

Provinciaal Bestuur in de metropolitane omgeving

Kiezen, verbinden èn doorzetten



Masterscriptie Bestuurskunde

Drs. C.P.A. Zoon

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Afstudeerbegeleiding:
Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman
Dr. M.W. van Buuren

November 2007

Voorwoord

Een leerzaam proces, dat is het schrijven van deze masterscriptie geweest. Ondanks de bekende 'scriptiehobbels' heeft het traject mij plezier gebracht. Ik kijk dan ook met een tevreden gevoel terug op de activiteiten in de afgelopen maanden. Een mooie afsluiting van twee jaar avondcolleges, studeren in de trein en papers schrijven in de weekenden.

Het combineren van deze masterscriptie met een fulltime baan en privé-leven is de grote uitdaging geweest. Het aangaan van deze uitdaging heeft mij verder gebracht. Ik heb geleerd nog beter te prioriteren en plannen. En de druk op het proces komt zonder meer ten goede aan je stressbestendigheid.

Het maken van keuzes betekent dat je vaker 'nee' moet zeggen tegen je omgeving. Steeds weer kon ik echter rekenen op begrip en support om de vaart er in te houden. Het is tijd een aantal mensen te bedanken:

Allereerst mijn lieve Evelien. Je hebt mij vele avonden en weekenden zien ploeteren in onze studeerkamer. Je stimuleerde mij om verder te gaan, nooit heb je geklaagd. Tientallen koppen koffie en thee ben je komen brengen. En -last but not least- je hebt kritisch en waardevol commentaar geleverd op een conceptversie van deze masterscriptie. Dit bevestigt voor mij nog maar eens hoe lief en zorgzaam je bent. Ik kijk erg uit naar 6 juni volgend jaar, wanneer we op het stadhuis in Rotterdam elkaar het 'jawoord' geven.

Natuurlijk wil ik mijn vader en moeder bedanken. Zij hebben mij aangemoedigd en bovendien deze studie gefaciliteerd. Net als Evelien hebben mijn ouders een conceptversie van de scriptie kritisch becommentarieerd. Mijn vader heeft zijn netwerk ingezet om bestuurders en ambtenaren te benaderen voor interviews. Fijn dat jullie opnieuw garant hebben willen staan voor de voorwaarden voor succes!

Een woord van dank gaat tevens uit naar mijn afstudeerbegeleider, Geert Teisman. We zijn maar enkele keren bij elkaar gekomen, maar een goede afstudeerbegeleider heeft niet veel bijeenkomsten nodig om zijn meerwaarde te bewijzen. Ik waardeer de vrijheid die je mij hebt gegeven bij het schrijven van deze masterscriptie. Jouw suggesties en ideeën zijn leerzaam en waardevol. Ik bedank ook de 'tweede lezer', Arwin van Buuren, die in een relatief kort tijdsbestek, de scriptie heeft becommentarieerd.

Mijn werkgever, de provincie Zuid-Holland, heeft zich gedurende het afstudeertraject constructief opgesteld. Mijn collega's bij de Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie en in het bijzonder het Bureau Beleidscoördinatie en Public Affairs, hebben steeds veel interesse getoond. Wanneer ik interviews buiten de deur had of op een vrijdag thuis aan de scriptie werkte, stelden zij zich flexibel op. Een fijne club mensen om mee samen te werken.

De interviews die ik in het kader van deze scriptie heb gevoerd, zijn verhelderend en vaak inspirerend geweest. De meeste bestuurders en ambtenaren waren oprecht geïnteresseerd. Ondanks overvolle agenda's werd er vrijwel altijd tijd vrij gemaakt voor een interview. Bedankt daarvoor.

Tenslotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken, die met interesse dit afstudeertraject hebben gevolgd en mij steeds hebben aangemoedigd verder te gaan.

Het is nu tijd voor nieuwe uitdagingen.

Coen Zoon
Rotterdam, november 2007

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond	4
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.3 Empirisch onderzoek	6
1.4 Bestuurskundige relevantie	6
1.5 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 Middenbestuur	8
2.1 Definiëring van het begrip middenbestuur	8
2.2 De opmars van het middenbestuur	9
2.3 Differentiatie in het middenbestuur	10
2.4 Autonomie van het middenbestuur	12
2.5 Taken van het middenbestuur	12
2.6 Positionering van het middenbestuur	13
2.7 Rollen van het middenbestuur	15
2.8 Resumé	16
Hoofdstuk 3 Provinciaal bestuur	18
3.1 Historisch bestuurlijke ontwikkelingen	18
3.2 Fundamenten van het binnenlands bestuur	19
3.3 Taken van het provinciaal bestuur	20
3.4 Positie van het provinciaal bestuur	21
3.5 Oorzaken en gevolgen van de zwakke positie van het provinciaal bestuur	23
3.6 Rollen van het provinciaal bestuur	25
3.7 Differentiatie in het Nederlandse middenbestuur: de bestuurlijke lappendeken	27
3.8 Permanente discussie over het middenbestuur	29
3.9 Resumé	31
Hoofdstuk 4 Provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving	33
4.1 Toenemend belang van de stedelijke omgeving	33
4.2 Maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving	33
4.3 Besturen in de metropolitane omgeving	34
4.4 Provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving	36
4.5 Twee typen overheidssturing	38
4.6 Van hiërarchische sturing naar netwerksturing	39
4.7 Netwerksturing nader bezien	40
4.7.1 Peilers van netwerksturing	40
4.7.2 Succesfactoren van netwerksturing	41
4.7.3 Dilemma's van netwerksturing	42
4.8 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving	44
4.9 Resumé	45

Hoofdstuk 5 Onderzoeksdesign	46
5.1 Conceptueel model	46
5.2 Operationalisering	46
5.3 Opzet van het onderzoek	50
5.4 Representativiteit, generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid	52
Hoofdstuk 6 Empirie	53
6.1 De metropolitane omgeving	53
6.1.1 Maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving	53
6.1.2 Besturen in de metropolitane omgeving	56
6.2 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: <i>ist</i>	59
6.3 Huidige meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: <i>ist</i>	63
6.4 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: <i>soll</i>	66
6.5 Potentiële meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: <i>soll</i>	71
6.6 Resumé	72
Hoofdstuk 7 Samenvatting, conclusies en handelingsperspectieven	74
7.1 Wat zijn de voornamelijk kenmerken van middenbestuur?	74
7.2 Wat zijn de voornamelijk kenmerken van provinciaal bestuur?	75
7.3 Wat zijn de voornamelijk kenmerken van de metropolitane omgeving?	77
7.4 Welke meerwaarde kunnen provincies hebben in de metropolitane omgeving?	78
7.5 Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving op dit moment en genereren zij daarmee meerwaarde?	78
7.6 Handelingsperspectieven voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving	79
7.7 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	81
7.8 Afsluitende noties	83
Referenties	84
Bijlage 1 Geïnterviewde respondenten	89
Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst en lijst met stellingen	90

Hoofdstuk 1 Inleiding

Deze masterscriptie begint met een inleidend hoofdstuk. Daarin komen als eerste de aanleiding en achtergrond van het onderzoek aan bod. Dit mondt uit in de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Vervolgens worden in het kort de belangrijkste karakteristieken van het empirisch onderzoek beschreven. Vanuit een bestuurskundig perspectief wordt de relevantie van het onderzoek afgewogen. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding en achtergrond

In vrijwel alle Europese landen is tegenwoordig een bepaalde vorm van middenbestuur waar te nemen. Hoewel het begrip middenbestuur lastig te definiëren is, wordt er over het algemeen een bestuurlijke eenheid mee aangeduid tussen lokale en nationale bestuurslagen. In Nederland wordt de term middenbestuur gebruikt als synoniem voor het provinciaal bestuur. Er zijn in totaal 12 provincies. De provincies hebben tot het einde van de achttiende eeuw een bepalende invloed gehad op de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland. Door een verschuiving van macht en verantwoordelijkheden is de invloed van provincies in de daaropvolgende periode verminderd.

Een middenbestuur kan uiteenlopende taken, posities en rollen hebben. De Nederlandse provincies hebben thans vooral taken in het fysiek-ruimtelijke domein, zoals ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Provincies zijn verplicht de wettelijke taken die de rijksoverheid oplegt uit te voeren. Het principe van een 'open huishouding' geeft provincies echter de vrijheid om -binnen de nationale kaders - eigen beleidskeuzes te maken en investeringen te plegen. De rol die provincies hebben in het openbaar bestuur is uniek; zij functioneren als interactief, intermediair en integrerend middenbestuur. Provincies trachten de doelen van verschillende (overheids)organisaties en sectoren bij elkaar te brengen om tot overeenstemming te komen en maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.

Zoals verderop in deze scriptie aan de orde komt, is de positie van de provincies zwak. Er is veel onbegrip en kritiek ten aanzien van het functioneren van het provinciaal bestuur. Provincies zouden te weinig meerwaarde hebben en teveel meebewegen met andere partijen. Voorts zou het provincies ontbreken aan een duidelijk profiel. Regelmatig klinkt de roep om meer doorzettingsmacht en een duidelijker, krachtiger en doortastender optreden van provincies. Enkele critici bepleiten zelfs een afschaffing van de provinciale bestuurslaag.

Een belangrijke oorzaak van de zwakke positie is de fragmentatie en differentiatie in en rondom het Nederlandse middenbestuur. Dit resulteert in concurrentie en rivaliteit op het bestuurlijk middenniveau. Er is weinig aansluiting en verbinding tussen rivaliserende actoren. Dit betekent dat er ook weinig ruimte is voor het provinciaal bestuur om haar unieke en tegelijkertijd kwetsbare rol te vervullen.

De positie van de provincies is in het bijzonder zwak in het grootstedelijke gebied, in deze scriptie aangeduid met de term 'metropolitane omgeving'. De relatie met andere bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren in deze omgeving is moeizaam. De dynamische en complexe omgeving stelt hoge eisen aan provincies. De maatschappelijke vraagstukken zijn complex, ambigue en veranderlijk. De vraagstukken zijn bovendien met elkaar vervlochten en soms ook strijdig. De variëteit van schaalniveaus en betrokken partijen is groot.

Er zijn in de bestuurskunde een tweetal ideaaltypische sturingsbenaderingen: klassieke (hiërarchische) sturing en netwerksturing. Beide benaderingen bieden aanknopingspunten voor het handelen van het provinciaal bestuur in de dynamische, complexe en gefragmenteerde metropolitane omgeving. De laatste jaren is er binnen de bestuurskunde sprake van een verschuiving van klassieke (hiërarchische) sturing naar netwerksturing. De solitaire rol en bovengeschikte opstelling van de overheid verliest aan betekenis. Steeds duidelijker wordt dat, om oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te vinden, coalities moeten worden gesloten met betrokken actoren, binnen en buiten het bestuurlijke domein.

Netwerksturing biedt provincies handelingsperspectieven voor het creëren van gezamenlijkheid, integraliteit en betrokkenheid in de metropolitane omgeving. Het veronderstelt dat er niet één centrale en allesbepalende overheid is. In de complexe en dynamische omgeving van het grootstedelijk gebied zijn tal

van actoren betrokken en invloedrijk. De kracht ligt in het aangaan van coalities en partnerschappen. Tegelijkertijd kan ook worden geconstateerd dat netwerksturing niet altijd rijmt met de logica van en de behoefte aan klassieke, hiërarchische bestuurlijke verhoudingen. Bestuurders, maar ook burgers en bedrijven, vrezen bij netwerken al snel voor 'praatclubs' en 'stroperigheid'.

Provincies worden geconfronteerd met een dilemma: het combineren van verbindende en doorzettende macht. Bezien vanuit een (modern) bestuurskundig perspectief lijkt de boodschap helder: in de metropolitane omgeving is het noodzakelijk dat provincies het handelen ontlenen aan de uitgangspunten van netwerksturing of (metropolitan) governance. Echter, in de praktijk van het openbaar bestuur (en politiek-bestuurlijke en maatschappelijke tendensen) kan een andere behoefte worden waargenomen. Door haar zwakke positie ligt het provinciaal bestuur veelvuldig onder vuur. Provincies wordt een gebrek aan lef en doortastendheid verweten; zij 'polderen' teveel op momenten dat er knopen moeten worden doorgemaakt. De omgeving van provincies (burgers, overheden, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld, media) eist meer visie, heldere standpunten, snelheid en doorzettingsmacht.

De uitgangspunten van verbindende macht, alsmede de dynamische en complexe context van de metropolitane omgeving, impliceren dat provincies niet solistisch kunnen optreden. Zij moeten actief zoeken naar partnerschappen om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Echter, in het openbaar bestuur en de samenleving is er niet altijd geduld en ruimte voor interactieve, intermediaire en consensusgerichte provincies. Van provincies wordt verwacht dat zij zich bewijzen en laten zien krachtig en voortvarend te kunnen optreden. Het *dilemma van verbindende en doorzettende macht* is het centrale thema in deze masterscriptie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag die centraal staat in deze masterscriptie is tweeledig: (1) hoe gaan provincies in de metropolitane omgeving op dit moment om met het dilemma van verbindende versus doorzettende macht en (2) hoe zouden zij dat moeten doen in de toekomst? Hoe handelen provincies nu, generen zij daarmee meerwaarde? En hoe dienen zij straks te handelen om de grootste meerwaarde te realiseren? Is een combinatie van beide benaderingen noodzakelijk en mogelijk? Hoe ziet een dergelijke aanpak er uit? Gezocht wordt naar (nieuwe) handelingsperspectieven die de meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving maximaliseren. Met meerwaarde wordt bedoeld op datgene wat provincies toevoegen ten opzichte van een situatie waarin zij niet zouden bestaan.

Alvorens de aandacht uit gaat naar de handelingsperspectieven, wordt onderzocht hoe provincies in de metropolitane omgeving op dit moment handelen. Dat gebeurt aan de hand van een referentiekader (bestaande uit de ideaaltypen verbindende macht en doorzettende macht), dat wordt gepresenteerd en geoperationaliseerd in de hoofdstukken 4 en 5.

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

Doelstelling:

Inzichtelijk maken hoe provincies in de metropolitane omgeving op dit moment handelen en met welke handelingsperspectieven zij naar de toekomst toe de grootste meerwaarde bieden.

Uitgaande van deze doelstelling kunnen de centrale vraagstelling en de deelvragen van het onderzoek als volgt worden geformuleerd:

Centrale vraagstelling:

Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving op dit moment en welke handelingsperspectieven bieden naar de toekomst toe de grootste meerwaarde?

Deelvragen:

1. **Wat zijn de voorname kenmerken van middenbestuur?**
2. **Wat zijn de voorname kenmerken van provinciaal bestuur?**
3. **Wat zijn de voorname kenmerken van de metropolitane omgeving?**
4. **Welke meerwaarde kunnen provincies hebben in de metropolitane omgeving?**
5. **Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving op dit moment en genereren zij daarmee meerwaarde?**
6. **Welke handelingsperspectieven voor provincies in de metropolitane omgeving bieden de grootste meerwaarde?**

De eerste twee deelvragen worden beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek. Voor de beantwoording van de derde, vierde en zesde deelvraag wordt gebruik gemaakt van zowel inzichten ontleend aan de literatuur als inzichten ontleend aan het empirisch onderzoek. De vijfde deelvraag is de enige vraag die sec wordt beantwoord op basis van de resultaten van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 5 komt de operationalisering van de concepten die zijn opgenomen in de onderzoeksvragen aan bod. De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord in het afsluitende, concluderende hoofdstuk. Dit gebeurt aan de hand van een combinatie van inzichten ontleend aan de literatuur en de empirie.

1.3 Empirisch onderzoek

Het doel van het empirisch onderzoek is tweeledig. Enerzijds wordt getracht het huidige handelen van provincies in de metropolitane omgeving inzichtelijk te maken (*ist-vraag*). Anderzijds wordt getracht handelingsperspectieven te construeren die provincies in de metropolitane omgeving de grootste meerwaarde geven naar de toekomst (*soll-vraag*). Het onderzoek is dus zowel descriptief (beschrijvend) als prescriptief (adviserend) van aard. Om aanbevelingen te kunnen doen en handelingsperspectieven te kunnen construeren, bevat het onderzoek uiteraard ook verklarende elementen. Vanwege de focus en het interpretatieve en prescriptieve karakter van het onderzoek, is als onderzoeksmethode, naast literatuuronderzoek, gekozen voor semi-gestructureerde interviews.

De deelvragen maken inzichtelijk dat het onderzoek zich in eerste instantie richt op het opzetten van een theoretisch kader dat richting geeft aan het empirische deel. De theorie stuurt de empirie, zonder dat deze het empirisch onderzoek domineert. Aan de hand van literatuuronderzoek over middenbestuur, provinciaal bestuur, metropolitane omgeving en overheidssturing zijn twee handelingsconcepten geconstrueerd en geoperationaliseerd: *verbindende en doorzettende macht*. Omdat het ideaaltypen betreft, komen beide benaderingen als coherent geheel niet voor in de beleidspraktijk van provincies. Gedurende de interviews, de analyse van de resultaten en het formuleren van handelingsperspectieven zijn de twee benaderingen vooral toegepast als referentiekader.

Het doel van het onderzoek is geenszins een van de beide handelingsconcepten af te wijzen of goed te keuren. Veel meer is het de vraag welke elementen uit de beide benaderingen herkenbaar zijn in het handelen van het provinciaal bestuur vandaag de dag en wat er mogelijk moet veranderen om de meerwaarde van dat handelen naar de toekomst toe te vergroten. De ideaaltypische handelingsconcepten worden dus vooral ingezet ter ondersteuning van het empirisch onderzoek, de analyse en het formuleren van handelingsperspectieven. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider ingegaan op de karakteristieken van het onderzoek.

1.4 Bestuurskundige relevantie

De bestuurskunde is een toegepaste wetenschap. Bestuurskundigen willen dat er iets met hun kennis gedaan wordt. Zij zijn academici die een brug slaan tussen wetenschappelijke kennis en vooruitgang in de beleidspraktijk (Ringeling, 1996, Hakvoort, 1996). Bestuurskundigen zijn gericht op het bewerkstelligen van verbeteringen in het openbaar bestuur, de distantie met het onderzoeksobject is daarom minder groot dan in andere (sociale) wetenschappen.

Het construeren van handelingsperspectieven voor provincies in de metropolitane omgeving sluit aan bij de doelstelling van bestuurskundigen om het functioneren van het openbaar bestuur te optimaliseren. Provincies hebben binnen het Nederlandse openbaar bestuur een zwak profiel en dit zet de legitimiteit van

het provinciaal handelen onder druk. Dat geldt in het bijzonder voor metropolitane gebieden. Metropolitane vraagstukken kennen een hoge mate van complexiteit. Het is noodzakelijk dat het provinciaal bestuur, in de context van vele publieke en niet-publieke actoren, beschikt over handelingsperspectieven, die ertoe bijdragen dat de vraagstukken zo snel en effectief mogelijk worden aangepakt. In deze scriptie wordt geprobeerd toe te werken naar deze handelingsperspectieven.

Overheidssturing is een van de centrale onderzoeksthema's binnen de bestuurskunde. Er wordt in deze scriptie zowel gebruik gemaakt van inzichten ontleend aan hiërarchische sturing als netwerksturing. Hoewel de meeste bestuurskundigen pleitbezorger zijn van netwerksturing, kan de politiek-bestuurlijke beleidspraktijk de toepassing van deze sturingsbenadering lastig maken (Teisman et. al., 2004). Vanuit bestuurskundig perspectief is het relevant te onderzoeken hoe er door provincies wordt gestuurd in de metropolitane omgeving en welke aanbevelingen gedaan kunnen worden aan de hand van inzichten en uitgangspunten, ontleend aan zowel de theorie als de empirie. Het doel is het realiseren van een grotere meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving. Deze scriptie sluit wat dat betreft aan bij het doel van de bestuurskunde om een brug te slaan tussen wetenschappelijke kennis en het bewerkstelligen van verbeteringen in de praktijk van het openbaar bestuur.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding volgen een drietal theoretische hoofdstukken. Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de betekenis, opmars, autonomie, taken, posities en rollen van het middenbestuur in algemene zin. In Nederland is de term middenbestuur synoniem voor het provinciaal bestuur. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de voorname kenmerken van de provinciale bestuurslaag binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de theoretische inzichten uit het tweede hoofdstuk. Hoofdstuk 4 bestaat uit een tweetal onderdelen. Het eerste onderdeel verschaft inzicht in de kenmerken van zowel de maatschappelijke vraagstukken als het besturen in de metropolitane omgeving, waarbij ook de rol van het provinciaal bestuur aan bod komt. Het tweede deel van het vierde hoofdstuk is gericht op overheidssturing. Aan de hand van de literatuur wordt een tweetal ideaaltypische handelingsconcepten voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving geconstrueerd. Deze concepten worden vervolgens nader geoperationaliseerd in hoofdstuk 5, waarin tevens enkele karakteristieken van het onderzoek, zoals de conceptualisering, de opzet en de methoden van het onderzoek aan bod komen. In het zesde hoofdstuk staan de hoofdlijnen van het empirisch onderzoek, oftewel de uitkomsten van de semi-gestructureerde interviews, centraal. Tenslotte staan in het laatste hoofdstuk de conclusies en handelingsperspectieven voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving centraal. Na het overzicht van referenties volgen twee bijlagen. De eerste bijlage betreft de namen en functies van de geïnterviewde respondenten, de tweede bijlage de gehanteerde gesprekspuntenlijst en de bijbehorende lijst met stellingen.

Hoofdstuk 2 Middenbestuur

Aan de hand van literatuur wordt in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt wat er verstaan kan worden onder het begrip middenbestuur. Het hoofdstuk is een vertrekpunt voor het tweede deel van deze scriptie, waarin het Nederlandse middenbestuur centraal staat. Gestart wordt met de definiëring van het begrip middenbestuur, alsmede de afbakening van het begrip. Verder wordt ingegaan op het groeiend belang van het middenbestuur (met name vanuit Europees perspectief), de differentiatie en de betekenis van autonome bevoegdheden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de belangrijkste taken, posities en rollen van het middenbestuur.

2.1 Definiëring van het begrip middenbestuur

De literatuur geeft geen eenduidig beeld van het begrip middenbestuur. Vrijwel het enige generieke aspect dat terugkeert in beschrijvingen betreft 'het intermediaire niveau tussen nationale en lokale overheid'. De meeste definities zijn algemeen van aard. Een van de voorbeelden: 'het geheel van bestuurlijke activiteiten tussen het gemeentelijke niveau en het niveau van de nationale overheid' (Berkhout, 1996:21). Een dergelijke definitie biedt ruimte voor diverse varianten (Keating, 2004). Ondanks dat er geen eenduidigheid is, kan worden gesteld dat het middenbestuur over het algemeen aangeduid wordt als een autonome bestuurslaag of (uitvoerende) overheidsinstelling, die direct of indirect gelieerd is aan de nationale staat. Sommige auteurs vinden het niet nodig het begrip middenbestuur precies te duiden. Zij geven de voorkeur aan een beschrijving in meer abstracte termen:

'It is perhaps best described in abstract terms as a decision space, rather than a level of government. That is to say, it may be seen as a level of government structure that is more appropriate for certain kinds of decisions and policies than either central or local government.' (Sharpe, 1993: 1)

Het ontbreken van een heldere, afgebakende definitie van het middenbestuur is te verklaren uit de beperkte aandacht die academici, bestuurders, politici en burgers tot halverwege de twintigste eeuw voor het thema hebben gehad. Na de Franse Revolutie ontstaat in de meeste Europese landen 'een dominante animus' tegen een sterk maatschappelijk middenveld van autonome verbanden (Zijderveld, 1994). De centraal bestuurde natiestaten komen tot bloei. Lange tijd heerst de gedachte dat alleen de nationale overheid potentie heeft bij de ontwikkeling van een fatsoenlijk publiek bestel. De ontwikkeling van lokaal bestuur of middenbestuur wordt tot diep in de twintigste eeuw ervaren als een stap terug in de ontwikkeling van de moderne staat (Keating, 2004).

De belangrijkste reden voor het ontbreken van een heldere definitie van middenbestuur is echter dat het begrip niet of nauwelijks onder één gezamenlijke noemer kan worden geplaatst. In de literatuur keren aspecten als differentiatie, heterogeniteit, fragmentatie en complexiteit steeds terug. Geconstateerd kan worden dat er sprake is van een diffuus beeld ten aanzien van het middenbestuur. (Sharpe, 1993, Jeffery, 1997, Bullmann, 1997, Larsson et. al., 1999, Kleinfeld, 1999, Gualini & Salet, 2002, Keating, 2004).

Dit diffuse beeld is deels te verklaren uit de diverse aanleidingen om een middenbestuur tot ontwikkeling te brengen. De vorming van instituties op het bestuurlijk middenniveau heeft vrijwel altijd plaatsgevonden binnen de kaders van lagere en hogere overheden. Unieke bestuurlijke tradities en historische omstandigheden leiden ertoe dat elk middenbestuur op een specifieke wijze ingevuld wordt (Sharpe, 1993, Jeffery, 1997, Bullmann, 1997, Kleinfeld, 1999, Keating, 2004). De mate van differentiatie blijkt uit de verschillende synoniemen die gebruikt worden. In de literatuur wordt het begrip middenbestuur afgewisseld met termen als mesobestuur, intermediair bestuur, regiobestuur of 'derde laag'. Er wordt vrijwel geen onderscheid gemaakt tussen dergelijke synoniemen. Daarom kan verondersteld worden dat de termen min of meer dezelfde betekenis hebben.

Een aspect dat veel aandacht krijgt in publicaties over het middenbestuur is het regionale schaalniveau. Middenbesturen hebben overwegend betrekking op een regio; het geografisch territorium tussen de lokale overheden en de nationale staat. Vandaar dat het middenbestuur vaak aangeduid wordt met de term 'regionaal bestuur'.

Larsson et. al. (1999) veronderstellen dat er in de praktijk drie varianten van middenbestuur bestaan. Ten eerste de variant die vorm krijgt binnen de nationale overheid. Het middenbestuur functioneert in dat geval als een verlengde van de nationale overheid; een gedeconcentreerde administratieve eenheid van de staat. Er is sprake van een tweede variant wanneer lokale overheden besluiten een middenbestuur te ontwikkelen door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden hebben overwegend een functioneel karakter. Zij worden aangeduid met de term 'verlengd lokaal bestuur' (Van Nijendaal & Tetteroo, 2003). Tenslotte zijn er middenbesturen die gecontroleerd worden door een parlementaire volksvertegenwoordiging. In de meeste nationale staten domineert één van de drie bovenstaande varianten, maar meerdere varianten kunnen naast elkaar bestaan.

2.2 De opmars van het middenbestuur

Hoewel in Nederland het middenbestuur al geruime tijd bestaat, gaat het in veel andere landen om een betrekkelijk nieuw verschijnsel dat steeds meer aan betekenis wint. Er wordt internationaal zelfs gesproken van een 'opmars van het middenbestuur' (Danson et. al., 2000, Geelhoed et. al., 2002, Toonen, 2005). Sharpe (1993) omschrijft deze ontwikkeling als een van de meest spectaculaire veranderingen in de bestuurssystemen van de laatste twee eeuwen. Inmiddels zijn in alle Europese natiestaten vormen van middenbestuur ontstaan (Larsson et. al. 1999). Het bestuurlijk stelsel van drie bestuurslagen is in opkomst (Geelhoed et. al., 2002). In paragraaf 2.1 is reeds aangegeven dat de aanleidingen voor de totstandkoming van een middenbestuur verschillen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er een aantal algemene ontwikkelingen zijn op basis waarvan de opmars van het middenbestuur kan worden verklaard (Keating, 2004).

Waarborging van regionale identiteit

Als gevolg van globalisering, Europese integratie en een vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en mensen, neemt de behoefte aan waarborging van regionale identiteiten toe. Het middenbestuur kan dienen als platform om de specifieke culturele waarden van een regio en haar burgers te bekrachtigen (Bullmann, 1997). Dat gebeurt veelal in regio's met specifieke etnische groeperingen, zoals de Basken in Spanje en de Schotten in Groot-Brittannië. In sommige regio's is de waarborging van identiteit dermate belangrijk dat het middenbestuur een vehikel is voor *regionaal nationalisme* (Sharpe, 1993). Door het trekken van regionale grenzen langs etnische scheidslijnen, is het doel behalve waarborging van de regionale identiteit, veelal ook het verkrijgen van autonomie en macht (Larsson et. al., 1999, Keating, 1998).

Modernisering van de overheid

De bestuurlijke ontwikkelingen in Europa, halverwege de negentiende eeuw, hebben in de meeste natiestaten geleid tot centralisering van macht en verantwoordelijkheden. Lange tijd is het uitgangspunt van één homogeen, centraal bestuur omarmt. Er is weinig aandacht uitgegaan naar regionale of lokale verschillen. Pas aan het einde van de Tweede Wereldoorlog komt het middenbestuur, door overheveling van taken van het centrale naar het decentrale niveau, tot bloei (Keating, 2004). In de jaren zeventig/tachtig wordt duidelijk dat nationale staten zich teveel in het centrum van beweging hebben geplaatst om effectief te kunnen opereren en om het centrale beleid geaccepteerd en uitgevoerd te krijgen. Nationale overheden worden (mede onder invloed van New Public Management) getypeerd als log, bureaucratisch, kostenverslindend en ineffectief (Geelhoed et. al., 2002). Dit vormt de aanleiding om de overheid in veel landen te moderniseren. Een verdere decentralisatie van bestuursverantwoordelijkheden naar het niveau van middenbestuur en functionele of maatschappelijke organisaties vindt plaats (minder top-down, meer bottom-up). Er ontstaat ruimte om op het intermediaire niveau vormen van middenbestuur te ontwikkelen (Bullmann, 1997, Gualini & Salet, 2002, Keating, 2004).

Europese ontwikkeling

Hoewel vormen van middenbestuur overal voorkomen, is het fenomeen met name zichtbaar in Europa, en dan vooral in de lidstaten van de Europese Unie (Keating, 2004). De totstandkoming en ontwikkeling van de Europese Unie (EU) heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen (Jeffery, 1997, Bullmann, 1997, Larsson et. al., 1999, Hendriks, 2002, Boogers & Hendriks, 2005, Fikkers, 2006). Het Europese integratieproces heeft het middenbestuur binnen de actieradius van Brussel gebracht (Hoetjes, 2000). De EU voert al enkele decennia de strategie om, door het realiseren van interne eenheid en bestuurskracht in regio's, te bouwen aan een sterk, weerbaar en competitief Europa (Sharpe, 1993). Vanaf het einde van de

jaren zeventig vormen de regio's de basis voor toebedeling van middelen uit de Europese Structuurfondsen. De regio's zijn voor complexe maatschappelijke opgaven geplaatst, zoals het verbeteren van het vestigingsklimaat, het woon- en leefklimaat en de infrastructuur. De behartiging van regionale belangen heeft sinds het Verdrag van Maastricht in 1994 beslag gekregen in het Comité van de Regio's (Bullmann, 1997). Inmiddels vinden de regio's een bijzonder luisterend oor bij de Europese Commissie en hebben zij invloed op de Europese politieke agenda (Fikkers, 2006).

Vervlechting van stedelijk en landelijk gebied

Als gevolg van urbanisatie (ontstaan tijdens de industrialisatie aan het einde van de negentiende eeuw) en de daaropvolgende suburbanisatie (ontstaan in de periode van toenemende welvaart na de Tweede Wereldoorlog) zijn steeds grotere, uitgestrekte stedelijke gebieden ontstaan. De scheiding tussen het stedelijk en landelijk gebied is diffuser geworden. Tevens is door de toegenomen mobiliteit de binding met lokale gemeenschappen afgenomen. Steeds vaker vinden activiteiten plaats binnen een regionaal verband. Lokale overheden kiezen voor fusie of samenwerking. Lokale of nationale overheden kunnen besluiten nieuwe vormen van middenbestuur in het leven te roepen (Sharpe, 1993).

Politiek-ideologische motieven

De ontwikkeling van het middenbestuur kan betekenen dat de macht van andere actoren, zoals de nationale staat en de lokale overheid, beïnvloed wordt. Dit maakt de interesse van politieke partijen in het middenbestuur evident. Sharpe (1993) wijst op de tendens dat oppositiepartijen vaker interesse tonen in het middenbestuur dan partijen die aan de macht zijn. De oppositie beschouwt het middenbestuur als instrument om zeggenschap toe te bedelen aan achterbannen in regio's. Politieke partijen kunnen sterk van mening verschillen over de mate waarin taken en verantwoordelijkheden moeten worden opgepakt door het middenbestuur (Sharpe, 1993).

Uitvoering van nationaal beleid

Als gevolg van de modernisering van het openbaar bestuur in de jaren '80 en '90 is het inzicht gegroeid dat het niet efficiënt en effectief is als de nationale overheid alles zelf doet. Er zijn vormen van middenbestuur ontstaan die het nationale beleid rechtstreeks doorvertalen naar de regionale en/of lokale niveaus. Veelal betreft het gedeconcentreerde diensten van nationale departementen. Het komt ook voor dat al bestaande regionale besturen een taak van de nationale overheid krijgen toebedeeld. Het middenbestuur functioneert in dat geval als instrument van de centrale overheid en maakt direct onderdeel uit van een hiërarchische keten (Larsson et. al., 1999).

Realiseren van schaalvoordelen

Vanwege de beperkte actieradius slagen lokale overheden er soms onvoldoende in om maatschappelijke opgaven zelfstandig op te pakken. Er zijn vraagstukken die het lokale niveau en territorium overstijgen. Voor de nationale overheid geldt juist het omgekeerde: er kan sprake zijn van een te hoog schaalniveau; zij staan dan te ver af van de praktijk. Een oplossing kan worden gevonden in samenwerkingsverbanden van lokale overheden. Lokale overheden richten in dat geval zelf een nieuwe vorm van middenbestuur op. Het komt ook voor dat de nationale overheid besluit tot deconcentratie door de vorming van regionale diensten. Voorts is het mogelijk de aanpak van bovenlokale en subnationale opgaven neer te leggen bij een middenbestuur dat zelfstandig opereert, buiten de directe verantwoordelijkheid van lokale en nationale overheden (Larsson et. al., 1999).

2.3 Differentiatie in het middenbestuur

Zoals geconstateerd in paragraaf 2.1 bestaat er niet één, maar zijn er meerdere vormen van middenbestuur. Er is sprake van differentiatie, omdat middenbesturen tot ontwikkeling komen tegen verschillende sociaal-culturele, bestuurlijke en historische achtergronden. Differentiatie komt terug in zowel beschrijvingen van het middenbestuur *binnen* natiestaten als in vergelijkend onderzoek dat zich richt op de verschillen in middenbestuur *tussen* natiestaten. Hieruit kan worden opgemaakt dat differentiatie voortvloeit uit verschillen in sociaal-culturele, bestuurlijke en historische context. Differentiatie is echter òòk een uitvloeisel van twee andere, meer autonome, processen.

Gespannen verhoudingen tussen middenbestuur en andere bestuurlijke niveaus

Het middenbestuur beweegt zich per definitie tussen andere actoren binnen en buiten het openbaar bestuur. De nationale overheid en de lokale overheden zijn de meest relevante partners voor het middenbestuur. Uit de literatuur kan worden opgemaakt dat er sprake is van 'klassieke spanningen' in de positie van het middenbestuur ten opzichte van lokale en nationale besturen. Het middenbestuur is in een permanente strijd verwickeld over haar taken, posities en rollen (Bullmann, 1997). Deze strijd mondt over het algemeen niet uit in een eenduidige, heldere structuur. Taken en bevoegdheden worden verdeeld over meerdere partijen en verbanden, die uiteindelijk als geheel het totale middenbestuur vormen. In enkele landen worden steeds nieuwe organisaties of samenwerkingsverbanden opgericht, welke zich manifesteren als middenbestuur.

De gespannen verhouding ten opzichte van andere actoren is in het bijzonder van toepassing op de relatie tussen het middenbestuur en het metropolitane gebied (grote steden). Het middenbestuur en de actoren in de metropolitane omgeving bevinden zich vaak in hetzelfde vaarwater. Als de positie van het middenbestuur zwak is en haar ambities onvoldoende sporen met die van de grote stad, loopt zij het risico opzij te worden gedrukt door stedelijke machten. Steden beschikken vaak over elementaire machtsmiddelen, zoals geld, bevoegdheden en invloedrijke politiek-bestuurlijke contacten op nationaal niveau (Geelhoed et. al., 2002, Salet et. al., 2003). Het middenbestuur blijkt vaak onvoldoende in staat de macht en de opstelling van het stedelijk gebied te doorbreken. Een gevolg kan zijn dat het middenbestuur haar bakens verzet en zich richt op het landelijk gebied, waar lokale overheden een minder sterke positie hebben. De steden en omliggende kernen richten vervolgens soms nieuwe vormen van middenbestuur op, zoals stadsregio's of stadsgewesten (Gualini & Salet, 2002). De spanning tussen het middenbestuur en de actoren in het metropolitane gebied is een centraal onderdeel van deze scriptie en komt uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 4 tot en met 7.

Permanente discussie over de ideale schaal

Er is een onophoudelijke discussie over het optimale schaalniveau voor het middenbestuur. Er wordt ook wel gesproken van een zoektocht naar de heilige of ideale schaal. Er zijn verschillende dimensies die van invloed zijn op het (ideale) schaalniveau. Behalve de ruimtelijk-bestuurlijke dimensie is er de bedrijfseconomische en functionele (maatschappelijke of sociaal-economische) dimensie. Vanwege de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is de verwachting dat een optimale schaal nooit gevonden kan worden (Tetteroo, 2003, Phares, 2004, Van den Berg et. al., 2004). Toch laait de discussie over de ideale schaal steeds weer op. Omdat betrokken actoren het niet met elkaar eens zijn of verschillende beelden hebben, kunnen zij besluiten over te gaan tot de ontwikkeling van eigen vormen van middenbestuur. Dit kan uiteindelijk resulteren in een 'lappendeken van middenbesturen' (Tetteroo, 2003).

Teneinde enige orde te creëren in de chaos van het gedifferentieerde middenbestuur, onderscheiden Larsson et. al. (1999) de volgende drie ideaaltypische vormen van middenbestuur:

1. (Democratisch) verkozen autoriteiten tussen de centrale staat en de lokale autoriteiten
2. Gedeconcentreerde diensten van de nationale overheid (departementen en agentschappen) op subnationaal/regionaal niveau, onder te verdelen in:
 - a. Regionale uitvoeringsorganisaties met één specifieke taak/één specifiek doel;
 - b. Regionale uitvoeringsorganisaties met meerdere taken/meerdere doelen;
3. Samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden.

In hoeverre is differentiatie in het middenbestuur problematisch? Omdat er geen ideale schaal bestaat, lijkt een zekere mate van pluriformiteit te verdedigen, vooral als dit de effectiviteit en de efficiëntie van het middenbestuur ten goede komt (Tetteroo, 2003, Van den Berg et. al., 2004). Echter, de schijnbaar eindeloze ontwikkeling van nieuwe vormen van middenbestuur (soms buiten constitutionele en bestuurlijke kaders), kan de democratische legitimatie van het handelen van het middenbestuur onder druk zetten. Voorbeelden zijn gedeconcentreerde diensten van de nationale overheid of samenwerkingsverbanden van lokale overheden. Ter compensatie van een direct gekozen volksvertegenwoordiging wordt gekozen voor een indirecte vorm van verantwoording (bijvoorbeeld door afvaardiging van vertegenwoordigers van een direct gekozen orgaan). Het komt echter ook voor dat er

van zowel directe als indirecte democratische legitimatie geen sprake is. Hoewel dit in bepaalde situaties wellicht voor de hand ligt (denk aan organisaties met uitvoeringstaken), kan in algemene zin worden gesteld dat de toenemende differentiatie in het middenbestuur de democratische legitimatie van overheidsactiviteiten onder druk zet (Van Dijk, 2003).

Hierop aansluitend stelt Van Dijk (2003) dat differentiatie in het middenbestuur kan leiden tot onnodige complexiteit en onduidelijkheid. Er dient voor te worden gewaakt dat de lappendeken van het middenbestuur niet uitmondt in een verlies van overzicht en integraliteit in het openbaar bestuur. Van Dijk vindt dat een zekere mate van differentiatie gewenst is en onoverkomelijk, echter onder de voorwaarde dat de verschillende actoren in het middenbestuur onderling afspraken maken over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is.

2.4 Autonomie van het middenbestuur

In landen met een federaal systeem, zoals Duitsland en de Verenigde Staten, is de autonomie van het middenbestuur overwegend groot. Het middenbestuur heeft relatief veel autonomie en biedt tegenwicht ten opzichte van het nationale machtscentrum. In landen met een gecentraliseerd staatsbestel, zoals Frankrijk, heeft het middenbestuur minder macht als gevolg van een beperktere zelfstandigheid en een ondergeschikte positie ten opzichte van de nationale overheid (Larsson et. al., 1999).

De mate van autonomie heeft invloed op de taken, posities en rollen van het middenbestuur. Loughlin (2000) omschrijft autonomie als 'zelfbestuur'. Het is van belang daarbij op te merken dat zelfbestuur van het middenbestuur indruist tegen de principes van nationale eenheid in een eenheidsstaat. Eenheidsstaten vormen in zekere zin de erfenis van de Franse revolutie en de daaropvolgende ontwikkelingen in de negentiende eeuw. Zoals weergegeven in paragraaf 2.1 is de totstandkoming van eenheidsstaten in Europa een belangrijke verklaring voor de relatief late ontwikkeling van het middenbestuur.

Hoewel inmiddels in alle Europese eenheidsstaten sprake is van een bepaalde vorm van middenbestuur, bestaat er tot op vandaag de dag spanning tussen de autonomie van de centrale staat en de autonomie van het middenbestuur. Deze spanning is voelbaar wanneer de nationale staat en het middenbestuur andere keuzes maken en andere prioriteiten stellen. In de loop der tijd is in veel nationale staten een systeem ontstaan dat zowel de autonomie van de eenheidsstaat als de autonomie van het middenbestuur waarborgt. Veelal is echter sprake van een wankel evenwicht. Het is steeds weer een uitdaging om dit evenwicht in te vullen en hier navolging aan te geven (Loughlin, 2000).

De autonomie van de nationale staat en het middenbestuur kan middels een constitutionele verankering worden geregeld. Als de (grond)wettelijke kaders bepaald zijn, is voor zowel de nationale als lokale niveaus alsook het middenbestuur duidelijk hoe ver elkaars autonomie reikt. In de praktijk ligt het genuanceerder. Autonomie is een complex en niet eenduidig begrip. Er kan op verschillende manieren invulling aan worden gegeven. Behalve autonomie ontleent aan de constitutionele (wettelijke) beginselen, is er autonomie die voortvloeit uit bestuurlijke tradities, politieke verhoudingen, deskundigheid (op beleidsterreinen), financiële bronnen en personele capaciteit (Loughlin, 2000). Daarom dient bij het vaststellen van de autonomie van het middenbestuur nadrukkelijk ook rekenschap te worden gegeven van culturele en politiek-bestuurlijke factoren, buiten de juridische werkelijkheid.

2.5 Taken van het middenbestuur

Waarom is het middenbestuur in het leven geroepen? Waar houdt het middenbestuur zich overwegend mee bezig? Als gevolg van de sterke differentiatie is het moeilijk generaliserende uitspraken te doen over de specifieke taken van het middenbestuur. In de vorige paragraaf is de autonomie van het middenbestuur aan bod gekomen. De ruimte die nationale en lokale overheden bieden heeft sterke invloed op het type en het aantal taken van het middenbestuur. Veel middenbesturen hebben behalve *medebewindstaken* (taken die wettelijk opgelegd worden door de nationale overheid) aanvullende *autonome taken* (welke voortvloeien uit de zelfstandige keuzes van het middenbestuur).

In tegenstelling tot federale staten is in eenheidsstaten de centrale overheid bovengeschikt aan de lagere overheden. Middenbesturen beschikken in dat geval niet over (volledige) autonomie om te beslissen

welke taken zij op willen pakken. Er is sprake van beperkingen van bovenaf. De mate van inperking verschilt per eenheidsstaat, hetgeen een gevolg is van tradities, verhoudingen, deskundigheden etc. Er ontstaat hierdoor een wisselend beeld van het takenpakket van het middenbestuur. Desondanks is het mogelijk een tweetal taken aan te wijzen, die vaak worden toebedeeld aan het middenbestuur (Sharpe, 1993, Larsson et. al., 1999, Keating, 2004).

Toezicht en controle op lokale overheden

Ten eerste hebben veel middenbesturen van oudsher een taak als prefect. Dit betekent dat zij functioneren als vertegenwoordigend orgaan dat, middels toezicht en controle, de orde bewaakt namens de nationale overheid op de lokale overheden. Het betreft overwegend toezicht en controle ten aanzien van rechtmatigheid, evenredigheid en financieel beleid (Larsson et. al., 1999).

Ruimtelijke ordening (regionale of bovenlokale planning en ontwikkeling)

Een andere taak die veel middenbesturen toebedeeld hebben gekregen ligt op het terrein van ruimtelijke ordening. Een belangrijke reden hiervoor is het regionale schaalniveau van het middenbestuur. In het ruimtelijk beleid moeten veel afwegingen op dat niveau worden gemaakt (Sharpe, 1993). Naast het bepalen van de kaders voor ruimtelijke bestemming houdt het middenbestuur zich ook bezig met het plannen, ontwikkelen en realiseren van ruimtelijke ingrepen.

Larsson et. al. (1999) veronderstellen dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen middenbestuur met een smal en middenbestuur met een breed takenpakket. Deze scheidslijn kan getrokken worden bij het al dan niet verrichten van mensgerichte overheidstaken, zoals op de beleidsterreinen gezondheidszorg, onderwijs, arbeidsmarkt en welzijn. De ontwikkeling van verzorgingsstaten in de twintigste eeuw heeft geleid tot een expansie van mensgerichte overheidstaken. Zowel het nationale niveau (te grote distantie) als het lokale niveau (te kleine distantie) kunnen onvoldoende in staat worden geacht de uitvoering van mensgerichte taken op zich te nemen (Sharpe, 1993, Keating, 1998). In sommige landen is het middenbestuur de uitvoeringspartner van de nationale overheid. In andere landen is toch geprobeerd de mensgerichte taken door ofwel het nationale danwel het lokale niveau te laten uitvoeren. Evenals bij ruimtelijke ordening is het schaalniveau een belangrijk argument om mensgerichte overheidstaken over te hevelen naar het middenbestuur. Overigens dient te worden opgemerkt dat veelal de nationale beleidskaders gevolgd moeten worden. Er is weinig beleidsruimte; de autonomie van het middenbestuur bij de uitvoering van mensgerichte overheidstaken is over het algemeen beperkt (Sharpe, 1993).

Keating (1998) stelt dat ontwikkelingen als globalisering en Europese integratie ertoe hebben geleid dat nationale overheden het middenbestuur vaker betrekken in het stimuleren van regionale economische ontwikkelingen. Er ontstaat daarmee een nieuwe taak voor het middenbestuur. Het wegvallen van grenzen betekent dat bedrijven zich vrijer bewegen en actiever zoeken naar vestigingslocaties met de beste randvoorwaarden. De paradox van globalisering is dat de verschillen tussen landen minder relevant zijn, terwijl het onderscheid tussen regio's juist belangrijker wordt. Er ontpopt zich tussen regio's een hevige concurrentiestrijd in het vasthouden van bestaande en het aantrekken van nieuwe bedrijven (Bullmann, 1997). Het middenbestuur wordt uitgedaagd een bijdrage te leveren aan de (rand)voorwaarden om het vestigingsklimaat te optimaliseren. Zij zetten steeds vaker in op een actieve lobby om bedrijven te interesseren en te binden aan de regio.

2.6 Positionering van het middenbestuur

In de vorige paragraaf is gewezen op de klassieke spanning tussen middenbestuur en de lokale en nationale bestuurlijke niveaus. Deze spanning heeft invloed op de positionering van het middenbestuur. Larsson et. al. (1999) wijzen op een viertal dimensies die inzicht verschaffen in de positionering van het middenbestuur. Het eerste aspect heeft betrekking op de positionering binnen de formeel juridische structuur, de drie andere aspecten hebben betrekking op de positionering in de beleidspraktijk.

- *Constitutioneel*: De eerste dimensie betreft de juridische verschillen ten aanzien van de positionering en verhouding van bestuurslagen binnen de nationale staat. Het gaat dan om de wijze waarop in de (grond)wet de macht gedecentraliseerd is. In welke mate zijn autonome taken en bevoegdheden neergelegd vanuit de nationale staat naar de decentrale overheden op regionaal en lokaal niveau?

- *Economisch*: Het tweede aspect heeft betrekking op economische aangelegenheden. Een belangrijke indicator is de mate waarin het middenbestuur recht heeft om zelf belasting te heffen. Als dit recht ontbreekt en de nationale overheid alleen voorziet in uitkeringen, dan is de autonome positie van het middenbestuur op voorhand beperkt. Een tweede indicator die inzicht verschaft in de economische positie is het gedeelte van het totale overheidsbudget dat wordt besteed/toebedeeld aan het middenbestuur.
- *Bestuurlijk*: De derde dimensie heeft betrekking op de bestuurlijke verplichtingen die worden opgelegd aan het middenbestuur. Het heeft te maken met de hoeveelheid taken die worden toebedeeld. Belangrijker is echter *hoe* een nationale overheid invulling geeft aan het overhevelen van taken naar het middenbestuur. Zij heeft daarvoor de beschikking over meerdere instrumenten. Een daarvan is kaderwetgeving. De mate waarin door de centrale overheid gestuurd wordt op het proces (hoe een taak wordt uitgevoerd) of output/outcome (wat het resultaat is), bepaalt voor een belangrijk deel de autonome positie van het middenbestuur.
- *Politiek*: De vierde en laatste dimensie is politiek van aard. Dit heeft vooral betrekking op het functioneren van het electorale systeem en de democratische legitimiteit. Zijn er verkiezingen? Zo ja, hoeveel kiesgerechtigden geven gehoor aan een oproep om te komen stemmen? Tevens speelt de vervlechting tussen nationale, intermediaire en lokale besluitvormingsarena's een rol. Is er sprake van overlap? Onderhouden bestuurders en volksvertegenwoordigers op het middenniveau contact met collega's van dezelfde politieke kleur op andere niveaus?

In lijn met de vier bovenstaande aspecten, schetsen Gualini & Salet (2002) twee ideaaltypen. Zij veronderstellen dat voor wat betreft de positionering van het middenbestuur een onderscheid gemaakt kan worden tussen:

- middenbestuur met een constitutionele positie;
- middenbestuur met een intermediaire positie.

Indien er sprake is van een constitutionele positie van het middenbestuur zijn bestuurstaken grondwettelijk vastgelegd. Het middenbestuur is een belangrijke institutie in de structuur van het binnenlands bestuur. Er is sprake van een redelijke tot grote mate van autonomie en krachtige sturingsbevoegdheden. Het middenbestuur heeft eigen inkomsten en vaak nog aanvullende inkomsten op basis van afspraken met het nationale niveau. Voorbeelden van middenbestuur met een constitutionele positie zijn te vinden in landen met een federaal staatsbestel.

De positionering van het middenbestuur als intermediair betekent dat zij geen zware bestuurstaak heeft, maar functioneert als verbindende schakel in de wisselwerking tussen andere bestuurslagen en maatschappelijke instanties. Het middenbestuur is in het binnenlands bestuur de intermediair bij uitstek; gericht op het doorbreken van patstellingen. Ze stimuleert, faciliteert en bemiddelt. Het middenbestuur met een intermediaire positie beschikt niet over krachtige sturingsmogelijkheden. Zij heeft ook relatief weinig eigen inkomsten. De positie is voor een belangrijk deel afhankelijk van het krachtenspel dat zich afspeelt tussen andere bestuurslagen en organisaties.

Toonen (1992) beschrijft een viertal ideaaltypen die betrekking hebben op de positie van het middenbestuur:

- het autonome gewestmodel;
- het organische model;
- het bestuurlijke stafmodel;
- het bureaucratisch-hiërarchisch model.

In het *autonome gewestmodel* opereert het middenbestuur als soevereine bestuurlijke entiteit in een stelsel met andere bestuurlijke verbanden. Het middenbestuur staat min of meer los van deze andere verbanden. Zij heeft eigen (gescheiden) taken en bevoegdheden. In het *organische model* is het middenbestuur eveneens een autonoom en gelijkwaardig onderdeel van het staatsverband. Omdat het middenbestuur algemene bevoegdheden heeft, overlappen de toezichtsverhoudingen, medebewindsrelaties en taakgebieden van bestuurslagen elkaar deels wel en deels niet. In het *stafmodel* bestaat de belangrijkste

bestuurlijke relatie uit betrekkingen met de nationale overheid en de lokale overheden. Het middenbestuur neemt de plaats in van een staforgaan, dat ondersteunende en toezichhoudende functies onderhoudt in relatie tot lokale overheden, ten behoeve van de nationale overheid. Tenslotte is er het *bureaucratisch-hiërarchisch model*. In dit model maakt het middenbestuur deel uit van de lijnorganisatie van een bestuurshierarchie. Het vervult op het middenniveau coördinerende, plannende en integrerende taken en verzorgt als ‘middle-management’ tussen het centrale en het operationele bestuursniveau, de communicatie en coördinatie tussen de nationale en lokale overheden.

Bullmann (1997) wijst tenslotte op het onderscheid tussen de positie van het middenbestuur in eenheidsstaten en federale staten. Ondanks recente bestuurlijke hervormingen is de positie van het middenbestuur in eenheidsstaten altijd ondergeschikt aan de staat. Macht en soevereiniteit zijn geconcentreerd bij de centrale overheid. Alleen in klassieke federale staten is daadwerkelijk sprake van een deling van de macht en co-existentie van soevereiniteit. Het middenbestuur heeft binnen dit systeem eigen rechten. De centrale overheid is veel minder bij machte beperkingen aan het middenbestuur op te leggen.

Als gevolg van differentiatie zijn er in de loop der tijd allerlei vormen van middenbestuur ontstaan tussen het ideaaltypische model van de klassieke eenheidsstaat en de klassieke federale staat. Soms is er sprake van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en wordt de (rechts)positie gewaarborgd door de constitutie. Dit leidt echter niet tot dezelfde positionering als in de klassieke federale staat.

Wat kan resumerend worden opgemerkt over de positionering van het middenbestuur? Geconstateerd is dat de positie van het middenbestuur sterk beïnvloed wordt door andere actoren. Het middenbestuur staat vaak onder de supervisie van de nationale staat. Deze supervisie is sterker in een eenheidsstaat dan in een federale staat. Behalve de nationale staat hebben ook de lokale overheden invloed op de positie van het middenbestuur. Reeds eerder is opgemerkt dat het middenbestuur en lokale overheden (vooral in het stedelijk gebied) in elkaars vaarwater kunnen geraken. Dit resulteert in onduidelijkheden en conflicten over de onderlinge taak- en rolverdeling. Hoewel de positie van het middenbestuur afhankelijk is van andere actoren, dient te worden benadrukt dat de positie uiteraard ook bepaald wordt door de eigen ambitie en opstelling.

Het is evident te wijzen op het onderscheid tussen de institutionele versus de feitelijke positie van het middenbestuur in de praktijk. Om een helder beeld te verkrijgen is het niet voldoende alleen juridische kaders in beschouwing te nemen. Juist ook de bestuurlijke, economische en bestuurlijke facetten dienen te worden meegewogen om tot een volledig beeld van de positionering van het middenbestuur te komen.

2.7 Rollen van het middenbestuur

Evenals de positie wordt ook de rol van het middenbestuur voor een belangrijk deel bepaald door de opstelling van nationale en lokale actoren (Bullmann, 1997, Berkhout, 1999). Aan de hand van de literatuur (Sharpe, 1993, Bullmann, 1997, Berkhout, 1999, Keating, 1998, Geelhoed et. al., 2002, Toonen, 2005) kunnen een viertal veelvoorkomende rollen van middenbestuur worden aangewezen.

Intermediair of bemiddelaar

De belangrijkste rol die in de literatuur wordt toegedicht aan het middenbestuur is ‘bemiddelaar of intermediair’. Deze rol vloeit voort uit de intermediaire positie tussen andere actoren op het bestuurlijk middenveld. De rol is vooral gericht op het proces. Het middenbestuur tracht partijen bij elkaar te brengen, richting te geven aan onderhandelingen en consensus te bewerkstelligen. Zij probeert maatschappelijke vraagstukken op te lossen door middel van het verbinden van posities en belangen. Het middenbestuur moet als intermediair zicht hebben op de samenhang tussen netwerken en afhankelijkheden. De rol van intermediair is ‘zacht van aard’. Dit betekent dat het middenbestuur niet de aangewezen partij is om knopen door te hakken of dwang op toe te passen. Om in staat te zijn verschillende posities, inzichten en waarden bijeen te brengen fungeert het middenbestuur vooral als mediator.

Zijderveld (1994) gebruikt een neurologische metafoor om de intermediërende rol van het middenbestuur te duiden. Mediërende verbanden en mesobesturen zijn volgens hem te vergelijken met het kraakbeen dat zich bevindt tussen de wervels in de wervelkolom. Het kraakbeen functioneert als een schokdemper en bevordert buigzaamheid. Het middenbestuur fungeert als schokdemper voor de macht en invloed tussen de centrale staat en het private, individuele belang. De functie van het middenbestuur is het bevorderen van flexibiliteit in het openbaar bestuur. Haal het kraakbeen weg en de wervelkolom verliest haar flexibiliteit, verstart en verstijft. Het ontbreken van een middenbestuur resulteert in een verlammende bestuurlijke hernia en algehele bestuurlijke rigiditeit, aldus Zijderveld.

Regisseur

De rol van regisseur vloeit voort uit de rol van intermediair. Het belang van verbinding en interactie blijft onverminderd van kracht. Het voornaamste verschil is dat het middenbestuur als regisseur zelf het initiatief neemt voor regie en leiderschap. Waar de rol van intermediair meestal de resultante is van de intermediaire positie tussen nationaal en lokaal niveau, vloeit de rol van regisseur voort uit de eigen ambitie van het middenbestuur om, in overeenstemming met andere actoren, een oplossing te vinden voor maatschappelijke vraagstukken. De regisseurrol is vooral van belang als de betrokken actoren zelf onvoldoende in staat zijn het proces te organiseren.

Oprachtgever

Indien het middenbestuur de rol van opdrachtgever vervult, ligt het zwaartepunt niet bij het proces, maar bij het *toewerken* naar uitvoering en realisatie. Het middenbestuur coördineert, terwijl de uitvoering aan andere partijen wordt overgelaten. Het middenbestuur is dus trekker. Zij dient voor het vervullen van deze rol te beschikken over bevoegdheden om realisatie zeker te stellen. Zoals eerder aangegeven, is dit deels afhankelijk van de ruimte die andere partijen bieden. Het is echter ook het middenbestuur zelf dat dient te beschikken over de attitude, competenties en financiële vermogens om opdrachten uit te vaardigen. Er moet sprake zijn van (bestuurlijke) doorzettingsmacht om partijen bij de uitvoering te betrekken. In tegenstelling tot een intermediaire positie heeft het middenbestuur als opdrachtgever een bovengeschatte, hiërarchische positie ten opzichte van andere partijen (opdrachtnemers).

Controleur of toezichthouder

Zoals aan de orde is gekomen in paragraaf 2.5, kan het middenbestuur ook fungeren als controleur of toezichthouder voor (overheids)instanties op regionaal/lokaal niveau (prefectrol). Zij doet dit meestal in opdracht van de nationale overheid. Gezag, autoriteit, zakelijkheid, distantie en onafhankelijkheid zijn belangrijke uitgangspunten bij het vervullen van de rol van controleur of toezichthouder. Er is vanzelfsprekend sprake van een hiërarchische relatie ten opzichte van de actoren die gecontroleerd worden/onder toezicht staan.

2.8 Resumé

In dit hoofdstuk is ingegaan op de voorname kenmerken van het middenbestuur. Er is geen eenduidige definitie van het begrip. Wel wordt overwegend gedoeld op het bestuurlijke niveau tussen lokale en nationale overheden. Voorts wordt het middenbestuur vaak aangewezen als regionaal bestuur. Internationaal is het middenbestuur sinds enkele decennia in opkomst. Hier zijn diverse redenen voor aan te wijzen, zoals de waarborging van regionale identiteiten, de modernisering van het publieke bestel en de Europese ontwikkeling. Twee kwesties keren steeds terug in discussies over het middenbestuur. Ten eerste de gespannen verhouding ten opzichte van andere bestuurlijke niveaus (lokale en nationale overheid) en ten tweede de permanente discussie over de ideale schaal voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. De mate van autonomie beïnvloedt de taken, posities en rollen van het middenbestuur. Er kan in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen landen met een federaal staatsbestel (relatief veel autonomie) en een gecentraliseerd staatsbestel (relatief weinig autonomie). Hoewel het takenpakket per middenbestuur verschilt, zijn er een tweetal taken die relatief vaak worden opgepakt: het toezicht en de controle op lokale overheden en de ruimtelijke ordening of planning. Het verschil tussen een breed en een smal middenbestuur heeft vooral betrekking op het al dan niet verrichten van taken in het mensgerichte domein. De positie van het middenbestuur wordt beïnvloed door de opstelling van andere bestuurlijke actoren. Om een helder beeld van de positie van een middenbestuur te verkrijgen, is het wenselijk naast de institutionele positie ook de feitelijke positie mee te wegen (ontleend

aan economische, bestuurlijke en politieke aspecten). Vier ideaaltypische rollen van het middenbestuur kunnen worden onderscheiden. De rol van intermediair betekent dat het middenbestuur zich richt op het verbinden van posities en belangen van andere actoren. De rol van regisseur vloeit hier uit voort, maar in dat geval kiest het middenbestuur zelfstandig voor regie en leiderschap. In het geval van opdrachtgever is het middenbestuur de sturende partij in de realisatie. Tenslotte kan het middenbestuur de rol van controleur/toezichthouder op zich nemen.

Hoofdstuk 3 Provinciaal bestuur

In dit hoofdstuk staan de voorname kenmerken van het provinciaal bestuur centraal. De term middenbestuur wordt in Nederland gebruikt als synoniem voor het provinciaal bestuur. Hoewel het middenbestuur kan worden opgevat als meer dan de provinciale bestuurslaag alleen, is het provinciaal bestuur wel als vertrekpunt verkozen. Zij is niet de enige, maar wel een van de belangrijkste actoren op het bestuurlijk middenniveau. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de historisch bestuurlijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het provinciaal bestuur. Vervolgens komen de fundamenteën van het binnenlands bestuur, waarin provincies functioneren, aan bod. In de daaropvolgende paragrafen worden de taken, posities en rollen van het provinciaal bestuur beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de achtergronden van differentiatie, alsook de permanente discussie ten aanzien van de toekomst van het Nederlandse middenbestuur.

3.1 Historisch bestuurlijke ontwikkelingen

Beschouwingen en analyses met betrekking tot het Nederlandse middenbestuur beginnen over het algemeen met een schets van de historisch bestuurlijke ontwikkelingen (Toonen, 1992, Berkhout, 1996, Rob, 1999, De Vries, 2003). In hoofdstuk 2 is reeds gewezen op de relevantie van dergelijke ontwikkelingen voor het hedendaagse profiel van het middenbestuur. De geschiedenis geeft inzicht in de tradities, taken, posities en rollen die de provincies kenmerken. In deze paragraaf komen de belangrijkste historisch bestuurlijke ontwikkelingen aan bod vanaf de late Middeleeuwen. De beschrijving is ontleend aan diverse historische beschouwingen (Toonen, 1992, Berkhout, 1996, Rob, 1999, Nomden, 1999, De Vries, 2003).

1600-1795 Ontbreken van een bestuurlijk machtscentrum

Hoewel na de Unie van Utrecht (1579) en het uitroepen van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1648) de macht van het gecentraliseerde gezag (de Staten-Generaal) toeneemt, is er tot aan het einde van de achttiende eeuw in Nederland geen sprake van één machtig bestuurlijk centrum. De bestuurlijke autonomie van gewesten en provincies is groot. Er wordt ook wel gesproken van een periode van bestuursparticularisme. De macht is geconcentreerd op het niveau van wat heden ten dagen wordt aangeduid als het middenbestuur: de provincies en de gewesten.

1795-1848 Centralisering van de macht

Na de invasie van de Fransen in 1795 ontstaat de Bataafse Republiek. In het begin is er strijd tussen de voorstanders van een op uniformiteit en centraal gezag gebaseerde staatsvorm en de voorstanders van (voortzetting van) een stelsel met gevestigde en bestuurlijke vrijheden (federalisme). De strijd wordt beslist in het voordeel van de centralisten. Het gevolg is dat er een gecentraliseerde staatsvorm ontstaat, zoals in meerdere Europese landen gedurende deze periode gebeurt. In Nederland betreft het een trendbreuk met de tot dan toe geldende machtsverhoudingen tussen een zwakke nationale staat en een sterk regionaal bestuur.

Ten tijde van zowel de Bataafse Republiek, het Koninkrijk Holland, de Franse provincie van het keizerrijk en uiteindelijk het begin van het Koninkrijk der Nederlanden, zijn de provincies in het staatsbestel een verlengde van het gecentraliseerde, nationale gezag. In de grondwetgeving van 1814/1815 krijgen de provincies een marginale positie. Zij hebben geen recht op eigen inkomsten en de koning houdt via de Commissarissen van de Koningin toezicht op de Staten. Pogingen van de provincies om een sterkere positie te verwerven worden door het centrale gezag met kracht bestreden.

1848-1945 Basis voor fragmentatie en differentiatie

In 1848 legt Thorbecke de basis voor de huidige Nederlandse bestuursorganisatie, oftewel de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In de Grondwet van 1848 en de Provinciewet van 1850 wordt vastgelegd dat de provincies verantwoordelijkheid dragen voor het eigen territorium. In de praktijk blijft het takenpakket van de provinciale bestuurslaag echter beperkt tot het toezicht op gemeenten en waterschappen alsook de aanleg en het beheer van bruggen en kanalen. Pas in 1930 krijgen de provincies er een belangrijke regionale taak bij, namelijk de streekplanning.

De provincies spelen nauwelijks een rol bij de modernisering, activering en institutionele integratie die zich aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw in Nederland afspeelt. Het zijn de rijksoverheid, gemeenten en maatschappelijke organisaties die de zorg en verantwoordelijkheid voor regionale vraagstukken onderling verdelen. Gemeenten brengen samenwerkingsverbanden tot stand, de rijksoverheid stelt gedeconcentreerde diensten in en het particulier initiatief roept functionele regio's in het leven. 'Het resultaat is zowel in territoriaal als in functioneel opzicht een indrukwekkende mate van fragmentatie en differentiatie' (Rob, 1999: 11). Op beleidsterreinen als de sociale zekerheid, zorg, onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting ontwikkelt zich tussen het gemeentelijk niveau en de rijksoverheid een ingenieus en complex systeem van middenbestuur. De gemeenten, het maatschappelijk middenveld en het rijk hebben de regie in handen, terwijl er voor de provincies slechts een rol op de achtergrond is weggelegd.

Hoe heeft deze situatie kunnen ontstaan, waarom hebben de provincies geen belangrijkere rol gespeeld? In de literatuur (Toonen, 1992, 2005, Berkhout, 1996, Geelhoed et. al., 2002, Boogers & Hendriks, 2006) wordt een tweetal bestuurlijke tradities als verklaring aangewezen: (1) het unitarisme en (2) de verzuiling, ook wel (meso)corporatisme genoemd.

Na voltooiing van de gedecentraliseerde eenheidsstaat halverwege de negentiende eeuw, bestaat er bij zowel Rijk als gemeenten angst voor een terugkeer naar de Zeven Provinciën. Een staatsbestel op basis van unitarisme wordt geprevaliseerd boven federalisme. Het zijn de provincies die verantwoordelijk worden gehouden voor het falen van de federale Republiek. Zij worden daarom -ondanks de constitutionele verankering van bevoegdheden- zoveel mogelijk buiten de maatschappelijke vraagstukken op regionaal niveau gelaten. Als aan het einde van de negentiende eeuw de tijd eindelijk rijp lijkt om de provincies in te zetten bij opkomende regionale vraagstukken is er inmiddels een alternatief voorhanden: de maatschappelijke zuil. Het maatschappelijke leven voltrekt zich in deze periode voor een belangrijk deel binnen de door levensbeschouwelijke scheidslijnen gemarkeerde zuilen. Omdat in de meeste delen van het land één van de zuilen de overhand heeft, worden regionale en interregionale vraagstukken bij voorkeur binnen het sociale netwerk van de zuil opgelost. Versterking van de provinciale bestuurslaag wordt als onwenselijk gezien omdat dit een bedreiging vormt voor de machtsbasis van de zuilen. Toonen (2003, 2005) veronderstelt dat het meso-corporatisme de ontwikkeling van het provinciaal bestuur in belangrijke mate heeft geremd. Zolang de zuilen een regulatieve functie vervullen, is de weg naar een sterkere positie en grotere rol van de provincie afgesneden, aldus Toonen.

1945-heden: hervormingsplannen zonder fundamentele wijzigingen

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is er in Nederland veel aandacht voor de wijze waarop regionale vraagstukken moeten worden aangepakt. Met enige regelmaat verschijnen er adviezen waarin voorstellen worden gedaan voor schaalverkleining, schaalvergroting, schaaldifferentiatie en een andere taak- en rolopvattingen van provincies of regionale verbanden (zie Figuur 3.2 aan het einde van dit hoofdstuk voor een integraal overzicht van de belangrijkste voorstellen en plannen). Opvallend is dat deze initiatieven niet of nauwelijks geleid hebben tot fundamentele wijzigingen. De resultaten zijn marginaal en vluchtig (Geelhoed et. al. 2002). De fundamenten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn grotendeels onveranderd gebleven.

Desalniettemin weerhoudt dit commissies, adviesorganen, belangenorganisaties, het Rijk en de provincies er niet van om steeds weer met nieuwe voorstellen te komen voor de inrichting van het middenbestuur. Het regionale en provinciale vraagstuk staat onverminderd in de belangstelling. Interessant daarbij is dat de recente plannen soms sterke gelijkenissen vertonen met vroegere plannen voor hervorming. In paragraaf 3.8 wordt uitvoeriger ingegaan op de discussie over de toekomst van het Nederlandse middenbestuur.

3.2 Fundamenten van het binnenlands bestuur

Een metafoor die in de literatuur veelvuldig terugkomt is het 'Huis van Thorbecke' (Bordewijk, 1999, Toonen, 2005, Engels, 2006). Dit huis is volgens Toonen (1987) gestoeld op een drietal principes:

- de gedecentraliseerde eenheidsstaat;
- een drietal bestuurslagen met afgebakende bevoegdheden voor iedere bestuurslaag;

- legitimatie op basis van algemene verkiezingen.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat verwijst naar de structuur van het binnenlands bestuur, die in 1848, onder aanvoering van Thorbecke, grondwettelijk is vastgelegd. Met de paradoxale term wordt bedoeld dat Nederland één staatsverband is, waarin behalve de rijksoverheid (het centrale bestuur) ook provincies en gemeenten (het decentrale bestuur) zijn aangewezen als grondwettelijke bestuurslagen. De drie bestuurslagen hebben zelfstandige bevoegdheden op het eigen grondgebied. Zij onderscheiden zich door het vervullen van specifieke functies (Dijkgraaf, 1998):

- Het *Rijk* heeft een kaderscheppende en leidinggevende functie. Zij zet de hoofdlijnen van het beleid uit en scheidt daarbij de algemene wettelijke en financiële randvoorwaarden;
- De *provincie* functioneert als intermediair. Zij is de coördinerende bestuurslaag, met een conflictbeslechtende en toezichhoudende taak;
- De *gemeente* heeft een uitvoerende taak en beschikt daarnaast over enkele autonome taken.

Behalve eenheidsstaat is Nederland territoriaal gedecentraliseerd. De drie kernbegrippen die daarbij horen zijn *medebewind*, *autonomie* en *toezicht*. De rijksoverheid geeft provincies en gemeenten opdracht om taken en bevoegdheden binnen vooraf gestelde kaders uit te voeren. Decentrale overheden zijn verplicht hier navolging aan te geven. Er is sprake van medebewind. De gedecentraliseerde bestuurslagen beschikken daarnaast over een zekere mate van autonomie. Zij hebben de bevoegdheid om initiatieven op het eigen grondgebied te ontwikkelen en uit te voeren. Dit regime wordt een ‘open huishouding’ genoemd. Middels toezicht wordt de eenheid in het bestuurlijk stelsel gewaarborgd. De rijksoverheid heeft de grondwettelijke bevoegdheid om alle besluiten van lagere overheden te vernietigen, voor zover deze in strijd zijn met de wet of het nationaal belang (Neelen et. al., 2003).

Na 160 jaar zijn de fundamenten die Thorbecke in 1848 heeft gelegd nog steeds van toepassing op het huidige staatsbestel (Toonen, 1987, 2005, OECD, 2007). Gezien de stabiliteit van het stelsel is het niet verwonderlijk dat plannen voor hervorming van het middenbestuur nauwgezet worden getoetst aan de beginselen van het Huis van Thorbecke. Critici vinden dat het model te star is en niet meer volstaat in de huidige samenleving en politiek-bestuurlijke praktijk. Toonen (1987, 2005) brengt daar tegenin dat het stelsel van Thorbecke niet dient te worden opgevat als een statisch en uniform mechanisme. Hij benadrukt dat het Huis van Thorbecke ruimte open laat voor differentiatie en pluriformiteit. De intenties van Thorbecke moeten niet worden opgevat als blauwdruk, maar als een intelligent ontwerp voor een staatkundige structuur die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. In plaats van een bouwwerk is het bij uitstek een levend organisme, dat ruimte laat voor een gedifferentieerd en meervoudig middenbestuur (Toonen, 2005).

Voorts stelt Toonen (1987) dat het pertinent onjuist is het Huis van Thorbecke op te vatten als een klassiek hiërarchisch systeem. Het moet juist gezien worden als een maatschappelijk besluitvormingssysteem; een open systeem waarin de afzonderlijke drie delen *gelijkelijk betrokken zijn op het geheel*: de publieke taak. Het lagere gezag participeert in beslissingen van het hogere gezag, maar dit gebeurt op basis van overleg en consensus en niet op basis van bevel. Er is dus niet zozeer sprake van een hiërarchische maar een ‘holarchische’ interpretatie van de eenheidsgedachte (Toonen, 1987).

3.3 Taken van het provinciaal bestuur

Zoals weergegeven in de vorige paragraaf heeft het provinciaal bestuur de verplichting naar de rijksoverheid om medebewindstaken uit te voeren. Daarnaast is er de open huishouding, hetgeen provincies tot op zekere hoogte de vrijheid geeft om te beslissen over een deel van het takenpakket. Ondanks de open huishouding blijkt dat provincies de activiteiten concentreren op een aantal specifieke thema's. Toonen (2005) stelt dat provincies weinig gebruik maken van het recht op autonomie. Zij laten zich, in tegenstelling tot gemeenten, vooral zien als uitvoerders van wettelijke medebewindstaken. Mede hierdoor bestaat redelijke consensus over datgene wat tot het takenpakket van de provinciale overheid behoort.

Het provinciaal bestuur is vooral actief in het fysiek-ruimtelijke domein (ruimtelijke ordening & ontwikkeling, milieu, water, landelijk gebied, infrastructuur) en in het houden van toezicht op de

gemeenten en waterschappen (Berkhout, 1999, Rob, 1999, Hoetjes, 2000, Hendriks, 2002, De Vries, 2003, Neelen et. al., 2003). Hoewel het de afgelopen jaren aan belang heeft ingeboet, hebben provincies nog steeds een belangrijke planning- en orderingsstaak op de beleidsterreinen ruimte, water, natuur en milieu. Er wordt in dit verband ook wel gerefereerd aan de 'klassieke taken van het provinciaal bestuur' (Geelhoed, 2002).

Het provinciaal bestuur heeft nauwelijks wettelijke taken in het mensgerichte domein (onderwijs, arbeid, zorg, cultuur). De verklaring ligt, zoals beschreven in paragraaf 3.1, voor een belangrijk deel in het proces van verzuiling. Tot in de jaren zestig van de vorige eeuw zijn het de maatschappelijke zuilen geweest die, in samenspraak met de lokale en rijksoverheid, zich hebben ontfemd over de mensgerichte overheidstaken. De provincies zijn daarbij herhaaldelijk gepasseerd. Zijdeveld (1994) vindt dat er sindsdien weinig is veranderd. Zijn stelling is dat de ontzuiling een mythe is die nooit heeft plaatsgevonden. De maatschappelijke organisaties van de zuilen bestaan nog steeds. Na de totstandkoming van de verzorgingsstaat hebben zij zich getransformeerd tot een (nieuw) maatschappelijk middenveld, dat inmiddels ten dienste staat van de centrale overheid. In Nederland liggen de mensgerichte taken daarom voor een belangrijk deel nog steeds bij de verzuilde organisaties en de centrale of lokale overheden¹. Bovendien is er sprake van een sterke mate van differentiatie en fragmentatie (zie paragraaf 3.7). Toonen (2005) beweert dat er door het passeren van de provincies een kans blijft liggen. De uitvoering van mensgerichte overheidstaken kan weliswaar op lokaal niveau gebeuren, maar het provinciaal bestuur is de bestuurlijke partner bij uitstek voor kwaliteitsbewaking, dekking, coördinatie en integratie op een hoger niveau.

Peters (2007) beschrijft een trend dat provincies, ondanks het ontbreken van medebewindstaken, wel degelijk mensgerichte taken oppakken. Zij maken gebruik van het recht van de open huishouding. Dit uit zich overwegend in kleinschalige projecten, met als doel de sociaal-culturele structuur te versterken. De resultaten van dergelijke projecten worden door Peters in twijfel getrokken. Er is sprake van overlap met de (wettelijke) taken van andere overheden (vooral gemeenten). De provincie maakt zichzelf belangrijk (opgeblazen bestuur), hetgeen resulteert in onnodige bestuurlijke drukte. Deze kritiek klinkt ook door in recente publicaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), zoals 'het Manifest van de gemeenten' (2006) en 'De eerste overheid' (2007). In dergelijke publicaties wordt steevast gepleit voor een duidelijker afgebakend takenpakket van provincies en zelfs een gesloten huishouding. De gedachte is dat wanneer het provinciaal bestuur zich concentreert op haar klassieke taken in het fysiek-ruimtelijke domein, zij zich niet meer hoeft bezig te houden met taken die ook al door lokale overheden opgepakt worden (www.vng.nl).

Uit publicaties van de provinciale koepelorganisatie IPO (Interprovinciaal Overleg) komt een andere zienswijze naar voren. Zo is Toonen (2005) van mening dat provincies juist nog te weinig gebruik maken van de autonomie om zelfstandig taken op te pakken. De toenemende vervlechting van beleidsterreinen betekent dat provincies het zich niet langer kunnen permitteren om de taken te beperken tot het fysiek-ruimtelijke domein. Er ligt een belangrijke opgave in het verbinden van fysiek-ruimtelijke en sociaal-culturele aspecten. In het verlengde daarvan wijzen Geelhoed et. al. (2002) en Gualini & Salet (2005) op het belang van de beleidscoördinerende taak van provincies. Zij verbinden beleidsprocessen op het bestuurlijk middenniveau tussen verschillende actoren.

3.4 Positie van het provinciaal bestuur

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende dimensies met betrekking tot de positionering van het middenbestuur behandeld. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de constitutionele, economische, bestuurlijke en politieke dimensie (Larsson et. al., 1999). Teneinde een beeld te verkrijgen van de positionering van het provinciaal bestuur in Nederland, wordt in het onderstaande aangegeven hoe deze bestuurslaag zich per dimensie heeft ontwikkeld.

¹ Een uitzondering is de provinciale taak ten aanzien van de jeugdzorg. Op basis van de Wet op de Jeugdzorg zijn de provincies sinds 1 januari 2005 verantwoordelijk voor de planning, beleid en financiering van de bureaus Jeugdzorg en het jeugdzorgaanbod.

Constitutioneel: Boogers en Hendriks (2005, 2006) concluderen dat het provinciaal bestuur, als onderdeel van de Nederlandse constitutie, een stevige positie heeft. In de Grondwet is vastgelegd dat er sprake is van een bestuurslaag die behoort tot het Nederlands staatsbestel: een democratisch gelegitimeerd provinciaal bestuur met een open huishouding. Hoewel de centrale overheid bovengeschiedt is aan het provinciaal bestuur, beschikken provincies over een redelijke mate van autonomie. Zij mogen zelfstandig taken ontwikkelen en uitvoeren, zolang deze niet in strijd zijn met het nationaal belang.

Economisch: Op het eerste aanzicht lijkt de economische positie van de provincies stevig. Zij beschikken over een eigen belastinggebied en zijn dus bevoegd om een eigen belasting te heffen². De voornaamste inkomsten komen echter direct uit de schatkist van de rijksoverheid. Deze rijksmiddelen worden uitgekeerd via het Provinciefonds. Daarnaast zijn er specifieke doeluitkeringen, bijvoorbeeld voor de bekostiging van de jeugdzorg of de inrichting van het landelijk gebied. Over het geheel bekeken, is de provincie voor haar functioneren in sterke mate afhankelijk van rijksmiddelen. Het aandeel van de provincies in het totale nationale overheidsbudget is bescheiden: circa 2 procent (Berkhout, 2002, De Vries, 2003, Fikkers, 2006, Peters, 2007). De bijdrage van het Rijk die provincies jaarlijks ontvangen is ongeveer een tiende van de financiële middelen die de gemeenten uitgekeerd krijgen (Bordewijk, 1999). Wat betreft bekostiging nemen de provincies een marginale positie in binnen het Nederlandse openbaar bestuur.

Bestuurlijk: Reeds eerder is geconstateerd dat het aantal taken dat is toebedeeld aan de provincies bescheiden is. De wettelijke taken zijn geconcentreerd in het fysiek-ruimtelijke domein. In het mensgerichte domein hebben de provincies een beperkt aantal taken. Tevens is reeds aan bod gekomen dat de provincies in het verleden herhaaldelijk zijn gepasseerd in processen van decentralisatie en deconcentratie van rijkstaken. Voor de uitvoering van taken op bovenlokaal niveau is regelmatig gekozen voor andere actoren. Voorts zijn herhaaldelijk geheel nieuwe instituties op het bestuurlijk middenniveau in het leven geroepen, naast de provincies.

Provincies beschikken over een redelijke mate van autonomie met betrekking tot de uitvoering van wettelijke taken. Op de meeste beleidsterreinen is sprake van kaderwetgeving. Ten aanzien van de autonome taken geldt (vanzelfsprekend) dat de vrijheid groot is. De enige wettelijke restrictie is dat provincies binnen de kaders van het nationale beleid/belang moeten blijven.

Politiek: Om de vier jaar worden de leden van Provinciale Staten gekozen; de volksvertegenwoordiging van de provincie. De opkomst bij deze verkiezingen ligt al geruime tijd onder de 50%. De democratische legitimatie van het provinciaal bestuur staat onder druk (Hoetjes, 2000, Hendriks, 2002, De Vries, 2003, Peters, 2007). Geconstateerd wordt dat de provinciale democratie nauwelijks leeft onder de bevolking (Hendriks, 2002). In vrijwel alle provincies domineren politieke partijen die ook op lokaal en landelijk niveau actief zijn. Verondersteld wordt dat actuele thema's in de landelijke politiek de verkiezingen voor Provinciale Staten domineren (Hoetjes, 2000). Provinciale thema's komen weinig aan bod. De laatste verkiezingen voor Provinciale Staten in maart 2007 zijn in de media getypeerd als het moment waarop de bevolking een eerste oordeel geeft over het pas aangetreden kabinet Balkenende IV. Provinciale politici en bestuurders staan, in vergelijking met collega's op landelijk of stedelijk niveau, bekend als weinig gezaghebbend. De provincie wordt ervaren als een soort van troostprijs voor uitgerangeerde politici (Bordewijk, 1999).

Sociaal-culturele aspecten zijn nog niet benoemd. Er bestaan in Nederland grote verschillen tussen provincies voor wat betreft regionale identiteit. Waar in het westen van Nederland (Zuid-Holland, Noord-Holland) het provinciebesef vrijwel afwezig lijkt te zijn, is het in het zuiden (Noord-Brabant, Limburg) en noorden van het land (Groningen, Friesland, Drenthe) sterker aanwezig. Hoetjes (2000) merkt daarbij echter op dat de provinciale identiteit nergens in Nederland zo sterk is dat er een (partij-) politieke kracht van betekenis uit voortkomt, zoals in sommige andere Europese landen (Spanje, Italië, België) het geval is.

² De provinciale opslag op de motorrijtuigenbelasting, ook wel de 'provinciale opcenten' genoemd, is de bekendste vorm van belasting.

In hoofdstuk 2 is gewezen op de dichotomie tussen de formele, institutionele positie versus de feitelijke positie van het middenbestuur in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur. Deze dichotomie is van toepassing op de positie van het provinciaal bestuur in Nederland. Boogers & Hendriks (2005, 2006) veronderstellen dat in de staatsrechtelijke context het provinciaal bestuur (ook in internationaal opzicht) een stevige positie heeft. Er is sprake van een democratisch gelegitimeerd bestuur met een open huishouding en een grondwettelijke verankering. Tegelijkertijd constateren beide auteurs dat het provinciaal bestuur, ondanks deze sterke basis, in de praktijk van het openbaar bestuur een bleek profiel heeft (Hendriks, 2002, De Vries, 2003, Kleinfeld, 1999). Het verschil tussen de institutionele en feitelijke positie is kenmerkend (Berkhout, 1999). Op papier nemen provincies, dankzij de constitutionele verankering, een voorname plek in, maar als het gaat om feitelijk bestuurshandelen is sprake van een tamelijk zwakke positie (Boogers & Hendriks, 2006). De Vries (2003) concludeert zelfs dat er sprake is van een continue verzwakking van de positie van de provincies. Hij refereert aan 'een historie van aftakeling', waarbij de provincies in de loop der eeuwen verworden zijn tot de armzalige middenlaag in het Nederlandse openbaar bestuur. Hoetjes (2000) stelt dat in de realiteit van de twintigste en eenentwintigste eeuw de bestuurlijke positie van de provincies is uitgehold.

3.5 Oorzaken en gevolgen van de zwakke positie van het provinciaal bestuur

Neelen et. al. (2003) veronderstellen dat de zwakke positie van de provincies vooral een uitvloeisel is van gebrekkige legitimiteit. Provincies slagen er onvoldoende in om burgers en andere actoren te overtuigen van de relevantie en de kwaliteit van hun handelen. De maatschappelijke aanvaarding van de provincies is beperkt. Welke oorzaken kunnen aan de hand van de literatuur worden aangevoerd voor de gebrekkige legitimering en de zwakke positie van de Nederlandse provincies?

Bestuurlijk historische ontwikkelingen

In paragraaf 3.1 is aan bod gekomen dat bestuurlijk historische ontwikkelingen een belangrijke verklarende factor zijn voor de zwakke positie van het provinciaal bestuur. Gewezen is op de verzuiling. Deze maatschappelijke ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de provincies met name op het mensgerichte domein enkele keren zijn gepasseerd. Berkhout (1996) refereert aan de structurele onderuitputting van een potentieel nuttige bestuurslaag.

Schaalniveau

Gualini & Salet (2002) wijzen het kleine schaalniveau aan als oorzaak voor de zwakke positie van het provinciaal bestuur. Omdat provincies te klein zijn kunnen zij geen sterke positie claimen. Het schaalniveau wringt zich met name in de stedelijke gebieden. De afstand tussen provincie en de expanderende stedelijke netwerken is te klein. Zij zitten teveel in elkaars vaarwater. Dit resulteert in concurrentie en rivaliteit (zie hoofdstuk 4).

Concurrentie en rivaliteit

In de loop der tijd is er differentiatie ontstaan op het bestuurlijk middenniveau (zie paragraaf 3.7). Dit heeft geresulteerd in beleidsconcurrentie tussen provincies en andere bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren. Provincies hebben de strijd herhaaldelijk verloren, hetgeen met name in het voordeel heeft gewerkt van diverse vormen van functioneel bestuur. Differentiatie en concurrentie zijn verder toegenomen. Als middenbestuur is de provincie afhankelijk van de politieke machtsverhoudingen om haar heen. Er zijn echter maar weinig partijen die baat hebben bij een sterke positie van de provincies. De rivaliteit is het grootst tussen provincies en steden in het metropolitane gebied. De lokale overheden hebben daar meestal een stevige positie, ook op regionaal niveau, waar de provincies zich manifesteren (Bordewijk, 1999, Kleinfeld, 1999, Hoetjes, 2000, Gualini & Salet, 2002, Salet et. al., 2003).

Weinig spektakel

De provinciale taken en rollen worden door de meeste burgers als weinig spectaculair ervaren. Provincies houden zich nauwelijks bezig met activiteiten die in de perceptie van burgers (en soms ook bestuurlijke

actoren) als belangrijk en positief worden beoordeeld³ (Neelen et. al., 2003). Berkhout (1999) en Peters (2007) stellen dat de provincie een ramp is voor communicatieadviseurs en journalisten. De rol van intermediair betekent dat zij het meest ondankbare ter hand moeten nemen, namelijk andere partijen in staat stellen te scoren (Berkhout, 1999). De provincie cijfert zich weg en is in zekere zin onzichtbaar (Van Dam et. al., 1996). Intermediëren neemt veel tijd in beslag. De provincie is irritant voor bestuurders die snel resultaat willen zien, politiek willen scoren, de krant willen halen, herkenbare beslissingen willen nemen en voortvarende uitvoering van die beslissingen willen bewerkstelligen (Berkhout, 1999, Rob, 1999).

Negatief imago

Naast onzichtbaarheid, hebben de provincies ook te maken met een negatief imago (Peters, 2007). Dit negatieve imago is buitengewoon hardnekkig. De provincie wordt vooral verweten (Berkhout, 1999):

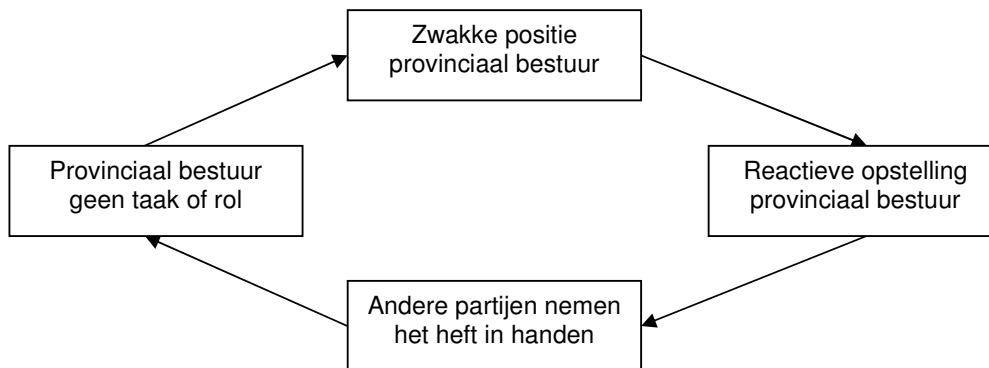
- gebrek aan daadkracht (risicomijdend, geen knopen doorhakken, pappen en nat houden);
- gebrek aan integraliteit (teveel gericht op alleen het fysiek-ruimtelijke domein);
- gebrek aan helderheid en consistentie (geen missie, geen gezicht, onzichtbaar).

Reactieve houding

Berkhout (1999) vindt dat provincies een afstandelijke, schuwe en risicomijdende houding hebben. Zij zijn volgend en lijdzaam: oppakken wat (nog) niet aan anderen is toebedeeld, in plaats van zelf het initiatief nemen om ergens voor te gaan. De provincies doen weinig om de eigen positie te verbeteren. De zwakke positie hebben zij daarom deels aan zichzelf te wijten.

Oorzaak en gevolg van de zwakke positie van het provinciaal bestuur zijn niet eenduidig te scheiden. Concurrentie en rivaliteit vormen een belangrijke oorzaak voor de bescheiden positie van het provinciaal bestuur, maar de nog sterkere differentiatie en concurrentie die hieruit voortvloeit, kan weer worden opgevat als een gevolg van de zwakke positie van het provinciaal bestuur. Hetzelfde geldt voor de reactieve houding. Dat provincies zich lijdzaam en volgend opstellen is deels te herleiden naar een zwakke positie. Tegelijkertijd betekent de zwakke positie dat provincies in de praktijk geen stempel kunnen drukken en daardoor uit zichzelf een reactieve houding aannemen. Er is sprake van een zichzelf versterkend effect, oftewel een vicieuze cirkel van de zwakke positie van het provinciaal bestuur (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Vicieuze cirkel van de zwakke positie van het provinciaal bestuur



Is doorbreking van de vicieuze cirkel mogelijk of hebben provincies de zwakke positie te accepteren? De laatste jaren werken de provincies hard aan verbetering van de positie. Een belangrijke aanleiding is de zogeheten BoN-discussie⁴, welke begin jaren negentig is gevoerd. De positie en het functioneren van

³ Zie het ontbreken van taken in het mensgerichte domein. De verantwoordelijkheid ligt voor een belangrijk deel bij de Rijksoverheid of de gemeenten.

⁴ De discussie vloeit voort uit de drie Nota's Bestuur op Niveau (BoN), welke begin jaren negentig zijn verschenen. Zie ook figuur 3.2 (aan het einde van hoofdstuk 3).

provincies zijn toentertijd openlijk ter discussie gesteld, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een 'ontwerp Kaderwet bestuur in Verandering'. De intentie van de nationale overheid was 20 tot 30 regio's te vormen tussen Rijk en gemeenten. De provincies zouden in huidige vorm op den duur verdwijnen⁵ (Zijdeveld. 1994).

De BoN-discussie, de Kaderwet en de vorming van stadsregio's, lijken provincies te hebben wakker geschud (Berkhout, 1999, Geelhoed et. al., 2002, Hendriks, 2002, Peters, 2007). Zij nemen in toenemende mate zelf het initiatief voor een andere aanpak. Dit heeft geresulteerd in een drietal veranderingen, welke de positie van het provinciaal bestuur op termijn moeten versterken (Berkhout, 1999, Geelhoed et. al., 2002, Neelen et. al., 2003):

- *Gebiedsgericht werken*. De provincie treedt steeds vaker op als gebiedsregisseur, die actoren van verschillende signatuur en op verschillende niveaus achter een gemeenschappelijke visie voor een gebied probeert te krijgen (zie ook paragraaf 3.6);
- *Interprovinciale samenwerking op landsdeelniveau*. De provincies kiezen in toenemende mate voor een gemeenschappelijke opstelling, resulterend in het voordeel van een hoger schaalniveau;
- *Cultuurverandering*. De provincies werken aan een herkenbaar, interactief en resultaatgericht bestuur. Er wordt op deze manier toegewerkt naar de functie van regionale probleemoplosser.

Hoewel er overwegend waardering bestaat voor het initiatief van de provincies om zich steviger te positioneren en te kiezen voor een duidelijker profiel (Berkhout, 1999, Geelhoed, 2002, Toonen, 2005), zijn er ook kritische beschouwingen. In het voorjaar van 2007 trekt Klaartje Peters met haar boek '*Het opgeblazen bestuur*' de aandacht naar zich toe. Haar stelling is dat het provinciaal bestuur door de nieuwe manier van werken is doorgeschooten in het verwerven van een stevigere positie (de provincie lijdt aan profileringsdrang). Door zich almaar te richten op nieuwe beleidsterreinen maken provincies zich belangrijker dan ze in feite zijn. Andere bestuurslagen, vooral gemeenten, ondervinden daar last van. Het maatschappelijk rendement van de provinciale inspanningen is te beperkt: veel grote woorden, weinig haalbare ambities. Provincies zijn verworden tot projectmachines. Structurele maatregelen worden uit het oog verloren en klassieke taken worden verwaarloosd. De aandacht is gericht op het verkopen van de provincie; er wordt teveel aandacht besteed aan zichtbaarheid en imago. De provincie maakt zich daarmee belangrijker dan zij in feite is.

3.6 Rollen van het provinciaal bestuur

De provincies zijn al vroeg ingeklemd geraakt tussen de grotere en concurrerende belangen van andere actoren. Het bemiddelen, schikken en plooiën is daarom volgens Toonen (1992, 2005) al sinds de Republiek het adagium van provinciaal besturen. Kleinfeld (1999) wijst op de financiële en politieke resources van de provincies die altijd beperkt zijn gebleven. Provincies zijn in zekere zin gedwongen de zwakke positie te compenseren. Dat heeft geleid tot een specifieke rol, ook wel het *unique selling point* van de provincie genoemd. Deze specifieke rol bestaat uit een tweetal elementen: *integreren* en *intermediëren*. Berkhout (1999) en Toonen (2005) wijzen op de provinciale rol als 'mesobestuur sui generis', oftewel de unieke rol van het middenbestuur in het Nederlandse openbaar bestuur.

Bestuurlijke integratie (*rol als integrator*) kan worden omschreven als het bereiken van consensus over en het gezamenlijk vorm geven aan oplossingen voor regionale maatschappelijke vraagstukken, binnen een gefragmenteerd stelsel van mensen, middelen en beleidssectoren (Rob, 1999). Teneinde bestuurlijke integratie te bewerkstelligen is het van belang verbanden aan te brengen, verbanden bindend te maken en ontschottend te werken op het beleid van Rijk, gemeenten en maatschappelijke initiatieven (Berkhout,

⁵ Onder de Kaderwet zijn een aantal regionale verbanden (openbare lichamen) ingesteld. Het plan was deze op den duur om te vormen tot een stadsregio. Nadat de bevolking van Amsterdam en Rotterdam zich echter tegen een stadsregio hadden uitgesproken is de Kaderwet ingetrokken. De oude Kaderwetgebieden zijn blijven bestaan en opereren inmiddels krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gebieden staan ook bekend als (Wgr-)plusregio's. Sinds 1 januari 2006 zijn er zeven plusregio's: Regio Twente, Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN), Bestuur Regio Utrecht (BRU), Stadsregio Amsterdam (ROA), Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam (SRR), Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE) en Parkstad Limburg (www.stadsregios.nl).

1999). Dit laatste heeft ook betrekking op de tweede component van de provinciale rol, namelijk 'intermediëren'. Om te komen tot bestuurlijke integratie is het van groot belang gezamenlijkheid na te streven en consensus te bereiken. De provincie als intermediair is geen beleidsbepaler, maar een procesarchitect die de randvoorwaarden stelt. Er wordt in dit verband ook wel gerefereerd aan de makelaarsrol (Kleinfeld, 1999).

In de praktijk vloeien de rollen van integreren en intermediëren in elkaar over. De resultante is *horizontale en verticale beleidsintegratie* (Berkhout, 1999). Horizontale beleidsintegratie heeft betrekking op de integratie tussen verschillende beleidssectoren en belangen. Verticale integratie betreft de integratie tussen verschillende bestuurslagen, zoals Rijk en gemeenten.

Het bewerkstelligen van gezamenlijkheid en het zoeken naar consensus betekent dat het provinciaal bestuur veelal niet de partij is die zelf de knopen doorhakt. Zij organiseert het proces, maar laat andere partijen scoren. Dwang en rigiditeit passen niet bij de klassieke provinciale rol (Berkhout, 1999, Rob, 1999). In het maatschappelijk debat klinkt regelmatig de roep om een moderner en sterker middenbestuur; provincies die voortvarend optreden, spierballen tonen en juist wel de knopen doorhakken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (1999) waarschuwt voor provincies die gericht zijn op dwang en rigiditeit. Dit komt de integrerende, intermediërende rol van het provinciaal bestuur niet ten goede. Een hardere opstelling betekent dat de provincie sneller met gemeentebesturen, maatschappelijke organisaties en de rijksoverheid in conflict kan komen. Knopen doorhakken is een signaal voor falen in plaats van succes. In dit verband kan worden gewezen op de metafoor van kraakbeen, geformuleerd door Zijdeveld (zie paragraaf 2.7). Als kraakbeen hard wordt dan breekt het (Rob, 1999).

Berkhout (1999) en Geelhoed et. al. (2002) constateren dat de rol van de provincie steeds ruimer opgevat wordt. Niet langer is deze rol sec afhankelijk van de positie tussen Rijk en gemeenten. De relatie tot het geografisch territorium wint aan betekenis. Voorts worden de begrippen gebiedsgericht, interactief en integraal belangrijker. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van de provincie als gebiedsregisseur. Het uitgangspunt daarbij is dat maatschappelijke problemen leidend zijn. Vanuit haar rol als integrator tracht de provincie te komen tot een gezamenlijke en ontokerde aanpak van regionale maatschappelijke problemen (integraal). Zij neemt daarin, meer dan voorheen, zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid, ook waar het gaat om het formuleren van oplossingsstrategieën (Kleinfeld, 1999). In lijn met de intermediërende rol tracht de provincie haar belangrijkste bestuurlijke partners, zoals gemeenten en maatschappelijke organisaties, van begin af aan bij de beleidsvorming rondom maatschappelijke vraagstukken te betrekken (interactief).

Volgens de meeste auteurs heeft de klassieke integrerende, intermediërende en interactieve rol van provincies, ook bij gebiedsgericht werken, belangrijke meerwaarde. Wat verandert is de pro-actieve, voortvarende houding van de provincie als eigenaar van een maatschappelijk vraagstuk. De provincie maakt bewuster gebruik van haar unieke rol als integrerend en intermediërend middenbestuur om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het centraal stellen van een maatschappelijk vraagstuk kan conflicteren met de medebewindstaken, instrumenten en financiële middelen waar de provincie de beschikking over heeft. Vraagstukken in het mensgerichte domein worden minder eenvoudig opgepakt dan vraagstukken in het fysiek-ruimtelijke domein. Het beperkte instrumentarium van provincies heeft dus invloed op de gebiedsgerichte rol die zij op zich kunnen nemen.

Hoewel een hiërarchische verhouding ten opzichte van andere actoren de provincies vreemd is, vervullen zij op basis van wettelijke taken wel een rol als controleur en/of toezichthouder voor de rijksoverheid. Er wordt in dit verband gesproken van de prefectrol van het provinciaal bestuur. Toezicht en controle hebben betrekking op de lagere overheden: gemeenten en waterschappen. De rol van toezichthouder en/of controleur kan conflicteren met de rol van intermediair, bemiddelaar of gebiedsregisseur. Hoewel de provincie het recht heeft om dwangmaatregelen op te leggen aan lagere overheden, laat zij dit in de praktijk veelal achterwege. Het is hoogst ongebruikelijk dat provincies bij conflicten overgaan tot het geven van een 'aanwijzing' om besluiten af te dwingen. Geconstateerd wordt dat de provincie moeite heeft met het uitvoeren van haar hiërarchische rol (Rob, 1999) en het toepassen van doorzettingsmacht.

Dit is te verklaren uit haar relatief zwakke positie en haar klassieke rol als verbindende intermediair (Bordewijk, 1999).

Resumerend kan worden opgemerkt dat vooral de integrerende en intermediërende rol kenmerkend is voor het provinciaal bestuur. Consensus en overeenstemming vormen de uitgangspunten van het provinciaal handelen. In toenemende mate nemen provincies zelf de regie in handen bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. De unieke provinciale rol komt daarbij van pas. Waar het gaat om het beslechten van conflicten hebben provincies, ondanks een formeel hiërarchische positie en het bijbehorende instrumentarium, moeite met het toepassen van doorzettingsmacht.

3.7 Differentiatie in het Nederlandse middenbestuur: de bestuurlijke lappendeken

In paragraaf 3.2 is geconstateerd dat de fundamenteën van de Grondwet uit 1848 nog immer van toepassing zijn op het binnenlands bestuur. Het Huis van Thorbecke is voor velen een 'heilig huisje'. Desondanks kan geconstateerd worden dat de inrichting van het systeem van drie bestuurslagen geen vaststaand gegeven is (Bordewijk, 1999, Kleinfeld, 1999, Derksen & Schaap, 2004).

In de praktijk van het binnenlands bestuur kan een onderscheid worden gemaakt tussen de constitutioneel verankerde *hoofdstructuur*, oftewel het Huis van Thorbecke, en de niet-constitutioneel verankerde *hulpstructuren*, welke in de loop der tijd aan het Huis zijn toegevoegd (Engels, 2006). Het Huis van Thorbecke heeft talloze aanbouwstukjes gekregen (Bordewijk, 1999, Engels, 2006). Dit heeft geresulteerd in een versnippering op het bestuurlijk middenniveau (Engels, 2006). Hoewel de provincie nog immer een belangrijke rol speelt, bestaat het Nederlands middenbestuur als 'sec de provincie' al lang niet meer. De activiteiten op het bestuurlijk middenniveau worden inmiddels gecoördineerd en uitgevoerd door een breed scala van actoren (Berkhout, 1996, 1999, Hoetjes, 2000). Bestuurlijke differentiatie is een feit (Rob, 1999, Kleinfeld, 1999, Engels, 2006). Er wordt daarom ook wel gesproken van 'een bestuurlijke lappendeken' (Bordewijk, 1999). Engels (2006:6) beschrijft dit als volgt:

'(...) het zogeheten middenbestuur als verzamelnaam voor alles wat zich op bovenlokaal niveau afspeelt. Daaronder worden gerekend de provincies, interprovinciale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op publiekrechtelijke (Wgr) of privaatrechtelijke (convenant) basis, functionele bestuursvormen (waterschappen en functionele regio's als bijvoorbeeld veiligheidsregio's) en gedeconcentreerde rijksdiensten.'

Hoe heeft deze bestuurlijke lappendeken kunnen ontstaan? In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan een tweetal algemene oorzaken. Ten eerste de gespannen verhoudingen tussen middenbestuur en andere bestuurlijke actoren. En ten tweede de permanente discussie over de ideale schaal. Beide aspecten zijn van toepassing op het Nederlandse middenbestuur.

Gespannen verhoudingen tussen bestuurlijke niveaus

Er is vooral sprake van een gespannen verhouding tussen provincies en gemeenten. De twee bestuurslagen ruziën regelmatig over de vraag welke partij waarvoor verantwoordelijkheid draagt en autonome bevoegdheden heeft. Dit geldt in het bijzonder voor vraagstukken in de metropolitane gebieden. Zowel de schaal van gemeenten als provincies sluit in de praktijk onvoldoende aan bij de eigenschappen van deze vraagstukken (zie hoofdstuk 4). Omdat er onduidelijkheid bestaat welke partij waarvoor precies verantwoordelijk is, wordt ook wel gesproken over 'het regionale gat'. In de praktijk worden gedifferentieerde bestuursvormen gekozen om het gat te vullen. Provincies splitsen de organisatie op in regio's en gemeenten gaan samenwerkingsverbanden aan. Ook komt het voor dat het Rijk op decentraal niveau nieuwe rechtspersonen vormt, zoals de politieregio's, de veiligheidsregio's of de Centra voor Werk en Inkomen (Bordewijk, 1999).

Zoektocht naar de ideale schaal

Maatschappelijke ontwikkelingen vergen steeds nieuwe aanpassingen in de structuur van het binnenlands bestuur (Derksen & Schaap, 2004). In de zoektocht naar de ideale schaal heeft de Nederlandse overheid in de loop der tijd ruimte gegeven voor het ontstaan van een gedifferentieerd en gefragmenteerd stelsel van functionele decentralisatie, territoriale decentralisatie, centrale sturing, verzelfstandigd en

geprivatiseerd bestuur (Rob, 1999). Dat is vooral zichtbaar op beleidsthema's, zoals justitie, zorg, sociaal beleid, cultuur, arbeidsvoorziening en onderwijs (Bordewijk, 1999, Boogers & Hendriks, 2006).

Naast de twee klassieke verklaringen voor differentiatie in het middenbestuur, zijn er ook verklaringen aan te wijzen die specifiek van toepassing zijn op de structuur en cultuur van het openbaar bestuur.

Flexibele toepassing van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het door Thorbecke ontworpen grondwettelijk kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft bewezen zich in de loop der tijd aan te kunnen passen aan verschillende maatschappelijke uitdagingen en ontwikkelingen. Juist deze flexibiliteit verklaart volgens Kleinfeld (1999) en Toonen (1987, 2005) waarom het Huis van Thorbecke de tand des tijds heeft doorstaan en nog immer het basisprincipe is voor de bestuurlijke organisatie in Nederland. De resultante van deze flexibele toepassing van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat er in de praktijk een gedifferentieerd systeem van middenbestuur is ontstaan.

Opstelling van de Rijksoverheid

Toonen (1992, 2005) constateert dat de rijksoverheid in de periode na de ontzuiling, er niet voor heeft gekozen om de bestuurlijke betrokkenheid van de provincies op sociaal, economisch of cultureel terrein te vergroten. Hij spreekt van een betrekkelijk geruisloze, functionele regionalisering van het binnenlands bestuur (1987). Het Rijk geeft er de voorkeur aan om taken over te hevelen naar (nieuwe) vormen van functioneel middenbestuur (Hoetjes, 2000, De Vries, 2003). Vrijwel elk beleidsveld kent een eigen bestuurlijke regionale indeling. Het betreft organisaties van particulier initiatief, uit de overlegeconomie, zelfstandige bestuursorganen of agentschappen (Bordewijk, 1999). De provincie wordt gepasseerd omdat het Rijk bij de overheveling van bestuurstaken zoekt naar oplossingen buiten de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur (het Huis van Thorbecke). Departementen of directoraten-generaal hebben zelf regionale organisaties in het leven geroepen (Bordewijk, 1999). 'Het lijkt er (...) op dat ieder departement voor zijn inspecties en gedeconcentreerde diensten zijn eigen kaart van Nederland heeft, die hooguit bij toeval aansluit op de indeling van het territoriaal gedecentraliseerde bestuur' (Geelhoed et. al., 2000). Berkhout (1996) stelt dat als gevolg van de bestaande verhoudingen tussen Rijk en provincies, het Nederlandse middenbestuur onvoldoende de ruimte heeft gekregen zich te ontplooien. De keuze van het Rijk om buiten de bestuurlijke structuur op pragmatische wijze naar oplossingen te zoeken voor beleidsvraagstukken, leidt tot spanning met de op uniformiteit gebaseerde formele inrichting van het binnenlands bestuur (Rob, 1999).

Er heerst verdeeldheid over de vraag wat de implicaties zijn van differentiatie in het Nederlandse middenbestuur. In het (wetenschappelijk) debat staan twee kampen tegenover elkaar. Het eerste kamp verkeert in de veronderstelling dat differentiatie gepaard gaat met voordelen en daarom dient te worden gestimuleerd. Het tweede kamp wijst juist op de nadelen en bepleit een inperking van differentiatie. In het onderstaande wordt getracht de gevolgen van het gedifferentieerde middenbestuur, zoals ingebracht door voor- en tegenstanders, inzichtelijk te maken.

Voorstanders van differentiatie in het middenbestuur

De voorstanders van differentiatie vinden dat maatschappelijke ontwikkelingen leidend moeten zijn voor de organisatiestructuur van het middenbestuur. De uniformiteit die spreekt uit de klassieke bestuurlijke hoofdstructuur werkt beknellend en doet geen recht aan de geografische, economische, sociale en culturele verschillen die er in Nederland zijn. Er is in de praktijk behoefte aan gedifferentieerde oplossingen, welke zich niet laten vangen binnen het patroon van de drie bestuurslagen. Als er maatschappelijke veranderingen zijn, dan dient de bestuurlijke organisatie daarop te worden aangepast. Pragmatisme en flexibiliteit ten aanzien van de bestuurlijke organisatie is wenselijk. De burger is uiteindelijk het meeste gediend met een voortvarende aanpak van maatschappelijke problemen. Als er goede afspraken worden gemaakt tussen de verschillende actoren op het middenniveau hoeft differentiatie bovendien niet te resulteren in gebrekkige democratische legitimatie, ondoorzichtbaarheid of bestuurlijke drukte (Bordewijk, 1999, Kleinfeld, 1999).

Tegenstanders van differentiatie in het middenbestuur

De tegenstanders van differentiatie zijn van mening dat de klassieke bestuurlijke hoofdstructuur leidend moet zijn bij de organisatie en indeling van het middenbestuur. Het Huis van Thorbecke staat centraal. De ongebreidelde groei van de bestuurlijke lappendeken (een soort van vierde bestuurslaag), wordt gezien als ongewenste ontwikkeling. De complexiteit in het middenbestuur neemt hierdoor onnodig toe en er ontstaat onduidelijkheid over welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Het gevaar van een te eenzijdige belangenbehartiging ligt op de loer. Voorts leidt de toename van het aantal instituties op het middenniveau tot onnodige bestuurlijke drukte, ondoorzichtigheid, verminderde slagvaardigheid en machteloosheid. De neiging bestaat om per beleidsterrein een andere vorm van middenbestuur te ontwikkelen. Het risico van verkokering ligt op de loer, hetgeen de integraliteit niet ten goede komt. Het handelen van actoren binnen een gedifferentieerd middenbestuur is niet of slechts in beperkte mate democratisch gelegitimeerd. Tegenstanders van differentiatie uiten kritiek op de rijksoverheid, die in hun ogen de groei van hulpstructuren toestaat. Het Rijk zou krachtiger weerstand moeten bieden tegen de tendens om steeds maar weer nieuwe organisaties op het bestuurlijk middenniveau te ontwikkelen. Acceptatie en institutionalisering van differentiatie leidt tot coördinatieproblemen. Het doet bovendien op termijn de roep om meer centrale sturing toenemen, wat op gespannen voet staat met de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1992, 2005, Berkhout, 1999, Rob, 1999, Geelhoed et. al., 2002, Holland 8, 2005, Boogers & Hendriks, 2006, Engels, 2006).

3.8 Permanente discussie over het middenbestuur

In paragraaf 3.1 is in het kort de geschiedenis van het middenbestuur in Nederland behandeld. Kenmerkend voor de periode na de Tweede Wereldoorlog is het voortdurende debat over de toekomst van het middenbestuur. Mede door de betrekkelijk zwakke positie van provincies worden regelmatig voorstellen gedaan voor hervorming van het middenbestuur. In figuur 3.2 zijn de belangrijkste voorstellen en plannen sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog in chronologische volgorde weergegeven.

Figuur 3.2: De belangrijkste voorstellen en plannen in het Nederlandse middenbestuur (1947 - 2007)

- 1947:** Commissie Koelma, planvorming vierde bestuurslaag: oprichting regionale Openbare Lichamen.
- 1950:** Reactie op commissie Koelma: totstandkoming Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), regionale samenwerking op basis van vrijwilligheid en autonomie.
- 1960:** Eerste Nota Ruimtelijke Ordening: gemeentelijke herindeling en bijzondere bestuursvormen.
- 1964:** Oprichting Openbaar Lichaam Rijnmond.
- 1964:** Tweede Nota Ruimtelijke Ordening: pleidooi voor de vorming van gewesten.
- 1968:** Plan voor de vorming van landsdelen (ter vervanging van provincies).
- 1975:** Ontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB); uitbreiding taken en sterkere sturende rol provincies.
- 1983:** Nota Organisatie Binnenlands Bestuur: stopzetting van reorganisatie middenbestuur.
- 1983:** Aanscherping WGR: opschoning regionale samenwerking, versterkte samenhang en meer democratische controle.
- 1986:** WRBB wordt ingetrokken.
- 1986:** Opheffing Openbaar Lichaam Rijnmond.
- 1988:** Vierde Nota Ruimtelijke Ordening: ruimtelijke en economische groei in stadsregio's.
- 1989:** Commissie Montijn: versterking van bestuurskracht in stedelijke gebieden.
- 1990:** Nota Bestuur op Niveau 1 (BoN-1): Visie decentrale overheden in de zeven BoN-gebieden.
- 1991:** Nota BoN-2: Stappenplan voor de ontwikkeling van stadsregio's.
- 1993:** Nota BoN-3: Schets van het eindperspectief voor de BoN en niet BoN-gebieden; vervlechting van functionele decentralisatie Rijk en regionaal bestuur.
- 1993:** Provincies van de Toekomst; cultuurverandering; zichtbare en actieve rol.
- 1996:** Referenda stadsprovincies Amsterdam en Rotterdam; meerderheid bevolking stemt tegen.
- 1998:** Kabinet Kok; sanering regionale hulpstructuren; herwaardering decentrale overheden.
- 2002:** Commissie Geelhoed; gedifferentieerde schaalvergroting provincies.
- 2005:** Manifest Holland 8; pleidooi voor vermindering bestuurlijke drukte in de Randstad.
- 2006:** Discussienota 'Maatwerk in het middenbestuur': pleidooi voor meer differentiatie.
- 2006:** Commissie Burgmans; advies aan de G4 over de vorming van één Randstadprovincie.
- 2007:** Commissie Kok; advies aan het kabinet over de vorming van één Randstadprovincie.
- 2007:** Regeerakkoord Balkenende IV: aanpak bestuurlijke drukte. Geen Randstadprovincie in de periode 2007-2011. Wel een Urgentieprogramma Randstad, ter versnelling van diverse ruimtelijk-economische projecten.

De conclusie van de vrijwel permanente discussie over hervormingen is dat geen van de voorstellen en plannen geleid heeft tot substantiële en structurele veranderingen. De formele organisatie en positie van het middenbestuur is grotendeels hetzelfde gebleven (Boogers & Hendriks, 2005, OECD, 2007). Dit leidt tot bevreemding. Hoe is te verklaren dat er geen veranderingen zichtbaar zijn ten aanzien van een thema dat al zo lang bediscussieerd wordt en op de politiek-bestuurlijke agenda staat? Boogers & Hendriks (2006) refereren aan een drietal redenen voor het steeds weer mislukken van pogingen tot verandering in het middenbestuur:

- *Bestuurscentrisme*: discussies over het middenbestuur zijn discussies voor, door en over bestuurders. De eisen die de samenleving stelt aan de bestuurlijke organisatie van het middenbestuur komen nauwelijks aan bod. Vertegenwoordigende organen uit de samenleving worden niet bij de discussie betrokken. Hierdoor wordt het middenbestuur in beperkte mate gedragen door maatschappelijke partners. De gedachtevorming en beleidsontwikkeling over het middenbestuur is sterk afhankelijk van de politieke dynamiek.
- *Legalisme*: Er is grote behoefte aan duidelijkheid over taken, bevoegdheden en democratische legitimatie van het middenbestuur. Dit leidt echter steeds weer tot een bestuurlijke loopgravenstrijd. De neiging om de juridische status van het middenbestuur van tevoren vast te leggen betekent dat er weinig ruimte is voor variatie en experimenten.
- *Generalisme*: Er is sprake van een tendens om voor specifieke problemen generieke oplossingen te zoeken. Differentiatie lijkt in de meeste voorstellen en adviezen geen optie te zijn.

In aanvulling op het bovenstaande wijst de OECD (2007) op de tendens in het Nederlandse openbaar bestuur om de autonomie en identiteit van lokale gemeenschappen te prevaleren boven belangen van regio's en provincies. Sterke provincies worden gezien als bedreiging voor gemeenten. Omdat er politiek-bestuurlijk meer belang wordt toegedicht aan het behoud van de rol en positie van gemeenten, worden voorstellen voor versterking van de provincies al snel terzijde geschoven. De OECD concludeert dat zolang de bestending van de lokale autonomie het vertrekpunt blijft, het lastig is om bovenlokale, regionale verbanden optimaal te laten functioneren. Een tweede reden die de OECD aanvoert voor het mislukken van de hervormingsplannen is het *regionaal egalitarisme*. Voorstellen die moeten leiden tot een steviger profiel van regio's en provincies halen het niet, omdat deze gepaard gaan met onderscheid in autonomie en bevoegdheden. Dit brengt verschillen in profiel, macht, status en welvarendheid tussen regio's en provincies met zich mee, hetgeen indruist tegen de beginselen van de (gedecentraliseerde) eenheidsstaat.

Hoetjes (2000) geeft als redenen voor het uitblijven van veranderingen dat (1) het (huidige) middenbestuur in de context van het binnenlands bestuur onmisbaar is en (2) dat er geen duidelijk alternatief voorhanden is. Er is geen andere vorm te bedenken, die het gebrek aan vertrouwdheid kan compenseren met een duidelijke winst aan effectiviteit, aldus Hoetjes. In de praktijk wordt steeds weer teruggevallen op de zwakke provincie, die in ieder geval wel democratisch gelegitimeerd is.

Hoewel de discussie over het middenbestuur voor cynici verworden is tot een 'betekenisloos ritueel', worden er nog steeds nieuwe voorstellen en plannen gepresenteerd voor hervorming (Boogers & Hendriks, 2006). De verwachting is niet dat de discussie over de toekomst van het middenbestuur op korte termijn eindigt (Neelen et. al., 2003). De recente stroom adviezen, met name gericht op de versterking van het middenbestuur in de Randstad (commissie Burgmans, commissie Kok en Territorial Review OECD), is daarvan het bewijs.

Behalve dat de schier eindeloze reeks plannen en voorstellen niet leiden tot concrete veranderingen, kan er aanvullend op een viertal andere opvallendheden worden gewezen met betrekking tot de discussie over de toekomst van het middenbestuur.

Ten eerste wordt de discussie al decennialang gedomineerd door het vraagstuk van 'de ideale schaal en de juiste structuur'. Er zijn voorstellen gedaan voor streekgemeenten, gewesten, stadsprovincies, miniprovincies, landsdelen, een Randstadprovincie etc. (Boogers & Hendriks, 2005). Ondanks dat er in zowel academische kringen als het openbaar bestuur verondersteld wordt dat structuurdiscussies weinig nut hebben (Berkhout, 2002, Cerfontaine, 2005, Derks, 2007, Phares, 2004), komen schaal en structuur

toch telkens weer centraal te staan in het debat. Geen enkele bestuurlijke structuur rijmt met alle maatschappelijke vraagstukken, maar dit betekent niet dat de zoektocht naar de ideale structuur gestopt is. De veronderstelling dat structuur voortvloeit uit strategie vindt in de praktijk van plannenmakerij nauwelijks gehoor. Hendriks (2002) constateert dat in Nederland de behoefte bestaat om vraagstukken in het middenbestuur steeds maar in structuren te vatten. Dat geldt zowel voor de gedateerde (commissie Koelma, Nota's Ruimtelijke Ordening, BoN nota's) als recente voorstellen voor hervorming (commissie Geelhoed, commissie Kok). Toonen (2005), Hendriks (2002) en Gualini & Salet (2002) merken op dat structuurdiscussies *an sich* niet betekenisloos hoeven te zijn. Het gaat veel meer om de wijze waarop een dergelijke discussie gevoerd wordt. Te vaak wordt de analyse, die vooraf moet gaan aan voorstellen tot structuurverandering, achterwege gelaten.

Ten tweede valt op dat discussies over het middenbestuur voorkomen uit ontevredenheid over het functioneren van provincies. Provincies doen veel niet goed of zij worden geacht veel niet goed te kunnen. Om de paar jaar verschijnen analyses met dergelijke conclusies, meestal rond de verkiezingen voor Provinciale Staten (Peters, 2007). Eerder is gewezen op de unieke positie van het provinciaal bestuur en de afhankelijkheid van andere bestuurlijke actoren. Ondanks dat deze actoren, bijvoorbeeld ten aanzien van differentiatie, een belangrijke invloed hebben, ontbreken zij in de analyses over het middenbestuur. De provincie wordt gezien als enige partij die het boetekleed aan mag trekken. Soms hebben provincies dat aan zichzelf te wijten, maar in algemene zin ontbreekt het besef dat er weinig ruimte is in de bestaande omgeving van het middenbestuur om tot oplossingen te komen. Het uitblijven van echte veranderingen betekent dat het proces voort moddert en klaagzangen over het optreden van provincies terugkeren.

Een derde aspect is het ontbreken van een heldere visie op het middenbestuur. Er is weinig consistentie in de discussie over de toekomst van het middenbestuur. Telkens worden andere aanvliegroutes gebruikt als argumentatie voor hervormingen. Of zoals Berkhout (2002: 10) het formuleert: 'zonder visie op het totaal, zonder helder uitgangspunt, zonder enig bestuurlijk consistent concept'. Een centraal idee waar het in Nederland met het middenbestuur naartoe moet ontbreekt. Er lijkt in zekere zin sprake van desinteresse en moedeloosheid.

Het vierde en laatste punt sluit aan bij het voorgaande. Omdat er door tegenstrijdige belangen voor geen enkele aanpassing draagvlak kan worden gevonden, is de toekomst van het middenbestuur verworden tot een vastgelopen hoofdpijndossier. Het cynisme tiert welig: 'het zal toch wel nooit wat worden'. De discussie over de toekomst van het middenbestuur is in een impasse geraakt waar bestuurders en politici de handen niet aan willen branden. Dit betekent dat concrete veranderingen in het middenbestuur voorlopig waarschijnlijk uitblijven (Geelhoed et. al., 2002, Toonen, 2005, Kok et. al., 2007).

3.9 Resumé

Middenbestuur is in Nederland het synoniem voor het provinciaal bestuur. In dit hoofdstuk zijn de voorname kenmerken van het provinciaal bestuur aan bod gekomen. De macht en invloed van de gewesten en provincies is tot aan het einde van de achttiende eeuw groot. Als na het ontstaan van de Bataafse Republiek in 1795 een periode van centralisering aanbreekt verandert dit. In 1848 worden met de invoering van de Grondwet de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat vastgesteld (Huis van Thorbecke). Dit vormt tot vandaag de dag de staatsrechtelijke context voor het handelen van provincies. In 1850 worden de verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur vastgelegd in de Provinciewet. In de decennia daarna nemen de provincies echter een marginale positie in. Zij worden herhaaldelijk gepasseerd, in het bijzonder wanneer de maatschappelijke zuilen verantwoordelijk worden voor diverse regionale maatschappelijke vraagstukken.

De 'open huishouding' geeft het provinciaal bestuur tot op zekere hoogte vrijheid om te beslissen over (een deel) van het eigen takenpakket. Toch lopen de activiteiten van provincies niet of nauwelijks uiteen. De taken zijn geconcentreerd in het fysiek-ruimtelijke domein. Provincies hebben nauwelijks taken in het mensgerichte domein. Ondanks een stevige constitutionele positie, is de economische, bestuurlijke en politieke positie van provincies zwak. Er is sprake van een dichotomie tussen de formele, institutionele positie van provincies en de feitelijke positie van provincies in de praktijk van het openbaar bestuur.

Diverse oorzaken kunnen voor de zwakke positie worden aangewezen, zoals de concurrentie en rivaliteit met andere actoren, het negatieve imago en de reactieve houding van provincies. Oorzaak en gevolg zijn echter niet eenduidig te scheiden. Er is sprake van een vicieuze cirkel van de zwakke positie van het provinciaal bestuur.

Provincies vervullen twee unieke rollen in het Nederlandse openbaar bestuur: integrator en intermediair. Beide rollen zijn met elkaar verweven. Integratie heeft betrekking op het realiseren van verbindingen in het gefragmenteerde stelsel van mensen, middelen en beleidssectoren. Om in deze context tot effectieve oplossingen te komen, zetten provincies in op een intermediaire rol. Zij zijn niet geneigd een hiërarchische rol op te pakken. Dwang en rigiditeit verhouden zich moeilijk met de unieke provinciale rollen. De laatste jaren nemen provincies echter steeds vaker de regie in handen. De rollen van integrator en intermediair worden verbonden met die van gebiedsgericht regisseur.

Differentiatie is een belangrijk kenmerk van het Nederlandse middenbestuur; er is sprake van een bestuurlijke lappendeken. Naast een tweetal algemene verklaringen (zie hoofdstuk 2) kunnen twee verklaringen worden aangewezen die specifiek betrekking hebben op de structuur en cultuur van het openbaar bestuur in Nederland. Ten eerste de flexibele toepassing van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en ten tweede de keuze van de nationale overheid om beleidsvraagstukken op te pakken buiten de formeel bestuurlijke structuur. Er zijn zowel voor- als tegenstanders van de differentiatie in het middenbestuur. Voorstanders zijn van mening dat maatschappelijke ontwikkelingen leidend moeten zijn bij de organisatiestructuur van het middenbestuur. Tegenstanders vinden dat de klassieke hoofdstructuur leidend moet zijn bij de organisatie en indeling van het middenbestuur.

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn er vele voorstellen gedaan voor hervorming van het Nederlandse middenbestuur. Geen van de voorstellen heeft geleid tot structurele wijzigingen. Diverse redenen kunnen hiervoor worden aangevoerd, zoals het onvoldoende betrekken van de samenleving bij discussies. Voorts bestaat de neiging om aan de autonomie van lokale gemeenschappen een groter belang toe te dichten, dan het waarborgen van de regionale en provinciale belangen. Gezien de recente plannen, loopt de discussie over de toekomst van het middenbestuur voorlopig nog door.

Hoofdstuk 4 Provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving

In de twee voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan zowel de algemene kenmerken van middenbestuur als de specifieke situatie in Nederland. In dit hoofdstuk worden de eigenschappen van de metropolitane omgeving en de betekenis daarvan voor het handelen van het provinciaal bestuur inzichtelijk gemaakt. Het eerste deel is gericht op de unieke eigenschappen van de maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving en de complexiteit die gepaard gaat met het besturen in deze omgeving. Inzichtelijk wordt gemaakt welke meerwaarde het provinciaal bestuur in deze context kan hebben. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden aan de hand van de literatuur over (netwerk)sturing twee ideaaltypische handelingsperspectieven voor provincies in de metropolitane omgeving ontwikkeld. Deze geven richting aan het empirisch onderzoek, waar verslag van wordt gedaan in hoofdstuk 6.

4.1 Toenemend belang van de stedelijke omgeving

Door globalisering en de opkomst van de kenniseconomie worden stedelijke regio's in onze samenleving steeds belangrijker (Castells, 2000, Keating, 2004, Salet et. al., 2003, Kok et. al., 2007). Maatschappelijke ontwikkelingen vinden in toenemende mate plaats in steden, waar ook een steeds groter deel van de wereldbevolking leeft en werkt (www.unfpa.org). Het gevolg is dat de maatschappelijke vraagstukken in deze gebieden ook op een steeds grotere groep mensen van toepassing zijn (Phares, 2004).

Door het gebruik van informatie- en communicatietechnologie zouden fysiek-ruimtelijke omstandigheden in principe een minder doorslaggevende betekenis hoeven te hebben voor de vestiging van bedrijven en hun werknemers. Tot halverwege de jaren negentig werd verondersteld dat de binding van mensen en hun organisaties aan de fysieke omgeving op termijn minder belangrijk zou worden. Inmiddels blijkt dat, waar het gaat om de vestiging van mensen en bedrijven, omgevingsfactoren juist aan belang winnen. Dat geldt in het bijzonder voor de stedelijke gebieden.

De internationale kenniseconomie gaat niet gepaard met een *space of flows*, een internationale netwerksamenleving zonder binding aan de fysieke omgeving, maar juist met een *space of places*, een samenleving verbonden met een netwerk van primaire stedelijke clusters. Langzamerhand ontpopt zich een economie waarin bedrijven en werknemers zich bij voorkeur vestigen in kwalitatief hoogwaardige stedelijke gebieden (Castells, 2000, Gualini & Salet, 2002, Geelhoed et. al., 2002, Lips et. al., 2005, Toonen, 2005).

De combinatie van een *economy of flows* en een *space of places* betekent dat het ontwikkelen van de kenmerken van stedelijke gebieden steeds belangrijker wordt. Een gunstig vestigingsklimaat is weliswaar altijd bepalend geweest voor het aantrekken van bedrijven, maar nieuwe factoren spelen daarbij in toenemende mate een doorslaggevende rol. Het gaat niet langer alleen om een goede infrastructuur en logistieke verbindingen. Juist de aanwezigheid van hoogwaardig personeel, een prettige leefomgeving, innovatieve bedrijvigheid en hoogwaardige opleidingsinstellingen maken het verschil (Toonen, 2005).

In de context van globalisering en kenniseconomie neemt de concurrentie tussen stedelijke regio's toe (Castells, 2000, van den Berg, 2002). Overheden wedijveren om de gunsten van het internationale bedrijfsleven en hun werknemers. Door de opkomst van nieuwe economieën in Azië en Midden-Europa, is de concurrentie bovendien mondiaal geworden. Stedelijke gebieden worden min of meer gedwongen pro-actief mee te bewegen. Dat vereist alertheid en topprestaties van overheden (Phares, 2004, Kok et. al., 2007). Ondernemingszin is noodzakelijk om een positie in het internationale krachtenveld te verwerven en te behouden (Van den Berg et. al., 2004). Teneinde aantrekkelijk te blijven moet permanent aandacht worden besteed aan het stimuleren van impulsen en ontwikkelingen. In het bijzonder is verbinding en afstemming tussen de ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en ecologische dynamiek vereist, veelal op een niveau dat de lokale en sectorale belangen overstijgt (Keating, 2004, Toonen, 2005).

4.2 Maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving

Gezien het toenemende belang van stedelijke netwerken voor de samenleving is het wenselijk dat overheden de maatschappelijke vraagstukken in deze gebieden voortvarend aanpakken. De maatschappelijke vraagstukken in stedelijke netwerken worden gekenmerkt door eigenschappen, die specifieke aanpak vereisen. Aan de hand van de literatuur (Lefèvre, 1998, OECD, 2001, Hooghe &

Marks, 2001, Gualini & Salet, 2002, Geelhoed et. al., Salet et. al., 2003, Phares, 2004, Van Twist et. al., 2004, OECD, 2007, Kok et. al., 2007) kunnen de volgende eigenschappen van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving worden geïnventariseerd:

- **Vervlechting en samenhang:** maatschappelijke vraagstukken in metropolitane gebieden staan niet los van elkaar, maar zijn door allerlei relaties met elkaar verbonden. Dit betekent dat als het ene probleem wordt opgelost, er weer andere problemen voor in de plaats komen. Het kan echter ook zo zijn dat door het oplossen van één probleem tegelijkertijd meerdere problemen worden aangepakt. Vervlechting en samenhang vergroten de complexiteit, maar bieden daardoor ook kansen.
- **Schaalvariëteit:** in de metropolitane omgeving komen meerdere bestuurlijke niveaus samen. Zowel Europa, Rijk, provincies, (stads)regio's en (deel)gemeenten richten zich op (onderdelen van) maatschappelijke vraagstukken. Veelal hebben de bestuurlijke niveaus elkaar nodig; er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Om bestuurlijke drukte te beperken, is coördinatie van de inzet van verschillende actoren noodzakelijk.
- **Betrokkenheid en inbreng diverse actoren:** om tot een adequate aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen is de inbreng en betrokkenheid van verschillende bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren wenselijk. De overheid kan het niet alleen af. Om succesvol te zijn moet zij het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven bij het proces van beleids- en besluitvorming betrekken. Ook hier is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.
- **Verwevenheid van doelen:** maatschappelijke vraagstukken in een metropolitane omgeving zijn verbonden met meerdere doelstellingen (*people, planet, profit*). Deze doelstellingen kunnen elkaar versterken, maar het is ook mogelijk dat er sprake is van tegenstrijdigheden. Dit betekent dat er in het oplossen van maatschappelijke problemen zowel kansen als bedreigingen besloten liggen.
- **Ambigüiteit en veranderlijkheid:** tenslotte kan worden opgemerkt dat maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving over het algemeen niet eenduidig zijn. Er is sprake van dubbelzinnigheid. Dit vloeit voort uit de variëteit van waarden, belangen en behoeften. Daarnaast is er veranderlijkheid door de sterke dynamiek. Inzichten, opvattingen en opinies veranderen continu.

4.3 Besturen in de metropolitane omgeving

De specifieke kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving vragen om een specifiek en kwalitatief hoogwaardig bestuur. Bestuurders staan voor lastige opgaven. Niet alleen vanwege de karakteristieken van maatschappelijke vraagstukken, maar ook vanwege de complexe wijze waarop het bestuur in de metropolitane omgeving is georganiseerd en hoe dit in de praktijk verloopt. In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan het besturen van metropolitane gebieden. Uit diverse studies en onderzoeken komen onderstaande kenmerken naar voren.

Spanning tussen centrumstad en perifere gemeenschappen

Een klassiek vraagstuk bij het besturen van metropolitane gebieden is de spanning tussen de belangen en behoeften van de centrumstad enerzijds en de omliggende, perifere gemeenschappen anderzijds (Berkhout, 1999, 2002, Gualini & Salet, 2002, Salet et. al., 2003, Van den Berg et. al., 2004). Dergelijke verschillen vloeien niet alleen voort uit fysiek-ruimtelijke omstandigheden (de volgebouwde stad versus de open groene randen), maar hebben ook te maken met sociaal-culturele aspecten (heterogeniteit versus homogeniteit). Salet et. al. (2003) spreken ook wel van een sociologische asymmetrie in metropolitane gebieden.

De interactie tussen stad en omliggende gebieden is intensief. Er is sprake van een interlokaal sturingsvraagstuk, waarbij het lastig is de lusten en lasten tussen de (veelal) sociaal-economisch zwakke centrumstad en de rijke randgemeenten zodanig te verdelen dat dit voor alle partijen leidt tot een bevredigend resultaat. Besluiteloosheid, NIMBY⁶- en liftersgedrag liggen op de loer. Bestuurlijke coördinatie is noodzakelijk om tot besluitvorming te komen. In veel metropolitane gebieden zijn de

⁶ NIMBY is de afkorting voor 'Not in my backyard'. Met de term wordt gerefereerd aan het verzet van mensen in een gebied waar de overheid ruimtelijke plannen wil realiseren, die van invloed zijn op de leefomgeving (aanleg van een weg, spoorlijn etc.). NIMBY heeft echter ook betrekking op degenen die laconiek reageren omdat de ruimtelijke ingrepen juist niet betrekking hebben op hun leefomgeving.

afgelopen decennia agglomeratiebesturen of stadsregio's opgericht. Deze beogen gemeenschappelijkheid te bewerkstelligen bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Salet et. al. (2003) veronderstellen dat er in het metropolitane gebied steeds weer gezocht moet worden naar een balans tussen twee uitersten: 'samenwerking' en 'strijd'. Samenwerking is onontbeerlijk om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken en om te kunnen concurreren met andere metropolitane gebieden in de internationale kenniseconomie. Tegenstrijdige belangen resulteren echter vaak in een strijd over de verdeling van lusten en lasten.

Ondanks de geschetste *intraurban competition*, is er volgens Van den Berg et. al. (2004) in toenemende mate een besef bij zowel centrumsteden als omliggende gemeenschappen dat zij elkaar nodig hebben bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Een zwakke centrumstad vormt een bedreiging voor de metropolitane regio en vice versa. Externe omstandigheden, in het bijzonder de concurrentie tussen metropolitane gebieden, hebben de neiging tot samenwerking de afgelopen jaren doen toenemen. Desalniettemin blijft een spanning tussen centrumstad en perifere gemeenschappen bestaan.

Beperkingen van administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren

Een veelvoorkomend probleem bij het besturen van de metropolitane omgeving is het ontbreken van het juiste schaalniveau om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. In hoofdstuk 2 en 3 is al gerefereerd aan het ontbreken van de ideale schaal. De administratief-bestuurlijke grenzen van verschillende overheden komen nooit in het geheel overeen met de uiteenlopende metropolitane ontwikkelingen, die bovendien sterk veranderlijk zijn (Duijn et. al., 2002, Salet et. al., 2003, Van den Berg et. al., 2004).

Het stadsbestuur is vaak te groot in termen van afstand tussen bestuur en burger, terwijl het te klein is om tegemoet te komen aan de complexiteit van maatschappelijke opgaven. Een agglomeratiebestuur of stadsregio is in staat de afwegingen te maken op een hoger aggregatieniveau. Zij staat boven de specifieke belangen van lokale actoren, maar heeft veelal niet de scope om verbindingen te leggen tussen de ontwikkeling van de metropool en het gebied daarbuiten. Ten aanzien van dat laatste is er een taak weggelegd voor de provincies. Deze kunnen echter te ver van de maatschappelijke problemen in het metropolitane gebied af staan om slagvaardig te besturen. Kortom, geen enkele bestuurlijke schaal en structuur biedt de totaaloplossing voor het aanpakken van de maatschappelijke vraagstukken in en rondom het metropolitane gebied (Salet et. al., 2003).

Het merendeel van de administratief-bestuurlijke grenzen stamt uit een periode waarin er sprake was van een duidelijke scheiding tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Het proces van verstedelijking grijpt inmiddels zo snel om zich heen dat de traditionele afbakening van stedelijke en landelijke regio's en van steden en dorpen goeddeels verdwijnt. Verstedelijking komt bovendien niet langer alleen tot uiting in de stedelijke knooppunten of netwerken. Het is ook zichtbaar buiten het traditionele stedelijke domein en soms zelfs middenin het landelijk gebied⁷ (Sharpe, 1993). Verstedelijking gaat verder dan de expansie van de stad. Het is een brede, veelomvattende ontwikkeling, welke in een klein land als Nederland op den duur waarschijnlijk resulteert in *één metropolitain milieu van stedelijke netwerken* (Gualini & Salet, 2002, Geelhoed et. al., 2002).

Macht en gezag van de centrumstad

Centrumsteden beschikken over veel macht, gezag en middelen. Behalve dat de stevige bestuurlijke positie van de centrumstad resulteert in spanningen met de omliggende gemeenschappen, heeft het ook gevolgen voor de rol en positie van het middenbestuur en de nationale overheid. Steden hebben de neiging het middenbestuur links te laten liggen en direct zaken te doen met de nationale overheid. Vaak denkt de centrumstad het middenbestuur niet nodig te hebben. Zij komt op voor haar eigen belangen en heeft nauwelijks boodschap aan afwegingen op een hoger niveau alsook de verbindingen met de omliggende gebieden. Op basis van macht en gezag doen de grote steden direct zaken met de nationale overheid. Volgens Salet et. al. (2003) voelen en gedragen veel centrumsteden zich als 'de prima donna's'

⁷ Plaatsen als Nijkerk, Ede en Barneveld zijn voorbeelden in Nederland.

van het openbaar bestuur. De coalities tussen de grote steden en de nationale overheid zijn een belangrijke as waar veel om draait in het binnenlands bestuur (Geelhoed et. al., 2002).

Bestuurlijke drukte

Met bestuurlijke drukte wordt een situatie aangeduid waarin teveel bestuurslagen en teveel bestuurders zich met dezelfde maatschappelijke vraagstukken bezighouden (Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005). Vanwege de veelheid aan belangen en dichtheid van actoren is dit vooral manifest in het grootstedelijk gebied (Lefèvre, 1998, Salet et. al., 2003). Bestuurders ervaren bestuurlijke drukte als beknellend en belemmerend. Het onderwerp is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van discussie geweest (Holland 8, 2005, Burgmans et. al., 2006, Kok et. al., 2007 en OECD, 2007). Met name bestuurders klagen dat er steeds overlegd wordt over dezelfde onderwerpen en met dezelfde mensen, zonder dat er knopen worden doorgehakt (Holland 8, 2005). Oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken laten te lang op zich wachten of blijven zelfs achterwege.

Critici veronderstellen dat niet zozeer de hoeveelheid bestuurlijke actoren een probleem vormt, maar de wijze waarop bestuurders handelen. Zij zijn geneigd het eigen belang na te streven in plaats van het algemene belang. Het is niet verwonderlijk dat het daarom moeilijk is om tot gezamenlijk gedragen beleid en besluiten te komen. Een gevolg van het handelen van bestuurders is een gebrek aan uitvoeringsmacht. In de evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad constateren Teisman et. al. (2005) dat overleggen en samenwerkingsverbanden van bestuurders niet worden vertaald in concrete projecten. Het blijft bij het op schrift stellen van plannen en het uitspreken van intenties. De (denkbeeldige) schop gaat de grond niet in.

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de bestuurlijke drukte in en rondom het Nederlandse middenbestuur. Ondanks de bezwaren wordt niet verwacht dat de bestuurlijke drukte de komende jaren vermindert. Pogingen om de bestuurlijke lappendeken te vereenvoudigen en in elkaar te schuiven lopen steeds weer uit op een mislukking, aangezien daarmee de belangen(behartiging) van diverse doelgroepen in het geding komt (De Vries, 2003). Bestuurlijke drukte kan opgevat worden als een uiting van de toenemende verwevenheid en complexiteit in een samenleving met verschillende waarden en belangen. Bestuurlijke drukte dient daarom in zekere zin als gegeven te worden beschouwd (Lefèvre, 1998). De vraag is of tegenwerking zin heeft. Er dient echter uiteraard wel een manier te worden gevonden om in de context van bestuurlijke drukte effectief te kunnen blijven besturen.

4.4 Provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving

Wat is de meerwaarde van het provinciaal bestuur in de complexe en dynamische metropolitane omgeving? In hoofdstuk 3 is reeds geconstateerd dat het provinciaal bestuur in Nederland vooral een rol heeft als intermediair en integrerend middenbestuur tussen overheidslagen en sectorale belangen. Salet et. al. (2003) veronderstellen dat een middenbestuur met een dergelijke rolvoering vooral meerwaarde heeft in de communicatie, afstemming en coördinatie van beleid tussen de nationale overheid en het metropolitane gebied. Kortom, de provincie als integrator en intermediair. Een nadeel van deze rol is het ontbreken van machtsinstrumenten (of het niet toepassen daarvan). Het gevolg is dat autoriteiten in het metropolitane gebied makkelijk voorbij kunnen gaan aan de overstijgende waarden en belangen waar provincies voor opkomen. In de beleidspraktijk worden provincies bij het optreden in het stedelijk gebied vaak genegeerd en gepasseerd. De relatie tussen het grootstedelijke gebied en de provincie is moeizaam.

Provincies in de metropolitane omgeving hebben moeite met het vervullen van een rol als intermediair middenbestuur (Salet, 2003). Dat heeft te maken met de fysiek-ruimtelijke condities waaronder zij functioneren. Als gevolg van de stedelijke vervlechting (er ontstaat langzamerhand één grootstedelijk netwerk) zijn de administratief-bestuurlijke grenzen van provincies steeds dichterbij de oprukkende grenzen van het metropolitane gebied komen liggen. Hiermee neemt de kans op fricties tussen de provincie en de grootstedelijke autoriteiten toe (Gualini & Salet, 2002). Deze problematiek speelt voornamelijk in het metropolitane gebied. In de landelijke gebieden, met ruimere afstand tussen provincie en lokale autoriteiten, is de afbakening van verantwoordelijkheden duidelijker.

In Nederland is de provincie Utrecht een passend voorbeeld van een metropolitane omgeving waar provinciale en grootstedelijke autoriteiten in elkaars vaarwater zitten. De provincie Utrecht valt qua gebiedskarakteristiek min of meer samen met het regionaal bestuur (stadsgewest) Utrecht. Binnen deze twee bestuurlijke cirkels functioneert ook de gemeente Utrecht als administratief-bestuurlijke eenheid. Provincie, stadsregio en gemeente zitten elkaar letterlijk in de weg. Deze situatie doet zich overigens ook voor in (delen van) de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland. Er is sprake van rivaliteit tussen het provinciaal bestuur en de stedelijke autoriteiten. Gualini & Salet (2002) vrezen, dat als er geen klare wijn wordt geschonken, een versnippering van krachten en een heilloze rivaliteit dreigt tussen provincies en het grootstedelijk gebied over wie het bestuurlijk primaat heeft.

Ondanks de moeilijke omstandigheden voor het provinciaal bestuur, ligt er een belangrijke uitdaging in en rondom de metropolitane omgeving. Grootstedelijke autoriteiten behartigen de belangen binnen het eigen grondgebied. Zij zijn vaak geneigd zich afzijdig te houden van strategische vraagstukken die dit grondgebied overstijgen. En dat terwijl de maatschappelijke vraagstukken in toenemende mate dit schaalniveau overstijgen. De dynamiek van verstedelijking, ruimtegebrek en mobiliteit laten zich steeds minder vangen binnen de verschuivende grenzen van het metropolitane gebied. Ruimtelijk gedrag wordt steeds minder eenzijdig bepaald door de centraal stedelijke activiteiten. Het verstedelijkte netwerk breidt zich voortdurend uit en komt, zoals eerder aangegeven, ook tot ontwikkeling buiten de stedelijke agglomeraties (Geelhoed et. al., 2002, Gualini & Salet, 2002, Toonen, 2005).

De globaliserende kenniseconomie kent een sterke concurrentie tussen stedelijke gebieden. Dit vereist dat de maatschappelijke dynamiek in deze gebieden in goede banen wordt geleid. Diverse auteurs (Berkhout, 1999, 2002, Geelhoed et. al., 2002, Kreukels, 2003, Salet, 2003, Van den Berg, 2004, Toonen, 2005) wijzen op de tegenstrijdige belangen en een naar binnen gerichte blik, waardoor afstemming in het metropolitane gebied moeizamer verloopt. Strategische afstemming, bundeling van krachten en coördinatie op een hoger schaalniveau is noodzakelijk (Salet et. al., 2003, Geelhoed et. al., 2002). Het metropolitane gebied is onvoldoende in staat zelf de regionale vraagstukken aan te pakken. De stedelijke autoriteiten zijn vooral bezig met het ontwikkelen van het gebied. De optelsom van grote steden en stadsgewesten, met elk eigen bestuurlijke belangen, behoeft een intermediair middenbestuur dat probeert te verbinden en tracht te zoeken naar een balans, zowel binnen, buiten als tussen metropolitane gebieden (Geelhoed et. al., 2002, Salet, 2003, Kreukels, 2003). Concreet gaat het om het concentreren of spreiden van economische activiteiten, het faciliteren van vervoerstromen, het verbinden van stad en open ruimte, de evenwichtige verdeling van lusten en lasten tussen stad, stedelijke periferie en het landelijk gebied. Kortom, behartiging van belangen die de afzonderlijke metropolitane partijen overstijgen.

Door het schaalniveau en de intermediaire rol zijn de provincies in staat bovenliggende belangen te voorzien. Geelhoed et. al. (2002) refereren in dit opzicht aan *countervailing power*. Provincies voorzien verschillende belangen. In plaats van één specifiek belang na te streven erkennen zij de noodzaak om bijvoorbeeld enerzijds economische expansie en vernieuwing en anderzijds de kwaliteit en de verscheidenheid van het woon- en leefmilieu in evenwicht te houden. De provincie is de specialist op het terrein van omgevingsvraagstukken en van daaruit verantwoordelijk voor een evenwichtige ontwikkeling van het metropolitane gebied op de lange termijn.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat het provinciaal bestuur in het metropolitane gebied meerwaarde heeft in het leggen van verbindingen binnen en buiten de regio alsmede het bewerkstelligen van een evenwichtige ontwikkeling door het behartigen van overstijgende belangen. Tevens is geconstateerd dat provincies geen hiërarchische positie hebben (of willen innemen) ten opzichte van grootstedelijke autoriteiten. Het stedelijk gebied is over het algemeen ook niet gecharmeerd van een 'scheidsrechterende provincie'. Diverse auteurs veronderstellen dat top-down geen geschikte aanpak is voor metropolitane vraagstukken (Van Twist et. al., 2004, Phares, 2004, Van den Berg et. al., 2004). Een benadering gericht op samenwerking ligt in de multi-actor omgeving meer voor de hand.

Samenwerking is echter makkelijker verondersteld dan gedaan. Het is buitengewoon lastig om samenwerking tot stand te brengen en vol te houden: 'It is a struggle: attempts are legion and failures many' (Phares, 2004: 3). De tegengestelde belangen, tussen centrumstad en perifere gemeenschappen,

maar ook tussen metropolitane zone en landelijk gebied, maken succesvolle samenwerking tot de grootste uitdaging in het besturen van de metropolitane omgeving (Salet et. al., 2003, Van Twist et. al., 2004, Van den Berg et. al., 2004). Phares (2004: 31) verwoordt het als volgt: ‘Who will successfully govern metropolitan regions? (...) not elite or masses, not one person nor one government, but (...) those who act to solve regional problems collaboratively.’

Gezien het belang van samenwerking is het niet verwonderlijk dat de literatuur zich toespitst op het bewerkstelligen van samenwerkingsrelaties. Het organiseren van aansluitingen is cruciaal (Salet et. al., 2003). Niet zozeer de vele schalen en actoren in het metropolitane gebied vormen daarbij een knelpunt, maar juist het ontbreken van verbindingen in het ontwikkelen van beleid en uitvoering. In lijn met Salet et. al. (2003) wijzen Van den Berg et. al. (2002), Phares, 2004, Van Twist et. al. (2004) en Cerfontaine (2005) op het belang van *organiserend vermogen*. Het draait volgens deze auteurs om het vermogen samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen of kansen te benutten. Het gaat niet alleen om samenwerken, maar evenzeer om het bewerkstelligen van zichtbaar resultaat, ‘zonder te blijven hangen in allerlei praaticircussen’. Van Twist et. al. (2004) plaatsen de kritische kanttekening dat het concept organiserend vermogen interessante aandachtspunten in zich draagt, maar dat concrete handelingsperspectieven, in de zin van aanbevelingen en adviezen voor de beleidspraktijk, nog ontbreken.

Met andere woorden, de ‘hoe-vraag’ blijft vooralsnog onbeantwoord. Meer onderzoek is gewenst om hier inzicht in te verkrijgen. Het doel van deze masterscriptie is, vanuit het perspectief van het provinciaal bestuur, daar een bijdrage aan te leveren. Om te kunnen toewerken naar handelingsperspectieven, worden in het laatste deel van dit hoofdstuk de beginselen van (twee klassieke concepten van) overheidssturing behandeld. Dit mondt uit in de ontwikkeling van een tweetal ideaaltypische concepten met betrekking tot het handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: verbindende macht en doorzettende macht.

4.5 Twee typen overheidssturing

De overheid probeert door middel van sturing richting te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Kickert (1985: 46) omschrijft sturing als ‘een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context’. Volgens Kooiman (1990: 414) is er sprake van sturing ‘wanneer intentioneel doelgerichte beïnvloedende handelingen worden verricht, waarbij aan een aantal (contextueel bepaalde) onderling samenhangende voorwaarden wordt voldaan’. Behalve in instrumentele of technische zin heeft overheidssturing ook een culturele (vooral politiek-bestuurlijke) betekenis. Frissen (1989) veronderstelt daarom dat sturing een vorm is van ‘gerichte en zingevende beïnvloeding van de overheid in een gegeven context’ (Geurts, 2004).

Aan de hand van literatuur kunnen een tweetal ideaaltypische sturingsconcepten worden herkend. Deze twee concepten worden in de literatuur op verschillende manieren omschreven. Er wordt zowel gerefereerd aan het onderscheid tussen **hiërarchische sturing**⁸ en **netwerksturing** als tussen **verticale** en **horizontale** sturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, Tops, 1999, Koppenjan & Klijn, 2004, Cerfontaine, 2005).

Uiteraard komen in de sturingspraktijk allerlei vormen voor die tussen de beide ideaaltypische benaderingen liggen. Er is sprake van vermenging. Opgemerkt dient te worden dat de beeldvorming af kan wijken van de feitelijke praktijksituatie. Soms wordt er door beleidsmakers en bestuurders gesproken van netwerksturing, terwijl er in feite sprake is van een hiërarchische sturingsbenadering.

Om een helder onderscheid te kunnen maken tussen de beide sturingsvormen plaatsen De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999) de kenmerken van de beide ideaaltypen tegenover elkaar (zie figuur 4.1).

⁸ In het geval van hiërarchische sturing wordt ook wel gesproken van klassieke of Weberiaanse sturing.

Figuur 4.1 Elementen van hiërarchische sturing en netwerksturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999)

Hiërarchie (verticaal)	Netwerk (horizontaal)
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit in structuur domineert	Dynamiek in structuur domineert

Waar in het geval van hiërarchische sturing actoren met vrijwel dezelfde belangen en doelen participeren, zijn bij netwerksturing juist partijen betrokken die opkomen voor de eigen belangen en doelen. Deze pluriformiteit betekent dat partijen moeten samenwerken en zich rekenschap dienen te geven van onderlinge verschillen om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Hoe meer pluriformiteit, des te minder interveniërende macht een centrale sturende partij heeft. Actoren raken ervan overtuigd dat zij samen meer kunnen bereiken dan alleen. Een ander onderscheidend kenmerk heeft betrekking op afhankelijkheden. In het geval van hiërarchie is de relatie tussen de betrokken partijen eenduidig. Er is sprake van boven- en onderschikking. Afhankelijkheden hebben niet zozeer een wederzijds karakter, zoals in het geval van netwerksturing, maar belopen lineair, oftewel in één richting. Een derde kenmerk is de mate van open- of geslotenheid. Hiërarchische sturing is vanwege de overzichtelijkheid, stabiliteit en eenduidigheid veelal een open proces. Bij netwerksturing is openheid tussen actoren onderling weliswaar een belangrijke voorwaarde voor succes, maar naar buiten toe stellen de betrokken partijen zich gesloten op. Het vierde en laatste onderscheidende kenmerk is stabiliteit versus dynamiek. In het geval van netwerksturing heeft het proces een onvoorspelbaar verloop, terwijl in het geval van hiërarchische sturing vaak al op voorhand duidelijk is hoe het procesverloop eruit ziet. Bij netwerksturing is sprake van een sterke veranderlijkheid. Er komen steeds nieuwe actoren bij, anderen treden uit. Posities, belangen en percepties liggen niet vast, maar veranderen voortdurend.

4.6 Van hiërarchische sturing naar netwerksturing

Netwerksturing is een sturingsconcept, dat de laatste vijftien jaar veel aandacht heeft gekregen in de bestuurskunde (Klijn, 2005). Tot in de jaren zeventig en tachtig bestond er in zowel academische kringen als de beleidspraktijk een voorkeur voor wat nu bekend staat als de klassieke, hiërarchische sturingsbenadering. Volgens deze benadering is overheidssturing een kwestie van rationele keuzen en boven- en onderschikking, niet van wederzijdse afhankelijkheden, gemeenschappelijke beeldvorming en samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004). De overtuiging van het belang van netwerksturing in de jaren negentig heeft ertoe geleid dat er binnen de bestuurskunde consensus bestaat over de beperkingen van de klassieke, hiërarchische sturingsbenadering. De klassieke sturingsbenadering wordt inmiddels opgevat als een aanpak die niet meer aansluit bij de dynamiek en complexiteit (in de omgeving) van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken.

Het afnemende geloof in hiërarchische sturing is een direct gevolg van de veranderende verhoudingen tussen staat en samenleving. Na de Tweede Wereldoorlog is in veel westerse landen een verzorgingsstaat opgebouwd. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat de overheid als centrale sturende actor de samenleving vorm kan geven (Michiels & Meijer, 2003). Het is de periode van de maakbare samenleving met interveniërende staatsmacht (Cerfontaine, 2005) Als er begin jaren zeventig economische crises uitbreken en de werkloosheid stijgt, wordt de verzorgingsstaat onbetaalbaar. Het geloof in de maakbare samenleving maakt plaats voor een kritische houding ten opzichte van de falende publieke sector. Onder invloed van 'Thatcherism' en 'New Public Management' wordt in de jaren tachtig geprobeerd schoon schip te maken. Bij de overheid wordt het bedrijfsmatig werken ingevoerd, hetgeen forse bezuinigingen tot gevolg heeft. De inkrimping stuit op weerstand en het vertrouwen in de overheid zakt tot een dieptepunt. Begin jaren negentig komt netwerksturing in opmars. Voor het eerst wordt erkend dat de overheid niet de enige sturende partij is, maar dat zij afhankelijk is van andere actoren om in de steeds complexer wordende samenleving maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken. Teneinde effectief te zijn moet de overheid samenwerkingsrelaties aangaan met burgers, bedrijven, het maatschappelijk middenveld en andere actoren.

De homogeniteit en overzichtelijkheid van de Nederlandse samenleving heeft in de decennia na de Tweede Wereldoorlog plaats gemaakt voor dynamiek en differentiatie. Globalisering (het wegvallen van de grenzen), emancipatoire bewegingen (vrouwen, mensenrechten, milieu), de groeiende welvaart en de opkomst van informatietechnologie hebben de samenleving gevormd tot een conglomeraat van sociale, economische en culturele netwerken, welke zich maar ten dele voegen naar de territoriale bestuursorganisatie (Cerfontaine, 2005). Castells (2000) spreekt van de opkomst van een (mondiale) netwerksamenleving. In netwerken treffen we verschillende actoren met uiteenlopende achtergronden, opvattingen, percepties en belangen aan. Koppenjan & Klijn (2004) wijzen op de toenemende dichtheid van netwerken. De vervlechting van belangen en waarden alsook de groeiende turbulentie in de omgeving betekent dat actoren elkaar steeds vaker nodig hebben om maatschappelijke vraagstukken op te kunnen lossen. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Eén centrale actor is niet langer bij machte verbindingen te leggen. Machtsdeling en alliantievorming worden belangrijker (Hendriks, 2002). De hiërarchische positie van de overheid verandert en maakt plaats voor een nieuwe, interactieve rol binnen horizontale netwerken (Klijn, 2005). De overheid moet op zoek naar lichte, pragmatische en flexibele, op maat gesneden oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (Goldsmith & Eggers, 2004). In algemene zin wordt gesproken van een verschuiving *van government naar governance*, hetgeen duidt op nieuwe vormen van interactie tussen staat, samenleving en markt (Koppenjan & Klijn, 2004).

‘Overheden constateren dat zij spelers zijn geworden tussen anderen. De term governance wordt gehanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels. (...) Steeds vormt de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring voor netwerkvorming.’ (Teisman, 2006: 82)

In de literatuur wordt netwerksturing ook aangeduid als interactieve beleidsvorming, governance, horizontale sturing of coproductie van beleid. Ten behoeve van de eenduidigheid wordt in deze scriptie de term ‘netwerksturing’ aangehouden.

4.7 Netwerksturing nader bezien

In het voorgaande is beschreven dat in de dynamische, complexe samenleving netwerksturing een sturingsconcept is waarmee meer resultaat kan worden geboekt dan de klassieke, hiërarchische benadering. Netwerksturing is een instrument van de overheid om effectief te anticiperen op de netwerksamenleving. Maar, wat betekent netwerksturing? Netwerksturing is een veelkoppig en onduidelijk begrip (Cerfontaine, 2005, Teisman, 2006). Er bestaat niet één algemeen erkende, vastomlijnde definitie. Wellicht komt dat doordat elke vorm van eenduidigheid onrecht doet aan het begrip. Er is niet één optimale oplossing, aangezien de omgeving (het netwerk) leidend is en het sturingsconcept daar op tracht aan te sluiten.

Om netwerksturing toch te kunnen duiden worden in de volgende subparagrafen in het kort de peilers van het sturingsconcept beschreven. In de daaropvolgende subparagraaf komen de succesfactoren aan bod. Ter afsluiting wordt in de laatste subparagraaf ingegaan op een belangrijk aspect dat samenhangt met netwerksturing, namelijk de dilemma’s waar professionals mee geconfronteerd worden in de beleidspraktijk.

4.7.1 Peilers van netwerksturing

Aan de hand van literatuur (Bekkers, 1996, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, Tops, 1999, Koppenjan & Klijn, 2004, Teisman et. al, 2004, Klijn, 2005) kunnen vier peilers van netwerksturing worden aangewezen.

Wederzijdse afhankelijkheid

De belangrijkste peiler van netwerksturing is wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen in een beleids- of besluitvormingsproces. Spreken we van complexe problemen in de dynamische netwerksamenleving, dan is er vrijwel altijd sprake van wederzijdse afhankelijkheden door een verdeelde machtsstructuur (Koppenjan & Klijn, 2004, Klijn, 2005). Actoren hebben eigen doelen, maar zijn voor de verwezenlijking daarvan afhankelijk van andere partijen (financiële middelen, kennis, ervaring,

contacten). Uiteraard is er sprake van machtsverschillen tussen de betrokken partijen, maar er is niet één machtige partij die zijn wil kan opleggen aan anderen. Het ontbreken van een centrale machtsfactor betekent dat partijen geneigd zijn met elkaar te communiceren en samen te werken om in het netwerk tot gezamenlijke besluitvorming te komen (Tops, 1999).

Wederzijds voordeel

In het verlengde van wederzijdse afhankelijkheid is een tweede voorwaarde dat de betrokken partijen wederzijds voordeel weten te behalen. Oftewel, behalve de noodzaak dient ook het nut van samenwerking te worden ingezien. Samenwerking gaat nooit gepaard zonder risico's (kosten, tijd imago etc.). De betrokken partijen maken daarom voor zichzelf een kosten-baten afweging alvorens zij besluiten een gezamenlijk traject in te gaan. Daarbij speelt nadrukkelijk dat publieke actoren het resultaat moeten kunnen verantwoorden aan de achterban en/of volksvertegenwoordiging. Om partijen daadwerkelijk tot samenwerking te bewegen is het noodzakelijk dat er win-win situaties worden gecreëerd (Tops, 1999, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, Koppenjan & Klijn, 2004, Teisman et. al., 2004). De uitkomsten van het proces moeten dus voor alle betrokken partijen een verbetering teweeg brengen. Vooral openheid en het stimuleren van dialoog kunnen voorkomen dat vooroordelen, strategisch gedrag en weerstand het proces verstoren.

Gemeenschappelijke beeldvorming

De derde component van netwerksturing is gemeenschappelijke beeldvorming. Betrokken partijen hebben een eigen perceptie van het beleidsprobleem. Tops (1999) veronderstelt dat het van belang is dat betrokkenen de verschillen in elkaars zienswijzen gezamenlijk verkennen. Interactie is noodzakelijk (Klijn, 2005). Het doel is om de verschillende talen, symbolieken, percepties, oplossingen en perspectieven te verbinden. Uiteindelijk dient er gemeenschappelijke beeldvorming te ontstaan ten aanzien van het beleidsprobleem. Klijn (2005) spreekt van 'gedeelde referentiekaders'. Partijen moeten het eens worden over de gemeenschappelijke opgave (gedeelde perceptie), maar tegelijkertijd dienen de afhankelijkheden en belangen te worden erkend (Bekkers, 1996). Overigens wijst Tops (1999) er op dat gemeenschappelijke beeldvorming niet betekent dat over alle zaken in het proces overeenstemming dient te worden bereikt.

Gezamenlijke beleidspraktijk

Het is wenselijk dat gemeenschappelijke beeldvorming resulteert in een gezamenlijke beleidspraktijk. Het gaat dan om het gezamenlijk opzetten van initiatieven en ontwikkelingen. Hierdoor ontstaat gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Een gezamenlijke beleidspraktijk heeft niet alleen te maken met handelen, maar ook met niet handelen. Een partij kan bijvoorbeeld besluiten geen gebruik te maken van hindermacht, opdat het proces niet gefrustreerd raakt en geen vertraging oploopt (Tops, 1999, Koppenjan & Klijn, 2004). Op den duur ontstaat de behoefte om de beleidspraktijk verder te institutionaliseren en gezamenlijk procesregels op te stellen. Dit formaliseert de binding tussen de betrokken actoren.

4.7.2 Succesfactoren van netwerksturing

Om netwerksturing succesvol te laten verlopen is het wenselijk dat bij de inrichting van het besluit- of beleidsvormingsproces rekening wordt gehouden met een aantal algemene vertrekpunten, welke in het onderstaande kort uiteen worden gezet.

Relativering van hiërarchie

Omdat netwerksturing staat voor het bereiken van resultaat door samenwerking en gemeenschappelijkheid is het noodzakelijk dat de betrokken actoren op een minder hiërarchische manier met elkaar omgaan. Een zekere relativering van de klassiek hiërarchische lijnen van overheidssturing is noodzakelijk (Tops, 1999, Teisman et. al., 2004). Niet bevel, maar onderhandeling is het instrument om consensus te bereiken (Pröpper & Steenbeek, 1998). De overheid moet gericht zijn op samenwerking. In plaats van bovenschikking is er bij netwerksturing sprake van nevenschikking. Ondanks formele machtsverschillen zijn de partijen in het proces zoveel mogelijk gelijkwaardig aan elkaar. Spierballenvertoon is uit den boze. Uitgaan van gelijkwaardige verhoudingen draagt bij aan de betrokkenheid van alle partijen tot en met het einde van het proces. Dat betekent overigens niet dat het

proces van netwerksturing resulteert in vrijblijvendheid. Het risico daarvan ligt op de loer, maar kan worden ingeperkt door een goede begeleiding en coördinatie van het proces.

Belang van procesbegeleiding

Teisman et. al. (2004) zien onafhankelijke procesbegeleiding als de sleutel tot het succes van netwerksturing. Het is doorslaggevend bij de selectie van partijen, het stimuleren van interactie en het doorbreken van impasses. Procesbegeleiders hebben de taak het proces zodanig te faciliteren dat er samenwerkingsrelaties ontstaan die meerwaarde hebben voor alle partijen (Klijn, 2005). Vanwege de uiteenlopende belangen en verantwoordelijkheden kan dit moeizaam verlopen. De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999) refereren aan een permanent proces van koppelingen leggen tussen problemen en oplossingen. Vanwege de complexiteit en gevoeligheden dienen procesbegeleiders te beschikken over een 'goede antenne'. Zij moeten de sfeer kunnen proeven om in een zo vroeg mogelijk stadium verhoudingen te doorzien en het gevaar van impasses te signaleren (Koppenjan & Klijn, 2004). Een geloofwaardige, gezaghebbende en vertrouwenwekkende uitstraling is noodzakelijk om het proces op gang te krijgen en op gang te houden.

Flexibele spelregels voor het procesverloop

Teneinde het proces ordentelijk en transparant te laten verlopen is het wenselijk van tevoren gezamenlijk de spelregels vast te stellen. Dat heeft meerwaarde bij het formuleren van de gezamenlijke opgave, het vaststellen van de betrokken partijen en de inbreng in het proces alsook de wijze waarop er wordt omgegaan met conflicten en hoe er uiteindelijk besluiten worden genomen. Door van tevoren heldere afspraken te maken wordt voorkomen dat partijen in een latere fase het gevoel krijgen dat hun belang onvoldoende meeweegt. Als partijen weten hoe het spel gespeeld wordt, zijn ze bovendien minder snel geneigd gebruik te maken van hindermacht. Overigens dient te worden benadrukt dat de toegevoegde waarde van het formuleren van spelregels grenzen kent. Netwerksturing dient vooral opgevat te worden als een continu proces waarbij regels en procedures flexibel worden bijgesteld. Een te strikte en gedetailleerde vorm van regelgeving frustrereert het proces van gemeenschappelijkheid (Tops, 1999).

Openheid

Een open klimaat is een belangrijke voorwaarde om te kunnen toewerken naar gemeenschappelijke beeldvorming en het stimuleren van samenwerking. Het contact tussen de betrokken actoren dient op natuurlijke wijze te verlopen, niet alleen op formele momenten (vergaderingen), maar ook in een informele setting (telefonisch contact, overleggen buiten het vergadercircuit om). In een open klimaat worden percepties gedeeld en vooroordelen naar elkaar uitgesproken. Er worden productieve discussies gevoerd. De partijen weten wat ze aan elkaar hebben. Dit voorkomt wantrouwen ten aanzien van elkaars doen en laten (Tops, 1999). Openheid betekent ook dat er voldoende ruimte is voor het toelaten van nieuwe actoren die belangrijk zijn voor het proces.

Anticiperen op toevallige, onverwachte gebeurtenissen

Vanzelfsprekend worden van tevoren de risico's van een proces zo goed mogelijk ingecalculeerd. In een complexe, dynamische omgeving zijn er echter gebeurtenissen die men van tevoren niet ziet aankomen, maar die wel belangrijke gevolgen kunnen hebben (Tops, 1999). Het is wenselijk het proces zodanig in te richten dat er voldoende ruimte is om te anticiperen op toevallige en onverwachte gebeurtenissen. Door tijdig in te spelen op 'policy windows' (onverwachte situaties die leiden tot gunstige omstandigheden) kunnen opeens belangrijke stappen vooruit worden gezet. Ook in het geval van minder gunstige ontwikkelingen is anticiperend vermogen noodzakelijk. Behalve dat betrokkenen oog moeten hebben voor het proces, dient rekenschap te worden gegeven van wat daarbuiten gebeurt. Hierdoor kan worden ingespeeld op onverwachte gebeurtenissen en wordt 'groupthink' tegengegaan.

4.7.3 Dilemma's van netwerksturing

In de voorgaande paragrafen zijn de fundamentele en succesfactoren van netwerksturing uiteengezet. Inzichtelijk is gemaakt dat het inrichten van een gemeenschappelijk traject voordelen met zich meebrengt in beleids- en besluitvormingsprocessen. De beleidspraktijk is echter weerbarstig. Teisman et. al. (2004) veronderstellen dat de grootste uitdaging besloten ligt in het vinden van een modus om te kunnen omgaan

met tenminste een zestal dilemma's. Deze dilemma's geven aan dat er niet zozeer sprake is van een keuzeproces, maar het steeds weer opnieuw vinden van een balans tussen tegengestelde uitgangspunten.

Ontwikkelen versus vasthouden aan normen en doelen

In toenemende mate wordt van overheidsorganisaties verwacht dat zij helderheid verschaffen over de doelen die gesteld zijn en wanneer deze bereikt worden. Er is behoefte aan toezicht en controle. Burgers, bestuurders, bedrijven en politici willen weten waar ze aan toe zijn. Tegelijkertijd zijn organisaties niet bij machte om geheel op eigen kracht resultaten te boeken. Een tekort aan eigen middelen creëert afhankelijkheid en dwingt tot samenwerking met andere partijen. Een overheidsorganisatie stuurt niet eenzijdig het proces, waardoor zij ook niet altijd tegemoet kan komen aan de behoefte aan helderheid.

Samenwerken versus zelf scoren

Veel maatschappelijke vraagstukken zijn meervoudig. Samenwerking tussen partijen is noodzakelijk om deze vraagstukken op te lossen. Voor organisaties is dit echter niet altijd een aantrekkelijke optie. Gezamenlijk optrekken wordt pas interessant wanneer het eigen belang voldoende gewaarborgd is. Er moet sprake zijn van wederzijds voordeel, anders zal men toch proberen een vraagstuk op eigen initiatief op te lossen.

Scheidend versus verbindend vermogen

Een belangrijke voorwaarde voor netwerksturing is het verbinden van partijen en het aangaan van samenwerkingsrelaties. Om tot realisatie van doelen te komen is op bepaalde momenten echter ook scheidend vermogen nodig. Partijen moeten stukjes van een groter geheel kunnen afzonderen en afbakenen. De verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de organisatie die realiseert en terugkoppelt. In de praktijk is sprake van een continu proces van bijeenbrengen en terugleggen.

Horizontale versus verticale sturingslogica

Er is sprake van spanning tussen de verticale logica van politieke verantwoordelijkheden en de horizontale logica van netwerksturing. Politiek primaat en politiek leiderschap duiden op concentratie van macht, terwijl in het geval van netwerksturing gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid de vertrekpunten zijn.

Parlementair versus participatief

Bestuurders moeten zich in een parlementaire democratie kunnen verantwoorden voor hun handelen. Vanuit het belang van maatschappelijke verantwoordelijkheid is netwerksturing te verdedigen, maar vanuit publiek belang kan het (gedeeltelijk) loslaten en het diffuse karakter van het proces problematisch zijn in de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging.

Beteugelen versus ruimte voor dynamiek en grilligheid

Om netwerksturing succesvol te laten verlopen en transparant en beheersbaar te houden is het wenselijk overeenstemming te bereiken over een aantal spelregels. Tegelijkertijd dient er ruimte te zijn om te kunnen inspelen op de dynamiek en grilligheid van de omgeving. Zowel het beteugelen als het bieden van ruimte zijn dus voorwaarden voor een succesvol verloop van netwerksturing.

Bovenstaande dilemma's maken inzichtelijk dat de praktijk van netwerksturing geenszins eenduidig is. Er zijn succesfactoren, maar deze kunnen niet worden opgevat als vaste ingrediënten. Netwerksturing is niet geïsoleerd, maar ingebed in een context. Mengvormen van verschillende aanpakken zijn noodzakelijk om successen te boeken. Of, zoals Klijn (2005) het verwoordt: de empirische, complexe wereld van netwerken moet op een slimme, tactische manier worden verbonden met de wereld van verticale macht, controle en verantwoordelijkheden. Dat vereist strategisch vermogen en sensitiviteit van betrokkenen partijen. Zij moeten in staat zijn om op de juiste momenten het juiste gedrag te vertonen.

4.8 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving

Sturen is handelen. In de bestuurskunde zijn er twee ideaaltypische sturingsconcepten. De laatste twee decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan van hiërarchische sturing naar netwerksturing. De behoefte aan netwerksturing om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken wordt steeds groter. Desalniettemin maken de dilemma's van netwerksturing duidelijk dat de benadering niet altijd aansluit bij de behoefte aan eenduidigheid, snelheid en transparante politieke verantwoording.

De behoefte aan helderheid en een doortastend overheidsoptreden is de afgelopen jaren toegenomen (Teisman et. al., 2004). Dit komt onder meer naar voren in de discussie over de bestuurlijke organisatie van het grootste stedelijke netwerk in Nederland: de Randstad. Bestuurders klagen over bestuurlijke drukte, eindeloze overlegcircuits en besluiteloosheid. Overleg en samenwerking monden uit in plannen en ambities op papier, in plaats van concrete projecten met de denkbeeldige schop in de grond (Teisman et. al., 2005, OECD, 2007, Kok et. al., 2007). Waar academici oproepen tot het navolgen van de beginselen van netwerksturing, lijken bestuurders juist een pleidooi te houden voor de klassieke benadering van hiërarchische sturing en doorzettingsmacht.

In hoofdstuk 3 is aan de orde gesteld dat het provinciaal bestuur regelmatig verweten wordt dat zij onvoldoende besluitvaardig is, teveel meebeweegt, de regie niet in handen heeft en te weinig leiderschap toont. Zij wordt door burgers en bestuurders ervaren als een onzichtbare overheidslaag (Van Dam et. al., 1996). De provincie heeft bovendien het imago van een instituut dat onnodige bestuurlijke drukte veroorzaakt. Dat geldt in het bijzonder voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving, waar haar meerwaarde met name door de grootstedelijke autoriteiten in twijfel getrokken wordt. De provincie wordt door partners voortdurend uitgedaagd om haar meerwaarde te bewijzen. Een gevolg is dat de klassieke intermediaire en integrerende rol (verticaal en horizontaal) van het provinciaal bestuur in toenemende mate gecombineerd wordt met de rol van regisseur en ontwikkelaar. De provincie is niet alleen verbinder, maar ook steeds vaker uitvoerder en realisator.

De noodzaak van netwerksturing in de context van complexe en dynamisch maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving, stelt eisen aan het handelen van het provinciaal bestuur. Daar komt de schaalproblematiek, rivaliteit en bestuurlijke drukte bij. Het provinciaal bestuur wordt uitgedaagd op een intelligente manier te handelen. Duidelijke handelingsperspectieven kunnen daarbij helpen.

Om een beeld te verkrijgen van het handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving op dit moment, maar ook om de handelingsperspectieven te ontwikkelen, zijn aan de hand van de literatuur een tweetal ideaaltypische concepten geconstrueerd: verbindende macht en doorzettende macht. Beide concepten bevatten vier basisbeginselen, ontleend aan de literatuur die in dit hoofdstuk behandeld is. De beginselen worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 5.

Verbindende macht

- Gemeenschappelijkheid;
- Openheid;
- Gelijkwaardigheid;
- Flexibiliteit.

Doorzettende macht

- Solistisch optreden;
- Geslotenheid;
- Boven- en onderschikking;
- Rigiditeit.

De twee ideaaltypische handelingsconcepten zijn uitersten die in een precieze vorm niet terugkomen in de beleidspraktijk. Er is bewust voor gekozen de ideaaltypen terug te laten komen in de interviews. De uitersten maken duidelijk dat het provinciaal bestuur moet kiezen. Respondenten zijn gevraagd naar de

afwegingen die provincies daarbij (moeten) maken. Verbindende macht is gebaseerd op de principes van netwerksturing, waarbij de aandacht uitgaat naar wederzijdse afhankelijkheid, wederzijds voordeel, gemeenschappelijke beeldvorming en een gezamenlijke beleidspraktijk. Het tweede concept, doorzettende macht, is gebaseerd op de principes van de klassieke sturingsopvatting, waarin de nadruk wordt gelegd op een heldere, eenduidige, hiërarchische doelbepaling en besluitvorming. In de praktijk van beleids- en besluitvormingsprocessen is sprake van talloze tussenvormen (best of both worlds). Welke tussenvormen verkiest het provinciaal bestuur en welke combinaties worden het meest relevant geacht naar de toekomst? Deze vragen staan onder andere centraal in het empirisch onderzoek van deze scriptie.

4.9 Resumé

Door globalisering en de opkomst van de kenniseconomie worden metropolitane gebieden steeds belangrijker. Het middenbestuur staat voor de opgave om de concurrentiekracht in deze gebieden te ontwikkelen. De complexiteit en de dynamiek van maatschappelijke vraagstukken maakt dit geen gemakkelijke opgave. Aan de hand van de literatuur kunnen vijf specifieke kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving worden aangewezen: (1) vervlechting en samenhang, (2) schaalvariëteit, (3) betrokkenheid en inbreng van diverse actoren, (4) verwevenheid van doelen en (5) ambiguïteit en veranderlijkheid.

Behalve de kenmerken van maatschappelijke vraagstukken, zijn in dit hoofdstuk ook de kenmerken aangewezen die betrekking hebben op het besturen in de metropolitane omgeving: (1) de spanning tussen centrumstad en perifere gemeenschappen, (2) beperkingen van administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren, (3) macht en gezag van de centrumstad en (4) bestuurlijke drukte.

In de literatuur wordt gerefereerd aan de moeizame verhouding tussen provincies en het metropolitane gebied. Desalniettemin kunnen provincies in de communicatie, afstemming en coördinatie van beleid een belangrijke rol vervullen. Provincies brengen samenwerking tot stand, maar nemen daarbij over het algemeen geen hiërarchische positie in. In de praktijk wordt gezamenlijkheid niet afgedwongen, hetgeen het toewerken naar samenwerkingsrelaties lastig maakt.

In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen twee typen overheidssturing: hiërarchische sturing en netwerksturing. Er is sprake van een verschuiving *van government naar governance*. Netwerksturing wordt steeds belangrijker. Door veranderingen in de samenleving ontstaat behoefte aan machtsdeling en alliantievorming. De klassieke hiërarchische positie van de overheid maakt plaats voor een interactieve rol in horizontale netwerken. Netwerksturing is gebaseerd op een viertal principes: wederzijdse afhankelijkheid, wederzijds voordeel, gemeenschappelijke beeldvorming en een gezamenlijke beleidspraktijk. Succesvolle toepassing van netwerksturing is afhankelijk van de relativering van hiërarchie, procesbegeleiding, flexibele spelregels voor het procesverloop, openheid en anticiperen op toevallige, onverwachte gebeurtenissen. Hoewel de elementen van netwerksturing kunnen worden ingezet bij het aangaan van samenwerkingsrelaties, wordt in de beleidspraktijk gestuit op een aantal dilemma's. Steeds moet er een balans worden gevonden tussen tegengestelde uitgangspunten, zoals samenwerken versus zelf scoren en horizontale versus verticale sturingslogica.

Ten behoeve van het empirisch onderzoek zijn in dit hoofdstuk een tweetal handelingsconcepten geconstrueerd: verbindende macht (gebaseerd op gemeenschappelijkheid, openheid, gelijkwaardigheid en flexibiliteit) en doorzettende macht (gebaseerd op solistisch optreden, geslotenheid, boven- en onderschikking en rigiditeit). Beide concepten worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5 Onderzoeksdesign

In de voorgaande hoofdstukken is aan de hand van literatuur het theoretisch kader geschetst, hetgeen richting geeft aan het empirisch onderzoek. Alvorens wordt overgegaan tot de beschrijving van de resultaten, komen in dit hoofdstuk de opzet en methoden van het onderzoek aan bod. Het hoofdstuk begint met de beschrijving van het conceptueel model, waarin de relaties tussen de concepten uit de probleemstelling zijn weergegeven. Een van de belangrijkste onderdelen, namelijk de operationalisering van de concepten, sluit hier op aan. Om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen in deze masterscriptie, is ter aanvulling op de literatuurstudie, gekozen voor een kwalitatief onderzoek met semi-gestructureerde interviews. Er zijn gesprekken gevoerd met bestuurders en ambtenaren in en rondom het provinciaal bestuur. Daarmee wordt getracht de handelingsperspectieven (hoofdstuk 7) zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de beleidspraktijk.

5.1 Conceptueel model

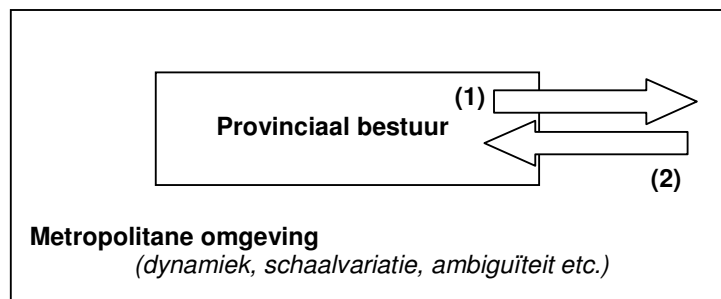
Het conceptueel model geeft inzicht in de relaties tussen de concepten, oftewel de thema's die centraal staan in het onderzoek. Het kan worden opgevat als een soort van theorie, waarmee richting wordt gegeven aan de opzet, doelen, onderzoeksvragen en methoden van het onderzoek (Maxwell, 1996). Het conceptueel model in figuur 5.1 geeft inzicht in de relaties die centraal staan in dit onderzoek. Deze relaties vloeien voort uit de probleemstelling en onderzoeksvragen, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

Besloten is een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Dit betekent dat de conceptualisering moet worden opgevat als een 'heen en weer proces'. Inzichten ontleent aan de literatuur worden gescherpt door empirische resultaten (uit de semi-gestructureerde interviews). Hetzelfde geldt voor de hypothesen. Over het algemeen worden in kwalitatief onderzoek de hypothesen niet vastgelegd voordat aangevangen wordt met de fase van dataverzameling (empirisch gedeelte). Er wordt in interactie met de empirie, invulling gegeven aan de verwachtingen van het onderzoek (Maxwell, 1996).

Het conceptueel model bestaat uit een drietal concepten:

- **Provinciaal bestuur;**
- **Metropolitane omgeving;**
- **Handelen/handelingsperspectieven (van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving).**

Figuur 5.1 Conceptueel model



Figuur 5.1 geeft weer dat het provinciaal bestuur is ingebed in de complexe en dynamische metropolitane omgeving. De pijl van metropolitane omgeving naar provinciaal bestuur (1) veronderstelt dat het provinciaal bestuur onder invloed staat van de complexiteit en dynamiek in haar omgeving. De pijl van provinciaal bestuur naar metropolitane omgeving (2) heeft betrekking op de interventies van het provinciaal bestuur ten opzichte van haar omgeving, oftewel (de meerwaarde van) haar handelen/de handelingsperspectieven.

5.2 Operationalisering

Door middel van operationalisering wordt inzichtelijk gemaakt wat de betekenis is van de drie concepten. De voornaamste karakteristieken van de concepten worden in deze paragraaf beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de inzichten ontleend aan de literatuur, welke aan de orde zijn gekomen in de hoofdstukken

2, 3 en 4. Een ander onderdeel van het proces van operationalisering, de gesprekspuntenlijst voor de semi-gestructureerde interviews, is opgenomen in bijlage 2.

Provinciaal bestuur

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de kenmerken van middenbestuur en het provinciaal bestuur in Nederland beschreven. Hoewel er geen eenduidige definitie bestaat, kan middenbestuur worden opgevat als het intermediaire niveau tussen nationale en lokale overheden. Vanwege de uiteenlopende omstandigheden waaronder middenbestuur in landen ontstaat, zijn de verschillen qua taken, posities, rollen en bevoegdheden groot.

In Nederland is het middenbestuur in 1848 grondwettelijk vastgelegd in de vorm van het provinciaal bestuur. Hoewel het provinciaal bestuur de enige constitutionele en democratisch gelegitimeerde vorm van middenbestuur is, zijn er in de loop der tijd, door functionele decentralisatie, intergemeentelijke samenwerking en het ontstaan van stadsgewesten, allerlei andere vormen van middenbestuur ontstaan. Het provinciaal bestuur wordt binnen het gefragmenteerde en gedifferentieerde middenbestuur geconfronteerd met belangen en behoeftes van veel andere actoren. De fragmentatie en differentiatie manifesteert zich in het bijzonder in de grootstedelijke of metropolitane gebieden. Er is in deze scriptie voor gekozen het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving in Nederland centraal te stellen. Met de metropolitane omgeving wordt bedoeld op de vier provincies in de Randstad: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Het betreft het meest verstedelijkte gebied in Nederland.

Metropolitane omgeving

In hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan het specifieke karakter van de metropolitane omgeving. De literatuur (Lefèvre, 1998, OECD, 2001, Hooghe & Marks, 2001, Gualini & Salet, 2002, Geelhoed et. al., Salet et. al., 2003, Van Twist et. al., 2004, OECD, 2007, Kok et. al., 2007) wijst op enkele specifieke eigenschappen van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving:

- Vervlechting/samenhang (interdependentie) van maatschappelijke vraagstukken;
- Maatschappelijke vraagstukken manifesteren zich op verschillende bestuurlijke schaalniveaus (er is sprake van schaalvariëteit);
- Om tot een adequate aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen is de inbreng en betrokkenheid van verschillende partijen (bestuurlijk en niet bestuurlijk) noodzakelijk. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid;
- Maatschappelijke vraagstukken zijn verweven met meerdere doelstellingen. Deze kunnen zowel complementair als contrair zijn;
- Maatschappelijke vraagstukken zijn veelal ambigu (dubbelzinnig) en veranderlijk door de dynamiek.

Behalve kenmerken van maatschappelijke vraagstukken, zijn er in hoofdstuk 4, aan de hand van literatuur (Lefèvre, 1998, Berkhout, 1999, Gualini & Salet, 2002, Geelhoed, 2002, Salet et. al., 2003, Van den Berg et. al., 2004, OECD, 2007), ook kenmerken benoemd met betrekking tot het besturen in de metropolitane omgeving:

- Spanning tussen centrumstad en perifere gemeenschappen, ruimtelijk, sociaal-economisch en sociaal-cultureel;
- Beperkingen van administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren in een complexe en dynamische omgeving;
- Macht en gezag van de centrumstad;
- Bestuurlijke drukte door een teveel aan bestuurders en bestuurslagen die zich met dezelfde vraagstukken bezighouden.

Handelen/Handelingsperspectieven

In hoofdstuk 4 is eveneens aan de orde gesteld dat er in de bestuurskunde twee ideaaltypische sturingsconcepten centraal staan: (1) klassieke, hiërarchische sturing en (2) netwerksturing. Ontwikkelingen in het openbaar bestuur en ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur maken het in toenemende mate noodzakelijk dat hiërarchische sturing plaats maakt voor innovatieve vormen van netwerksturing. Tegelijkertijd bestaat er in de praktijk van het openbaar bestuur nog steeds de

neiging om de logica van klassieke, verticale sturingsmechanismen te laten prevaleren boven de logica van horizontale sturingsmechanismen. Dat is deels de resultante van de behoefte die andere actoren (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) uiten. Zij willen een krachtig en doortastend overheidsoptreden. Een overheid die doelgericht is, resultaat boekt en doorzettingsmacht genereert.

De huidige rol van het provinciaal bestuur als interactief, intermediair en integrerend middenbestuur lijkt in eerste instantie beter aan te sluiten bij netwerksturing dan bij klassieke, hiërarchische sturing. Dat het provinciaal bestuur een traditie heeft van samenwerking, overleg en consensus betekent dat zij is toegerust voor het gezamenlijk oppakken van maatschappelijke vraagstukken in een complex en dynamisch metropolitain milieu. Tegelijkertijd wordt de provincies in toenemende mate verweten onvoldoende besluitvaardig en te afwachtend te zijn (De Vries, 2003, Bordewijk, 1999, Rob, 1999, Geelhoed et. al., 2002, Toonen, 2005, Peters, 2007). Dat geldt in het bijzonder voor provincies in de metropolitane omgeving. Een veelgehoorde klacht is dat het provinciaal bestuur te weinig de leiding neemt, reactief is en gericht is op consensus in plaats van het formuleren van een eigen visie en het doorhakken van knopen. Onder bestuurders bestaat in toenemende mate behoefte aan een sterker en daadkrachtiger optreden van het provinciaal bestuur.

Op basis van het voorgaande kan worden gesteld dat in het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken zowel behoefte bestaat aan verbindende als doorzettende overheidsmacht. Er dient echter nog een modus te worden gevonden om met deze ogenschijnlijk tegenstrijdige behoeften om te gaan. Op basis van de dilemma's die Teisman et. al. (2004) schetsen ligt het niet voor de hand een eenduidige benadering te kiezen, oftewel een keuze te maken tussen een van beide benaderingen. Er dient juist te worden gezocht naar een aanpak van *'best of both worlds'*, die, afhankelijk van de context, nader kan worden ingevuld. Een belangrijke vraag in deze scriptie is hoe een dergelijke balans bewerkstelligd kan worden.

Om het handelen van provincies in de metropolitane omgeving te kunnen onderzoeken en hieromtrent aanbevelingen te doen (formuleren van handelingsperspectieven), zijn twee ideaaltypische sturingsconcepten ontwikkeld: *verbindende macht* en *doorzettende macht*. Deze twee benaderingen vormen de richtinggevende kaders voor het onderzoek. De ideaaltypische benaderingen zijn geoperationaliseerd aan de hand van de beschikbare literatuur over sturing, netwerksturing, (metropolitan) governance, horizontale sturing, coproductie en interactieve beleidsvorming (Lefèvre, 1998, Präpper & Steenbeek, 1998, Tops, 1999, OECD, 2001, Gualini & Salet, 2002, Koppenjan & Klijn, 2004, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2004, Van Twist et. al., 2004, Teisman et. al., 2004). Daarbij dient te worden opgemerkt dat de bestuurskundige literatuur vooral inzicht geeft in de betekenis van verbindende macht. Voor de tegenovergestelde benadering 'doorzettende macht' bestaat (binnen de bestuurskunde) relatief weinig aandacht. Het is een vorm van sturing die vooral lijkt voort te komen uit behoeftes van burgers, bestuurders en ambtenaren aan meer daadkracht.

De benaderingen van verbindende en doorzettende macht alsook de bijbehorende elementen (zie figuur 5.2) vormen de ideaaltypische uitersten van een continuüm waarbinnen het provinciaal bestuur keuzes moet maken bij beleids- en besluitvormingsprocessen.

Figuur 5.2 Elementen van verbindende en doorzettende macht

Verbindende macht	Doorzettende macht
Gemeenschappelijkheid	Solistisch optreden
Openheid	Geslotenheid
Gelijkwaardigheid	Boven- en onderschikking
Flexibiliteit	Rigiditeit

De elementen zijn (aan de hand van inzichten uit de literatuur, zie hoofdstuk 4) als volgt geoperationaliseerd:

Gemeenschappelijkheid versus Solistisch optreden

Gemeenschappelijkheid

- Gezamenlijk overeen komen wat de aard van het maatschappelijk vraagstuk is dat moet worden opgelost;
- Erkennen dat voor het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk de inzet van andere partijen noodzakelijk is;
- Onderling afstemmen welke initiatieven en ontwikkelingen in gang worden gezet en wat ieders rol daarbij is;
- Gezamenlijk bepalen wat de procesregels en planning van het beleids- of besluitvormingsproces moeten zijn.

Solistisch handelen

- Op basis van eigen perceptie en visieontwikkeling verkennen wat de aard van het maatschappelijk vraagstuk is dat moet worden opgelost;
- Ervan uitgaan dat voor het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk de eigen visie en aanpak centraal dienen te worden gesteld;
- Zelf bepalen welke initiatieven en ontwikkelingen in gang worden gezet;
- Zelf de procesregels en planning van het beleids- of besluitvormingsproces bepalen.

Openheid versus Geslotenheid

Openheid

- Open toegang voor nieuwe actoren om gedurende het beleids- of besluitvormingsproces toe te treden;
- Er worden zowel voor- als tegenstanders (hindermacht) betrokken bij het proces;
- Er is sprake van een open sfeer waarin informeel contact tussen betrokken actoren de regel is;
- Er is sprake van een open discussie waarin verschillende standpunten worden gedeeld;
- Alle betrokken partijen worden tijdig geïnformeerd en zijn dus op de hoogte van het proces;
- Vooringenomen standpunten jegens elkaar worden uitgesproken en weerlegd.

Geslotenheid

- De actoren die toegang hebben tot het beleids- of besluitvormingsproces worden van tevoren bepaald. Daarna is er geen toegang voor nieuwe actoren;
- Partijen die worden betrokken bij het proces zijn medestanders;
- Tussen de betrokken actoren is vooral contact op formele momenten;
- Er wordt niet openlijk gediscussieerd, standpunten worden niet gedeeld;
- Partijen worden geïnformeerd als het uitkomt. Een gelijk informatieniveau wordt niet nagestreefd;
- Vooringenomen standpunten jegens elkaar worden niet uitgesproken en niet weerlegd.

Gelijkwaardigheid versus Bovenschikking

Gelijkwaardigheid

- Partijen voelen zich een gelijkwaardige partner in het proces, ondanks feitelijke machtsverhoudingen;
- Geen van de partijen voelt zich buitengesloten;
- Door middel van overleg en onderhandelingen probeert men tot consensus te komen.

Bovenschikking

- Partijen voelen zich vanwege feitelijke machtsverhoudingen onder- en bovengeschied aan elkaar;
- Sommige partijen voelen zich geïmmiteerd, anderen juist buitengesloten;
- Er is geen overleg, de partijen met de meeste macht onderhandelen en nemen de beslissingen.

Flexibiliteit versus Rigiditeit

Flexibiliteit

- Er wordt geanticipeerd op onzekerheden en de grilligheid van het proces;
- Er wordt ruimte gegeven aan toevallige, onverwachte gebeurtenissen (kansen en bedreigingen);
- Gedurende het proces is er aandacht en ruimte voor de invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen;
- Er wordt in het proces rekening gehouden met de dynamiek van besluitvorming en verantwoording van alle betrokken partijen;
- Regels, planning en procesafspraken staan innovatieve ontwikkelingen niet in de weg.

Rigiditeit

- Alle onzekerheden worden op voorhand zoveel mogelijk uitgesloten;
- Het proces is primair gericht op het (tijdig) realiseren van het einddoel en wordt niet afgeleid door toevallige, onverwachte gebeurtenissen;
- Gedurende het proces is er niet of nauwelijks aandacht voor politiek-bestuurlijke ontwikkelingen;
- De dynamiek van de eigen besluitvorming en verantwoording is leidend;
- Regels, planning en procesafspraken dwarsbomen innovatieve ontwikkelingen.

Ten behoeve van de semi-gestructureerde interviews zijn de bovenstaande aspecten in de gesprekspuntenlijst hergeformuleerd naar het handelen van provincies. Daarbij worden steeds de twee ideaaltypische benaderingen en onderliggende elementen tegenover elkaar geplaatst. De respondenten zijn gedurende de interviews gevraagd een keuze te maken tussen twee stellingen (zie gesprekspuntenlijst in bijlage 2).

Aan respondenten is gevraagd de ervaringen en keuzes te beargumenteren. Dat is gebeurd aan de hand van een drietal kernvragen, welke inzicht verschaffen in de achterliggende motivatie en argumentatie.

- WAAROM? Waarom wordt er juist voor deze benadering gekozen?
- WANNEER? In welke situaties wordt er wel en niet voor gekozen?
- HOE? Hoe uit deze keuze zich in beleids- en besluitvormingsprocessen? Wat zijn daarvan de consequenties?

In hoofdstuk 6 zijn de totaalscores van de keuzes van respondenten weergegeven in tabellen. Daarmee wordt op kwantitatieve wijze inzicht gegeven in de beleving van respondenten ten aanzien van het handelen van provincies in de metropolitane omgeving (op dit moment). Daarbij dient te worden opgemerkt dat er vanwege het beperkte aantal respondenten geen representatieve en generaliseerbare uitspraken kunnen worden gedaan. De scores geven een indicatie van de ervaringen van bestuurders en ambtenaren.

Na het onderzoeken van het 'ist' volgt het 'soll'. Daarbij staat de vraag centraal wat de handelingsperspectieven van het provinciaal *zouden moeten zijn*. Er wordt voor dit onderdeel gebruik gemaakt van dezelfde twee ideaaltypische benaderingen (zie wederom gesprekspuntenlijst in bijlage 2).

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat zowel in de centrale onderzoeksvraag als de deelvragen gerefereerd wordt aan de term 'meerwaarde'. Zoals weergegeven in hoofdstuk 1, wordt bedoeld op datgene wat provincies in positieve zin toevoegen ten opzichte van een situatie waarin zij niet zouden bestaan. Met andere woorden, een situatie *met* meerwaarde betekent dat het provinciaal bestuur zorg draagt voor iets dat zonder haar optreden niet zou zijn gebeurd. Indien er *geen* meerwaarde is, voegt het handelen van het provinciaal bestuur niet of nauwelijks iets toe.

5.3 Opzet van het onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. De belangrijkste reden hiervoor is de focus van het onderzoek. De aandacht gaat uit naar het handelen en de (gewenste) handelingsperspectieven van provincies in de metropolitane omgeving. Het is van belang een beeld te verkrijgen van de context en het (achterliggende) proces. Kwalitatief onderzoek is daarvoor de meest

geëigende aanpak. Een tweede reden om te kiezen voor een kwalitatieve aanpak is het interpretatieve karakter van het onderzoek. Het doel is de gedragingen, ervaringen, opnies, afwegingen en zienswijzen van respondenten (in de context) te begrijpen en te doorgronden. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat het onderzoek niet alleen descriptief (beschrijvend), maar ook prescriptief (adviserend) is. Dit betekent dat met behulp van de empirische gegevens getracht wordt te komen tot werkbare aanbevelingen voor de beleidspraktijk van provincies in de metropolitane omgeving (Maxwell, 1996, Hakvoort, 1996). Het doel is de handelingsperspectieven zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de beleving en beleidspraktijk van bestuurders en ambtenaren.

Binnen het kader van een kwalitatieve aanpak is gekozen voor een tweetal methoden van onderzoek: literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews.

Literatuuronderzoek

Om het theoretisch kader (hoofdstukken 2, 3 en 4) op te zetten is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Theoretische noties zijn een onmisbaar element in empirisch onderzoek (Hakvoort, 1996). Hoewel het niet de bedoeling is dat dergelijke noties het onderzoek sturen, heeft theorie wel een richtinggevende functie. Het verschil is dat in het geval van 'sturing' de theorie het onderzoek domineert, terwijl in het geval van 'richting geven' de theorie het onderzoek een interpretatiekader biedt en de relaties tussen de concepten laat zien (Maxwell, 1996). Met de theoretische inzichten ontleend aan de literatuur is het conceptueel model geconstrueerd en zijn de belangrijkste concepten geoperationaliseerd. Op basis daarvan is vervolgens de gesprekspuntenlijst, ten behoeve van de semi-gestructureerde interviews, opgesteld (zie bijlage 2).

Semi-gestructureerde interviews

Het interview is de belangrijkste techniek van dataverzameling voor bestuurskundigen (Hakvoort, 1996). Ook in dit onderzoek is gebruik gemaakt van interviews. Het doel is de meningen en opvattingen van respondenten te inventariseren en in de juiste context te plaatsen. Er zijn interviews gehouden met in totaal 18 respondenten in en rondom het provinciaal bestuur (ambtenaren en bestuurders). In de bijlage is een overzicht van namen en functies van respondenten opgenomen. De respondenten zijn werkzaam voor de vier provincies of vier grote steden in de Randstad, de nationale overheid, stadsregio's of koepel- en belangenorganisaties. De respondenten zijn allen actief in de metropolitane omgeving en hebben ervaring met het handelen van het provinciaal bestuur in deze omgeving.

Bij de selectie van respondenten zijn de volgende criteria toegepast:

- Ruime ervaring met maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving;
- Ruime ervaring met het handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving;
- Werkzaam op fysiek-ruimtelijke beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer etc.);
- Geografische spreiding over provincies en metropolitane gebieden;
- Min of meer evenredige verdeling van bestuurlijke en ambtelijke respondenten;
- Ambtenaren: minimaal functie op het niveau van projectleider, hoofd of manager;
- Bestuurders: wethouder, gedeputeerde of Commissaris van de Koningin;
- Bestuurders: spreiding naar politieke achtergrond (lidmaatschap politieke partij).

Ter voorbereiding op het interview hebben alle respondenten een gesprekspuntenlijst ontvangen. Er is gedurende het gesprek flexibel met deze lijst omgegaan, opdat ingespeeld kon worden op vragen, nieuwe inzichten en voorbeelden. Omdat van tevoren niet alle vragen vastliggen kan gesproken worden van semi-gestructureerde interviews.

Ter verificatie van de uitspraken van respondenten, is gedurende de interviews doorgevraagd naar praktijkvoorbeelden en feitelijke situaties. Tevens zijn de uitspraken van respondenten in de interviews tegenover elkaar geplaatst. Het doel hiervan is de zienswijzen, visies en meningen zoveel mogelijk te funderen en sociaal-wenselijke antwoorden te beperken. De interviews hebben, per respondent, gemiddeld een uur tot anderhalf uur in beslag genomen.

5.4 Representativiteit, generaliseerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid

De onderzoeksopzet en de keuzes die daarbij zijn gemaakt hebben invloed op enkele methodologische aspecten en de toepasbaarheid van de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen.

Representativiteit

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, is geprobeerd om door de toepassing van selectiecriteria, te komen tot een zo representatief mogelijke onderzoekspopulatie. Dit heeft geresulteerd in een redelijke spreiding van respondenten naar achtergrond, functie en organisatie (zie bijlage 1). Het totale aantal, alsmede de variëteit van actoren rondom het provinciaal bestuur is groot, terwijl het onderzoek kleinschalig van opzet is. Bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten dient daar rekening mee te worden gehouden.

Generaliseerbaarheid

Omdat een klein aantal respondenten is geïnterviewd, dient zorgvuldigheid te worden betracht bij het doen van algemene uitspraken over het handelen van provincies in de metropolitane omgeving. De diversiteit ten aanzien van kenmerken en omstandigheden is te groot voor generalisaties. Er is niet één provinciaal bestuur en ook niet één metropolitane omgeving. Dat hoeft overigens geen belemmering te zijn voor het doen van aanbevelingen. Bij het ontwikkelen van de handelingsperspectieven (hoofdstuk 7), is rekening gehouden met de uiteenlopende omstandigheden waaronder provincies in het metropolitane gebied moeten handelen. De handelingsperspectieven zijn randvoorwaarden en dienen niet te worden opgevat als wetmatigheden.

Validiteit

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Er zijn daarom geen kwantificeerbare onderzoeksresultaten. Het gaat om assumpties over situaties in de beleidspraktijk van het provinciaal bestuur. Het is moeilijk voor de onderzoeker om te bewijzen dat hij de onderzoeksresultaten correct heeft weergegeven en de juiste conclusies heeft getrokken. Gedurende het onderzoeksproces is echter rekening gehouden met de bedreigingen voor de validiteit van het onderzoek. Zo is bewust gekozen voor een strategie om meningen en visies van respondenten en de settings waarbinnen zij functioneren te confronteren met die van collega bestuurders of ambtenaren in eerdere interviews, ook om sociaal-wenselijke antwoorden te voorkomen.

Betrouwbaarheid

Omdat er maar één persoon is die het onderzoek uitvoert, is het waarschijnlijk dat zijn persoonlijke voorkeur en achtergrond de resultaten en conclusies beïnvloeden. De onderzoeker is werkzaam bij de provincie Zuid-Holland. Het is onmogelijk dit effect tot nul te reduceren. Desalniettemin dient te worden benadrukt dat het onderzoek geenszins is uitgevoerd vanuit een specifiek provinciaal belang of perspectief. Het doel is niet provincies te verdedigen of aan te vallen. Objectiviteit, openheid en een kritische houding zijn, zoals het in empirisch onderzoek hoort, in deze masterscriptie door de onderzoeker nagestreefd.

Hoofdstuk 6 Empirie

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de belangrijkste uitkomsten van de semi-gestructureerde interviews. In het eerste deel komt de beleving van respondenten ten aanzien van de metropolitane omgeving aan de orde. De aandacht gaat daarbij zowel uit naar de maatschappelijke vraagstukken als het besturen in deze context. Vervolgens wordt in het tweede deel ingegaan op het handelen van provincies in de metropolitane omgeving op dit moment (ist). Er is specifiek aandacht voor de meerwaarde die respondenten aan dit handelen toeschrijven. In het derde deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de suggesties van respondenten met betrekking tot het toekomstige handelen van provincies (soll). Vervolgens is er in het laatste deel aandacht voor de vraag welke meerwaarde provincies hebben in het metropolitane gebied, na het doorvoeren van veranderingen.

6.1 De metropolitane omgeving

In hoofdstuk 4 is aan de hand van diverse bronnen onder de aandacht gebracht dat maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving gekenmerkt worden door een hoge mate van dynamiek en complexiteit. Uit de interviews komt naar voren dat het overgrote deel van de respondenten de aspecten die daarmee samenhangen herkennen in de bestuurs- of beleidspraktijk. Zij onderschrijven in grote lijn de bevindingen van de wetenschap. Opvallend is dat respondenten de benoemde complexiteit en dynamiek als ‘gegeven’ ervaren bij hun werkzaamheden. De knelpunten die zij ervaren hebben niet zozeer betrekking op de complexiteit of dynamiek, maar veel meer op hoe daar bestuurlijk mee wordt omgegaan in de metropolitane omgeving. In het licht van het voorgaande is ervoor gekozen deze paragraaf uit te spitsen naar een subparagraaf waarin de kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving centraal staan (6.1.1) en een subparagraaf waarin het handelen in deze omgeving aan de orde komt (6.1.2).

6.1.1 Maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving

In hoofdstuk 4 zijn een vijftal kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving geschetst. Geconstateerd wordt dat, behoudens enkele accentverschillen, deze kenmerken terugkomen in de beleving van respondenten, die werkzaam zijn in de metropolitane omgeving. In de interviews zijn de vijf de aspecten nadrukkelijk aan bod gekomen. Onderstaand wordt hier verslag van gedaan. De bevindingen worden geïllustreerd aan de hand van citaten⁹.

Vervlechting

Vrijwel alle respondenten wijzen op de vervlechting of samenhang van maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied. Uit onderstaande uitspraken blijkt het belang dat zij toeschrijven aan een zorgvuldige en brede overdenking van de consequenties van besluiten. Niet alleen ten aanzien van het onderwerp waarover het besluit genomen wordt, maar ook ten aanzien van de (soms onverwachte) aspecten die daar direct of indirect mee samenhangen.

‘Je merkt hoe moeilijk het is om van tevoren een helder beeld te krijgen van de effecten van je ingrepen.’

‘Probeer bij besluiten de consequenties te overzien. Dat is geen gemakkelijke opgave. We komen soms voor positieve of negatieve verrassingen te staan. (...) De aanleg van 25.000 woningen gaat niet alleen over dat gebied, maar ook de dorpen en steden er omheen, de werkgelegenheid, natuurontwikkeling en toekomstige verkeersstromen.’

‘Wat zo eigen is aan dit gebied is dat je nooit klaar bent. Heb je het ene vraagstuk opgelost dan zorgt dat weer voor nieuwe vraagstukken.’

Schaalvariëteit

In lijn met hoofdstuk 2 constateren respondenten dat veel vraagstukken in de metropolitane omgeving zich manifesteren op diverse schaalniveaus. Enkelens geven aan dat uitvoerende taken primair opgepakt kunnen worden binnen de grenzen van gemeenten of stadsregionale verbanden. Een meerderheid is echter

⁹ Overeenkomstig de afspraken die hierover zijn gemaakt met respondenten (vertrouwelijkheid), is in deze scriptie niet per citaat aangegeven wie van de 18 geïnterviewden de specifieke uitspraak heeft gedaan.

van mening dat voor de majeure strategische vraagstukken, waarbij fundamentele afwegingen dienen te worden gemaakt (die afzonderlijke territoria overstijgen), betrokkenheid van partijen op meerdere schaalniveaus een voorwaarde is voor succes. De voorbeelden die worden genoemd zijn: de ontwikkeling van het Groene Hart, de bereikbaarheidsproblematiek in de Randstad en gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals de woningbouwopgave in Almere en de Zuidplaspolder.

‘Processen en vraagstukken hebben een territorium en dynamiek die al lang niet meer overeen komen met de formele territorialiteit en hiërarchie die daarmee gepaard gaat.’

‘De vraag is telkens weer welk schaalniveau je moet kiezen. Dat is niet eenduidig te formuleren. Er is geen ideale schaal. Iedere grens die je trekt moet na verloop van tijd opnieuw getrokken worden, omdat het probleem zich niet aan die grens houdt.’

‘We hebben de neiging telkens te zoeken naar een ideale schaal die er niet is (...) We moeten beseffen dat problemen zich steeds op wisselende niveaus voordoen. Als je ze niet aan de orde stelt op andere niveaus, kom je nooit tot een oplossing.’

‘Het opknippen en verdelen van vraagstukken over verschillende niveaus is beperkt mogelijk. Er hangen uiteindelijk altijd weer zaken mee samen die betrekking hebben op een ander schaalniveau. Dit betekent dat de partijen op verschillende schaalniveaus met elkaar moeten samenwerken’

‘In principe moet je de problemen oplossen op een zo laag mogelijk niveau. Dan heb je het vooral over uitvoering op het niveau van gemeenten of Wgr+ verbanden. (...) Voor de echt strategische vraagstukken op het terrein van ruimte ordening en verkeer & vervoer heb je toch echt de betrokkenheid van partijen op verschillende niveaus nodig.’

Inbreng en betrokkenheid diverse partijen

In aansluiting op de constatering dat maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving manifest zijn op verschillende schaalniveaus, achten respondenten het van belang de inbreng en betrokkenheid van diverse partijen te waarborgen. Vrijwel geen enkele respondent veronderstelt dat er één partij is die de vraagstukken zelfstandig kan definiëren en vervolgens zelfstandig de oplossing formuleert. Enkele respondenten laten zich kritisch uit over het betrekken van te veel partijen bij beleids- en besluitvormingsprocessen. Zij vinden dat samenwerking de sleutel is tot succes, maar benadrukken ook dat participatie van partijen, die geen direct belang hebben, vertragend werkt en daarom achterwege zou moeten worden gelaten.

Dat de noodzaak van gezamenlijkheid voor respondenten buiten kijf staat, wil niet zeggen dat de gezamenlijkheid op dit moment terugkomt in de bestuurs- en beleidspraktijk in het metropolitane gebied (zie paragraaf 6.1.2). Voorts dient te worden opgemerkt dat de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren met name refereren aan inbreng en betrokkenheid van bestuurlijke actoren. Niet-bestuurlijke actoren, zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven worden *en marge* genoemd en klaarblijkelijk dus minder belangrijk geacht.

‘Complexiteit vereist durf en vastberadenheid, maar dat wil niet zeggen dat je alleenheerser moet worden. Je kunt het in deze omgeving eenvoudigweg niet alleen doen (...). Zoek elkaar dus op.’

‘Om maatschappelijke vraagstukken op te lossen moet je niet met de rug naar elkaar toe gaan staan. Het is belangrijk dat bestuurders met verschillende belangen elkaar weten te vinden binnen de dynamiek van de metropolitane omgeving.’

‘Het moet geen samenwerken worden om het samenwerken. (...) Je hoeft er ook niet heel de wereld bij te halen, maar wel de partijen die belang hebben.’

‘Er is een groot aantal partijen in dit gebied (...) voor het aanpakken van problemen moeten ze elkaar weten te vinden.’

‘Partijen hebben elkaar nodig nu de vraagstukken en ontwikkelingen steeds complexer worden.’

Verweving van doelen, waarden en belangen

Ook de verweving van doelen, waarden en belangen wordt door een meerderheid van de respondenten onderschreven. Er wordt in dit verband gerefereerd aan de beperkte hoeveelheid beschikbare ruimte in de metropolitane omgeving in Nederland, gecombineerd met de veelheid aan de te behartigen belangen. Een spanningsveld waar bestuurders en ambtenaren zich in het bijzonder mee geconfronteerd voelen, is economische ontwikkeling versus het behoud van leefbaarheid. De tegenstrijdigheden en verdeeldheid doen een beroep op de innovativiteit en creativiteit om impasses te voorkomen en stappen vooruit te blijven zetten.

‘In een druk gebied zijn er altijd verschillende geluiden. De kunst is deze af te wegen en te verbinden.’

‘Er is weinig ruimte, waardoor doelstellingen al snel met elkaar kunnen botsen.’

‘Kijk naar de discussies over de ontwikkeling van het Groene Hart, de Ecologische Hoofdstructuur en nu weer de verrommeling van het landschap. Het is steeds weer nodig tegenstrijdige belangen met elkaar te verenigen.’

Ambigüiteit en veranderlijkheid

Behalve tegenstrijdige doelen, waarden en belangen voelen respondenten zich geconfronteerd met de veranderlijkheid van vraagstukken en de complexiteit om deze te doorgronden. Niet alleen de vraagstukken zelf zijn veranderlijk, ook de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Zo komen er voortdurend nieuwe inzichten hoe met vraagstukken kan worden omgegaan. Een zekere mate van aanpassingsvermogen van bestuurders en ambtenaren is gewenst. Daar komt bij dat, door veranderende politiek-bestuurlijke omstandigheden, de aanpak van vraagstukken regelmatig moet worden bijgesteld.

‘Een goede probleemanalyse is onontbeerlijk, maar zelfs dan weten we soms niet wat het probleem is en hoe we het moeten interpreteren.’

‘De omgeving is zo complex en verandert zo snel dat je als democratisch gelegitimeerde overheid per definitie achter de problemen aanloopt.’

‘Er is sprake van afhankelijkheid van min of meer ongrijpbare economische of sociale processen.’

‘We weten dat het steeds verandert. Maar dat is niet het enige. Er is ook een sterke politisering. Kijk naar de omslag in het beleid door het nieuwe kabinet (Balkenende IV, CZ). (...) Niet alleen de problemen veranderen, maar ook hoe we daarmee omgaan.’

In het voorgaande is aandacht besteed aan de beleving van respondenten met betrekking tot een vijftal eigenschappen van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving. In de gesprekken is herhaaldelijk gewezen op de samenhang tussen deze vijf eigenschappen. De geconstateerde schaalvariëteit heeft betrekking op de noodzaak van inbreng en betrokkenheid van diverse partijen. Voorts impliceert de verwevenheid van belangen en doelen dat de ambigüiteit en veranderlijkheid van maatschappelijke vraagstukken groot is. De dynamiek en complexiteit die respondenten signaleren ervaren zij echter niet als het grootste probleem. Juist bestuurlijke gedragingen in de metropolitane omgeving worden door zowel bestuurders als ambtenaren ervaren als lastig. Onderstaande citaten illustreren dit:

‘Vraagstukken en ontwikkelingen worden complexer, maar dat is op zich nog niet zo’n probleem. Wel zorgelijk is hoe iedereen alleen maar gaat voor zijn eigen belang.’

‘Voor complexe vraagstukken hebben we veel goede mensen in huis. Dat is het probleem niet (...) wel is het probleem dat er geen regie is en samenwerking.’

In de volgende paragraaf wordt uitvoeriger ingegaan op de bestuurspraktijk in de metropolitane omgeving. Wat vinden bestuurders en ambtenaren van de wijze waarop wordt omgegaan met maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied?

6.1.2 Besturen in de metropolitane omgeving

Behalve dat hoofdstuk 4 inzicht verschaft in de kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied, wordt ook ingegaan op het besturen in deze omgeving. Aan de hand van de literatuur zijn vier kenmerken geïnterpreteerd, welke vervolgens in de interviews onder de aandacht zijn gebracht. Onderstaand worden de reacties van respondenten met betrekking tot de vier kenmerken weergegeven. Er is sprake van bevestiging en herkenning. Respondenten komen echter ook met nuancerings- en aanvullingen.

Spanning tussen centrumstad en perifere gemeenschappen

De spanning ten aanzien van de belangen en behoeften tussen centrumstad en omliggende gemeenschappen is een klassiek thema in de literatuur over besturen in het metropolitane gebied. De verdeling van lusten en lasten vereist een balans tussen samenwerking en strijd. In diverse interviews is hier op gewezen, met name door provinciale ambtenaren en bestuurders. In algemene zin wordt deze problematiek echter als veel minder pregnant omschreven dan de beschrijvingen in de literatuur doen vermoeden.

De meeste respondenten vinden de spanning tussen centrumstad en randgemeenten geen majeur obstakel. Aangegeven wordt dat de samenwerking tussen partijen de afgelopen jaren is verbeterd. Over gevoelige verdeelvraagstukken, zoals de spreiding van lagere sociale klassen, wordt makkelijker overeenstemming bereikt. Zowel de centrumstad als de omliggende gebieden beseffen in toenemende mate dat zij elkaar nodig hebben om vraagstukken te kunnen oplossen. De stadsregio's hebben daarbij een belangrijke simulerende functie. Voorts blijkt uit de interviews dat de klassieke verschillen met betrekking tot de maatschappelijke en economische signatuur van stad en ommeland vervagen. Veel dorpen in de periferie zijn in de loop der tijd verstedelijkt. Dit heeft ertoe geleid dat maatschappelijke vraagstukken in stad en randgemeenten vaker gelijkenissen vertonen. Steeds meer bestuurders en ambtenaren zien in dat de centrumstad en het ommeland de handen ineen moeten slaan om daadwerkelijk tot een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen.

'Een stad en een buurgemeente die rollebollend over straat gaan, dat kom je niet zo vaak meer tegen.'

'De ruziënde sfeer van vroeger is minder geworden, de kleine gemeenten zien ook wel in dat ze de stad nodig hebben.'

'Met name economisch zijn de steden sterker geworden. De randgemeenten hebben ons nodig voor werkgelegenheid, maar ook andere zaken zoals uitgaan en vertier (...) Ze hebben niet zoveel aan langslappende conflicten, ze maken liever goede afspraken.'

Beperkingen van administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren

Een van de voornaamste knelpunten die respondenten signaleren zijn de beperkingen die voortvloeien uit de bestaande administratief bestuurlijke grenzen in het metropolitane gebied. Een overgrote meerderheid onderschrijft dat er niet één schaalniveau is om alle maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Door de complexiteit en dynamiek bestaat er niet zoiets als een ideale schaal of structuur. Zij stellen daarom dat overheden, binnen en buiten de bestuurslaag waartoe zij behoren, voortdurend moeten schakelen. Dit vereist bereidheid om buiten de eigen sector en het eigen territorium te handelen. Uit de interviews komt naar voren dat dit makkelijker is gesteld dan gedaan. De gremia, processen en democratische verantwoordingsmechanismen zijn gericht op één specifieke beleidssector of territorium. Respondenten ondervinden moeite in het realiseren van voldoende draagvlak om integrale vraagstukken op te pakken. De gedragingen van bestuurders spelen hierbij een belangrijke rol. De concurrentie tussen personen en belangen veroorzaakt achterdocht en wantrouwen (zie einde paragraaf).

Veel geïnterviewden vinden het zorgelijk dat er in het metropolitane gebied geen regisseur is die de gewenste samenwerking faciliteert. Uiteindelijk voelt geen enkele partij zich verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het metropolitane gebied als geheel. Het handelingsperspectief is niet de eenheid, maar het gefragmenteerde stelsel van gemeenten, stadsregio's, provincies en Rijk. Er is ontkenning in plaats van eenduidige visie en verbinding.

'Processen en vraagstukken hebben een territorium en dynamiek die al lang niet meer overeenkomt met de formele territorialiteit.'

'Gemeenten en stadsregio's zijn te klein om de grote strategische vragen te kunnen beantwoorden (...) De provincie is zwak en treedt niet op (...) het Rijk is sterk verkokerd, wil geen macht afstaan en decentraliseert dus niet.'

'Zoals de commissie Kok al zei, het ontbreekt aan bestuurlijk ownership in de Randstad. Er gaat eigenlijk niemand over (...) De problemen worden ontken, met als gevolg dat de vraagstukken gewoon blijven liggen.'

Macht en gezag van de centrumstad

Vrijwel alle respondenten onderschrijven dat de vier grote Nederlandse centrumsteden (de G4) veel macht en gezag hebben, zowel binnen als buiten de stedelijke regio waar zij onderdeel van uitmaken. Dit uit zich vooral in de wijze waarop steden de belangen succesvol behartigen op rijksniveau. Hoewel zij participeren in samenwerkingsverbanden, zoals stadsregio's, Zuidvleugel, Noordvleugel en Regio Randstad, is de eigen stedelijke politiek-bestuurlijke agenda uiteindelijk toch leidend voor het handelen. De voorbeelden die worden aangehaald liggen vooral op het terrein van economische ontwikkeling (Zuidas, Schiphol, Tweede Maasvlakte, Draaischijf Nederland), alsmede sociaal-economische en sociaal-culturele vraagstukken (aanpak achterstandswijken, binnenstedelijk bouwen).

Respondenten veronderstellen dat de macht en invloed van de grote steden voor een belangrijk deel historisch kan worden verklaard (de grote steden hebben in het verleden, ten opzichte van de gewesten en de Staten-Generaal, altijd een bijzondere machtspositie ingenomen). Dit is de laatste jaren versterkt door de opstelling en het handelen van het Rijk. Met name de verloedering in de oude stadswijken, het integratievraagstuk en de achterstanden met betrekking tot scholing en werk, hebben de nationale politiek en overheid doen inzien dat directe bemoeienis met de grote steden gewenst is. Volgens de geïnterviewden spelen de grote steden hier tactisch op in en krijgen zij daarmee de grootstedelijke vraagstukken geagendeerd op rijksniveau. Dat levert behalve bemoeienis van het Rijk vooral ook geld op. Er is veel formeel en informeel contact tussen de colleges van B&W en gemeentelijke ambtenaren aan de ene kant en de collega's in het kabinet en de rijksdepartementen aan de andere kant. De provincies spelen volgens respondenten in dit bestuurlijke en ambtelijke spel geen rol van betekenis.

'Wij (grote stad, CZ) doen het liefste direct zaken met het Rijk (...) Het Rijk staat daar ook voor open.'

'De aanpak van het stedelijk gebied lijkt steeds meer een één tweetje te worden tussen Rijk en de grote steden.'

'Ik (wethouder G4, CZ) heb meer 06-nummers van ministers in mijn telefoon staan, dan een gedeputeerde.'

Bestuurlijke drukte

In hoofdstuk 4 is aangegeven, dat er onder bestuurders de afgelopen jaren veel kritische geluiden te horen zijn geweest over 'bestuurlijke drukte', oftewel het teveel aan bestuurslagen, partijen en bestuurders die zich met hetzelfde vraagstuk bezig houden. Aan de hand van de interviews kan worden gesteld dat het merendeel van de respondenten bestuurlijke drukte niet als groot knelpunt ervaart. Er zijn in het metropolitane gebied weliswaar tal van bestuurlijke actoren actief, maar dit vormt *an sich* geen probleem. Er wordt door de respondenten enigszins laconiek op gereageerd. Zij vinden dat er pragmatisch met bestuurlijke drukte moet worden omgegaan. De behartiging van uiteenlopende belangen in het

metropolitane gebied heeft nu eenmaal vele spelers. Overigens geven deze respondenten wel aan moeite te hebben met de wijze waarop met name bestuurders zich opstellen. Het handelen van bestuurders resulteert te vaak in onnodige obstakels, hindermacht, traagheid en stagnatie (zie onderstaande alinea over bestuursstijl en bestuurscultuur).

‘Bestuurlijke drukte, daar moeten we niet zo moeilijk over doen. Het is er nu eenmaal, dus je moet proberen er het beste van te maken.’

‘Nee, bestuurlijke drukte is niet het probleem. Wel lastig is de manier waarop er misbruik wordt gemaakt van bestuurlijke drukte (...) door steeds een andere pet op te zetten of onnodig te vertragen.’

Hoewel het een minderheid betreft, zijn er ook respondenten die aangeven dat bestuurlijke drukte wel een belangrijk knelpunt is. Zij staan een aanpassing van de bestuurlijke structuur voor, hetgeen moet leiden tot een vermindering van de bestuurlijke drukte. Er is bij deze groep overtuiging dat nieuwe structuren een verandering teweeg brengen in het handelen van bestuurders. De twee onderstaande citaten geven de mening van deze kleine groep respondenten weer.

‘Het gaat om samenhang. (...) De bestuurlijke versnippering moeten we nu eindelijk eens aanpakken. De structuren moeten veranderen, anders wordt het voor bestuurders niet aantrekkelijk om aan samenhang te werken.’

‘Natuurlijke heeft het met cultuur te maken, maar culture follows structure. Pak dus eerst de structuren aan.’

Bestuursstijl en bestuurscultuur

Bestuursstijl en bestuurscultuur zijn twee aspecten waar in de literatuur over het besturen in de metropolitane omgeving relatief weinig aandacht aan wordt besteed. Hier wordt echter juist door een meerderheid van de respondenten nadrukkelijk op gewezen. In algemene zin merken de geïnterviewden op dat niet de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken of de bestuurlijke organisatie de knelpunten zijn, maar juist het handelen (of niet handelen) van bestuurders. Onderstaande drie thema's zijn in de interviews herhaaldelijk naar voren gekomen:

- *Inconsistent of hybridisch gedrag*: dat bestuurders moeten schaken op verschillende borden en onder verschillende omstandigheden ervaren respondenten als een logisch gevolg van de dynamiek en complexiteit van het metropolitane gebied. Echter, dat zij in de diverse gremia en onder wisselende omstandigheden steeds neigen naar een ander standpunt, maakt beleids- en besluitvormingsprocessen richtingloos, vaag en ondoorzichtig. Het ontbreekt te vaak aan eenduidigheid en standvastigheid.
- *Territoriumafbakening (sectoraal en geografisch)*: vrijwel alle respondenten onderschrijven dat voor het oplossen van metropolitane vraagstukken een brede, integrale aanpak een belangrijke voorwaarde is. Kenmerkend zijn de dynamische en autonome processen, welke niet te vatten zijn in bestuurlijke grenzen (gemeente, stadsregio, provincie) en sectorale indelingen (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieubeheer, groenontwikkeling etc.). Het bevreemdt respondenten dat bestuurders ondanks deze kennis nog steeds het handelen afbakenen volgens territoriale grenzen en sectorale indelingen. Dit is vanuit democratische verantwoording te verklaren, maar de scherpe afbakening draagt uiteindelijk geenszins bij aan een gezamenlijke, integrale en effectieve aanpak van metropolitane vraagstukken. Het resultaat is dat vraagstukken in de metropolitane omgeving blijven liggen. Niemand voelt zich verantwoordelijk, het ontbreekt aan *bestuurlijk ownership* voor het geheel.
- *Persoonlijkheid/karakter*: ook het derde en laatste aspect is nadrukkelijk door respondenten aan de orde gesteld. Botsende persoonlijkheden en karakters vormen een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van gezamenlijkheid in het besturen van de metropolitane omgeving. Bestuurders hebben de neiging zich stevig te positioneren en te profileren. Dat is op zich niet problematisch, zolang zij bereid zijn collega's iets te gunnen door samen op te trekken en aan win-win situaties te werken. In de praktijk kan de scoringsdrift en het vechten voor eigen paradepaardjes zo ver gaan dat samenwerking onmogelijk wordt. Conflicten doen zich voor en maken een gezamenlijke aanpak onmogelijk. Dit is volgens respondenten een belangrijke oorzaak van de moeizame samenwerking op Zuidvleugelniveau. Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat daar waar bestuurders er wel in

slagen een gezamenlijke ambitie te formuleren en win-win situaties te creëren, de *spin-off* groot kan zijn. De vruchtbare samenwerking in de Noordvleugel is door respondenten enkele keren als voorbeeld genoemd.

‘De kern van het verhaal is het bestuurlijk handelen. De terreinafbakening die bestuurders toepassen is ongelofelijk. Het past totaal niet bij de dynamiek in het metropolitane gebied. Bestuurders zouden veel meer moeten schakelen op verschillende niveaus en verschillende thema’s.’

‘Ze (bestuurders, CZ) zetten steeds een andere pet op. De ene week hoor ik bij (...) dat er aanpassingen worden doorgevoerd, een week later hoor ik in een ander gezelschap dat het toch niet doorgaat (...) Dan weet je niet meer waar je aan toe bent.’

‘Bestuurders willen overal hekjes omheen zetten, dit is van jou en dit is van mij.’

‘Ze gaan alleen voor het eigen belang (...) ze zijn niet bereid over het eigen territorium heen te kijken (...) durven niet buiten de kaders te handelen.’

‘Een groot probleem zijn de ego’s en macho’s in de Randstad. Maak je groot, dat is de verwachting.’

Wettelijke procedures

Tenslotte is door enkele respondenten gewezen op de wettelijke procedures die samenhangen met beleids- en besluitvormingsprocessen. Een meerderheid van de respondenten is van mening dat dit geen specifiek kenmerk is van het besturen in de metropolitane omgeving. De procedures gelden immers voor Nederland als geheel. Enkele respondenten nuanceren dit beeld. Zij veronderstellen dat er een verschil is tussen het metropolitane gebied en het niet-grootstedelijke gebied voor wat betreft de omgang met procedures. Als argumentatie voeren zij aan dat er in het metropolitane gebied meer belangen spelen en meer partijen betrokken zijn. Hierdoor wordt eerder gebruik gemaakt van hindermacht. In het metropolitane gebied is de kans op vertraging en stagnatie groter, met als gevolg dat juist daar de voortgang van processen in gevaar komt.

‘We hebben het procedureel met elkaar te moeilijk gemaakt. Dit is de oorzaak van vertraging (...) We lopen door wetgeving en procedures altijd achter de feiten aan.’

‘Procedures gelden inderdaad ook buiten dat gebied (metropolitane omgeving, CZ), maar door de vele partijen en belangen is het vooral daar lastig (...) Vooral voor gemeenten is er teveel ruimte voor hindermacht. Kijk maar hoe ze de aanleg van de A4 (Midden-Delfland, CZ) steeds weer tegen weten te houden.’

6.2 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: *ist*

In deze en de daaropvolgende paragraaf staat een van de belangrijkste vragen in het onderzoek centraal, namelijk: *‘hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving (op dit moment) en genereren zij daarmee meerwaarde?’* In hoofdstuk 4 en 5 zijn aan de hand van theoretische inzichten een tweetal ideaaltypische handelingsconcepten geconstrueerd: verbindende en doorzettende macht. De twee handelingsconcepten zijn toegepast in de interviews.

Gedurende de interviews is aan de respondenten gevraagd een lijst met zestien stellingen in te vullen (zie bijlage 2). Uiteindelijk hebben 15 van de 18 respondenten dat gedaan. De overige drie respondenten hebben aangegeven hier geen medewerking aan te willen verlenen. Vanwege het kleine aantal cases dient zorgvuldigheid te worden betracht bij de interpretatie van de totaalscores, die zijn weergegeven in tabellen. Representatieve en generaliserende uitspraken kunnen niet worden gedaan. De scores geven echter wel een indicatie van de ervaringen en belevingen van de geïnterviewden. Het zijn ‘hardere’ indicatoren over het handelen van provincies in de metropolitane omgeving, ter aanvulling op de ‘zachte’ indicatoren (meningen, ervaringen, belevingen), voortkomend uit de interviews.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat het overgrote deel van de geïnterviewde respondenten vindt dat provincies in het metropolitane gebied handelen op basis van verbindende macht. Vrijwel geen enkele respondent ervaart op dit moment concrete doorzettingsmacht in het handelen van provincies. Zoals ook blijkt uit de scores op de stellingen (zie tabellen 6.1 tot en met 6.4), zijn provincies overwegend gericht op gemeenschappelijkheid, openheid, gelijkwaardigheid en -in iets mindere mate- flexibiliteit. Solistisch optreden of een hiërarchische positionering zijn de provincies vreemd. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat respondenten soms een verschil ervaren tussen de intenties van provincies en het feitelijk handelen van provincies.

Gemeenschappelijkheid versus Solistisch optreden

De eerste vier gecombineerde stellingen die zijn voorgelegd aan respondenten hebben betrekking op gemeenschappelijk versus solistisch handelen (zie tabel 6.1). Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat provincies kiezen voor het gezamenlijk vaststellen van de aard van maatschappelijke vraagstukken (73%). Voorts zijn vrijwel alle respondenten van mening dat de provincie erkent dat voor het oplossen van vraagstukken de inzet van meerdere partijen noodzakelijk is (93%). Tegen deze achtergrond is het opvallend dat een meerderheid van de respondenten aangeeft dat provincies geneigd zijn zelfstandig te bepalen welke beleidsinitiatieven in gang worden gezet (60%). Respondenten zijn verdeeld over de vraag in hoeverre provincies zelfstandig of samen met andere partijen de regels en planning van een proces bepalen. Ongeveer de helft (47%) geeft aan dat het eerste het geval is.

Tabel 6.1: Resultaten stellingen gemeenschappelijkheid - solistisch handelen

A De provincie:	stelling A	geen keuze	stelling B	B De provincie:
stelt samen met andere partijen de aard van maatschappelijke vraagstukken vast.	73%	13%	13%	stelt op basis van haar eigen visie en perceptie de aard van maatschappelijke vraagstukken vast.
erkent dat voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken de inzet van meerdere partijen noodzakelijk is.	93%	7%	0%	veronderstelt dat voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken de eigen aanpak centraal moet staan.
bepaalt samen met andere partijen welke beleidsinitiatieven in gang worden gezet.	33%	7%	60%	bepaalt zelfstandig welke beleidsinitiatieven in gang worden gezet.
bepaalt samen met andere partijen de regels en planning van het proces.	33%	20%	47%	bepaalt zelfstandig de regels en planning van het proces.

Bron: vragenlijsten met stellingen

n=15

Hoewel enige voorzichtigheid dient te worden betracht bij het interpreteren van de scores, tekent zich wel een beeld af. Provincies in de metropolitane omgeving erkennen dat dialoog en gezamenlijkheid voorwaarden zijn voor het succesvol oppakken van maatschappelijke vraagstukken. Dit gebeurt vooral aan het begin van een beleids- of besluitvormingsproces (verkennende fase, probleemdefiniëring). Zodra het proces concreter wordt en beleidsinitiatieven en planningen worden vastgesteld, hebben provincies minder neiging naar gezamenlijkheid te streven. Naarmate het proces vordert, trekken zij het proces naar zich toe en treden zij zelfstandiger op.

Respondenten zijn gevraagd de keuzes voor stellingen te beargumenteren. Onderstaande citaten geven weer dat provincies inderdaad vooral aan het begin van een beleids- of besluitvormingsproces (als er dus nog geen formele besluitvorming plaatsvindt) afstemming en dialoog zoeken met andere partijen. Hoewel er ook respondenten zijn die aangeven dat provincies, naarmate het proces vordert, de gemeenschappelijke aanpak voortzetten, stellen de meeste respondenten dat het gemeenschappelijk

handelen na de start van een proces wordt afzwakt en de provincies een meer solistische benadering verkiezen.

‘De provincie weet echt wel dat ze niet alles meer alleen kan doen, zoals vroeger (...) We gaan steeds weer bij partners te rade om ons beleid zo goed mogelijk te laten aansluiten.’

‘Ik heb al een paar keer met een gedeputeerde aan tafel gezeten over de Greenports, maar dan is het altijd van: heel erg bedankt, we gaan ermee verder. En dan hoor ik er nooit meer wat van (...) Wij wachten nog steeds op de visie Greenports.’

‘De provincie is net een spons, ze neemt alles op uit haar omgeving, maar ze geeft niets terug.’

Openheid versus Geslotenheid

Op basis van de scores, weergegeven in tabel 6.2, kan worden geconstateerd dat het merendeel van de respondenten ervaart dat provincies in het metropolitane gebied kiezen voor een open in plaats van een gesloten benadering in beleids- en besluitvormingsprocessen. Provincies zijn bereid zowel voor- als tegenstanders bij deze processen te betrekken (93%) en na de start van een proces nieuwe partijen uit te nodigen om te participeren (73%). Respondenten zijn wat meer verdeeld ten aanzien van de overige aspecten. Echter, ook daar liggen de hoogste scores aan de kant van openheid. Ongeveer de helft van de respondenten (47%-53%) stelt dat provincies informeel contact onderhouden met betrokken actoren, discussie stimuleren om standpunten te delen en zorgen dat betrokkenen op de hoogte worden gebracht van relevante ontwikkelingen in het proces.

Tabel 6.2: Resultaten stellingen openheid - geslotenheid

A De provincie:	stelling A	geen keuze	stelling B	B De provincie:
betreft na de start van het proces nieuwe partijen (als dat nodig is).	73%	13%	13%	betreft na de start van het proces geen nieuwe partijen.
betreft zowel voor- als tegenstanders bij het proces.	93%	7%	0%	betreft alleen voorstanders bij het proces.
onderhoudt veel informeel contact met betrokken partijen.	47%	33%	20%	heeft alleen op formele momenten contact met betrokken partijen.
stimuleert discussie om standpunten te delen.	47%	27%	27%	stimuleert geen discussie. Standpunten worden niet gedeeld.
zorgt dat betrokken partijen tijdig op de hoogte worden gebracht van relevante ontwikkelingen.	53%	40%	7%	informeert betrokken partijen wanneer het haar uitkomt.

Bron: vragenlijsten met stellingen

n=15

Uit de argumentatie blijkt dat de meeste respondenten de provincie ervaren als een bestuurlijke actor die zich openstelt voor andere partijen en tegenstrijdige meningen. Er is echter ook kritiek. Respondenten vinden de provincie te open (algemeen) en onvoldoende strategisch opereren. Tevens worden er kanttekeningen geplaatst bij het effect van de open houding op de uiteindelijke besluitvorming (zie paragraaf 6.3).

‘Ze gaan niet selectief om met de partners die ze kiezen. De provincie wil het liefste zo veel mogelijk, om iedereen betrokken te laten zijn.’

‘Er is ruimte om op informele momenten te brainstormen en te discussiëren. Ik (gedeputeerde, CZ) stimuleer dat ook om te weten wat er speelt bij onze partners. Dat houdt onszelf ook scherp.’

‘We zijn altijd welkom bij de provincie. Pas geleden waren we er nog. Het is allemaal heel vriendelijk en open, maar wat schieten we daar mee op als er geen echte afspraken worden gemaakt?’

Gelijkwaardigheid versus Bovenschikking

Het derde cluster heeft betrekking op gelijkwaardigheid versus bovenschikking of hiërarchie. Er zijn een drietal uitersten aan respondenten voorgelegd. Opnieuw kan worden geconstateerd dat de meeste respondenten het handelen van provincies plaatsen aan de linkerkant (zie tabel 6.3). Een ruime meerderheid is van mening dat provincies in de metropolitane omgeving zich manifesteren als gelijkwaardige partner (80%) en door middel van overleg en onderhandeling trachten tot draagvlak en consensus te komen (87%). Opvallend is dat respondenten veel minder eenduidig zijn over de kwestie of de provincie er in slaagt alle partijen bij een proces aan te laten sluiten en te betrekken. Ongeveer de helft (47%) geeft aan dat partijen zich aangesloten en betrokken voelen. De andere helft weet het niet of vindt dat provincies zodanig handelen dat alleen enkele partijen zich betrokken voelen. Klaarblijkelijk slagen provincies, ondanks de gelijkwaardige opstelling, er niet altijd in andere partijen het gevoel te geven dat zij aangesloten en betrokken zijn.

Tabel 6.3: Resultaten stellingen gelijkwaardigheid - bovenschikking

A De provincie:	stelling A	geen keuze	stelling B	B De provincie:
stelt zich in het proces op als gelijkwaardige partner.	80%	0%	20%	stelt zich in het proces op boven andere partijen.
zorgt ervoor dat alle partijen zich aangesloten en betrokken voelen.	47%	33%	20%	zorgt ervoor dat alleen enkele partijen zich betrokken voelen.
tracht door middel van overleg en onderhandeling tot draagvlak en consensus te komen.	87%	7%	7%	wil vooral haar eigen doelen doorzetten en is niet gericht op draagvlak en consensus.

Bron: vragenlijsten met stellingen

n=15

De toelichting van respondenten bevestigt dat provincies in het metropolitane gebied vooral ervaren worden als actoren die handelen op basis van gelijkwaardigheid. Evenals ten aanzien van openheid laten respondenten zich kritisch uit over de gelijkwaardige opstelling (zie paragraaf 6.3). Dat zij twijfel hebben over de mate waarin partijen zich betrokken en aangesloten voelen, kan worden verklaard uit de onduidelijkheid en afstand die wordt ervaren ten aanzien van het provinciaal handelen. Niet alleen voor burgers, maar ook voor bestuurders en ambtenaren is het, na afstemming en overleg, niet altijd duidelijk welke kant het provinciaal bestuur op gaat. Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat partijen zich minder aangesloten en betrokken voelen.

‘De provincie doet niet aan hiërarchie, dat komt niet in haar systeem voor.’

‘Ik zie maar weinig dat de provincie echt boven partijen gaat staan.’

‘Er is weinig neiging (bij de provincie, CZ) om te interveniëren en boven de partijen te gaan staan.’

‘Het is echt het overlegmodel dat wordt toegepast. (...) Ze (provincies, CZ) zijn eindeloos bezig met overleg (...) Waar het allemaal naartoe gaat is mij niet helemaal duidelijk.’

Flexibiliteit versus Rigiditeit

De laatste vier gecombineerde stellingen, welke zijn voorgelegd aan respondenten, hebben betrekking op flexibiliteit versus rigiditeit van provincies in de metropolitane omgeving. Aan de hand van tabel 6.4 kan worden geconstateerd dat respondenten wisselende ervaringen hebben. Wel tekent zich een beeld af van provincies die gericht zijn op interne aangelegenheden. Respondenten vinden dat provincies weinig oog hebben voor relevante externe ontwikkelingen. Een meerderheid (53%) ervaart in het provinciaal

handelen rechtlijnigheid en een beperkte aandacht voor onzekerheden en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Op de twee overige stellingen, die meer betrekking hebben op het interne proces, reageren respondenten anders. De scores aan de kant van flexibiliteit zijn hoger dan aan de kant van rigiditeit. Een kleine meerderheid van respondenten (53%) vindt dat provincies in processen voldoende rekening houden met de besluitvorming en verantwoording van andere partijen. Een iets grotere meerderheid (67%) stelt dat provincies ervoor zorgen dat het proces innovatieve ontwikkelingen niet in de weg staat.

Tabel 6.4: Resultaten stellingen flexibiliteit - rigiditeit

A De provincie:	stelling A	geen keuze	stelling B	B De provincie:
is flexibel en geeft ruimte aan toevallige, onverwachte gebeurtenissen (onzekerheden).	33%	13%	53%	is rechtlijnig en geeft geen ruimte aan toevallige, onverwachte gebeurtenissen (onzekerheden).
besteedt gedurende het proces veel aandacht aan relevante politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.	27%	20%	53%	besteedt gedurende het proces weinig aandacht aan relevante politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.
houdt in het proces rekening met de besluitvorming en verantwoording van alle betrokken partijen.	53%	13%	33%	stelt in het proces de eigen besluitvorming en verantwoording centraal.
zorgt ervoor dat het proces innovatieve ontwikkelingen niet in de weg staat.	67%	27%	7%	geeft het proces zodanig vorm dat er weinig ruimte is voor innovatieve ontwikkelingen.

Bron: vragenlijsten met stellingen

n=15

Kortom, er tekent zich een wisselend beeld af. De scores op de stellingen impliceren dat provincies flexibel zijn waar het gaat om omstandigheden die direct betrekking hebben op het beleids- of besluitvormingsproces. Daar waar het gaat om algemene toevalligheden, onzekerheden en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, hebben provincies de neiging zich meer rigide op te stellen.

Onderstaande citaten van respondenten illustreren de scores in de tabel. Wederom geven respondenten te kennen kritiek te hebben op de opstelling van provincies. Deze kritiekpunten komen aan de orde in paragraaf 6.3.

‘We zien de provincie niet, ze is heel erg in zichzelf gekeerd.’

‘Het aanpassingsvermogen (van de provincie, CZ) is niet echt ontwikkeld. Als er iets gebeurt is de provincie gelijk in paniek. (...) In plaats van te anticiperen verkramp zij.’

‘Op zich vind ik wel dat de provincie rekening houdt met wat er op andere niveaus eerst moet gebeuren om verder te gaan.’

6.3 Huidige meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: *ist*

In de voorgaande paragraaf is inzichtelijk gemaakt hoe respondenten het handelen van provincies in de metropolitane omgeving op dit moment ervaren. Hoewel respondenten enige kanttekeningen plaatsen bij het gemeenschappelijk optreden en de flexibele opstelling van provincies, kan in algemene zin worden verondersteld dat provincies handelen op basis van ‘verbindende macht’. In aansluiting daarop wordt in deze paragraaf de vraag behandeld welke meerwaarde respondenten toeschrijven aan het handelen van provincies in de metropolitane omgeving. Het gaat dan om de vraag welke meerwaarde er is *op dit*

moment en dus niet wat de meerwaarde van provincies in de metropolitane omgeving *zou kunnen zijn*. Dit aspect komt verderop in dit hoofdstuk aan bod (paragraaf 6.5).

Aan de hand van de reacties van respondenten kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee groepen. De eerste groep bestaat uit een meerderheid van de respondenten. Zij geven aan op dit moment niet of nauwelijks meerwaarde te ervaren in het handelen van provincies in de metropolitane omgeving. De tweede groep, welke een minderheid vormt, geeft aan wel meerwaarde te zien in het handelen van provincies. De reacties, afwegingen en argumenten van beide groepen, worden in het onderstaande overzicht uitgewerkt en geïllustreerd aan de hand van citaten.

Meerderheid: niet of nauwelijks meerwaarde

Een meerderheid van de respondenten veronderstelt dat het huidige handelen van provincies in de metropolitane omgeving vrijwel geen meerwaarde heeft. Bijna alle geïnterviewde respondenten die werkzaam zijn binnen een gemeente of stadsregio's behoren tot deze groep. Er zijn echter ook enkele provinciale bestuurders en ambtenaren die zich kritisch uitlaten.

In diverse interviews blijft het even stil als respondenten gevraagd wordt naar de meerwaarde van provincies in de metropolitane omgeving. Veelal gaat het commentaar niet verder dan algemeenheden, zoals afstemming, gemeenschappelijkheid en overleg.

'Meerwaarde?(...) Mwoh, ja, ik heb ze (provincies, CZ) niet heel hard nodig. Veel kan ik regelen via de stadsregio. En verder doe ik mijn boodschappen bij het Rijk.'

De drie belangrijkste argumenten die respondenten aanvoeren voor het in twijfel trekken van de meerwaarde van provincies in het metropolitane gebied, zijn hieronder weergegeven. Er is sprake van enige overlap.

- **Onvoldoende visie, keuzes en lef:** Respondenten ervaren provincies in de metropolitane omgeving als bestuurlijke actoren met een bleek profiel. Provincies hebben onvoldoende visie, maken geen duidelijke keuzes en durven geen kleur te bekennen. Verder zijn ze conflictvermijdend, bewegen ze teveel mee met andere partijen en vertonen ze ontwijkend gedrag op complexe dossiers en strijdpunten. Respondenten vinden ook dat provincies de regie op het metropolitane gebied teveel overlaten aan steden en stadsregio's.

'Provincies kiezen nooit voor A of B, maar een beetje A en een beetje B.'

'De provincie is bij uitstek een meebewegend bestuur.(...)Ze beweegt mee, omdat ze zelf te weinig een idee heeft waar het naartoe moet.'

'De provincie heeft in de Randstad een bleek profiel, ze durft nergens stelling tegen te nemen (...) ze gaat conflicten uit de weg.'

'Ze (provincies, CZ) zijn een beetje bangig en hebben geen lef. Ik hoor nooit welke richting ze op willen.'

'Ik vraag me echt af wat je toegevoegde waarde is als je zo weinig kiest en zo weinig stelling neemt.'

'De Wgr+ zijn in het gat gesprongen dat de provincie in de Randstad heeft laten liggen. Dat heeft de meerwaarde van de provincie sterk doen afnemen.'

- **Onvoldoende strategisch vermogen, teveel gericht op openheid en overleg:** In aansluiting op het voorgaande, wordt provincies verweten onvoldoende strategisch te opereren. Behalve met het ontbreken van visie en keuzes, heeft dit volgens respondenten te maken met een teveel aan openheid in beleids- en besluitvormingsprocessen. Voorts vinden respondenten dat provincies teveel geneigd zijn te overleggen, zonder concrete resultaten af te dwingen. De provincie is in de beleving van

respondenten verre van een hiërarchische, bepalende partij. Ze wordt steeds minder serieus genomen, omdat er, in de beleving van respondenten, te weinig wordt bereikt.

'De provincie wil teveel iedereen erbij halen. Dat kan strategischer. Kies met wie je het proces in gaat. (...) Niet de hele wereld erbij halen.'

'De provincie is een allemansvriend, daarom durft ze geen stelling te nemen. Ze wil er altijd samen uit komen.'

'De provincie doet niet aan powerplay, ze dwingt de samenwerking niet af.'

'Het is jammer dat de cultuur van provincies niet gericht is op stevigheid en doorpakken.'

'De provincie lost niets op, ze zweeft ergens.'

'Dat de provincie er open in gaat is op zich niet verkeerd, dat je daarbij geen randvoorwaarden stelt wel.'

- **Onvoldoende betrokkenheid bij de metropolitane omgeving en teveel betrokkenheid bij (lokale aangelegenheden in) het landelijk gebied:** Respondenten zijn van mening dat provincies zich afzijdig houden van de pregnante vraagstukken in het metropolitane gebied. Zij richten zich veel meer op de vraagstukken in de rurale gebieden en hebben in deze omgeving de neiging zich te bemoeien met allerlei lokale aangelegenheden. Provincies bieden gemeenten in het landelijk gebied te vaak de helpende hand. Dit heeft volgens respondenten te maken met de behoefte bij zowel het bestuur (Gedeputeerde Staten) als de volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten) om de achterban in het landelijk gebied tevreden te stellen.

Respondenten vinden dat provincies, als gevolg van de voorkeur voor rurale vraagstukken, in de loop der tijd onzichtbaar zijn geworden in het metropolitane gebied. De provincies zouden in de grootstedelijke omgeving de confrontatie niet meer aandurven uit angst om buitenspel te komen staan. Er is sprake van een vicieuze cirkel. Door de terughoudende positie zijn provincie en metropolitane omgeving steeds meer gescheiden werelden. Het optreden van provincies in het metropolitane gebied wordt echter ook steeds minder gemist. De grootstedelijke autoriteiten pakken de vraagstukken zelfstandig op zonder betrokkenheid van provincies.

'De provincie heeft toch eigenlijk geen oog voor stedelijke problemen?'

'Kunt u mij aangeven wat de provincie eigenlijk wil met dit gebied?'

'Zolang de provincie zich afzijdig houdt van het stedelijk gebied is er voor ons geen meerwaarde.'

'Het meehelpen ontbreekt, maar de provincie valt ons ook niet lastig (...). We (grote stad, CZ) kunnen het af zonder de provincie.'

'Technisch kun je niet zonder (provincies, CZ), maar ik heb ze in de praktijk eigenlijk niet heel hard nodig. (...) De stadsregio's pakken het toch goed op?'

'Provincies zijn hun positie in het stedelijk gebied eigenlijk al kwijtgeraakt. Ze staan daar buitenspel. (...) Het wordt geregeld in de stadsregio's.'

Minderheid: wel meerwaarde

Zoals aangegeven is een minderheid van de respondenten van mening dat het handelen van provincies in de metropolitane omgeving op dit moment wel meerwaarde heeft. Vooral provinciale bestuurders en provinciale ambtenaren zijn deze mening toegedaan. Zij voeren een tweetal argumenten aan.

- **Verbinden en afwegen van belangen op bovenlokaal/bovenregionaal niveau:** Respondenten vinden dat de verbindende rol van de provincie niet de meest spannende is, maar wel meerwaarde heeft in het stedelijk gebied. De provincie is onmisbaar in het voorkomen en oplossen van conflicten en impasses op bovenlokaal en bovenregionaal niveau. Er zijn in het metropolitane gebied teveel (tegenstrijdige) belangen om de beleids- en besluitvorming volledig aan lokale partijen over te laten. De neiging om het eigen belang te laten prevaleren boven het gezamenlijke belang is te groot. Er is een provinciale overheid die de uiteenlopende belangen en standpunten in overweging neemt en naar evenwicht zoekt.

‘We (de provincie, CZ) zijn een bovenliggende, ordenende macht. We brengen evenwicht en stabiliteit door partijen te sussen en samen te brengen. (...) Verbinden door te verlokken en te verleiden.’

‘De overstijgende belangen worden wel gezien door de steden en de stadsregio’s, maar uiteindelijk kiezen ze toch altijd voor hun eigen belang. (...) Je moet daar als provincie tussen zitten.’

- **Procesbegeleiding:** Het tweede argument dat respondenten aanvoeren sluit aan bij het eerste. De provincie verbindt op bovenlokaal en bovenregionaal niveau en zij kiest daarbij voor een onafhankelijke procesrol. Dit heeft volgens respondenten vooral meerwaarde bij langdurige, complexe en gevoelige beleids- en besluitvormingsprocessen. De provincie is coachend en begeleidend, zij creëert daarmee voorwaarden voor eenheid en succesvolle samenwerking. De provincie is faciliterend in plaats van sturend. Doorzettingsmacht brengt de procesrol in gevaar en is volgens respondenten alleen een laatste redmiddel.

‘De provincie is in het stedelijk gebied bij uitstek een onafhankelijke procesbegeleider.’

‘Ze (de provincie, CZ) creëert voorwaarden voor samenwerking, krijgt de neuzen dezelfde kant op door goed te coachen (...) De provincie is een soort van mediator.’

6.4 Handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: soll

Een van de belangrijkste doelen van dit onderzoek is het formuleren van handelingsperspectieven voor provincies in de metropolitane omgeving. Om toegevoegde waarde te creëren is het van belang de handelingsperspectieven te laten aansluiten bij de dagelijkse praktijk van ambtenaren en bestuurders.

De handelingsperspectieven in hoofdstuk 7 zijn niet sec gebaseerd op theoretische inzichten of ervaringen van respondenten met provincies *op dit moment*. Er is nadrukkelijk voor gekozen de visie die bestuurders en ambtenaren hebben *naar de toekomst*, bij het construeren van de handelingsperspectieven te betrekken. In deze paragraaf staan de belangrijkste aspecten uit de interviews centraal. Vervolgens komt in paragraaf 6.5 de vraag aan bod welke toegevoegde waarde de provincies op basis van een aangepast handelen zouden kunnen hebben.

Evenals paragraaf 6.2 is ook deze paragraaf ingedeeld naar de onderdelen van de ideaaltypische handelingsconcepten uit hoofdstuk 4 en 5. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat provincies het handelen op basis van verbindende macht als uitgangspunt moeten nemen. Dat betekent echter niet dat alles bij het oude moet blijven. Om in de metropolitane omgeving verschil te kunnen maken en een krachtigere rol te vervullen alsook een stevigere positie te verkrijgen, dienen provincies volgens een meerderheid van de respondenten meer visie te hebben, keuzes te maken en de samenwerking met andere partijen te sturen en af te dwingen. Er is behoefte aan meer overtuigingskracht, ‘guidance’ en ‘bestuurlijke stoerheid’.

Respondenten verschillen van mening over de vraag in welke mate dit gepaard zou moeten gaan met meer doorzettingsmacht (frequent toepassen vs. uiterste redmiddel). Een meerderheid geeft aan behoefte te hebben aan provincies die verbinden *door* frequenter doorzettingsmacht toe te passen. Het is voor de meeste respondenten echter een kwestie van ‘en-en’, in plaats van ‘of-of’. Zoals ook blijkt uit de onderstaande paragrafen heeft aanscherping van de verbindende rol van provincies, gecombineerd met een frequentere inzet van doorzettingsmacht, de voorkeur.

Gemeenschappelijkheid versus Solistisch optreden

Een meerderheid van de respondenten is van mening dat provincies, in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, een gezamenlijke aanpak moeten blijven nastreven. Vrijwel geen enkele respondent houdt een pleidooi voor een solistische benadering. Respondenten merken op dat gemeenschappelijkheid niet alleen betrekking zou moeten hebben op het begin van een proces (probleemdefiniëring, verkenning), zoals provincies nu soms geneigd zijn te doen, maar dat dit tot en met de laatste fase moet zijn gewaarborgd. Gemeenschappelijkheid is een keuze van het begin tot en met het einde.

Vrijwel alle respondenten vinden dat gemeenschappelijkheid niet impliceert dat provincies er geen visie op na mogen houden of terughoudend dienen te zijn in het maken van keuzes. Meer visie, koers en keuzes zijn juist gewenst om sneller resultaten te bereiken. Provincies moeten het proces niet van tevoren willen 'dichttikken', maar zij dienen wel zo concreet mogelijk aan te geven waar naartoe gewerkt wordt en binnen welke randvoorwaarden dat gebeurt.

Respondenten geven ook aan dat provincies de gewenste gemeenschappelijkheid meer moeten afdwingen, bijvoorbeeld door zelf het voortouw te nemen en door uit te dagen en te overtuigen. Diverse respondenten refereren in dit verband aan het creëren van een besef van urgentie. Dat kunnen provincies doen door vraagstukken bij andere partijen te agenderen. Vervolgens kan worden toegewerkt naar een gezamenlijke aanpak.

Participerende partijen moeten zich aan een proces committeren. Alleen uitspreken dat je meedoet biedt onvoldoende garantie voor een vruchtbare samenwerking op de lange termijn. Provincies dienen er daarom op toe te zien dat alle betrokken partijen zich openlijk uitspreken en zich achter de noodzaak en inhoud van de gemeenschappelijke afspraken scharen. Meer duidelijkheid is ook hier gewenst.

Een coöperatieve opstelling schept gezamenlijkheid, maar om vaart te maken moeten provincies richting partners laten merken dat er druk op de ketel staat. Een kwestie van tempo bepalen en sturen op deadlines. Niet eindeloos overleggen over algemeenheden, zoals nu vaak gebeurt, maar helder zijn in waar het naartoe moet en wanneer stappen dienen te zijn gezet.

'Alleen optrekken kan niet. (...) draagvlak moet, maar dat lukt alleen door keuzes te maken.'

'Keuzes maken, durf stappen te zetten. Niet zigzaggen, maar een eenduidige koers varen. Wat vind ik (de provincie, CZ) belangrijk voor het gebied waarvoor ik verantwoordelijk ben?'

'Je moet visionair zijn. Een open einde daar zal niemand voor gaan.'

'Ze (provincie, CZ) moet veel meer overtuigen en sense of urgency creëren (...) dat doe je door de vinger steeds op de zere plek te leggen.'

'Laat partijen zich committeren aan het gezamenlijke. Alleen zeggen dat je meedoet is niet voldoende.'

'Duidelijke afspraken maken over deadlines en erop toezien dat die worden nageleefd. Geen slappe hap.'

'Coalities sluiten is belangrijk, maar op termijn moet je wel doorpakken.'

Openheid versus Geslotenheid

Gezamenlijkheid nastreven betekent dat provincies een zekere mate van openheid moeten betrachten naar andere partijen. Een meerderheid van de respondenten is echter van mening dat provincies momenteel een te open houding verkiezen in beleids- en besluitvormingsprocessen. Provincies hebben de neiging zoveel mogelijk partijen bij een proces te betrekken zonder de afweging te maken welke partijen cruciaal zijn. Deze houding komt niet ten goede aan een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied. Een breed palet aan partijen vertraagt eerder dan dat het iets bijdraagt.

Volgens veel respondenten is een belangrijk nadeel van teveel openheid dat lang onduidelijk blijft welke richting de provincies op gaan. Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, hoeven provincies van tevoren niet alles vast te leggen, maar dienen zij wel randvoorwaarden en een eindbeeld te schetsen. Er moet aan de hand van visie worden toegewerkt naar concrete afspraken. Die behoefte bestaat nadrukkelijk bij partners van de provincies.

Provincies moeten minder de neiging hebben alle partners tevreden te willen stellen en vaker kiezen voor een select gezelschap van partijen. Een gezelschap waarmee kan worden samengewerkt en waar doelen mee kunnen worden gerealiseerd. Respondenten adviseren provincies een afweging te maken ten aanzien van de partners die worden betrokken bij een proces. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen partijen die veel macht hebben versus partijen die minder macht hebben. Of tussen partijen die 'beslissen' versus partijen die 'beïnvloeden'. Het ligt voor de meeste respondenten voor de hand om invloed en macht als selectiecriteria te hanteren, in plaats van voor- of tegenstanders. Het belangrijkste vinden respondenten echter dat provincies het strategisch inzicht hebben dat het betrekken van de ene partij nu eenmaal meer zin heeft dan aan het betrekken van de andere partij.

Discussie en debat worden door een meerderheid van de respondenten toegejuicht. Provincies kunnen dit stimuleren, echter onder de voorwaarde dat het ergens toe leidt. Dat laatste hoeft volgens respondenten meer aandacht. Discussies moeten worden afgeconcludeerd; inzetten op concrete afspraken, in plaats van vrijblijvendheid en een open einde.

'De provincie moet niet zo naïef zijn. Door iedereen er maar bij te halen denkt zij naar iets toe te werken (...) Het heeft helemaal geen zin. Je moet eerst goed weten wat je zelf wil, dan pas roep je je partners erbij'

'Open een proces in gaan heeft geen zin. Je moet van tevoren voor jezelf de kaders hebben gesteld.'

'Doe het samen met voor- en tegenstanders, maar laat de polder geen modder worden.'

'Haal niet heel de wereld erbij. Je moet alleen mensen om je heen verzamelen waar je verder mee komt.'

'Je moet niet iedereen erbij willen hebben, kies per vraagstuk je strategische partners.'

'Niet blijven zwemmen in discussies en onderzoeken (...) niet pappen en nathouden, maar knopen doorhakken.'

Gelijkwaardigheid versus Bovenschikking

Behalve dat respondenten vinden dat provincies beleids- en besluitvormingsprocessen niet zonder keuzebepaling moeten ingaan, zijn zij eveneens van mening dat een te gelijkwaardige positionering ten opzichte van partners niet is aan te bevelen. Als argument wordt aangevoerd dat sec handelen op basis van gelijkwaardigheid onvoldoende bijdraagt aan een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken, vooral als het gaat om het overkomen van belangentegenstellingen.

In lijn met de constatering dat het ontbreekt aan een regisseur in het metropolitane gebied (zie paragraaf 6.1.2), pleit een meerderheid van de respondenten voor een leidende en doortastende rol van provincies. Provincies kunnen het regisseurschap op zich nemen. Er is echter wel behoefte aan provincies die via strategische agendering andere partijen duidelijk maken welke richting wordt verkozen bij het aanpakken van bovenlokale en bovenregionale opgaven. Gelijkwaardigheid is het startpunt, maar als na verloop van tijd blijkt dat daarmee geen resultaten worden geboekt, dan is bovenschikking het alternatief. In het geval van langdurige conflicten, onvoldoende commitment en pertinente tegenwerking (hindermacht) moeten provincies bereid zijn hiërarchisch op te treden, volgens een meerderheid van de respondenten.

Respondenten doen een oproep aan provincies om meer leiderschap te tonen in het gebied waar zij verantwoordelijk voor zijn. De provincies moeten een aanjager zijn die andere partijen aanspreekt op kansen en verantwoordelijkheden. En, wanneer dat nodig is, de formele hiërarchische positie laten gelden

om doorbraken te forceren. Provincies moeten inzien dat zij niet alle partners tevreden kunnen houden. Er moet bereidheid zijn om impopulaire maatregelen te nemen, wanneer dat op basis van het provinciale belang noodzakelijk wordt geacht.

Het pleidooi voor meer bovenschikking impliceert overigens niet dat provincies zich *te allen tijden* hiërarchisch moeten opstellen. Dit zou volgens respondenten op den duur de verbindende kracht en de voordelen van samenwerking nadelig beïnvloeden. Wel dienen provincies een bovengeschiede opstelling als reëel handelingsperspectief te erkennen. Als andere partijen beseffen dat de kans bestaat dat provincies zich hiërarchisch opstellen, dan kan dit het gezag van het provinciaal bestuur vergroten. Dit gebeurt dan zonder dat provincies daadwerkelijk de hiërarchie toepassen. Sommige respondenten veronderstellen dat het in een dergelijke situatie voor provincies makkelijker wordt om constructief en effectief samen te werken.

'Je moet durven om boven de partijen te gaan staan en te zeggen waar het heen moet. (...) De provincie moet niet zo bang zijn om andere partijen teleur te stellen. Zij moet vaker zeggen: en zo gaan we het doen.'

'De provincie zou verantwoording moeten nemen voor de provinciale schaal. Zij moet laten zien dat zij op dat niveau heer en meester is.'

'Als (provinciale, CZ) overheid moet je zorgen dat er op een gegeven moment besluiten genomen worden. (...) Knopen moeten worden doorgemaakt, daar horen impopulaire beslissingen bij. (...) Je moet wel durven ingrijpen.'

'Laat zien dat je leading bent. (...) Er is in dit gebied echt een gebrek aan leiderschap.'

'Anderen mogen best eens weten dat jij (de provincie, CZ) de baas bent.'

'Als partijen weten dat je bereid bent doorzettende macht toe te passen, dan heb je het eigenlijk nooit nodig.'

Flexibiliteit versus Rigiditeit

In paragraaf 6.2 is reeds inzichtelijk gemaakt dat een meerderheid van de respondenten vindt dat provincies in de metropolitane omgeving weinig rekening houden met onverwachte gebeurtenissen (onzekerheden) en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Veel respondenten achten de provincies te star, te intern gericht en te voorzichtig. Vaak hebben provincies wel zicht op externe ontwikkelingen, maar anticiperen zij daar onvoldoende op, vinden respondenten. Het beeld bestaat dat provincies de stap naar buiten nog te weinig durven te zetten.

Respondenten vinden het noodzakelijk dat provincies werk maken van de externe oriëntatie en het handelen (of niet-handelen) dat daar op moet volgen. Het betreft vooral een kwestie van flexibel en strategisch anticiperen op relevante ontwikkelingen, op verschillende beleidsterreinen, op verschillende niveaus en bij verschillende organisaties. Provincies mogen, wat betreft de meeste respondenten, meer proactief zijn in het signaleren van externe ontwikkelingen en het handelen dat daar op volgt.

Respondenten geven ook aan dat provincies meer op de troepen vooruit kunnen lopen en minder volgend moeten zijn. Nu gebeurt het nog te vaak dat provincies bestaande inzichten, ideeën en innovaties van anderen overnemen. Er is weinig vernieuwingskracht. Provincies moeten meer bereid zijn actief op zoek te gaan naar vernieuwing. Zij moeten ook durven de eerste stap te zetten in het toepassen van innovaties. De complexiteit van beleids- en besluitvormingsprocessen geeft daar volgens de respondenten aanleiding toe, maar biedt er bovendien ook de ruimte en kansen voor.

'Ze (provincies, CZ) zouden wat beter kunnen inspelen op de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Hier in de steden, maar volgens mij ook in Den Haag (...) Ik maak wel eens mee dat ik beter op de hoogte ben dan mijn collega van de provincie.'

‘Provincies leven nu in hun eigen wereld van plannetjes en projectjes. Daar mogen ze wel eens een beetje los van komen.’

‘Je moet echt proactief handelen, anders word je links en rechts ingehaald door andere partijen.’

‘Goed om je heen kijken, maar ook iets doen met die informatie. Je moet nadenken wat die informatie voor je betekent (...) voor je positie, doelen, taken.’

Praktijkvoorbeeld

In de interviews is herhaaldelijk gewezen op het (voorgenomen) besluit van de provincie Zuid-Holland om doorzettingsmacht toe te passen in het project RijnGouweLijn. Vrijwel alle respondenten die hier aan hebben gerefereerd vinden de opstelling van Zuid-Holland een voorbeeld van hoe een provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving zou moeten handelen (zie onderstaand kader).

Een voorbeeld van hoe het (volgens enkele respondenten) zou moeten:

Verbindende en doorzettende macht van de provincie Zuid-Holland bij de RijnGouweLijn

De provincie Zuid-Holland is opdrachtgever van de RijnGouweLijn; een lightrailverbinding tussen Gouda, Leiden en de kust. Het project wordt samen met de gemeenten in de regio Gouda-Leiden ontwikkeld. Het doel is een verbeterde ontsluiting van de regio. Voorts geeft de RijnGouweLijn een impuls aan de leefbaarheid (minder files, luchtkwaliteit) en de werkgelegenheid (economische kansen door betere bereikbaarheid).

Het eerste plan van de RijnGouweLijn dateert uit 1996. Na diverse verkenningen besluit de minister van Verkeer & Waterstaat in 2000 dat het project wordt opgenomen in de planstudiefase van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De RijnGouweLijn is vanaf dat moment een erkend infrastructureel project. Na het specificeren van de plannen en het doorlopen van diverse wettelijke procedures ondertekent de provincie in 2005 bestuursovereenkomsten met de gemeenten in de regio. De betrokken partijen spreken af alles in het werk stellen om de RijnGouweLijn tot stand te brengen. Hoewel de gemeente Leiden in eerste instantie voorstander is van het plan en de handtekening zet onder een eerste bestuursovereenkomst, organiseert het (nieuw aangetreden) college van B&W op 7 maart 2007 een referendum over het tracé door de binnenstad.

Een meerderheid van de Leidenaren stemt tegen de komst van de RijnGouweLijn (69% van circa 50% inwoners die hebben gestemd). Zij geven aan dat de gemeente niet mee moet werken aan een tracé door de binnenstad. Het college van B&W schaart zich achter de uitslag van het referendum en besluit geen verdere medewerking te verlenen aan een verbinding door de binnenstad. Zuid-Holland geeft de gemeente Leiden tot het najaar van 2007 de kans om met een alternatieve oplossing te komen. Zij stelt als voorwaarde dat Leiden vast moet houden aan het uitgangspunt van een directe, ononderbroken railverbinding tussen Gouda en de kust.

Het alternatief dat Leiden in september presenteert, een hoogwaardig busnet, wordt door de provincie afgewezen. Zuid-Holland is van mening dat Leiden door het dwarsbomen van de plannen een groter (boven)regionaal belang in de weg staat. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Zuid-Holland besluiten in oktober 2007 doorzettingsmacht in te zetten. Dat is mogelijk dankzij een wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening in 2006. De voorbereidingen voor een ‘aanwijzing’ worden gestart. De provincie houdt de deur voor Leiden echter open, voor het geval de gemeente alsnog besluit medewerking te verlenen aan het tracé door de binnenstad.

Uit het voorgaande blijkt dat Zuid-Holland het project RijnGouweLijn gestart is met een gezamenlijke verkenning en aanpak. Er is toegewerkt naar gemeenschappelijkheid op basis van verbindende macht. Met gemeenten zijn afspraken gemaakt, welke vervolgens zijn vastgelegd in bestuursovereenkomsten. Leiden geeft echter na een referendum aan geen medewerking te verlenen. Voor de provincie weegt het (boven)regionale belang zwaarder dan het lokale belang. Zij ziet zich daarom genoodzaakt doorzettingsmacht in te zetten, hetgeen op termijn moet resulteren in de aanleg van een ononderbroken RijnGouweLijn.

Bronnen: www.rijngouwelijn.nl en www.zuid-holland.nl

6.5 Potentiële meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving: *soll*

Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat provincies in de metropolitane omgeving een potentiële meerwaarde hebben. Er zijn geen respondenten die 'af willen' van provincies als bestuurslaag. Zij zien voor provincies vooral een rol weggelegd als agenderende, initiërende en verbindende schakel tussen de verschillende stedelijke clusters en tussen het stedelijk en het landelijk gebied. De meerwaarde die respondenten signaleren heeft vooral betrekking op verbindende en grensoverschrijdende kwesties.

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat er op dit moment geen andere partij is dan de provinciale overheden, welke de verbindende rol in de metropolitane omgeving op zich kan nemen. Stad en stadsregio zijn te veel gericht op de belangen binnen het eigen gebied, het Rijk is te sectoraal georiënteerd en heeft te weinig kennis van de regio's. Weliswaar brengen enkele respondenten van de grote steden en stadsregio's in dat, waar het gaat om het oppakken van interstedelijke vraagstukken, de uitbouw van stadsregio's een alternatief zou kunnen zijn. Deze groep erkent echter dat er ook dan nog steeds een taak is weggelegd voor provincies, namelijk in de aansluiting tussen het stedelijk en het landelijk gebied.

Respondenten vinden dat er een potentiële meerwaarde is voor provincies in de metropolitane omgeving. Zoals blijkt uit de vorige paragraaf, worden daarbij wel een aantal voorwaarden gesteld. Provincies moeten anders handelen dan nu het geval is. Aan de hand van de interviews kunnen vier algemene voorwaarden voor het realiseren van meerwaarde (door provincies) in het metropolitane gebied worden geformuleerd:

- **Stevige opstelling:** Verbindende macht blijft het uitgangspunt voor het handelen van provincies, maar in het geval van belangentegenstellingen moet er eerder gebruik worden gemaakt van doorzettingsmacht. Het combineren van verbindende macht en doorzettingsmacht heeft volgens respondenten de grootste meerwaarde voor provincies. Daarbij dient te worden opgemerkt dat respondenten van mening verschillen over de mate waarin provincies de doorzettingsmacht moeten toepassen.
- **Stimulerende procesrol:** In het grootstedelijk gebied spelen veel vraagstukken die complex zijn en moeizaam verlopen. Deze vraagstukken vragen om een onafhankelijke, bovenliggende provincie die de betrokken actoren in het proces begeleidt en tot besluitvorming tracht te bewegen. Provincies zijn als bovenregionale partij geschikt een stimulerende en coachende rol op zich te nemen. Om meerwaarde te hebben is echter wel een stevige sturing op het eindresultaat gewenst. Het is belangrijk in te zetten op doelgerichtheid en snelheid.
- **Bewerkstelligen van evenwicht door visie, keuzes en randvoorwaarden:** Een belangrijke taak die respondenten toebedelen aan provincies is het realiseren van evenwicht, bijvoorbeeld waar het de ontwikkeling van verschillende stedelijke gebieden betreft of de aansluiting stad-land. Provincies moeten de inhoudelijke richting van processen vroegtijdig bepalen. Visie, gecombineerd met heldere keuzes en randvoorwaarden, is noodzakelijk. Provincies moeten 'iets vinden', zij moeten stelling durven nemen, ook als zij anderen daarmee tegen zich in het harnas jagen.
- **Focus op interlokale en interregionale vraagstukken:** Het grootstedelijk gebied zit niet te wachten op bemoeienis van provincies bij interne aangelegenheden, zo stellen respondenten. Provincies moeten lokale belangen nooit laten prevaleren boven regionale belangen. De meerwaarde van provincies ligt daar waar verbinding tussen lokale of regionale niveaus gewenst is. Indien provincies constateren dat de samenwerking tussen lokale partijen (zoals in een stadsregio) goed verloopt, is een terughoudende opstelling gewenst. Respondenten geven nadrukkelijk aan dat onnodige bemoeienis van provincies in het grootstedelijk gebied voorkomen dient te worden.

De vier bovenstaande elementen komen terug in de volgende citaten:

'Als je nooit wilt doorpakken op basis van een eigen visie dan nemen anderen je niet serieus. Niemand heeft dan iets aan je. Je hebt geen tegenstanders, maar ook geen voorstanders.'

'Steden zitten echt niet te wachten op een bazige rol van de provincie bij hun eigen interne zaken, wel als het gaat om het verbindende.(...) De provincie heeft alleen meerwaarde als verbinding noodzakelijk is.'

‘De provincie heeft meerwaarde als zij laat zien waar zij zelf voor staat. (...) Stelling nemen, aangeven waar je voor wilt gaan, dat vergroot je positie.’

‘Zorg dat je als provincie niet zoals nu steeds in die steden zit, maar ertussen. Probeer daar iets concreets te realiseren (...) De provincie moet veel meer tussen Rotterdam en Den Haag een rol gaan spelen.’

‘De provincie moet niet alles aanpakken, maar juist ook ruimte geven aan de steden. Zolang het binnen je randvoorwaarden goed loopt, kun je terughoudend zijn. (...) Maar, je moet natuurlijk wel duidelijke randvoorwaarden stellen.’

‘Het lokale belang mag nooit prevaleren boven het regionale belang.’

‘Bovenlokaal of bovenregionaal is het juiste niveau voor de provincie. (...) De provincie moet niet verzanden in details op lokaal niveau.’

6.6. Resumé

In lijn met de resultaten van het literatuuronderzoek (hoofdstuk 4), geven respondenten aan dat er vijf kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving kunnen worden aangewezen: (1) vervlechting en samenhang, (2) schaalvariëteit, (3) betrokkenheid en inbreng van diverse actoren, (4) verwevenheid van doelen en (5) ambiguïteit en veranderlijkheid. Echter, contrair de uitkomsten van het literatuuronderzoek, blijkt uit het empirisch onderzoek dat respondenten de complexiteit en dynamiek van maatschappelijke vraagstukken, alsook bestuurlijke drukte of geldende procedures *niet* aanwijzen als voornamelijk kenmerken van het besturen in de metropolitane omgeving. Uit de interviews blijkt dat vooral het handelen (of niet handelen) van bestuurders belangrijk gevonden wordt. Gerefereerd wordt aan inconsistent of hybrisch gedrag, geografische of sectorale territoriumafbakening en persoonlijkheid/karakter van bestuurders. Een tweede kenmerk waar in de interviews op wordt gewezen, heeft betrekking op de beperkingen die voortvloeien uit de administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren. Bestuurders zijn gericht op een afgebakend territorium of specifiek beleidsveld. Zij besteden relatief weinig aandacht aan het grensoverschrijdende, integrale karakter van maatschappelijke vraagstukken. Door een gefragmenteerde zienswijze en aanpak blijven vraagstukken liggen. Het ontbreekt aan een regisseur die de samenwerking en eenheid in de metropolitane omgeving faciliteert. Een derde kenmerk waar respondenten op wijzen (dit komt wel terug in de literatuur), is de macht en het gezag van de centrumstad. De bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van grote steden onderhouden intensief contact met collega's bij het Rijk. Grote steden slagen er in vraagstukken geagendeerd te krijgen op nationaal niveau.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten vindt dat provincies in de metropolitane omgeving handelen op basis van verbindende macht. Vrijwel geen enkele respondent veronderstelt dat provincies handelen op basis van doorzettende macht. Provincies zijn vooral aan het begin van een proces geneigd te zoeken naar gemeenschappelijkheid. Naarmate het proces vordert, neemt de neiging om solistisch te handelen echter toe. De meeste respondenten zijn van mening dat provincies zich open en gelijkwaardig opstellen. Dit betekent overigens niet dat partners zich ook betrokken voelen. Tenslotte geeft een meerderheid van de respondenten aan dat provincies flexibel optreden. Er is echter ook sprake van interne gerichtheid. Er wordt onvoldoende geanticipeerd op toevalligheden, onzekerheden en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Een meerderheid van de respondenten veronderstelt dat provincies op dit moment niet of nauwelijks meerwaarde genereren. Provincies hebben onvoldoende visie, maken te weinig keuzes en tonen te weinig lef. Zij zijn teveel gericht op openheid en overleg; het ontbreekt aan tactisch en strategisch vermogen. Voorts stellen respondenten dat provincies zich nog te veel richten op het landelijk gebied en te weinig op het metropolitane gebied.

Een meerderheid van de respondenten bepleit een frequentere toepassing van doorzettingsmacht. Het provinciaal bestuur moet weliswaar uitgaan van gemeenschappelijkheid, maar dit wel durven af te dwingen. Provincies moeten er zorg voor dragen dat andere partijen zich aan een proces committeren

door druk op het proces te houden. In het nastreven van gezamenlijkheid is een zekere mate van openheid gewenst. Echter, een te open benadering wordt afgewezen. Provincies moeten bewust kiezen voor de partners die zij bij een beleids- of besluitvormingsproces willen betrekken. Alleen handelen op basis van gelijkwaardigheid draagt onvoldoende bij aan het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Gelijkwaardigheid moet het startpunt zijn, maar indien blijkt dat onvoldoende voortgang wordt geboekt, is een bovengeschatte opstelling gewenst. Tenslotte moeten provincies anticiperen op onverwachte gebeurtenissen en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Zij mogen meer op de troepen vooruit lopen door innovaties toe te passen.

Afsluitend kan worden geconstateerd dat bijna alle respondenten vinden dat provincies een potentiële meerwaarde hebben in de metropolitane omgeving. Provincies moeten dan echter wel handelen op basis van een viertal voorwaarden: (1) stevige opstelling, (2) stimulerende procesrol, (3) inzetten op evenwicht door visie, keuzes en randvoorwaarden en (4) focus op interlokale en interregionale vraagstukken.

Hoofdstuk 7 Samenvatting, conclusies en handelingsperspectieven

Deze masterscriptie wordt afgesloten met de samenvatting, conclusies en handelingsperspectieven.

De conclusies zijn per deelvraag weergegeven in kaders en worden steeds voorafgegaan door een korte samenvatting. De beantwoording van de deelvragen loopt over in het formuleren van handelingsperspectieven. Deze handelingsperspectieven vormen de randvoorwaarden, ter aanscherping van het provinciaal handelen in de metropolitane omgeving. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: 'Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving en welke handelingsperspectieven bieden de grootste meerwaarde?' Er worden daarbij ook een aantal algemene noties in beschouwing genomen.

7.1 Wat zijn de voorname kenmerken van middenbestuur?

Er is niet één vaststaande definitie van het begrip middenbestuur. Vrijwel het enige waar in academische kringen consensus over bestaat is het niveau van het middenbestuur, namelijk tussen lokale en nationale (bestuurlijke) actoren. Voorts kan worden gerefereerd aan het regionale schaalniveau waarop de meeste middenbesturen actief zijn. Dat er geen eenduidige definitie is komt door de uiteenlopende vormen van middenbestuur. Dit vloeit voort uit de inbedding van het middenbestuur in unieke (nationale) politiek-bestuurlijke kaders.

1. Er is geen vaststaande definitie van het begrip middenbestuur. Dit komt door de specifieke inbedding van het middenbestuur in unieke (nationale) politiek-bestuurlijke kaders.

Internationaal is er sinds enkele decennia sprake van een opkomst van het middenbestuur. De Europese ontwikkeling, de waarborging van regionale identiteiten alsmede de modernisering van het publieke bestel spelen daarbij een belangrijke rol.

2. In internationaal opzicht is het middenbestuur sinds enkele decennia in opkomst.

Ondanks dat er geen eenduidigheid is, zijn er twee kwesties, die regelmatig terugkeren in discussies over het middenbestuur. Ten eerste de gespannen verhouding tussen het middenbestuur en andere bestuurlijke niveaus, zoals de lokale en nationale overheden. Het gaat dan om de verdeling van taken, posities, rollen, bevoegdheden en macht. Dit speelt vooral in grootstedelijke gebieden. Een tweede aspect dat regelmatig terugkeert in discussies is de zoektocht naar het ideale schaalniveau om maatschappelijke vraagstukken op te pakken.

3. Twee kwesties komen steeds terug in de ontwikkeling van het middenbestuur: (1) de gespannen verhouding ten opzichte van de andere bestuurlijke niveaus en (2) de discussie over het ideale schaalniveau om maatschappelijke vraagstukken op te pakken.

De mate van autonomie, beïnvloedt de taken, posities en rollen van het middenbestuur. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen landen met een federaal staatsbestel, waarin het middenbestuur over relatief veel autonomie beschikt en landen met een gecentraliseerd staatsbestel, waarin het middenbestuur ondergeschikt is aan de nationale kaders en als gevolg daarvan over relatief weinig autonomie beschikt.

4. De mate van autonomie is van invloed op de taken, posities en rollen van het middenbestuur. In landen met een federaal staatsbestel is de autonomie van het middenbestuur relatief groot, in landen met een gecentraliseerd staatsbestel, is de autonomie van het middenbestuur relatief beperkt.

Hoewel als gevolg van differentiatie, het takenpakket per middenbestuur sterk uiteen loopt, kunnen een tweetal specifieke taken worden aangewezen die relatief vaak door het middenbestuur worden opgepakt. Dat zijn: (1) het toezicht en de controle op lokale overheden en (2) de ruimtelijke ordening of planning. Het verschil tussen een smal en een breed middenbestuur vloeit voor een belangrijk deel voort uit het al dan niet verrichten van mensgerichte overheidstaken. Door globalisering en voortschrijdende Europese

integratie heeft het middenbestuur in toenemende mate een taak in het faciliteren van de economische ontwikkeling.

5. Hoewel het takenpakket van het middenbestuur uiteen loopt, kunnen zowel het toezicht op lokale overheden als de ruimtelijke ordening opgevat worden als specifieke taken van het middenbestuur.

De positie van het middenbestuur wordt beïnvloed door de opstelling van andere bestuurlijke actoren, zoals lokale en nationale overheden. Belangrijk is de ruimte die deze actoren bieden aan het middenbestuur om een positie te verwerven. Er is sprake van een dichotomie tussen de institutionele versus de feitelijke positie van het middenbestuur (in de dagelijkse praktijk). Teneinde een volledig beeld van de positionering van een middenbestuur te verkrijgen moeten naast constitutionele aspecten ook economische, bestuurlijke en politieke aspecten worden meegewogen.

6. De positie van het middenbestuur wordt beïnvloed door constitutionele, economische, bestuurlijke en politieke factoren. Belangrijk is de opstelling van andere bestuurlijke actoren en de ruimte die deze bieden aan het middenbestuur.

Er kunnen vier ideaaltypische rollen van het middenbestuur worden onderscheiden. De rol van intermediair heeft betrekking op het verbinden van posities en belangen van andere actoren. De rol van regisseur bouwt hier op voort, waarbij het middenbestuur zelfstandig kiest voor regie en leiderschap. In het geval van opdrachtgever is het middenbestuur de sturende actor in een proces van realisatie. Tenslotte kan het middenbestuur de rol van controleur/toezichthouder oppakken (meestal richting lokale en regionale overheden).

7. Het middenbestuur kan een viertal ideaaltypische rollen vervullen: intermediair, regisseur, opdrachtgever en controleur/toezichthouder.

7.2 Wat zijn de voorname kenmerken van provinciaal bestuur?

In Nederland is de term middenbestuur synoniem voor het provinciaal bestuur. Tot aan het einde van de achttiende eeuw is de macht en de invloed van gewesten en provincies groot. In de periode na het ontstaan van de Bataafse Republiek (1795) komt hier door een centraliseringstendens verandering in. In 1848 worden met de invoering van de Grondwet de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat vastgesteld. Het zogeheten 'Huis van Thorbecke' is tot op vandaag de dag de staatsrechtelijke context voor het handelen van provincies. In 1850 worden de verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur vastgelegd in de Provinciewet. In de bestuurspraktijk van de negentiende eeuw ontbreekt het provincies echter aan taken en macht. Rond de eeuwwisseling worden zij opnieuw gepasseerd als de maatschappelijke zuilen verantwoordelijk worden voor diverse regionale vraagstukken. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog tot vandaag de dag is er discussie over de hervorming van het Nederlandse middenbestuur.

8. Hoewel de provincies tot aan het einde van de achttiende eeuw veel macht en invloed hebben, nemen zij in de periode daarna een marginale positie in binnen het openbaar bestuur. De periode vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt gedomineerd door de permanente discussie over de hervorming van het Nederlandse middenbestuur.

De open huishouding geeft provincies tot op zekere hoogte de vrijheid om te beslissen over (een deel) van het eigen takenpakket. De activiteiten van provincies lopen echter niet sterk uiteen. De taken zijn geconcentreerd in het fysiek-ruimtelijke domein (ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer, milieu, water, landelijk gebied). In het mensgerichte domein (werk & inkomen, onderwijs, gezondheidszorg) hebben provincies nauwelijks taken.

9. De voornaamste taken van provincies liggen in het fysiek-ruimtelijke domein.

Hoewel provincies constitutioneel een stevige positie hebben, dient dit vanuit economisch, bestuurlijk en politiek perspectief te worden genuanceerd. Er is sprake van een dichotomie tussen de formele, institutionele positie van provincies en de feitelijke positie van provincies in de praktijk van het openbaar bestuur. Op papier nemen provincies een stevige positie in, echter waar het gaat om het feitelijk handelen, is de positie van provincies zwak. Hiervoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen, zoals de concurrentie en rivaliteit met andere actoren, het negatieve imago en de reactieve houding van provincies. Oorzaak en gevolg zijn moeilijk te scheiden. Er is sprake van een vicieuze cirkel van de zwakke positie van het provinciaal bestuur.

10. Provincies hebben, ondanks een stevige constitutionele verankering, een zwakke positie in het Nederlandse openbaar bestuur.

Het provinciaal bestuur vervult binnen het Nederlandse openbaar bestuur twee unieke rollen, namelijk die van integrator en intermediair. Beide rollen zijn sterk met elkaar verweven. Integratie heeft betrekking op het realiseren van verbindingen in het gefragmenteerde stelsel van mensen, middelen en beleidssectoren. Om in deze omgeving tot effectieve oplossingen te komen, wordt de (onafhankelijke, consensusgerichte) intermediaire rol van de provincie ingezet. Het doel is te komen tot horizontale (tussen beleidsterreinen) en verticale beleidsintegratie (tussen bestuurslagen). Provincies hebben moeite met het oppakken van een hiërarchische rol. Diverse auteurs veronderstellen dan ook dat dwang en rigiditeit zich moeilijk verhouden tot de provinciale rol. Spierballenvertoon moet overgelaten worden aan andere actoren. Provincies zijn de laatste jaren wel steeds vaker bereid zelf de regie in handen te nemen. De klassieke rol van integrator en intermediair wordt verbonden met die van gebiedsgericht regisseur.

11. Provincies vervullen binnen het Nederlandse openbaar bestuur twee unieke rollen; die van integrator en intermediair. Provincies zijn gericht op het realiseren van gezamenlijkheid en consensus. Een hiërarchische rol wordt niet of nauwelijks toegepast. Wel nemen provincies in toenemende mate zelf het initiatief om regionale vraagstukken aan te pakken.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse middenbestuur is differentiatie. Er is sprake van een bestuurlijke lappendeken van verschillende actoren, zowel binnen als buiten de constitutioneel verankerde hoofdstructuur (Huis van Thorbecke). Naast twee algemene verklaringen (gespannen verhouding tussen bestuurlijke niveaus en de zoektocht naar de ideale schaal), zijn er twee verklaringen, specifiek van toepassing op de structuur en cultuur van het Nederlandse openbaar bestuur. Ten eerste de flexibele toepassing van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. En ten tweede de keuze van de nationale overheid om beleidsvraagstukken op te pakken buiten de formeel bestuurlijke structuur. Er is geen consensus over de kwestie of differentiatie in het middenbestuur moet worden gestimuleerd of dient te worden bestreden. Voorstanders van differentiatie vinden dat maatschappelijke ontwikkelingen leidend moeten zijn bij de organisatiestructuur van het middenbestuur. Tegenstanders veronderstellen dat de klassieke hoofdstructuur leidend moet zijn in de organisatie en indeling van het middenbestuur.

12. Het Nederlandse middenbestuur is gefragmenteerd. Vier oorzaken kunnen daarvoor worden aangewezen: (1) de gespannen verhoudingen tussen bestuurlijke niveaus, (2) de zoektocht naar de ideale schaal, (3) de flexibele toepassing van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en (4) de keuze van de nationale overheid om beleidsvraagstukken aan te pakken buiten de formeel bestuurlijke structuur.

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn er tal van voorstellen gedaan voor hervorming van het Nederlandse middenbestuur. De conclusie die kan worden getrokken, is dat geen van de voorstellen geleid heeft tot structurele veranderingen. Er zijn daarvoor diverse redenen aan te wijzen. Ten eerste is de discussie gevoerd voor, door en over bestuurders en is de samenleving niet of nauwelijks bij het proces betrokken geweest. Een tweede reden is de tendens om de autonomie en identiteit van lokale gemeenschappen te laten prevaleren boven de belangen van regio's en provincies. De derde reden is het regionaal egalitarisme. Hoewel er enig cynisme is ontstaan over de zin van nieuwe hervormingsplannen duurt de discussie over het middenbestuur, vooral gezien de recente stroom plannen, voorlopig voort.

13. Ondanks de vele voorstellen voor hervorming, welke sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog zijn verschenen, is het Nederlandse middenbestuur tot op vandaag de dag niet structureel veranderd.

7.3 Wat zijn de voorname kenmerken van de metropolitane omgeving?

Door globalisering en de opkomst van de kenniseconomie worden metropolitane gebieden steeds belangrijker. De mondiale concurrentie tussen deze gebieden is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Het is noodzakelijk permanent in te zetten op de ontwikkeling en het behoud van de regionale concurrentiekracht. Dat is geen gemakkelijke opgave, vooral gezien de complexiteit en dynamiek van de maatschappelijke vraagstukken. Aan de hand van zowel theoretische als empirische inzichten kan worden geconcludeerd dat maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied gekenmerkt worden door een vijftal aspecten: (1) vervlechting en samenhang, (2) schaalvariëteit, (3) betrokkenheid en inbreng van diverse actoren, (4) verwevenheid van doelen en (5) ambiguïteit en veranderlijkheid. Deze vijf aspecten hangen sterk met elkaar samen.

14. Maatschappelijke vraagstukken in het metropolitane gebied worden gekenmerkt door een vijftal aspecten: (1) vervlechting en samenhang, (2) schaalvariëteit, (3) betrokkenheid en inbreng van diverse actoren, (4) verwevenheid van doelen en (5) ambiguïteit en veranderlijkheid.

Anders dan op basis van de literatuur mag worden verwacht, komt uit het empirisch onderzoek naar voren dat bestuurders en ambtenaren de complexiteit en dynamiek van maatschappelijke vraagstukken, alsook de bestuurlijke drukte of de geldende procedures *niet* aanwijzen als de voorname kenmerken van het besturen in de metropolitane omgeving. Uit de empirische gegevens blijkt juist dat het handelen (of niet handelen) van bestuurders van doorslaggevend belang is. Een drietal factoren wordt expliciet benoemd: inconsistent of hybridisch gedrag, geografische of sectorale territoriumafbakening en persoonlijkheid/karakter van bestuurders.

15. Hoe bestuurders handelen is voor de meeste respondenten het belangrijkste kenmerk van (besturen in) de metropolitane omgeving. Met name drie factoren zijn van belang: inconsistent of hybridisch gedrag, geografische of sectorale territoriumafbakening en persoonlijkheid/karakter van bestuurders.

Een tweede kenmerk, waar zowel in de literatuur als door respondenten op wordt gewezen, heeft betrekking op de beperkingen, die voortvloeien uit de administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren. Bestuurlijke actoren in het metropolitane gebied zijn gericht op een afgebakend territorium of beleidsveld. Er gaat te weinig aandacht uit naar het grensoverschrijdende, integrale karakter van de maatschappelijke vraagstukken. Uit de empirie blijkt dat, als gevolg van deze gefragmenteerde aanpak, vraagstukken blijven liggen. Het ontbreekt aan een regisseur die de behoefte samenwerking en eenheid faciliteert.

Het derde kenmerk van het besturen in de metropolitane omgeving, dat wederom terugkomt in zowel de theorie als empirie, betreft de macht en het gezag van de centrumstad. De autoriteiten van grote steden onderhouden intensief contact met de autoriteiten van de nationale overheid. Grote steden slagen er op nationaal niveau in de belangen onder de aandacht te brengen.

16. Behalve de handelswijze van bestuurders kunnen twee andere aspecten worden aangewezen, die betrekking hebben op (het besturen in) de metropolitane omgeving: (1) beperkingen die voortvloeien uit administratief bestuurlijke grenzen, schalen en structuren en (2) macht en gezag van de centrumstad.

Tenslotte kan worden geconcludeerd dat de klassieke spanning tussen centrumstad en omliggende gemeenschappen, waar in de literatuur aan wordt gerefereerd, op basis van de empirische resultaten, enigszins dient te worden genuanceerd. De spanning is weliswaar nog steeds manifest, maar door meer

eenheid en gezamenlijk optrekken van steden en omliggende gebieden, is de kwestie minder pregnant geworden.

17. De klassieke spanning in de metropolitane omgeving, tussen centrumstad en omliggende gebieden is nog steeds manifest, maar door meer eenheid en gezamenlijk optrekken minder pregnant geworden.

7.4 Welke meerwaarde kunnen provincies hebben in de metropolitane omgeving?

Op basis van zowel de literatuur als de empirie kan worden geconcludeerd dat de unieke verbindende rol van provincies (integrator en intermediair), een belangrijke meerwaarde *kan* hebben in het metropolitane gebied. De complexiteit en dynamiek, welke het gevolg zijn van de kenmerken van maatschappelijke vraagstukken en het besturen in de metropolitane omgeving, vragen om strategische afstemming, bundeling van krachten en coördinatie op een hoger schaalniveau, vooral als de noodzaak van regionale concurrentiekracht in ogenschouw wordt genomen. Provincies kunnen evenwicht brengen door bovenliggende belangen te doorzien en te verbinden. Dat gebeurt door het stimuleren van samenwerking tussen de diverse actoren in het metropolitane gebied.

18. Provincies kunnen meerwaarde hebben in het strategisch verbinden van de verschillende belangen in het metropolitane gebied (integreren en intermediëren). Zij richten zich daarbij op een evenwichtige ontwikkeling middels het stimuleren van samenwerking tussen verschillende actoren.

De hierboven beschreven rol impliceert dat provincies geen gebruik maken van hiërarchie, dwang en machtsinstrumenten, hetgeen de inbreng van provincies kwetsbaar maakt. Als actoren zich niet verenigen met de bovenliggende regionale belangen, dan staan provincies -vanuit een verbindende rol opvatting- behalve overleggen en overtuigen, weinig instrumenten ter beschikking. In de praktijk kunnen grootstedelijke actoren het optreden van provincies makkelijk negeren. En dus de eigen waarden en belangen prevaleren boven het overstijgende belang. Indien partijen zich niet committeren, is het voor provincies moeilijk samenwerking af te dwingen. In dat geval is de meerwaarde van het provinciaal handelen beperkt.

19. Aangezien provincies door te kiezen voor een verbindende rol geen hiërarchie, dwang en machtsinstrumenten toepassen, is de meerwaarde van het handelen afhankelijk van de bereidheid van andere actoren om zich te committeren aan bovenliggende regionale belangen en samenwerking.

7.5 Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving op dit moment en genereren zij daarmee meerwaarde?

Aan de hand van de literatuur zijn twee ideaaltypische handelingsconcepten voor provincies in de metropolitane omgeving geconstrueerd. Het eerste concept, 'verbindende macht', is gericht op het bewerkstelligen van gemeenschappelijkheid, openheid, gelijkwaardigheid en flexibiliteit in beleids- en besluitvormingsprocessen. Het tweede, tegenovergestelde concept, is gericht op solistisch optreden, geslotenheid, boven- en onderschikking (hiërarchie) en rigiditeit. Aan de hand van deze twee concepten is empirisch onderzocht hoe provincies in de metropolitane omgeving op dit moment handelen.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat een meerderheid van de geïnterviewde respondenten van mening is dat provincies in de metropolitane omgeving momenteel handelen op basis van verbindende macht. Vrijwel geen enkele respondent geeft aan dat provincies handelen op basis van doorzettingsmacht.

20. Provincies in de metropolitane omgeving handelen over het algemeen op basis van verbindende macht in plaats van doorzettingsmacht.

Meer specifiek kan worden opgemerkt dat provincies vooral aan het begin van een beleids- en besluitvormingsproces geneigd zijn te zoeken naar gemeenschappelijkheid. Na verloop van tijd trekken zij het proces naar zich toe en wordt er solistisch gehandeld. Respondenten vinden dat provincies open

zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het betrekken van nieuwe partijen en voor- en tegenstanders. Hierop aansluitend geven respondenten aan dat het handelen van provincies gericht is op gelijkwaardigheid. Dit leidt echter niet vanzelfsprekend tot het aangesloten en betrokken voelen van partijen. Tenslotte kan worden geconcludeerd dat provincies weliswaar flexibel optreden in beleids- en besluitvormingsprocessen. Soms zijn provincies echter teveel intern gericht, waardoor er onvoldoende flexibel wordt omgegaan met toevalligheden, onzekerheden en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

21. Provincies in de metropolitane omgeving zijn gericht op het bewerkstelligen van gemeenschappelijkheid, openheid en gelijkwaardigheid. Voorts zijn zij flexibel in beleids- en besluitvormingsprocessen, maar wordt minder flexibel omgegaan met toevalligheden, onzekerheden en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.

Genereert het handelen van provincies in het metropolitane gebied meerwaarde? Een meerderheid van de respondenten is van mening dat dit *niet* het geval is. Zij vinden dat provincies door de huidige wijze van handelen, niet of nauwelijks meerwaarde genereren. Een drietal redenen worden aangevoerd. Ten eerste stellen respondenten dat provincies onvoldoende visie hebben, keuzes maken en lef tonen. Ten tweede ontbreekt het aan strategisch vermogen door teveel openheid en overleg. Ten derde vinden respondenten dat provincies te weinig betrokken zijn bij vraagstukken in het metropolitane gebied, terwijl zij juist teveel betrokken zijn bij vraagstukken in het landelijk gebied. Een minderheid van de respondenten veronderstelt dat provincies in de metropolitane omgeving *wel* meerwaarde hebben. Als argumentatie voeren deze respondenten een tweetal redenen aan: verbinden en afwegen van belangen op bovenlokaal/bovenregionaal niveau (ten behoeve van het bovenliggende belang) en een (onafhankelijke) procesbegeleiding.

22. Een meerderheid van de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren veronderstelt dat provincies, op basis van de huidige wijze van handelen, niet of nauwelijks meerwaarde genereren in de metropolitane omgeving. Provincies hebben onvoldoende visie, maken onvoldoende keuzes en tonen onvoldoende lef. Het ontbreekt aan strategisch vermogen door teveel openheid en overleg. Met andere woorden, een tekort aan doorzettende macht. Voorts zijn provincies op dit moment te weinig betrokken bij de metropolitane omgeving en juist teveel bij het landelijk gebied.

7.6 Handelingsperspectieven voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving

In deze paragraaf staat de zesde en laatste deelvraag van het onderzoek centraal: *Welke handelingsperspectieven voor provincies in de metropolitane omgeving bieden de grootste meerwaarde?*

De beantwoording van deze vraag resulteert in de aanbevelingen of handelingsperspectieven. Er is voor gekozen de handelingsperspectieven niet los te koppelen van het theoretische en empirische deel van deze scriptie. De respondenten zijn niet alleen gevraagd naar het handelen van provincies in de metropolitane omgeving op dit moment, maar ook naar de veranderingen die zij bepleiten ten aanzien van het provinciaal handelen in de toekomst.

Reeds geconcludeerd is dat de complexiteit en dynamiek van zowel de vraagstukken als het besturen in de metropolitane omgeving groot zijn. Tegen deze achtergrond dient te worden benadrukt dat er niet één ideale handelswijze is voor het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving. Het is wel mogelijk enkele aandachtspunten of randvoorwaarden te schetsen, waarmee de meerwaarde van het provinciaal handelen in de metropolitane omgeving kan worden vergroot.

Verbindende macht is het uitgangspunt voor het handelen, doorzettingsmacht wordt toegepast indien resultaat uitblijft.

De kracht van provincies ligt in het verticaal en horizontaal verbinden van partijen en belangen in het metropolitane gebied. Omdat (bestuurlijke) actoren de neiging hebben de eigen belangen te prevaleren boven overstijgende metropolitane belangen, moeten provincies, na pogingen tot verbinden, bereid zijn dwang en hiërarchische sturing toe te passen. In situaties waarin verbindende macht niet leidt tot resultaat, moeten zij gebruik willen maken van doorzettingsmacht. Met andere woorden: toepassing van zowel

verbindende als doorzettende macht is noodzakelijk. Een keuze voor alleen het een of het ander roept weerstand op en resulteert niet in concreet resultaat. De crux is verbindende en doorzettende macht te combineren: 'en en', in plaats van 'of of'.

Kies een bestuursstijl, gericht op het uitstijgen boven administratief-bestuurlijke en sectorale belangen.

De keuzes en de stijl van bestuurders zijn cruciaal voor het profiel van provincies in de metropolitane omgeving. Provinciale bestuurders moeten inspelen op de behoefte aan een bovenregionale, intersectorale regisseur in het metropolitane gebied. Daarvoor is bestuurlijke lef nodig. Niet de grenzen van het eigen werkveld zijn leidend, maar de grenzen van het maatschappelijk vraagstuk. Het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken staat centraal, ook als deze de sectorale en administratief-bestuurlijke grenzen overstijgen.

Dwing in het verbinden van partijen gezamenlijkheid af door het creëren van urgentie; blijf druk op het proces houden.

In het verbinden kiezen provincies voor een aanjagende en stimulerende rol. Gezamenlijkheid ontstaat niet opeens, maar moet worden afgedwongen. Dit doen provincies door het creëren van (een gevoel van) urgentie en door de druk op het proces hoog te houden. Provincies hoeven in deze fase van het proces nog niet daadwerkelijk doorzettingsmacht toe te passen, maar houden dit als alternatief middel wel achter de hand.

Toon leiderschap door boven partijen te gaan staan wanneer een aanpak op basis van gelijkwaardigheid niet succesvol is.

Bij de verbindende rol van provincies past in eerste instantie een gelijkwaardige houding ten opzichte van de andere actoren in het beleids- of besluitvormingsproces. Indien blijkt dat deze aanpak niet succesvol is, moet de provincie tijdig ingrijpen. Zij kan leiderschap tonen door boven de partijen te gaan staan en van daaruit besluiten te nemen, welke ten goede komen aan de voortgang van het proces.

Formuleer een richtinggevende visie op maatschappelijke vraagstukken in, tussen en rondom de metropolitane omgeving. Stel een visie op met duidelijke keuzes, randvoorwaarden en deadlines.

Weet als provincie wat je wel en niet wil en waar je wel en niet voor staat. Om te kunnen verbinden en door te zetten moet er altijd een heldere, richtinggevende visie op vraagstukken in, tussen en rondom de metropolitane omgeving zijn. Daarmee maken provincies duidelijk aan andere partijen waar zij in de ontwikkeling van het metropolitane gebied naartoe willen. Een visie is niet algemeen, maar bestaat uit keuzes. Daarbij horen ook randvoorwaarden en deadlines, welke het kader vormen waarbinnen resultaten moeten worden geboekt.

Kies voor een duidelijke procesaanpak. Stuur op de keuzes, randvoorwaarden en deadlines.

Aan de hand van de keuzes, randvoorwaarden en deadlines in een visie dienen provincies een duidelijke aanpak voor beleids- en besluitvormingsprocessen op te stellen. De verkozen aanpak moet vanaf het begin worden gecommuniceerd met de betrokken partijen. Voorts moeten provincies durven de regie in handen te nemen. Zij formuleren niet alleen het eindbeeld, de randvoorwaarden en deadlines, maar sturen daar ook op om resultaten te boeken.

Pak de regie in afstemming tussen metropolitane gebieden, alsook tussen het metropolitane en het landelijke gebied.

Het schaalniveau (regio) en de rol (verbindend) betekent dat provincies bij uitstek de bestuurlijke partij zijn voor evenwichtige afstemming. Concreet betekent het dat provincies een taak hebben in de afstemming van ontwikkelingen tussen metropolitane gebieden alsook in de afstemming tussen ontwikkelingen in het metropolitane en het landelijke gebied. De regie op de twee bovenstaande aspecten, is qua meerwaarde, het belangrijkste element in het optreden van provincies in de metropolitane omgeving.

Richt het handelen op bovenlokale en bovenregionale vraagstukken. Lokale vraagstukken zijn de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Provincies zijn als middenbestuur verantwoordelijk voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op bovenlokaal en bovenregionaal niveau. Dit betekent dat zij zich niet bemoeien met lokale vraagstukken, welke vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Provincies dienen zich, zowel binnen als buiten het metropolitane gebied, terughoudend op te stellen bij lokale vraagstukken.

Stel randvoorwaarden aan het optreden van stadsregio's. Geef stadsregio's ruimte wanneer zij zich manifesteren binnen deze randvoorwaarden.

Stadsregio's zijn platforms voor afstemming van bovenlokale, regionale vraagstukken in de metropolitane omgeving. Voor zover niet wettelijk geregeld, moeten provincies duidelijke randvoorwaarden stellen aan het functioneren van de stadsregio's. Zolang de samenwerkingsverbanden binnen deze randvoorwaarden naar behoren functioneren, dienen provincies, ten behoeve van de afstemming tussen lokale partijen, ruimte te geven aan stadsregio's.

De aandacht voor het metropolitane en het landelijk gebied moeten in evenwicht zijn

Provincies hebben een belangrijke functie in zowel de metropolitane als landelijke omgeving. Om meerwaarde te genereren is een evenwichtige verdeling van aandacht gewenst. Het is een voorwaarde om in beide gebieden een rol te kunnen vervullen, maar ook om verbindingen te kunnen leggen.

Maak de afweging welke partijen betrokken moeten zijn bij een beleids- of besluitvormingsproces. Haal niet 'de hele wereld' erbij.

Provincies moeten van tevoren onderzoeken welke partijen betrokken moeten zijn bij een beleids- of besluitvormingsproces. Belangrijk is dat er strategisch gekozen wordt voor een gezelschap van partijen, in plaats van automatisch 'de hele wereld' bij het proces te betrekken. Er kan, al naar gelang de kenmerken van het vraagstuk, voor worden gekozen om alleen partijen uit te nodigen met beslissingsmacht. Of juist om partijen te betrekken die bepalend zijn in zowel het beïnvloeden als het beslissen. Het belangrijkste is dat er door provincies van tevoren een bewuste afweging wordt gemaakt.

Signaleer en anticipeer op politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, houd rekening met onverwachte gebeurtenissen, durf innovaties toe te passen.

In de dynamische en complexe metropolitane omgeving past geen starre houding. Provincies moeten een politiek-bestuurlijke antenne hebben en omgevingsgericht zijn, opdat zij tijdig kunnen anticiperen op relevante ontwikkelingen. In beleids- en besluitvormingsprocessen dient bij de totstandkoming van een planning of de toepassing van instrumenten rekening te worden gehouden met onverwachte gebeurtenissen. Nieuwe inzichten en aanpakken hebben een belangrijke meerwaarde in het metropolitane gebied. Provincies kunnen met het toepassen van dergelijke innovaties een stap vooruit zetten.

7.7 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In deze een na laatste paragraaf komt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag aan bod: *Hoe handelen provincies in de metropolitane omgeving op dit moment en welke handelingsperspectieven bieden naar de toekomst toe de grootste meerwaarde?*

Aan de hand van hetgeen in de voorgaande paragrafen aan de orde is geweest, kan worden geconcludeerd dat provincies in de metropolitane omgeving op dit moment gericht zijn op het verbinden van partijen. Zij kiezen voor verbindende macht en richten zich daarbij op gemeenschappelijkheid, openheid, gelijkwaardigheid en (in iets mindere mate) flexibiliteit. Uit het empirisch onderzoek komt naar voren, dat het huidige handelen van provincies in het metropolitane gebied, in beperkte mate meerwaarde heeft. Dit komt door een gebrek aan visie, keuzes, lef, strategisch vermogen en aandacht voor het metropolitane gebied.

Om de meerwaarde van het handelen naar de toekomst toe te vergroten, dienen provincies verbindende en doorzettende macht te combineren. In lijn met de klassieke rol blijft de verbindende macht het uitgangspunt van het provinciaal handelen. Indien echter blijkt dat met een dergelijke aanpak onvoldoende resultaat wordt bereikt, dienen provincies (vaker dan nu het geval is) bereid te zijn

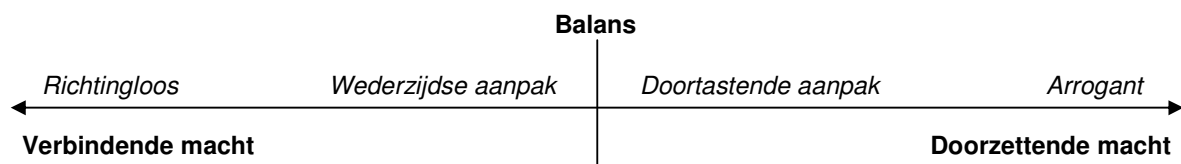
doorzettende macht toe te passen. Concreet betekent het dat provincies, totdat een proces weer vlotgetrokken is, kiezen voor een meer solistische, gesloten, hiërarchische en rigide benadering, overigens zonder door te schieten in extremiteiten.

Doorzettende macht is geenszins het uitgangspunt voor *al* het provinciaal handelen. Dit zou, gezien de klassieke rol van provincies in het Nederlandse staatsbestel, maar ook gezien de dynamiek en complexiteit van het metropolitane gebied, teveel weerstand oproepen. In plaats van te kiezen voor verbindende *of* doorzettende macht, moeten provincies opteren voor een combinatie van beide benaderingen.

In figuur 7.1 is het continuüm weergegeven waarbinnen provincies in de metropolitane omgeving moeten schakelen. Het is steeds zoeken naar de balans tussen twee uitersten. Teveel verbindende macht betekent dat provincies worden ervaren als richtingloos. In dat geval nemen provincies zelf geen positie in, maar proberen zij alleen door middel van overleg partijen bij elkaar te brengen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de meerwaarde van een dergelijke insteek beperkt is. Echter, zoals figuur 7.1 laat zien is doorschieten naar de andere kant, dus doorzettende macht, ook geen constructieve handelswijze. In een dergelijke situatie bepaalt de provincie geheel zelfstandig, zonder enige vorm van afstemming, welke richting moet worden gekozen. Dit leidt tot het verwijt van arrogantie in houding en gedrag.

In plaats van door te schieten naar een van beide kanten, moeten provincies proberen dicht bij het balanspunt te blijven; daar waar zij verbindende en doorzettende macht combineren. De ene keer kiezen provincies iets meer voor verbindende macht, de andere keer juist voor doorzettende macht. Het betekent dat de meerwaarde van provincies ligt in zowel een 'wederzijdse' als 'doortastende aanpak'.

Figuur 7.1 Zoeken naar een balans tussen verbindende en doorzettende macht



De combinatie van verbindende en doorzettende macht vormt maar een deel van het handelen van provincies. In dit laatste hoofdstuk zijn ook enkele andere handelingsperspectieven aan de orde gekomen. Gerefereerd is aan een andere bestuursstijl van bestuurders. Meer dan nu het geval is, moet in het bestuurlijk handelen het maatschappelijk vraagstuk leidend zijn. Dit betekent dat het belang van de sectorale portefeuille of de geografische grenzen minder groot is. Wanneer het omwille van een effectieve aanpak van een maatschappelijk vraagstuk wenselijk is om over dergelijke grenzen heen te stappen, moeten (provinciale) bestuurders daartoe bereid zijn.

Tevens is aandacht besteed aan de noodzaak om als provinciaal bestuur richtinggevend te zijn. In de metropolitane omgeving is behoefte aan provincies met een duidelijke visie op de ontwikkeling van het gebied. Daarbij horen duidelijke keuzes, randvoorwaarden en deadlines. Dit komt ten goede aan de beleids- en besluitvormingsprocessen die in gang moeten worden gezet.

Voorts zijn er handelingsperspectieven geconstrueerd, die betrekking hebben op de onderwerpen en niveaus waar provincies in de metropolitane omgeving een actieve rol vervullen. Ten eerste is het wenselijk dat provincies zich meer gaan richten op de metropolitane omgeving. Zij dienen zich terughoudend op te stellen bij lokale vraagstukken, maar voor wat betreft de afstemming tussen metropolitane gebieden, alsook de afstemming tussen de metropolitane gebieden en de landelijke gebieden, kunnen provincies een belangrijke regisserende rol vervullen.

De handelingsperspectieven in dit hoofdstuk lijken logisch en basaal. Echter, uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat dergelijke perspectieven nog niet gemeengoed zijn in het handelen van provincies.

Ondanks de eenvoud van de handelingsperspectieven behoeven deze juist aandacht en navolging, opdat de meerwaarde van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving wordt vergroot.

7.8 Afsluitende noties

Deze masterscriptie is niet het eerste rapport waarin voorstellen worden gedaan voor een andere handelswijze van provincies. Zoals eerder aan de orde gesteld, is er sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog een lange reeks adviezen over de toekomst van het Nederlandse middenbestuur verschenen. Omdat daar maar weinig mee is gedaan, ligt het gevaar van cynisme en berusting op de loer. Veel bestuurders en ambtenaren geloven niet meer in het doorvoeren van veranderingen.

Veel politieke druk om te veranderen is er niet, vooral niet op dit moment. Na een korte, maar hevige discussie over het nut en de noodzaak van provincies in de weken voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen op 7 maart 2007, is de rust nu wedergekeerd. Het debat wordt voortgezet in academische kringen of ambtelijke en bestuurlijke gremia. Het volk lijkt zich weinig te interesseren voor het handelen van de provincies. Het kabinet Balkenende IV heeft bovendien in het regeerakkoord opgenomen dat de discussie over de toekomst van het middenbestuur voorlopig wordt geparkeerd. In plaats van de provincies, zijn het juist de gemeenten, die als 'front office van de overheid', nu in de belangstelling staan.

Uit deze scriptie kan worden opgemaakt dat de discussie over het handelen van provincies in de metropolitane omgeving wel degelijk aandacht behoeft, zeker naar de toekomst. Het bestaan van provincies wordt niet betwijfeld, maar wel de meerwaarde van het provinciaal handelen. Provincies moeten veranderen om een grotere meerwaarde te kunnen realiseren. In plaats van eenzijdig gericht te zijn op verbindende macht, moeten zij verbindende en doorzettende macht gecombineerd toepassen. Juist nu de schijnwerpers even niet op het provinciaal bestuur zijn gericht, is het mogelijk deze omslag te maken.

Referenties

Geraadpleegde literatuur:

- Bekkers, V.J.J.M. (1996), 'Succesvolle co-productie van beleid, de metamorfose van De Witte Dame', in: *Bestuurskunde*, nr. 6, p 250-260;
- Berg, van den, L., Braun, E. en Otgaar, A.H.J. (2002), *Organiserend vermogen in perspectief*, Rotterdam: European Institute for Comparative Urban Research;
- Berg, van den, L., Van Klink, A.H., Van der Meer, J. (2004), 'A survey of metropolitan government in Europe', in: *Metropolitan Governance without Metropolitan Government?*, Aldershot: Ashgate;
- Berkhout, D.M. (1996), 'Mesobestuur in Nederland, de geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag', in: *Het onzichtbare bestuur*, Delft: Eburon;
- Berkhout, D.M. (1999), 'Tussen Scylla en Charybdis: over voetangels en klemmen voor de provincies van de toekomst', in: *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlands middenbestuur*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Berkhout, D.M. (2002), 'De provinciale knoop doorhakken', in: *Bijlagen Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: IPO;
- Boogers, M. en Hendriks, F. (2005), *Middenbestuur in discussie, analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland, eindrapportage november 2005*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg;
- Boogers, M. en Hendriks, F. (2006), 'Naar een toekomstbestendig middenbestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, p. 274-292;
- Bordewijk, P. (1999), 'Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot differentiatie in bestuur', in: *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlands middenbestuur*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma;
- Bullmann, U. (1997), 'The Politics of the Third Level', in: Jeffery, C. *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass.
- Burgmans, A., Hoekstra, R.J., A., Nouwen, P.A., Scheffer, P. en Vogelaar, C.P. (commissie Burgmans) (2006), *G4@RandstadHolland.eu, Randstad Holland in een globaliserende wereld*, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag;
- Castells, M. (2000), *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell;
- Cerfontaine, G. (2005), *Governance in de Randstad, oratie bij de aanvaarding van het ambt van Hoogleraar*, Utrecht: Universiteit Utrecht;
- Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005), *Je gaat er over of niet, Rijksbrede takenanalyse*, Den Haag: Interdepartementaal Programma Andere Overheid;
- Dam, M.J.E.M. van, Berveling, J., Neelen, G., Wille, A.C., (1996), *Het onzichtbare bestuur: over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Delft: Eburon;

- Danson, M., Halkier, H., Cameron, G. (2000), *Governance, institutional change and regional development*, Aldershot: Ashgate;
- Derks, G. (2007), 'Structuurdiscussie of écht iets doen?', in: *BuildingInnovation*, nr. 2, maart 2007;
- Derksen, W. en Schaap, L. (2004), *Lokaal bestuur*, Den Haag: Reed business information;
- Dijk, A. J. van (2003), *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Dijkgraaf, H. (1998), *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht: Uitgeverij Lemma;
- Duijn, M., Oosten, W., Puylaert, H.J.M., Reijs, Th. (2002), 'Bestuurlijk maatwerk voor maatschappelijke ontwikkelingen in regionale context', in: *Bijlagen Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: IPO;
- Engels, J.W.M. (2006), *Opschaling en verdunning in het middenbestuur, referaat Thorbeckediner 2006*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Fikkers, D.J. (2006), 'De provincies over zichzelf en hun bestuurlijke omgeving, een empirisch onderzoek onder provinciale politici', in: *Bestuurskunde*, Vol. 14, nr. 6, p. 80-90;
- Frissen, P.H.A. (1989), *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag;
- Geelhoed et. al. (commissie Geelhoed) (2002), *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: IPO;
- Geurts, J. (2004), *Een zoektocht naar een passende bestuursstijl van de provincie*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004), *Governing by Network, the new shape of the public sector*, Washington: Brookings Press;
- Gualini, E. & Salet, W.G.M. (2002), 'Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa', in: *Bijlagen Op Schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag: IPO;
- Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft: Eburon;
- Hendriks, F. (2002), 'De provincie in het Nederlands openbaar bestuur: waartoe en waarheen', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 56, nr. 2, p. 77-98;
- Hoetjes, B.J.S. (2000), *Het tussenbestuur en het buitenland*, Den Haag: Instituut Clingendael;
- Holland 8 (2005), *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk, Manifest van de commissarissen van de vier randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag;
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield;
- Jeffery, C. (1997), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London: Frank Cass;

- Keating, M. (1998), 'Is There a Regional Level of Government in Europe?' in: Le Gales, P. & Lesquense, C., *Regions in Europe*. New York: Routledge;
- Keating, M. (2004), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited;
- Kickert, W.J.M., Aquina, H.J. en Korsten, A.F.A. (1985), *Planning binnen perken*, Zeist;
- Kleinfeld, R. (1999), 'Een persoonlijke toekomstvisie van het Nederlandse binnenlands bestuur met bijzondere aandacht voor de rol van de provincies', in: *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlands middenbestuur*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Klijn, E.H. (2005), 'Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken', in: *Beleidswetenschap*, Vol. 19, nr. 4, p. 32-54;
- Kok, W. et. al. (commissie Kok) (2007) *Advies Commissie Versterking Randstad*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Kooiman, J. (1990), 'Sturen, besturen of (be)sturen', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, p. 408-425;
- Koppenjan, J. & Klijn, E. H. (2004), *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge;
- Kreukels, A., (2003), 'Rotterdam and the south wing of the Randstad', in: *Metropolitan Governance and Spatial Planning, comparative case studies of European city-regions*, London: Spon Press;
- Larsson, T. & Nomden, K., Petiteville, F. (1999), *The intermediate level of government in European states: complexity versus democracy?*, Maastricht: European Institute of Public Administration;
- Lefèvre, C. (1998), 'Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review', in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Issue 1, p. 9-25;
- Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005), *ICT en Openbaar Bestuur, implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Uitgeverij Lemma;
- Loughlin, J. (2000), 'Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe', in: *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 2, p. 10-34;
- Maxwell, J.A. (1996), *Qualitative Research Design, an interactive approach*, Thousand Oaks: Sage Publications;
- Michiels, A. en Meijer, A., (2003), 'Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 57, nr. 4, p. 329-347;
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E. (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland, het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, 2^e geheel herziene druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho;
- Nijendaal, van G. & Tetteroo, P. (2003), 'Bestuurlijke modellen voor de regio' In: *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Nomden, K. (1999), 'The Intermediate Level of Government in the Netherlands: The Surviving Provinces', in: *The Intermediate Level of Government in European States Complexity versus Democracy?*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

- OECD (2001), *Cities for citizens: improving metropolitan governance*, Paris: OECD Publications;
- OECD (2007), *Territorial Review Randstad Holland, Netherlands*, Paris: OECD Publications;
- Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur, een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Uitgeverij Boom;
- Phares, D. (2004), *Metropolitan Governance without Metropolitan Government?*, Aldershot: Ashgate;
- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1998), 'Interactieve beleidsvoering, typering, ervaringen en dilemma's', in: *Bestuurskunde*, Vol. 7, nr. 7, p. 292-301;
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (1999), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (1999), *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlands middenbestuur*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Ringeling A.B. (1996), 'De toepassingsgerichtheid van de Bestuurskunde', in: *Beleidswetenschap en Praktijk I. De stand van het onderzoek in Nederland*;
- Salet, W. (2003), 'Amsterdam and the north wing of the Randstad', in: *Metropolitan Governance and Spatial Planning, comparative case studies of European city-regions*, London: Spon Press;
- Salet, W., Thornley, A., Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning, comparative case studies of European city-regions*, London: Spon Press;
- Sharpe, L.J. (1993), *The rise of meso government in Europe*, London: Sage Publications;
- Teisman, G.R., Edelenbos, J., Klijn, E.H., Reudink, M. (2004), *State of the art coproductie, STIP-studie*, Rotterdam, Centrum voor Publiek Management, Rotterdam: Erasmus Universiteit;
- Teisman, G., M. van Twist, J. Schultz & D. Puma (2005), *Stagnatie of Transitie, evaluatie van de Bestuurlijke Samenwerking Randstad*, Den Haag: Berenschot.
- Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Den Haag: Nirov;
- Tetteroo, P. (2003), 'De heilige schaal' en 'Uniformiteit en pluriformiteit op decentraal niveau', in: *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Toonen, T.A.J.(1987), *Denken over binnenlands bestuur; Theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Rotterdam: Erasmus Universiteit;
- Toonen, Th. A.J. (1992), *Meso-bestuur in Europees perspectief: de Randstadprovincies uit de pas?*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden;
- Toonen, Th. A.J. (2005), *Theorie van de provincie*, Den Haag: IPO;
- Tops, P.W. (1999), 'Co-productie als bestuursstijl, ervaringen en vuistregels', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 201-225;

- Twist, M.J.W. van, Kort, M.B., Timmermann, M. (2004), *Organiserend vermogen in de grote stad, STIP-studie*, Nijmegen/Den Haag: NWO en het Kenniscentrum Grote Steden;
- Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) (2006), *Manifest van de gemeenten*, Den Haag: VNG;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2007), *De eerste overheid, VNG Commissie Gemeentewet en Grondwet*, Den Haag: VNG;
- Vries, M.S. de (2003), 'De teloorgang van de provincie', in: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 57, nr. 2, p. 113-129;
- Zijderveld, A.C. (1994), 'De rol en betekenis van mediërende structuren, de provincies (weer) in het geding', in: *IPO Jaarverslag 1993*, Den Haag: IPO.

Geraadpleegde internetsites:

- Huis van de Nederlandse Provincies: www.nl-prov.be, op zaterdag 9 juni 2007, 17:00;
- Provincie Zuid-Holland: www.zuid-holland.nl, op donderdag 1 november 2007, 21:30;
- RijnGouweLijn: www.rijngouwelij.nl, op zondag 4 november 2007, 14:00;
- Stadsregio's: www.stadsregios.nl, op maandag 28 mei 2007, 8:45;
- UNFPA The United Nations Population Fund: www.unfpa.org, op zondag 22 juli 2007, 15:45.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten: www.vng.nl, op zondag 6 mei 2007, 15:00 en zaterdag 16 juni 2007, 9:15.

Bijlage 1 Geïnterviewde respondenten

Rijk

- Marianne Betten, Projectleider middenbestuur, tevens secretaris commissie Kok, Directoraat-generaal Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Paul Schoenmakers, Accountant Zuid-Holland, Directoraat-generaal Ruimte, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Provincies

- Jan Franssen, Commissaris van de Koningin, provincie Zuid-Holland, tevens Voorzitter Inter Provinciaal Overleg;
- Martin Huls, Gedeputeerde Bestuurlijke Zaken, provincie Zuid-Holland;
- Manita Koop, Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, provincie Zuid-Holland;
- Cornelis Mooij, Gedeputeerde Verkeer & Vervoer, provincie Noord-Holland;
- Harry Dijkema, Gedeputeerde Verkeer & Vervoer, provincie Flevoland;
- Herman Sietsma, Provinciesecretaris, provincie Utrecht.

Stadsregio's

- Hanneke van Geuns, Directeur, Bestuur Regio Utrecht;
- Bram Harkes, Secretaris-directeur, Stadsgewest Haaglanden.

Gemeenten

- Marnix Norder, Wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Den Haag;
- Harrie Bosch, Wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Utrecht;
- Hamit Karakus, Wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Rotterdam;
- Han Quast, Beleidsadviseur College van B&W, gemeente Amsterdam;
- Joost Schrijnen, Projectdirecteur Structuurvisie Almere 2010-2030, gemeente Almere, tevens Hoogleraar Stad en Regio, Technische Universiteit Delft.

Koepel- en belangenorganisaties

- Wim Kuiper, Lid Directieraad, Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- Gerard Beukema, Directeur, Inter Provinciaal Overleg;
- Piet Oudega, Waarnemend directeur, Regio Randstad.

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst en lijst met stellingen

Het provinciaal bestuur staat onder druk. Provincies hebben een zwakke positie, in het bijzonder in grootstedelijke gebieden, waar het aantal bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren groot is. Dit resulteert in moeizame samenwerking en rivaliteit. De metropolitane omgeving kenmerkt zich door complexiteit en dynamiek. In deze context ligt een uitdaging om maatschappelijke vraagstukken voortvarend aan te pakken. De vraag is hoe provincies op dit moment handelen en hoe zij idealiter zouden moeten handelen. Welk handelingsperspectief moeten provinciale besturen kiezen? Is het wenselijk een keuze te maken tussen het ontwikkelen van verbindingsmacht of het beschikbaar krijgen van doorzettingsmacht? Of ligt de oplossing in een gecombineerde aanpak? Hoe zijn beide aanpakken te combineren?

Metropolitane omgeving

- Wat zijn volgens u de belangrijkste kenmerken van maatschappelijke vraagstukken in de metropolitane omgeving?
- In hoeverre herkent u zich in de volgende uitspraken?
 - De vervlechting van vraagstukken is dermate groot dat partijen met elkaar moeten samenwerken
 - De vervlechting van vraagstukken is dermate groot dat er één (nieuwe) dominante overheid moet zijn met doorzettingsmacht
 - De vervlechting wordt overdreven, het is mogelijk om vraagstukken op te delen zodat de delen zelfstandig zijn uit te voeren door Rijk, provincies en gemeenten
 - Vraagstukken spelen gelijktijdig op verschillende schaalniveaus, zodat overheden altijd moeten samenwerken
 - Vraagstukken spelen vooral op het regionale schaalniveau. En daar kunnen samenwerkende gemeenten vraagstukken dan ook het beste aanpakken
 - Vraagstukken spelen vooral op regionaal schaalniveau en daar moet de provincie meer gaan domineren dan nu het geval is
 - Vraagstukken zijn het beste op te lossen door betrokkenheid van een groot aantal partijen (wederzijdse afhankelijkheid)
 - Vraagstukken vragen om doorzettingsmacht van één partij: grootstedelijke gemeente, stadsregio, provincie, Rijk of een functioneel samenwerkingsverband
 - Vraagstukken kenmerken zich door verweving van *people, planet en profit*:
 - Deze aspecten zijn complementair en kunnen in samenhang worden bevredigd
 - Deze zijn strijdig en moeten niet tegelijkertijd worden nagestreefd.
 - De ambiguïteit (dubbelzinnigheid) en veranderlijkheid van vraagstukken is dermate groot dat het openbaar bestuur niet meer weet wat haar te doen staat.
 - Meer bestuurskracht vereist het bij elkaar brengen van kennis en uitvoeringskracht
 - Meer bestuurskracht is een zaak van meer dominante macht bij één partij
- Wat valt u op aan de besluit- en beleidsvormingsprocessen in uw praktijk en wat moet er volgens u echt verbeteren?

Handelen provinciaal bestuur (zie bijlage 'lijst met stellingen')

Als bijlage heeft u een lijst met stellingen ontvangen over het handelen van het provinciaal bestuur in het grootstedelijk gebied. Ik wil u vragen aan te geven welke stellingen aansluiten bij uw beleving van het handelen van het provinciaal bestuur in beleids- en besluitvormingsprocessen op dit moment.

- Welke onderdelen uit de lijst met stellingen vindt u het belangrijkste voor het doen slagen van beleids- en besluitvormingsprocessen? Kunt u uw keuzes motiveren?
- In hoeverre zijn uw keuzes afhankelijk van:
 - Fasen van het beleidsproces: begin, gedurende het proces, daarna
 - Aard en achtergrond maatschappelijk vraagstuk
 - Betrokken partijen (aantal/achtergrond)
 - Anders, namelijk...
- Kunt u aangeven hoe zich dit uit in uw beleidspraktijk?
- Welke consequenties heeft het handelen van het provinciaal bestuur volgens u?

- Hoe typeert u in algemene zin het handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving?
 - De provincie heeft verbindende macht en is in staat partijen bij vraagstukken op één lijn te krijgen.
 - De provincie heeft doorzettende macht en weet vraagstukken zelfstandig voortvarend aan te pakken.
- Welke meerwaarde heeft het handelen van het provinciaal bestuur in de metropolitane omgeving volgens u?

Naar een handelingsperspectief voor het provinciaal bestuur

- Hoe zou het provinciaal bestuur volgens u idealiter moeten handelen?
- Welke veranderingen zijn wenselijk?
 - Provinciaal bestuur moet vooral een **verbindende macht** zijn:
 - Samenwerking met andere partijen
 - Stimuleren van openheid en dialoog
 - Betrokken partijen gelijkwaardig benaderen
 - Anticiperen op gebeurtenissen in de omgeving
 - Provinciaal bestuur moet vooral een **doorzettende macht** zijn:
 - Eigen doelen en visie nastreven
 - Gesloten opereren, de dialoog niet aangaan
 - Onderscheid maken tussen betrokken partijen
 - Onder veranderende omstandigheden vasthouden aan de eigen koers
- In hoeverre is een combinatie van verbindende en doorzettende macht mogelijk?
- Hoe uit zich dit in de beleidspraktijk?
 - Fasen van het beleidsproces: begin, gedurende het proces, daarna
 - Aard en achtergrond maatschappelijk probleem
 - Betrokken partijen (aantal/achtergrond)
 - Anders, namelijk...
- Wat zijn de consequenties van een gewijzigde opstelling van het provinciaal bestuur?
 - Legitimiteit, bestaansrecht
 - Rol en positie in het openbaar bestuur/verhouding met andere partijen
 - Zorgvuldigheid bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken
 - Snelheid bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken

Stellingen over het handelen van het provinciaal bestuur

In onderstaande tabel zijn steeds twee stellingen opgenomen. Ik wil u vragen aan te geven welke van de twee stellingen (A of B) in uw beleving het meeste overeenkomt met het handelen van het provinciaal bestuur in beleids- en besluitvormingsprocessen **op dit moment**. Het gaat om het handelen van het provinciaal bestuur **in algemene zin**.

Kolom A Het provinciaal bestuur:	Keuze			Kolom B Het provinciaal bestuur:
	A	A/B	B	
stelt samen met andere partijen de aard van maatschappelijke vraagstukken vast.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	stelt op basis van haar eigen visie en perceptie de aard van maatschappelijke vraagstukken vast.
erkent dat voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken de inzet van meerdere partijen noodzakelijk is.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	veronderstelt dat voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken de eigen aanpak centraal moet staan.
bepaalt samen met andere partijen welke beleidsinitiatieven in gang worden gezet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bepaalt zelfstandig welke beleidsinitiatieven in gang worden gezet.
bepaalt samen met andere partijen de regels en planning van het proces.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bepaalt zelfstandig de regels en planning van het proces.
betreft na de start van het proces nieuwe partijen (als dat nodig is).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	betreft na de start van het proces geen nieuwe partijen.
betreft zowel voor- als tegenstanders bij het proces.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	betreft alleen voorstanders bij het proces.
onderhoudt veel informeel contact met betrokken partijen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	heeft alleen op formele momenten contact met betrokken partijen.
stimuleert discussie om standpunten te delen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	stimuleert geen discussie. Standpunten worden niet gedeeld.
zorgt dat betrokken partijen tijdig op de hoogte worden gebracht van relevante ontwikkelingen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	informeert betrokken partijen wanneer het haar uitkomt.
stelt zich in het proces op als gelijkwaardige partner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	stelt zich in het proces op boven andere partijen.
zorgt ervoor dat alle partijen zich aangesloten en betrokken voelen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zorgt ervoor dat alleen enkele partijen zich betrokken voelen.
tracht door middel van overleg en onderhandeling tot draagvlak en consensus te komen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	wil vooral haar eigen doelen doorzetten en is niet gericht op draagvlak en consensus.
is flexibel en geeft ruimte aan toevallige, onverwachte gebeurtenissen (onzekerheden).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	is rechtlijnig en geeft geen ruimte aan toevallige, onverwachte gebeurtenissen (onzekerheden).
besteedt gedurende het proces veel aandacht aan relevante politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	besteedt gedurende het proces weinig aandacht aan relevante politiek-bestuurlijke ontwikkelingen.
houdt in het proces rekening met de besluitvorming en verantwoording van alle betrokken partijen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	stelt in het proces de eigen besluitvorming en verantwoording centraal.
zorgt ervoor dat het proces innovatieve ontwikkelingen niet in de weg staat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	geeft het proces zodanig vorm dat er weinig ruimte is voor innovatieve ontwikkelingen.