

Kansen en bedreigingen voor een Nederlandse metropool

Een scenariostudie naar metropolitan governance vanuit een internationaal perspectief

Mitchell Roks (372236)
Erasmus Universiteit Rotterdam (master Bestuurskunde, Beleid en Politiek), maart 2017
Eerste lezer: Dr. R.F.I. Moody
Tweede lezer: W. Belabas MSc

Kansen en bedreigingen voor een Nederlandse metropool

Een scenariostudie naar metropolitan governance vanuit
een internationaal perspectief

Mitchell Roks
Studentnummer: 372236

Datum: 30 maart 2017

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde, Beleid en Politiek

Eerste lezer: Dr. R.F.I. Moody
Tweede lezer: W. Belabas MSc

Aantal woorden: 46.952 (exclusief bijlagen)

Afbeelding op voorblad: de onderzochte gebieden Zuid-Holland, Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr samen te zien op één foto.

Inhoudsopgave

Kansen en bedreigingen voor een Nederlandse metropool

Een scenariostudie naar metropolitan governance vanuit een internationaal perspectief

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Aanleiding	8
1.3 Probleemstelling.....	9
1.3.1 Doelstelling	9
1.3.2 Centrale vraagstelling	10
1.4 Deelvragen	10
1.4.1 Theoretische deelvragen	10
1.4.2 Conceptuele deelvraag	11
1.4.3 Empirische deelvragen.....	11
1.4.4 Concluderende deelvragen.....	12
1.5 Relevantie.....	13
1.5.1 Wetenschappelijke relevantie	13
1.5.2 Maatschappelijke relevantie.....	13
1.6 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2: Theoretische succesfactoren en governance in de metropool of regio.....	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Introductie: Governance en Governance Network Theory	15
2.3 Collaborative governance.....	18
2.4 Governance in de metropool of regio.....	21
2.4.1 Introductie	21
2.4.2 Metropolitan governance	21
2.4.3 Regional governance.....	24
2.5 Beantwoording deelvragen 1 & 2 en samenvatting	26
Hoofdstuk 3: Conceptueel model en methodologie	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Conceptueel model.....	28
3.3 Operationalisering en analysekader	31
3.4 Strategie, methoden en technieken.....	34

3.4.1 Strategie	35
3.4.2 Methoden	40
3.4.3 Technieken.....	40
3.5 Kwaliteitsborging.....	43
3.5.1 Externe validiteit.....	43
3.5.2 Interne validiteit	43
3.5.3 Betrouwbaarheid	43
3.5.4 Storingsbronnen	44
3.6 Onderzoeksopzet	44
3.7 Beantwoording deelvraag 3 en samenvatting	45
Hoofdstuk 4: Europese succesverhalen (?)	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Kopenhagen-Malmö: Öresund Regio	46
4.3 Londen: Greater London Authority	53
4.4 Rijn-Ruhr: een metropoolgebied dat niet bestaat of een ‘sleeping giant’?	59
4.5 Analyse drie casussen	63
4.5.1 Tabel met onderzoeksbevindingen.....	63
4.5.2 Analyse	68
4.6 Beantwoording deelvraag 4 en samenvatting	72
Hoofdstuk 5: Trends, zekerheden, onzekerheden en scenario’s	73
5.1 Inleiding	73
5.2 Trendanalyse	73
5.2.1 Huidige situatie	73
5.2.2 Trends	74
Categorie 1: Bestuur en burger	74
Categorie 2: Ontfunctionalisering van de nationale staat, toenemende internationale invloed op beleid.....	77
Categorie 3: Samenleving, toenemende druk op steden	79
Categorie 4: Economie en mobiliteit	80
5.2.3 Afsluitende opmerkingen over de trends	81
5.3 Zekerheden & onzekerheden en keuze voor assen	82
5.3.1 Lijst met zekerheden en onzekerheden	82
5.3.2 Argumentatie voor keuze twee onzekerheden voor assenstelsel	83
5.3.3 Assen.....	89
5.4 Scenario’s.....	90
5.4.1 Scenario 1: Stabiele koers in onzekere tijden	90

5.4.2 Scenario 2: Nederland gidsland 2.0: Europese trendsetter	91
5.4.3 Scenario 3: De Europese slag gemist?	92
5.4.4 Scenario 4: Every man for himself	93
5.5 Beantwoording deelvragen 5 & 6 en samenvatting	94
Hoofdstuk 6: Conclusie, aanbevelingen en reflecties	97
6.1 Inleiding	97
6.2 Beantwoording hoofdvraag en algehele conclusies	97
6.3 Aanbevelingen en beantwoording deelvraag 7	99
6.3.1 Aanbevelingen voor praktijk.....	99
6.3.2 Aanbevelingen voor wetenschap	100
6.4 Reflecties.....	101
6.4.1 Reflectie op theorie	101
6.4.2 Reflectie op strategie, methoden en technieken.....	104
Dankwoord	108
Bijlagen	109
Literatuurlijst.....	109
Bronnenlijst.....	114
Figuren	117
Respondentenlijst: experts focusgroepen en interviews	118
Interviewhandleiding.....	120

Voorwoord

Het idee om een scriptie te schrijven over metropolen begon met een kerstcadeau dat ik kreeg in 2015. Ik kreeg het boek *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* geschreven door Benjamin R. Barber. Een boek dat aansluit bij mijn persoonlijke interesses over bestuur & politiek en mijn favoriete hobby: lezen. Om een lang verhaal kort te houden: de achterliggende aanname in het boek is dat natiestaten disfunctioneel en verouderd zijn, waardoor zij niet in staat zijn om adequaat te reageren op hedendaagse complexe maatschappelijke opgaven. Barber (2013) bedoelt maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, terrorisme, armoede, epidemieën en handel in drugs, wapens en mensen. Het gaat dus om ‘brede’ maatschappelijke problemen die over de grenzen heen gaan van soevereine staten en waarin onzekerheid in kennis over een probleem een grote rol speelt (Beck, 2006: 332-334). In wetenschappelijke literatuur staan deze problemen ook wel bekend als wicked problems. Barber (2013) vindt steden en/of grootstedelijke gebieden de beste oplossing als adequaat antwoord op deze maatschappelijke opgaven, omdat steden knooppunten zijn in de globale economie. Meer dan de helft van de wereldbevolking woont in stedelijke gebieden. Steden zijn concentratieplekken voor culturele, sociale en politieke innovaties. En volgens Barber (2013) het belangrijkste: steden zijn ontlast van territoriale grenzen en soevereiniteit die de samenwerking tussen natiestaten belemmeren. Burgemeesters hebben een cruciale rol in zijn visie, omdat zij bestuurders zijn die een onpartijdige en pragmatische wijze van besturen hebben wat volgens hem ontbreekt in nationale en internationale politieke arena's.

Ondanks dat ik het niet helemaal eens was met de visie en ideeën van Barber, inspireerde het boek mij wel om door te lezen over dit onderwerp en vooral over hoe dit speelt in het Nederlandse debat. Vragen die ik mezelf stelde waren bijvoorbeeld: ‘Waarom zouden Nederlandse steden adequaat kunnen antwoorden op deze opgaven?’ en ‘Zijn burgemeesters daadwerkelijk zo belangrijk als Barber het schetst?’. Vanuit deze interesse stuitte ik op de zevende editie van de H.J. Schoo-lezing door de Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb. Aboutaleb pleitte tijdens deze lezing voor dat grote steden meer budget en bevoegdheden moeten krijgen en voor een minister van Grote Steden en Metropoolregio's (NOS, 2015, 1 september). Volgens Aboutaleb kan en moet de rijksoverheid daarvoor verder afslanken qua taken en bevoegdheden (NOS, 2015, 1 september). De filosofie achter deze visie komt deels overeen met die van Barber, namelijk dat steden het centrum zijn van innovatie, economische groei en menselijke activiteiten. Op deze stedelijke en regio focus is ook kritiek dat een sterke oriëntatie richting grote steden of sterke regio's ertoe leidt dat sociaal-economische verschillen met “zwakkere” steden of regio's toenemen (Binnenlands Bestuur, 2016, 15 september). Desalniettemin, motiveerde de visies van Barber en Aboutaleb mij om over dit onderwerp een afstudeeronderzoek voor mijn master te schrijven.

Ik heb plezier beleefd aan het schrijven van deze scriptie en ik ben blij dat ik dit heb gedaan vanuit mijn persoonlijke interesses, wat een scriptieperiode toch een stuk aangenamer maakt. Ik ben de afgelopen maanden wijzer geworden over dit onderwerp en ik heb mooie én leerzame ervaringen opgedaan bij de provincie Zuid-Holland. Ongeacht wat het eindresultaat zal zijn, zal ik dat gevoel blijven houden en dat stemt mij tevreden.

Mitchell Roks

Maart 2017
Rotterdam/Den Haag

Samenvatting

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar metropolitan governance. De kern van dit onderzoek bestaat uit: governance tussen metropoolnetwerken en middenbestuur, internationale succesfactoren en scenario's. Als theoretische basis zijn de volgende concepten uiteengezet: governance, Governance Network Theory, collaborative governance, metropolitan governance en regional governance. Uit deze theorieën is een conceptueel model samengesteld. In het conceptueel model is metropolitan governance de afhankelijke variabele. Capaciteit is een intermediërende variabele. Prikkel om samen te werken, voorwaarden voor samenwerking en verticale relatie zijn onafhankelijke variabelen. Leiderschap is een moderatorvariabele die de relatie tussen voorwaarden en capaciteit beïnvloedt.

Scenarioplanning is de onderzoeksstrategie. Er zijn vier scenario's gevormd aan de hand van vijf stappen. Stap 1 is het ontwikkelen van een internationaal perspectief door middel van drie casussen. Stap 2 is het beschrijven van Zuid-Holland. In stap 3 zijn trends geïdentificeerd en geanalyseerd. In stap 4 zijn assen voor een kwadrantenstudie bepaald. Ten slotte zijn in stap 5 scenario's gevormd. Er is gebruik gemaakt van een multiple casestudie en trendanalyse. De onderzoekstechnieken zijn bronnen- en literatuuranalyse, interviews en focusgroepen.

Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr zijn de casussen die zijn onderzocht. Kopenhagen-Malmö wordt gekenmerkt door een commissie als regionaal platform. Een platform op basis van vrijwilligheid om beleid te coördineren en tot een regionale strategie te komen. Londen kenmerkt zich door de GLA. Een overkoepelend bestuursorgaan om te zorgen voor beleidscoördinatie en strategisch beleid. Rijn-Ruhr wordt gekenmerkt doordat er geen sprake is van samenwerking of een bestuursorgaan op het metropoolniveau van Rijn-Ruhr.

Ten slotte zijn er vier scenario's gevormd aan de hand van de casussen, trends en onzekerheden. De onzekerheden coördinatie en zachte voorwaarden bepaalden de extremen voor op de assen. In scenario 1 'Stabiele koers in onzekere tijden' is er sprake van formele coördinatie en veel zachte voorwaarden. Scenario 2 'Nederland gidsland 2.0: Europese trendsetter' gaat uit van informele coördinatie en veel zachte voorwaarden. In scenario 3 'De Europese slag gemist?' is er sprake van informele coördinatie en weinig zachte voorwaarden. Scenario 4 'Every man for himself?' gaat uit van formele coördinatie en weinig zachte voorwaarden.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten eerste de aanleiding van het onderzoek beschreven. Uit deze aanleiding volgt in paragraaf 3 de probleemstelling en in paragraaf 4 deelvragen als hulpmiddel om de centrale vraagstelling te beantwoorden. Vervolgens wordt in paragraaf 5 de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie beschreven. Hoofdstuk 1 wordt afgesloten met een leeswijzer in paragraaf 6.

1.2 Aanleiding

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar de organisatie van netwerken in metropoolgebieden en hoe deze netwerken zich verhouden tot een middenbestuur. Dit wordt gedaan door middel van succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenario's. De succesfactoren uit internationale voorbeelden worden gebruikt om mogelijk te leren voor de Nederlandse situatie. De scenario's worden gebruikt om de succesfactoren toe te passen op de Nederlandse situatie en om mogelijke kaders te schetsen, waarbinnen de verhouding tussen metropoolnetwerken en middenbestuur zich kan ontwikkelen. De kern van dit onderzoek bestaat hierdoor uit: governance tussen metropoolnetwerken en middenbestuur, internationale succesfactoren en scenario's. Deze drie kernaspecten worden in de eerste drie hoofdstukken toegelicht, zodat duidelijk wordt wat wordt onderzocht, waartoe dat zal leiden en hoe dat wordt gedaan.

De drie kernaspecten vormen eveneens de aanleiding van dit onderzoek. Het is eerste aspect is de organisatie van netwerken in metropoolgebieden en hoe deze netwerken zich verhouden tot een middenbestuur. De Nederlandse discussie over grootstedelijke netwerken en middenbestuur beperkt zich voornamelijk tot economische vraagstukken en structuurdiscussies. Deze discussie speelt in Nederland al decennia lang en de discussie heeft zodoende talloze visies en rapporten opgeleverd. In de laatste jaren verschuift de discussie naar een benadering waarin wordt gesteld dat overheden zich dienen te organiseren rondom maatschappelijke opgaven in plaats vanuit structuren (Denktank Agenda Stad, 2016; SOB, 2016; BZK, 2015; JSO, 2015; NA, 2011:33-36). Een recent voorbeeld is het rapport 'Maak Verschil' door de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). In het rapport wordt verondersteld dat de Nederlandse overheid kansen laat liggen in het bevorderen van economische groei in stedelijke gebieden. Een groei die volgens de Studiegroep onmisbaar is om het welvaartsniveau in Nederland te behouden (SOB, 2016: 11). Een tweede voorbeeld is het rapport 'Sterke stedelijke netwerken' (2015) van de denktank Agenda Stad. In het rapport wordt gesteld dat een Nederlandse overheid een horizontale rol moet aannemen als netwerkpartij. Er is volgens de denktank namelijk behoefte aan een overheid die zich over schaal- en sectorniveaus heen organiseert rondom maatschappelijke opgaven (JSO, 2015: 13). Door middel van deze organisatie zou onbenut economisch potentieel in grote Nederlandse steden wel wordt benut. Deze twee voorbeelden duiden dat potentiële economische groei in stedelijke gebieden wordt onbenut en dat een netwerkbenadering wordt gezien als middel om dit potentieel wel te benutten.

Het tweede aspect is succesfactoren uit internationale voorbeelden. Uit rapportages blijkt dat het onbenutte economische potentieel mede wordt veroorzaakt door het ontbreken van specifieke governance mechanismen. Zo stelt het OECD (2007) dat de Randstad het goed doet, maar op een aantal aspecten minder goed doet dan internationale metropoolgebieden als München of Stockholm. Het OECD (2007: 1) veronderstelt dat de Randstad geen optimaal

gebruik maakt van de vier grote steden en dat de Randstad geen geïntegreerd functioneel systeem is. Het OECD (2007: 7) ziet in bestuurlijke drukte, langzame besluitvorming en gebrek aan politiek leiderschap mogelijke oorzaken. In een ander rapport over de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) wordt betoogd door het OECD (2016: 13) dat OECD-landen, in tegenstelling tot Nederland, specifieke mechanismes voor metropolitan governance hebben gecreëerd. Het OECD (2016: 23) stelt dat de governance arrangementen (instrumenten en bevoegden) voor stedelijke gebieden verder moeten worden ontwikkeld om economische groei te bevorderen en samenwerking met de private sector moet worden versterkt. Het nut van versterkte samenwerking met de private sector blijkt volgens het OECD (2016: 23) uit internationale voorbeelden (Chicago, Marseille en Londen). In de voorbeelden draagt effectieve samenwerking met de private sector bij aan het behalen van regionale doelstellingen. Uit de twee rapporten blijkt dus dat Nederlandse stedelijke gebieden het internationaal relatief minder goed doen. Om deze reden is het interessant om te kijken welke factoren internationale voorbeelden succesvol maken én of uit deze factoren geleerd kan worden voor de Nederlandse situatie.

Het derde aspect is scenario's. Het OECD (2016: 23) doet de aanbeveling om op lange termijn de regional governance structuur en samenwerkingsverbanden tussen de MRDH en de provincie Zuid-Holland te herzien. Voor het herzien van de verhouding tussen metropoolgebieden en de provincie Zuid-Holland zijn scenario's een interessant middel. Scenario's zijn namelijk geschikt om kaders te schetsen waarbinnen de verhouding zich mogelijk kan ontwikkelen aan de hand trends en onzekerheidsreductie. De kaders bieden daardoor kennis voor een organisatie om zich strategisch te positioneren en in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. De succesfactoren uit internationale voorbeelden dienen als bouwstenen om de scenario's te vormen. Op deze wijze wordt in dit onderzoek geprobeerd om verder te komen dan alleen een beschrijving van succesfactoren uit internationale voorbeelden en de analyse te verdiepen door deze toe te passen op de Nederlandse situatie.

De aanleiding is dus dat internationaal gezien Nederlandse stedelijke gebieden het minder goed doen en dat dit mede komt door de governance. Stedelijke gebieden hebben potentie, maar lopen achter op andere internationale stedelijke gebieden. Uit deze aanleiding volgt in de volgende paragraaf een probleemstelling. De succesfactoren worden ten eerste geformuleerd aan de hand van theoretische leerstukken in hoofdstuk 2. Hiervoor worden theorieën over metropolitan en regional governance gebruikt. De keuze voor deze theorieën wordt in paragraaf 1.3 en hoofdstuk 2 gemotiveerd. De scenario's worden gevormd door middel van trends, onzekerheidsreductie en internationale voorbeelden. De scenariovorming is onderdeel van de methodiek scenarioplanning. Deze methodiek wordt in hoofdstuk 3 toegelicht.

1.3 Probleemstelling

Uit de aanleiding volgt een probleemstelling voor het onderzoek. De probleemstelling omschrijft wat de vraag van het onderzoek is en naar wat voor soort antwoord het onderzoek op zoek is (Verschuren, 2012). De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en centrale vraagstelling (Verschuren, 2012; Van Thiel, 2015). De probleemstelling geeft richting aan het onderzoek en daardoor bepaalt de probleemstelling welke theorieën, methoden en technieken worden gebruikt (Van Thiel, 2015: 23).

1.3.1 Doelstelling

In het kader van de masterscriptie heeft dit onderzoek als doelstelling om bij te dragen aan theorievorming over metropolitan en regional governance. Uit de aanleiding is daarbij ten

eerste gebleken dat het interessant is om succesfactoren uit internationale voorbeelden te analyseren en of uit deze factoren kan worden geleerd voor de Nederlandse situatie. Ten tweede is gebleken dat scenario's een middel zijn om kaders te schetsen, waarbinnen de verhouding tussen metropoolgebieden en provincie Zuid-Holland zich mogelijk kan ontwikkelen. De onderzoeksdoelstelling luidt daarom:

“Bijdragen aan theorievorming over metropolitan en regional governance door middel van succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenarioplanning.”

1.3.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling is:

“Welke scenario's kunnen worden onderscheiden in de governance tussen de provincie Zuid-Holland en metropoolgebieden in de Nederlandse context van stedelijke netwerken?”

Deze vraag wordt benaderd vanuit een breder perspectief dan alleen economische vraagstukken, omdat in eerdere onderzoeken en in de huidige discussie (zie aanleiding 1.2) het economische perspectief overbelicht is (NA, 2011: 33-36; SOB, 2016; BZK, 2015).

1.4 Deelvragen

De deelvragen worden in deze paragraaf geformuleerd. Het nut van het formuleren van deelvragen is om sturing en structuur aan het onderzoek te geven, omdat deelvragen weerspiegelen wat de deelt stappen zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. De deelvragen bieden daarmee tegelijkertijd een overzicht van de scriptie voor de lezer. Vanwege de veronderstelling dat deelvragen structuur geven aan een onderzoek, is het relevant om onderscheid te maken tussen theoretische, conceptuele, empirische en concluderende deelvragen. Per deelvraag wordt hieronder beschreven waar de desbetreffende deelvraag wordt behandeld en hoe een deelvraag zich verhoudt tot de centrale vraagstelling en andere deelvragen.

1.4.1 Theoretische deelvragen

Ten eerste worden er theoretische deelvragen geformuleerd. De theoretische deelvragen worden beantwoord in hoofdstuk 2 als het theoretisch kader wordt beschreven. Uit het theoretisch kader wordt een conceptueel model gevormd dat daadwerkelijk onderzocht kan worden. In een systematische wijze van deductief onderzoek is het namelijk van belang om eerst na te gaan welke theoretische antwoorden al bestaan op de centrale vraag. Deze antwoorden bieden inzicht in theoretische concepten om de empirie te beoordelen.

De theoretische deelvragen zijn gebaseerd op het eerste en tweede kernaspect van dit onderzoek. De centrale vraagstelling gaat in de eerste plaats over governance. Het theoretische concept governance is te breed om tot een relevant antwoord op de centrale vraagstelling te komen. Het is dus van belang om dit concept af te bakenen. Er is gekozen om governance af te bakenen door een beperkt aantal vormen van governance uit een te zetten. Uit de aanleiding is gebleken dat het interessant is om te kijken naar succesfactoren van governance. Een theorie die zich daarvoor leent is collaborative governance. De noties van deze theorie bieden namelijk inzicht in het succes en falen van (regionale) samenwerkingsverbanden in een netwerk (Boogers, 2013: 20). De eerste deelvraag luidt daarom:

Deelvraag 1

Wat zijn de meest relevante noties van het theoretische concept collaborative governance?

Aangezien metropoolgebieden en middenbestuur een centrale component zijn van de centrale vraag is het relevant om concepten van metropolitan governance nader te analyseren. Daarnaast gaat de centrale vraag uit van de governance tussen provincie en metropoolgebieden. Dit gaat dus verder dan een metropoolgebied. Daarom is het eveneens relevant om te kijken naar theoretische concepten van regional governance. In wetenschappelijk literatuur worden de concepten door elkaar gebruikt, omdat de twee concepten nauw met elkaar samenhangen en eenduidige definiëringen ontbreken (Miller en Lee, 2009: 126-128; Foster en Barnes, 2012: 272-273). Deze twee concepten worden daarom behandeld in één deelvraag:

Deelvraag 2

Wat zijn de meest relevante noties van de theoretische concepten metropolitan en regional governance?

1.4.2 Conceptuele deelvraag

De antwoorden op de theoretische deelvragen worden gebruikt om een conceptueel model samen te stellen. Het model bestaat uit de relevantste theoretische variabelen en causale relaties uit het theoretisch kader. Uit deze variabelen en causale relaties wordt een onderzoekbaar model gevormd. Het conceptueel model is een middel om het onderzoek op een heldere wijze te structureren en op een wetenschappelijk verantwoorde manier de empirie te analyseren. Deelvraag 3 is geformuleerd als:

Deelvraag 3

Op welke wijze kunnen leerstukken van collaborative governance, metropolitan governance en regional governance worden gecombineerd tot een onderzoekbaar model?

Het conceptueel model wordt behandeld aan het begin van hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoeksobject wordt onderzocht. Ten eerste worden de variabelen uit het model geoperationaliseerd. Dit heeft de bedoeling om de theoretische concepten meetbaar te maken om de empirie te analyseren. Naast deze operationalisering worden de onderzoeksstrategie, methoden, technieken, betrouwbaarheid en validiteit behandeld. Hiervoor worden geen extra deelvragen geformuleerd, omdat deze aspecten standaard zijn opgenomen in elk onderzoek.

1.4.3 Empirische deelvragen

Na het formuleren van theoretische en conceptuele deelvragen, is het nodig om empirische deelvragen te formuleren. Dit is nodig om vanuit de geoperationaliseerde concepten een gedegen analyse mogelijk te maken. De empirische deelvragen worden bepaald door de laatste twee kernaspecten van dit onderzoek: succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenario's. De analyse zal daarom bestaan uit twee fasen.

De eerste fase van de analyse is de beschrijving van succesfactoren uit internationale voorbeelden. In deze fase wordt empirie uit internationale casussen onderzocht aan de hand van het conceptueel model. De casussen zijn Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. De keuze voor deze drie casussen wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1. De bevindingen worden helder en gedetailleerd beschreven. De leidraad hiervoor is de structuur van het conceptueel model en analysekader. Deelvraag 4 is geformuleerd als:

Deelvraag 4

Wat zijn de empirische bevindingen uit internationale voorbeelden waaruit kan worden geleerd voor de Nederlandse situatie?

Met alleen de beschrijving van de empirische bevindingen wordt er geen recht gedaan aan de doelstelling en kan de centrale vraag niet worden beantwoord. Hiervoor is het nodig om aan de bevindingen betekenis te geven. Om aan de bevindingen betekenis te geven, en de analyse te verdiepen, wordt gebruik gemaakt van scenarioplanning.

De tweede fase van de analyse wordt bepaald door de eerste twee stappen van de TAIDA-methode. De TAIDA-methode is een methode voor scenarioplanning. Deze methode zal in hoofdstuk 3 nader worden toegelicht. De eerste stap in deze methode is het identificeren van relevante trends in de omgeving van het onderzoeksobject. Dit betekent dat er een trendanalyse wordt gegeven voor de context van stedelijke netwerken, waarin de verhouding tussen metropoolgebieden en provincie Zuid-Holland zich afspeelt. Deelvraag 5 luidt daarom:

Deelvraag 5

Welke trends kunnen er worden geïdentificeerd voor de context van stedelijke netwerken, waarin de verhouding tussen metropoolgebieden en provincie Zuid-Holland zich afspeelt?

De tweede stap in de TAIDA-methode is het vormen van scenario's. Dit wordt gedaan door middel van het identificeren van zekerheden en onzekerheden. Uit de twee meest belangrijk geachte onzekerheden worden, door middel van een kwadrantenstudie, scenario's gevormd. De trends, overige (on-)zekerheden en internationale voorbeelden worden gebruikt als gelaagdheid om de scenario's aan te vullen. Deelvraag 6 luidt:

Deelvraag 6

Welke scenario's kunnen worden gevormd op basis van de twee belangrijkste geachte onzekerheden uit een analyse van zekerheden en onzekerheden?

Deelvraag 4 wordt beantwoord in hoofdstuk 4 en deelvraag 5 en 6 worden beantwoord in hoofdstuk 5. Er is gekozen om deze deelvragen in twee aparte hoofdstukken te behandelen, omdat deelvragen 5 en 6 zijn geformuleerd vanuit de specifieke methodiek van de TAIDA-methode. Het onderscheid past daardoor beter bij de onderzoeksstrategie.

1.4.4 Concluderende deelvragen

Na de analyse zullen uit de resultaten conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd in hoofdstuk 6. Dit heeft als doel om het onderzoeksproces af te ronden en te voldoen aan de

onderzoeksdoelstelling. Ten eerste wordt in de conclusie de centrale vraag beantwoord. Het antwoord zullen scenario's zijn. De scenario's zijn daarmee het eindresultaat waartoe dit onderzoek stapsgewijs toe leidt. Ten tweede worden er ook aanbevelingen gedaan die afgeleid zijn uit de onderzoeksbevindingen. Bestuurskundig onderzoek is in principe praktijkgericht. Prescriptie (het geven van aanbevelingen) is daarom een relevant aspect van bestuurskundig onderzoek (Van Thiel, 2015: 192). Er zal onderscheid worden gemaakt tussen aanbevelingen voor wetenschap en praktijk. Het eerste type gaat over nieuwe richtingen qua inhoud, theorie of methode voor vervolgonderzoek. Het tweede type gaat over het doel om kennis aan te dragen voor beleid. In deze betekenis zijn aanbevelingen bedoeld om aan te geven waar beleidsmakers rekening mee kunnen houden in beleidsontwikkeling (Van Thiel, 2015: 193). In dit onderzoek wordt dat gedaan door middel van kennis uit succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenario's. De zevende en laatste deelvraag is:

Deelvraag 7

Welke aanbevelingen voor praktijk en wetenschap kunnen worden gedaan op basis van de gestelde conclusies en bevindingen?

1.5 Relevantie

In deze paragraaf wordt de toegevoegde waarde van het onderzoek gemotiveerd door te duiden wat de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie is.

1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie uit een onderzoek blijkt uit de mate waarin de te verwerven kennis kan bijdragen aan het wetenschappelijke debat (Van Thiel, 2015: 25). In dit onderzoek worden twee wetenschappelijke concepten gecombineerd, namelijk: governance en scenarioplanning. De combinatie om bij te dragen aan theorievorming over metropolitan en regional governance. Over zowel governance als scenarioplanning is veel gepubliceerd, maar publicaties waarin beiden worden gecombineerd, komen beperkt of zelden voor. Daarbij bestaat er nauwelijks onderzoek naar succesfactoren uit internationale voorbeelden waaruit geleerd kan worden voor de Nederlandse situatie. De combinatie van de concepten en succesfactoren uit het buitenland vormen de wetenschappelijke toegevoegde waarde, omdat het kan bijdragen aan kennisvermeerdering van theorievorming over metropolitan en regional governance.

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

Voor een bestuurskundig onderzoek is het van belang om niet alleen de wetenschappelijke relevantie duidelijk te maken. De maatschappelijke relevantie is namelijk net zo relevant, omdat een bestuurskundig onderzoek probeert bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken (Van Thiel, 2015: 25). Uit de aanleiding is gebleken dat internationaal gezien Nederlandse metropoolgebieden het minder goed doen, vanwege het ontbreken van specifieke governance mechanismen. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan deze maatschappelijk- en beleidsdiscussie door middel van de drie kernaspecten, namelijk: governance tussen een metropoolnetwerk en middenbestuur, succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenario's. De scenario's worden gebruikt om te leren voor de Nederlandse situatie. De kennis uit de scenario's kunnen bijdragen aan de maatschappelijk- en beleidsdiscussie, omdat ze alternatieven voor beleidsontwikkeling schetsen gebaseerd op kennis uit internationale voorbeelden. Een andere toevoeging is dat er met een breder perspectief wordt gekeken naar de centrale vraagstelling, omdat het economisch perspectief in eerder onderzoek overbelicht is.

1.6 Leeswijzer

Deze leeswijzer biedt de lezer een overzicht van wat per hoofdstuk wordt behandeld en welke deelvraag per hoofdstuk wordt beantwoord. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met de beantwoording van één of meerde deelvragen aan de hand van wat samenvattende opmerkingen. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader gevormd. Ten eerste zullen de theoretische grondslagen van het concept governance worden beschreven. Om dit te versmallen is ervoor gekozen om ook collaborative, regional en metropolitan governance te behandelen. Deelvraag 1 en 2 worden in dit hoofdstuk beantwoord. In hoofdstuk 3 wordt het conceptueel model en de operationalisering gepresenteerd. Daarmee wordt deelvraag 3 beantwoord. De onderzoeksstrategie, methode en techniek worden eveneens uiteengezet in hoofdstuk 3 om het onderzoek methodologisch te structureren en te verantwoorden. In hoofdstuk 4 worden ten eerste drie casussen beschreven aan de hand van het conceptueel model. De drie casussen zijn: Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. Vervolgens worden de bevindingen geanalyseerd en vergeleken. Hiermee wordt in hoofdstuk 4 antwoord gegeven op deelvraag 4. In hoofdstuk 5 worden trends, zekerheden en onzekerheden geïdentificeerd en beschreven. Vervolgens wordt beargumenteerd wat volgens experts de twee meest belangrijkste geachte onzekerheden zijn. Uit deze twee onzekerheden zullen aan de hand van een kwadrantenstudie een viertal scenario's tot stand komen. In hoofdstuk 5 wordt daarmee antwoord gegeven op deelvragen 5 en 6. In hoofdstuk 6 wordt de centrale vraagstelling beantwoord met vier scenario's om het onderzoeksproces af te ronden. Daarbij worden er aanbevelingen gedaan en gereflecteerd op het onderzoek. De aanbevelingen vormen het antwoord op deelvraag 7. De scriptie wordt afgesloten met een dankwoord. Op het einde zijn de volgende bijlagen opgenomen: literatuurlijst, bronnenlijst, verwijzing figuren, respondenten en interviewhandleiding.

Hoofdstuk 2: Theoretische succesfactoren en governance in de metropool of regio

2.1 Inleiding

Het theoretisch kader staat in dit hoofdstuk centraal. In dit hoofdstuk wordt namelijk een overzicht gegeven van theoretische leerstukken. Het doel van het theoretische kader is om in het volgende hoofdstuk tot een conceptueel model en analysekader te komen en om deelvragen 1 en 2 te beantwoorden.

Het theoretisch kader geeft weer welk antwoord bestaande theorieën geven op de centrale vraagstelling. De theoretische antwoorden bieden richting aan het onderzoek, doordat het aangeeft wat onderzocht moet worden om een empirisch antwoord te krijgen (Van Thiel, 2015: 51). De theoretische noties vormen daarmee kaders, waarbinnen het onderzoek kan worden uitgevoerd (Van Thiel, 2015: 49-50). Om dit laatste te duiden wordt per theorie aangegeven wat de relatie tussen de theorie en centrale vraag en/of deelvraag is.

Ten eerste zullen de theoretische grondslagen van het concept governance worden beschreven in paragraaf 2. In de daaropvolgende paragrafen 3 en 4 worden de relevantste vormen van governance voor dit onderzoek weergegeven, namelijk: collaborative, metropolitan en regional governance. Per theorie wordt ingegaan op de definitie, variabelen en causale relaties. Ter aanvulling wordt kort ingegaan op het ontstaan van de theorie. De theoretische weergave is niet kritiekloos, want er wordt ook beschreven wat de tekortkomingen van een theorie zijn. Dit laatste punt wordt tevens gebruikt om aan te geven hoe de verschillende theorieën elkaar aanvullen.

2.2 Introductie: Governance en Governance Network Theory

Kijkend naar de centrale vraagstelling is governance de eerste centrale component van de centrale vraagstelling. Het is daarom noodzakelijk om eerst het begrip governance nader te bekijken als theoretische basis.

Governance wordt door Bestuurskundigen sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw beschouwd als een nieuwe benadering op maatschappelijke vraagstukken. In de Bestuurskunde wordt ook wel gesproken over een verschuiving van government naar governance. Deze verschuiving impliceert dat de overheid als centraal bestuursorgaan niet meer bestaat. Moderne overheden in West-Europese landen regeren niet meer boven partijen, maar samen met partijen en hebben horizontale netwerken traditionele hiërarchieën vervangen (Koppenjan en Klijn, 2004: 3 en 108). Een verklaring die wetenschappelijke literatuur biedt voor dit verschijnsel is dat in de laatste decennia de omgeving waarin een overheidsinstantie opereert complexer is geworden (Koppenjan en Klijn, 2004: 3). De verschuiving van government naar governance wordt eveneens gezien als een vorm van bestuurlijke vernieuwing of hervorming (Bovens et al., 2012: 43; Koppenjan en Klijn, 2004: 3). Critici stellen dat de verschuiving vooral een theoretische perspectiefwisseling is, dan dat dit daadwerkelijk blijkt uit de bestuurlijke praktijk (Boogers, 2013: 13; Peters en Pierre, 1998; Denters et al., 2003).

Governance verwijst ten eerste naar horizontale interacties tussen verschillende publieke en private actoren in een netwerk. De interacties zijn gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden en daardoor coördineren de afhankelijkheden het netwerk. Governance refereert daarmee naar

de zelfregulatie van actoren in het netwerk: het netwerken van de actoren (Klijn en Koppenjan: 2012: 8). De horizontale interacties zorgen voor nieuwe verhoudingen tussen overheden en maatschappelijke actoren, waardoor de rol van de overheid verandert. Governance wordt eveneens gebruikt als verwijzing naar strategieën van overheden ten opzichte van maatschappelijke organisaties. De strategieën zijn een sturingsvorm om netwerkprocessen te faciliteren en bemiddelen door middel van onderhandelend bestuur. Dit wordt in literatuur ook wel netwerkmanagement genoemd (Klijn en Koppenjan: 2012: 8). In deze sturingsvorm heeft een overheidsorganisatie de rol als netwerkpartij in plaats van bestuurscentrum (Bovens et al., 2012: 43).

Governance is dus een alternatief op traditionele vormen van sturing (Koppenjan en Klijn, 2004: 111-112). De achterliggende gedachtegang is dat met horizontale manieren van sturing het beter mogelijk is om samenwerking met maatschappelijke actoren te creëren (Koppenjan en Klijn, 2004: 108). De intentie van de governance-benadering is vaak gerelateerd aan ambitieuze plannen om het functioneren en de organisatie van de publieke sector te verbeteren. In deze benadering wordt nadruk gelegd op het versterken van samenwerking tussen publieke en private organisaties en het versterken van het integrale karakter van besluitvorming. De onderliggende assumptie is dat dit leidt tot effectievere beleidsresultaten (Koppenjan en Klijn, 2004: 108). Een andere intentie is om oplossingen te generen vanuit een netwerk die beter passen bij complexe maatschappelijke problemen (Koppenjan en Klijn, 2004: 110).

Als er wordt uitgegaan van een overheidsinstantie als netwerkpartij is de Governance Network Theory een theorie die voortbouwt op deze veronderstelling. Deze theorie is voortgekomen uit een drietal onderzoekstradities, namelijk: policy networks, inter-organizational service delivery and policy implementation en managing networks (Klijn en Koppenjan, 2012: 2-3). Koppenjan en Klijn (2004, 69-70) definiëren een netwerk als: min of meer stabiele patronen van sociale relaties, tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich vormen rond een beleidsprobleem en/of clusters van beleidsmiddelen. Deze patronen zijn gevormd tijdens een set van policy games. Lasse Gerrits (2012) hanteert een breed wetenschappelijk geaccepteerde definitie van governance netwerk: 'Een verzameling van relatief stabiele relaties die horizontaal en wederzijds afhankelijk van aard zijn. Deze relaties verbinden meerdere actoren. De actoren delen gemeenschappelijke belangen richting een bepaald beleid en de actoren wisselen middelen uit om deze gemeenschappelijke belangen na te streven. De actoren erkennen daarmee dat samenwerken de beste optie is om gezamenlijke doelen te bereiken' (Gerrits, 2012: 51).

Met deze definiëringen als basis kan nu verder worden gekeken naar de theoretische noties van een governance netwerk. Klijn en Koppenjan (2012) schrijven in een artikel over de status quo van de Governance Network Theory. Zij betogen dat deze theorie wordt gekarakteriseerd door vier theoretische hoofdconcepten. Het eerste hoofdconcept is: actoren, wederzijdse afhankelijkheid en frames. Beleid en dienstverlening worden in dit concept gevormd en geïmplementeerd in een netwerk van actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. De wederzijdse afhankelijkheid is de belangrijkste factor waardoor het netwerk ontstaat en waarom het in stand blijft. De actoren in het netwerk kiezen echter wel een strategie gebaseerd op basis van hun eigen perceptie (of frames) van de wereld. Dit heeft als gevolg dat actoren in een netwerk verschillende perspectieven hebben op (de inhoud van) vraagstukken en op andere actoren (Klijn en Koppenjan, 2012: 5; Koppenjan en Klijn, 2004: 71).

Het tweede hoofdconcept is: interactie en complexiteit. De wederzijdse afhankelijkheden en strategieën tussen actoren resulteren volgens Koppenjan en Klijn (2004) in complexe interactie en onderhandelend bestuur. Door middel van interactie en onderhandelend bestuur delen actoren informatie en worden hun posities en standpunten duidelijk. Interactie is eveneens een middel om actoren de toegevoegde waarde van het netwerk in te laten zien (Koppenjan en Klijn, 2004: 66 en 110). De meeste invloedrijke factor op de interactie is vertrouwen. Door vertrouwen kunnen sterke of zwakke relaties tot stand komen in een netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004: 72). Vertrouwen heeft dus een sterk effect op samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004: 83). Interactie tussen verschillende actoren leidt in dit concept tot beleidsresultaten in plaats van dat deze het gevolg zijn van één actor (Klijn en Koppenjan, 2012: 5).

Het derde hoofdconcept is: institutionele kenmerken. Volgens de theorie resulteert interactie uiteindelijk in de institutionalisering van verhoudingen tussen actoren. Deze kunnen volgens Klijn en Koppenjan (2012) worden begrepen als patronen van sociale interactie en regels. Regels reguleren het gedrag in netwerken en regels bieden daarmee een framework voor interactie (Koppenjan en Klijn, 2004: 78). Regels faciliteren dus interactie in netwerken en ze reduceren daardoor transactiekosten (Klijn en Koppenjan, 2012: 5). Anderzijds belemmeren verschillende institutionele regimes van actorgroepen de samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004: 11). Het geschetste mechanisme is dat institutionele kenmerken de prestaties van netwerken beïnvloeden.

Het vierde hoofdconcept is: netwerkmanagement. Er bestaat een noodzaak om verschillende partijen bij elkaar te brengen om samenwerking te bereiken in een netwerk. Netwerkmanagement is het managen en verbinden van interactie, percepties en strategieën tussen actoren (Koppenjan en Klijn, 2004: 90 en 110). Netwerkmanagement is daardoor gericht op het faciliteren, coördineren en het organiseren (en bewust beïnvloeden) van interactie. Het horizontale karakter van dit type management onderscheidt zich van het verticale karakter van intra-organisatiemanagement (Klijn en Koppenjan, 2012: 5; Koppenjan en Klijn, 2004: 111).

De toegevoegde waarde van een netwerk zit in de intensieve samenwerking tussen overheden én tussen overheden en de sociale omgeving. Deze samenwerking is anders dan andere samenwerkingen, omdat samenwerking in een netwerk bestaande beleidsnetwerken doorkruist. Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat deze samenwerking een vereiste is als adequaat antwoord op wicked problems. Dit komt doordat de beleidsprocessen en interacties van dit type problemen worden gekenmerkt door een grote mate van onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004: 108). De onzekerheid maakt het moeilijk voor een enkele organisatie om adequaat te reageren, omdat effecten van maatregelen onvoorspelbaar zijn en juist die onvoorspelbaarheid inherent is aan onzekerheid. Samenwerken in een netwerkverband biedt een mogelijkheid om adequater te reageren, omdat in een dergelijk verband middelen en oplossingen samenkomen als antwoord op beleidsvraagstukken. Deze samenkomst kenmerkt zich door vier aspecten en deze duiden daarmee eveneens de toegevoegde waarde van een governance-reactie. Ten eerste om maatschappelijke actoren vroegtijdig te betrekken in het beleidsproces, zodat de legitimiteit van beslissingen wordt versterkt. Ten tweede om beter gebruik te maken van kennis van maatschappelijke actoren om de kwaliteit van beleid en publieke diensten te verbeteren. Ten derde om gebruik te maken van verschillende kennisbronnen van actoren om tot een gedeelde visie te komen. Ten slotte om gebruik te

maken van horizontale manier van sturing om samenwerking met maatschappelijke actoren tot stand te krijgen. De gedachtegang is dat deze vorm van sturing de steun voor beleid door actoren versterkt (Koppenjan en Klijn, 2004: 108).

Een beperking van de Governance Network Theory is dat de concepten voornamelijk zijn gebaseerd op een situatie dat overheden adequaat moeten reageren op complexe problemen. Dit is een beperking omdat niet alle taken en problemen van de overheid complex zijn (Klijn en Koppenjan, 2012: 14). Een ander kritiekpunt (Koppenjan en Klijn, 2004) is dat netwerkbelangen ten koste gaan van het gemeenschappelijk belang of dat netwerkbelangen juist gevestigde belangen beschermen. Beleidsinnovatie wordt daardoor belemmerd. Een ander kritiekpunt is de ondoorzichtige of ondemocratische besluitvorming in netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004: 97-99). Uit empirisch onderzoek blijkt daarbij dat het moeilijk is voor overheidsinstanties om verschillende typen van horizontale sturing te gebruiken en om toegevoegde waarde voor actoren te creëren (Koppenjan en Klijn, 2004: 110-111). Deze twee aspecten spelen zich af in een context die wordt gekenmerkt door traditionele verticale relaties en instituties. Een voorbeeld is dat de ontwikkeling van vormen voor horizontale sturing zich bevindt in een beginstadium, terwijl er in de praktijk juist veel ervaring is met verticale manieren van sturing (Koppenjan en Klijn, 2004: 110-111). Deze context bemoeilijkt pogingen om horizontale sturingsvormen te gebruiken.

De theorie van governance is te breed om antwoord te geven op de centrale vraag. Er is daarom gekozen om drie vormen van governance nader toe te lichten. De gekozen vormen zijn: collaborative, metropolitan en regional governance.

2.3 Collaborative governance

Het tweede kernaspect van dit onderzoek zijn succesfactoren uit internationale governance-voorbeelden. Volgens Boogers (2013: 20) kunnen factoren van collaborative governance inzicht bieden in het succes en falen van regionale samenwerkingsverbanden. Omdat dit aansluit op het tweede kernaspect is ervoor gekozen om deze theorie op te nemen in het theoretisch kader. De theoretische uiteenzetting in deze paragraaf vormt tevens het antwoord op deelvraag 1.

Collaborative governance is een vorm van governance waarin verschillende stakeholders en overheidsorganen samenwerken om tot consensusgerichte besluitvorming te komen (Ansell en Gash, 2007: 543). Theorieën over collaborative governance formuleren succesfactoren voor besluitvormingsarrangementen en randvoorwaarden voor bestuurlijke samenwerkingsprocessen (Boogers, 2013: 17). Theorieën over collaborative governance zijn ontstaan als alternatief op modellen over dat beleid ontstaat uit een conflict tussen belangengroepen (Ansell en Gash, 2007: 544). Het alternatief zit in dat collaborative governance uitgaat van consensusgerichte besluitvorming in plaats van een conflictsituatie.

Ansell en Gash (2007: 544) definiëren collaborative governance als: een bestuur arrangement waarbij een of meerdere overheidsinstanties rechtstreeks maatschappelijke actoren betrekken in een besluitvormingsproces. Dit proces is formeel, consensusgericht en raadgevend (Ansell en Gash, 2007: 544). In het consensusgerichte aspect zit tegelijkertijd ook de meerwaarde van deze theorie. Volgens Ansell en Gash (2007: 561) kunnen vanwege dit aspect hoge kosten in beleidsvorming worden gereduceerd, kan democratische participatie worden uitgebreid en rationaliteit richting publiek management worden hersteld. Zij baseren deze veronderstellingen op resultaten uit eerdere onderzoeken. Uit deze onderzoeken constateren zij dat een collaborative strategie kan leiden tot een situatie waarin conflictsituaties zich

ontwikkelen tot productieve discussies, publieke managers een vruchtbare verhouding met stakeholders ontwikkelen of dat collectief leren of samenwerken ontstaan (Ansell en Gash, 2007: 561). Het relevantste verschil tussen een governance network en collaborative governance is het verschil in informele of formele samenwerking. In een governance network kan een samenwerking informeel en impliciet blijven, terwijl collaborative governance juist refereert aan een expliciete en formele strategie om stakeholders te betrekken in een collectief besluitvormingsproces (Ansell en Gash, 2007: 547-548).

Ansell en Gash (2007) hebben een model ontwikkeld om collaborative governance te analyseren. Ze hebben daarin variabelen geïdentificeerd die beïnvloeden of collaborative governance wel of niet leidt tot succesvolle samenwerking. Het model is gebaseerd op vier variabelen. Voor de eerste variabele, startvoorwaarden, wordt onderscheid gemaakt tussen drie indicatoren (Ansell en Gash 2007, 551-554). Ten eerste onevenwichtigheid in middelen en macht tussen stakeholders. Dit impliceert dat onevenwichtigheid tussen actoren, bijvoorbeeld, zorgt voor machtsmisbruik door invloedrijkere actoren. De tweede factor is prikkels die ertoe leiden dat stakeholders moeten samenwerken. Hierin zit de assumptie dat prikkels zorgen voor een bepaalde noodzaak om samen te werken. Een prikkel is bijvoorbeeld wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en/of solidariteit (Boogers, 2013: 18). Ten derde is ervaring in conflict of samenwerking tussen stakeholders een indicator. Het gaat om een ervaring tussen stakeholders of van stakeholders afzonderlijk. Het betreft de aanname dat een positieve of negatieve ervaring samenwerking doet belemmeren of bevorderen (Ansell en Gash 551: 554). Ansell en Gash (2007: 553-554) stellen daarbij dat de genoemde onevenwichtigheid en ervaring de prikkels om deel te nemen in een samenwerkingsproces beïnvloeden. De startvoorwaarden kunnen volgens de theorie leiden tot een basisniveau aan vertrouwen en middelen (Ansell en Gash, 2007: 550). Het mechanisme van deze variabele is dat startvoorwaarden samenwerking kunnen bevorderen, faciliteren of ontmoedigen.

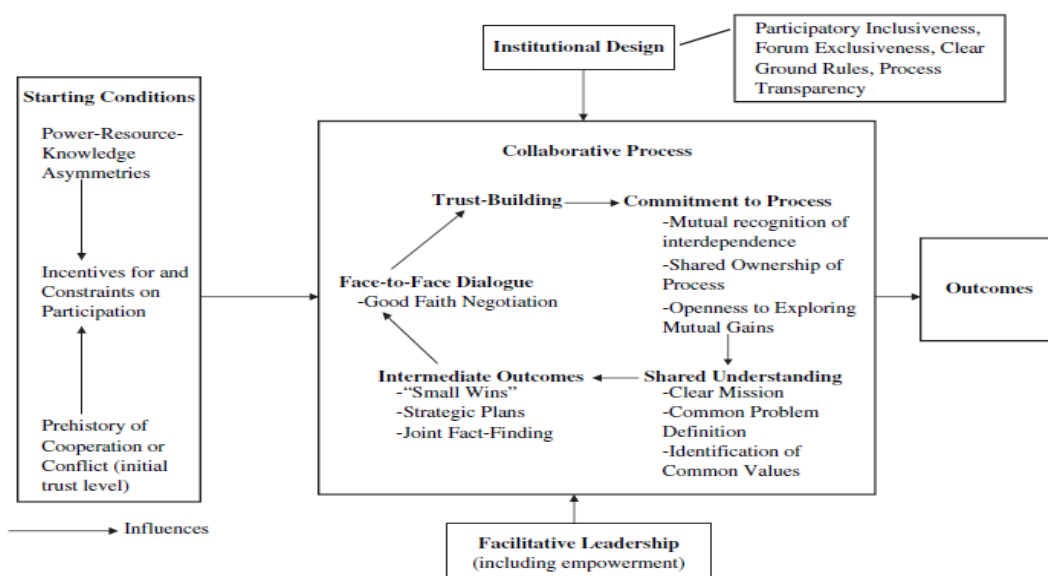
De tweede variabele in het model is leiderschap. Leiderschap heeft een essentiële rol in het samenwerkingsproces (Ansell en Gash, 2007: 550). Leiderschap biedt een sturende rol in het samenwerkingsproces door middel van één of meerdere (in-)formele leiders. Het gaat om faciliterend of ondersteunend leiderschap. De taken van een leider in een samenwerkingsproces zijn: het mobiliseren van stakeholders, opbouwen van vertrouwen, bepalen van basisregels en faciliteren van interactie tussen actoren (Ansell en Gash, 2007: 554-555). De aanname achter deze variabele is dat ondersteunend leiderschap de effectiviteit en het functioneren van het samenwerkingsproces beïnvloedt (Boogers, 2013: 18-19). De essentiële rol van leiderschap wordt door meerdere wetenschappers erkend. Zo ook door Emerson et al (2011: 9-15) die stellen dat leiderschap een drijfveer is van succesvol collaboratieve governance.

De derde variabele is institutioneel ontwerp. Ansell en Gash (2007) bedoelen hiermee het belang van protocollen en regels om het samenwerkingsproces te coördineren. De eerste indicator is de inclusiviteit en exclusiviteit van besluitvormingsforma. De tweede indicator is basisregels en proces transparantie als kenmerken van institutioneel ontwerp (Ansell en Gash, 2007: 555-557). Het institutioneel ontwerp leidt tot een kader van basisregels waarbinnen samenwerking plaatsvindt (Ansell en Gash, 2007: 550). Deze basisregels verbeteren de kwaliteit van procesvereisten, zoals: kwaliteit van persoonlijke contacten, vertrouwen, betrokkenheid en procesuitkomsten (Boogers, 2013: 19-20). Het mechanisme van deze variabele is dat institutioneel ontwerp de procesvereisten van een samenwerking beïnvloedt.

De vierde variabele is het samenwerkingsproces. Het samenwerkingsproces is herhalend en non-lineair van aard, omdat het een proces is dat zich heeft ontwikkeld in opeenvolgende fasen. Het proces is daarom door Ansell en Gash weergegeven als een cyclus (Ansell en Gash, 2007: 550). De eerste fase in de cyclus is face-to-face dialoog. Directe dialogen tussen stakeholders is noodzakelijk als medium voor onderhandeling en het doorbreken van barrières die samenwerking belemmeren. De tweede fase is het opbouwen van vertrouwen. De derde factor in de cyclus is commitment van actoren richting het proces. Ansell en Gash (2007: 558-559) zien in vertrouwen en commitment twee bepalende factoren voor het succes of falen van een samenwerking. De vierde fase is shared understanding. Dit betekent dat stakeholders een gemeenschappelijk beeld moeten ontwikkelen of overeenstemming moeten bereiken over een vraagstuk. De vijfde fase zijn tussentijdse resultaten. Dit betreft de aanname dat als er concrete en tussentijdse resultaten zijn dit de kans op succes van de samenwerking vergroot. De tussentijdse resultaten zorgen namelijk voor feedback en, indien succesvol, bevorderen ze de vorige fasen: vertrouwen, commitment en shared understanding (Ansell en Gash, 2007: 558-561). Deze laatste fase beïnvloedt dus weer de eerste fase en dit kenmerkt het herhalende en non-lineaire karakter van het samenwerkingsproces.

De theorie van collaborative governance heeft een paar tekortkomingen. Uit empirisch onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat machtige belangenhebbers het samenwerkingsproces manipuleren, overheidsinstanties soms commitment missen of dat wantrouwen een barrière vormt voor het samenwerkingsproces (Ansell en Gash, 2007: 561). Wat voor dit onderzoek een tekortkoming is, is dat deze theorie een verklaring mist waarom individuele belangen overgaan in gezamenlijke belangen en hoe wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren tot stand komt (Boogers, 2013: 20). De regional governance theorie in paragraaf 2.4.3 biedt hier wel een mogelijke verklaring voor. Een andere beperking is dat het theoretisch model vooral is bedoeld voor voortdurende samenwerking, terwijl samenwerking rond een maatschappelijke opgave ook tijdelijk van aard kan zijn (Ansell en Gash, 2007: 560). Een laatste tekortkoming van het model is volgens Emerson et al (2011: 5) de generaliseerbaarheid van het model dat volgens hen de toepasbaarheid op verschillende contexten beperkt.

Het theoretisch model van Ansell en Gash (2007) is in de onderstaande figuur visueel weergegeven:



Figuur 2.1: het theoretische model voor collaborative governance (Ansell en Gash, 2007: 550)

2.4 Governance in de metropool of regio

In deze vierde paragraaf wordt ten eerste beargumenteerd waarom het relevant is om te kijken naar specifieke vormen van governance op metropool of regionaal niveau dan een “gewone” governance-vorm. Vervolgens worden de twee relevantste vormen van governance op metropool en regionaal niveau voor dit onderzoek beschreven, namelijk: metropolitan en regional governance. In wetenschappelijke literatuur worden metropolitan en regional governance door elkaar gebruikt, omdat de twee concepten nauw met elkaar samenhangen en eenduidige definiëringen ontbreken (Miller en Lee, 2009: 126-128; Foster en Barnes, 2012: 272-273). De theoretische uiteenzettingen over deze twee vormen van governance vormen samen het antwoord op deelvraag 3.

2.4.1 Introductie

In regionaal onderzoek heeft de verschuiving van government naar governance vooral geleid tot nieuwe onderzoeken over samenwerkingsrelaties tussen gemeenten, bedrijven en instellingen (Boogers, 2013: 13). Deze regionale samenwerkingsrelaties zijn inherent aan theoretische noties achter governance en ideeën over regionale bestuurlijke hervormingen. Volgens Boogers (2013: 13) kunnen nieuwe theoretische concepten over regionale bestuurlijke hervormingen benoemd worden tot new regionalism. Kübler (2012: 405-406) illustreert dit enerzijds door te stellen dat discussies over regionale problemen voornamelijk werden gedomineerd over effectiviteit en efficiency, maar dat vanuit new regionalism regionale vraagstukken worden benaderd vanuit een context van (economische) globalisering. In deze context hebben lokale problemen, die voorheen door een individuele lokale overheid werden aangepakt, een regionale aanpak nodig (Miller en Lee, 2009: 126). Anderzijds heeft een hernieuwde aandacht en noodzaak voor kennisvorming over het regionale niveau in beleidsprocessen geleid tot nieuwe onderzoeken (Foster en Barnes, 2012: 272-273).

Een tweede centrale component uit de centrale vraag is de governance tussen provincie en metropoolgebieden. Theorieën over metropolitan en regional governance gaan over de organisatie van metropoolnetwerken en structuren tussen overheidsinstanties onderling of met maatschappelijk actoren en sluiten daarmee aan op de centrale vraag. Nieuwe theorieën over regional governance zijn gebaseerd op empirische resultaten uit onderzochte regio's. Deze empirische bevindingen maken theorieën over governance op regionaal niveau fundamenteel anders, dan theorieën over “gewone” governance. Bovendien proberen theorieën over governance in de regio antwoord te vinden op specifieke regionale vraagstukken of verschijnselen. Vanwege deze twee aspecten en de component uit de centrale vraagstelling is er gekozen om vormen van governance op regionaal niveau te behandelen in plaats van “gewone” governance-vormen.

2.4.2 Metropolitan governance

De governance tussen metropoolnetwerken en middenbestuur is een kernaspect van dit onderzoek. Het ligt daarom voor de hand om metropolitan governance nader te bekijken door te duiden wat nu metropolitan governance eigenlijk is en welke vormen daarin zijn te onderscheiden. Hedendaags onderzoek over metropolitan governance kenmerkt zich door te onderzoeken welke factoren beïnvloeden hoe een vorm van metropolitan governance zich manifesteert in de praktijk. Uit literatuur blijkt dat structuren en capaciteit factoren zijn die vormen van een metropoolnetwerk beïnvloeden (Miller en Lee, 2009; Foster en Barnes, 2012). Om dit uit te leggen zal in deze deelparagraaf ten eerste structuren worden behandeld. In de volgende deelparagraaf wordt ten tweede capaciteit behandeld.

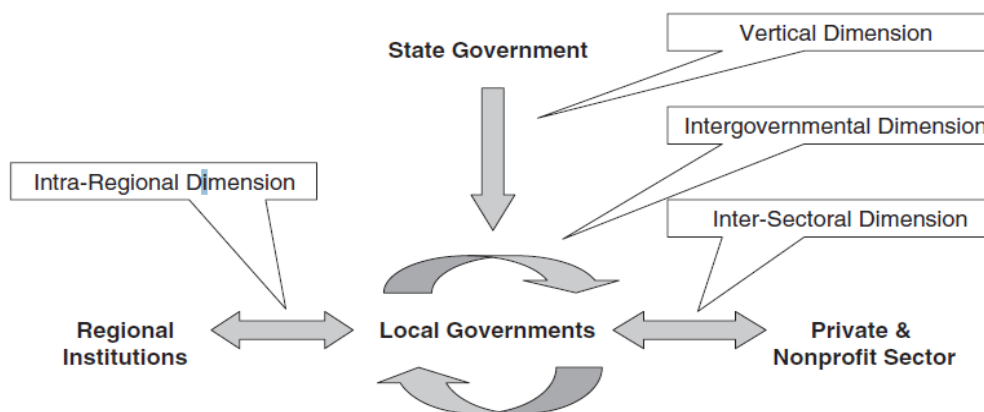
Een groeiende meerderheid van de wereldbevolking woont in metropoolregio's (Kübler, 2012: 402). Volgens meerdere onderzoeksrapporten is het aannemelijk dat deze trend doorzet (Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016; JSO, 2016; SOB, 2016). De opkomst van de metropoolregio als een eenheid van politieke processen en economische competitie wordt door meerdere Bestuurskundigen erkend (Miller en Lee, 2009: 126). Metropoolregio's zijn volgens Kübler (2012: 402-403) functioneel geïntegreerde territoriale systemen van economische, sociale en culturele uitwisseling voortgedreven door globalisering. In deze definitie gaat het niet meer om een stad als fysieke ruimte, maar om een grootstedelijk gebied waar stromingen van economische, sociale en culturele uitwisseling samenkomen en (daardoor) concentratiepunten zijn van kennis, informatie, kapitaal en personen. Vanwege deze samenkomst worden metropoolgebieden in literatuur gezien als broedplaats voor economische ontwikkeling, omdat kennis en informatie drijfveren zijn in moderne samenlevingen in de netwerkmaatschappij en de concentratiepunten ervoor zorgen dat deze factoren ruimschoots voorhanden zijn in metropoolgebieden. De ontwikkeling van metropoolgebieden kent volgens sommige wetenschappers ook keerzijdes, zoals ontvolking en afnemende leefbaarheid van plattlandsgebieden en negatieve effecten op de milieukwaliteit van metropoolgebieden (Bekkers, 2012: 39).

Metropolitan governance impliceert dat maatschappelijke vraagstukken in metropoolregio's worden benaderd door middel van samenwerking tussen actoren in formele of informele netwerken. In deze netwerken werken lokale overheden samen met andere overheidsorganisaties van verschillende overheidsniveaus, private actoren en organisaties uit het maatschappelijk middenveld (Kübler, 2012: 403). Metropolitan governance is een derde perspectief in het wetenschappelijke debat over de organisatie van governance in metropoolregio's. Het heeft de Governance Network Theory aan het debat toegevoegd. Het debat bestond sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw uit twee tradities, namelijk: hiërarchische besluitvorming (metropolitan reform tradition) en competitie (public choice tradition) (Kübler, 2012: 403-405). Metropolitan governance is gebaseerd op het idee dat beleid en besluitvorming niet alleen tot stand komen op een hiërarchische (traditionele wijze), maar ook via onderhandeling. Volgens Kübler (2012: 405) sluit metropolitan governance aan bij multilevel governance (bijvoorbeeld Hooghe en Marks, 2003). Dit komt doordat metropolitan governance, net als multilevel governance, uitgaat van samenwerking en besluitvorming tussen autonome actoren over het niveau van verschillende sectoren heen (Kübler, 2012: 405). Een aanvulling hierop is dat het bij metropolitan governance niet direct gaat om lokaal belang. Metropoolregio's zijn knooppunten in een netwerksamenleving. Als knooppunten zijn metropoolgebieden geen geïsoleerde territoriale systemen, maar maken ze deel uit van een globaal netwerk (Kübler en Heinelt, 2005: 14; Bekkers, 2012: 39). Daardoor overstijgen de belangen van metropoolregio's het lokale niveau (Kübler, 2012: 405-406). Een tweede aanvulling is dat lokale of provinciale overheden politieke entiteiten zijn en dat zijn metropoolregio's niet, maar traditionele relaties tussen verschillende overheidsniveaus zouden wel onder druk staan door de opkomst van metropoolregio's (Miller en Lee: 2009, 126-127).

Miller en Lee (2009) classificeren vormen van regional governance vanuit relaties tussen overheidsinstanties, non-profit sector, private sector en regionale instituties. Deze theorie biedt daardoor interessante inzichten over relaties tussen verschillende overheidsniveaus en metropoolgebieden. De definitie van regional governance is volgens Miller en Lee (2009): een verticale relatie tussen verschillende overheidsniveaus en een set van horizontale relaties tussen lokale overheden onderling en tussen lokale overheden en de non-profit sector, private sector en/of regionale instituties (Miller en Lee, 2009: 126). De onderliggende theoretische

aanname is dat stedelijke problemen zijn opgeschaald naar het regionale niveau en dat hierdoor vraagstukken een governance-benadering in een regio nodig hebben (Miller en Lee, 2009: 126-127).

Het model van Miller en Lee (2009) is gebaseerd op empirie om vormen van metropolitan governance te conceptualiseren, meten en vergelijken (Miller en Lee, 2009: 127). Om dit te doen, hebben zij een viertal structuurdimensies ontwikkeld. Uit deze dimensies zijn drie vormen van metropolitan governance afgeleid, namelijk: fully integrated, state centric en mixed model. De vier dimensies zijn structuren die een kader schetsen, waarin vormen van metropolitan governance zich voordoen. Het model kan daarvoor dienen als analysemiddel om relaties en structuren tussen organisaties in een metropoolgebied te onderzoeken. Voor dit onderzoek kan dat mogelijk inzicht bieden in hoe een metropoolnetwerk zich verhoudt tot een middenbestuur en daarom is ervoor gekozen om deze theorie op te nemen in het theoretisch kader. De eerste dimensie in het model betreft een verticale relatie tussen verschillende overheidsniveaus (Miller en Lee, 2009: 131). Vanuit de theorie wordt dit voornamelijk geïnterpreteerd als de fundamentele relatie tussen overheidsniveaus die wordt beïnvloed door een institutioneel ontwerp. Een onderdeel hiervan is bijvoorbeeld de formele relatie tussen provincie en gemeenten. Zo hebben provincies een toezichhoudende rol op gemeenten (Herweijer en Castenmiller, 2015: 89). De tweede dimensie is de intergouvernementele relatie. In deze dimensie gaat het om horizontale relaties tussen lokale overheden in een metropoolgebied. Dit betreft de interacties tussen lokale overheidsinstanties, waaruit de mate van fragmentatie in een metropoolgebied moet blijken (Miller en Lee, 2009: 131). De derde dimensie is de intersectorale dimensie. Het betreft de relatie tussen lokale overheden en de private en non-profit sector (Miller en Lee, 2009: 132). De laatste en vierde dimensie is de interregionale dimensie. Het gaat om de relatie tussen lokale overheden en regionale instituties. Het model van Miller en Lee (2009) is hieronder visueel weergegeven:



Figuur 2.2: het theoretische model voor metropolitan governance (Miller en Lee, 2009: 131)

Miller en Lee (2009) hebben uit de vier dimensies drie structuurvormen afgeleid. De eerste vorm is een fully integrated model. In dit model zijn de horizontale relaties het meest dominant. De tweede is een state centric model. In deze vorm van metropolitan governance is de verticale relatie dominant. De derde vorm is een mixed model (Miller en Lee, 2009: 140-141). In de theorie komt het er eigenlijk op neer dat dit een restcategorie is. Het derde model impliceert daarmee een nuance tussen verticale en horizontale relaties tussen lokale overheden, waarin er alsnog verschil kan zijn in de relaties tussen lokale overheden, regionale instituties, private sector en non-profit sector. Voor dit laatste aspect onderscheiden Miller en

Lee (2009, 140) geen vierde model, omdat zij in de onderzochte casussen geen significant verschil constateren.

Dit laatste is tegelijkertijd een aanknopingspunt voor een tekortkoming van het model. Het model gaat in op relaties tussen lokale overheden, private sector, non-profit sector en regionale instituties, maar niet tussen andere overheidsniveaus én het maatschappelijk middenveld, private sector en/of regionale instituties. Een andere tekortkoming van het model is dat het ontwikkeld is op basis van empirie uit metropoolregio's in de Verenigde Staten (Miller en Lee, 2009: 126). Het heeft daardoor een beperkte generaliseerbaarheid op Europese landen. Wat een tekortkoming is voor dit onderzoek is dat het model alleen ingaat op de structuur van een metropolitan governance en niet op hoe deze tot stand komen of wat de capaciteit van een dergelijke governance is. Voor het tot stand komen van de structuur biedt het samenwerkingsproces van Ansell en Gash (2007) een verklaring. Deze theorie beschrijft namelijk welke factoren beïnvloeden hoe een samenwerking tot stand komt. Voor de capaciteit zal er ten slotte een andere theorie worden beschreven.

2.4.3 Regional governance

Een andere factor die een vorm een metropolitan governance beïnvloedt, is capaciteit (Foster en Barnes, 2012). Met capaciteit wordt het vermogen van een netwerk bedoeld. Dit vermogen beïnvloedt in hoeverre een netwerk in staat is om een regionaal doel te behalen of om tot collectieve actie te komen (Foster en Barnes, 2012). Foster en Barnes (2012) beschrijven een framework om de capaciteit van regional governance te analyseren (Foster en Barnes, 2012: 273). Dit framework biedt inzicht in welke factoren de capaciteit van een regional governance beïnvloeden. Om deze reden is het model van Foster en Barnes interessant om te gebruiken.

Foster en Barnes (2012) bouwen voort op theorieën over politiek als de (regional) regime-theory en urban regime-theory (Foster en Barnes, 2012: 274 en als voorbeeld Stone, 2005 en Hamilton, 2004). Dit soort theorieën biedt verklaringen over waarom individuele belangen van een actor zich ontwikkelen tot een gezamenlijk belang in een coalitie, regime of netwerk. Deze theorieën vormen daarmee een aanvulling op de theorie van Ansell en Gash (2007). Het framework van Foster en Barnes (2012) is een eveneens aanvulling op andere theorieën over regional of metropolitan governance, aangezien deze theorie ingaat op de capaciteit van een regional governance in plaats van de structuur ervan (Foster en Barnes, 2012: 273). Het framework kan volgens Foster en Barnes (2012) patronen, kenmerken en trends zichtbaar maken in verschillen van regional governance en een theoretische basis vormen voor een discussie over regionale capaciteit (Foster en Barnes, 2012: 278).

Foster en Barnes (2012) proberen de vraag te beantwoorden wat regional governance nu eigenlijk is. Volgens hen bestaat er onduidelijkheid over de definiëring in het wetenschappelijke debat. De twee auteurs definiëren regional governance als: 'bewuste pogingen van meerdere actoren om doelen te bereiken in meerdere jurisdicties (Foster en Barnes, 2012: 273-274). Deze definitie scherpen zij aan door drie componenten uit te lichten. Ten eerste dat regional governance juridische, sectorale (publiek, privaat, academisch en non-profit) en functionele grenzen (bijvoorbeeld: milieu, economie en sociaal) overschrijdt. Ten tweede dat regional governance instituties, middelen en structuren omvat die regionale actie tot stand brengen of implementeren. Ten derde is de doelstelling van een regional governance gerelateerd aan het oplossen van een regionaal probleem of het benutten van regionale kansen (Foster en Barnes, 2012: 273-274).

Foster en Barnes (2012) onderscheiden in hun model vijf dimensies van regional governance. Zij stellen dat deze dimensies regional governance beschrijven voor een bepaalde tijd, plaats en beleidsdoel (Foster en Barnes, 2012: 274). De achterliggende assumptie is dat een sterkere regional governance capaciteit leidt tot meer positieve regionale uitkomsten (Foster en Barnes, 2012: 279). De eerste dimensie is actorgroepen. Het gaat hier voornamelijk om de karakteristieken van actoren in een regional governance en de vraag of relevante actoren in het netwerk aanwezig zijn. Een eerste indicator is de samenstelling van de actorgroep. Hiermee wordt bedoeld of de stakeholders die nodig zijn om het doel van het netwerk te realiseren, ook daadwerkelijk betrokken zijn. Een tweede indicator is of het type leiderschap aanwezig is dat nodig is om het doel te bereiken. De derde indicator is commitment van verschillende actoren (Foster en Barnes, 2012: 275-276). Foster en Barnes (2012: 276) geven bij de eerste twee indicatoren aan dat deze per casus specifiek zijn. De eerste dimensie impliceert het mechanisme dat karakteristieken van actorgroepen de realisering van het doel van het netwerk beïnvloeden.

De tweede dimensie is agenda. Het betreft de assumptie dat de formulering van een vraagstuk van cruciaal belang is voor de realisering van een beleidsdoelstelling. De eerste indicator is agenda framing. Agenda framing betekent volgens Foster en Barnes (2012) hoe de visie, doelen, alternatieven en prioriteiten van het vraagstuk geformuleerd zijn. De tweede indicator is agenda assessment door een actorgroep. Deze indicator varieert van het slecht en incompleet analyseren van de agenda tot aan het grondig analyseren van de agenda. De eerste twee indicatoren kunnen ervoor zorgen dat individuele belangen van een enkele actor zich ontwikkelen tot gemeenschappelijke belangen van een netwerk. Dit aspect vormt dus een aanvulling op de theorie van Ansell en Gash (2007). De derde indicator is popular comprehension van de agenda. Foster en Barnes (2012) bedoelen hiermee dat het onderwerp van de agenda door de samenleving wordt begrepen, dus de vertaling van de agenda richting het volk (Foster en Barnes, 2012: 276-277). Het geïmpliceerde mechanisme van deze dimensie is dat de agenda de realisering van regionale beleidsdoelstelling beïnvloedt.

De derde dimensie is interne capaciteit. Deze dimensie betreft de hoeveelheid middelen, die nodig zijn, om een doel te realiseren. De eerste indicator hiervoor is de hoeveelheid geld en middelen. De tweede indicator is de mate van kennis en expertise om effectief te handelen. Bij de derde indicator gaat het om de mate van legitimiteit en autoriteit om beslissingen te maken en te handelen (Foster en Barnes, 2012: 277). Deze dimensie impliceert hiermee het mechanisme dat interne capaciteit de effectiviteit om een doel te halen beïnvloedt.

De vierde dimensie is externe capaciteit. De externe capaciteit impliceert de vaardigheden en het bereik van een actorgroep om externe middelen te mobiliseren. Foster en Barnes (2012) maken onderscheid tussen het statelijke en federale niveau in de Verenigde Staten en dit zijn tegelijk ook de eerste twee indicatoren van externe capaciteit. De invloed kan zowel formeel als informeel van aard zijn. De derde indicator is de verbondenheid richting organisaties om middelen te mobiliseren (Foster en Barnes, 2012: 277). Het mechanisme dat hieruit blijkt is dat externe capaciteit de beleidsuitkomsten van een regional governance beïnvloeden.

De laatste dimensie is implementatie ervaring. In deze dimensie zit de assumptie dat ervaring de kans op effectieve regionale actie vergroot. De eerste indicator is de mate van ervaring met regionale actie. De tweede indicator is de mate van ervaring met het regionale doel. Van de twee indicatoren is het uitgangspunt dat actoren met ervaring kunnen voortbouwen op inzichten en kennis. De derde indicator is de mate waarin een netwerk ervaring

institutionaliseert in beleidsprocessen. Dit betreft het normaliseren van gewoontes van effectief regional governance. Het moet wel gaan om relevante en geschikte praktijken en structuren, want anders zal de institutionalisering eerder tegeneffecten hebben (Foster en Barnes, 2012: 277-278). Het geïmpliceerde mechanisme is dat geïnstitutionaliseerde ervaring effectieve regionale actie beïnvloedt.

Het model kent een aantal implicaties. De eerste implicatie is dat er weinig aandacht is voor de structuren van een governance, die juist de vormen, arrangementen en regels bepalen waarbinnen de capaciteit opereert (Foster en Barnes, 2012: 278). Deze tekortkoming wordt in dit theoretisch kader aangevuld met de theorie van Miller en Lee (2009). Een tweede implicatie is de uniciteit van elke casus en de capaciteit behoorlijk kan verschillen per casus. Een derde implicatie is dat de relaties tussen de vijf dimensies ongelijkwaardig zijn en daardoor kan dit de validiteit van resultaten negatief beïnvloeden. Een vierde implicatie is dat een aantal indicatoren lastig te meten zijn. Een laatste implicatie is dat na empirische toepassing van het model mogelijk blijkt dat het te globaal is en dat daardoor specificatie naar een bepaald doel nodig is. Bijvoorbeeld dat bij een economische opgave sommige indicatoren invloedrijker zijn, dan dat deze indicatoren zijn bij bijvoorbeeld een culturele opgave (Foster en Barnes, 2012: 278-279). In de onderstaande tabel staan de dimensies weergegeven:

Dimension	Indicators
1. Actor Group	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stakeholders (cross-sector, -jurisdiction, -function, -level) to achieve goal 2. Leadership to achieve goal 3. Commitment to group and purpose
2. Agenda	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agenda framing 2. Agenda assessment 3. Popular comprehension of agenda
3. Internal Capacity	<ol style="list-style-type: none"> 1. Money/resources to act 2. Information/expertise to act 3. Authority/legitimacy to act
4. External Capacity	<ol style="list-style-type: none"> 1. Federal-level influence 2. State-level influence 3. Connectedness to relevant external regions, organizations, coalitions
5. Implementation Experience	<ol style="list-style-type: none"> 1. Level of overall region-scale activity 2. Level of region-scale activity on goal 3. Institutionalization of experience

Figuur 2.3: het theoretische model voor regional governance (Foster en Barnes, 2012: 275)

2.5 Beantwoording deelvragen 1 & 2 en samenvatting

In dit hoofdstuk werden de eerste twee deelvragen beantwoord aan de hand van een theoretisch kader. In het eerste deel van het theoretisch kader werd deelvraag 1 beantwoord: ‘Wat zijn de meest relevante noties van het theoretische concept collaborative governance?’.

In het tweede deel van het theoretisch kader werd de deelvraag 2 beantwoord: ‘Wat zijn de meest relevante noties van de theoretische concepten metropolitan en regional governance?’

Als theoretische basis werd het concept governance uiteengezet als alternatief op traditionele vormen van sturing. Vanuit de veronderstelling dat een overheidsinstantie fungeert als een netwerkpartij werd de Governance Network Theory beschreven. Deze theorie wordt gekenmerkt door vier hoofdconcepten. Ten eerste actoren, wederzijdse afhankelijkheid en frame. Ten tweede interactie en complexiteit. Ten derde institutionele kenmerken. Ten vierde het hoofdconcept netwerkmanagement. Na deze theoretische basis werd in paragraaf 2.3 collaborative governance uiteengezet. De meest relevante noties van het theoretische concept collaborative governance kwamen naar voren uit het model van Ansell en Gash (2007). Deze noties waren: startvoorwaarden, institutioneel ontwerp, leiderschap en samenwerkingsproces. Startvoorwaarden, institutioneel ontwerp en leiderschap zijn factoren voor een succesvolle samenwerking. In het samenwerkingsproces zelf zijn succesfactoren: face-to-face dialoog, opbouwen van vertrouwen, commitment, shared understanding en tussentijdse resultaten (Ansell en Gash, 2007: 543). Deze noties vormen het antwoord op deelvraag 1.

Uit literatuur blijkt dat structuren en capaciteit concepten zijn die vormen van een metropolitan governance beïnvloeden. Voor structuren onderscheiden Miller en Lee (2009) in hun model vier structuurdimensies die beïnvloeden hoe een vorm van metropolitan governance zich voordoet in de praktijk. Dit zijn: verticale relatie, intergouvernementele relatie, intersectorale relatie en interregionale relatie. Foster en Barnes (2012) differentieerden in hun model vijf dimensies die de capaciteit van een regional governance beïnvloeden. De vijf dimensies zijn: actorgroepen, agenda, interne capaciteit, externe capaciteit en implementatie ervaring. De noties uit de theorieën van Miller en Lee (2009) en Foster en Barnes (2012) vormen het antwoord op deelvraag 2.

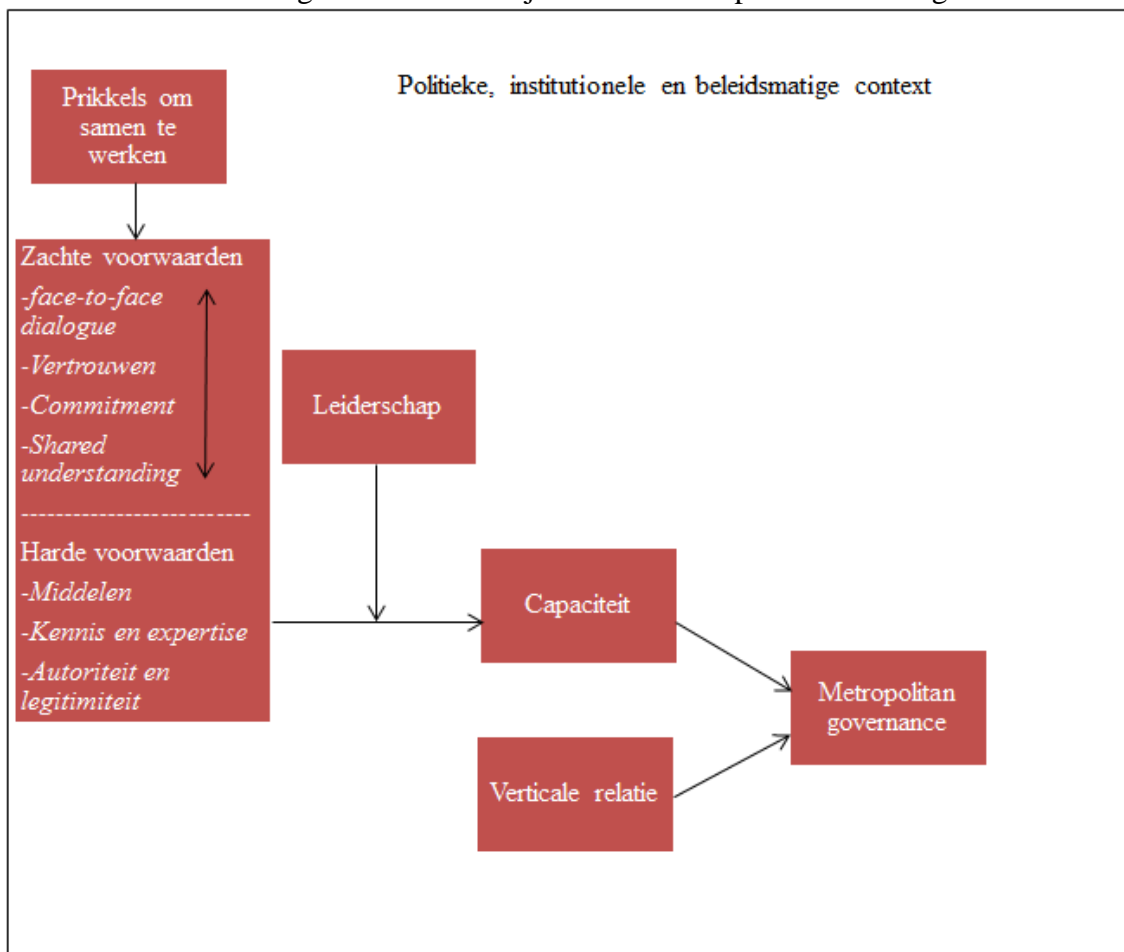
Hoofdstuk 3: Conceptueel model en methodologie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat is onderzocht en hoe dat is gedaan. In paragraaf 2 en 3 worden het conceptueel model en analysekader gepresenteerd. Met het conceptueel model wordt antwoord gegeven op deelvraag 3. Het conceptueel model wordt gebruikt om in hoofdstuk 4 de empirie uit de casussen en de theoretische relaties uit hoofdstuk 2 gestructureerd te analyseren. De casussen zijn Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. De keuze voor deze drie casussen wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1. In paragraaf 4 wordt een methodologische verantwoording gegeven voor de onderzoeksstrategie, methoden en technieken. In paragraaf 5 wordt beargumenteerd hoe de kwaliteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd.

3.2 Conceptueel model

Het model bestaat uit de relevantste variabelen en causale relaties van het theoretisch kader. Er worden geen hypothesen geformuleerd, vanwege het kwalitatieve karakter van het onderzoek. Desalniettemin, zijn verwachtingen inherent aan een conceptueel model. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op de theoretische noties uit het vorige hoofdstuk. Het conceptueel model biedt de mogelijkheid om empirie op een gestructureerde wijze te onderzoeken, omdat het aangeeft welke variabelen en relaties worden onderzocht. De onderstaande afbeelding maakt inzichtelijk hoe het conceptueel is samengesteld:



Figuur 3.1: het conceptueel model. Een pijl staat voor 'beïnvloedt'

Het conceptueel model wordt gebruikt om in hoofdstuk 4 de empirie uit drie casussen en de theoretische relaties te onderzoeken. Als het model wordt bekeken is er ten eerste te zien dat alle variabelen en causale relaties plaatsvinden binnen een context. Deze contextfactor wordt door verschillende theorieën in het theoretisch kader erkend (Foster en Barnes, 2012; Miller en Lee, 2009; Koppenjan en Klijn, 2004). De context heeft invloed op de verschillende variabelen en causale relaties. Deze beïnvloeding is naar voren gekomen in het theoretisch kader, waaruit bleek dat aspecten van governance zich afspelen in een context van traditionele (verticale) relaties en instituties. In het onderzoek is het geen doel op zich om de context te beschrijven, maar de context is wel nodig als realisatie dat onderzoeksbevindingen zich afspelen binnen een politieke, institutionele en beleidsmatige context (Koppenjan en Klijn, 2004: 110-11).

Het conceptueel model geeft weer welke variabelen metropolitan governance beïnvloeden. Metropolitan governance is daarom de afhankelijke variabele in het model. Metropolitan governance impliceert dat maatschappelijke vraagstukken in metropoolregio's worden benaderd door middel van samenwerking tussen actoren in formele of informele netwerken. In deze netwerken werken lokale overheden samen met andere overheidsorganisaties van verschillende overheidsniveaus, private actoren en organisaties uit het maatschappelijk middenveld (Kübler, 2012: 403). In het theoretisch kader werd benoemd dat in hedendaags onderzoek over metropolitan governance het gaat om in welke vorm een metropolitan governance zich manifesteert. In dit onderzoek wordt daarbij gekeken hoe een dergelijke vorm zich verhoudt tot een middenbestuur.

Uit het theoretisch kader kan worden afgeleid dat capaciteit en structuren variabelen zijn die een metropolitan governance beïnvloeden (Miller en Lee, 2009 en Foster en Barnes, 2012).

1- Capaciteit

Uit het theoretisch kader blijkt dat capaciteit een variabele is die beïnvloedt hoe een vorm van metropolitan governance zich manifesteert (Foster en Barnes, 2012). Capaciteit is een begrip dat losstaand weinig zegt, omdat het wordt beïnvloedt door voorwaarden in een samenwerkingsproces. Capaciteit is daarom een intermediërende variabele in het model. De voorwaarden voor het samenwerkingsproces zijn een onafhankelijke variabele. Ondanks dat voorwaarden een onafhankelijke variabele zijn, is deze variabele volgens de theorie afhankelijk van prikkels om samen te werken:

a. *Prikkels om samen te werken*

Uit het model van Ansell en Gash (2007) blijkt dat prikkels een samenwerkingsproces beïnvloeden. Prikkels zijn factoren die een noodzaak creëren om samen te werken. Voorbeelden van drijfveren van prikkels zijn: wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en/of solidariteit. (Boogers, 2013: 18). Het samenwerkingsproces bestaat uit voorwaarden die een samenwerking succesvol maken. Deze voorwaarden zijn de volgende variabele.

b. *Voorwaarden*

In het conceptueel model wordt onderscheid gemaakt tussen zachte en harde voorwaarden. Zachte voorwaarden zijn afgeleid uit het model van Ansell en Gash (2007). Dit zijn voorwaarden die lastig concreet uit te drukken zijn en daarom zijn ze gecategoriseerd als zachte voorwaarden. Uit het model van Ansell en Gash (2007) bleek dat de zachte voorwaarden elkaar in een cyclus

beïnvloeden. Deze beïnvloeding is als pijl opgenomen in het conceptueel model. Foster en Barnes (2012) beschreven in hun model eveneens voorwaarden als dimensies. Verschillende voorwaarden komen overeen en deze worden gecombineerd met de voorwaarden van Ansell en Gash (2007). Andere voorwaarden komen niet overeen en deze zijn dus een aanvulling op het model van Ansell en Gash (2007). Deze voorwaarden zijn concreter uit te drukken en daarom worden ze in het model ‘harde voorwaarden’ genoemd.

- i. *Zachte voorwaarden.* De zachte voorwaarden zijn onderdeel van het samenwerkingsproces van Ansell en Gash (2007):
 1. *Face-to-face dialogue*
Face-to-face dialogue zijn directe dialogen tussen stakeholders. De directe dialogen zijn een medium voor onderhandeling en het doorbreken van barrières die samenwerking belemmeren (Ansell en Gash, 2007: 558).
 2. *Vertrouwen*
Vertrouwen tussen actoren. Door vertrouwen kunnen sterke of zwakke relaties tot stand komen in een samenwerking (Koppenjan en Klijn, 2004: 72). Vertrouwen beïnvloedt het samenwerkingsproces, omdat het sociaal kapitaal tussen actoren kan versterken (Koppenjan en Klijn, 2004: 83-84).
 3. *Commitment*
Commitment van actoren om samen te werken en betrokkenheid richting het vraagstuk. Commitment beïnvloedt het samenwerkingsproces, omdat het bereidwilligheid en verantwoordelijkheid om actie te ondernemen versterkt (Ansell en Gash, 2007: 559).
 4. *Shared understanding*
Een gezamenlijk beeld of overeenstemming over het vraagstuk tussen actoren. In de theorie wordt verondersteld dat een shared understanding de effectiviteit van een samenwerking vergroot, omdat het zorgt dat actoren meer op één lijn zitten (Ansell en Gash, 2007: 559).
- ii. *Harde voorwaarden.* De harde voorwaarden komen tot stand door de samenstelling van actoren in een netwerkverband. Het gaat dus om de vraag of relevante actoren in de metropolitan governance aanwezig zijn om een vraagstuk adequaat op te lossen (Foster en Barnes, 2012: 275-276; Ansell en Gash, 2007: 556). De voorwaarden zijn:
 1. *Middelen*
Aanwezigheid van actoren die middelen inbrengen om vraagstukken efficiënt op te lossen.
 2. *Informatie en expertise*
Aanwezigheid van actoren die informatie en expertise bezitten om vraagstukken effectief op te lossen.
 3. *Autoriteit en legitimiteit*
Aanwezigheid van actoren die autoriteit en legitimiteit hebben om handelen en besluiten te rechtvaardigen (Foster en Barnes, 2012: 275-276).

Het effect van voorwaarden op capaciteit wordt beïnvloed door een andere variabele, namelijk leiderschap:

c. *Leiderschap*

De variabele leiderschap is een moderatorvariabele in het conceptueel model. Uit het theoretisch kader is gebleken dat leiderschap een essentiële rol heeft in het samenwerkingsproces (Ansell en Gash, 2007; Foster en Barnes, 2012; Emerson et al., 2011). Leiderschap heeft een rol om de voorwaarden te mobiliseren of ondersteunen. Leiderschap heeft daardoor invloed op de mate van voorwaarden. Voorbeelden zijn dat leiders middelen mobiliseren of een invloedrijke rol hebben in het opbouwen van vertrouwen (Ansell en Gash, 2007: 554-555). Als leiderschap de mate van voorwaarden beïnvloedt, kan leiderschap het effect van voorwaarden op capaciteit veranderen. Leiderschap heeft dus effect op de oorzaak-gevolgrelatie tussen een onafhankelijke variabele en afhankelijke variabele en daarom is leiderschap een moderatorvariabele.

2- Structuren: verticale relatie

Uit de theorie van Miller en Lee (2009) blijkt dat structuren beïnvloeden hoe een metropolitan governance zich manifesteert. Uit het theoretisch kader is daarbij gebleken dat een structuur wordt beïnvloed door relaties. In het model van Miller en Lee (2009: 131) is de verticale relatie de relatie tussen verschillende overheidsniveaus. Deze verticale relatie is in het conceptueel model een onafhankelijke variabele. In het model betekent dat de verticale relatie metropolitan governance beïnvloedt. De verticale relatie kan eveneens inzichtelijk maken hoe een metropolitan governance zich verhoudt tot een middenbestuur, omdat met deze variabele relaties tussen verschillende overheidsniveaus worden onderzocht. Er is gekozen om de andere relaties van Miller en Lee (2009) niet op te nemen in het model, omdat deze relaties het model onnodig complex maken en om de praktische haalbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Daarnaast gaat de centrale vraagstelling uit van de governance tussen metropoolnetwerken en provincie en dit maakt de andere relaties minder relevant.

3.3 Operationalisering en analysekader

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als operationaliseren. Operationaliseren is in feite het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische concepten om de interne validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek te waarborgen (Van Thiel, 2015: 55). Van Thiel (2015: 55-56) beschrijft drie stappen om tot een juiste operationalisering te komen. De eerste stap is om een definitie te geven aan een theoretisch begrip om af te bakenen wat onderzocht gaat worden. In de tweede stap worden indicatoren geformuleerd om een theoretisch concept meetbaar te maken. In de laatste stap wordt bepaald welke waarden de variabelen aannemen. De waarden sturen onder meer welke onderzoeksmethoden geschikt zijn om de variabelen te onderzoeken (Van Thiel, 2015: 56).

De onderstaande tabel beschrijft van elke variabele een wetenschappelijke definitie en indicatoren. De onderzoeksmethoden komen aanbod in de volgende paragrafen.

Variabele	Definitie	Indicator
Metropolitan governance	Metropolitan governance impliceert dat maatschappelijke	- Samenwerking tussen lokale overheden en

<p><i>(afhankelijke variabele)</i></p>	<p>vraagstukken in metropoolregio's worden benaderd door middel van samenwerking tussen actoren in formele of informele netwerken. In deze netwerken werken lokale overheden samen met andere overheidsorganisaties van verschillende overheidsniveaus, private actoren en organisaties uit het maatschappelijk middenveld (Kübler, 2012: 403).</p>	<p>organisaties uit de private, publieke of non-profit sector</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking voor een maatschappelijk vraagstuk op metropoolniveau
<p>Capaciteit <i>(intermediërende variabele)</i></p>	<p>Kenmerken van een regionaal netwerk. Deze kenmerken weerspiegelen hoe actoren gezamenlijk beslissingen nemen om het netwerk te organiseren, welke passende middelen zij gebruiken en hoe zij handelen richting een specifiek regionaal vraagstuk (Foster en Barnes, 2012: 273).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting besluitvormingsfora van netwerken - Relevantste maatregelen richting een regionaal probleem uit een beleidsprogramma
<p>Prikkels om samen te werken <i>(onafhankelijke variabele)</i></p>	<p>Factoren die een noodzaak creëren voor actoren om samen te werken. Wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en solidariteit zijn hierin drijfveren voor collectieve actie (Ansell en Gash, 2007: 551-554; Boogers, 2013: 18).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Perceptie van actoren van een probleemsituatie (noodzaak) die er voor zorgt dat actoren samenwerken - Perceptie van actoren van wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en/of solidariteit tussen actoren
<p><u>Zachte voorwaarden</u> <i>(onafhankelijke variabele)</i> <i>Face-to-face dialogue</i></p>	<p>Directe dialogen tussen stakeholders als medium voor onderhandeling en het doorbreken van barrières (Ansell en Gash, 2007: 550).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formele overlegfora waarin actoren direct in gesprek zijn met elkaar
<p><i>-Vertrouwen</i></p>	<p>De verwachting van actoren ten opzichte van andere actoren dat actoren in het onderhandelingsproces de waarheid spreken en eerlijk zijn over hun doelen, intenties en acties. Vertrouwen betekent dat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percepties van actoren ten opzichte van de doelen, intenties en acties van andere actoren - Positieve verwachtingen van actoren dat andere actoren aan hun

	elke partij in het onderhandelingsproces erop kan rekenen dat anderen aan hun verplichtingen voldoen, geen opportunistisch gedrag vertonen en belangen van andere actoren respecteren (Murdock et al., 2005: 242; Koppenjan en Klijn, 2004: 83-84).	verplichtingen voldoen, geen opportunistisch gedrag vertonen en belangen van andere actoren respecteren.
<i>-Commitment</i>	Verbondenheid en/of betrokkenheid van actoren richting een samenwerking, andere actoren of vraagstuk. Dit uit zich in bereidwilligheid en verantwoordelijkheid om zich in te zetten ('t Hart, 2014: 41-42; Ansell en Gash, 2007: 556; Foster en Barnes, 2012: 276)	<ul style="list-style-type: none"> - De mate van bereidwillig zijn van actoren om zich in te zetten - Perceptie van actoren dat taken of plichten naar behoren moeten worden uitgevoerd
<i>-Shared understanding</i>	Gemeenschappelijk beeld van actoren of overeenstemming tussen actoren over een vraagstuk (Ansell en Gash, 2007: 560).	<ul style="list-style-type: none"> - Een gezamenlijke agenda van actoren, waaruit hun gezamenlijk beeld of overeenstemming over een vraagstuk blijkt
<u>Harde voorwaarden</u> (onafhankelijke variabele) <i>Middelen</i>	Hulpbronnen die ingezet kunnen worden door actoren zowel financieel, materieel of personeel (Koppenjan en Klijn, 2004: 46-47).	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van actoren met relevante middelen om een vraagstuk adequaat op te lossen - Middelen die worden ingezet
<i>Kennis en expertise</i>	(On-)bewust vermogen van actoren dat bestaat uit informatie, ervaring, vaardigheden en houding om taken te realiseren (Weggeman, 1997: 58; Foster en Barnes, 2012: 277).	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van actoren met relevante informatie, ervaring, vaardigheden en houding over een vraagstuk
<i>Autoriteit en legitimiteit</i>	Formele of democratische macht van actoren om beslissingen te nemen of te handelen (Foster en Barnes, 2012: 277; Koppenjan en Klijn, 2004: 145 en 156).	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van actoren met autoriteit en legitimiteit om te beslissen en handelen
<i>Leiderschap (moderatorvariabele)</i>	Faciliterend leiderschap om voorwaarden in een netwerkverband te bevorderen (Van Wart, 2012: 106-107;	<ul style="list-style-type: none"> - Formele rol van leiders in een metropolitan governance - Type leiderschap van

	<p>Ansell en Gash, 2007: 554-555; Foster en Barnes, 2012: 275-276).</p>	<p>leiders in een metropolitan governance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap op het mobiliseren van stakeholders met relevante middelen, informatie, expertise, autoriteit en legitimiteit - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap op het faciliteren van interactie tussen actoren - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap op het opbouwen van vertrouwen - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap op het versterken van commitment - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap op het proces om te bevorderen dat individuele belangen resulteren in een gezamenlijk beeld of overeenstemming - Perceptie van actoren over de invloed van leiderschap om het effect van voorwaarden op capaciteit te veranderen
<p>Verticale relatie (<i>onafhankelijke variabele</i>)</p>	<p>Formele verticale relatie(s) tussen overheidsniveaus (Miller en Lee, 2009: 131; Rhodes en Marsh, 1992: 181).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Relaties en belangen tussen overheden die kunnen blijken uit een institutioneel kader bestaande uit regels, wetten en bestuursakkoorden waarin formele verhoudingen tussen overheidsniveaus zijn vastgelegd

Figuur 3.2: analysekader

3.4 Strategie, methoden en technieken

In deze paragraaf worden de keuzen voor de onderzoeksstrategie, methoden en technieken toegelicht en verantwoord. Een onderzoeksstrategie impliceert een overkoepelende logica van het onderzoek. In die logica worden meerdere methoden gebruikt om de juiste gegevens te

verzamenen. Om de verzamelde gegevens te kunnen gebruiken, worden er bepaalde technieken gebruikt om de gegevens te analyseren. Oftewel, strategie, methoden en technieken bieden een gelaagdheid en daarmee structuur aan het onderzoek. Deze structuur zorgt voor een praktische werkwijze die de uitvoering van het onderzoek ten goede komt (Van Thiel, 2015: 72).

3.4.1 Strategie

De onderzoeksstrategie van dit onderzoek is scenarioplanning. Zoals uit de centrale vraagstelling blijkt, worden scenario's gevormd over de governance tussen metropoolnetwerken en provincie vanuit een internationaal perspectief. Dat betekent dat dit onderzoek uiteindelijk zal leiden tot een aantal scenario's. Om tot de scenario's te komen, wordt een vijfdelig stappenplan gevolgd. De centrale onderzoekseenheden zijn metropolitan governance-vormen. Het analysereniveau is de verhouding tussen organisaties in een governance op metropoolniveau. De analyse wordt verricht door middel van kwalitatieve gegevens en er wordt een deductief onderzoeksdesign gehanteerd.

Scenarioplanning

Het onderscheiden van scenario's is een belangrijke component van de centrale vraagstelling. Om de scenario's te onderscheiden wordt gebruik gemaakt van scenarioplanning. Hiervoor wordt de TAIDA-methode gehanteerd, door drie fasen van deze methode toe te passen. De eerste fase is een voorbereidende fase, de tweede fase Tracking en de derde fase Analysing. De laatste twee fasen worden gebruikt om deelvragen 4, 5 en 6 te beantwoorden. Uit de drie fasen zijn vijf stappen afgeleid. Deze stappen beschrijven hoe in dit onderzoek op een gestructureerde wijze de scenario's worden gevormd. De vijf stappen zijn:

Fase TAIDA-methode	Onderzoek	Inhoud
Fase 1: voorbereiding	Stap 1	Ontwikkelen internationaal perspectief aan de hand casussen: Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr
	Stap 2	Beschrijven Zuid-Holland
Fase 2: tracking	Stap 3	Trendanalyse
Fase 3: analysing	Stap 4	Assen bepalen vanuit vorige 3 stappen
	Stap 5	Scenariovorming

Figuur 3.3: Stappenplan voor de scenario's

Ten eerste wordt er een toelichting gegeven op scenarioplanning en de TAIDA-methode. Er wordt daarbij beargumenteerd waarom de TAIDA-methode geschikt is voor dit onderzoek.

TAIDA-methode

Om te begrijpen wat scenarioplanning is en waarom het relevant is voor dit onderzoek, is ten eerste een definiëring nodig van scenario's. Volgens Van Thiel (2015: 17 en 209) is een scenario: door de onderzoeker opgestelde beschrijvingen van mogelijke situaties indien bepaalde (beleids-)keuzen zouden worden gemaakt. Scenario's zijn daarmee waarschijnlijke mogelijkheden als gevolg van beleidskeuzen. De verschillende mogelijkheden kunnen door beleidsmakers worden gebruikt om nieuw beleid te maken of besluitvorming te faciliteren. Deze definitie sluit het meest aan bij dit type onderzoek, omdat het hier een bestuurskundigonderzoek betreft dat scenario's probeert te onderscheiden als er bepaalde beleidskeuzen worden gemaakt.

Scenarioplanning is een combinatie van scenarioanalyse en strategisch plannen. Het is een systematische methode om alternatieven te verkennen op lange termijn en in te spelen op (de

gevolgen van) van externe ontwikkelingen in een omgeving die wordt gekenmerkt door onzekerheid (Lindgren en Bandhold, 2009: 25 en 187). Met de alternatieven wordt veelal gesproken over ‘kansen en bedreigingen’ of ‘zekerheden en onzekerheden’ als factoren waar in de alternatieven rekening mee moet worden gehouden door beleidsmakers. Deze factoren zijn onder meer afgeleid van de externe ontwikkelingen. Hierdoor bieden scenario’s als houvast een mogelijkheid om in te spelen op onzekerheid. Scenario-planning wordt voor verschillende doeleinden gebruikt. Zo kan het onder meer worden gebruikt voor strategievorming, bevorderen van innovatie, scenarioleren en evaluatie (Lindgren en Bandhold, 2009: 27). Zoals eerder is benoemd, worden in dit onderzoek scenario’s gebruikt om de beschrijving van succesfactoren te verdiepen en zo aan de analyse betekenis te geven. Een doel van de analyse is om mogelijk te leren van de internationale succesfactoren voor de Nederlandse situatie. Om dit methodologisch mogelijk te maken en te verantwoorden wordt gebruik gemaakt van scenario-planning. Het gebruik van scenario-planning heeft in dit onderzoek dus als doeleinde scenarioleren: het leren van scenario’s als alternatieven in beleidskeuzen.

De scenario’s zullen worden gevormd uit onderzoeksgegevens uit drie internationale casussen, trendanalyse en (on-)zekerhedenreductie. De laatste twee aspecten zijn onderdeel van de TAIDA-methode. Deze methode wordt hieronder verder toegelicht. Er bestaat geen universele methode voor scenario-planning. De TAIDA-methode is een erkende en beproefde methode, omdat honderden scenarioprojecten (onder meer in het publieke domein) zijn uitgevoerd in de laatste decennia aan de hand van de TAIDA-methode (Lindgren en Bandhold, 2009: 49). Vanwege deze erkenning en beproefing is er gekozen om de TAIDA-methode te gebruiken als methode voor scenario-planning. De TAIDA-methode is een methode waarin scenario’s worden gevormd aan de hand van trends, on-(zekerheden) en alternatieven. TAIDA staat voor de vijf fases van deze methode:

- *Tracking*: het traceren van veranderingen en het signaleren van kansen bedreigingen (of zekerheden en onzekerheden)
- *Analysing*: analyseren van consequenties van de veranderingen, kansen en bedreigingen. Vanuit deze analyse worden scenario’s gevormd.
- *Imaging*: identificeren van mogelijkheden en generen van visies over een gewenste situatie
- *Deciding*: afwegen van de informatie, keuzes maken op basis van de informatie en vanuit de keuzen strategieën afstemmen
- *Acting*: stellen van korte termijn doelen vanuit de strategie en het ondernemen van eerste stappen om deze doelen te realiseren (Lindgren en Bandhold, 2009: 39)

Verskillende wetenschappers hebben kritiek op scenario-planning. Zoals eerder aangegeven gaat het bij scenario-planning om het verkennen van alternatieven voor de lange termijn. Veelal wordt dit door elkaar gehaald met het voorspellen van de toekomst, hetgeen dat geen wetenschap zou mogen zijn. Deze verwarring zorgde bij gebruikers van scenario-planning voor eenvoudige scenario’s die kritiek kregen. Volgens Chermack (2004: 302) wordt scenario-planning niet volledig begrepen, noch is het gevalideerd, omdat er geen theorie is die uitlegt hoe een proces van scenario-planning werkt. Dit wordt versterkt doordat het onduidelijk zou zijn wat scenario-planning precies is en waartoe het leidt, omdat scenario-planning een paraplu-term is voor veel verschillende methodes. Een fundamenteel kritiekpunt is daarom dat definities en uitkomsten van scenario-planning onduidelijk en vaag zijn (Chermack, 2011: 3-4; Lindgren en Bandhold, 2009: 37). Varum en Melo (2010: 10-11) spreken zelfs over een ‘methodologische chaos’, die veroorzaakt is door een toenemend aantal publicaties en

methodes. Deze toename heeft niet bijgedragen aan een eenduidige en consistente wetenschappelijke conceptualisering van scenarioplanning, omdat de verschillende publicaties en methodes voornamelijk verschilden van elkaar dan deze methodisch gelijk waren. Een ander kritiekpunt gaat over het tekort aan empirisch onderzoek over de impact en generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Er bestaat nauwelijks empirisch bewijs over hoe scenarioplanning daadwerkelijk bijdraagt aan beleidsvorming, strategievorming, bevorderen van innovatie, scenarioleren en evaluatie (Volkery en Ribeiro, 2009: 1198; Varum en Melo, 2010: 11-12).

In de centrale vraagstelling ligt nadruk op het onderscheiden van scenario's. Uit het bovenstaande is gebleken dat met de stap Analysing van de TAIDA-methode scenario's worden gevormd. Met de stap Analysing wordt daarmee antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Om het onderzoek toegespitst te houden op de centrale vraagstelling is ervoor gekozen om alleen Tracking en Analysing van de TAIDA-methode te gebruiken. Aan de hand van deze twee fases wordt hieronder toegelicht welke stappen worden ondernomen om tot scenario's te komen.

Fase 1: voorbereiding (stap 1 en 2)

Om aan Tracking en Analysing van de TAIDA-methode te kunnen beginnen, is een gedegen voorbereiding nodig. De voorbereiding bepaalt de uitgangspositie om trends, zekerheden en onzekerheden te herkennen (Lindgren en Bandhold, 2009: 50). In dit onderzoek uit de uitgangspositie zich door een internationaal perspectief te ontwikkelen en beknopt te beschrijven wat de huidige situatie in Zuid-Holland is. Het ontwikkelen van het internationale perspectief is stap 1. Er wordt geprobeerd om te leren van internationale succesfactoren en daardoor is er allereerst een perspectief nodig om na te gaan wat de succesfactoren zijn. Het ontwikkelen van het internationale perspectief wordt verder toegelicht bij multiple casestudie onder Analysing. Stap 2 is een korte beschrijving over wat Zuid-Holland is en wat de huidige situatie is om te duiden op welke omgeving de trends uit Tracking invloed hebben.

Fase 2: Tracking (stap 3)

De tweede fase wordt gevormd door Tracking. In deze fase gaat het voornamelijk om het identificeren van veranderingen in de omgeving van het onderzoeksobject (Lindgren en Bandhold, 2009: 40). Het gaat hier om het vinden van relevante trends, zekerheden en onzekerheden. Het vinden en analyseren van trends is stap 3 van het onderzoek. Een eenduidige definiëring van een trend is van belang om te bepalen of een verandering daadwerkelijk een trend is of slechts een rage of hype is. In dit onderzoek wordt de volgende definiëring gehanteerd: een trend is een lange termijn ontwikkeling die een diepe maatschappelijke verandering representeert, waarbij het min of meer aannemelijk is dat deze trend doorzet. Het gaat dus niet om een rage of hype (Lindgren en Bandhold, 2009: 60-61). De trends moeten wel aantoonbaar zijn, maar het hoeft niet per se een 'harde' en kwantificeerbare trend te zijn. Om te kunnen stellen dat een trend een 'diepe' verandering is, wordt een tijdshorizon van minimaal dertig jaar gehanteerd.

De trendanalyse is nodig voor de scenariovorming. De gesignaleerde trends geven namelijk weer wat diepe veranderingen in de omgeving van het onderzoeksobject zijn. Dat het gaat om diepe veranderingen, maakt het aannemelijk dat deze trends doorzetten. De trends bieden daardoor handvaten om scenario's te schetsen die kaders weerspiegelen waarbinnen waarschijnlijke alternatieven plaatsvinden. De gevormde uitgangspositie uit fase 1 bepaalt of trends de relevant zijn voor het onderzoeksobject. Trends worden opgenomen in de analyse als deze nadrukkelijk worden benoemd door experts tijdens de interviews of focusgroepen.

Met alleen het benoemen van trends, is een trendanalyse nog niet afgerond. Uit de identificatie kan namelijk blijken dat sommige trends hetzelfde zijn of dat een trend een oorzaak of gevolg van een andere trend is (Lindgren en Bandhold, 2009: 65-67). Oftewel: als daadwerkelijk begrepen moet worden welke trends relevant zijn, is een tussenstap nodig. Deze tussenstap is een analyse van alle trends om de trends nader te bekijken en zo patronen en relaties tussen de trends te ontdekken. Dit betekent voor dit onderzoek dat de trends worden uitgewerkt en de trendweergave wordt afgesloten met een aantal analyserende opmerkingen.

Fase 3: Analysing (stap 4 en 5)

De derde fase wordt gevormd door Analysing van de TAIDA-methode. In deze fase gaat het om een analyse van de consequenties en drijfveren van de veranderingen en relaties tussen de veranderingen (Lindgren en Bandhold, 2009: 65). De analyse is gebaseerd op onderzoeksgegevens uit de trendanalyse, casestudies, interviews en focusgroepen. Voor dit onderzoek betekent dat er een lijst wordt gepresenteerd met (on-)zekerheden afgeleid uit onderzoeksgegevens. De trendanalyse is hierboven toegelicht en de casestudies worden hieronder toegelicht. De interviews en focusgroepen worden toegelicht bij onderzoekstechnieken (paragraaf 3.4.3).

Multiple casestudie

Voor de succesfactoren uit internationale voorbeelden wordt een multiple casestudie gehanteerd. Dit zullen internationale casussen zijn waarvan de governance van een metropoolnetwerk wordt onderzocht. De casussen zijn Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. De keuze voor deze drie casussen wordt hieronder toegelicht. Deze casussen worden met elkaar vergeleken om te kunnen analyseren of er patronen zichtbaar zijn of dat er bepaalde succesfactoren zijn die toepasbaar zijn voor de Nederlandse situatie. De casussen worden geanalyseerd en beschreven aan de hand van het conceptueel model.

Met een multiple casestudie worden meerdere casussen in hun natuurlijke situatie onderzocht (Van Thiel, 2015: 105). Er is ten eerste gekozen voor een multiple casestudie, omdat het onderzoeken van meerdere casussen past bij het tweede kernaspect van dit onderzoek: succesfactoren uit internationale voorbeelden. De multiple casestudie biedt de mogelijkheid om meerdere internationale voorbeelden te onderzoeken en daardoor kan worden geanalyseerd of succesfactoren kunnen worden gegeneraliseerd. Uit deze analyse kan mogelijk naar voren komen dat een succesfactor blijkt uit meerdere casussen in plaats van één casus en dit verhoogt de validiteit en robuustheid van de onderzoeksbevindingen (Yin, 2014: 57). Ten tweede zijn de meeste variabelen uit het conceptueel model lastig kwantificeerbaar. De verzameling van kwalitatieve gegevens door middel van multiple casestudie past daardoor meer bij de variabelen.

Een multiple casestudie wordt gebruikt voor zowel inductief als deductief onderzoek (Van Thiel, 2015: 106). In dit onderzoek wordt het gebruikt voor deductief onderzoek. Er is gekozen voor deductief onderzoek, omdat inductief onderzoek te veel tijd kost voor de praktische haalbaarheid van dit onderzoek. Een andere overweging is dat deductief onderzoek beter past bij de probleemstelling. Uit hoofdstuk 1 is gebleken dat er wordt gebruik gemaakt van succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenario's. Een deductieve wijze van onderzoek, biedt de mogelijkheid om deze twee

aspecten op een systematische en praktische wijze te benaderen, omdat de analyse wordt verricht met een conceptueel model als leidraad.

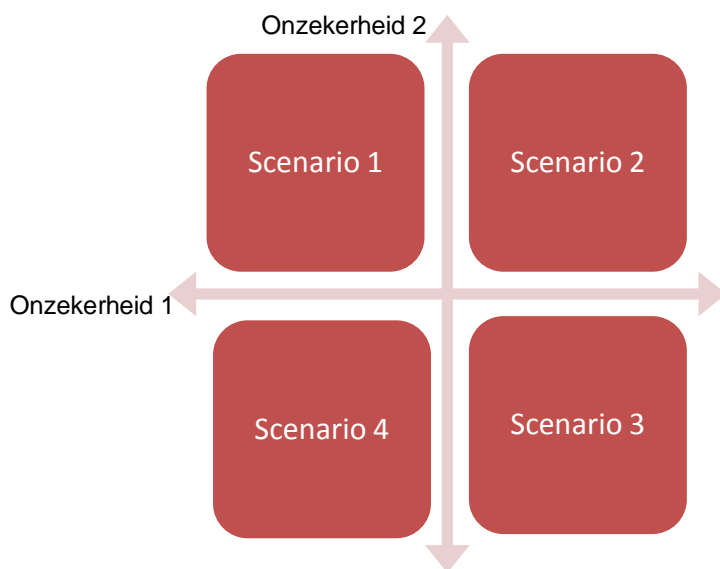
Er zijn meerdere casussen geselecteerd die representatief zijn voor de eerste twee kernaspecten van dit onderzoek. Dit betekent dat er drie metropoolgebieden zijn gekozen waarvan de bestuurlijke organisatie wordt geanalyseerd aan de hand van de theorie. Er is gekozen voor de volgende gebieden: Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. Het doel van de casusanalyse is om succesfactoren te analyseren die mogelijk van toepassing zijn voor de Nederlandse situatie. Er is daarom gekozen voor drie gebieden die redelijkerwijs vergelijkbaar zijn met Nederland, omdat ze alle drie in Noordwest-Europa liggen en ze daardoor mogelijk te maken hebben met soortgelijke trends. Daarbij worden in literatuur deze drie metropoolgebieden veelvuldig genoemd als succesvolle of leerzame metropoolgebieden. Voor de theorie biedt dit interessante mogelijkheden om de succesfactoren gestructureerd te onderzoeken. De drie gebieden verschillen daarbij onderling voldoende van elkaar om de resultaten van elkaar af te zetten en tot een interessante analyse te komen. Zo is er in Kopenhagen-Malmö sprake van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband met een metropoolcommissie. Londen is een eenkernig metropoolgebied met een metropooloverheid. En is het metropoolgebied Rijn-Ruhr een meerkernig metropoolgebied zonder metropoolorganisatie. In algemene zin betekent dit dat er twee contrasterende casussen worden bekeken: eenkernig gebied met metropooloverheid (Londen) en meerkernig gebied zonder metropooloverheid (Rijn-Ruhr). En een tussenvorm van een landgrensoverschrijdend gebied met een metropoolcommissie (Kopenhagen-Malmö). Dit betekent dat als in alle casussen dezelfde succesfactor of faalfactor voorkomt dit de theorie kan bevestigen of juist ontkrachten. Een ander voordeel van drie verschillende casussen is dat overeenkomsten mogelijk trends zijn voor Tracking en significante verschillen onzekerheden zijn voor Analysing. Drie verschillende casussen helpen daarom in het identificeren van trends, zekerheden en onzekerheden voor de scenariovorming.

Uit de lijst met (on-)zekerheden worden twee onzekerheden gekozen die als meest belangrijk worden ervaren. De keuze voor twee onzekerheden is stap 4 om in dit onderzoek tot scenario's te komen. De keuze voor twee onzekerheden is van essentieel belang, omdat de twee onzekerheden tegen elkaar worden afgezet in een assenstelsel. De extremen van de onzekerheden bepalen daarmee de assen, waaruit de scenario's worden gevormd. Het assenstelsel uit twee onzekerheden leidt tot een viertal kwadranten. Op deze vier kwadranten worden de scenario's gebaseerd (Lindgren en Bandhold, 2009: 72-73). Uit de casestudies, trendanalyse, interviews en focusgroepen worden zeker- en onzekerheden geïdentificeerd in de omgeving van het onderzoeksobject. Hieruit worden de twee meest belangrijk ervaren onzekerheden gekozen. Deze keuze wordt beargumenteerd vanuit de bevindingen van focusgroepen en interviews en versterkt door bevindingen uit de casussen en trends. Het gaat dus om twee onzekerheden die door experts als meest belangrijk worden ervaren voor het onderzoeksobject én die worden ondersteund door de bevindingen uit de casussen en trends. Dat de keuze is gebaseerd op verschillende onderzoeksgegevens, maakt de keuze gegrond en relevant. Dit wordt versterkt omdat de keuze is gebaseerd op ervaringen van experts van de provincie Zuid-Holland, gemeente Den Haag, gemeente Rotterdam en de MRDH: experts die dicht op het onderzoeksobject zitten.

Ten slotte worden in stap 5 de scenario's gevormd. Doordat de scenario's zijn ontstaan uit een tweeledig assenstelsel zijn het vier scenario's die zich onderscheiden van elkaar. De

scenario's zijn extreme kaders waarbinnen mogelijke ontwikkelingen zich afspelen. Voor de scenario's wordt een periode van twintig jaar gehanteerd, omdat dit als een tijdsperiode wordt gezien waarbinnen het zichtbaar is of ontwikkelingen doorzetten (Lindgren en Bandhold, 2009: 57). Het extreme aspect van de kaders is nodig om te zorgen dat de scenario's zich onderscheiden van elkaar en om kaders te kunnen stellen. De scenario's worden gevuld met onderzoeksgegevens van de trends, (on-)zekerheden en internationale succesfactoren. Hieruit ontstaat per scenario een bepaalde gelaagdheid en worden de vier scenario's duidelijk van elkaar onderscheiden. Lindgren en Bandhold (2009: 74-75) stellen drie richtlijnen voor het schrijven van een scenario. De eerste richtlijn is om een zeer beschrijvende en memorabele titel te formuleren. De tweede is om een scenario te schrijven dat logisch is en zich doet onderscheiden van de andere scenario's. De derde richtlijn is om een scenario op een narratieve wijze te beschrijven, zodat het scenario de lezer tot nadenken zet en de lezer het scenario eigen kan maken. Deze drie richtlijnen worden gevolgd.

De kwadrantenvorming is hieronder visueel weergegeven:



Figuur 3.4: kwadrantenstudie met twee onzekerheden als assen

3.4.2 Methoden

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van triangulatie om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. De letterlijke betekenis van triangulatie is: driehoeksmeting (Van Thiel, 2015: 65). Het betreft hier de verzameling en verwerking van informatie op meer dan één manier. In dit onderzoek wordt dit gedaan door gebruik te maken van verschillende bronnen en technieken. Door middel van triangulatie kunnen onderzoeksresultaten beter worden gevalideerd. Veelal is één techniek of type bronnen ongeschikt om de interne validiteit te waarborgen. Triangulatie maakt dit wel mogelijk, omdat zwakke punten van een techniek of bron worden aangevuld door sterke punten van een andere techniek (Van Thiel, 2015: 65).

3.4.3 Technieken

Voor dit onderzoek is gekozen voor bronnen- en literatuuranalyse, interviews en focusgroep als technieken.

1- Deskresearch: bronnen- en literatuuranalyse

Ten eerste wordt gebruik gemaakt van deskresearch. Vaak worden in een casestudie veel kwalitatieve gegevens verzameld over alles met wat een casus te maken heeft (Van Thiel, 2015: 106). Centraal hierin is de analyse van bronnen en literatuur. De bronnen- en literatuuranalyse wordt gebruikt voor de analyse van de casussen (deelvraag 4), voorbereiding TAIDA-methode en trendanalyse (deelvraag 5). Er is gekozen voor deze techniek, omdat het de mogelijkheid biedt om landenvergelijkend onderzoek te doen zonder naar het buitenland te hoeven reizen (Van Thiel, 2015: 128-129). Hetgeen dat aansluit om succesfactoren uit internationale voorbeelden te analyseren en het onderzoek praktisch mogelijk maakt binnen de onderzoeksperiode. Daarbij lenen een bronnen- en literatuuranalyse zich ervoor om op een effectieve manier de uitgangspunten en trends te identificeren en beschrijven. Voor de bronnenanalyse worden schriftelijke bronnen (primair materiaal) geanalyseerd. Voor de literatuuranalyse worden wetenschappelijke artikelen, casestudies, boeken en/of onderzoeksrapporten (secundair materiaal) gebruikt. Ondanks dat dit een kwalitatief onderzoek is, kan het ook voorkomen dat de trends, indien relevant, worden gebaseerd op kwantitatieve gegevens. Vanwege het secundaire materiaal zijn de onderzoeksbevindingen gebaseerd op meerdere onderzoekssituaties en –eenheden met als gevolg dat ze meer externe validiteit en betrouwbaarheid hebben (Van Thiel, 2015: 135). Een nadeel is dat bestaand materiaal voor andere doeleinden is geproduceerd dan voor dit onderzoek. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, zijn twee aanpassingen vereist. Ten eerste het vinden van informatie die zo relevant mogelijk is. En ten tweede om de informatie door middel van het theoretisch kader te benaderen dat de inhoud aansluit bij het onderzoeksobject (Van Thiel, 2015: 127).

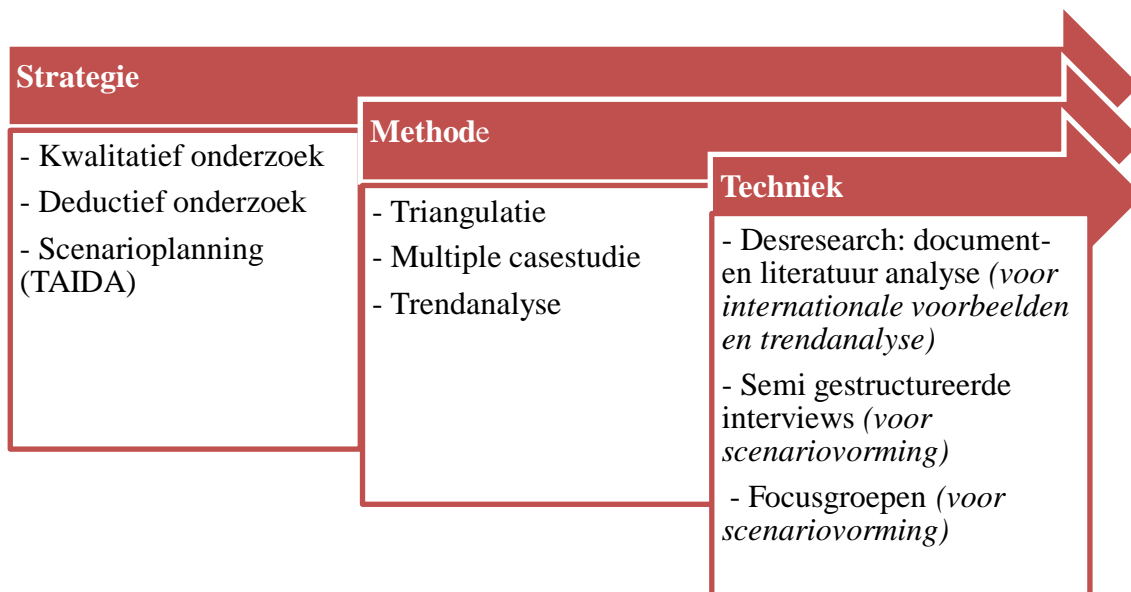
2- *Semigestructureerde interviews*

Ten tweede is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. In totaal hebben drie respondenten deelgenomen aan de interviews. De interviews worden semigestructureerd genoemd, omdat de gesprekken hebben plaatsgevonden aan de hand van een interviewhandleiding. In de interviewhandleiding staan vooraf geformuleerde interviewvragen (Van Thiel, 2015: 115). De interviewhandleiding en lijst met respondenten zijn opgenomen in de bijlagen. De interviewvragen zijn geformuleerd op basis van de variabelen uit het conceptueel model en de operationalisering. Door gebruik te maken van de variabelen wordt het met de interviews mogelijk om vragen te stellen die nodig zijn om de deelvragen te beantwoorden. Een ander voordeel van interviews is dat het respondenten de mogelijkheid biedt om over belangrijke onderwerpen uit te wijden. De semigestructureerde interviews worden gebruikt voor de argumentatie van de keuze van de twee onzekerheden. Voor de interviews hebben experts uit de gemeenten Den Haag (een deelnemer) en Rotterdam (twee deelnemers) deelgenomen. Hiervoor is gekozen omdat de steden Den Haag en Rotterdam voor het onderzoeksobject het meest relevant zijn als grootste steden binnen Zuid-Holland en in ruime zin als metropolen of metropoolregio van Zuid-Holland benoemd kunnen worden. Daarbij is ervoor gekozen geen experts van kleinere gemeenten te interviewen om de praktische haalbaarheid van het onderzoek te waarborgen en de focus te behouden op grote steden. De respondenten waren alle drie hoge ambtenaren binnen hun organisatie en zij hebben in hun werk (in-)direct te maken met metropoolvorming. Zo was bijvoorbeeld een respondent programmamanager metropool. De respondenten waren hierdoor qua ervaring en inhoud geschikt om deel te nemen aan het onderzoek en kunnen hun antwoorden worden beschouwd als relevant en representatief voor het onderzoeksobject.

3- Focusgroep

Als derde techniek zijn drie focusgroepen georganiseerd. In totaal hebben veertien respondenten deelgenomen aan de focusgroepen verdeeld over drie groepen. Een focusgroep is een techniek om met meerdere respondenten tegelijk een gesprek te voeren (Lindgren en Bandhold, 2009: 64). In een focusgroep is er sprake van een open discussie over een bepaald onderwerp. De onderzoeker is de gespreksleider (Van Thiel, 2015: 117-118). Een discussie biedt de mogelijkheid aan respondenten om op elkaar te reageren. Hierdoor wordt het duidelijk wat verschillen en overeenkomsten zijn in zienswijzen tussen respondenten (Yin, 2014: 111-112). In de focusgroepen voor dit onderzoek was er sprake van een open gesprek tussen verschillende experts om te discussiëren over het onderzoeksonderwerp. Het beoogde kennisdoel van de focusgroepen was ten eerste om trends en (on-)zekerheden te identificeren. Ten tweede om op basis van de bevindingen de keuze voor de twee belangrijkste geachte onzekerheden te beargumenteren. Er hebben twee focusgroepen plaatsgevonden bij de provincie Zuid-Holland met in totaal elf deelnemers. Voor de focusgroepen waren experts uitgenodigd die binnen de provincie bekend staan als ‘strategen’. Dit zijn veelal senior en/of strategische beleidsadviseurs of -medewerkers. Daarbij waren experts vanuit verschillende beleidsthema’s uitgenodigd (zoals bestuur, economie, mobiliteit, enzovoort). Dit was een bewuste keuze om het onderwerp met een strategisch en breed perspectief te benaderen, zodat tijdens de focusgroepen het onderzoeksonderwerp met een breed en strategisch perspectief werd benaderd. Vooral het laatste aspect, over strategisch perspectief, sluit aan bij scenarioplanning, aangezien scenarioplanning een combinatie is tussen scenarioanalyse en strategisch plannen. De derde focusgroep vond plaats bij de MRDH met drie deelnemers. Als organisatie voor vervoer en economisch vestigingsklimaat in de metropoolregio Rotterdam-Den Haag is de MRDH vanzelfsprekend geschikt om deel te nemen in een focusgroep over metropolitan governance. Een lijst met deelnemers is opgenomen in de bijlagen.

Hieronder staan de strategie, methoden en technieken visueel weergegeven als samenvatting:



Figuur 3.5: Samenvatting methodologie

3.5 Kwaliteitsborging

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria in wetenschappelijk onderzoek. Deze twee criteria hangen nauw met elkaar samen: onbetrouwbaar onderzoek kan niet valide zijn (Van Thiel, 2015: 60-63). Als betrouwbaarheid en validiteit worden gewaarborgd, wordt de kans verhoogd om tot een kwalitatief onderzoek en eenduidige conclusies te komen. Om deze reden is een aparte paragraaf opgenomen over deze twee criteria. Hieronder wordt beargumenteerd hoe de validiteit en betrouwbaarheid worden gewaarborgd en hoe mogelijke storingsbronnen zoveel als mogelijk worden voorkomen.

3.5.1 Externe validiteit

Er zijn twee hoofdvormen van validiteit. De externe validiteit is de eerste hoofdvorm van validiteit. Het gaat hier om de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Dit betekent of de onderzoeksresultaten eveneens gelden voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen (Van Thiel, 2015: 62). De externe validiteit wordt in deze scriptie gewaarborgd door meerdere casussen te analyseren. Het conceptueel model wordt toegepast op meerdere casussen. Uit een toepassing op meerdere casussen zal blijken dat een bepaalde relatie of variabele wel of niet in meerdere gevallen terug te vinden is in de empirie. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op meerdere onderzoekssituaties en dit verhoogt de externe validiteit (Yin, 2014: 64). Ten tweede zal er worden gebruik gemaakt van verschillende primaire en secundaire literatuur. Zoals toegelicht in de voorgaande paragraaf verhoogt het gebruik van meerdere en verschillende bronnen de externe validiteit, omdat de onderzoeksbevindingen dan zijn gebaseerd op meerdere onderzoekssituaties en –eenheden.

3.5.2 Interne validiteit

De interne validiteit is de tweede hoofdvorm van validiteit. Het gaat hier om de geldigheid van het onderzoek. Dit betekent of daadwerkelijk het effect is gemeten dat gemeten had moeten worden (Van Thiel, 2015: 59-60). Als dat niet zo is, dan kunnen de conclusies in twijfel worden getrokken (Van Thiel, 2015: 62). Ten eerste wordt de interne validiteit gewaarborgd door een conceptueel model samen te stellen uit het theoretisch kader. Hierdoor worden theoretische leerstukken met elkaar verbonden en dienen zij als leidraad om de empirie te analyseren. Ten tweede wordt de interne validiteit gewaarborgd door de operationalisering. De operationalisering zorgt ervoor dat de variabelen helder geformuleerd en meetbaar zijn. De formulering en meetbaarheid verduidelijken wat er gemeten moet worden aan de hand van de onderzoekstechnieken. Ten derde wordt gebruik gemaakt van triangulatie om validiteit te waarborgen. Door middel van triangulatie kunnen onderzoeksresultaten beter worden gevalideerd. In dit onderzoek wordt dit gedaan door het gebruik van meerdere bronnen en technieken, zodat de technieken en bronnen elkaar aanvullen (Van Thiel, 2015: 65).

3.5.3 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door twee aspecten, namelijk: nauwkeurigheid en consistentie. Hoe groter de nauwkeurigheid en consistentie zijn, des te hoger de kans is dat de onderzoeksresultaten niet toevallig zijn, maar dat deze systematisch tot stand zijn gekomen (Van Thiel, 2015: 60). Nauwkeurigheid en consistentie stellen de lezer in staat het onderzoek te beoordelen op de onderzoekskwaliteit. Bij nauwkeurigheid gaat het om de meetinstrumenten die in een onderzoek worden gebruikt. Het gaat erom dat een onderzoeksinstrument zo nauwkeurig als mogelijk de variabelen meet en deze onderscheiden van elkaar (Van Thiel, 2015: 60). Om de nauwkeurigheid te waarborgen, wordt gebruik gemaakt van een helder uitgewerkte operationalisering, waarin heldere formuleringen en indicatoren duidelijk maken hoe de variabelen worden gemeten en verschillen van elkaar. Bij

consistentie gaat het om het principe van herhaalbaarheid. Onder herhaalbaarheid wordt verstaan dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting zal leiden tot dezelfde bevinding (Van Thiel, 2015: 61). Dit betekent eveneens dat alle stappen in het onderzoek moeten worden vastgelegd en verantwoord. Net als bij de nauwkeurigheid zijn ook de onderzoeksinstrumenten belangrijk om consistentie te waarborgen. In dit onderzoek wordt dit gedaan door een nauwkeurige interviewhandleiding. En meerdere focusgroepen en interviews om de bevindingen te vergelijken door verschillende metingen om de herhaalbaarheid te waarborgen.

3.5.4 Storingsbronnen

Storingsbronnen kunnen de validiteit en betrouwbaarheid van onderzoek ondermijnen. Van Thiel (2015: 63) onderscheidt onder meer meetinstrumenten en onderzoekseenheden als storingsbronnen. Een mogelijke storingsfactor voor de meetinstrumenten zijn de respondenten van de focusgroepen en interviews. De respondenten zijn personen die zich direct bevinden in de onderzoekssituatie en daardoor kunnen de antwoorden van respondenten gekleurd of persoonlijk getint zijn. Bijvoorbeeld personen van de provincie Zuid-Holland of gemeente Rotterdam kunnen vanwege organisatiebelangen of politieke gevoeligheden tegengesteld naar een onderwerp kijken. Met een bestuurskundig onderwerp als in dit onderzoek zijn juist deze belangen en politieke gevoeligheden aspecten waar neutraal rekening mee moet worden gehouden om tot betrouwbare onderzoeksresultaten te komen. Om het gekleurde of persoonlijke in de analyse zoveel mogelijk te beperken, zijn de bevindingen gecontroleerd op feiten en in een context geplaatst voordat ze zijn verwerkt in de analyse. Bijvoorbeeld als een respondent refereerde naar een gebeurtenis, (onderzoeks-)rapport of statistieken, dan werden deze informatiebronnen achteraf nagegaan als feitencontrole.

Een andere storingsfactor bij de focusgroepen is dat respondenten elkaar wellicht napraten of hun antwoorden aanpassen aan de antwoorden van respondenten met een dominante mening. Deze storingsfactor is ondervangen door de resultaten uit de interviews en focusgroepen met elkaar te vergelijken of om de antwoorden tegen elkaar af te zetten. Bijvoorbeeld door na te gaan welke antwoorden uit de interviews gezamenlijke antwoorden uit de focusgroepen ondersteunen of bevestigen. Dit moet voorkomen dat het mogelijke napraten zo min mogelijk doorwerking heeft op de onderzoeksresultaten.

Een storingsfactor voor de externe validiteit is de uniciteit en contextgebondenheid van elke casus (Van Thiel, 2015: 106; Yin, 2014: 64). Deze storingsfactor wordt ten eerste zoveel mogelijk beperkt door een eenduidige operationalisering toe te passen op elke casus. Ten tweede is in het conceptueel model de contextfactor opgenomen als realisatie. Deze realisatie zorgt ervoor dat de resultaten uit de casussen niet zullen worden geïnterpreteerd als losstaande gebeurtenissen, maar dat deze plaatsvinden in politieke, institutionele en beleidsmatige context. Daarbij is de context in de casusbeschrijvingen meegenomen om te duiden dat gebeurtenissen in de casussen geen losstaande gebeurtenissen zijn.

3.6 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is verlopen. Ten eerste is er een theoretisch kader ontwikkeld. Vervolgens is een conceptueel model samengesteld. Dit met de bedoeling om de theorie en empirie op gestructureerde wijze te onderzoeken. Uit de eerste drie hoofdstukken moet duidelijk worden waartoe het onderzoek zal leiden en welke stappen daarvoor zijn ondernomen. Het onderzoek leidt tot vier scenario's om de centrale vraag te beantwoorden. Om dit te op gestructureerde wijze te doen, zijn vijf stappen doorlopen verdeeld over hoofdstuk 4 (stap 1) en hoofdstuk 5 (stap 2-5). Ten eerste is een

internationaal perspectief ontwikkeld door middel van een multiple casestudie met het conceptueel model als leidraad. Ten tweede door een korte beschrijving van Zuid-Holland om de omgeving te duiden waar trends invloed op hebben. Ten derde door een trendanalyse. Ten vierde is een assenstelsel samengesteld op basis van twee onzekerheden die als meest belangrijk worden ervaren door experts en die worden ondersteund door de empirie. Als laatste stap zijn scenario's gevormd vanuit de verschillende onderzoeksgegevens. Om de verschillende stappen te doorlopen, is gebruik gemaakt van bronnen- en documentanalyse, interviews en focusgroepen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 5 september 2016 tot en met 30 maart 2017. Als onderdeel van de masterscriptie is er van 5 september 2016 tot 5 februari 2017 stagegelopen bij de provincie Zuid-Holland in Den Haag.

3.7 Beantwoording deelvraag 3 en samenvatting

In dit hoofdstuk werd deelvraag 3 beantwoord. Deelvraag 3 was: 'Op welke wijze kunnen leerstukken van collaborative governance, metropolitan governance en regional governance worden gecombineerd tot een onderzoekbaar model?'. Het model conceptueel model en de uitwerking daarvan in paragraaf 3.2 vormen het antwoord op de deelvraag 3. In het conceptueel model is metropolitan governance de afhankelijke variabele. Capaciteit is een intermediaire variabele. Prikkel om samen te werken, voorwaarden voor samenwerking en verticale relatie zijn onafhankelijke variabelen in het model. Met leiderschap is er een moderatorvariabele die de relatie tussen voorwaarden en capaciteit beïnvloedt.

Het onderzoek zal leiden tot vier scenario's. Hierdoor is gekozen voor scenarioplanning als onderzoeksstrategie. Van de TAIDA-methode worden Tracking en Analysing toegepast. Concreet worden de scenario's op een gestructureerde wijze gevormd aan de hand van vijf stappen. Stap 1 is het ontwikkelen van een internationaal perspectief door middel van 3 internationale voorbeelden. Stap 2 is het beschrijven van Zuid-Holland. In stap 3 worden trends geïdentificeerd en geanalyseerd. In stap 4 worden de assen voor de scenario's bepaald. Ten slotte worden in stap 5 de scenario's gevormd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een multiple casestudie en trendanalyse. De onderzoekstechnieken zijn bronnen- en literatuuranalyse, interviews en focusgroepen.

Hoofdstuk 4: Europese succesverhalen (?)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stap 1 van het onderzoek doorlopen door in de eerste drie paragrafen een internationaal perspectief te ontwikkelen en deelvraag 4 te beantwoorden. De volgende drie casussen worden behandeld: Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr. In de vierde paragraaf worden de bevindingen geanalyseerd. De casussen worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model.

4.2 Kopenhagen-Malmö: Öresund Regio

De eerste casus is de Öresund Regio. In rapporten en wetenschappelijke artikelen wordt de Öresund Regio erkend als een succesvol samenwerkingsverband, vanwege de governance-structuur, innovatiecapaciteit en economisch groeipotentieel (Hospers, 2007: 1015-1021; Lundquist en Trippel, 2009: 11; OECD, 2003: 33-34). De metropoolstrategie van de Öresund wordt daarbij als succesvol beschouwd ten opzichte van de Nederlandse metropoolstrategie (Salet et al., 2003: 387). Dit alles maakt de Öresund Regio een interessante casus om nader te bekijken welke factoren het samenwerkingsverband succesvol maken.

Introductie

De Öresund Regio staat bekend als een samenwerkingsverband tussen de Zweedse stad Malmö en de Deense hoofdstad Kopenhagen. De naam van de regio is afkomstig van de zeestraat de Sont die tussen de Deense en Zweedse gebieden inligt (Hospers, 2007: 1020). Grote steden als Kopenhagen, Malmö en Lund vormen de kern van de Öresund regio, maar de samenwerking bestaat uit meer actoren dan alleen deze steden (Lundquist en Trippel, 2009: 11). De Öresund Regio is namelijk een samenwerkingsverband tussen Deense en Zweedse middenbesturen, gemeenten en steden. Er wordt daarnaast intensief samengewerkt met de private sector en kennisinstellingen (Schaap et al., 2016: 16). Het doeleinde van het samenwerkingsverband is om een functionele regio te organiseren (Hall, 2008: 429). Om dit te bereiken, richt de Öresund Regio zich voornamelijk op vraagstukken als: arbeidsmarkt, klimaat, cultuur, mobiliteit en kennis (Schaap et al., 2016: 16; Hall, 2008: 429-430). Het zijn vraagstukken die het stedelijk niveau ontstijgen en waar volgens betrokken actoren een regionaal antwoord voor nodig is (Öresund Committee, 2010a: 7-9; Hall, 2008: 429-430).

De Öresund Regio visueel weergegeven:



Figuur 4.1: kaart van de Öresund Regio (Federal Highway Administration, 2016)

Prikkels om samen te werken

Economische crisissen in de jaren 80 en begin jaren 90 van de vorige eeuw hebben belangen om samen te werken in de Öresund Regio verder versterkt (Hansen en Serin, 2010: 202; Härsmann en Olsson, 2003: 91). Deze belangen zijn beïnvloed door wederzijdse afhankelijkheid en lotsverbondenheid.

Uit een visiedocument van het samenwerkingsverband blijkt dat verschillende actoren samenwerken om de Öresund Regio te beschermen tegen toenemende internationale competitie. In het document wordt benoemd dat stakeholders intensief moeten samenwerken om te zorgen dat de Öresund Regio internationaal kan blijven concurreren met andere regio's (Öresund Commissie, 2010a: 4). Hieruit blijkt dat actoren een perceptie hebben dat ze afhankelijk van elkaar zijn om te zorgen dat de Öresund Regio internationaal kan blijven concurreren. Hospers (2004: 129) bevestigt de perceptie door te stellen dat in Europa er een trend zichtbaar is dat Europese regio's met elkaar concurreren uit angst om 'van de kaart te worden gewist'. De regio's concurreren om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren voor inwoners, bedrijven en toeristen. Een andere motivatie voor de samenwerking was dat in de Öresund Regio de verwachting heerste dat versterkte samenwerking voordelen voor beide

nationale delen zou opleveren. De Öresund Regio zou door gebundelde kracht een sterke positie verwerven op de internationale markt en deze positie zou economische groei in de regio bevorderen. Deze verwachting maakte het voor actoren zoals Kopenhagen aantrekkelijk om deel te nemen, omdat Kopenhagen profijt kon hebben van de wederzijdse opbrengsten die samenwerking brengt (Hansen en Serin, 2010: 205).

In de Öresund regio is er sprake van een geografische en historische lotsverbondenheid (Hansen en Serin, 2010: 203). Vanwege de geografische ligging heeft het Zweedse Scania veel belang bij economische, culturele en institutionele samenwerking met de Deense zijde van de Öresund regio (Hansen en Serin, 2010: 203). Deze positie van Scania zorgt ervoor dat er vanuit Scania een grotere bestuurlijke en culturele oriëntatie is richting Kopenhagen dan Stockholm. Deze oriëntatie is versterkt met de aanleg van de Öresund brug. De brug zorgt er voor dat Scania fysiek is verbonden met Kopenhagen, terwijl Stockholm op ongeveer 600 km afstand ligt. Volgens Hansen en Serin (2010: 203) is de bestuurlijke oriëntatie eveneens versterkt door economische crisissen uit de jaren 80 en 90. Door voorstanders van een functionele Öresund Regio wordt de historie van de regio Scania gebruikt om de bestuurlijke oriëntatie te rechtvaardigen. De regio Scania was van strategisch belang en onderdeel van het Deense Koninkrijk van de negende eeuw tot aan de zeventiende eeuw toen het gebied in bezit kwam van het Zweedse rijk. Deze historische achtergrond wordt door actoren in het samenwerkingsverband gebruikt als legitimeringsbron om de samenwerkingsconstructie van de Öresund regio te versterken (Collinge en Gibney, 2010: 482; Hansen en Serin, 2010: 203).

Capaciteit

De governance van de Öresund regio is door decentrale overheden geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de Öresund Commissie in 1993 (Nauwelaers et al., 2013: 34-35; Lundquist en Trippel, 2009: 17). Deze institutionalisering kende een lange aanloop, omdat er al sinds 1964 (initiatieven van) samenwerkingsvormen bestonden (Lundquist en Trippel, 2009: 39). Voor de oprichting van de Öresund Commissie was er dus ongeveer 30 jaar ervaring met samenwerking. De samenwerking is voornamelijk bottom up geïnitieerd door lokale politici op basis van vrijwilligheid (Hansen en Serin, 2010: 211-12). De Öresund Commissie is een platform om regionaal beleid te bereiken door middel van onderhandelingen en de commissie is geformaliseerd als adviesorgaan (OECD, 2003: 160). De commissie bestaat uit lokale politici uit de Öresund Regio (Nauwelaers et al., 2013: 34-35).¹ De twee nationale overheden hebben een observerende rol in de commissie. De lidorganisaties zijn verantwoordelijk voor het aandragen en aanstellen van politici die fungeren als afgevaardigden in de commissie. Er zijn 36 afgevaardigden (18 per land) die zitting hebben in de commissie voor de duur van hun politieke termijn. Elke afgevaardigde heeft in de commissie 1 stem en beslissingen worden bereikt door een meerderheid van stemmen. De Öresund Commissie wordt voorgezeten door de burgemeester van Kopenhagen en de president van de Regio Scania (Hall, 2008: 427). Partijen uit de private sector hebben geen formele positie in de Öresund Commissie (OECD, 2003: 160). Ondanks dat de Öresund Commissie bestaat uit lokale en regionale politici fungeert de commissie niet als een lokale of regionale overheid. De commissie is een ontmoetingsplaats om op een informele wijze tot een gezamenlijke strategie voor de regio te komen en lokaal beleid te coördineren ten behoeve van het regionale belang. De governance in de Öresund Regio is dus niet geïnstitutionaliseerd met een nieuwe bestuurslaag of formeel

¹ Denemarken is vertegenwoordigd door: Regio Hovedstaden, Regio Zealand, Kopenhagen, Frederiksberg, regionale gemeente Bornholm, regionale raad van de hoofdstedelijke regio Denemarken en de regionale raad van Zealand. En Zweden is vertegenwoordigd door: Regio Scania, Malmö, Helsingborg, gemeente Lund en gemeente Landskrona (Öresund Committee, 2010a: 2).

bestuursorgaan, maar een platform om het beleid van de ligorganisaties te coördineren door de ligorganisaties zelf op basis van vrijwilligheid (OECD, 2003: 160).

De Öresund Commissie kent een breed scala aan beleidsmaatregelen die worden ingezet. De meest relevante maatregelen zijn netwerkprojecten. De netwerkprojecten komen in de praktijk tot uiting in clusters die rondom een regionale maatschappelijke opgave worden georganiseerd. De clusters bestaan uit bestuurlijke, private en publieke actoren die te maken hebben met een vraagstuk (Lundquist en Trippl, 2009: 17; Hansen en Serin, 2010: 222-223). Door Lundquist en Trippl (2009: 17) wordt gesteld dat de Öresund Commissie en netwerkprojecten samen een institutioneel robuuste en stabiele governance-structuur vormen en dat deze structuur de basis vormt voor het succes van de Öresund Regio.

Voorwaarden voor samenwerking

De Öresund Commissie is een geïnstitutionaliseerd platform voor en door lokale en regionale politici, waar politici elkaar ontmoeten en direct in gesprek zijn met elkaar. De commissie is als platform een katalysator voor samenwerking in netwerkverband, (Öresund Committee, 2010a: 2; Öresund Committee, 2010b: 26; OECD, 2003: 133). De volledige commissie komt twee keer per jaar bijeen en een uitvoerende commissie komt vier keer per jaar bijeen (Nauwelaers et al., 2013: 34-35; Öresund Committee, 2010b).

De organisatie van de Öresund Regio wordt gekenmerkt door vertrouwen (Hansen en Serin, 2010: 211-212). Volgens Hall (2008: 428) is er een grote mate van vertrouwen tussen de actoren in de Öresund Regio. Dit blijkt volgens hem uit dat geen enkele beslissing ter discussie wordt gesteld of wordt gewijzigd door nationale overheden (Hall, 2008: 428). Uit andere bronnen blijkt dat de Öresund als netwerk zich heeft gevestigd als vertrouwd middel om regionale doeleinden te bereiken (OECD, 2003: 167; Giest, 2014: 486). Als verklaring stellen Collinge en Gibney (2010b) dat de omgeving van de Öresund Regio een hoge mate van vertrouwen biedt voor actoren om risico's te nemen (Collinge en Gibney, 2010b: 484-485).

De groei van het samenwerkingsverband is bevorderd door commitment van actoren, omdat er onder actoren bereidheid was om samen te werken (OECD, 2003: 133). De commitment uit zich ten eerste door bereidheid van actoren om samen te werken in clusters (Collinge en Gibney, 2010b: 485-486). Door Hansen en Serin (2010: 203) wordt de bereidheid om samen te werken verklaard door geografische en historische verbondenheid. Deze verbondenheid zorgt er voor dat er een positieve politieke en ambtelijke bereidwilligheid is om samen te werken (Hansen en Serin, 2010: 203). De commitment blijkt ook uit jaarrapporten waarin staat dat Öresund Commissie commitment verwacht van de lidorganisaties. Deze commitment uit zich volgens de commissie in een toenemende verantwoordelijkheid van alle afgevaardigden die nodig is om positieve ontwikkelingen in de regio te bevorderen (Öresund Committee, 2004: 4). De mate van commitment onder lokale autoriteiten is wel verschillend (Nauwelaers, 2013: 6-9). Volgens de Öresund Commissie zouden lokale autoriteiten meer commitment mogen tonen richting het 'Öresund Project'. Dit wordt bevestigd door de gemeente Lund door wie wordt gesteld dat Lund soms concurreert met de gemeente Kopenhagen, terwijl ze juist moeten samenwerken (Garlick et al., 2006: 21-22). Door Garlick et al. (2006: 38) wordt dit verklaard door de mate van noodzaak per actor bij de samenwerking: zo heeft de regio Scania noodzakelijk belang bij de economische groei van de regio, terwijl dit voor het economisch sterkere Kopenhagen minder van belang is (Garlick et al., 2006: 9 en 38).

De gezamenlijke agenda van de Öresund Regio is de ORUS (Öresund Committee, 2010a). De ORUS is een regionale ontwikkelingsstrategie. In de ORUS is door de actoren een gezamenlijk beeld en overeenstemming over de regio geformuleerd. Het gezamenlijke beeld is dat actoren van elkaar afhankelijk zijn om de internationale concurrentiepositie van de Öresund Regio te beschermen (Öresund Commissie, 2010a: 4). Het gezamenlijk beeld en overeenstemming komen tot uiting in de visie:

“By maximizing the benefits of integration and cross-border dynamics, the Öresund Region will be one of Europe’s most attractive and climate-smart regions by 2020.”
(Öresund Committee, 2010a: 7).

De afhankelijkheid zit in de zinsnede: *“By maximising the benefits of intergration”* en de concurrentiepositie in: *“the Öresund Region will be one of Europe’s most attractive and climate-smart regions”*.

Om de concurrentiepositie te versterken, zijn investeringen en strategisch beleid de relevantste middelen die Öresund Commissie kan inzetten in de netwerkprojecten. De middelen van de Öresund Commissie worden gefinancierd door de lidorganisaties. De grote van de contributie is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente of regio (Öresund Commissie). In de Öresund Regio komt daarbij naar voren dat de commitment toeneemt vanwege een financiële bijdrage. De financiële bijdrage maakt actoren gecommitteerd aan het samenwerkingsverband, omdat het zorgt voor hogere verwachtingen van de resultaten die het samenwerkingsverband probeert te bereiken (Giest, 2014: 14-15). Vanuit de Öresund Commissie zit een facilitator in een netwerkproject die de verbinding maakt tussen de Öresund Commissie en een cluster. De facilitator is een expert in het beleidsveld van het vraagstuk van de cluster. De facilitator maakt het mogelijk om de Öresund Commissie te informeren en voor een netwerkproject te lobbyen voor middelen die nodig zijn (Giest, 2014: 14-15).

In het samenwerkingsverband zelf zitten geen actoren met specifieke kennis en expertise. Wel wordt de Öresund Regio gekenmerkt door een uitstekende kennisinfrastructuur (Lundquist en Tripl, 2009: 15). De kennisinfrastructuur zorgt er voor dat er in de regio een hoge mate van kennis- en expertisedeling is. Clusters die worden gevormd rondom maatschappelijke opgaven profiteren hiervan. De clusters hebben toegang tot specialistische kennis over een bepaald vraagstuk, omdat de kennisinfrastructuur toegang biedt voor de clusters om gebruik te maken van de specialistische kennis (Lundquist en Tripl, 2009: 15-27). De clusters kunnen met behulp van de kennisinfrastructuur specialistische kennis inzetten om effectief te reageren op een maatschappelijk vraagstuk.

De Öresund Commissie heeft beperkte formele macht en de afgevaardigden zijn aangesteld door de lidorganisaties. In de statuten van de Öresund Commissie staat dat de afgevaardigden zorgdragen voor legitimiteit en steun voor het Öresund samenwerkingsverband (Hall, 2008: 427-428). De commissie heeft de formele macht om zelfstandig beslissingen te maken binnen de kaders van nationale wetgevingen (Schaap et al., 2016: 16). Het is echter onduidelijk welke beslissingen de Öresund Commissie daadwerkelijk maakt (Hall, 2008: 427-428). Dit hoeft in principe geen probleem te zijn, aangezien de voornaamste functie van de Commissie is om het beleid in de regio te coördineren in plaats van te fungeren als formeel bestuursorgaan.

Leiderschap

Het type leiderschap in de Öresund Regio is herkenbaar als faciliterend leiderschap volgens Collinge en Gibney (2010a: 385-386). Het faciliterende aspect komt tot uiting in dat leiders interdisciplinaire samenwerking in de regio mogelijk maken door (institutionele of culturele) barrières te doorbreken en dat daarmee de ontwikkeling van de regionale economie wordt bevorderd. Leiders die institutionele barrières doorbreken zijn politici in deze casus. Volgens Hansen en Serin (2010) was het succes in de Öresund regio zonder een faciliterende rol van politici niet gerealiseerd. Als voorbeeld leggen zij de rol van politici in het Öresund Trein Netwerk uit. Volgens Hansen en Serin (2010) was zonder de visie of durf van politici om te investeren in kapitaal het succes van het netwerk niet bereikt. De politici mobiliseerden namelijk bereidheid én middelen om te investeren in het netwerk (Hansen en Serin, 2010: 218-219).

In een ander artikel stellen Collinge en Gibney (2010b) dat de rol van leiderschap in deze regio in feite meta governance is. Dit komt er volgens hen op neer dat de governance in de regio door leiders alleen wordt bijgestuurd om te zorgen dat de regio daadwerkelijk profijt heeft van de samenwerkingsinitiatieven. In de Öresund-context wordt het volgens Collinge en Gibney (2010b) daarbij onwenselijk geacht dat leiders de zelforganiserende mechanismes van het netwerk veranderen of een dominante wijze van leiderschap hanteren (Collinge en Gibney, 2010b: 487). Volgens Collinge et al. (2010) ontlenen leiders in de Öresund Regio juist hun gezag aan een vermogen om vertrouwen op te bouwen tussen actoren en te zorgen dat het netwerk niet gefragmenteerd raakt in een onsamenvattend netwerk van allerlei actoren (Collinge et al., 2010: 373-376).

De rol van leiderschap komt in de praktijk op vier manieren naar voren in de Öresund Commissie en clusters. De Öresund Commissie fungeert ten eerste als strategisch speerpunt. De Öresund Commissie ziet zichzelf als een ambassade van de Öresund Regio (Lundquist en Tripl, 2009: 17). Als ambassade is de Commissie een belangenbehartiger van de strategische visie en mediator in samenwerking (Öresund Committee, 2004: 4; Öresund Committee, 2010a: 5). Ten tweede lobbyen politici uit de commissie om middelen beschikbaar te krijgen voor een samenwerkingsverband (Giest, 2014: 7-11). Ten derde heeft het secretariaat van de commissie de rol om vertrouwen op te bouwen tussen de actoren in het samenwerkingsverband (Collinge en Gibney, 2010b: 485). Ten vierde hebben de facilitators in de clusters de rol als projectleider om interactie tussen actoren te bevorderen (Lundquist en Tripl, 2009: 15). Een voorbeeld om interactie te bevorderen is dat er ontmoetingen worden georganiseerd om overheidsinstanties, bedrijven en wetenschappers met elkaar te verbinden (Giest, 2014: 8-11).

Verticale relatie

De vorming van de governance van de Öresund Regio was afhankelijk van bestaande institutionele structuren in de twee nationale delen (Hansen en Serin, 2010: 214). Om dit te verklaren is allereerst een korte beschrijving van de institutionele structuren nodig. Denemarken en Zweden worden gekenmerkt door een stabiele politiek-bestuurlijke context (Lundquist en Tripl, 2009: 24). Denemarken kent drie bestuurslagen (centrale overheid, regio's (*Regioner*) en gemeenten (*Kommuner*)). In 2007 is er in Denemarken een hervorming geweest, waarin zestien provincies zijn vervangen door vijf regio's (Hansen en Serin, 2010: 209-210 en OECD, 2003: 85-87). Zweden heeft vier bestuurslagen, waarvan het middenbestuur wordt gevormd door twee lagen (centrale overheid, provincies (*Län en Landsting*) en gemeenten (*Kommun*)) (Hansen en Serin, 2010: 209-210 en OECD, 2003: 85-

87). Zowel Denemarken als Zweden zijn landen met een significante mate van delegering van macht en verantwoordelijkheden naar het regionale niveau en in Denemarken voornamelijk het lokale niveau (Lundquist en Trippel, 2009: 16). Door deze delegeringen heeft het Deense en Zweedse middenbestuur en lokale bestuur een gunstige positie om (grensoverschrijdende) regionale samenwerking te organiseren (Greve en Rydbjerg, 2003: 12).

Het Öresund samenwerkingsverband heeft in principe te maken met drie middenbesturen, namelijk: Hovedstaden (Denemarken), Zaeland (Denemarken) en Scania (Zweden). Alle drie de middenbesturen hebben een actieve rol in de samenwerking: ze nemen deel aan het samenwerkingsverband en ze hebben afgevaardigden in de Öresund Commissie (Perkmann, 2003: 159). Hovedstaden en Zaeland zijn twee 'Regioner' sinds de bestuurlijke hervorming in 2007. Sinds de hervorming zijn de regio's verantwoordelijk voor regionale ontwikkelingsinitiatieven. Na een fusie van twee provincies in 1999 is de Regio Scania als middenbestuur verantwoordelijk voor de regionale ontwikkeling van Scania (Hansen en Serin, 2010: 209-210). De lokale autonomie in Denemarken is minder sterk ten opzichte van de lokale autonomie in verhouding met Zweden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de (regionale) politieke bereidwilligheid aan Deense zijde minder groot is om samen te werken dan dat in Zweden het geval is (Hansen en Serin, 2010: 203). Pogingen om de commissie meer macht te geven, leidden tot weerstand bij lokale overheden. Lokale overheden zijn sceptisch om de macht van de Öresund Commissie uit te breiden. Zij willen namelijk hun lokale autonomie beschermen ten opzichte van de Commissie (OECD, 2003: 175).

De prikkels om samen te werken en dat alle drie de middenbesturen verantwoordelijk zijn voor regionale ontwikkeling kunnen verklaren dat de middenbesturen actief deelnemen in het Öresund samenwerkingsverband. Vanwege de prikkels en regionale verantwoordelijkheid hebben zij er belang bij hebben dat de Öresund Commissie het lokale beleid en lokale belangen coördineert ten behoeve van het regionale belang. De Öresund Commissie coördineert, door middel van een intermediaire rol, de regionale en lokale belangen zonder de lokale belangen te veel te schaden (OECD, 2003: 160).

Overige factoren

De ontwikkeling van het samenwerkingsverband in de Öresund regio kan verder worden verklaard uit drie andere factoren dan de variabelen uit het conceptueel model. Ten eerste de rol van commerciële en wetenschappelijke belangen in de regio (Nauwelaers et al., 2013: 23-24). Netwerkend werken in de Öresund regio is in de laatste decennia gevoed door commerciële en wetenschappelijke belangen. Volgens Collinge en Gibney (2010: 482) waren deze belangen een invloedrijke drijfveer voor de totstandkoming van de Öresund Regio als netwerk. Als voorbeeld geven zij de beslissing van de nationale overheden om de Öresund brug te bouwen. Deze beslissing is volgens Collinge en Gibney (2010b: 482) het resultaat van lobbyacties door bedrijven en universiteiten. Een tweede factor is de fysieke verbondenheid van de regio. In het ontwikkelstadium van de samenwerking zijn er grote investeringen gedaan om de infrastructuur te verbeteren en zo de Öresund Regio fysiek te verbinden (Lundquist en Trippel, 2009: 17). Een voorbeeld is de opening van de Öresund brug die een fysieke verbinding mogelijk maakte tussen de nationale delen (Hansen en Serin, 2010: 202). De investeringen in infrastructuur hebben geleid tot een grotere fysieke verbondenheid en in sommige gevallen tot een hogere mobiliteit in de regio. Om deze twee redenen wordt in literatuur de fysieke verbondenheid van de regio eveneens als succesfactor van het samenwerkingsverband gezien (Lundquist, 2009/ Hansen en Serin, 2010). De derde factor zijn externe subsidies in het beginstadium van het samenwerkingsverband. De meest relevante

voorbeelden zijn subsidies uit het Interreg programme van de Europese Unie om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen (Hansen en Serin, 2010: 202). De externe subsidies waren van essentieel belang als financieringsmiddel voor het samenwerkingsverband (Hall, 2008: 426; Garlick et al, 2006: 17).

Eerste lessen

De meerwaarde van de Öresund Regio lijkt niet te zitten in een nieuwe bestuurslaag of formeel bestuursorgaan, maar in een commissie om beleid te coördineren en tot regionale strategie te komen. De commissie is een informeel onderhandelingsplatform, voor en door regionale en lokale politici op basis van vrijwilligheid, om te intermedieëren tussen de regionale en lokale belangen.

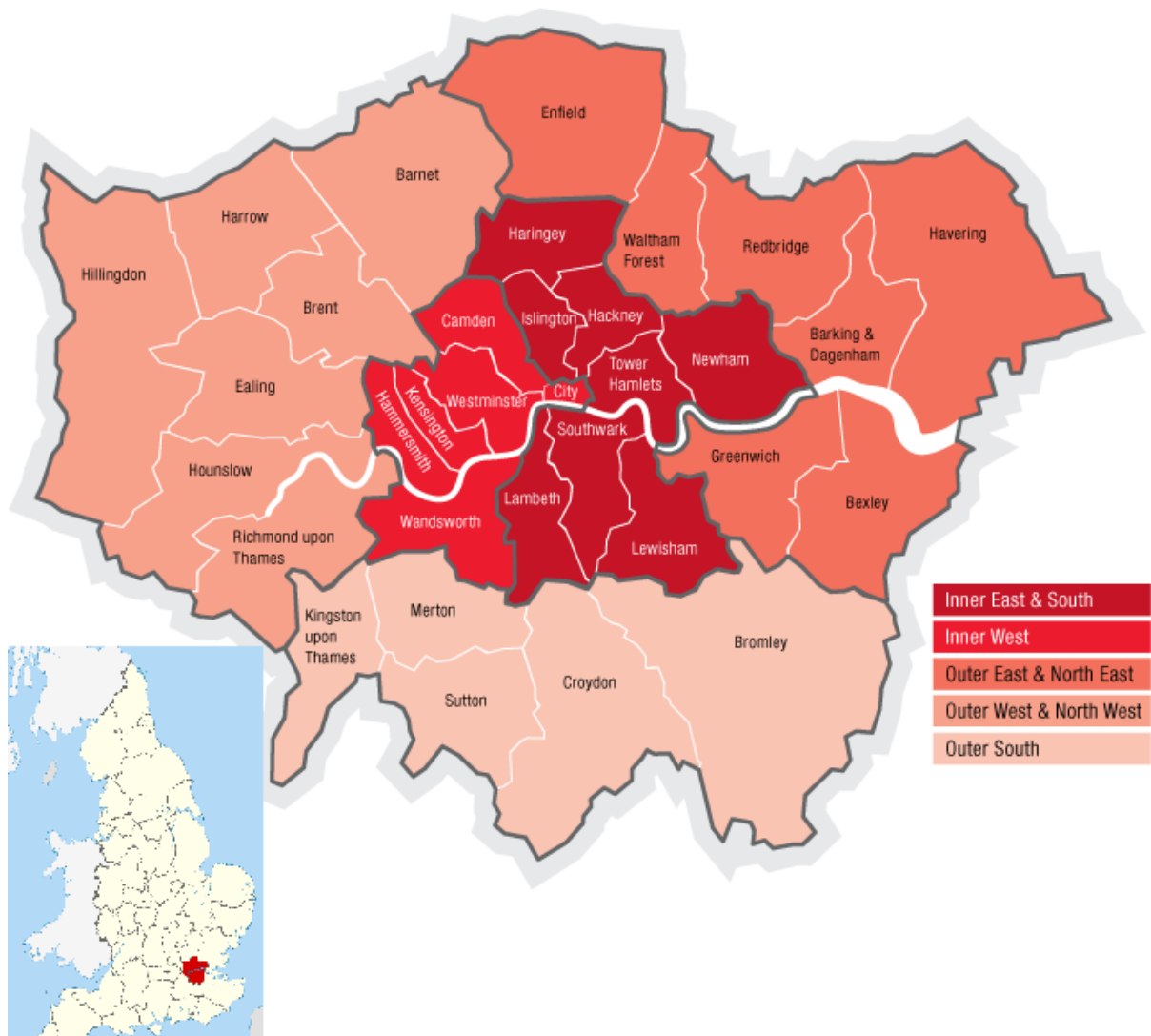
4.3 Londen: Greater London Authority

De tweede casus is Londen. Londen is een unieke casus om vier redenen die het gevolg zijn van bestuurlijke hervormingen in 2000 in Groot-Brittannië. Hoe het metropoolgebied Londen moeten worden bestuurd is al decennia lang een vraagstuk. In 1889 was Groot-Brittannië het eerste land om met de 'London County Council' een metropoolbestuur te introduceren (Goldsmith, 2005: 81). Met de hervormingen in 2000 kreeg dit vraagstuk een nieuw hoofdstuk. Ten eerste werd de Greater London Authority (GLA) opgericht en dit betekende al het vierde metropoolbestuur in Londen in een tijdbestek van 35 jaar. Ten tweede trad er voor het eerst een direct gekozen burgemeester in Groot-Brittannië aan. Ten derde vonden de hervormingen plaats in een periode van modernisatie van het lokale bestuur in een gecentraliseerd land als Groot-Brittannië. Ten slotte werd het lokale zelfbestuur op metropool niveau hersteld, nadat dit was opgeheven in 1986 door de conservatieve regering Thatcher (Travers, 2003: 2-9; Jouve, 2005: 287-289).

Introductie

De GLA is het overkoepelende bestuursorgaan voor de metropoolregio Londen dat bestaat uit 32 boroughs en de county City of London (OECD, 2016: 147). De GLA werd met de Greater London Authority Act in 1999 opgericht en is de lokale en regionale overheid van het metropoolgebied Londen (Sweeting, 2002: 14). De GLA is een lokale autoriteit met de taak om het economische, sociale en ecologische welzijn van de regio Londen te bevorderen (West et al., 2002: 3). De GLA heeft specifieke verantwoordelijkheden in transport, ruimtelijke ordening, veiligheid, cultuur en gezondheid (Sweeting, 2002: 15). In sommige van deze taakvelden fungeert de GLA als regionale overheid en in andere gevallen als gemeenteraad (Travers, 2003: 9; Sweeting, 2002: 15). De GLA werkt effectief samen met de private sector zonder dat bedrijven een formele positie hebben (OECD, 2016: 23).

Metropoolregio Londen visueel weergegeven:



Figuur 4.2: kaart metropoolregio Londen, stad, boroughs en regio's (London's Poverty Profile, 2017)

Prikkels om samen te werken

De relevantste drijfveer om de GLA op te richten is een politieke wisseling in de jaren negentig. Een andere drijfveer was een behoefte aan meer beleidscoherentie en democratie voor Londen. Deze behoefte werd voornamelijk gemotiveerd uit een gevoelde noodzaak om de internationale concurrentiepositie van Londen te versterken. Hiervoor zou nauwe samenwerking tussen overheid en private sector nodig zijn.

In 1997 vond er een grote verandering plaats in Britse politiek toen de Labour Party onder leiding van Tony Blair de landelijke verkiezingen won. Deze overwinning betekende dat er een einde kwam aan een regeringsperiode van achttien jaar door de Conservative Party. Het was een overgang van conflictbenadering (Thatcher) naar een consensusbenadering (New Labour) (Thornley et al., 2002: 2-14). De Labour Party was al sinds begin van de jaren 90 overtuigd dat er een metropoolbestuur voor Londen moest komen (Goldsmith, 2005: 82). De Labour Party pleitte onder meer voor het delegeren van macht naar het lokale niveau, beleidscoördinatie en democratische vernieuwingen. Deze beoogde hervormingen betekende een grote verandering in de governance van Londen (Thornley, 2003: 49, Travers, 2002: 780; West et al., 2002: 2). De Labour Party wilde een direct gekozen burgemeester en raad voor Londen, terwijl dit ideeën waren die eerder door de Conservative regering werden afgewezen

(Goldsmith, 2005: 88). Het oprichten van de GLA met een direct gekozen burgemeester werd persoonlijk gesteund door Tony Blair (Sweeting, 2002: 4).

Volgens West et al. (2002: 3) was er in de jaren negentig vanuit het maatschappelijk middenveld behoefte aan een strategisch orgaan dat kon zorgen voor beleidscoherentie, dat ontbrak sinds de opheffing van het oude metropoolbestuur in Londen. Als nieuwe premier startte Blair direct een proces om de bestuurlijke organisatie van Londen te hervormen. De hervormingen moesten zorgen voor meer beleidscoherentie en democratie in Londen. De hervormingen werden gesteund door bedrijven en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld, omdat de hervormingen ervoor zouden zorgen dat ze nog maar te maken kregen met één aanspreekpunt met politieke legitimiteit om strategische ontwikkeling op metropoolniveau mogelijk te maken (Jouve, 2005: 287-289). Tony Blair beloofde een ‘gepaste strategische autoriteit’ voor Londen om de bestuurlijke spaghetti aan organisaties te vervangen en te zorgen voor beleidsintegratie (Thornley et al., 2002: 1; West et al., 2002: 2). Blair had daarbij in verschillende statements laten weten dat nauwe samenwerking met de private sector van belang is voor nationale welvaart als reactie op globalisering (Thornley et al., 2002: 2). Volgens de eerste burgemeester van Londen onder de GLA, Ken Livingstone, leidt globalisering tot toenemende competitie tussen steden en dat Londen ‘moet vechten’ om haar concurrentiepositie te beschermen en versterken (Sweeting, 2002: 4). Het gevoel was dat Londen haar vooraanstaande positie in de wereld aan het verliezen was mede door het ontbreken van strategisch leiderschap en visie (Thornley et al. 2002: 5). Volgens Livingstone is succes van Londen noodzakelijk voor Groot-Brittannië als geheel en daarom zou de centrale overheid meer middelen beschikbaar moeten stellen voor de ontwikkeling van de hoofdstad. Vanuit deze overtuiging zag Livingstone het bevorderen van Londen als wereldstad als zijn primaire taak (Thornley, 2003: 54; Thornley et al., 2002: 14).

Capaciteit

De metropolitan governance van Londen kent met de GLA een metropoolbestuur (Christmann, 2014: 149-151). De structuur, besluitvorming, bevoegdheden en taken zijn vastgelegd in de Greater London Authority Act uit 1999 (UK Government, 1999). In de GLA Act staat het algemene doel beschreven dat de GLA om sociale, economische en ecologische ontwikkeling van Londen dient te bevorderen. De Act geeft de GLA de macht om alles te doen wat de burgemeester nodig acht om dat algemene doel te bereiken (Tomaney, 2010: 231, UK Government, 1999; UK Government, 2007). Deze algemeenheid maakt de wet tegelijkertijd vaag en dit zorgde er mede voor dat de oprichting van de GLA een grote onderneming was (West et al., 2002: 23).

In de GLA is er een scheiding van macht in uitvoerende en controlerende macht. Enerzijds is er een direct gekozen burgemeester met uitvoerende taken en beslissingsmacht. En anderzijds is er een raad met controlerende taken. De raad bestaat uit 25 leden die direct zijn gekozen door middel van evenredige vertegenwoordiging (OECD, 2016: 147; Thornley, 2003: 49-50; Sweeting, 2002: 14-15). De GLA Act verplicht de GLA om strategieën te produceren voor transport, cultuur, ruimtelijke ontwikkeling, economische ontwikkeling, veiligheid en milieu. De verschillende strategieën moeten in een overeenstemming met elkaar zijn en elkaar versterken (West et al., 2002: 3). Dit coördinerende aspect is de voornaamste functie van de GLA (Thornley, 2003: 51-52). Daarnaast heeft de GLA autoriteit over functionele organen (House of Commons Library, 2016: 7). In de periode 2007 tot en met 2015 is er incrementeel meer macht gedelegeerd naar de GLA en burgemeester, maar dit heeft niet geleid tot grote veranderingen in de primaire taken en verantwoordelijkheden (House of Commons Library,

2016: 8-10; Department for Communities and Local Government, 2006; UK Government, 2007).

Voorwaarden voor samenwerking

Er bestaan geen formele overlegfora waarin stakeholders direct met elkaar in gesprek zijn. Stakeholders hebben geen zitting in de raad van de GLA. Wel worden bedrijven, experts en andere stakeholders zoveel mogelijk geraadpleegd door de GLA (Thornley, 2002: 10-12). De GLA Act verplicht de burgemeester om stakeholders te raadplegen voor strategievorming (West et al., 2002: 3-9). Uit rapporten blijkt dat de GLA hiervoor bestaande overlegstructuren voor gebruikt om dialoog met stakeholders te ontwikkelen (Thornley, 2002: 9). De resultaten van de stakeholdersraadplegingen zijn onduidelijk, omdat er geen rapporten zijn gepubliceerd en de ontmoetingen niet openbaar zijn (Thornley, 2002: 9-12).

De organisatie van de GLA wordt niet gekenmerkt door vertrouwen. Door Travers (2004: 199) en Stoker (2002: 426-429) wordt gesteld dat de GLA maar gedeeltelijk succesvol is, vanwege het ontbreken van vertrouwen van de centrale overheid om Londen zichzelf te laten besturen. De centrale overheid vertrouwde Londen onvoldoende en was daardoor niet bereid om macht af te staan aan de GLA. Het ontbreken van vertrouwen heeft er volgens Travers (2004) zelfs toe geleid dat de originele doelstellingen van de centrale overheid te ambitieus waren voor een overheid die niet bereid was om macht af te staan.

Commitment om samen te werken is in de GLA voornamelijk beïnvloed door de Labour Party om een nieuwe bestuurlijke organisatie voor Londen te creëren (Travers, 2003: 1). Vanuit de Labour Party werden publieke-private partnerships gezien als middel om governance in Londen te moderniseren (Tomaney, 2010: 243). Deze bereidheid om in partnerships samen te werken met een gevoel voor politiek leiderschap is volgens Goldsmith (2005: 94) een succesfactor. De commitment om samen te werken is ook verankerd in de GLA Act, waarin de burgemeester voor strategiebepaling wordt verplicht om verschillende stakeholders raad te plegen voor het beste beleidsalternatief (West et al., 2002: 9). Het ontbreken van vertrouwen heeft echter doorwerking op de commitment. Dit uit zich bijvoorbeeld volgens Thornley (2002: 54-55) in onbereidheid om financiële controle over Londen af te staan.

De GLA kent geen gezamenlijke agenda waaruit de gezamenlijke visie van verschillende actoren uit blijkt. Wat in de buurt komt, is The London Plan, waarin de visie van de burgemeester uiteen wordt gezet. De eerste versie was Towards the London Plan. Dit document gaf de agenda van de burgemeester weer voor de GLA. The London Plan is een gepersonaliseerde en politieke visie van de burgemeester (Mayor of Londen, 2001, 2004 en 2016; Rydin et al., 2002: 17-18; Thornley et al., 2002: 4; West et al., 2002: 13-16).

De GLA heeft naast strategisch beleid een beperkt aantal middelen om in te zetten. Volgens Tomaney (2010) is een opvallend kenmerk van de GLA (in verhouding tot andere lokale overheidssystemen in Europa) de beperkte financiële autonomie ten opzichte van de centrale overheid. De GLA heeft weinig controle over financiële middelen en dit zorgt ervoor dat de GLA afhankelijk is van de private sector om beleidsresultaten te behalen. Deze afhankelijkheid versterkt samenwerking tussen de GLA en private sector (Tomaney, 2010: 233-244; Thornley et al., 2002: 13). Een ander gevolg van de financiële beperktheid is dat de burgemeester zich vooral richt op strategieën waarover hij wel financiële en operationele controle heeft (West et al., 2002: 10).

Om kennis en expertise te betrekken in de GLA wordt gebruik gemaakt van beleidscommissies. In de commissies komen verschillende experts bij elkaar om te discussiëren over verschillende strategische beleidsvraagstukken. In eerste instantie was dit tijdelijk van aard, maar een aantal commissies hebben structurele vormen gekregen. Hoe de experts zijn geselecteerd is echter onduidelijk. Volgens Thornley et al. (2012) lijkt het een willekeurige verzameling van experts (Thornley et al., 2012: 10-12 en Rydin et al., 2002: 13).

De GLA is een electoraal gekozen autoriteit met democratische verantwoording en representativiteit (Sweeting, 2002: 10). De autoriteit en legitimiteit van de GLA om beslissingen te maken en te handelen is vastgelegd in de GLA Act van 1999 (UK Government, 1999). Vanuit de GLA Act heeft de GLA strategische en coördinerende functies (Thornley, 2003: 52-53). De GLA is verantwoordelijk voor de formulering en coördinering van strategisch beleid zonder dat het wettelijke bevoegdheden of financiële onafhankelijkheid heeft. De wettelijke macht en financiële controle liggen bij de centrale overheid (Thornley, 2003: 52-53). Zoals eerder aangegeven, heeft de burgemeester in de GLA de uitvoerende macht en de raad de controlerende macht (Tomaney, 2010: 232-233). De burgemeester en de raad vinden hun democratische legitimiteit in het gegeven dat ze direct zijn gekozen door bevolking van Londen (Travers, 2002: 787). De democratische inrichting van de GLA creëert de legitimiteit die volgens Kübler (2012: 407) noodzakelijk is voor een sterke governance capaciteit in een grootstedelijk gebied. Met een direct gekozen burgemeester is er volgens Thornley (2003: 52-53) voor de bevolking van Londen een duidelijk focus van wie beslissingen maakt en democratisch verantwoordelijk is voor het welzijn van Londen. De burgemeester wordt gecontroleerd door de raad door middel van maand- en jaarrapportages die hij moet aanleveren en maandelijkse bijeenkomsten waarin hij wordt geacht om vragen van de raad te beantwoorden (Tomaney, 2010: 232-233; Thornley, 2003: 49-50). Volgens Tomaney (2010: 245) komt de controlerende functie in de praktijk nog niet goed tot uiting, omdat raadsleden moeite hebben om een rol te eigenen in de raad.

Leiderschap

Leiderschap uit zich in de GLA in een direct gekozen burgemeester. Voor de GLA bestond er geen model met een gekozen burgemeester in het Verenigd Koninkrijk (Tomaney, 2010: 225 en Sweeting, 2002: 4). Volgens Greasley en Stoker (2008: 729) is er in de GLA een netwerkende stijl van leiderschap ontwikkeld en is de institutionalisering van een gekozen burgemeester een van de succesfactoren van de GLA.

De primaire taak van de burgemeester is om strategieën te publiceren en te implementeren voor beleidsvelden zoals: transport, economische ontwikkeling, ruimtelijke ontwikkeling, milieu en cultuur. Voor strategievorming is de burgemeester verplicht om de raad, de functionele instanties van de GLA, de boroughs van Londen en andere relevante stakeholders te raadplegen. Daarnaast moet de burgemeester er voor zorgdragen dat zijn strategieën consistent zijn met nationaal beleid en internationale verbintenissen (Tomaney, 2010: 232-233; West et al., 2002: 2; Travers, 2002: 781). Om de strategieën te kunnen implementeren is de burgemeester afhankelijk van de boroughs, centrale overheid en private sectoren (Tomaney, 2010: 236). Andere formele taken van de burgemeester zijn het opstellen van de begroting, coördineren van partners en het aanstellen van bestuurders voor statutaire organen (Thornley, 2003: 49-50). Met het benoemen van bestuurders heeft de burgemeester invloed op besluitvorming en op de vorming van netwerken om hem heen (Rydin et al., 2002: 15). Volgens Tomaney (2010: 245) zijn de benoemingen kenmerkend voor Londen.

De informele macht van de burgemeester lijkt groter te zijn dan de formele macht. De burgemeester heeft meer invloed dan macht ten opzichte van de centrale overheid en boroughs. Deze invloed uit zich voornamelijk in politieke en symbolische macht. Ten eerste, gebruikt de burgemeester zijn politieke en symbolische macht om te lobbyen voor meer controle en middelen (Thornley, 2003: 55). Een voorbeeld is dat Ken Livingstone zijn positie gebruikte om financiële middelen beschikbaar te krijgen voor de GLA en om het aantal beleidstaken van de GLA uit te breiden (Thornley, 2003: 53). Ten tweede is volgens Goldsmith (2005: 96) de burgemeester van Londen een sleutelfiguur om partijen samen te laten werken en om een visie te ontwikkelen. Een rol daarin is om samenwerking tussen anderen te faciliteren (Sweeting, 2002: 3). Vanuit de GLA is de burgemeester daarbij verplicht om stakeholders raad te plegen (Sweeting, 2002: 17-18). Ten derde is de burgemeester is een zeer zichtbaar boegbeeld van de GLA (Sweeting, 2002: 10). Als burgemeester van een wereldstad, brengt het ambt veel status en media-aandacht met zich mee. Deze symbolische macht is een andere machtsbron van de burgemeester (Sweeting, 2002: 13-17). Ten vierde kan volgens Sweeting (2012) de burgemeester de legitimiteit van de GLA versterken, omdat hij democratisch verkozen is en verantwoordelijk is voor het welzijn van Londen. De legitimiteit van de burgemeester is mede afhankelijk van de opkomst bij verkiezingen (Sweeting, 2002: 17-18). De huidige burgemeester is Sadiq Khan (Labour Party). In 2016 is hij verkozen als burgemeester (Khan had in de eerste ronde 44,2% en in de tweede ronde 56,8% van de stemmen) met de hoogste opkomst ooit van 45,3%. Kortom, de burgemeester heeft beperkte formele macht, maar heeft veel informele invloed om samenwerking in Londen effectiever te maken (Sweeting, 2002: 15).

Verticale relatie

De GLA is uniek bestuursorgaan dat functioneert binnen een gecentraliseerd overheidssysteem van het Verenigd Koninkrijk (Sweeting, 2002: 17-18). Binnen het Verenigd Koninkrijk heeft Engeland negen bestuurlijke regio's met uitvoerende taken, maar zonder eigen vertegenwoordigende organen. Groot-Londen is één van de regio's, maar de GLA is een uniek bestuursorgaan binnen het systeem, doordat het een eigen bestuurlijke inrichting kent bestaande uit een direct gekozen burgemeester en raad met specifieke taken en verantwoordelijkheden (House of Commons Library, 2016: 7).

De rol van de nationale overheid is een invloedrijke factor (Christmann, 2004: 155-156). Volgens Goldsmith (2005: 96) wordt het Britse politieke systeem gedomineerd door een centrale overheid die geen vertrouwen heeft in lokale actoren om zichzelf te besturen. Traditioneel gezien zijn lokale bestuurseenheden in het Verenigd Koninkrijk daarom democratisch weinig van betekenis (Goldsmith, 2005: 95). Dit veranderende volgens Christmann (2015: 151) wel wat met de komst van de GLA. Met een direct gekozen burgemeester en raad is de GLA een sterk lokaal instituut. De centrale overheid is dominant gebleven in de regio, maar er is wel politieke en symbolische macht gedelegeerd naar de regio Londen (Thornley, 2003: 55). De regio Londen bestaat uit 33 districten: 32 London boroughs (gemeenten) en de City of London (dat eveneens een County is) (Travers, 2002; Thornley, 2003; Tomaney, 2010). Dit betekent dus dat metropoolbestuur van de GLA tussen de centrale overheid en het lokale niveau invalt. Vanwege deze positionering balanceert de regio Londen in macht tussen de centrale overheid en lokale overheden in. Met enerzijds een centrale overheid die onbereid is om een regionale overheid veel financiële vrijheid te geven en anderzijds boroughs die hun eigen positie willen beschermen ten opzichte van de GLA. De handelingsruimte van de GLA is daardoor beperkt (Travers, 2002: 787-788 en Tomaney, 2010: 244).

Overige factor: rol van private sector

De private sector is volgens Thornley et al. (2010: 7) goed geïntegreerd in beleidsprocessen in de GLA. Er zijn contacten ontwikkeld op allerlei niveaus en departementen en voornamelijk met de burgemeester. In de GLA heeft de private sector geen formele positie, maar ze hebben wel ruim toegang tot de agendavorming en de burgemeester heeft in het verleden personen uit de private sector aangesteld voor functionele organen (Thornley et al., 2010: 7). De invloed van de private komt nadrukkelijk terug in twee aspecten, namelijk: invloed op de totstandkoming van de GLA en invloed op strategievorming. Ten eerste in de ontwikkelfase van de GLA, bevorderen private actoren met lobbyacties de oprichting van de GLA. Er werd beargumenteerd dat de welvaart en concurrentiepositie van Londen afhankelijk was van de private sector. Om deze reden zouden volgens de private actoren bedrijven toegang nodig hebben tot besluitvorming en een coördinerend en krachtig overheidsorgaan zijn gewenst (Thornley et al., 2002: 5; OECD, 2016: 174; Jouve, 2005: 289). Ten tweede heeft de private sector invloed op de strategievorming. De private sector wordt al enige tijd gerepresenteerd met verschillende overkoepelende organisaties die vooral bestonden uit grote bedrijven. Deze overkoepelende organisaties dienden dan als gesprekspartner voor lokale overheden. Een voorbeeld is de London Business Board (LBB) dat was opgericht als paraplu organisatie in 2000 en dient als gesprekspartner van de burgemeester (OECD, 2016: 174). De lobbyisten hebben via deze organisaties invloed op strategieën zoals het London Plan (Salet et al., 2003: 380; Thornley et al., 2002: 1).

Eerste lessen

De GLA is een uniek bestuursorgaan voor de metropoolregio Londen. Het moet zorgen voor beleidscoherentie en strategie. Het is een orgaan met een sterke democratische inrichting met een direct gekozen burgemeester en raad. De burgemeester heeft uitvoerende taken en beslissingsmacht tegenover de raad met controlerende taken.

4.4 Rijn-Ruhr: een metropoolgebied dat niet bestaat of een ‘sleeping giant’?

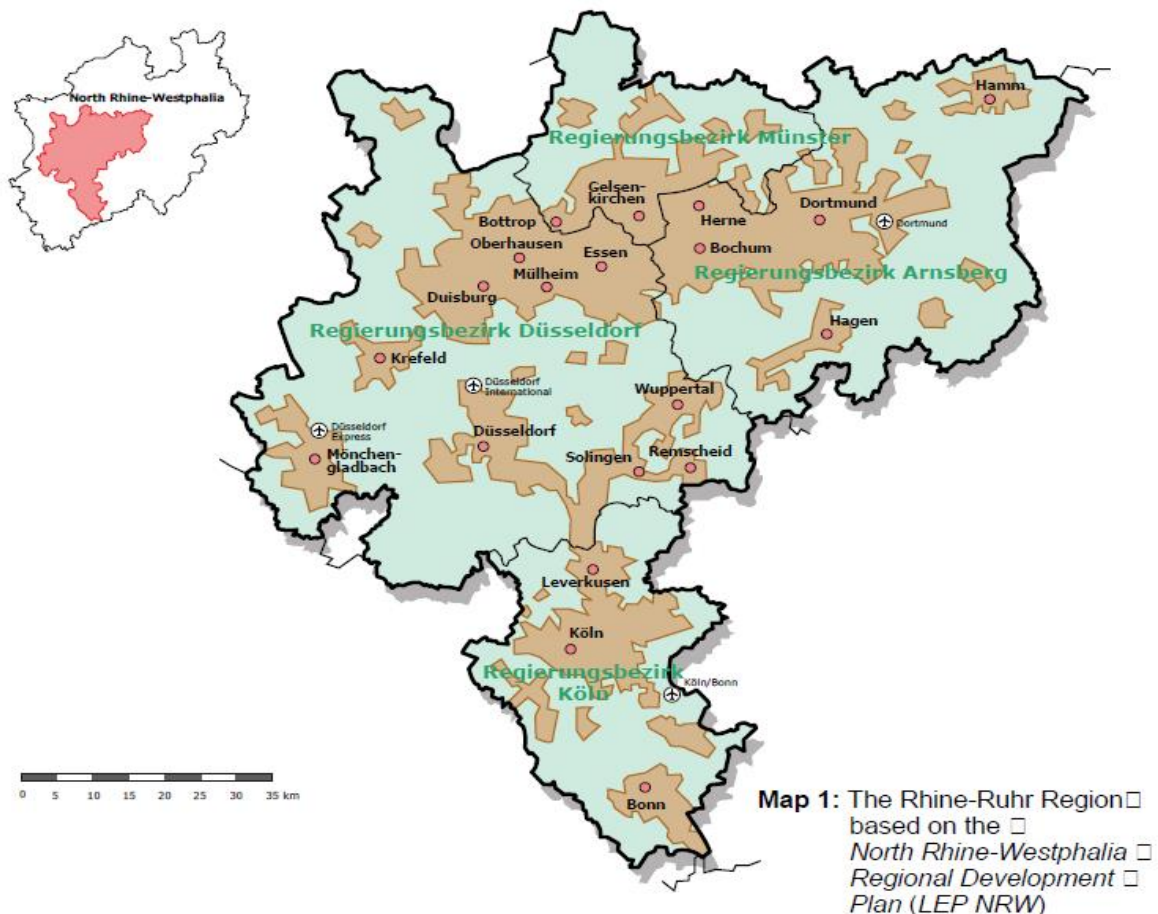
De metropoolregio Rijn-Ruhr is een schoolvoorbeeld van een metropoolregio zonder een dominante kern zoals Londen of Parijs (Münter en Volkmann, 2014: 2542; OECD, 2006: 176). Volgens verschillende wetenschappers is Rijn-Ruhr redelijkerwijs vergelijkbaar met de Randstad en dat maakt Rijn-Ruhr een interessante derde casus om nader te bekijken (Evers en De Vries, 2013: 541; Knapp en Schmitt, 2003: 9; Knapp et al., 2006a: 154).

Introductie

Het metropoolgebied Rijn-Ruhr is vernoemd naar de belangrijkste rivieren van het gebied. Rijn-Ruhr is veruit het meest geürbaniseerde gebied in de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het metropoolgebied heeft een populatie van ongeveer 12 miljoen (Knapp et al., 2006b: 137). Het concept metropoolgebied Rijn-Ruhr bestaat officieel sinds 1995, maar het is in de praktijk niet gerealiseerd. Er bestaat geen metropoolbestuursorgaan of organisatie. Tussen gemeenten wordt wel samengewerkt, maar dit is niet op metropoolniveau. Zelfs het label metropoolregio Rijn-Ruhr is onbetwist: het Ruhrgebied ziet zichzelf als een metropoolgebied en sommige steden (zoals Düsseldorf of Keulen/Bonn) profileren zich eveneens als metropool (Knapp et al., 2004: 329).

Het metropoolgebied Rijn-Ruhr is bestuurlijk sterk gefragmenteerd met 20 kreisfreien Städten en 10 Kreisen zonder een duidelijk hiërarchie of dominante kern (OECD, 2006: 176; Blotevogel en Schulze, 2010: 255-256; Diller, 2016: 2159; Knapp en Schmitt, 2007: 1193; Evers en De Vries, 2013: 548). Relevante steden zijn: Düsseldorf, Keulen, Bonn, Essen,

Dortmund, Duisburg, Mönchengladbach en Wuppertal (Knapp et al., 2006a: 155-159; OECD, 2006: 34; Le Néchet, 2016: 4). Op de onderstaande kaart is de regio Rijn-Ruhr te zien binnen de deelstaat Noordrijn-Westfalen:



Figuur 4.3: kaart metropoolgebied Rijn-Ruhr (Bezirksregierung Düsseldorf, 2002: 5)

Prikkels om samen te werken

In 1995 werd tijdens een ministeriële conferentie bepaald dat Duitsland zes metropoolregio's kent met bijzonder strategisch belang voor heel Duitsland. De zes metropoolregio's waren: Berlijn-Brandenburg, Hamburg, München, Rijn-Maingebied, Rijn-Ruhr en Stuttgart (Blotevogel en Schulze, 2010: 255-256; Bezirksregierung Düsseldorf, 2002). Deze metropoolregio's moesten de drijfveren worden voor maatschappelijke, economische en culturele ontwikkelingen en voor het behouden van Duitslands internationale concurrentiepositie (Knapp en Schmitt, 2003: 10). Later zijn daar andere metropoolregio's aan toegevoegd. Rijn-Ruhr werd destijds voor het eerst erkend als functionele eenheid. Rijn-Ruhr is het grootste metropoolgebied van Duitsland. In hetzelfde jaar, 1995, werd in een ontwikkelingsplan van de deelstaat Noordrijn-Westfalen het metropoolgebied Rijn-Ruhr cartografisch erkend en was er een vrijblijvende richtlijn vernoemd over Rijn-Ruhr als economisch groeigebied.

Pogingen om op metropoolniveau actie te ondernemen werden echter geconfronteerd met belemmeringen en zelfs weerstand. Knapp en Schmitt (2007) stellen dat samenwerking op metropoolniveau wordt belemmerd door verschillen in politieke en culturele identiteiten en economische ontwikkelingen tussen de sub-regio's. Volgens Knap et al. (2006) hebben (politieke) stakeholders daardoor onvoldoende bewustzijn van de economische noodzaak voor

een bestuurlijke organisatie van de metropoolregio Rijn-Ruhr. De noodzaak zou zitten in de kracht van samenwerken om de internationale concurrentiepositie van het metropoolgebied te versterken. Dit zou nodig zijn vanwege hedendaagse maatschappelijke vraagstukken veroorzaakt door Europese integratie en globalisering (Knapp en Schmitt, 2003: 9; Knapp et al., 2006b: 137). Knapp et al. (2004) stellen dat simpelweg de economische noodzaak onvoldoende is om te zorgen voor meer regionale governance en dat er op andere thema's geen directe noodzaak bestaat voor metropoolvorming (Knapp et al., 2004: 330). Dit heeft er voor gezorgd dat het onderwerp niet urgent op de politieke agenda staat en er zodoende geen serieuze poging is gedaan of strategie is gevormd om een metropoolbestuursorgaan te creëren (Evers en De Vries, 2013: 548-549; Knapp en Schmitt, 2003: 19).

Een uitzondering is transport dat bijna op metropoolniveau is georganiseerd. Het Verkeersverbund Rijn-Ruhr (VRR) is een transportautoriteit dat een samenwerkingsverband is tussen publieke en private organisaties. Het wordt gezien als een van de weinige succesverhalen, vanwege de gezamenlijke besluitvorming en samenwerking (Evers en De Vries, 2013: 544-550; PZH, 2016). Andere voorbeelden zijn de Kommunalverband Ruhr, Regionalverband Ruhr en Regional Conferences. In algemene zin waren dit pogingen om regionale samenwerking tot stand te krijgen, maar het gaat hier voornamelijk om intergemeentelijke samenwerking en niet voor het gehele metropoolgebied. Volgens het OECD (2006) zijn concrete resultaten van de samenwerkingsverbanden beperkt, maar hebben dit soort initiatieven in ieder geval geleid tot een cultuur van samenwerking en dialoog aan het ontstaan is, wat volgens het OECD basisvoorwaarden zijn voor structurele veranderingen in het gebied (OECD, 2006: 177-179).

Capaciteit

Het metropoolgebied Rijn-Ruhr is net als de Randstad een meerkernig gebied (Knapp en Schmitt, 2007: 1197). Rijn-Ruhr kan volgens verschillende wetenschappers worden gezien als een stedelijk netwerk met een potentie om sterke internationale concurrentiepositie te bezitten als er wordt opgeschaald naar metropoolniveau (Knapp en Schmitt, 2007: 1198-1199; Knapp et al., 2006a: 161). De metropoolregio bestaat uit onafhankelijke steden met een verschillend economisch specialistisch profiel. Dit heeft ertoe geleid dat er op regionaal niveau een sectorale arbeidsdivisie is en de steden daardoor complementair zijn aan elkaar. Dit heeft er echter niet toe geleid dat er functionele verbindingen tussen de steden bestaan (Knapp et al., 2006a: 157 en 161). Volgens Knapp et al. (2006a: 161 en 2004: 330) kan Rijn-Ruhr daardoor worden gezien als een 'verborgen metropool' of een 'sleeping giant'. Dit stellen zij omdat Rijn-Ruhr volgens hen faalt om gebruik te maken van zijn eigen potentieel als sterke agglomeratie, of überhaupt bewust te zijn van het potentieel, vanwege inadequate institutionele structuren en het ontbreken van een gezamenlijke visie. Knapp en Schmitt (2007: 1201) komen tot de conclusie dat het metropoolgebied Rijn-Ruhr wordt gekenmerkt door een gefragmenteerd institutioneel landschap, vage strategieën en ongecoördineerd beleid zonder een regionale identiteit of bewustzijn bij stakeholders of inwoners (Knapp et al., 2006b: 145).

Voorwaarden samenwerking

Volgens Blotevogel en Schulze (2010: 256) en Diller (2016: 2161) bestaat er in het metropoolgebied Rijn-Ruhr een grote mate van onbereidheid onder lokale actoren om efficiënt en effectief samen te werken. Er ontbreekt een mentaliteit om op metropoolniveau samen te werken. De steden zijn volgens Knapp en Schmitt (2007: 1199; Knapp et al. 2004: 330) eilanden gericht op hun eigen taken en verantwoordelijkheden zonder dat ze door hebben dat ze deel zijn van een agglomeratie. De 'Kreisfreien Städten' en 'Kreisen' handelen

voornamelijk uit eigen belang. Knapp en Schmitt (2007: 1198-1199) stellen dat er weinig solidariteit is in Rijn-Ruhrgebied en in een ander artikel stelt Knapp (1998) dat er zelfs een mentaliteit is gegroeid onder lokale autoriteiten van 'every man for himself'. Pogingen van de statelijke overheid om regionale samenwerking te bevorderen, worden door lokale overheden wantrouwig bekeken, omdat het hun politieke kan aantasten (Knapp et al., 2006a: 160). Christmann (2014) biedt hier mogelijk een verklaring voor door te stellen dat in een federale staat als Duitsland het lokale van oudsher wordt gerespecteerd en ondersteund dan in andere landen en dat daarom lokale factoren een invloedrijke rol spelen in bestuurlijke hervormingen.

In de metropoolregio Rijn-Ruhr heerst een competitiegevoel tussen de verschillende steden en dat wordt versterkt door economische ongelijkheid en belangen (Knapp en Schmitt, 2007: 1198). Een voorbeeld is dat de grote steden economische ontwikkelingsstrategieën hebben om hun eigen onafhankelijke positie te versterken. Een ander voorbeeld is dat welvarende steden zich proberen af te zetten tegen steden die economisch minder succesvol zijn, omdat ze bang zijn dat de minder welvarende steden hun publieke beeldvorming negatief beïnvloeden. Lokale overheden zijn vanwege het competitiegevoel onbereid om een bestuurlijke organisatie op regionaal niveau te creëren, omdat dat de lokale autonomie en belangen zou schaden (Knapp et al., 2004: 329-330).

Volgens Knapp en Schmitt (2003: 20-21) bestaat er daarbij nauwelijks maatschappelijke steun voor een metropoolregio Rijn-Ruhr. Volgens Knapp et al. (2006a: 158-159 en 2004: 329) ontbreekt er in de deelstaat daarbij politieke wil of motivatie op statelijke of districtsniveau om actie te ondernemen voor een sterke metropoolregio of bereidwilligheid om samenwerking op metropoolniveau te bevorderen, omdat een dergelijk beleid zou leiden tot regionale verschillen of onrechtvaardigheden. Daarbij zijn er door lokale stakeholders geen pogingen gedaan om vraagstukken op metropoolniveau aan te pakken (Knapp et al., 2006b: 142). Private actoren hebben alleen interesse in het versimpelen van politieke en bestuurlijke structuren. Voor de inwoners van het metropoolgebied is het construct van metropool Rijn-Ruhr te abstract. Dit komt doordat Rijn-Ruhr niet wordt gezien als eenheid, wat wordt veroorzaakt door het gefragmenteerde landschap en het ontbreken van een regionale identiteit (Knapp et al. 2006b: 142). Om al deze redenen is er volgens Diller (2016) in het politieke en wetenschappelijke debat consensus over dat de deelstaat Noordrijn-Westfalen ongewijzigd moet blijven.

Verticale relaties

Duitsland kent een gedecentraliseerd federaal systeem. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Groot-Brittannië kent Duitsland geen dominante metropoolregio. Duitsland heeft een regionale structuur die wordt gekenmerkt door een dicht netwerk van grote steden (met meer dan half miljoen inwoners) en kleine en middelgrote steden (Knapp et al., 2006: 15). In Duitsland bestaat er voor een relatief lange tijd een sterk geïnstitutionaliseerd systeem van regio's als vertegenwoordigde organen van het statelijke niveau. In Noordrijn-Westfalen wordt de statelijke overheid vertegenwoordigd door vijf 'Regieringsbezirke'. Dit zijn: Münster, Detmold, Arnsberg, Düsseldorf en Keulen (EUREREGIO, 2008: 20). In Noordrijn-Westfalen is er daarbij een bijzondere situatie met twee Landschaftsverbände (Westfalen-Lippe en Rijnland), naast de Regieringsbezirke, als zelfstandige bestuursorganen met specifieke taken in sociale zaken, onderwijs en cultuur (EUREREGIO, 2008: 25).

De deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft, onder het statelijke niveau, twee bestuurlijke niveaus met gekozen vertegenwoordigingen. Ten eerste zijn er de Gemeinde (gemeentes). Ten tweede zijn er, naast en deels boven de gemeenten, de Kreis (kring van gemeenten) en Kreisfreie

Stadt (grote stad die niet binnen een Kreis valt). De Kreis en Kreisfreie Stadt zijn een autonome bestuurslaag en verlenging van lokaal bestuur. De Kreisfreie Stadt heeft dezelfde taken en bevoegdheden van een Kreis en Gemeinde. De Kreise en Kreisfreie Stadt kunnen in algemene zin worden gezien als verlengd lokaal bestuur voor vraagstukken die het gemeentelijke niveau overstijgen. De democratische legitimiteit is gerechtvaardigd via directe verkiezingen voor een raad en bestuur en mogelijkheid tot referenda (PZH, 2016 en Schaap et al., 2016; EUREREGIO, 2008). Volgens Diller (2016: 2159-2161) zorgen dergelijke organen ervoor dat er in het nationale debat in Duitsland nauwelijks sprake is van een noodzaak voor metropoolvorming en is het debat vooral beperkt tot ruimtelijke ordening.

Zoals eerder benoemd is het metropoolgebied Rijn-Ruhr sterk gefragmenteerd. In Rijn-Ruhr is er geen duidelijke dominante stad, maar een agglomeratie van historisch verschillende sterke en kleine steden als Bonn, Keulen, Düsseldorf, Mönchengladbach, Essen, Bochum en Dortmund (Knapp en Schmitt, 2007: 1194-1197; Knapp et al., 2006a: 154). De metropoolregio Rijn-Ruhr zit vastgeklemd tussen enerzijds de statelijke overheid (Noordrijn-Westfalen) en anderzijds verschillende lokale overheden (Kreis en Gemeinde) met elk hun eigen belangen (Knapp et al., 2004: 325-326). De statelijke overheid wil vooral zorgen voor meer intergemeentelijke samenwerking in de regio. Regionale samenwerking is beperkt om de lokale autonomie en belangen niet te schaden (Knapp et al., 2006b: 138). Knapp et al. (2006a en 2004) gaan zelfs zover door te stellen dat de deelstaat Noordrijn-Westfalen vreest dat een sterke Metropoolregio Rijn-Ruhr ten koste gaat van andere gebieden in de deelstaat en vreest voor “een machtige Rijn-Ruhr staat” binnen de deelstaat.

Eerste lessen

Verschillen tussen lokale actoren, belangen en in mentaliteit en het ontbreken van politieke en lokale wil zijn volgens Blotevogel en Schulze (2010: 256) redenen waarom er geen samenwerkingsverband op het metropoolniveau van Rijn-Ruhr bestaat. Volgens Blotevogel en Schulze (2010) is dit weinig verrassend vanwege de fragmentatie in het metropoolgebied. Zij komen tot de conclusie dat het gebied wordt gekenmerkt door ongunstige omstandigheden voor een samenwerkingsverband op metropoolniveau.

4.5 Analyse drie casussen

In deze paragraaf worden de bevindingen van de drie casussen geanalyseerd. Ten eerste worden de bevindingen gepresenteerd in een overzichtelijke tabel aan de hand van de variabelen uit het conceptueel model. Ten tweede worden de bevindingen van de tabel vergeleken en geanalyseerd. De resultaten uit de tabel en analyse zijn de benoemde succesfactoren uit het eerste hoofdstuk en de resultaten worden gebruikt voor de identificatie van (on-)zekerheden en scenariovorming in het volgende hoofdstuk.

4.5.1 Tabel met onderzoeksbevindingen

Tabel met bevindingen uit de casusbeschrijvingen:

Variabelen	Kopenhagen-Malmö: Öresund Regio	Londen	Rijn-Ruhr
Metropolitan governance	-Öresund Commissie: informeel platform voor samenwerkingsverband tussen Deense en Zweedse overheidsinstanties in metropoolregio Öresund.	-Greater Authority: formeel bestuursorgaan metropoolregio Londen. Geen formele positie voor actoren uit andere	London Geen samenwerking of bestuursorgaan op metropoolniveau. Metropoolregio Rijn-Ruhr erkent als strategisch economisch

Capaciteit	<p>Geen formele positie voor actoren uit andere sectoren, wel actieve samenwerking met actoren uit andere sectoren. Commissie en netwerkprojecten zorgen voor een institutioneel robuuste en stabiele governance-structuur</p> <p>-Vraagstukken voornamelijk: arbeidsmarkt, klimaat, cultuur, mobiliteit en kennis</p>	<p>sectoren, wel actieve samenwerking met private actoren. Regionale en lokale autoriteit met sterke democratische inrichting</p> <p>-Verantwoordelijk voor economische, sociale en ecologische welzijn van Londen en specifieke taken in: transport, ruimtelijke ordening, veiligheid, cultuur en gezondheid</p>	<p>groeigebied binnen deelstaat Noordrijn-Westfalen</p>
	<p>-Commissie door en bestaande uit lokale politici om beleid te coördineren en tot een regionale strategie te komen op een informele wijze door middel van onderhandelingen. In de Commissie worden beslissingen bereikt door middel van een meerderheid van stemmen</p> <p>-Breed scala aan beleidsmaatregelen om in te zetten, maar voornamelijk beleidscoördinatie en netwerkprojecten in de vorm van clusters</p>	<p>-Metropoolbestuur regio Londen. Scheiding van macht: direct gekozen burgemeester met uitvoerende taken en beslissingsmacht en direct gekozen raad met controlerende taken</p> <p>-Beleidscoördinatie en strategisch beleid</p>	<p>-Sterk gefragmenteerd gebied, zonder dominante kern, met steden die complementair zijn maar zonder dat er functionele verbindingen tussen de steden zijn</p> <p>-Onbenut potentieel waardoor het gebied wordt gezien als een ‘verborgen metropool’ of ‘sleeping giant’</p>
Prikkels om samen te werken	<p>-Beschermen internationale concurrentiepositie</p> <p>-Drijfveren zijn wederzijdse afhankelijkheid (gecreëerde) lotsverbondenheid.</p> <p>-Drijfveren versterkt door economische crisissen</p>	<p>-Politieke wisseling in jaren negentig van Conservative Party naar Labour Party</p> <p>-Behoefte aan meer beleidscoherentie en democratie om internationale concurrentiepositie te beschermen</p>	<p>-Erkent als strategisch groeigebied vanwege versterken internationale concurrentiepositie Duitsland. Alleen economische noodzaak onvoldoende om samen te werken op metropoolniveau</p> <p>-Onvoldoende prikkels om samen te werken op metropoolniveau, vanwege verschillen in politieke en culturele</p>

			identiteit en economische ontwikkelingen tussen sub-regio's -Weinig solidariteit: 'every man for himself'
Face-to-face dialogue	-Commissie is een geïnstitutionaliseerd platform waar lokale politici direct in gesprek zijn met elkaar. Geen formele positie voor actoren uit andere sectoren	-Formeel overlegforum met de raad. Geen formele positie actoren uit andere sectoren. Wel is de burgemeester verplicht om stakeholders raad te plegen voor strategievorming	-Geen formele overlegfora, vanwege ontbreken samenwerkingsverband op metropoolniveau
Vertrouwen	-Grote mate van vertrouwen tussen actoren, Commissie vertrouwd middel om regionale doeleinden te bereiken en vertrouwde omgeving om risico's te nemen	-Omgeving wordt niet gekenmerkt door vertrouwen, bijvoorbeeld: weinig vertrouwen vanuit centrale overheid om Londen zichzelf te laten besturen	-Kreisen en Kreisfreien Städten handelen voornamelijk uit eigen belang -Competitiegevoel versterkt door eigen belangen
Commitment	-Groei van het samenwerkingsverband bevorderd door commitment om in netwerkprojecten samen te werken -Verschillende mate van bereidheid om samen te werken onder actoren, omdat noodzaak per actor verschilt -Verwachting vanuit Commissies dat lidorganisaties verantwoordelijkheid nemen om regionale ontwikkeling te bevorderen	-Vooral politieke commitment van Labour Party om een nieuwe bestuurlijke situatie voor Londen te creëren waarin publieke-private partnerships werden gebruikt om de governance te moderniseren	-Onbereidheid onder lokale actoren om op metropoolniveau samen te werken -Steden richten zich voornamelijk op eigen taken en verantwoordelijkheden
Shared Understanding	-Regionale ontwikkelingsstrategie ORUS, waarin gezamenlijk beeld en	-Geen gezamenlijke agenda, wel strategiedocument met de gepersonaliseerde en	-Geen gezamenlijke agenda waaruit gezamenlijk beeld of overeenstemming

	overeenstemming over de regio staan geformuleerd	politieke visie van de burgemeester waarvoor ook stakeholders zijn geraadpleegd.	blijkt
Middelen	-Investerings en strategisch beleid voor netwerkprojecten als relevantste middelen -Middelen gefinancierd door lidorganisaties en deze bijdrage versterkt commitment	-Naast strategisch beleid een beperkt aantal middelen. Opvallend is dat GLA weinig financiële autonomie heeft en dit samenwerking met private sector versterkt	<i>-Niet van toepassing vanwege ontbreken metropoolorganisatie</i>
Kennis en expertise	-Geen actoren in de commissie met specifieke kennis en expertise, maar wel kennisinfrastructuur die zorgt voor een hoge mate van kennis- en expertisedeling	-Geen actoren met specifieke kennis en expertise die een formele positie hebben binnen de GLA. Wel wordt gebruik gemaakt van beleidscommissies waarin experts discussiëren over verschillende strategische beleidsvraagstukken	<i>-Niet van toepassing vanwege ontbreken metropoolorganisatie</i>
Autoriteit en legitimiteit	-Commissie heeft beperkte formele macht om beslissingen te maken binnen nationale wetgevingen -Lokale politici als afgevaardigden zorgen voor indirecte legitimiteit	-GLA is een autoriteit met democratische verantwoording en representativiteit met een direct gekozen burgemeester en raad -De autoriteit om beslissingen te maken en te handelen is vastgelegd in de GLA Act	<i>-Niet van toepassing vanwege ontbreken metropoolorganisatie</i>
Leiderschap	-Type leiderschap: faciliterend leiderschap / meta governance van Öresund Commissie en politici <u>Functies:</u> -Doorbreken institutionele barrières -Mobiliseren en lobbyen bereidheid en middelen om te investeren	-Leiderschap door direct gekozen burgemeester met netwerkende stijl van leiderschap <u>Functies:</u> -Publiceren en implementeren strategieën -Zorgen voor beleidscoördinatie -Raadplegen relevante	<i>- Niet van toepassing, geen (politieke) wil of motivatie om actie te ondernemen voor een sterke metropoolregio of metropoolbeleid</i>

Verticale relatie	<ul style="list-style-type: none"> -Bijsturen zodat regio profijt heeft van samenwerkingsinitiatieven -Opbouwen van vertrouwen tussen actoren -Waken voor versplintering -Belangenbehartiger strategische visie en mediator van verschillende belangen -Bevorderen interactie tussen actoren 	<ul style="list-style-type: none"> stakeholders in strategievorming -Opstellen begroting -Coördineren van partners -Aanstellen bestuurders statutaire organen -Lobbyen voor meer controle en middelen -Mediator om partijen samen te laten werken en om een visie te ontwikkelen -Rol als zichtbaar boegbeeld met status en aandacht wat het ambt met zich meebrengt als burgemeester van een wereldstad -Legitimiteit GLA versterken, vanwege direct representativiteit 	
	<ul style="list-style-type: none"> -Hovestaden, Zeland en Scania nemen deel aan samenwerkingsverband en hebben afgevaardigden in commissie vanuit verantwoordelijkheid voor regionale ontwikkeling en gunstige positie om regionale samenwerking te organiseren 	<ul style="list-style-type: none"> -GLA uniek bestuursorgaan binnen gecentraliseerd overheidssysteem -GLA balanceert tussen centrale overheid en lokale overheid waardoor handlingsruimte beperkt is 	<ul style="list-style-type: none"> -Metropoolgebied Rijn-Ruhr zit vastgeklemd tussen deelstaat en lokale overheden met elk hun eigen belangen -Met Kreis en Kreisfreie Stadt al een bestuurslaag als verlengd lokaal bestuur wat de 'behoefte' voor een metropoolbestuur nagenoeg wegneemt
Overige factoren	<ul style="list-style-type: none"> -Commerciële en wetenschappelijke belangen invloedrijke drijfveer voor totstandkoming Öresund Regio -Fysieke verbondenheid regio -Externe subsidies om samenwerking te bevorderen 	<ul style="list-style-type: none"> -Invloedrijke rol private sector op de totstandkoming van de GLA en op de strategievorming 	<i>Niet van toepassing</i>

Figuur 4.4: tabel met onderzoeksbevindingen uit drie casussen

4.5.2 Analyse

In deze deelparagraaf worden de casusbevindingen geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model. Om de analyse overzichtelijk te maken, bestaat de analyse uit twee delen. In deel A zullen de relaties tussen variabelen van het conceptueel model worden geanalyseerd. De relaties worden onderzocht aan de hand van de empirische bewijzen uit de casussen om na te gaan of de relaties kloppen. In deel B worden de variabelen geanalyseerd om na te gaan wat overige relevante verschillen en overeenkomsten zijn tussen de drie casussen.

Analyse deel A: kloppen de theoretische relaties?

In dit deel van de analyse worden de theoretische relaties onderzocht aan de hand van de empirie om na te gaan of relaties worden bevestigd door de empirie.

Ten eerste blijkt uit het theoretisch kader dat prikkels om samen te werken voorwaarden beïnvloeden door een urgentiebesef te creëren bij actoren. Prikkels om samenwerken beïnvloeden daardoor positief of negatief de mate van voorwaarden: hoe meer prikkels om samen te werken, hoe groter de kans is dat de mate van voorwaarden hoger is dan wanneer de prikkels ontbreken. Deze relatie klopt inderdaad als er wordt gekeken naar de empirie. Uit de empirie blijkt namelijk dat prikkels voorwaarden voor samenwerking positief (bevorderen/faciliteren) of negatief (belemmeren/ontmoedigen). Zijn de prikkels nadrukkelijk aanwezig of gecreëerd (Kopenhagen-Malmö) dan bevorderen ze voorwaarden voor samenwerking, omdat een prikkel een urgentiebesef creëert dat de voorwaarden bevordert. Bijvoorbeeld als actoren de perceptie hebben dat ze van elkaar afhankelijk zijn (Kopenhagen-Malmö), dan zijn zij eerder bereid (commitment) om samen te werken als zij deze perceptie niet hebben (Rijn-Ruhr). In Kopenhagen-Malmö bijvoorbeeld is enerzijds de mate van commitment verschillend onder lokale autoriteiten en dit wordt veroorzaakt doordat de mate van noodzaak voor samenwerking per actor verschilt. Zijn actoren afhankelijker van anderen dan zorgt dit voor meer bereidwilligheid, zoals er was opgemerkt over de posities van Scania en Kopenhagen. Anderzijds is de groei van dit samenwerkingsverband bevordert door commitment, omdat actoren bereidheid zijn om samen te werken vanwege historische en geografische lotsverbondenheid. In Rijn-Ruhr valt daarnaast op te merken dat als drijfveren ontbreken (onvoldoende economische noodzaak en solidariteit) dat eigen belangen dominant blijven en dat actoren daardoor onbereid zijn om samen te werken op metropoolniveau. Uit beide voorbeelden blijkt het effect van prikkels om samen te werken op voorwaarden, door de voorwaarden te bevorderen of ontmoedigen.

Ten tweede kwam uit het theoretisch kader naar voren dat voorwaarden de capaciteit van een metropolitan governance beïnvloeden. Dit betekent dat als de theorie wordt gevolgd voorwaarden beïnvloeden hoe actoren gezamenlijk beslissingen nemen, welke middelen zij gebruiken en hoe zij handelen richting een vraagstuk. Deze relatie wordt door de empirie bevestigd. De beïnvloeding is wel verschillend herkenbaar. Zo is deze de ene keer indirect merkbaar en de andere keer direct. In Kopenhagen-Malmö is dit bijvoorbeeld indirect herkenbaar. Dit samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door een hoge mate van zachte voorwaarden tussen actoren en komen beslissingen tot stand op een informele wijze door middel van onderhandelingen. Als de theorie wordt gevolgd, kan worden gesteld dat beslissingen op deze manier worden gemaakt door de hoge mate aan zachte voorwaarden. Een ander voorbeeld van indirecte beïnvloeding is dat door beperkte financiële autonomie, actoren samen werken in netwerkprojecten of met private actoren om een antwoord te geven op een vraagstuk (Londen en Kopenhagen-Malmö). Een directe beïnvloeding is zichtbaar bij de casus over Londen. De GLA is een orgaan met directe democratische legitimiteit, wat ervoor

zorgt dat beslissingen die genomen zijn door een direct gekozen bestuurder en raad democratisch gelegitimeerd zijn.

Ten derde werd in de theorie van Ansell en Gash (2007) gesteld dat de zachte voorwaarden elkaar in een cyclus beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan niet worden bevestigd door de empirie uit dit onderzoek. Wel is te zien dat alleen in Kopenhagen-Malmö er sprake is van een shared understanding en dat juist hier de andere zachte voorwaarden nadrukkelijk aanwezig, terwijl er bij de andere casussen geen shared understanding is en de zachte voorwaarden gedeeltelijk of nauwelijks aanwezig zijn. Of dit met elkaar in verband staat, valt niet op te maken uit de casusbevindingen en is de relatie dus niet bevestigd in dit onderzoek.

Ten vierde bleek uit de theorie van Foster en Barnes (2012) dat capaciteit beïnvloedt hoe een vorm van een metropolitan governance zich manifesteert. Deze relatie wordt door de empirie bevestigd. Uit de drie casussen zijn twee vormen naar voren gekomen hoe een metropolitan governance zich manifesteert. De eerste vorm is een regionaal platform als onderhandelings- en ontmoetingsplaats en de tweede vorm is een overkoepelend bestuursorgaan met een sterke democratische inrichting. Bij de eerste vorm werd de capaciteit gekenmerkt door een commissie bestaande uit lokale politici, die direct met elkaar in gesprek zijn, om op een informele wijze door middel van onderhandelingen tot een regionale strategie te komen. Dit uit zich dan als in vorm in een regionaal platform als onderhandelings- en ontmoetingsplaats op basis van vrijwilligheid. Bij de tweede vorm werd de capaciteit gekenmerkt door een metropoolbestuur, scheiding van macht, democratische legitimiteit en direct gekozen burgemeester. In de vorm van metropolitan governance uit zich dit in een overkoepelend bestuursorgaan als regionale en lokale autoriteit met een sterke democratische inrichting. Het gegeven dat beide vormen de invloed van de capaciteit zichtbaar is, bevestigt de invloed van capaciteit op metropolitan governance.

Ten vijfde kwam uit verschillende theorieën van het theoretisch kader naar voren dat leiderschap het effect van voorwaarden op capaciteit beïnvloeden (Ansell en Gash, 2007; Boogers, 2013; Emerson et al., 2011; Foster en Barnes, 2012). Uit de theorie bleek dat faciliterend leiderschap de invloed van voorwaarden op capaciteit positief beïnvloedt door de voorwaarden te mobiliseren of ondersteunen. Deze mobiliserende of ondersteunende rol komt duidelijk terug in de empirie, waardoor deze relatie eveneens wordt bevestigd. In beide casussen is sprake van een faciliterende/netwerkende stijl van leiderschap van de Öresund Commissie en burgemeester van de GLA. Zo doen zij de voorwaarden mobiliseren en ondersteunen door onder andere de functies: bevorderen interactie tussen actoren, opbouwen van vertrouwen tussen actoren (verbinden), bereidheid om te investeren mobiliseren, ontwikkelen/poneren visie, lobbyen voor middelen, directe democratische legitimiteit en doorbreken institutionele barrières (zie voor overige functies het onderdeel 'leiderschap' van de tabel in paragraaf 4.5.1). Deze mobiliserende en ondersteunende functies (zowel formeel als informeel) zorgen er voor dat het effect van voorwaarden op capaciteit wordt versterkt. Leiders in de casussen hebben de positie en kwaliteiten om actoren te verbinden en zo interactie te bevorderen, vertrouwen op te bouwen en te waken voor versplintering van een netwerk. Wat eerder is gebleken is dat door een hogere mate van zachte voorwaarden een samenwerkingsverband kan groei (Kopenhagen-Malmö). Als leiders kunnen zorgen voor meer voorwaarden, versterkt dat dus de capaciteit, waaruit het versterkende effect van leiderschap op de invloed van voorwaarden op capaciteit blijkt.

Ten slotte bleek uit de theorie van Miller en Lee (2009) dat structuren, waaronder de verticale relatie, beïnvloeden hoe een metropolitan governance zich manifesteert. Uit de empirie is niet

genoeg bewijs gevonden om deze relatie te bevestigen. De invloed van relaties en belangen tussen overheidsniveaus is wel terug te zien in de machtspositie of totstandkoming van een metropolitan governance, maar de invloed is niet duidelijk op hoe deze zich manifesteert. Wel is te zien in Kopen-Malmö dat in een gedecentraliseerd overheidssysteem (met verantwoordelijkheid voor regionale ontwikkeling) met sterke lokale autonomie heeft geleid tot een informeel platform dat bottom up is geïnitieerd. In Londen is in een gecentraliseerd overheidssysteem zonder sterke lokale autonomie een formeel bestuursorgaan top down geïmplementeerd. De onderzoeksgegevens zijn echter niet toereikend genoeg om te spreken over: hoe meer lokale autonomie binnen een gedecentraliseerd overheidssysteem, hoe groter de kans is dat er bottom up beweging ontstaat en een metropolitan governance zich manifesteert als een informeel platform. Of tegenovergesteld: hoe minder lokale autonomie binnen een gecentraliseerd overheidssysteem, hoe groter de kans is dat een metropolitan governance top down wordt geïmplementeerd als een nieuw bestuursorgaan.

Analyse deel B: overeenkomsten en verschillen tussen drie casussen

In het tweede deel van de analyse zal worden gekeken naar relevante overeenkomsten en verschillen tussen de drie casussen met betrekking tot de variabelen. Het gaat hier om bevindingen die in deel A niet zijn besproken.

Wat bij de prikkels om samen te werken opvalt, is dat bij alle drie de casussen een behoefte om een internationale concurrentiepositie te beschermen een rol speelt. Deze behoefte wordt versterkt of verzwakt door de drijfveren: wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en solidariteit. Deze Europese concurrentiestrijd is een prikkel om samen te werken. Volgens Hospers (2004: 129) is dit zelfs een trend. Namelijk dat er een trend zichtbaar is dat Europese regio's met elkaar concurreren uit angst om 'van de kaart te worden gewist'. Wat verder opvalt, is een politieke wisseling in Londen, die een significante koerswijziging betekende en zorgde voor voldoende politieke wil voor metropoolvorming. Het was een overgang van een regering (Conservative), die een metropoolbestuur afschafte en nieuwe ideeën daarvoor afwees, naar een regering (Labour) die metropoolbestuur wederom institutionaliseerde en daar een stevig voorstander van was.

Wat eveneens opvalt, is dat uit de casussen naar voren komt dat het bij een metropolitan governance voornamelijk lijkt te gaan om het produceren van strategisch beleid voor beleidscoördinatie. Metropolitan governance is daarbij in drie verschillende varianten teruggekomen: informele vorm, formele vorm en geen vorm. Ten eerste een informele vorm in Öresund als platform. Ten tweede een formele vorm als bestuursorgaan in Londen. Ten derde als concept als strategisch economisch groeigebied binnen Noordrijn-Westfalen. Als de theorie wordt gevolgd, is er in Rijn-Ruhr geen metropolitan governance, omdat op het niveau van Rijn-Ruhr het gebied 'slechts' erkend is als strategisch groeigebied. In Öresund en Londen wordt er wel samengewerkt tussen lokale overheidsinstanties, private actoren en publieke actoren voor maatschappelijke vraagstukken op metropoolniveau. Kenmerkend hiervan is wel dat private actoren of andere publieke instellingen geen formele positie krijgen binnen metropolitan governance. Zij hebben wel indirecte invloed door te lobbyen of te worden betrokken in strategievorming. De twee metropoolorganisaties zijn verantwoordelijk voor bredere thema's als economisch welzijn, klimaat, cultuur, kennis en gezondheid. Met specifieke taken zoals in arbeidsmarkt, transport en veiligheid.

Een ander opmerkelijk aspect is de aanwezigheid van actoren met relevante middelen, kennis en expertise, zoals benoemd vanuit de theorie van Foster en Barnes (2012). Het gaat niet zozeer om de aanwezigheid van relevante actoren en middelen, kennis en expertise in de

casussen van Kopenhagen-Malmö en Londen. Het gaat erom dat deze actoren en middelen worden gecoördineerd om effectief en efficiënt te handelen richting een regionaal vraagstuk. De vormen van metropolitan governance uit de casussen hebben vooral het doeleinde om te zorgen voor meer beleidscoherentie door middel strategiebepaling. Het gaat daardoor niet zozeer om de aanwezigheid van bepaalde private of publieke actoren in een metropoolorganisatie met de juiste middelen, kennis en expertise, maar om het coördineren van deze actoren om effectief en efficiënt te handelen richting een vraagstuk.

Internationaal gezien is middenbestuur een lastig concept om te vergelijken. In elk land heeft een middenbestuur een andere betekenis, schaal, verantwoordelijkheden en taken. In de casus van Kopenhagen-Malmö kunnen met breed begrip Hovedstaden, Zeland en Scania worden betiteld als middenbestuur. Als middenbestuur nemen zij alle drie actief deel aan de samenwerking en zij hebben net als het lokale bestuur afgevaardigden in de commissies. De actieve deelname en het sturen van afgevaardigden kan worden verklaard door het gegeven dat zij als middenbestuur de verantwoordelijkheid hebben over regionale ontwikkeling en zij samen met lokale besturen een gunstige positie hebben om regionale samenwerking te organiseren. De GLA is dan weer een uniek bestuursorgaan binnen een traditionele bestuurlijke context. De GLA balanceert daarmee tussen de centrale overheid en de lokale overheden (boroughs), waardoor de handelingsruimte van de GLA beperkt is. Hetzelfde geldt min of meer ook voor het gebied Rijn-Ruhr dat zit vastgeklemd tussen de deelstaat en lokale overheden met elk hun eigen belangen. In dit gebied is daarbij echter sprake van verlengd lokaal bestuur met de Kreis en Kreisfreie Stadt. Wat de behoefte voor een metropolitan governance in Rijn-Ruhr wegneemt, als die behoefte überhaupt al bestond zoals gezien is in de casusbeschrijving over de prikkels om samen te werken.

Voor de overige factoren, die niet in conceptueel model waren opgenomen, valt de rol van grote bedrijven en universiteiten op. Hun commerciële en wetenschappelijke belangen waren een invloedrijke drijfveer voor de totstandkoming van een metropolitan governance. Zij hebben gediend als buitenboordmotor en waakhond voor de vorming van de metropolitan governance in Londen en Kopenhagen-Malmö. In Londen kwam dit bijvoorbeeld naar voren vanuit de roep om beleidscoherentie en een einde te maken aan de bestuurlijke spaghetti, waar het bedrijfsleven te maken mee had. In de casus van Kopenhagen-Malmö valt daarbij op dat de fysieke verbondenheid van de Öresund regio en externe subsidies vanuit de Europese Unie samenwerking hebben bevorderd.

In het conceptueel model was de invloed van de context op de variabelen erkend. Deze invloed is op verschillende wijzen terugkomen. Concepten als geografie en historie kwamen terug in Kopenhagen-Malmö als factoren die een lotsverbondenheid creëerde tussen het Zweedse en Deense gedeelte van de Öresund regio. Vanuit hun historie en geografische ligging lijken deze delen van Öresund voor elkaar gemaakt om samen te werken, ondanks politieke en dynastieke verschillen in het verleden. Verder viel op in alle casussen dat een metropolitan governance moet balanceren tussen traditionele instituties die een metropool als bedreiging zien voor hun eigen (historisch) gegroeide machtspositie. Een voorbeeld uit de casus van Londen was dat een traditionele centrale overheid politiek weinig vertrouwen had in Londen om zichzelf te laten besturen, waardoor de handelingsruimte qua beleid beperkt is van de GLA. Hier blijkt dan de rol uit van een historisch gegroeid en politiek en institutioneel bestuursstelsel, zoals ook werd opgemerkt in het eerste deel van de analyse over de invloed van structuren op metropolitan governance.

4.6 Beantwoording deelvraag 4 en samenvatting

In dit hoofdstuk werd antwoord gegeven op deelvraag 4. De deelvraag 4 was: ‘Wat zijn de empirische bevindingen uit internationale voorbeelden waaruit kan worden geleerd voor de Nederlandse situatie?’. Kopenhagen-Malmö, Londen en Rijn-Ruhr waren de drie internationale casussen die zijn onderzocht. De casussen werden beschreven en geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model. De empirische bevindingen uit de casussen zijn samengevat in de tabel in paragraaf 4.5.1. De bevindingen uit deze tabel vormen daarmee het antwoord op deelvraag 4, vanwege de grootte van de tabel is deze slechts als verwijzing opgenomen in deze paragraaf.

Metropolitan governance is in drie varianten teruggekomen in de analyse: informele vorm, formele vorm en een situatie waar geen vorm tot stand komt. De eerste casus Kopenhagen-Malmö wordt gekenmerkt door een commissie als regionaal platform: de Öresund Commissie. Dit is een platform voor en door lokale politici op basis van vrijwilligheid om beleid te coördineren en tot een regionale strategie te komen. Dit gebeurt op een informele wijze door middel van onderhandeling en beslissingen worden bereikt door een meerderheid van stemmen. De tweede casus over Londen wordt gekenmerkt door de GLA. De GLA is een overkoepelend bestuursorgaan voor de metropoolregio Londen om te zorgen voor beleidscoördinatie en strategisch beleid. De GLA is zowel een regionale als lokale autoriteit met een sterke democratische inrichting. Er is sprake van een scheiding macht met een direct gekozen burgemeester met uitvoerende taken en beslissingsmacht tegenover een direct gekozen raad met controlerende taken. Rijn-Ruhr als derde casus wordt gekenmerkt doordat het gebied is erkend als strategisch economisch groeigebied binnen de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Er is echter geen sprake van samenwerking of een bestuursorgaan op het metropoolniveau van Rijn-Ruhr. Het is een bestuurlijk gefragmenteerd gebied met steden die complementair zijn aan elkaar zonder functionele verbindingen. Vanwege het onbenutte potentieel als metropool wordt het gebied ook wel beschouwd als ‘verborgen metropool’.

Hoofdstuk 5: Trends, zekerheden, onzekerheden en scenario's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden deelvraag 5 en 6 beantwoord en stap 2-5 van het onderzoek doorlopen. Ten eerste zal in paragraaf 1 een trendanalyse worden gegeven (stap 3). Voorafgaand aan de trendanalyse wordt kort Zuid-Holland beschreven (stap 2). In paragraaf 3 wordt ten eerste een lijst met zekerheden en onzekerheden gepresenteerd. Uit deze lijst worden twee onzekerheden gekozen voor op de assen en deze keuze wordt beargumenteerd. Als de keuze is gemaakt, worden de onzekerheden als extremen geformuleerd op de assen van de kwadrantenstudie (stap 4). In paragraaf 4 volgen vier scenario's die zijn voortgevloeid uit de kwadrantenstudie (stap 5).

5.2 Trendanalyse

In deze paragraaf worden trends beschreven die in relatie staan met de problematiek van het onderzoeksobject. In hoofdstuk 3 was de volgende definiëring van een trend geformuleerd: "een trend is een lange termijn ontwikkeling die een diepe maatschappelijke verandering representeert, waarbij het min of meer aannemelijk is dat deze trend doorzet". Er zal worden uitgegaan van een tijdshorizon van dertig jaar om te kunnen stellen dat het gaat om "diepe" verandering. De keuzes om de onderstaande trends op te nemen in de analyse zijn gebaseerd op bevindingen uit de interviews, focusgroepen en casusbeschrijvingen. Verschillende experts hebben tijdens de interviews en focusgroepen de trends benoemd als zijnde relevant. Deze trends zijn bevestigd en verrijkt door middel van de casusbeschrijvingen en literatuurstudie. Ter introductie wordt ten eerste beknopt (de huidige situatie in) Zuid-Holland beschreven om te duiden wat de omgeving is waar de trends zich voordoen.

5.2.1 Huidige situatie

Zuid-Holland is sinds 1840 één van de twaalf provincies in Nederland. Het gebied Zuid-Holland is de dichtstbevolkte provincie van Nederland met ongeveer 3,6 miljoen inwoners op afgerond 3400 km². Den Haag en Rotterdam zijn de grootste steden. Zuid-Holland is één van de meest geïndustrialiseerde gebieden ter wereld met een economie gericht op export, (haven-)industrie, glastuinbouw, agrarische sector en dienstverlening. Volgens de provincie Zuid-Holland zijn haar kernwaarden: verbinden, vernieuwen en vertrouwen om invulling te geven aan haar rol als regisseur, ketenpartner, sparringpartner en werkgever. Door de provincie wordt flink geïnvesteerd in een kennisintensieve economie, schone energie en groen.

De Nederlandse discussie over grootstedelijke stedelijke gebieden beperkt zich voornamelijk tot economische vraagstukken en structuurdiscussies. De discussie verschuift de laatste jaren naar een benadering waarin wordt gesteld dat overheden zich dienen te organiseren rondom maatschappelijke opgaven in plaats vanuit structuren: integraal werken vanuit de inhoud. Uit de aanleiding bleek daarbij dat potentiële economische groei in stedelijke gebieden wordt onbenut en dat dit mede komt door de governance. Stedelijke gebieden hebben potentie, maar lopen achter op internationale stedelijke gebieden. Het OECD (2007: 1) stelt dat de Randstad geen optimaal gebruik maakt van de vier grote steden en dat de Randstad geen geïntegreerd functioneel systeem is. Het OECD (2007: 7) ziet in bestuurlijke drukte, langzame besluitvorming en gebrek aan politiek leiderschap mogelijke oorzaken. In een ander rapport over de MRDH wordt betoogd door het OECD (2016: 13) dat andere OECD-landen, in tegenstelling tot Nederland, wel specifieke mechanismes (instrumenten en bevoegdheden) voor de governance in stedelijke gebieden hebben gecreëerd. De MRDH valt tussen de lokale

en provinciale schaal in van Zuid-Holland met taken voor vervoer en economisch vestigingsklimaat.

5.2.2 Trends

Om de trends overzichtelijk weer te geven, is ervoor gekozen om de trendweergave op te splitsen in vier categorieën: bestuur en burger, ontfunctionalisering van de nationale staat, samenleving en ten slotte economie en mobiliteit. De categorieën dienen alleen als ordeningsmiddel.

Categorie 1: Bestuur en burger

In de eerste categorie worden trends beschreven die relevant zijn voor bestuur en burger in Zuid-Holland.

1. *Decentralisaties*

Besluitvorming is tegenwoordig vaker gedecentraliseerd en gevarieerd tussen een publieke, private organisaties en actoren. De Nederlandse regering begon vanaf de jaren tachtig in de vorige eeuw met decentralisaties van rijkstaken, bevoegdheden en middelen aan lagere overheden (NA, 2011: 35; BZK, 2013: 7). Decentralisatie is het overhevelen van taken en bevoegdheden van de nationale overheid naar de gemeenten (Bovens et al., 2012: 43). De gedachtegang achter de decentralisaties was dat sommige taken beter op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd om het openbaar bestuur effectiever, efficiënter en doelmatiger te maken, omdat lagere overheden bijvoorbeeld dichterbij de burger staan (NA, 2011: 19-20). Zo werd bijvoorbeeld de financiële onafhankelijkheid van gemeenten bevorderd (NA, 2011: 19). Een recent voorbeeld zijn de decentralisaties in werk, zorg en jeugd (de 3D's). Decentralisaties als trend is geen unieke Nederlandse trend, omdat deze trend ook zichtbaar is in andere Europese landen, zoals is gebleken in de casussen van hoofdstuk 4 (Schmidt, 2009: 1910). Decentralisaties hangen samen met de opkomst van New Public Management (NPM) vanuit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de jaren tachtig. Binnen deze theoretische stroming wordt gesteld dat de overheid alleen maar moet bijsturen met als voorbeeld het bedrijfsleven en marktprincipes om het openbaar bestuur effectiever en efficiënter te laten functioneren (Bovens et al, 2011: 41).

2. *Terugtrekkende overheid: uitbesteden van overheidstaken, privatisering en deregulering*

Een tweede trend die samenhangt met het NPM is de terugtrekkende overheid sinds halverwege de jaren tachtig. Overheden zoeken samenwerking met andere organisaties. Organisaties die in een aantal gevallen dienstverlenende taken overnemen (Schmidt, 2009: 1909). Dit gebeurde ten eerste door middel van uitbesteden van overheidstaken en privatisering. Uitbesteden kan bijvoorbeeld in de vorm van het onderbrengen van uitvoerende overheidstaken bij private actoren. Privatisering is bijvoorbeeld dat een publieke organisatie wordt geprivatiseerd en dat daardoor deze organisatie moet concurreren met andere aanbieders (Bovens et al., 2011: 42). En ten tweede door middel van dereguleringen. Deregulering is een middel om regelgeving te verminderen en te vereenvoudigen (Bekkers, 2012: 146). De voornaamste overwegingen voor de uitbestedingen, privatiseringen en dereguleringen waren: bezuinigingen, verlichten omvang bestuurlijke organisaties en versterken marktsector (NA, 2011: 18-20).

3. *Herindelingen: groter wordende gemeenten*

In Nederland is een trend te zien in het aantal gemeenten. Het aantal gemeenten neemt sterk af en (mede) daardoor neemt het aantal inwoners per gemeente sterk toe. In 1900 telde Nederland 1121 gemeenten. In 1950 1015 en in 2000 537. Op 1 januari 2017 is het

aantal gemeenten 388. Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente was in 1900 ongeveer vijfduizend, in 1960 ongeveer elfduizend en in 2016 ongeveer drieënveertigduizend. In Zuid-Holland is het aantal gemeenten eveneens sterk afgenomen. In 1900 telde Zuid-Holland 188 gemeenten. In 1950 was het aantal 173. In 2000 95 en op 1 januari 2017 60 gemeenten. Toekomstige herindelingen in ogenschouw genomen en dat deze trend is doorgezet (ondanks verschillende politiekgekleurde coalities en in sommige gevallen weerstand vanuit de bevolking), maakt het aannemelijk dat deze trend nog enige tijd zal doorzetten. In Maak Verschil (SOB, 2016) wordt deze doorzetting erkend, omdat wordt verwacht dat de komende jaren gemeenten vaker samengaan, vanwege regionalisering van maatschappelijke problemen en groter wordende gemeentelijke taken (SOB, 2016: 35).

3.1. Sub-trend van herindelingen en decentralisaties: Autonome beweging groter wordende gemeenten

In het rapport Maak Verschil (2016) wordt genoemd dat er een autonome beweging is van groter wordende gemeenten. Dit staat in verband en loopt parallel met trends zoals in herindelingen en decentralisaties: vanwege de herindelingen zijn gemeenten (financieel) aanzienlijk groter en door decentralisaties hebben deze gemeenten meer taken. Dat heeft als gevolg dat gemeenten (financieel) autonomer worden in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in tegenstelling tot kleinere gemeenten die in toenemende mate afhankelijk zijn regionale samenwerking voor het uitvoeren van hun taken (SOB, 2016: 30-36).

4. Continuïteit in bestuurlijke indeling ondanks pogingen tot bestuurlijke hervormingen

In Nederland is er een trend zichtbaar in het vasthouden aan en de continuïteit in de bestuurlijke indeling in grote lijnen. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Deze bestuurlijke indeling wordt ook wel het Huis van Thorbecke genoemd. Genoemd naar Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872) die in 1848 als voorzitter van de Grondwetcommissie een nieuwe Grondwet schreef met daarin een organisatie van drie bestuurslagen. Sindsdien is er wel veel veranderd (zie bijvoorbeeld trends over decentralisaties en herindelingen) en is er met Europa een vierde bestuurslaag bovenop gekomen, maar een herziening van de drie lagen heeft niet plaatsgevonden. Er zijn wel tal van initiatieven en discussies geweest om het Huis van Thorbecke te hervormen. Discussies rondom dit onderwerp zijn voornamelijk gericht op het herverdelen van taken en bevoegdheden tussen overheidslagen of een herstructurering van deze lagen. Sinds 1945 zijn er allerlei initiatieven en ontwerpen geweest voor bestuurlijke hervorming van het Huis van Thorbecke. Al deze initiatieven en ontwerpen zijn echter niet of slechts tijdelijk gerealiseerd en stuitte op politiek-bestuurlijke en maatschappelijke weerstand. Voorbeelden van initiatieven zijn: districten (Commissie-Koelma), binnengemeentelijke decentralisaties, gewestvorming (Nota bestuurlijke organisatie), bestuursrayons, mini-provincies, maxi-gemeenten, provincie-nieuwe-stijl, agglomeratiegemeenten, landsdeelvorming, stadsprovincies, WGR+ regio's en Randstadprovincie. Dat er aan de bestuurlijke indeling wordt vastgehouden, ondanks al de initiatieven, maatschappelijke veranderingen en verschillende politiekgekleurde kabinetten, maakt het vasthouden aan en de continuïteit van het Huis van Thorbecke een trend (NA, 2011: 33-36; BZK, 2013: 5)

5. Institutionaliseren van metropoolgebieden in Europa

In trend die contrasterend is aan de voorgaande trend is de institutionalisering van metropoolgebieden in Europa na bestuurlijke hervormingen. In een situatie dat in Nederland wordt vastgehouden aan het Huis van Thorbecke, zijn in Europa tegengestelde

bewegingen te zien, waarin wel wordt gekozen voor bestuurlijke hervormingen met daarin ruimte voor institutionalisering van metropoolgebieden. Deze hervormingen zijn mede bedoeld om de internationale concurrentiepositie van metropolen te versterken. Metropoolvorming lijkt daarmee een internationale slag. In de casusbeschrijvingen was dit terug te zien met de institutionalisering van de Greater London Authority en de Öresund Committee en hervormingen voorafgaande aan deze institutionalisering. In de aanleiding in hoofdstuk 1 werd dit eveneens benoemd door dat andere landen specifieke governance mechanismen voor stedelijke gebieden hebben gecreëerd. Vanaf de jaren tachtig in de vorige eeuw is deze trend zichtbaar. (Jouve, 2005: 290-293). Dit hangt samen met bestuurlijke hervormingen die de relaties tussen overheidslagen veranderden en om de private sector meer te betrekken in besluitvorming (Schmidt, 2009: 1907-1909). De trend is niet van toepassing op Nederland, maar wel relevant vanwege het internationale perspectief dat wordt gehanteerd in dit onderzoek. Opvallend is dat in andere Europese landen wel wordt gekozen voor bestuurlijke hervormingen en institutionalisering van metropoolgebieden, terwijl in Nederland hier van wordt weggebleven en wordt vastgehouden aan het Huis van Thorbecke. Eén duidelijke verklaring bestaat niet, maar het laat wel zien dat in Nederland voor een andere koers wordt gekozen die afwijkt van een Europese trend en dat is op zichzelf staand opvallend te noemen.

6. *Opkomst netwerksamenleving: toenemend belang van (digitale) informatie en kennis als grondstoffen voor productie van diensten*

De opkomst van de netwerksamenleving is het gevolg van fundamentele verandering van productietechnologie in moderne, westerse samenlevingen. De fundamentele verandering impliceert het toenemende belang van (digitale) informatie en kennis in productie van diensten ten opzichte van het afnemende belang van industriële productie voor goederen. Dit wordt ook wel het informatietechnologische paradigma genoemd. Diensten en producten zijn daardoor in de netwerksamenleving voornamelijk aangedreven door informatie en kennis (Bekkers, 2012: 36-39). Zoals eerder is gebleken in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zijn knooppunten in de netwerksamenleving metropoolgebieden, omdat deze grootstedelijke gebieden concentratiepunten zijn van kennis en informatie. De economische ontwikkeling van deze knooppunten wordt voornamelijk bepaald door lokale kwaliteit arbeidsmarkt, duurzame en leefbare ontwikkeling en hoogwaardige kennis- en innovatie-infrastructuur (Bekkers, 2012: 39). Dat metropoolgebieden concentratiepunten zijn van kennis en informatie impliceert een toenemend belang in een sterke concurrentiepositie van metropoolgebieden. Als het belang van informatie en kennis toeneemt voor economische ontwikkeling, neemt het belang van de concurrentiepositie van metropoolgebieden ook toe, omdat het concentratiepunten zijn van deze informatie en kennis.

7. *Kritisch wordende burger: gezag wordt minder geaccepteerd / kritiek op overheden/politiek*

De burger is beter geïnformeerd, kritischer en mondiger geworden. Burgers stellen zich daardoor steeds minder passief op tegenover prestaties van overheden. Volgens een analyse van het Nationaal Archief (2011) is deze trend vanaf het begin van de jaren zestig in de vorige eeuw in toenemende mate zichtbaar. De trend is het gevolg van ontzuiling, technologische ontwikkelingen, welvaartsgroei, communicatie ontwikkelingen (nieuwe media), groeiende mobiliteit, betere scholing en opkomst belangengroeperingen (NA, 2011: 6). Gelijktijdig met deze ontwikkelingen verloren traditionele opvattingen gezag, werd autoriteit minder geaccepteerd en kwam de nadruk te liggen op efficiëntie en deskundigheid (NA, 2011: 7-9; BZK, 2013: 5-16; Bekkers, 2012: 239). Burgerparticipatie

staat in verband met verbeteren van informatievoorziening en transparantie van de overheid en ontwikkeling (nieuwe) media en e-participatie. Vooral met laatste punt, met toename in internetgebruik en sociale media, wordt informatie transparanter en burgers mondiger. Dit heeft als gevolg dat politiek interactiever wordt, meer controle is op besluitvorming, er meer factchecking plaatsvindt en dat mediahypes de politieke agenda beïnvloeden.

7.1. Sub-trend: Streven naar vergroting van invloed van burger op politiek en openbaar bestuur en eigen leefomgeving

Een volgende trend is dat burgers meer invloed willen uitoefenen op (lokale) politiek. Deze trend is zichtbaar vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw. Het is een trend in het verruimen van democratie en dan vooral op de invloed die burgers kunnen uitoefenen op hun eigen leefomgeving. Voor deze invloed hadden burgers beschikking tot het volgende instrumentarium: inspraak, referendum, interactieve beleidsvorming, lobby, enquête, peiling, handtekeningenactie, juridische procedure, demonstratie, massamobilisatie en vormen van alternatieve plannen. De mondige burger is minder afhankelijk van de traditionele overheden om invloed uit te oefenen op de eigen leefomgeving. Nieuwe vormen ontstaan of oude vormen worden hernieuwd onder het gemeentelijke niveau gericht op een gebied, wijk of buurt. Hierbij kan worden gedacht aan het versterken van woonkernen, lokale bestuurscommissies (of gebiedscommissies), privaatrechtelijke vormen van belangenbehartiging of nieuwe vormen van burgerinitiatieven op allerlei terreinen. Dit zijn vormen die vaak taakgericht zijn op beleidsuitvoering met de burger als coproductent. Dit gaat zonder directe noodzaak tot representatieve democratie, maar wel een noodzaak voor een overheid die dergelijke initiatieven faciliteert. Soms gaan dit soort ontwikkelingen gepaard met een beweging dat burgers zich (weer) onderdeel willen voelen van een (kleinschalige) gemeenschap als paradoxale reactie op groter wordende gemeenten, regionalisering, internationalisering en globalisering (NA, 2011: 72-76; VNG, 2015: 19; BZK, 2013: 5-16; Bekkers, 2012: 47-48; Wilterdink et al., 2008)

Categorie 2: Ontfunctionalisering van de nationale staat, toenemende internationale invloed op beleid

Ontfunctionalisering van de nationale staat is dat nationale staten in afnemende mate zonder andere staten een autonoom beleid kunnen voeren. Dit komt doordat nationale economieën en culturen elkaar intensiever beïnvloeden. Een autonoom binnenlandsbeleid is daardoor minder effectief. Een voorbeeld van een beïnvloeding is de dwingende werking van internationale afspraken op nationaal beleid, maar bijvoorbeeld ook de groei van multinationale bedrijven die met hun investerings- en vestigingsbeleid over nationale grenzen heen gaan. De ontfunctionalisering van de nationale staat wordt versterkt door drie trends die eveneens de positie van metropoolgebieden beïnvloeden, namelijk: globalisering, internationalisering en regionalisering (Wilterdink et al., 2008: 212-215).

8. *Globalisering*

Globalisering is een trend in de betekenis dat de wereld in toenemende mate met elkaar verweven raakt in wereldwijde netwerken, waarbij deze netwerken met elkaar communiceren en van elkaar afhankelijk zijn. Dit is de uitkomst van een eeuwenlang proces gedreven door economische, technologische, institutionele en sociale ontwikkelingen, waarin geografische afstanden (en mede daardoor staatsgrenzen) minder van belang zijn voor stromingen van personen, kapitaal, informatie en cultuur. Een

voorbeeld is dat meer landen op een intensievere wijze (economisch) wederzijds afhankelijk van elkaar zijn of de invloed van massamedia (VNG, 2015: 15; Wilterdink et al., 2008: 212-214). Voor metropoolgebieden heeft dit volgens Schmidt (2009) als gevolg dat metropoolgebieden toenemend afhankelijk zijn van internationale gebeurtenissen en dat zij concentratiepunten zijn binnen deze wereldwijde netwerken (Schmidt, 2009: 1909).

9. *Internationalisering en Europeanisering van beleid en bestuur*

Een volgende trend is internationalisering en Europeanisering van beleid en bestuur. Bij deze trends gaat om een toenemende invloed van internationale en Europese instituties op beleid en bestuur in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. Nationale overheden stemmen meer dan ooit hun nationale beleid af op dat van andere staten. Internationalisering kan een toenemende verschuiving betekenen van besluitvormingsverantwoordelijkheden van het nationale niveau naar het supranationale niveau (Schmidt, 2009: 1910; BZK, 2013: 7). Op Europees niveau wordt de invloed versterkt door Europese integratie. Europese integratie is het eenwordingsproces tussen Europese landen sinds de tweede helft van de twintigste eeuw. Besluitvormingsverantwoordelijkheden zijn overgeheveld van het nationale naar het Europese niveau en Europese landen stemmen hun beleid meer op elkaar af (Schmidt, 2009: 1910). Dit heeft consequenties voor decentrale overheden in Europa vanwege Europeanisering van beleid. Europeanisering van beleid is dat in toenemende mate beleid een Europese oorsprong kent (Bekkers, 2012: 335). Directe Europeanisering vindt plaats door middel van wetgeving, afspraken en jurisprudentie. Op terreinen als water, natuur, landbouw, milieu en regionale economie heeft Europees beleid daardoor steeds meer invloed op bijvoorbeeld provinciaal beleid (PZH, 2014: 5-6).

9.1. *Sub-trend: regionale concurrentiestrijd Europese regio's*

Internationalisering, Europeanisering en opkomst van de netwerksamenleving hebben invloed op de concurrentiepositie van metropoolgebieden. Deze concurrentiepositie is van belang, omdat eerder is gebleken dat metropoolgebieden broedplaatsen zijn voor economische groei als concentratiepunten van kennis en informatie. Volgens Hospers (2007) gaat Europese integratie en toenemende mobilisatie gepaard met toenemende concurrentie tussen steden/metropoolgebieden. De toenemende concurrentiestrijd tussen metropoolgebieden is daarom een sub-trend van Europese integratie. Met het uitbreiden en liberalisatie van een open Europese markt zijn Europese lokale en regionale economieën blootgesteld aan toenemende concurrentie van andere Europese regio's. Regio's of metropoolgebieden proberen zoveel mogelijk comparatieve voordelen te creëren om zich te profileren als aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en personen. Economieën in metropoolgebieden zijn daarbij toenemend afhankelijk van hun positie in een globaal of Europees netwerk van metropoolgebieden (Schmidt, 2009: 1910). Deze trend staat in verband met de trend over institutionalisering van metropoolgebieden. Governance in metropoolgebieden is daardoor gericht op versterken van economische concurrentiekracht en het aantrekken van externe kapitaalinvesteringen. Dit heeft als gevolg dat Europese regio's meer gericht zijn op het versterken van hun internationale concurrentiepositie om een aantrekkelijk woon-, werk-, leef- en investeringsklimaat te creëren. De opkomst van de netwerksamenleving versterkt deze concurrentie, omdat door de netwerksamenleving afstand en tijd nauwelijks nog een rol spelen (Schmidt, 2009: 1909; Hospers, 2004: 129-145; Bekkers, 2012: 37-38). Verder hebben de

casusbeschrijvingen van Londen en Kopenhagen-Malmö laten zien dat deze internationale concurrentiestrijd een drijfveer is voor metropoolvorming.

10. Regionalisering of behoefte en belang om te regionaliseren

Regionalisering is een toenemend belang en/of behoefte aan vorming van regio's. Dat kan zich bijvoorbeeld uiten in een regionale economie of samenleving. Wat een regio precies is, is context afhankelijk per regio. In sommige regio's bevordert globalisering en internationalisering (soms als tegenreactie) regionalisering, omdat het lokale niveau te klein is om een antwoord te geven op maatschappelijke opgaven die deze ontwikkelingen met zich meebrengen. Dit zijn maatschappelijke opgaven die zich voordoen op regioniveau. Het regionale niveau is hierdoor in belang toegenomen. Een andere tegenreactie is door burgers om zich in de regio weer onderdeel te voelen van een kleinschalige gemeenschap. Volgens Schmidt (2009) is er tegelijkertijd met regionalisering geëxperimenteerd met de governance in regio's (schaal, functies, institutionele arrangementen en samenstelling actoren). In Nederland is dit in de praktijk voornamelijk van toepassing op dat economische activiteiten die in toenemende mate afspelen op het regionale niveau. Dit is bijvoorbeeld te merken in het toenemende aantal van regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en tussen gemeenten, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en andere partijen om door middel van samenwerking regionale economie te versterken. (Schmidt, 2009; SOB, 2016; VNG, 2015: 12; Wilterdink et al., 2008). In samenhang met trends als decentralisaties en internationale concurrentiestrijd spelen samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden een invloedrijkere rol binnen het openbaar bestuur. Vanwege voorgaande trends, zoals internationale concurrentiestrijd en decentralisaties, is er voor gemeenten meer urgentie om samen te werken in regionaal verband, omdat zij afhankelijker van elkaar zijn, meer taken moeten uitvoeren en voor hun regio of grootstedelijk hun internationale concurrentiepositie proberen te versterken. Om dit mogelijk te maken wordt door decentrale overheden door middel van samenwerking de slag gezocht om dit op een efficiënte wijze te doen (VNG, 2015: 23).

Categorie 3: Samenleving, toenemende druk op steden

De derde categorie is samenleving en deze categorie gaat over trends in demografie, wonen en milieu, waardoor de druk op steden en stedelijke gebieden toeneemt.

11. Bevolkingsgroei en bevolkingsamenstelling: nationaal, Zuid-Holland en stedelijke gebieden

Het bevolkingsaantal in Nederland zal blijven stijgen. Op 1 januari 2017 telde Nederland ongeveer 17,1 miljoen mensen. Volgens een prognose van het CBS zal het aantal in 2040 stijgen tot 17,8 miljoen inwoners. In 1950 was dit nog ongeveer 10 miljoen en in 1980 ongeveer 14 miljoen. Van 2040-2060 zal de bevolkingsgroei stagneren. De bevolkingsgroei staat in verband met stijgende levensverwachting (in 2012 81 jaar en 2050 87 jaar) en buitenlandse migratie. Dit laatste aspect wordt door het CBS genoemd als grootste onzekerheid in de prognose (PZH, 2014: 4). De trend in de nationale bevolkingsontwikkeling is sterker van toepassing op Zuid-Holland. De Zuid-Hollandse bevolking en huishoudens zullen blijven groeien. Op 1 januari 2017 telde Zuid-Holland ongeveer 3,6 miljoen inwoners en daarmee is het de provincie met de meeste inwoners en de hoogste bevolkingsdichtheid. Tot 2050 is gecalculeerd dat Zuid-Holland een bevolkingsgroei zal kennen van ongeveer een half miljoen personen. Een aantal dat bijna de helft is van de nationale groei. Als de berekening klopt zal Zuid-Holland in 2050 een bevolking tellen van ruim vier miljoen personen over bijna twee miljoen huishoudens

(PZH, 2014: 15). De bevolkingssamenstelling zal verder veranderen. De verandering wordt gekenmerkt door meer eenpersoonshuishoudens, vergrijzing en meer culturele diversiteit (PZH, 2016: 15; VNG, 2015: 8-10). In de stedelijke regio's bevindt zich de grootste bevolkingsconcentratie en dit zal verder toenemen. Volgens het CBS en PBL zal de bevolkingsgroei in de Randstad tot 2025 steviger zijn dan de nationale trend (PZH, 2014: 5). In en rond grote steden in de zuidelijke Randstad zal het aantal inwoners en huishoudens sterk toenemen (PZH, 2014: 24). In omliggende gebieden zal in het noorden en westen van Zuid-Holland de bevolking groeien in de komende decennia. In het zuiden en oosten zal er sprake zijn van een bevolkingsdaling (PZH, 2014: 29).

12. Wonen: toenemende woningvraag

Trends in bevolkingsgroei en bevolkingssamenstelling hangen nauw samen met trends op het gebied van wonen. Vanwege bevolkingsgroei (en voornamelijk in het aantal huishoudens) en verstedelijking zal de woningvraag toenemen. Verder veranderen woonvoorkeuren door vergrijzing en meer etnische diversiteit. In Zuid-Holland zal het aantal inwoners van 65 jaar en ouder en allochtonen verder toenemen. De extra woningbehoefte wordt daardoor voornamelijk beïnvloedt door ouderen, eenpersoonshuishoudens en allochtonen. De woningvraag in stedelijke gebieden in Zuid-Holland is toegenomen en de verwachting is dat deze trend zal doorzetten. Volgens een provinciale bevolkingsprognose zal dan het woningtekort toenemen tot ongeveer 10% (PZH, 2016: 16). Volgens de prognose zullen er tot 2050 330.000 huishoudens bij komen met andere woonvoorkeuren dan waar de woningbouw tot op heden was op gericht (bijvoorbeeld Vinex wijken) (PZH, 2016: 15-16; VNG, 2015: 12).

12.1 Sub-trend: Milieu, toenemende druk op ecologisch welzijn stedelijke gebieden

Een sub-trend van demografie en wonen is dat gelijktijdig de druk op het ecologische welzijn van stedelijke gebieden trendmatig toeneemt. In stedelijke gebieden neemt daardoor de druk op leefomgeving en milieu trendmatig toe. Deze trend loopt parallel met trends in demografie, wonen, mobiliteit en werk, omdat dit factoren zijn die de druk op het ecologische welzijn versterken. In dichtbevolkte gebieden is natuur een schaars goed en daardoor zijn trends in demografie en wonen een bedreiging, omdat deze de schaarsheid verder aantasten.

Categorie 4: Economie en mobiliteit

De volgende categorie is economie en mobiliteit. Zuid-Holland heeft een economie die sterk is gericht op export met sectoren als haven, tuin- en landbouw, maritieme sector en life science. Verschillende experts stellen dat Zuid-Holland de komende decennia te maken zal krijgen met lagere economische groei. Economische groei op lange termijn is onder meer afhankelijk van de beroepsbevolkingsgroei en technologische innovaties, omdat deze factoren kunnen zorgen voor productiviteitsstijgingen (PZH, 2016: 14).

13. Arbeidsmarkt

In agro-industriële sectoren in Zuid-Holland zal de vraag naar arbeid trendmatig blijven afnemen. De vraag naar arbeid zal ook kwalitatief veranderen, omdat het werk hoogwaardiger en specialistischer wordt. Deze trend zal voornamelijk zichtbaar zijn in industriële sectoren in het zuiden van Zuid-Holland (PZH, 2016: 14). Uit een provinciale trendpublicatie blijkt daarbij dat in steden toename in productiviteit of werkgelegenheid 5 tot 8 procent hoger zal liggen dan in omliggende gebieden (PZH, 2016: 24).

13.1 Sub-trend: Technologisering van arbeid

Technologisering (automatisering in fruit- en groententeelt, vervoer) zal er voor zorgen dat industriële productie verder zal automatiseren, mechaniseren, versnellen en maatwerk moet leveren. Technologisering zorgt er daarmee ook voor dat fysieke arbeid wordt vervangen en dat dienstverlenende sectoren in stedelijke gebieden verder groeien. Dit is een ontwikkeling die op lange termijn zal doorzetten (PZH, 2016: 14). Het is ontwikkeling die voor Zuid-Holland van belang is met technologie intensieve sectoren als transport, scheepsbouw, kassenbouw, offshore, olie en gas en de aanwezigheid van een grote technische universiteit en technische hogescholen.

14. Economische activiteiten: trendmatige verschuiving naar kennisintensievere activiteiten

In Zuid-Holland is een trend te constateren van specialisatie in economische activiteiten als coördinatie, productontwikkeling, onderzoek, handel en marketing ten opzichte van traditionele sectoren in Zuid-Holland als: technologie intensieve sectoren als transport, scheepsbouw, kassenbouw, offshore, olie en gas. Dit is een trend die voornamelijk van toepassing is op economische clusters. Deze kennisintensievere activiteiten bevinden zich voornamelijk in stedelijke gebieden (PZH, 2016: 15).

15. Kenniseconomie: concurrentiekracht stedelijke regio's

In een provinciale trendpublicatie wordt gesteld dat het denken in agglomeratiekracht en hoe steden elkaar kunnen versterken een belangrijke trend is voor Zuid-Holland. Volgens deze publicatie van de provincie Zuid-Holland is het aannemelijk dat het belang bij (economische) concurrentiekracht van stedelijke gebieden verder zal toenemen de komende decennia naarmate de kennisintensiteit van de westerse economie groeit. De concurrentiekracht wordt bepaald door sterke agglomeraties en verbindingen. Met de opkomst van de kenniseconomie zijn menselijk kapitaal en kennis van wezenlijk belang. Uit steeds meer onderzoeken blijkt dat metropolen, meerkernige stedelijke regio's en middelgrote steden concentraties zijn voor economische groei (PZH, 2016: 24). Dit komt doordat het concentraties zijn van menselijk kapitaal en kennis. Dit zorgt voor grotere agglomeratie-effecten in stedelijke gebieden als grotere informatiedichtheid, lagere zoekkosten en meer kans op kennispillovers. Er wordt gesteld dat Zuid-Hollandse steden verder zullen groeien, internationaler en compacter worden en dat stedelijke en industriële sectoren vermengen (life science, clean tech, duurzame energie, biobased en security) (PZH, 2016: 15).

16. Mobiliteit

Nationaal wordt een stagnerende mobiliteitsgroei van personen en goederen verwacht. Deze groei vakt al af sinds 2005. Deze groei is afhankelijk van factoren als economische groei, demografische groei, bevolkingssamenstelling, technologische ontwikkelingen en veranderende mobiliteitsbehoeften (PZH, 2014: 17-19). Wat in de mobiliteitsgroei verder opvalt voor specifiek Zuid-Holland is groei in goederenvervoer en gebruik van openbaar vervoer. Sinds de jaren 80 is er een lichte groei van het goederenvervoer. Volgens het Kennisinstituut Mobiliteit stimuleert verdere concentratie van economie en bevolking in de Zuid-Hollandse steden een toename in het gebruik van openbaar vervoer (PZH, 2014: 24)

5.2.3 Afsluitende opmerkingen over de trends

De trends schetsen externe ontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden omtrent het onderzoeksobject. Voor de scenariovorming helpen de trends om kaders te stellen waarbinnen de scenario's plaatsvinden en om alternatieven te schetsen tussen verschillende scenario's. Kijkend naar de trends uit categorie 1 dan zal het zomaar kunnen dat de komende

jaren er een verschuiving plaatsvindt in de bestuurlijke verhoudingen als de rijksoverheid verder terugtreed, gemeenten autonomer worden en burgers meer invloed willen in de wijk of buurt. Dit effect kan worden versterkt door andere nationale en internationale trends uit categorieën 1 en 2 zoals decentralisaties, regionalisering en internationalisering. Uit trends uit alle categorieën blijkt dat als deze trends doorzetten het belang van metropolen zowel nationaal als internationaal zal toenemen als concentratiepunten van kennis en informatie. Uit de trends over de institutionalisering van metropoolgebieden en Europese concurrentiestrijd blijkt daarbij dat metropoolvorming een internationale slag is om de concurrentiepositie van metropolen te versterken. De trends uit categorie 3 zorgen er echter wel voor dat de woon- en ecologische druk op metropolen zal toenemen. Uit categorie 4 komen economische opgaven naar voren zoals de veranderende arbeidsmarkt vanwege vernieuwde economische activiteiten.

5.3 Zekerheden & onzekerheden en keuze voor assen

In deze paragraaf zal ten eerste een lijst met zekerheden en onzekerheden worden gepresenteerd. Ten tweede zullen uit de onzekerheden de twee meest belangrijk ervaren onzekerheden worden gekozen voor de kwadrantenstudie en worden alle onzekerheden tegelijkertijd toegelicht om de keuze te motiveren.

5.3.1 Lijst met zekerheden en onzekerheden

De onderstaande lijst met zekerheden en onzekerheden is gebaseerd op de bevindingen uit de onderzoeksgegevens van de casestudies, focusgroepen, interviews en trendanalyse. Uit de onderzoeksgegevens is gebleken dat dit onzekerheden zijn, omdat het onderscheidende factoren zijn uit de casussen en trends of in de interviews en focusgroepen door experts (indirect) zijn benoemd als belangrijke kansen en bedreigingen voor het onderzoeksonderwerp. Daarnaast zijn de onderzoeksgegevens benaderd vanuit de theoretische bril die is ontwikkeld in hoofdstuk 2. Dit betekent dat onzekerheden die niet in relatie staan tot de theorie buiten beschouwing zijn gelaten.

Zekerheden

1. Zeker dat bestuurlijke organisatie (los van schaalniveau) van (decentrale) overheden zal blijven bestaan
2. Zeker dat ideale bestuurlijke schaalniveau of bestuurlijke organisatie niet bestaat

Onzekerheden

Om de onzekerheden overzichtelijk weer te geven, is ervoor gekozen om ze op te splitsten in drie categorieën: sturing, metropoolvorming & metropolitan governance en politiek, bestuur & burger. De categorieën zijn er alleen ter overzicht.

Categorie 1: Sturing

1. Onzeker of coördinatie door middel van een metropool platform (Kopenhagen-Malmö) leidt tot meer beleidscoherentie
2. Onzeker of coördinatie door middel van een metropool bestuursorgaan (Londen) leidt tot meer beleidscoherentie
3. Onzeker hoe een nationale overheid in relatie tot regionale of lokale autonomie (delegeringen) metropoolvorming beïnvloedt

Categorie 2: Metropoolvorming & metropolitan governance

4. Onzeker of Europese concurrentiestrijd metropoolvorming beïnvloedt

5. Onzeker of er bij actoren voldoende urgentiebesef is om samen te werken op metropoolniveau
6. Onzeker of een bepaalde identiteit van een metropoolgebied nodig is voor een succesvolle metropolitan governance
7. Onzeker wat de rol is van private en publieke actoren (zoals bedrijven en kennisinstellingen), naast decentrale overheden, in (totstandkoming van) een metropolitan governance
8. Onzeker of een bestuurlijke indeling geleidelijk of abrupt moeten worden veranderd

Categorie 3: Politiek, bestuur & burger

9. Onzeker of er voldoende bestuurlijke en politieke wil is voor de vorming van een metropolitan governance
10. Onzeker of er voldoende vertrouwen is tussen actoren om samen te werken op metropoolniveau
11. Onzeker hoe bestuurlijke verhoudingen zich ontwikkelen door persoonlijke relaties tussen bestuurders, persoonlijke ego's en politieke wisselingen
12. Onzeker of vanuit de inhoud samenwerken, zorgt voor bereidheid om samen te werken in plaats van denken vanuit structuren of het wijzigen van structuren (opgavegericht werken)
13. Onzeker hoe democratische legitimiteit wordt gewaarborgd in een metropolitan governance
14. Onzeker hoe een metropolitan governance kan bijdragen aan de welvaartsvergroting van burgers

5.3.2 Argumentatie voor keuze twee onzekerheden voor assenstelsel

Uit de bovenstaande veertien onzekerheden moet nu een keuze worden gemaakt uit twee onzekerheden die de assen gaan vormen waarop de scenario's worden gebaseerd. De keuze wordt voornamelijk gebaseerd op wat de experts uit de focusgroepen en interviews als meest belangrijk ervaren. Om de keuze te kunnen beargumenteren, zullen een tweetal vragen worden gesteld als stappenplan om tot een beredeneerde keuze te komen:

- Aggregeren: welke onzekerheden kunnen worden samengebundeld op een hoger (theoretisch) abstractieniveau op basis van argumentatie uit het theoretisch kader, de casusstudies, de focusgroepen en de interviews?
- Patronen ontdekken: zijn er onzekerheden te ontdekken die zowel in de drie casestudies, drie focusgroepen en twee interviews als meest belangrijk ervaren onzekerheden zijn onderschreven? Mocht blijken dat er onzekerheden zijn die in alle acht bronnen terugkomen, of in ieder geval in het merendeel daarvan, dan kan redelijkerwijs worden gesteld dat dit onzekerheden zijn die het meest belangrijk worden ervaren ten opzichte van andere onzekerheden die. Er wordt dus gezocht naar onzekerheden die breed worden gedragen door verschillende experts van provincie Zuid-Holland, MRDH, gemeenten Den Haag en gemeente Rotterdam én dat die twee onzekerheden worden ondersteund door de empirie.

Als deze twee vragen worden gevolgd, kan van twee onzekerheden worden gesteld dat deze als meest belangrijk worden ervaren, omdat het onzekerheden zijn die ten eerste samengebundeld zijn uit de lijst met onzekerheden. Ten tweede omdat ze zo worden ervaren door experts van verschillende organisaties en dit wordt ondersteund door de empirie.

Stap 1: welke onzekerheden kunnen worden samengebundeld op een hoger (theoretisch) abstractieniveau op basis van argumentatie uit de casusstudies, focusgroepen en interviews?

Als wordt gekeken naar de eerste twee onzekerheden gaan deze allebei over coördinatie om tot meer beleidscoherentie te komen. Het is verschil dat bij de eerste onzekerheid coördinatie geschiedt door middel van een platform (Kopenhagen-Malmö) en bij de tweede onzekerheid door middel van een bestuursorgaan (Londen). Als dit wordt geabstraheerd gaat het niet zozeer om het praktische middel maar om het coördineren van beleid zelf in de casestudies. Dat maakt de volgende gebundelde onzekerheid: onzeker of coördinatie leidt tot meer beleidscoherentie.

Onzekerheden vier en vijf kunnen eveneens samen worden gebundeld. Als er wordt gekeken naar het theoretisch kader van hoofdstuk 2 is te zien dat deze onzekerheden bij een variabele horen van het model van Ansell en Gash (2007). Dit is de variabele ‘prikkel om samen te werken’. Deze prikkels zijn factoren (wederzijdse afhankelijkheid, lotsverbondenheid en solidariteit) die een noodzaak creëren om samen te werken. Europese concurrentiestrijd (onzekerheid 4) kan een drijfveer voor een dergelijke prikkel zijn, zoals er eerder is gebleken uit de analyse van hoofdstuk 4. Het urgentiebesef bij onzekerheid 5 is vanuit de theorie van Ansell en Gash (2007) de gecreëerde (perceptie van) noodzaak door de prikkels. Om deze redenen kunnen onzekerheden vier en vijf samengevoegd worden tot: onzeker of prikkels om samen te werken voldoende aanwezig zijn om een noodzaak te creëren om samen te werken op metropoolniveau.

Ten slotte kunnen onzekerheden negen tot en met twaalf samen worden gebundeld. In de focusgroepen was consensus over de invloedrijke rol van deze onzekerheden en werden zij door de experts benoemd als de “softe kant” en “cultuurfactoren” bij samenwerken. Kijkend naar deze onzekerheden impliceren deze allemaal deze soft kant. Eerder is in hoofdstuk 3 deze soft kant benoemd als de ‘zachte voorwaarden’ (face-to-face-dialogue, vertrouwen, commitment en shared understanding). De zachte voorwaarden uit het conceptueel model waren afgeleid uit het samenwerkingsproces van het model van Ansell en Gash (2007). Onzekerheid negen gaat over bestuurlijke en politiek wil om samen te werken. Bij deze ‘wil’ gaat het om bereidwilligheid om samen te werken en dit was geformuleerd als een indicator van commitment. Onzekerheid tien is een onzekerheid over vertrouwen, dus deze heeft een direct verband met de zachte voorwaarden. Onzekerheid elf gaat over bestuurlijke verhoudingen die worden beïnvloedt door persoonlijke relaties. Deze persoonlijke relaties worden onder meer beïnvloed door de zachte voorwaarden, omdat dit factoren zijn die relaties kunnen versterken of verzwakken. Bijvoorbeeld als er veel vertrouwen is tussen twee bestuurders ten opzichte van elkaar, dan is het aannemelijker dat de bestuurlijke verhouding beter is dan wanneer vertrouwen ontbreekt en de verhoudingen worden gedomineerd door persoonlijke ego’s. Hierdoor kan deze onzekerheid eveneens worden geschaard onder zachte voorwaarden. Onzekerheid twaalf gaat over bereidheid om samen te werken. Net zoals bij onzekerheid negen is dit dus een indicator van commitment. Deze bereidheid zou veroorzaakt worden door vanuit de inhoud samen te werken in plaats van structuren en de bijbehorende posities en taken (opgavegericht werken). De inhoud van een maatschappelijk vraagstuk voorop stellen bij samenwerken, lijkt op dit moment de gewenste manier van samen werken in Zuid-Holland. Dit is in de focusgroepen en interviews erkend en omdat het een gewenste manier is zou dit voor bereidheid om samen te werken zorgen. Het gaat hier eigenlijk om horizontale en vrijwillige samenwerkingsvormen in tegenstelling tot traditionele verticale samenwerkingsvormen. Kortom, zoals aangetoond gaat het bij deze vier onzekerheden om zachte voorwaarden, daarom kunnen deze onzekerheden samengebundeld worden tot:

onzeker of zachte voorwaarden in voldoende mate aanwezig zijn om samen te werken op metropoolniveau.

Nu er acht onzekerheden zijn samengebundeld tot drie onzekerheden blijven er de volgende negen onzekerheden over voor stap 2:

1. Onzeker of coördinatie leidt tot meer beleidscoherentie
2. Onzeker hoe een nationale overheid in relatie tot regionale of lokale autonomie metropoolvorming beïnvloedt
3. Onzeker of prikkels om samen te werken voldoende aanwezig zijn om een noodzaak te creëren om samen te werken op metropoolniveau
4. Onzeker of een bepaalde identiteit van een metropoolgebied nodig is voor een succesvolle metropolitan governance
5. Onzeker wat de rol is van private en publieke actoren (zoals bedrijven en kennisinstellingen), naast decentrale overheden, in (totstandkoming van) een metropolitan governance
6. Onzeker of een bestuurlijke indeling geleidelijk of abrupt moeten worden veranderd
7. Onzeker of zachte voorwaarden in voldoende mate aanwezig zijn om samen te werken op metropoolniveau
8. Onzeker hoe democratische legitimiteit wordt gewaarborgd in een metropolitan governance
9. Onzeker hoe een metropolitan governance kan bijdragen aan de welvaartsvergroting van burgers

Stap 2: zijn er onzekerheden te ontdekken die zowel in de drie casestudies, drie focusgroepen en twee interviews als meest belangrijk ervaren onzekerheden zijn onderschreven?

De eerste onzekerheid over coördineren is een onzekerheid die onderscheidend is in de casussen en die breed wordt gedragen in de focusgroepen en interviews. Ten eerste is in de casussen coördinatie een onderscheidend element van de afhankelijke variabele: metropolitan governance. In de casussen werd gekeken naar hoe een (succesvolle) vorm van metropolitan governance zich manifesteert. Enerzijds was er een succesvolle governance met een informeel platform om te coördineren (Kopenhagen-Malmö) en anderzijds een succesvolle governance met een formeel bestuursorgaan om te coördineren (Londen). Het verschil tussen de twee is de onzekerheid, omdat de twee op een verschillende wijze succesvol zijn en er dus geen zekerheid is welke vorm een metropolitan governance succesvol maakt. Dat dit bij de afhankelijke variabele van het onderzoek het geval is, maakt deze onzekerheid extra van waarde, omdat er wordt onderzocht welke onafhankelijke variabelen deze afhankelijke variabele beïnvloeden. Ten tweede werd de onzekerheid over coördinatie in zowel alle focusgroepen en interviews ervaren als belangrijk. Opvallend ten opzichte van andere onzekerheden was dat bij deze onzekerheid vaak werd gesproken door de experts over als “iets waar naar toe moet worden gegaan”, zoals:

“Samen met provincie, bedrijven en maatschappelijke organisatie maken we 1 groot plan voor de komende vier jaar hoe we dit gebied gaan ontwikkelen en dan heb je wat denk ik. Ik hoop dat we die kant op kunnen.”

Dit toekomstelement maakt de coördinatie extra interessant, omdat er met een scenariostudie wordt geprobeerd om in te spelen op toekomstige beleidssituaties. Een ander voorbeeld is dat werd gesproken over dat er (meer) strategievorming tussen verschillende bestuurslagen moet komen om fragmentatie en het volgen van eigen belangen moet tegengaan. Andere

voorbeelden zijn dat er voor het gezamenlijke belang samenwerking door middel van afstemming nodig is om samen te komen tot een coherent gebied, eensgezindheid, gezamenlijk beleid of gezamenlijke “vuist”. Als voorbeeld uit een van de focusgroepen:

“Het goede is dat je samen een vuist kan vormen en gezamenlijk beeld”

De onzekerheid in deze voorbeelden werd eveneens erkend door de door experts. Zo werd er tijdens de interviews gesteld dat het onzeker is hoe die afstemming of coördinatie plaatsvindt. Als de voorbeelden worden geabstraheerd, gaan deze voorbeelden allemaal over vormen van coördinatie, zoals eerder was gebleken in de casussen. Kortom, dat deze onzekerheid een onderscheidende factor is van de afhankelijke variabele, als belangrijk wordt ervaren in alle focusgroepen en interviews en dat er over deze onzekerheid wel werd gesproken met een toekomstgerichte gedachte maakt deze onzekerheid een van de meest belangrijk ervaren onzekerheden.

De tweede onzekerheid gaat over de rol van nationale overheid ten opzichte van lokale autonomie. Uit de casussen is de onzekerheid rol eveneens naar voren gekomen, maar is het te onduidelijk wat het effect is van een grote mate van lokale autonomie op samenwerkingsverbanden op metropoolniveau. Uit de focusgroepen en interviews zijn twee spanningsvelden omtrent deze onzekerheid naar voren gekomen. Het eerste spanningsveld is de machtspositie van grote steden ten opzichte van de nationale staat en omliggende gebieden. Het gaat hier voornamelijk om een machtsdiscussie. Zo werd tijdens één van de interviews aangegeven dat er in politiek Nederland angst bestaat voor metropolen en grote steden. Bijvoorbeeld dat een krachtige Randstad te veel macht zou krijgen binnen Nederland en dat daarom metropoolvorming wordt tegengehouden door de nationale overheid (een argument dat ook al was te zien in de casus van Rijn-Ruhr). Een ander voorbeeld is dat tijdens een van de focusgroepen door een expert werd aangegeven dat er landelijk een eenduidige koers ontbreekt met betrekking tot de positie van de Randstad:

“Landelijk is er geen koers: gaan we voor de Randstad?”

Een kenmerkend aspect hiervan is de verdelende rechtvaardigheid, die volgens het OECD (2016) lang een belemmerende rol heeft gespeeld. Een tweede spanningsveld bij deze onzekerheid is dat gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden krijgen zonder dat gemeentelijke middelen worden verhoogd. Dit werd erkend in een van de focusgroepen en een interview. In een van focusgroepen werd verteld dat in de toekomst er mogelijk frictie gaat ontstaan tussen de toenemende taken en de beperkte middelen van gemeenten. Uit de focusgroepen en interviews is niet duidelijk genoeg of er consensus was over deze twee spanningsvelden. Vooral bij het eerste spanningsveld werden en kunnen tegengeluiden worden geplaatst. Doordat een duidelijke consensus mist bij deze onzekerheid kan die niet worden gemarkeerd als meest belangrijk ervaren onzekerheid.

De derde onzekerheid over prikkels om samen te werken werd teruggezien in alle drie de casussen. Het effect van deze onzekerheid was bevorderend (Kopenhagen-Malmö en Londen) en verzwakkend (Rijn-Ruhr). In alle focusgroepen en interviews werden prikkels om samen te werken wel als belangrijk ervaren. Sommige experts plaatsten echter wel wat nuance bij de noodzaak om samen te werken, omdat deze noodzaak wellicht wel minder dringend is dan wordt geschetst in analyses. Zo werd gesteld dat Nederland niet echt grote metropolen heeft, omdat Nederlandse metropolen massa missen zoals grote metropolen in het buitenland en dit de urgentie voor metropoolvorming heeft verlaagd. Een ander gehoorde nuance was dat

Nederland in verhouding tot andere landen het goed doet wat blijkt uit de hoge posities die Nederland bezit in allerlei rankings, waardoor de noodzaak wat gerelativeerd kan worden zoals blijkt uit dit voorbeeld:

“Tegelijkertijd kan je ook de vraag stellen: kijk naar ons nationaal inkomen, huishoudinkomen, opleidingspeil; is daar nu echt een heel groot probleem? Nederland staat toch altijd op lijstjes wel ergens in de top 5 als het gaat om concurrentiekracht en dergelijken?”

Met deze nuance erbij kan worden gesteld dat deze onzekerheid wordt ervaren als belangrijk, maar niet kan worden gezien als een van de meest belangrijke ervaren onzekerheden.

De vierde onzekerheid over identiteit werd in de focusgroepen, interviews en casestudie over Kopenhagen-Malmö benoemd, maar niet als een essentiële factor en zeker niet in Zuid-Holland. Identiteit wordt in één van de interviews en de focusgroepen vooral gezien als een hulpmiddel voor samenwerking en niet zozeer als belangrijkste kans. Vooral in Zuid-Holland waar geen “Zuid-Hollandse identiteit”. Zo werd in een focusgroep en interview erkend dat andere gebieden het daardoor relatief “makkelijker” hebben zoals Amsterdam of Brabant, omdat daar bijvoorbeeld kan worden gesproken over een Brabantse identiteit. Om dit te bevestigen werd in een interview gezegd dat niemand in Zuid-Holland zich Zuid-Hollander noemt of voelt, zoals iemand anders zich wel Brabander noemt of voelt. Identiteit wordt dus als kans gezien om samenwerking te versterken of te rechtvaardigen zoals Kopenhagen-Malmö, maar niet als doorslaggevende factor. Dat daarbij een identiteit voor metropoolvorming in Zuid-Holland lijkt te ontbreken en dat die er niet van de ene op de andere dag zal zijn, kan er worden gesteld dat identiteit als onzekerheid niet als meest belangrijk wordt ervaren.

Voor de vijfde onzekerheid over de rol van private en publieke actoren geldt hetzelfde als de onzekerheid over identiteit. In de casestudies bleek bij twee casussen dat deze partijen een invloedrijke rol hadden in een (de totstandkoming van) metropolitan governance, maar geen formele positie verkrijgen. De rol uit zich voornamelijk in lobbyen op strategievorming en ondersteuner voor metropoolvorming. In de focusgroepen werd tijdens één van de sessies de onzekerheid benoemd. In één van de interviews werd de onzekerheid nadrukkelijker besproken. Er werd gesteld dat het georganiseerde bedrijfsleven een stabiele factor is en daardoor een rol heeft als waakhond en ondersteuner voor samenwerking. Deze onzekerheid lijkt daardoor als hulpmiddel wordt ervaren in plaats van dat deze als meest belangrijk wordt ervaren. Het aspect ‘hulpmiddel’ blijkt uit het volgende voorbeeld:

“Dan helpt het enorm als dat vanuit het bedrijfsleven ook wordt ondersteund.”

Daarbij is deze onzekerheid niet in alle interviews en focusgroepen als zodanig belangrijk genoemd, waardoor er niet gesteld kan worden dat dit de meest belangrijk ervaren onzekerheid is.

De zesde onzekerheid of een bestuurlijke indeling geleidelijk of abrupt moet worden veranderd, werd in één van de focusgroepen genoemd als onzekerheid voor in de toekomst. Deze onzekerheid was ook te zien in de casussen (bijvoorbeeld dat de GLA al het vierde metropoolorganisatie voor Londen is), maar deze onzekerheid staat in contrast met de onzekerheid over opgabegericht werken en de trend over de continuïteit in de bestuurlijke indeling. De onzekerheid over opgabegericht werken en de trend werden in de focusgroepen

en interviews erkend, omdat volgens de meeste experts er niet moet worden begonnen aan structuurdiscussie die belemmerend werken. Dit in ogenschouw genomen, kan de onzekerheid over de bestuurlijke indeling niet worden gezien als één van de meest belangrijke ervaren onzekerheden.

De zevende onzekerheid over zachte voorwaarden lijkt de enige onzekerheid waarover geen twijfel lijkt te zijn in de casussen en onder de experts in alle focusgroepen en interviews wordt gedragen. Uit de casussen was het effect van deze onzekerheid op de afhankelijke variabele gebleken: zachte voorwaarden samenwerking kunnen bevorderen (Kopenhagen-Malmö en Londen) of belemmeren wanneer deze ontbreken (Rijn-Ruhr). In zowel alle focusgroepen als interviews waren de zachte voorwaarden het meest besproken en was er ook consensus over de belangrijke rol van deze onzekerheid. Zo werd door verschillende experts gerefereerd naar analyses waaruit blijkt dat het onbenutte economisch potentieel heeft te maken met een gebrek aan samenwerking:

“Daar wees de OESO op, dat gebrek aan samenwerking is daar medeschuldig aan dat het hier minder goed gaat.”

Het gebrek aan samenwerking is volgens de experts mede veroorzaakt door: houding, gedrag, ego's, politieke gevoeligheden, angst voor verlies autonomie en slechte persoonlijke verhoudingen die samenwerking belemmeren. Dit 'gebrek aan samenwerking' is het terug te leiden naar de aanleiding van het onderzoek (paragraaf 1.2), waar werd gesproken dat in Nederlandse stedelijke gebieden specifieke governance mechanismen ontbreken. Volgens één van de experts was de lage mate aan zachte voorwaarden in het verleden ook de reden dat verschillende initiatieven voor hervormingen zijn gesneuveld in het politieke krachtenveld. Weer iemand anders stelde dat opgavegericht werken goed gaat tot het moment dat principes naar voren komen of als het eigen belang in geding komt:

“Samenwerking gaat hier goed, totdat het eigen belang in geding komt”

Dit zijn slechts voorbeelden uit talrijke aspecten en situaties die door de experts zijn beschreven. In stap 1 van deze argumentatie zijn dergelijke aspecten herleid naar de zachte voorwaarden uit het conceptueel model. Tegenwoordig gaat het volgens de experts wel beter en beamen ze dat er hard gewerkt om de samenwerkingscultuur te verbeteren door houding en gedrag te veranderen. Dit gebeurt volgens de experts door op inhoud samen te werken op basis vrijwilligheid en partijen te verbinden met elkaar:

“Verbeteren houding en gedrag door opgave centraal te stellen”

Echter wordt de mening wel gedeeld dat de belemmeringen een factor zijn “waar je altijd tegenaan blijft lopen”. Volgens de experts zal een “lange adem” nodig zijn om de samenwerkingscultuur te verbeteren. Dat de experts zeer de nadruk leggen op de zachte voorwaarden, er belang aan hechten om deze te verbeteren en erkennen dat deze in de toekomst altijd een rol zullen spelen maakt de zachte voorwaarden een van de meest belangrijk ervaren onzekerheden.

In de achtste en negende onzekerheid over democratische legitimiteit en welvaartsvergroting van burgers zit een verschil tussen dat deze bij interviews met de gemeenten als belangrijker werden ervaren dan dit bij de focusgroepen bij de provincie en MRDH het geval was. Een mogelijke verklaring is dat de gemeenten in de dagelijkse praktijk meer te maken hebben met

deze onzekerheden, maar dat maakt het voor deze analyse niet minder opvallend. In de interviews was democratische legitimiteit een onzekerheid waar de nadruk op werd gelegd, omdat het vaak de vraag is bij nieuwe samenwerkingsverbanden hoe de democratische legitimiteit in stand wordt gehouden. Tevens werd hier ook een nuance bijgeplaatst dat het voor de burger niet zo uit maakt zolang het maar goed is geregeld. Dit laatste raakt een andere onzekerheid over welvaartsvergroting voor burgers. Zo werd gesteld dat welvaartsvergroting het doel is waar je het uiteindelijk voor doet. Het is de belangrijkste drijfveer is en dat het daarom de invalshoek moet zijn vanuit waar de problematiek wordt benaderd:

“We zitten na te denken over hoe het nou voor de burger beter wordt en dat moet je invalshoek zijn.”

In de focusgroepen werden deze onzekerheden wel belangrijk geacht, maar minder nadrukkelijk dan dat bij de gemeenten het geval was. Zo werd gesteld dat het met de (in-)directe legitimering wel goed zat en dat er soms een spanningsveld lijkt te zitten tijdens lange termijn plannen voor de (metropool)regio en democratische legitimiteit. Er wordt in deze analyse echter niet gezocht naar verschillen tussen de focusgroepen en interviews, maar naar onzekerheden die breed zijn gedragen. Doordat dat bij deze twee onzekerheden niet het geval was in de focusgroepen kan niet worden gesteld dat dit de twee meest belangrijke geachte onzekerheden zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat de onzekerheden over coördinatie en zachte voorwaarden als meest belangrijk worden ervaren. Deze twee onzekerheden onderscheiden zich ten opzichte van de andere onzekerheden, omdat deze breed worden gedragen door verschillende experts en de onzekerheden worden ondersteund door de empirie. Dit wordt versterkt doordat ze als meest belangrijk worden erkend in drie focusgroepen en twee interviews bestaande uit experts van provincie, gemeenten en MRDH. De andere onzekerheden kunnen daarbij om verschillende redenen niet als meest belangrijk ervaren worden betiteld, wat de keuze voor deze 2 onzekerheden ondersteunt.

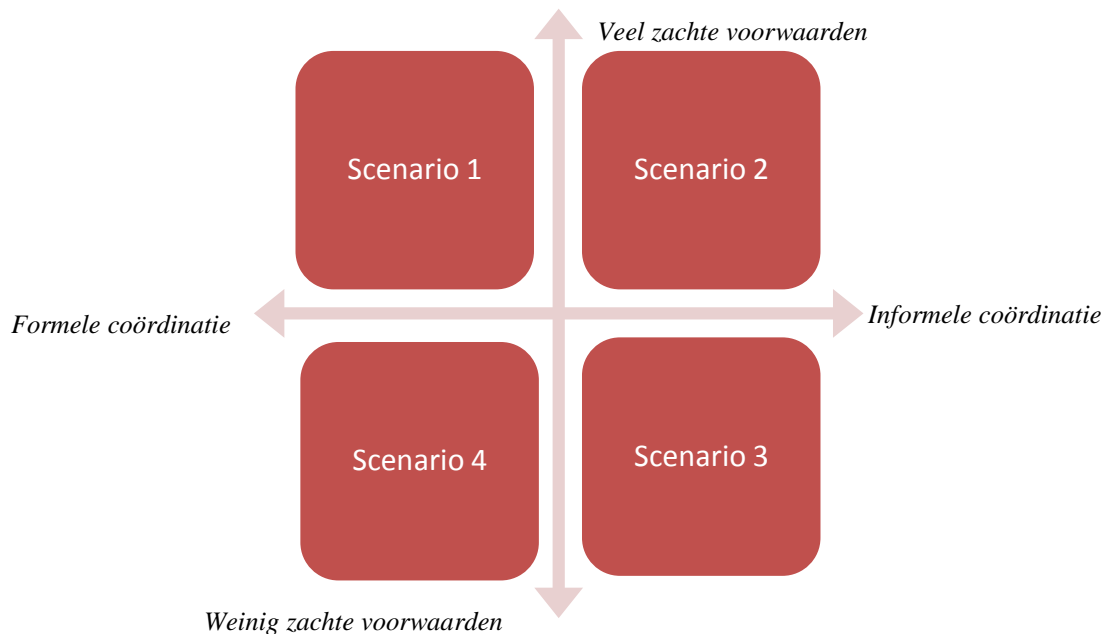
5.3.3 Assen

De onzekerheden coördinatie en zachte voorwaarden zullen dus de assen gaan vormen. Om assen te maken, is het nodig om van de onzekerheden extremen te formuleren. De X-as wordt bepaald door de onzekerheid coördinatie en de extremen voor de X-as zijn daardoor: formele coördinatie en informele coördinatie. Dit refereert naar de twee onzekerheden, waaruit de onzekerheid is samengebundeld, namelijk: coördinatie door middel van een formeel bestuursorgaan of coördinatie door middel van een informeel platform.

De Y-as wordt gevormd door de onzekerheid zachte voorwaarden. Dit betekent dat de extremen op de Y-as zijn: veel zachte voorwaarden en weinig zachte voorwaarden. Veel zachte voorwaarden impliceert een hoge mate van of overvloedige aanwezigheid van factoren als face-to-face dialogue, commitment, vertrouwen en shared understanding. Weinig zachte voorwaarden impliceert een lage mate van of geen aanwezigheid van deze factoren.

Als de assen worden gecombineerd tot een assenstelsel komen er vier kwadranten tot stand (zie onderstaande figuur). De vier kwadranten zijn de vier scenario's. De combinatie van de assen weerspiegelt de beïnvloeding van de onzekerheden op elkaar. Deze beïnvloeding is eerder aangetoond met het theoretisch kader en onderzocht met de casusanalyse in hoofdstuk 4. De onzekerheid over de mate aan zachte voorwaarden refereert naar de onafhankelijke variabele voorwaarden uit het conceptueel model. De onzekerheid over coördinatie refereert

naar de intermediërende variabele capaciteit en de afhankelijke variabele metropolitan governance. Wat dit betekent, is dat informele coördinatie waarschijnlijker is naarmate zachte voorwaarden meer aanwezig zijn en formele coördinatie waarschijnlijker is naarmate zachte voorwaarden minder aanwezig zijn.



Figuur 5.1: coördinatie en zachte voorwaarden als assen voor de kwadrantenstudie

5.4 Scenario's

In deze laatste paragraaf wordt de laatste stap van het onderzoek gezet en wordt de centrale vraagstelling beantwoord. In deze paragraaf worden namelijk de scenario's gevormd. De scenario's zijn gebaseerd op de extremen van de assen. De overige onzekerheden zijn in een gelaagdheid toegepast op de scenario's. Verder zijn de scenario's aangevuld met onderzoeksgegevens uit de theorie, casussen, trends, zekerheden en onzekerheden. Zoals eerder benoemd in hoofdstuk drie hebben de scenario's een opvallende titel (verwijzend naar de inhoud) en zijn ze op een narratieve wijze beschreven. Deze beschrijving geeft een scenario weer over hoe de situatie in Zuid-Holland eruit ziet over 20 jaar als de combinatie van onzekerheden wordt doorbereideneerd vanuit de onderzoeksgegevens.

5.4.1 Scenario 1: Stabiele koers in onzekere tijden

Het eerste scenario wordt gekenmerkt door de extremen 'formele coördinatie' op de x-as en 'veel zachte voorwaarden' op de y-as.

In het jaar 2037 is het eindelijk gelukt om in Zuid-Holland veel zachte voorwaarden te creëren. Er is geen gebrek aan samenwerking meer. Wat het mogelijk maakt om formele coördinatie binnen de traditionele indeling van rijk, provincies en gemeenten plaats te laten vinden.

Nu er toch voldoende vertrouwen en commitment zijn, wordt er zonder zorgen samengewerkt op de inhoud. Aangezien iedereen elkaar vertrouwt en bestuurders elkaar mogen en wat gunnen, werkt op de inhoud samenwerken prima binnen het vertrouwde bestuursstelsel. Discussies over hervormingen en meer democratie zijn daardoor verstomd. De onderlinge relaties zijn namelijk zo goed geworden dat het niet meer uitmaakt van welke bestuurslaag of organisatie iemand is: het gaat om de inhoud en zolang alles maar goed is geregeld voor de

burger. Formele coördinatie binnen de drie bestuurslagen zorgt voor meer beleidscoherentie. Beleid wordt afgestemd en er wordt met elkaar rekening gehouden, waardoor beleidscoherentie toeneemt. Het afstemmen gaat makkelijk, omdat trends in autonome en groter wordende gemeenten en de terugredende overheid zijn doorgezet en er daardoor niet zoveel gemeenten meer over zijn om te coördineren. De paar grote en autonome gemeenten die zijn overgebleven, zijn zelfverzekerde organisaties die niet bang zijn voor het verlies van autonomie.

De zachte voorwaarden zijn ontstaan doordat er bij alle partijen een urgentiebesef is en door het nodige toeval. Nieuwe economische en sociale crisissen hebben laten zien dat Nederlandse steden niet opgewassen zijn tegen hun Europese concurrenten en meer dan ooit van elkaar afhankelijk zijn. Deze noodzaak heeft gezorgd voor een urgentiebesef bij overheden, bedrijven en andere instellingen. Samen werken zij aan kennisintensieve activiteiten, omdat kennis en informatie het meest van belang zijn in de netwerksamenleving. Zij zijn hierover in gesprek gegaan en dit heeft vertrouwen en commitment in de hand gewerkt, waardoor er genoeg politieke en bestuurlijke wil is om samen te werken op de inhoud. Dit wordt versterkt, omdat met het nodige geluk, er nu bestuurders op posities zitten die hun ego's opzij zetten en elkaar mogen. Al wordt dit spannend met de komende verkiezingen in opkomst, die de verhoudingen in de war kunnen schoppen.

Europese en internationale trends zijn doorgezet. Zo blijven andere Europese gebieden maar hervormen en zorgen globalisering en internationalisering voor meer onzekerheid. In de Randstad is echter gekozen voor de stabiliteit en rust. Nederland laat zich niet gek maken door andere landen en vaart haar eigen koers. In tijden dat het overal in Europa onrustig is, wordt in Nederland regionalisering doorgezet en de samenwerking gezocht tussen gebieden met verschillende identiteiten. Dit laatste is juist de kracht: samenwerking ondanks de verscheidenheid en elkaar aanvullen waar nodig. Dit laat zien dat identiteit onnodig is, maar dat de kracht juist ligt in de verscheidenheid en complementariteit. Er wordt actief samengewerkt met het bedrijfsleven, universiteiten en andere publieke instellingen. Deze organisaties werken als waakhond: zij waken voor de stabiliteit, drukken opportunisme de kop in en hebben oog voor de lange termijn. De stabiliteit maakt Zuid-Holland aantrekkelijk voor internationale stromen van kapitaal, personen en kennis, wat economische groei bevordert. Deze stabiliteit verstevigt sterk de concurrentiepositie van Nederlandse steden en zorgt daarmee voor een hoge welvaarts groei voor de burgers van Zuid-Holland.

5.4.2 Scenario 2: Nederland gidsland 2.0: Europese trendsetter

Het tweede scenario wordt gekenmerkt door de extremen 'informele coördinatie' op de x-as en 'veel zachte voorwaarden' op de y-as.

In het jaar 2037 zijn Zuid-Hollandse gemeenten, provincie, bedrijven en instellingen per regio verenigd in een informeel Zuid-Hollandsplatform. Dit is een platform waar lokale politici en bestuurders elkaar ontmoeten, hun beleid afstemmen, maar vooral samen tot één groot strategisch plan voor de regio komen en zo zorgen voor beleidscoherentie. Wat de regio precies is, is geen vaststaand begrip, want dit begrip wisselt per vraagstuk: de inhoud bepaalt de schaal. Er wordt samengewerkt op vraagstukken als arbeidsmarkt, wonen, klimaat, veiligheid en immigratie. Trends over deze vraagstukken zijn doorgezet, wat de samenwerking meer urgent maakt en dit hebben alle partijen ook door.

Nederland is als een van de weinige landen niet meegegaan met de trend dat metropoolgebieden worden geïnstitutionaliseerd. Achteraf bleek dit een hype te zijn en was de

metropool helemaal niet zo van belang en viel de concurrentiestrijd tussen Europese steden wel mee. De druk op steden is inderdaad toegenomen op gebieden van demografie, wonen, mobiliteit en milieu, maar Zuid-Hollandse steden en omliggende gebieden hebben dit met elkaar daadkrachtig weten te managen door te overleggen en de consensus te zoeken. Met een eenduidige Zuid-Hollandse identiteit was dit veel makkelijker geweest om voor elkaar te krijgen, maar blijkbaar is een identiteit niet altijd nodig. Allerlei bestuurlijke hervormingen en nieuwe organisaties zijn vanwege de daadkracht overbodig. Het gebrek aan samenwerking is door daadkracht eveneens verdwenen, wat ervoor zorgt dat het economisch potentieel wel wordt benut en de welvaart van burgers wordt vergroot. Het besef is er dat je het samen moet doen, maar ook dat je in samenwerking een paar partijen nodig hebt die de kar trekken. Dit zijn de grote autonome gemeenten. Het zijn de motoren om een antwoord te geven op de bovenstaande vraagstukken, omdat in de grote gemeenten de capaciteit, kennis en middelen hiervoor aanwezig zijn. De nationale overheid is verder terug getreden ten behoeve van de autonomie van de grote gemeenten.

Dat het platform mogelijk is, komt door de hoge mate aan zachte voorwaarden. Hier is de afgelopen jaren veel tijd en moeite ingestoken. Het gebrek aan samenwerking moest worden opgelost, want alle partijen gingen inzien dat de economische welvaart hiervan niet de dupe mocht worden. Deze urgentie zorgde ervoor dat een aantal bestuurders het voortouw namen door een faciliterende en verbindende leiderschapsrol in te nemen en te investeren in de zachte voorwaarden. Dat het een informeel platform op basis van vrijwilligheid is, zorgt ervoor dat er bij bestuurders en politici voldoende wil is om het platform te ondersteunen. In de afgelopen jaren is er bovendien voldoende vertrouwen opgebouwd. Na het investeren in de zachte voorwaarden is er een samenwerkingscultuur aan het ontstaan. Dit zorgt ervoor dat er “duurzame” bestuurlijke verhoudingen worden gevormd die wel tegen een stootje kunnen. De invloedrijke rol van een ego of slechte persoonlijke relaties, als ze nog voorkomen, zijn uitgesloten. Dit wordt verder versterkt door op de inhoud samen te werken, waardoor iedereen het belang van de samenwerking inziet. Wel zijn er vanuit de media en de mondige burger kritische geluiden te horen over de democratische legitimiteit van het platform. Het regionale platform lijkt ver weg te staan van burgers en sommige burgers zien het maar als een koffiehuis voor bestuurders en politici. De burgers accepteren het niet meer en eisen meer invloed. Formeel gezien zit het volgens de bestuurders in orde met de democratische legitimiteit, want er wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden en verder is alles toch goed geregeld voor de burgers?

5.4.3 Scenario 3: De Europese slag gemist?

Het derde scenario wordt gekenmerkt door de extremen ‘informele coördinatie op de x-as en ‘weinig zachte voorwaarden’ op de y-as.

In het jaar 2037 heeft Nederland de Europese slag gemist. Er wordt geprobeerd om met informele coördinatie te zorgen voor beleidscoherentie, maar dit mislukt omdat zachte voorwaarden ontbreken.

Er is geen urgentiebesef omdat iedereen verzadigd is met resultaten die in het verleden zijn behaald. We doen het toch best goed in dit land? Alles is hier toch goed geregeld voor onze burgers? Bedrijven en universiteiten hebben echter gewaarschuwd voor deze verzadiging, want wie zijn voorsprong wil blijven behouden, moet niet tevreden zijn met behaalde resultaten en moet blijven innoveren. Op de inhoud samenwerken, gaat goed tot het moment dat de echte principes op tafel moeten en vervolgens iedereen weer zijn eigen ding gaat doen. Het ontbreken van een verbindende identiteit versterkt dit alleen maar. Als het gaat om

principes wilt niemand hiervan afwijken, omdat er geen vertrouwen, commitment en gezamenlijk begrip is en het gesprek het liefst uit de weg wordt gegaan. Bestuurlijke verhoudingen zijn slecht, omdat bestuurders niet in staat zijn om hun ego aan de kant te zetten. Wat dit alleen maar moeilijker maakt, is dat een aantal bestuurders elkaar gewoon niet liggen en elkaar niet mogen. Dit zorgt er voor dat er geen bestuurlijke en politieke wil is om samen te werken. Het is maar te hopen dat er met de volgende verkiezingen bestuurders aan de macht komen, die elkaar wel mogen. Informele coördinatie werkt dus niet als zachte voorwaarden ontbreken. De ingezette trend van decentralisaties is doorgezet, maar dit is zonder decentralisatie van middelen gegaan. Hierdoor hebben gemeenten geen gunstige positie om regionale ontwikkeling te bevorderen, omdat ze financieel gezien met hun handen op de rug gebonden zijn.

Naast het verzadigde gevoel heeft Nederland met het onderschatten van het belang van metropoolgebieden de Europese slag gemist. Door het onderschatten en het ontbreken van een duidelijke koers voor de Randstad, missen Zuid-Hollandse steden massa en concurrentiekracht ten opzichte van hun Europese concurrenten. Deze Europese concurrenten zijn veel krachtiger geworden, vanwege institutionele hervormingen een aantal jaar terug die hun meer macht gaven. Trends over Europese integratie en ontfunctionalisering van de nationale staat zijn doorgezet. Hierdoor bestaat het Europese krachtenveld uit een netwerk met sterke stedelijke gebieden als dominante factor, waar nationale overheden hun belang hebben verloren. Europa is geen unie geworden bestaande uit verenigde nationale staten, maar een netwerk geworden uit sterke stedelijke gebieden met een kenniseconomie waarin alleen de concurrentiekracht van stedelijke gebieden telt. Steden zijn de concentratiepunten van de netwerksamenleving voor kennis, demografie, wonen, arbeid en mobiliteit. Een sterk stedelijk gebied ontbreekt in Nederland, waardoor Nederland de Europese slag heeft gemist en achter de feiten aan loopt. Nederlandse steden kunnen de woningvraag niet meer aan en het ecologisch welzijn van steden verslechtert, omdat er geen strategie, instrumenten en middelen zijn voor steden om dit op te lossen. Nu is het urgentiebesef er wel, maar 20 jaar te laat en daardoor zal het enige tijd duren totdat Nederland weer aanhaakt bij de rest van Europa. Na verkiezingen zijn oude bestuurders vervangen door nieuwe bestuurders die de verbinding zoeken. De bestuurlijke verhoudingen zijn aan het verbeteren en dit wordt geholpen doordat deze bestuurders elkaar toevalligerwijs wel mogen.

5.4.4 Scenario 4: Every man for himself

Het vierde scenario wordt gekenmerkt door de extremen ‘formele coördinatie op de x-as en ‘weinig zachte voorwaarden’ op de y-as.

In het jaar 2037 wordt Zuid-Holland beheerst door onderlinge verdeeldheid, waardoor beleidscoherentie onmogelijk is. De verdeeldheid wordt veroorzaakt door grote economische en politieke verschillen tussen de steden en omliggende gebieden. De steden werken liever niet samen met de minder sterke omliggende gebieden, omdat dit hun status aantast. De economische en politieke verschillen zorgen ervoor dat er onvoldoende prikkels zijn om samen te werken en er dus geen urgentiebesef ontstaat, terwijl de concurrentiestrijd tussen Europese gebieden en steden doorzet. De Nederlandse steden denken echter zo sterk te zijn dat ze omliggende gebieden en provincie nergens voor nodig hebben.

Er zijn geen zachte voorwaarden, wat samenwerking onmogelijk maakt. Er is geen vertrouwen en commitment om al niet te spreken over een shared understanding en partijen zijn nauwelijks met elkaar in gesprek. Dit zorgt ervoor dat er geen bestuurlijke of politieke wil is om het eigen belang opzij te schuiven en te gaan voor samenwerking in plaats van

concurrentie. Of het nu gaat om decentrale overheden, bedrijven of publieke instellingen: het eigen belang staat voorop. Gemeenten zijn ondertussen zo groot en autonoom geworden dat ze zich van andere gemeenten en de provincie helemaal niks hoeven aan te trekken en dit doen ze dan ook niet. Vooral de gemeenten met grote steden, want in de nieuwe kenniseconomie is concurrentiekracht van steden toch het belangrijkste. Samenwerken op de inhoud is daardoor een illusie in deze versie van de netwerksamenleving. Deze verdeeldheid komt de welvaart van de Zuid-Hollandse burgers niet ten goede. De provincie kan hier niks tegenover zetten, omdat zij is uitgehold door het beleid van de nationale overheid en daardoor niks kan beginnen tegenover de paar grote autonome gemeenten die nog over zijn na alle herindelingen. Wat ook niet helpt is dat de relaties tussen de bestuurders van de grote gemeenten en de provincie slecht zijn, vanwege wat persoonlijke akkevietjes in het verleden.

Het georganiseerde bedrijfsleven start met een lobby bij het rijk om de verdeeldheid op te lossen, want zij zijn er klaar mee dat ze door de verdeeldheid in zo'n klein gebied worden belemmerd. Na jarenlang lobbyen en significante politieke wisselingen lijkt verandering eindelijk te komen. De nationale overheid besluit om een einde te maken aan de verdeeldheid en kiest voor een trendbreuk: een abrupte verandering in de bestuurlijke indeling. Vanuit het rijk wordt een nieuw metropoolbestuur geïmplementeerd voor de Randstad. Dit nieuwe bestuur moet gaan zorgen voor beleidscoördinatie in de Randstad, waaronder dus een groot deel in Zuid-Holland. Er wordt gekozen voor één uniek bestuursorgaan binnen de traditionele indeling, zoals eerder in Londen succesvol was en zo moet de Randstad andere Europese metropoolgebieden achternagaan. Er wordt eveneens gekozen voor de democratie te versterken met een direct gekozen burgemeester. Dit laatste wordt gedaan om de mondige burger die meer invloed wilt tegemoet te komen. Succesverhalen uit het buitenland blijken echter geen garantie voor succes in Nederland. Het loopt anders af dan vooraf gepland, want Zuid-Holland is qua gedrag en houding nog helemaal niet toe aan een nieuwe institutie. Dit heeft als gevolg dat de implementatie van het nieuwe bestuursorgaan desastreus verloopt. Geforceerd wordt er gezocht naar een verbindende identiteit om de verschillen te overkomen, maar er bestaat geen voedingsbodem voor een identiteit. Een nieuwe regering besluit om het bestuursorgaan na een paar jaar alweer af te schaffen en de oude orde te herstellen.

5.5 Beantwoording deelvragen 5 & 6 en samenvatting

In dit hoofdstuk werden deelvraag 5 en 6 beantwoord. Deelvraag 5 was: 'Welke trends kunnen er worden geïdentificeerd voor de context van stedelijke netwerken, waarin de verhouding tussen metropoolgebieden en provincie Zuid-Holland zich afspeelt?'. Deelvraag 6 was: 'Welke scenario's kunnen worden gevormd op basis van de twee belangrijkste geachte onzekerheden uit een analyse van zekerheden en onzekerheden?'.

Om de deelvragen te beantwoorden werden Tracking en Analysing van de TAIDA-methode uitgevoerd. Er zijn zestien trends en vijf sub-trends geïdentificeerd die relevant zijn voor het onderzoeksobject en deze trends werden gebruikt voor de scenariovorming. Deze trends vormen het antwoord op deelvraag 5. Samenvattend zijn de trends:

Categorie 1: Bestuur en Burger

1. Decentralisaties
2. Terugtrekkende overheid: uitbesteden van overheidstaken, privatisering en deregulering
3. Herindelingen: groter wordende gemeenten
 - 3.1. Sub-trend van herindelingen en decentralisaties: Autonome beweging groter wordende gemeenten
4. Continuïteit in bestuurlijke indeling ondanks pogingen tot bestuurlijke hervormingen

5. Institutionaliserings van metropoolgebieden in Europa
6. Opkomst netwerksamenleving: toenemend belang van (digitale) informatie en kennis als grondstoffen voor productie van diensten
7. Kritisch wordende burger: gezag wordt minder geaccepteerd / kritiek op overheden/politiek
 - 7.1. Sub-trend: Streven naar vergroting van invloed van burger op politiek en openbaar bestuur en eigen leefomgeving

Categorie 2: Ontfunctionalisering van de nationale staat, toenemende internationale invloed op beleid

8. Globalisering
9. Internationalisering en Europeanisering van beleid en bestuur
 - 9.1. Sub-trend: regionale concurrentiestrijd Europese regio's
10. Regionalisering of behoefte om te regionaliseren

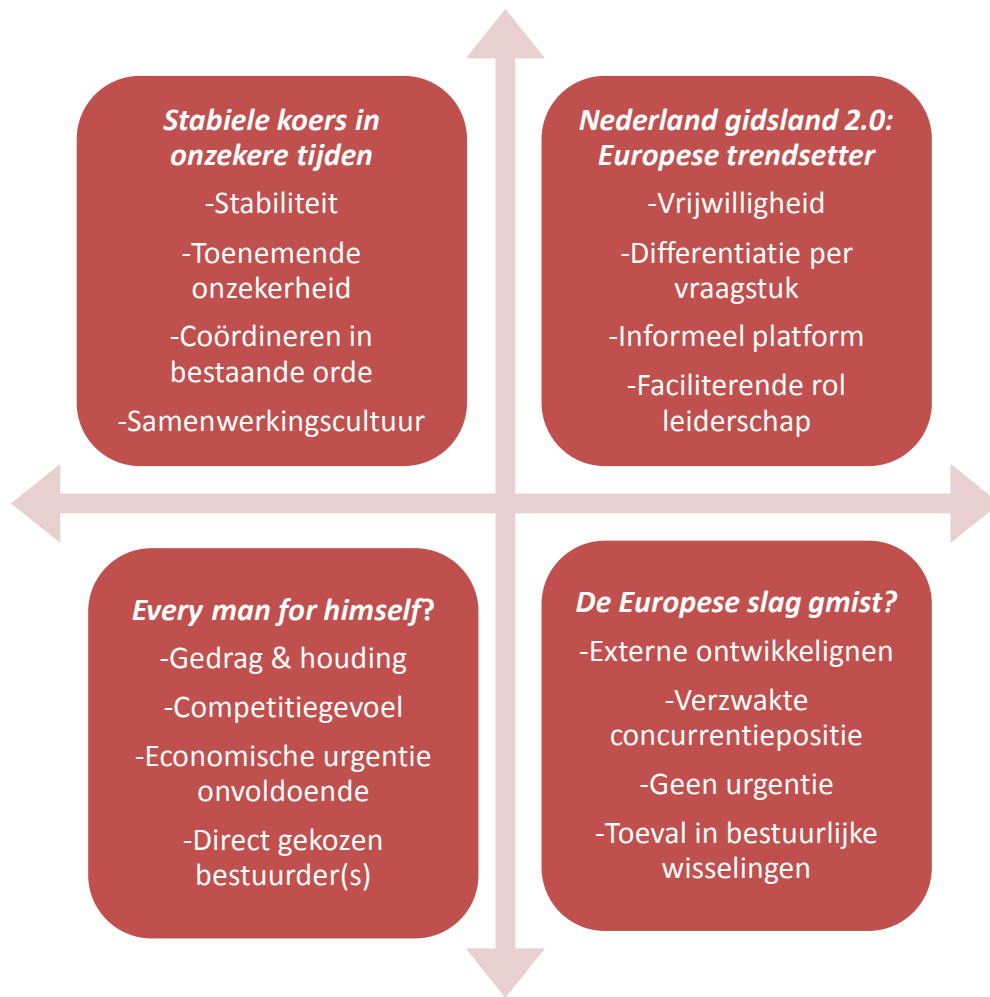
Categorie 3: Samenleving, toenemende druk op steden

11. Bevolkingsgroei en bevolkingssamenstelling: nationaal, Zuid-Holland en stedelijke gebieden
12. Wonen: toenemende woningvraag
 - 12.1 Sub-trend: Milieu, toenemende druk op ecologisch welzijn stedelijke gebieden

Categorie 4: Economie en mobiliteit

13. Arbeidsmarkt
 - 13.1 Sub-trend: Technologisering van arbeid
14. Economische activiteiten: trendmatige verschuiving naar kennisintensievere activiteiten
15. Kenniseconomie: concurrentiekracht stedelijke regio's
16. Mobiliteit

Verder is in dit hoofdstuk een lijst met zekerheden en onzekerheden gepresenteerd. Uit deze lijst zijn coördinatie en zachte voorwaarden de onzekerheden die de extremen voor op de assen bepaalden. In paragraaf 5.3.2 is de keuze voor deze twee onzekerheden op beargumenteerde wijze vanuit de onderzoeksgegevens tot stand gekomen. Uit deze twee onzekerheden zijn vier scenario's aan de hand van een kwadrantenstudie voortgevloeid. In scenario 1 'Stabiele koers in onzekere tijden' is er sprake van formele coördinatie en veel zachte voorwaarden. Scenario 2 'Nederland gidsland 2.0: Europese trendsetter' gaat uit van informele coördinatie en veel zachte voorwaarden. In scenario 3 'De Europese slag gemist?' is er sprake van informele coördinatie en weinig zachte voorwaarden. Scenario 4 'Every man for himself?' gaat uit van formele coördinatie en weinig zachte voorwaarden. De twee onzekerheden en de bijbehorende scenario's vormen het antwoord op deelvraag 6. In de onderstaande figuur zijn de scenario's samengevat binnen het assenstelsel.



Figuur 5.2: samenvattend overzicht van de scenario's met titels en kenmerkende aspecten

Hoofdstuk 6: Conclusie, aanbevelingen en reflecties

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt allereerst de centrale vraagstelling beantwoord. Daarna volgen er algehele conclusies aan de hand van de scenario's om te kijken wat de scenario's betekenen en wat er kan worden geleerd. In paragraaf 3 worden aanbevelingen voor praktijk en wetenschap geformuleerd om deelvraag 7 te beantwoorden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met reflecties op de theorie en de aanpak van het onderzoek.

6.2 Beantwoording hoofdvraag en algehele conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende onderzoekstappen doorlopen en deelvragen beantwoord om de centrale vraagstelling te beantwoorden. Op de doelstelling uit hoofdstuk 1 wordt gereflecteerd in paragraaf 6.4. Om bij de beantwoording te komen, is een theoretisch kader gevormd (deelvraag 1-2), conceptueel model samengesteld (deelvraag 3), analyse gemaakt van drie casussen (deelvraag 4) en een scenariostudie uitgevoerd (deelvraag 5-6). De centrale vraagstelling is:

“Welke scenario's kunnen worden onderscheiden in de governance tussen de provincie Zuid-Holland en metropoolgebieden in de Nederlandse context van stedelijke netwerken?”

Op een gefaseerde wijze zijn er vier scenario's gevormd aan de hand van casusbevindingen, trends en onzekerheden. De onzekerheden coördinatie en zachte voorwaarden bepaalden de extremen voor op de assen. De vier scenario's die hier uit zijn voortgekomen, vormen het antwoord op de centrale vraagstelling. In scenario 1 'Stabiele koers in onzekere tijden' is er sprake van formele coördinatie en veel zachte voorwaarden. Hier wordt uitgegaan van stabiliteit in onzekerheden en wordt samenwerking gekenmerkt door goede verhoudingen. Scenario 2 'Nederland gidsland 2.0: Europese trendsetter' gaat uit van informele coördinatie en veel zachte voorwaarden. In dit scenario zijn Zuid-Hollandse organisaties verenigd in een platform gekenmerkt door overleg en consensus. In scenario 3 'De Europese slag gemist?' is er sprake van informele coördinatie en weinig zachte voorwaarden. Dit scenario wordt gekenmerkt door onderschatting van het stedelijk belang en een veranderend Europees krachtenveld. Scenario 4 'Every man for himself?' gaat uit van formele coördinatie en weinig zachte voorwaarden. Kenmerkend voor dit scenario is onderlinge verdeeldheid en het ontbreken van een voedingsbodemp voor verandering en samenwerking.

In het eerste hoofdstuk waren drie kernaspecten geformuleerd. Wat dit betekende, is dat met dit onderzoek werd getracht om te leren van internationale voorbeelden en dit te verdiepen door de succesfactoren te koppelen aan een scenariostudie. Nu de centrale vraagstelling is beantwoord, blijven er daarom twee vragen over: wat betekenen de scenario's en wat kan er worden geleerd? Per scenario wordt hieronder getracht om antwoord te geven op deze twee vragen. De antwoorden zijn tevens de conclusies van dit onderzoek.

Scenario 1 impliceert dat het niet gaat om veranderingen en structuurwijzingen, maar dat zachte voorwaarden de capaciteit van een governance beïnvloeden. En dat daarbij in een omgeving met 'toenemende onzekerheid' stabiliteit en zachte voorwaarden de middelen zijn om adequaat te reageren op die onzekerheid. Wat uit dit scenario kan worden geleerd uit de internationale voorbeelden is de meerwaarde van coördinatie en zachte voorwaarden. Coördinatie uit de voorbeelden van Londen en Kopenhagen-Malmö om beleid af te stemmen

en te zorgen voor beleidscoherentie om de concurrentiekracht van een bepaald gebied te versterken. De meerwaarde van de zachte voorwaarden zit in dat er net als in Kopenhagen-Malmö een omgeving of samenwerkingscultuur kan worden gecreëerd die wordt gekenmerkt door vertrouwen en commitment. Vanwege deze kenmerken kunnen zoals in Kopenhagen-Malmö samenwerkingsverbanden groeien en is er voor actoren een omgeving waarin zij bereidheid zijn om risico's te nemen.

Scenario 2 betekent dat samenwerking op basis van vrijwilligheid en differentiatie per vraagstuk goed kan werken, mits de zachte voorwaarden aanwezig zijn. Dat er met vrijwilligheid en differentiatie per vraagstuk een robuuste capaciteit voor governance kan worden gevormd. Wat uit de internationale voorbeelden kan worden geleerd in dit scenario is het platform-idee uit de casus van Kopenhagen-Malmö. Het platform-idee is een van de redenen waarom Kopenhagen-Malmö als succesvol wordt beschouwd. Een informeel platform op basis van vrijwilligheid, waar lokale politici beleid coördineren en samen tot een regionale strategie komen door middel van overleg en onderhandeling. Het vrijwillige en informele kan de zachte voorwaarden bevorderen, omdat ze een laagdrempelige basis bieden voor samenwerking en afstemming. Een andere leerpunt is de faciliterende rol van leiderschap in de casussen. Leiders hebben geen essentiële rol, maar ze kunnen samenwerking wel bevorderen of belemmeren, zoals is gebleken uit de analyse van de casusbevindingen.

Scenario 3 impliceert dat als er te weinig oog is voor externe ontwikkelingen een concurrentiepositie verzwakt. Dit betekent dat het tijdig inspelen op externe ontwikkelingen een concurrentiepositie kan versterken. Daarnaast impliceert het scenario dat informele coördinatie in governance alleen kan werken als er voldoende zachte voorwaarden zijn. Internationale lessen uit dit scenario is allereerst hoe andere landen trachten de concurrentiepositie van hun steden of stedelijke gebieden proberen te versterken door hervormingen en een sterke stedelijke strategie. En dat een significante politieke wisseling mogelijkheden biedt voor verandering, zoals bleek uit de casus van Londen. Een aspect hierin is eveneens de rol van toeval dat invloed kan hebben op bestuurlijke verhoudingen.

Scenario 4 impliceert dat gedrag en houding meer van invloed zijn dan een nieuwe organisatie/structuur. Dat gedrag en houding eerst in orde moeten zijn, voordat de organisatie komt in plaats van andersom dat een nieuwe organisatie zou zorgen voor verandering in gedrag en houding. Zo blijkt uit het scenario dat zonder een juiste voedingsbodem een dergelijke organisatie gedoemd is om te falen. Wat uit dit scenario kan worden geleerd uit de internationale voorbeelden zijn ten eerste twee aspecten uit de casus van Rijn-Ruhr. Ten eerste dat competitie geen juiste voedingsbodem is voor samenwerking en het een factor is die groei van een metropoolgebied eerder belemmert dan dat competitie groei doet bevorderen. Ten tweede dat als er geen urgentiebesef is of er alleen economische urgentie is dat dat zorgt voor onvoldoende prikkels om samen te werken. Een ander leerpunt uit de casus van Londen uit dit scenario is de differentiatie in instrumenten en middelen in de governance van stedelijke gebieden ten opzichte van andere gebieden. De GLA een uniek bestuursorgaan binnen de bestuurlijke organisatie van Groot-Brittannië. Zo was er voor het eerst in Londen een direct gekozen burgemeester. Dit is een van de redenen dat de GLA als succesvolle metropolitan governance wordt beschouwd, vanwege de sterke democratische legitimiteit, maar het gaat er eigenlijk om dat Londen unieke instrumenten en middelen heeft om haar concurrentiepositie te verstevigen.

Over alle scenario's gezien, lag de nadruk op coördinatie en zachte voorwaarden. Deze factoren kwamen uit het onderzoek naar voren als aspecten die de assen moesten bepalen.

Zoals eerder benoemd: scenario's zijn er niet om de toekomst te voorspellen, maar om alternatieven te schetsen. Alternatieven op een narratieve en extreme wijze om kaders te schetsen. De scenario's zijn daarmee niet alleen alternatieven, maar hopelijk zijn ze daarmee ook een inspiratiebron en zetten ze aan tot nadenken.

6.3 Aanbevelingen en beantwoording deelvraag 7

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor praktijk en wetenschap op basis van de onderzoeksresultaten. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvraag 7.

6.3.1 Aanbevelingen voor praktijk

Een scenariostudie schetst beleidsalternatieven voor de lange termijn op basis van onzekerheden. Per scenario kan worden gesproken over 'kansen en bedreigingen'. Dit zijn factoren waar rekening mee moet worden gehouden als voor één van de alternatieven wordt gekozen. "Aanbevelingen" hierin zijn de wijze waarop bedreigingen ondervangen kunnen worden per scenario. Afhankelijk van de formulering kunnen kansen natuurlijk net zo goed bedreigingen zijn als visa versa.

In scenario 1 zijn kansen allereerst de zachte voorwaarden. Zachten voorwaarden zijn kansen, omdat ze samenwerking en coördinatie bevorderen. Het biedt kansen in dit scenario door vertrouwen en commitment, waardoor verhoudingen verbeteren. Andere kansen zijn grotere autonome gemeenten en de terugtrekkende rijksoverheid om samenwerking te bevorderen. Beleidscoherentie en samenwerking met private en wetenschappelijke sectoren zijn kansen om concurrentiekracht van steden te verbeteren. Een eerste bedreiging is of er voldoende prikkels zijn om samen te werken. Andere bedreigingen zijn de kwaliteiten en houding van bestuurders en politieke wisselingen die samenwerking kunnen belemmeren. Ten slotte zijn bedreigingen internationale trends die kunnen zorgen voor meer onzekerheid. Bedreigingen in scenario 1 zijn in de governance tussen Zuid-Holland en grote steden te ondervangen door: zachte voorwaarden, grote autonome gemeenten, bevorderen samenwerking met private en wetenschappelijke sector en te streven naar beleidscoherentie.

In scenario 2 zijn de voornaamste kansen de vrijwilligheid en differentiatie per vraagstuk die samenkomen in het informele platform-idee om beleid dat een regionaal vraagstuk raakt af te stemmen. Door te kiezen voor samenwerkingsvormen op basis van vrijwilligheid en differentiatie per vraagstuk biedt dit kansen om de zachte voorwaarden te versterken, omdat het een lichte vorm van samenwerking biedt die bepaald is door de inhoud van een vraagstuk en dit bereidheid om samen te werken vergroot. Andere kansen zijn grote autonome gemeenten en faciliterend leiderschap om samenwerking te bevorderen. Bedreigingen in dit scenario zijn het belang van de metropool en Europese concurrentiestrijd tussen steden, omdat het onzeker hoe dit Nederland kan of überhaupt gaat beïnvloeden. Een andere bedreiging is de democratische legitimiteit die in het informele platform-idee kan vervagen. Bedreigingen in scenario 2 zijn te ondervangen door in Zuid-Holland te kiezen voor samenwerkingsvormen op basis van vrijwilligheid en differentie per vraagstuk en door faciliterend leiderschap.

In scenario 3 is een kans ten eerste het versterken van de concurrentiepositie van de steden ten opzichte van andere Europese steden. Inspelen op externe ontwikkelingen biedt mogelijkheden om bij te dragen aan de concurrentiepositie. Metropoolvorming is daarin een internationale slag. Kansen hierin zijn decentralisaties en Europese integratie om de positie van steden te bevorderen. Een andere kans zijn bestuurlijke of politieke wisselingen die zorgen voor een 'window of opportunity' om verandering te laten plaatsvinden. In samenhang met deze kans is een bedreiging het ontbreken van politieke en bestuurlijke wil, wat

belemmerend kan werken, maar kan veranderen door significante politieke wisseling. Een andere bedreiging is dat een urgentiebesef negatief wordt beïnvloed door een relatief goede huidige situatie. Een laatste bedreiging is een lage mate aan zachte voorwaarden wat samenwerking kan belemmeren. Bedreigingen in scenario 3 zijn te ondervangen door de concurrentiepositie van steden in Zuid-Holland te versterken door te kiezen voor metropoolvorming en nieuwe decentralisaties.

In scenario 4 zijn de voornaamste kansen gedrag en houding. Gedrag en houding kunnen voedingsbodem creëren voor samenwerking en/of verandering. Een tweede kans is differentiatie in de instrumenten en middelen van de governance in stedelijke gebieden ten opzichte van andere gebieden. Een voorbeeld hiervan is het versterken van democratische legitimiteit in grote steden door een direct gekozen burgemeester. Een kans is ook het georganiseerde bedrijfsleven als faciliterende factor voor samenwerking. Een bedreiging in dit scenario zijn economische en politieke verschillen tussen gebieden wat kan leiden tot een verdeeldheid die samenwerking belemmert en een lage mate aan zachte voorwaarden. Een bedreiging hierin is dat er door grote steden of gemeenten eerder wordt gekozen voor competitie dan samenwerking en dat alleen economische noodzaak onvoldoende urgentie is om samen te werken. Een andere bedreiging is het ontbreken van een identiteit die verdeeldheid kan versterken. Bedreigingen in scenario 4 zijn te ondervangen door te differentiëren in de instrumenten en middelen van de governance in stedelijke gebieden ten opzichte van andere gebieden in Zuid-Holland.

6.3.2 Aanbevelingen voor wetenschap

Uit de onderzoeksresultaten komen drie aspecten naar voren die interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Dit zijn Europese ontwikkeling steden, invloed lokale autonomie en meta governance.

Ten eerste kwam uit de analyse van hoofdstuk 4 naar voren dat Europese concurrentiestrijd een invloedrijke drijfveer is op prikkels om samen te werken. Deze Europese concurrentiestrijd kwam eveneens naar voren in de trendanalyse van hoofdstuk 5. Uit hoofdstuk 5 bleek daarbij een trend in de institutionalisering van metropoolgebieden in Europa, in tegenstelling tot Nederland, om de internationale concurrentiepositie van metropolen te versterken. Metropoolvorming als internationale slag dus. Bij deze trend werd opgemerkt dat in Nederland voor een andere koers wordt gekozen die afwijkt van een Europese trend, maar dat er geen duidelijke verklaring hiervoor bestaat en dat dat op zichzelf staand opvallend is te noemen. Voor een vervolgonderzoek is het interessant om hier verklaringen voor te zoeken en om na te gaan wat de invloed is van deze trends op Nederland. Een vraag is: wat is de invloed van Europese concurrentiestrijd op regionale samenwerking in Nederland? En daarin kan worden nagegaan of Nederland daadwerkelijk afwijkt in haar koers ten opzichte van andere Europese landen.

Wat ten tweede uit de analyse van hoofdstuk 4 naar voren kwam, was invloed van lokale autonomie op samenwerking in een (metropool-)regio. De onderzoeksgegevens waren in analyse echter niet toereikend genoeg om deze invloed te bevestigen. Wel is te zien in Kopenhagen-Malmö dat in een gedecentraliseerd overheidssysteem met sterke lokale autonomie (met verantwoordelijkheid voor regionale ontwikkeling) heeft geleid tot een informeel platform dat bottom up is geïnitieerd. In Londen is in een gecentraliseerd overheidssysteem zonder sterke lokale autonomie een formeel bestuursorgaan top down geïmplementeerd. Het is daarom interessant om te onderzoeken of er een relatie bestaat tussen lokale autonomie en regionale ontwikkeling/samenwerking. Een interessant vervolgonderzoek

is bijvoorbeeld de invloed van specifieke regionale verantwoordelijkheden van middenbesturen of gemeenten op regionale samenwerking. Of de invloed van een decentraal belastingsysteem op regionale samenwerking.

Ten derde lijkt het erop dat uit de onderzoeksresultaten dat ‘governance’ net als ‘government’ ook alweer verleden tijd is en dat er in metropoolgebieden een verschuiving lijkt van governance naar meta governance. In het theoretisch kader werd de verschuiving van governance naar government besproken en dat governance een derde onderzoekstraditie toevoegde aan onderzoek over bestuurlijke organisatie in metropolen. Meta governance is wellicht een vierde toevoeging aan onderzoek over metropolen. Zoals is gebleken, komt coördinatie, of in ieder geval de roep om coördinatie, regelmatig terug in de onderzoeksgegevens. Wat ook terugkomt, is faciliteren, ondersteunen, participeren en framing. Net als coördinatie zijn dit allemaal aspecten van meta governance. In vervolgonderzoek is het daarom interessant om te onderzoeken of moderne metropoolgebieden worden bestuurd door middel van meta governance in plaats van governance. En of er dus gesproken kan worden van een nieuwe verschuiving: van governance naar meta governance.

6.4 Reflecties

In deze laatste paragraaf wordt gereflecteerd op de theorie en de aanpak van het onderzoek. Bij de reflectie op de theorie wordt nader bekeken of de doelstelling uit hoofdstuk 1 is bereikt.

6.4.1 Reflectie op theorie

In deze deelparagraaf wordt er gereflecteerd op de theorie die gebruikt is. Het conceptueel model uit hoofdstuk 3 bestaat uit variabelen en relaties uit theorieën over collaborative governance, metropolitan governance en regional governance. Op deze theorieën wordt gereflecteerd wat zij wel of niet bijdragen aan het onderzoek. Aan de reflectie wordt de doelstelling van het onderzoek gekoppeld. In hoofdstuk 1 was de volgende doelstelling geformuleerd.

“Bijdragen aan theorievorming over metropolitan en regional governance door middel van succesfactoren uit internationale voorbeelden en scenarioplanning.”

De reflectie gaat daardoor in op de vragen wat de theorie wel of niet bijdraagt aan het onderzoek én wat het onderzoek bijdraagt aan de theorie. Allereerst wordt gereflecteerd op de toepasbaarheid van de afhankelijke variabele ‘metropolitan governance’ op Nederland of Zuid-Holland.

Een onderzoek waarbij het theoretische concept metropolitan governance wordt toegepast op Nederland loopt direct tegen één vraag aan: heeft Nederland überhaupt een metropool of metropoolregio? In vergelijking met internationale metropolen is het maar zeer de vraag of Nederlandse steden of stedelijke gebieden als metropool beschouwd kunnen worden. Vanuit internationaal perspectief wordt wel eens gesproken over de Randstad als metropool of heel Nederland als één metropoolgebied binnen Europa. Nationaal is het perspectief weer op verschillende steden als Amsterdam, Rotterdam of een regio zoals Rotterdam-Den Haag. In Zuid-Holland is er dan de MRDH bestaande uit 23 gemeenten inclusief grote steden als Rotterdam en Den Haag. Oftewel, per perspectief is het afhankelijk van wat nu een Nederlandse metropool is of dat deze überhaupt bestaat. Laat staan dat er kan worden gesproken over metropolitan governance in Nederland. Dat er een object wordt onderzocht waarbij het discutabel is of het überhaupt bestaat in het onderzoeksgebied, maakt het

onderzoek fundamenteel moeilijk. Vooral als er dan ook wordt getracht om te leren van internationale voorbeelden. Op het onderzoek heeft dit het effect gehad dat het soms wat abstract en onduidelijk is wat de onderzoeksresultaten betekenen voor Nederland: wat kan je leren van een metropool als je zelf geen metropool hebt? Door middel van een scenariostudie is geprobeerd om dit fundamentele probleem tegemoet te komen door extremen en kaders te stellen, waarbinnen de onderzoeksresultaten toegepast kunnen worden op Nederland of Zuid-Holland. In de scenario's betekende dit dat er niet concreet sprake was van een metropolitan governance in Nederland op lange termijn. Echter wel dat er aspecten en factoren van een metropolitan governance zichtbaar waren waaruit geleerd kan worden. Deze aspecten en factoren zijn benoemd in paragraaf 6.2. Het leren van een paar aspecten en factoren uit de scenario's is daarom logischer in dit onderzoek, dan dat internationale modellen 1 op 1 waren gekopieerd en geplakt op de Nederlandse situatie.

Ten eerste werd een theoretisch model over collaborative governance van Ansell en Gash (2007) gebruikt. Deze theorie kan worden begrepen als een model om consensusgerichte besluitvorming te verklaren en succesfactoren en randvoorwaarden voor bestuurlijke samenwerkingsprocessen te formuleren. Prikkel om samen te werken, samenwerkingsproces en leiderschap zijn variabelen uit het model die hebben bijgedragen aan het onderzoek. Dit is gebleken uit de analyse van hoofdstuk 4 waarin de variabelen en relaties onderzocht aan de hand van de empirie. De zachte voorwaarden uit het samenwerkingsproces zijn zelfs gekozen als as voor de kwadrantenstudie. Het model van Ansell en Gash (2007) heeft daarbij bijgedragen aan theorievorming van metropolitan en regional governance doordat uit deze theorie succesfactoren (voorwaarden) voor samenwerking zijn afgeleid en toegepast op drie metropoolgebieden. De onderzochte voorwaarden in de analyse dragen zodoende bij aan theorievorming over metropolitan en regional governance. Waar deze theorie niet aan bijdraagt, is het verklaren van verschillende vormen van metropolitan governance. Uit dit onderzoek kwam bijvoorbeeld een informele en formele vorm naar voren. Het is onduidelijk of voorwaarden uit het samenwerkingsproces verklaren welke factoren beïnvloeden of een vorm informeel of formeel is. Dit is tevens een aspect uit de analyse over de verticale relatie van hoofdstuk 4. Wat dit onderzoek bijdraagt is een kenmerkend aspect van metropoolvorming aan de variabele 'prikkel om samen te werken' uit het model van Ansell en Gash (2007). Zo is uit de analyse van hoofdstuk 4 gebleken dat het in de prikkels voornamelijk gaat om het beschermen/versterken van een internationale concurrentiepositie van een metropool of metropoolgebied. Beschermen van internationale concurrentiepositie is daardoor een toevoeging aan de theorie van Ansell en Gash (2007) als dit model wordt toegepast op metropolen.

Ten tweede werden theorieën over metropolitan en regional governance gebruikt. Een kritiekpunt hierop is dat in literatuur de begrippen door elkaar worden gebruikt en eenduidige definities ontbreken. In dat opzicht draagt dit onderzoek niet bij aan de theorievorming. De theoretische concepten worden namelijk toegepast op een gebied waar de toepassing van de concepten metropool of metropolitan governance discutabel zijn. Dat zorgt ervoor dat onderscheid tussen en definiëringen van metropolitan en regional governance eerder vager worden dan dat de bevindingen helpen om deze te concretiseren.

In hoofdstuk 2 werd benoemd dat theorieën over metropolitan en regional governance gaan over hoe vormen van metropolitan governance zich manifesteren in de praktijk. Dit kan worden begrepen als dat de theorieën verklaren welke factoren beïnvloeden hoe een bepaalde vorm van metropolitan governance zich manifesteert. Uit het model van Miller en Lee (2009) werd alleen de verticale relatie toegepast in dit onderzoek. Het model beschrijft hoe structuren

beïnvloeden hoe een bepaalde vorm van metropolitan governance zich manifesteert. De invloed van de verticale relatie werd in de analyse van hoofdstuk 4 niet bevestigd en dit maakt de toegevoegde waarde van deze theorie aan dit onderzoek beperkt.

Uit het model van Foster en Barnes (2012) werden verschillende variabelen samengevoegd met die uit het model van Ansell en Gash (2007). Of variabelen uit dit model werden juist toegevoegd aan het samenwerkingsproces van Ansell en Gash (2007). Het model van Foster en Barnes (2012) kan worden begrepen als een model dat verklaart welke factoren de capaciteit van een regional governance beïnvloeden. In dit laatste zit tegelijk de meerwaarde van deze theorie voor dit onderzoek. De beïnvloeding van de factoren op capaciteit is gebleken uit de analyse van hoofdstuk 4. Wat dit onderzoek toevoegt aan het model van Foster en Barnes (2012) heeft betrekking tot de dimensies ‘actorgroepen’ en ‘interne capaciteit’. Met actorgroepen en interne capaciteit werd geïmpliceerd dat deze variabelen capaciteit beïnvloeden. Indicatoren hiervoor waren de aanwezigheid van relevante actoren om vraagstukken op te lossen en factoren als middelen, kennis, expertise, legitimiteit en autoriteit. Uit dit onderzoek is gebleken dat het niet zozeer gaat om de aanwezigheid van actoren, middelen of kennis, maar om de coördinatie van deze factoren. Bij metropolitan governance gaat het voornamelijk om het coördineren van de actoren en (bijbehorende) middelen en kennis. Het coördineren van de actorgroepen en interne capaciteit is daarmee een aanscherping op de theorie van Foster en Barnes (2012).

Wat zowel de theorie van Miller en Lee (2009) als Foster en Barnes (2012) niet verklaren is hoe coördinatie in een metropool of metropoolgebied werkt. Aangezien coördinatie een factor is dat in dit onderzoek een voorname rol speelt, mist er een verklaring hoe dit werkt. In samenhang met de aanbeveling over onderzoek naar meta governance in metropolen, is het achteraf ook de vraag of aan het begin van het onderzoek niet direct voor meta governance gekozen had moeten worden.

Voor de overige factoren, die niet in conceptueel model waren opgenomen, valt de rol van externe partijen als het bedrijfsleven en universiteiten op. Uit de casestudies bleek dat commerciële en wetenschappelijke belangen een invloedrijke drijfveer zijn voor de totstandkoming van een metropolitan governance. Deze rol kwam eveneens naar voren tijdens de focusgroepen en interviews, namelijk dat het georganiseerde bedrijfsleven een stabiele factor is en het daardoor een rol heeft als waakhond en ondersteuner voor samenwerking. Uit de onderzoeksresultaten komt dus naar voren dat externe partijen metropolitan governance beïnvloeden. De onderzoeksresultaten zijn echter niet eenduidig en toereikend genoeg over wat de rol of positie zou zijn van deze variabele in het conceptueel model. Dit kan bijvoorbeeld als onafhankelijke variabele (op prikkels om samen te werken of voorwaarden) of als moderatorvariabele (op het effect van prikkels om samen te werken op voorwaarden of op het effect van voorwaarden op capaciteit).

Dit onderzoek draagt ten slotte bij aan metropolitan governance als er wordt gesproken over hoe bepaalde vormen zich manifesteren. Uit het onderzoek komen namelijk drie varianten naar voren, waaronder twee vormen. De eerste vorm is een informeel platform op basis van vrijwilligheid. De tweede vorm is een formeel bestuursorgaan met een direct gekozen bestuurder en raad. De derde variant is dat er geen vorm zich manifesteert als de zachte voorwaarden ontbreken. Deze drie varianten dragen bij aan het concept metropolitan governance, omdat het drie duidelijk te onderscheiden varianten zijn, die gebaseerd zijn op de empirie. Het zijn vormen van hoe een metropolitan zich manifesteert. Aangezien onderzoek over metropolitan governance gaat over hoe een vorm zich manifesteert, draagt dit onderzoek

bij aan de theorievorming door twee duidelijk te onderscheiden vormen toe te voegen aan de theorie én te verklaren waarom een vorm niet tot stand komt.

Kortom, er kan worden gesteld dat dit onderzoek met vier aspecten bijdraagt aan theorievorming over metropolitan en regional governance. Ten eerste door variabelen (succesfactoren) uit een collaborative governance theorie toe te passen op drie metropoolgebieden aan de hand van een conceptueel model. Ten tweede dat het ‘beschermen van internationale concurrentiepositie’ een kenmerkend aspect is voor metropoolgebieden als het gaat om prikkels om samen te werken. Ten derde dat coördinatie de dimensies actorgroepen en interne capaciteit uit de theorie van Foster en Barnes (2012) aanscherpt. Ten vierde zijn er drie varianten van metropolitan governance uit dit onderzoek voortgekomen. Deze varianten dragen bij aan de theorievorming door twee duidelijk te onderscheiden vormen toe te voegen aan de theorie én te verklaren waarom een vorm niet tot stand komt. Hoe scenarioplanning bijdraagt aan theorievorming over metropolitan en regional governance komt aanbod in de volgende deelparagraaf.

6.4.2 Reflectie op strategie, methoden en technieken

In deze laatste paragraaf wordt gereflecteerd op de scenarioplanning, multiple casestudie en respondenten van interviews en focusgroepen.

Scenarioplanning

Wat dit onderzoek bijdraagt aan theorievorming over metropolitan governance is de combinatie tussen governance een scenarioplanning. Zoals aangegeven in de wetenschappelijke relevantie (paragraaf 1.5.2) komt deze combinatie zelden voor in wetenschappelijke publicaties. De combinatie tussen deze twee concepten vergroot de toepasbaarheid van scenarioleren. Deze toepasbaarheid werd vergroot door in dit onderzoek een stappenplan (paragraaf 3.4.1) te volgen: van beschrijven van internationale succesfactoren naar de verwerking van deze factoren in de scenario's. Dit kwam er in feite op neer dat een multiple casestudie werd gekoppeld aan een scenariostudie. De empirische resultaten uit drie casussen werden door middel van een scenariostudie toegepast op Nederland/Zuid-Holland. Vanuit deze toepassing werd geprobeerd om na te gaan wat er uit de resultaten kan worden geleerd door deze met de scenario's te projecteren op een nieuwe situatie. Dit vergroot de kans op scenarioleren, dan als alleen gebruik gemaakt was van een scenariostudie. Nu zijn de scenario's namelijk gebaseerd op empirische resultaten, wat de scenario's inhoudelijker sterker maakt en leren daardoor waarschijnlijker is. Aansluitend hierop is een tweede voordeel dat de scenario's meer valide en betrouwbaarder zijn dan scenario's die zijn gevormd uit alleen een scenariostudie. Aangezien deze scenario's op gestructureerde wijze tot stand zijn gekomen en de informatie uit de scenario's is gebaseerd op empirische bevindingen zijn de scenario's geen willekeurige of lukrake beschrijvingen. Dit maakt de scenario's uit dit onderzoek extra sterk ten opzichte van scenario's uit andere scenariostudies. Een ander voordeel is dat een standaard multiple casestudie is verdiept met de scenariostudie door na te gaan wat er daadwerkelijk kan worden geleerd. Veelal stoppen multiple casestudies nadat de casussen zijn vergeleken en geanalyseerd. Dit onderzoek is een stap verder gegaan door de resultaten uit de vergelijking en analyse te verdiepen door met de scenario's te onderzoeken wat de resultaten betekenen en of deze kunnen worden toegepast op een nieuwe onderzoekssituatie.

De toepasbaarheid van het scenarioleren uit dit onderzoek kent eveneens nadelen. Een eerste kritiekpunt is het gebruikmaken van scenarioplanning in combinatie met het concept metropolitan governance in Nederland. In een scenariostudie wordt veelal uitgegaan van een

omgeving die wordt gekenmerkt door toenemende onzekerheid. Deze onzekerheid wordt versterkt door de onduidelijkheid over metropolitan governance in Nederland: wat is het en bestaat het in Nederland? Omdat dit laatste niet concreet is, maakt het antwoord op de vraag 'wat kan er worden geleerd' abstract en vaag. Oftewel scenarioleren met een concept waarvan wordt geprobeerd om te leren en het onzeker is of dat concept wel bestaat of zal gaan bestaan in de onderzoekssituatie, maakt het twijfelachtig of er überhaupt wat kan worden geleerd.

Een tweede kritisch punt op de scenario's is dat de scenario's gebaseerd zijn op extremen en daardoor zeer onwaarschijnlijk zijn. De scenario's staan daarmee ver van de realiteit af. Dit is een veel gehoord kritiekpunt op scenarioplanning. Een kritiekpunt dat eigenlijk onterecht is. Het extreme aspect is inherent aan een scenariostudie. Met de scenario's worden namelijk extreme kaders geschetst waarbinnen het onderzoeksobject zich kan ontwikkelen. De scenario's zijn daarmee handvaten die kaders bieden om in te spelen op externe ontwikkelingen. Dit betekent dat als de kaders niet extreem zijn, de kans minder groot is dat er een kaderstelling is gepresenteerd waarbinnen de ontwikkelingen plaatsvinden. Als het kader 'te klein' is, zorgt dat ervoor dat de handvaten niet toereikend genoeg zijn om in te spelen op externe ontwikkelingen. Dat de kaders daarbij extreem zijn, maakt het mogelijk om eenduidige alternatieven te schetsen. In tegenstelling tot een beperkt kader waarin alternatieven eerder gelijkwaardiger zijn aan elkaar, waardoor het begrip 'alternatieven' direct in kracht afneemt.

Een derde kritiekpunt is de invloed van nieuwe onzekerheden of onzekerheden die niet benoemd zijn in dit onderzoek. Het punt van de onzekerheden is juist dat je deze vooraf veelal niet kent of ze niet ziet aankomen en dat maakt het juist dat ze onzeker zijn. De invloed van nieuwe onzekerheden op het onderzoeksobject kan daardoor groter zijn dan de onzekerheden in dit onderzoek. Heeft een scenariostudie op basis van 'bekende' onzekerheden dan nog zin? Ja, in een veranderende omgeving als het openbaar bestuur, waarin veel onzekerheden een rol spelen, is onzekerheidsreductie een manier die houvast biedt. Het gaat dan omgaan met onzekerheid door het onzekere te omarmen door in alternatieven te denken. Alternatieven om onzekerheden te reduceren en zo in beleidsvorming rekening te kunnen houden met verschillende gevolgen bij oplossingen of keuzes. Of alternatieven voor strategievorming voor op lange termijn, aangezien een scenariostudie is gebaseerd op trends en onzekerheden die op lange termijn van invloed zijn op het onderzoeksobject. Dat ze zijn gebaseerd op lange termijn maakt het aannemelijk dat deze factoren niet van de ene op de andere dag zullen verdwijnen.

Een laatste kritiekpunt is in hoeverre onzekerheid een rol speelt met betrekking tot governance in Nederland/Zuid-Holland. Zo lijken een aantal trends (paragraaf 5.2) op een paar punten te impliceren dat de veranderende omgeving en onzekerheid in Nederland meevallen op lange termijn. Denk bijvoorbeeld aan de trend over de continuïteit omtrent de bestuurlijke indeling. Deze trends werden doorbedeneerd in de scenario's en zo waren er twee scenario's waarin de invloed van onzekerheid werd gerelativeerd. Een van de uitgangspunten van een scenariostudie is dat het met het onderzoeksobject gaat om een veranderende omgeving die wordt gekenmerkt door toenemende onzekerheden. Dat een deel van de trends (externe ontwikkelingen) en scenario's uiteindelijk impliceren dat het met de veranderingen en onzekerheid meevalt, vermindert het nut van een scenariostudie als toegevoegde waarde aan een onderzoek.

Multiple casestudie

In een onderzoek met verschillende casussen zijn de resultaten sterk gebonden aan de context.

Dit kan zorgen voor een hogere interne validiteit, maar een lagere externe validiteit. Beleid valt nooit één op één te kopiëren, omdat elke context uniek is. In elke context kunnen bijvoorbeeld gedetermineerde factoren een rol hebben, zoals geografische, historische of culturele factoren. Zo kan de concurrentiekracht van een metropool worden versterkt door een gunstige geografische ligging of een samenwerkingstraditie. Beleid is dus context gebonden. Een terechte vraag is dan ook of er methodisch en inhoudelijk gezien wel vergeleken en geleerd kan worden. Om dit zoveel mogelijk te maken in dit onderzoek zijn ten eerste drie casussen geanalyseerd aan de hand van een eenduidige operationalisering. De operationalisering is zodoende eenduidig toegepast op meerdere onderzoekssituaties en dat maakt vergelijkingen mogelijk. Ten tweede is gebruik gemaakt van meerdere en verschillende primaire en secundaire bronnen. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten gestaafd op een verscheiden en groot aantal bronnen, wat de validiteit vergroot. Er moet wel een kanttekening worden geplaatst bij de bronnen. En dat is dat sommige bronnen misschien wel gedateerd waren. In de meeste gevallen kwam dit door de beperkte digitaal beschikbaarheid van bronnen of dat er geen toegang was tot fysieke bronnen omdat er niet is gereisd naar de gebieden. Ten derde is in het conceptueel model de contextfactor opgenomen als realisatie. Hierdoor is het mogelijk geweest om in de casussen de contextfactor mee te nemen. Bijvoorbeeld in de casus over Kopenhagen-Malmö waar een geografische en historische lotsverbondenheid naar voren kwam.

Respondenten van interviews en focusgroepen

Om de praktische haalbaarheid van het onderzoek te waarborgen is met 17 respondenten (focusgroepen en interviews) in totaal het aantal respondenten acceptabel te noemen. Het aantal is verdeeld over respondenten van de provincie Zuid-Holland, MRDH, gemeente Den Haag en gemeente Rotterdam. Zoals benoemd in paragraaf 3.4.3 is er bewust voor gekozen om geen experts van kleinere gemeenten te interviewen. Dit moet dan ook bij het bekijken van de resultaten in ogenschouw worden genomen. Het betrekken van de kleinere gemeenten had wellicht tot andere resultaten geleid. Verder vielen er bij de interviews en focusgroepen twee dingen op, die nog niet waren benoemd als mogelijke storingsfactoren in paragraaf 3.5.4.

Als eerste viel bij de respondenten de doorwerking van de toepasbaarheid van metropolitan governance op. De toepasbaarheid van metropolitan governance op Nederland/Zuid-Holland is eerder besproken. De onduidelijkheid over de toepasbaarheid viel ook op in de interviews en focusgroepen. Dit viel vooral op aan de antwoorden van de verschillende respondenten. Bewust of onbewust neigden veel respondenten al snel te spreken over regiovorming en terug te pakken op regionale samenwerkingsverbanden in plaats van bijvoorbeeld metropoolvorming. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat het in Nederland onduidelijk is wat nu een metropool is en dat regiovorming momenteel past bij de huidige tijd als een veelvoorkomend verschijnsel. Het terugvallen op de 'regio' was wel een duidelijk signaal voor dit onderzoek. In de scenariobeschrijving is hier dan ook rekening mee gehouden door te zorgen dat de scenario's aansluiten bij de percepties van de respondenten. Zo zijn van de casussen geen complete modellen gekopieerd in de scenario's, maar aspecten uit de casussen gebruikt die aansluiten bij wat de respondenten hebben gezegd.

In de focusgroepen viel ten slotte als tweede op dat door de respondenten de abstractheid van scenarioplanning als lastig werd ervaren. In de focusgroepen werd geprobeerd om een open discussie te houden over factoren (kansen en bedreigingen of onzekerheden en zekerheden) die in toekomstige ontwikkelingen een rol gaan spelen. Het kennisdoel was om uit de discussie een argumentatie te kunnen formuleren voor twee onzekerheden voor de kwadrantenstudie. De open discussie werd zo min mogelijk gestuurd, om te zorgen dat het

eindresultaat volledig door de respondenten werd bepaald. Dit betekende dat de respondenten samen in een discussie tot een eindresultaat moesten komen. Eigenlijk door middel van een open brainstorm, waaruit een gezamenlijk resultaat/overeenstemming naar voren moet komen. Dit zou eveneens kunnen betekenen dat er net zo goed geen eindresultaat kan zijn, wat op zichzelf ook een resultaat kan zijn. Het 'open' en 'onzekere over een uitkomst' van de focusgroepen zorgden bij sommige respondenten voor wat onwennigheid, omdat er geen concrete taak of verwacht eindresultaat aan zat verbonden. Voor sommige respondenten week dit af van hun dagelijkse werkzaamheden, waaraan concrete taken en beoogde eindresultaten zitten verbonden. Dit werd versterkt doordat de respondenten geen of nauwelijks ervaring hadden met scenarioplanning, waardoor het voor hen een onbekende methode was. Om deze storingsfactor te beperken werd voorafgaande aan de focusgroepen uitgelegd wat het kennisdoel van de focusgroep was en wat de achtergrond van de scenariostudie was. Daarbij was vooraf met de selectie van de respondenten gekeken naar experts die binnen de provincie Zuid-Holland bekend staan als 'strategen'. De gedachtegang hierachter was dat deze strategen met hun kennis en ervaring meer los kunnen staan van hun dagelijkse werkzaamheden, dan bijvoorbeeld junior collega's. Vanuit deze gedachtegang waren deze experts uitgenodigd om deel te nemen aan het open gesprek/brainstorm om hun lange termijn visies te delen en te discussiëren met hun collega's. Tijdens de focusgroepen bleek deze gedachtegang te kloppen, omdat dit bij de meeste experts ook het geval bleek te zijn.

Dankwoord

Allereerst wil ik Dr. Rebecca Moody bedanken als scriptiebegeleidster. Haar directe en concrete feedback hebben mij elke keer verder geholpen met deze scriptie. Uiteraard wil ook iedereen bedanken van het bureau Bestuurlijke Zaken en Financieel Toezicht van de provincie Zuid-Holland. Zonder mijn stage bij de provincie Zuid-Holland was dit eindresultaat niet mogelijk geweest. Ik wil de provincie daarvoor bedanken en voor de vrijheid die ik daarin heb gekregen om mijn eigen weg te vinden zonder een vooraf opgelegde opdracht. Ten slotte wil ik alle respondenten bedanken voor hun input, ervaringen en visies. Hun ervaringen, verhalen en visies hebben gediend als inspiratiebron voor het vormen van de scenario's.

Bijlagen

Literatuurlijst

- Ansell, C. en Gash, G. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Beck, U. (2006). Living in the world risk society. *Economy and Society*, 35 (3), 329-345.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Blotevogel, H.H. en Schulze, K. (2010). 1 oder 2 oder 3? Zur Konstituierung möglicher Metropolregionen an Rhein und Ruhr. *Raumforsch Raumordn*, 68, 255-270.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Twist, M. van (2012). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Chermack, T.J. (2004). A Theoretical Model of Scenario Planning. *Human Resource Development Review*, 3 (4), 301-325.
- Chermack, T.J. (2011). *Scenario Planning In Organizations: How to Create, Use and Assess Scenarios*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers.
- Christmann, A. (2014). Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. *Z Vgl Polit Wiss*, 8, 141-167.
- Collinge, C. en Gibney, J. (2010a). Connecting place, policy and leadership. *Policy Studies*, 31 (4), 379-391.
- Collinge, C. en Gibney, J. (2010b). Place-making and the limitations of spatial leadership: reflection on the Öresund. *Policy Studies*, 31 (4), 475-489.
- Collinge, C., Gibney, J. en Mabey, C. (2010). Introduction. Leadership and place. *Policy Studies*, 31 (4), 367-378.
- Denters, S.A.H., Heffen, O. van, Huisman, J en Klok, P.J. (2003). Introduction: The emergence of new forms of governance. In: S.A.H. Denters, O. van Heffen, J. Huisman en P.J. Klok (Eds.). *The rise of interactive governance and quasi-markets* (3-14). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Diller, C. (2016). The development of metropolitan regions in Germany in light of the restructuring of the German states: two temporally overlapping discourses. *European Planning Studies*, 24 (12), 2154-2174.
- Emerson, K, Nabatchi, T. en Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.

- Evers, D. en Vries, J. de (2013). Explaining Governance in Five Mega-City Regions: Rethinking the Rol of Hierarchy and Government. *European Planning Studies*, 21 (4), 536-555.
- Foster, K.A. en Barnes, W.B. (2012). Reframing Regional Governance for Research and Practice. *Urban Affairs Review*, 48 (2), 272-283.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An introduction to the complexity of public decision making*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Giest, S. (2014). Network Capacity-building in High-tech Sector: Opening the Black Box of Cluster Facilitation Policy. *Public Administration*, 93 (2), 471-489.
- Goldsmith, M. (2005). The experience of metropolitan government in England. In: H. Heinelt en D. Kübler. (Eds.). *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (pp. 81-99). Hove: Psychology Press.
- Greasley, S. en Stoker G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 68 (4), 722-730.
- Greve, P. en Rydbjerg, M. (2003). *Cross-Border Commuting in the EU: Obstacles and Barriers. Country Report: The Öresund Region*. Roskilde: Roskilde University, Department of Social Sciences.
- Hall, P. (2008). Opportunities for Democracy in Cross-border Regions? Lessons from the Öresund Region. *Regional Studies*, 42 (3), 423-435.
- Hamilton, K. (2004). Developing Regional Regimes: A Comparison Of Two Metropolitan Area. *Journal of Urban Affairs*, 26 (4), 455-477.
- Hansen, P.A. en Serin, G. (2010). Rescaling or Institutional Flexibility? The Experience of the Cross-border Öresund Region. *Regional & Federal Studies*, 20 (2), 201-227.
- Härsman, B. en Olsson, A.R. (2003). The Stockholm region: metropolitan governance and spatial policy. In: W. Salet, A. Thornley en A. Kreukels. (Eds.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City Region* (pp. 91-110). Londen: Spon Press.
- 't Hart, P. (2014). *Understanding Public Leadership*. Londen: Palgrave.
- Herweijer, M.C. en Castenmiller, P. (2015). De Nederlandse Provinciën. In: M.C. Herweijer en Castenmiller. *Ruimte voor provinciaal beleid* (87-101). Alphen aan de Rijn: Kluwer Juridische Uitgevers.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multilevel governance. *American Political Science Review*, 97, 233-243.
- Hospers, G.J. (2004). *Regional Economic Change in Europe: A Neo-Schumpeterian Vision*. Münster: LIT Verlag Münster.

- Hospers, G.J. (2007). Borders, bridges and branding: The transformation of the Öresund region into an imagined space. *European Planning Studies*, 14 (8), 1015-1033.
- Jouve, B. (2005). From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration and Development*, 25, 285-294.
- Klij, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics*, 40 (4), 187-206.
- Knapp, W. (1998). The Rhine-Ruhr Area in Transformation: Towards a European Metropolitan Region? *European Planning Studies*, 6 (4), 379-393.
- Knapp, W. en Schmitt, P. (2003). Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-West Europe: On Territory and Governance. *European Journal of Spatial Development*, 6, 1-42.
- Knapp, W. en Schmitt, P. (2007). Discourse on 'Metropolitan Driving Forces' and 'Uneven Development': Germany and the RhineRuhr Conurbation. *Regional Studies*, 42 (8), 1187-1204.
- Knapp, W., Kunzmann, K.R. en Schmitt, P. (2004). A Cooperative Spatial Future for RheinRuhr. *European Planning Studies*, 12 (3), 323-349.
- Knapp, W., Scherhag, D. en Schmitt, P. (2006a). RhineRuhr: 'Polycentricity at its Best'?. In: P. Hall en K. Pain. (Eds.). *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe* (pp. 154-162). Londen: Earthscan.
- Knapp, W., Schmitt, P. en Danielzyk R. (2006b). RhineRuhr: Towards Compatibility? Strategic Spatial Policies for a Specific Configuration of Polycentricity. *Built Environment*, 32 (2), 137-147.
- Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Kreukels, A. (2003). Rotterdam and the south wing of the Randstad. In: W. Salet, A. Thornley en A. Kreukels. (Eds.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Region* (pp. 189-202). Londen: Spon Press.
- Kübler, D. (2012). Introduction: metropolitanisation and metropolitan governance. *European Political Science*, 11, 402-408.
- Kübler, D. en Heinelt, H. (2005). Introduction. In: H. Heinelt en D. Kübler. (Eds.). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place* (1-7). New York: Routledge.
- Lindgren, M. en Bandhold, H. (2009). *Scenario Planning. The link between future and strategy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Lundquist, K.J. en Trippel, M. (2009). Towards Cross-Border Innovation Spaces. A theoretical analysis and empirical comparison of the Öresund region and the Centropo area. *SRE Discussion*, 5, 1-34.
- Miller, D.Y. en Lee, J.H. (2009). Making Sense of Metropolitan Regions: A Dimensional Approach to Regional Governance. *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (1), 126-145.
- Münter, A. en Volgmann, K. (2014). The metropolization and Regionalization of the Knowledge Economy in the Multi-Core Rhine-Ruhr Metropolitan Region. *European Planning Studies*, 22 (12), 2542-2560.
- Murdock, B.S., Wiessner, C. en Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science Technology & Human Values*, 30 (2), 223-250.
- Néchet, F. Le (2016). *At which scale study links between polycentricity and transit patronage? Insights from Paris metropolitan area and Rhine-Ruhr mega-city region.* Parijs: HAL.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10 (2), 153-171.
- Peters, B.G. en Pierre J. (1998). Governance Without Government?- Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223-243.
- Rhodes, R.A.W. en Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 181-205.
- Rydin, Y., Thornley, A., Scanlon, K. en West, K. (2002). *The Greater London Authority – a Clash of Organisational Cultures.* Londen: London School of Economics.
- Salet, W., Thornley, A. en Kreukels, A. (2003). Practices of metropolitan governance in Europe: experiences and lessons. In: W. Salet, A. Thornley en A. Kreukels. (Eds.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Region* (pp. 377-390). Londen: Spon Press.
- Schmidt, S. (2009). Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning. *European Planning Studies*, 17 (12), 1907-1921.
- Stoker, G. (2002). Life is a lottery: New Labour's strategy for the reform of devolved governance. *Public Administration*, 80 (3), 417-434.
- Stone, C. (2005). Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. *Urban Affairs Review*, 40 (3), 309-341.
- Sweeting, D. (2002). Leadership in Urban Governance: The Mayor of London. *Local Government Studies*, 28 (1), 3-20.

- Thiel, S. van (2015). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thornley, A. (2003). London: institutional turbulence but enduring nation-state control. In: W. Salet, A., Thornley en A. Kreukels. (Eds.). *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Region* (pp. 41-56). Londen: Spon Press.
- Thornley, A., Rydin, Y., Scanlon, K. en West, K. (2002). *The Greater London Authority Interest Representation and the Strategic Agenda*. Londen: London School of Economics.
- Tomaney, J. (2010). The new governance of London. *City*, 5 (2), 225-248.
- Travers, T. (2002). Decentralization London-style: The GLA and London Governance. *Regional Studies*, 36 (7), 779-788.
- Travers, T. (2003). *The Politics of London: Governing an Ungovernable City*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: design and methods*. Londen: Sage Publications Ltd.
- Varum, C.A. en Melo, C. (2010). Directions in Scenario Planning Literature. A Review of the Past Decades. *Futures*, 42, 355-369.
- Verschuren, P.J.M. (2012). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Houten: Unieboek | Het Spectrum.
- Volkery, A. en Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 76 (9), 1198-1207.
- Wart, M. van (2012). *Leadership in public organizations. An introduction*. New York: M.E. Sharp, Inc.
- Weggeman, M. (1997). *Organiseren met kennis*. Schiedam: Scriptum.
- West, K., Scanlon, K., Thornley, A. en Rydin, Y. (2002). *The Greater London Authority Problems of Strategy Co-ordination*. Londen: London School of Economics.
- Wilterdink, N., Bottenburg, M. van en Gerritsen, J. (2008). Politieke modernisering en de natiestaat. In: J. van Hoof en J. van Ruysseveldt. (Eds.). *Sociologie en de moderne samenleving. Maatschappelijke veranderingen van de industriële omwenteling tot in de 21^{ste} eeuw* (pp. 187-216). Amsterdam: Boom uitgevers.

Bronnenlijst

- Aboutaleb, A (2015, 1 september). *Elsevier/H.J. Schoo-lezing door Ahmed Aboutaleb*. Geraadpleegd via [<https://www.youtube.com/watch?v=myZYbBobfAU>]. 10 oktober 2016.
- Barber, B.R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale: Yale University Press.
- BBC (2016, 17 mei). London mayor: Results by neighbourhood. Geraadpleegd via [<http://www.bbc.com/news/uk-politics-36303157>] (13 december 2016).
- Bezirksregierung Düsseldorf. (2002). *Comparative Analysis of the Rhine-Ruhr Metropolitan Region*. Düsseldorf: Bezirksregierung Düsseldorf.
- Binnenlands Bestuur (2016, 15 september). 'Rijk vergroot verschillen tussen regio's'. Geraadpleegd via [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/rijk-vergroot-verschillen-tussen-regio-s.9548056.lynkx>] (12 oktober 2016).
- Denktank Agenda Stad (2015). *Sterke stedelijke netwerken. Een langetermijnperspectief voor verbonden steden*. Den Haag: Agenda stad.
- Department for Communities and Local Government (2006). *The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly. A Consultation Paper on changes to the Mayor of London Order 2000*. Wetherby: DCLG Publications.
- EUREGIO (2008). *Duitsland Info. Bestuursstructuur en servicegegevens. Informatie voor grensoverschrijdende samenwerking in de EUREGIO*. Enschede: EUREGIO.
- Garlick, S., Kresl, P. en Vaessen, P. (2006). *The Öresund Science Region: A cross-border partnership between Denmark and Sweden*. Parijs: OECD Publishing.
- House of Commons Library (2016). *Briefing paper. The Greater London Authority*. Londen: House of Commons Library.
- JSO (2016). *Over signalen en samenwerking. Een provinciale trendverkenning*. Gouda: JSO.
- Mayor of London (2016). *The London Plan. The Spatial Development Strategy for London consolidated with alterations since 2011*. Londen: Greater London Authority.
- Mayor of London (2004). *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*. Londen: Greater London Authority.
- Mayor of London (2001). *Towards the London Plan*. Londen: Greater London Authority.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2015). *Goed openbaar bestuur in stad & stedelijke regio. Impressie symposium, essays en onderzoeksrapport*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationaal Archief (NA) (2011). *Trendanalyse 1976-2005. Domein Politiek en Bestuur*. Den Haag: Nationaal Archief.
- Nauwelaers, C., Maguire K. en Marsan, G.A. (2013). *The case of Oresund (Denmark Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders*. Parijs: OECD: Publishing.
- NOS (2015, 1 september). Aboutaleb wil meer macht voor de grote steden. Geraadpleegd via [<http://nos.nl/artikel/2055425-aboutaleb-wil-meer-macht-voor-de-grote-steden.html>] (10 oktober 2016).
- OECD (2003). *OECD Territorial Reviews. Öresund, Denmark/Sweden*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2006). *OECD Territorial Reviews. Competitive Cities in the Global Economy*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2007). *Policy Brief. Territorial Review van de OESO: Randstad Holland, Nederland*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2016). *OECD Territorial Reviews. The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.
- Öresund Committee (2004). *Annual report*. Kopenhagen: Öresund Committee.
- Öresund Committee (2010a). *ORUS: Oresund Regional Development Strategy*. Kopenhagen: Öresund Committee.
- Öresund Committee (2010b). *33 obstacles, challenges and opportunities. The Öresund model 2010*. Kopenhagen: Öresund Committee.
- Öresund Committee. *Member organizations*. [<http://www.oresundskomiteen.org/en/aboutus/members/>]. 21 november 2016.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2016, 12 september). PBL/CBS prognose: Groei steden zet door. Geraadpleegd via [<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/37/pbl-cbs-prognose-groei-steden-zet-door>] (19 oktober 2016).
- Plasterk, R.H.A. (2014). *Kamerbrief: Taakopdracht Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Provincie Zuid-Holland (PZH) (2014). *Trendpublicatie Zuid-Holland. Met het oog op overmorgen*. Den Haag: provincie Zuid-Holland.

- Provincie Zuid-Holland (PZH). (2016). *De organisatie van het OV in het Verkeersverbund Rhein Ruhr en de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Achtergrondinformatie*. Den Haag: provincie Zuid-Holland.
- Rijksoverheid (2015). *Agenda Stad: samenwerken aan de toekomst van stedelijk Nederland*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Schaap, L., Vries, J. de en Karsten, N. (2016). *Verbetering regionale samenwerking: leren van buitenlandse ervaringen*. Den Bosch: provincie Noord-Brabant.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB) (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- UK Government (1999). *Greater London Authority Act*. Londen: The National Archives.
- UK Government (2007). *Greater London Authority Act*. Londen: The National Archives.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2015). *Trends en ontwikkelingen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Figuren

Voorblad

Financial Times. *FT Photo Diary. Europe seen from space*. [<http://blogs.ft.com/photo-diary/2014/10/europe-seen-from-space/>]. 7 maart 2017.

Figuur 2.1

Ansell, C. en Gash, G. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.

Figuur 2.2

Miller, D.Y. en Lee, J.H. (2009). Making Sense of Metropolitan Regions: A Dimensional Approach to Regional Governance. *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (1), 126-145.

Figuur 2.3

Foster, K.A. en Barnes, W.B. (2012). Reframing Regional Governance for Research and Practice. *Urban Affairs Review*, 48 (2), 272-283.

Figuur 4.1

Federal Highway Administration. *Literature Review of Organizational Structures and Finance of Multi-jurisdictional Initiatives and the Implications for Megaregion Transportation Planning in the U.S. Section IV. Case Studies: Multi-Jurisdictional Cooperation*.

[https://www.fhwa.dot.gov/planning/megaregions/reports/megaregions_report_2011/megaregions04.cfm]. 24 november 2016.

Figuur 4.2

London's Poverty Profile. *London's sub-regions*. [<http://www.londonpovertyprofile.org.uk/indicators/topics/londons-geography-population/londons-sub-regions/>]. 13 maart 2016.

Figuur 4.3

Bezirksregierung Düsseldorf. (2002). *Comparative Analysis of the Rhine-Ruhr Metropolitan Region*. Düsseldorf: Bezirksregierung Düsseldorf.

Respondentenlijst: experts focusgroepen en interviews

In deze bijlage is een lijst opgenomen met de deelnemers van de drie focusgroepen en twee interviews. In de tabel is de locatie, datum, functie, organisatie, afdeling per focusgroep of interview weergegeven.

Functie	Organisatie	Afdeling
<i>Focusgroep 1</i>	<i>Locatie: Provincie Zuid-Holland</i>	<i>16 januari 2017</i>
Senior projectleider	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Projecten en Programma's - Bureau Projecten en Programma's
Senior beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Ruimte, Wonen en Bodem - Bureau Verkenning en Monitoring
Strategisch beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Bestuur - Bureau Beleidscoördinatie en Advies
Senior beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Ruimte, Wonen en Bodem - Bureau Beleid
Senior beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Water en Groen - Bureau Realisatie Water en Groen
Senior beleidsmedewerker	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Bestuur - Bureau Bestuurlijke Zaken en Toezicht
<i>Focusgroep 2</i>	<i>Locatie: Provincie Zuid-Holland</i>	<i>19 januari 2017</i>
Senior beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Bestuur - Bureau Bestuurlijke Zaken en Toezicht
Beleidsmedewerker	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Mobiliteit en Milieu - Bureau Infrastructuur
Senior beleidsmedewerker	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Samenleving en Economie - Bureau Economische Zaken
Senior beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Samenleving en Economie - Bureau Economische Zaken
Strategisch beleidsadviseur	Provincie Zuid-Holland	Afdeling Bestuur - Bureau Beleidscoördinatie en Advies
<i>Focusgroep 3</i>	<i>Locatie: Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)</i>	<i>23 januari 2017</i>
Programmamanager Governance en Netwerkmanagement	MRDH	
Senior beleidsontwikkelaar	MRDH	
Procesmanager economische ontwikkeling	MRDH	

<i>Interview 1</i>	<i>Locatie: Gemeente Den Haag</i>	<i>10 januari 2017</i>
Programmamanager Metropool	Gemeente Den Haag	Bestuursdienst gemeente Den Haag
<i>Interview 2</i>	<i>Locatie: Gemeente Rotterdam</i>	<i>17 januari 2017</i>
Bestuursadviseur	Gemeente Rotterdam	Bestuursdienst - Bestuurs- en concernondersteuning - Public Affairs
Beleidsadviseur / senior juridisch adviseur	Gemeente Rotterdam	Bestuursdienst - Bestuurs- en concernondersteuning - Public Affairs

Interviewhandleiding

In deze bijlage is de interviewhandleiding opgenomen. De interviewhandleiding is gebruikt voor de interviews met de experts van de gemeenten Den Haag en gemeente Rotterdam.

Introductie

Voorstellen

Introductie en doel van het onderzoek

Duur van het interview

Opname en uitwerking

Trends, zekerheden en onzekerheden

1. Welke kansen en bedreigingen ziet u ten aanzien van metropoolnetwerken en middenbestuur in Zuid-Holland?
2. Welke trends ziet u in een brede context, die over 20 jaar van invloed kunnen zijn op de governance tussen metropoolnetwerken en middenbestuur?
3. Zijn hierin volgens u onzekerheden te onderscheiden?
4. En kunt u aangeven of hier onzekerheden in dit verband te identificeren zijn?

Metropolitan governance

5. Zijn er volgens u thema's/beleidsvelden op metropoolniveau in Zuid-Holland waarbij er moet worden samengewerkt tussen lokale overheden en organisaties uit de private, publieke of non-profit sector?

Prikkels om samen te werken

6. Van de thema's/beleidsvelden die u noemde, waarom moet er juist op die thema's op metropoolniveau worden samengewerkt?
7. Kunt u aangeven wat voor actoren drijfveren/prikkels zijn in zo'n situatie om samen te werken?

Capaciteit

8. Kunt u beschrijven wat volgens u voorwaarden zijn die van invloed zijn op de capaciteit/bestuurskracht van samenwerking op metropoolniveau?

Leiderschap

9. Wat is volgens u de rol van leiderschap in samenwerkingsverbanden op metropoolniveau?
10. Welke type leiderschap hoort daar volgens u bij?
11. Kunnen leiders invloed uitoefenen op de mate van voorwaarden voor samenwerking die u zojuist noemde?

Verticale relatie

12. Hoe zou volgens u een metropoolnetwerk zich moeten verhouden tot een provincie? Kunt u dat toelichten?
13. En welke belangen spelen in die verhoudingen voornamelijk een rol?

Afsluiting

14. Wilt u nog ergens op terug komen?
15. Zijn er wat u betreft nog aspecten die ik moet meenemen in het onderzoek?

Hartelijk dank voor uw medewerking.