

Subsidie, wat is het waard?

Een kwalitatief onderzoek naar de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer



Afstudeerscriptie voor de master Organisaties, Verandering en Management

Auteur: Karien Kiewiet

Studentnummer: 3466604

Eerste lezer: Dr. M.H. Winnubst

Tweede lezer: Dr. Ir. M. Koster



Universiteit Utrecht

Subsidie, wat is het waard?

Een kwalitatief onderzoek naar de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer

April 2014
Karien Kiewiet
3466604



Organisatie: Provincie Noord-Holland
Directie: Beleid
Begeleider organisatie: Drs. A. de Rooij



Universiteit Utrecht

Instelling: Universiteit Utrecht
Master: Organisaties, Verandering en Management
Departement: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Faculteit: Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Begeleider: dr. M.H. Winnubst
Eerste lezer: dr. M.H. Winnubst
Tweede lezer: dr. Ir. M. Koster

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek, geschreven in het kader van de masteropleiding Organisaties, Verandering en Management. Deze scriptie is echter niet alleen het sluitstuk van mijn masteropleiding, maar luidt ook het einde in van mijn gehele studietijd. Hoewel ik een ontzettend leuke en leerzame studietijd heb gehad, is het nu tijd om het studentleven te vervangen door het werkende leven. Een uitdaging waar ik ontzettend zin in heb.

Ik kan me nog goed herinneren dat ik ooit, halverwege het schooljaar dacht, ik hoef alleen nog maar even mijn scriptie te schrijven en dan ben ik alweer klaar met mijn masteropleiding. Dit 'even' viel helaas behoorlijk tegen. Door een aantal tegenslagen bij mijn zoektocht naar een geschikte organisatie om mijn afstudeeronderzoek bij uit te voeren liep ik al meteen een paar maanden vertraging op. Gelukkig kon ik na deze vertraging alsnog aan mijn afstudeeravontuur bij de provincie Noord-Holland beginnen. Na het schrijven van meerdere onderzoeksopzetten, het afnemen van de interviews en het analyseren van de data was het dan eindelijk tijd voor het schrijven van de scriptie. Dit proces verliep moeizamer en langzamer dan ik had gedacht en gehoopt. Dit komt met name doordat ik het mezelf erg moeilijk heb gemaakt door de lat voor mezelf zo hoog te leggen, dat het me uiteindelijk belemmerde in het maken van keuzes. Het schrijven van de scriptie was dan ook een leerproces. Mijn begeleidster vanuit de UU heeft mij kundig bijgestaan tijdens dit proces. Door haar kritische blik en scherpe feedback heb ik mijn scriptie naar een hoger niveau kunnen tillen. Daar ben ik zeer dankbaar voor. Waar ik ook dankbaar voor ben is dat zij mij heeft meegegeven dat het niet erg is om af en toe fouten te maken, aangezien je van fouten kan leren. Dit wist ik natuurlijk al wel, ik vergat tijdens het schrijfproces van de scriptie alleen af en toe om deze les ook daadwerkelijk toe te passen. Mijn dank gaat ook uit naar Anne de Rooij, mijn begeleidster vanuit de provincie Noord-Holland. Hartelijk dank voor jouw geboden steun, vrijheid, geduld en vertrouwen. Jij hebt mij de vrijheid gegeven om jouw interesse in de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten zo te vertalen dat het daadwerkelijk mijn eigen onderzoek is geworden. Ook gaf je me mee om altijd kritisch te blijven, dat ik meer vertrouwen in mijzelf moet hebben en dat het niet erg is om een duidelijk standpunt in te nemen. Dit zijn lessen die ik meeneem in mijn verdere carrière en persoonlijke leven. Mijn dank gaat verder uit naar alle medewerkers van de provincie die mij allemaal vriendelijk hebben geholpen met het beantwoorden van al mijn vragen en die allerlei soorten informatie aan mij hebben verstrekt. Tevens wil ik alle respondenten bedanken. Zonder hen was dit onderzoek niet tot stand gekomen.

Tot slot wil ik mijn ouders, zus, vriendinnen en mijn lieve vriend Arno bedanken voor jullie steun. Jullie hebben me erdoorheen gesleept op momenten dat ik het schrijven van de scriptie even niet meer zag zitten. Hartelijk dank hiervoor!

Ook al heeft de uitvoering van het onderzoek en het schrijven van de scriptie langer geduurd dan ik verwacht en gehoopt had, ik ben trots op het uiteindelijke resultaat. Ik wens u dan ook veel leesplezier.

Met vriendelijke groet,

Karien Kiewiet

SAMENVATTING

Dit kwalitatieve onderzoek biedt inzicht in subsidieverstrekking vanuit de provincie, richting gemeenten. De vraag die bij dit onderzoek centraal staat is: *Wat is de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer?* Middels interviews met zowel medewerkers van de provincie als gemeentemedewerkers is deze centrale vraag beantwoord. Uit de interviews kwam naar voren dat subsidie verschillende 'waarden' kan hebben. Het gaat hierbij om de maatschappelijke, historische, financiële/economische en bestuurlijke/politieke waarde van subsidie. Het is echter van belang om te erkennen dat subsidie alleen op waarde geschat kan worden wanneer er aandacht is voor de specifieke context waarin subsidieverstrekking plaatsvindt.

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	6
1.1 Organisatie	7
1.2 Aanleiding	7
1.2.1 Casus	7
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Relevantie	9
1.5 Eigen positionering	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Context	11
2.1 Provincie als organisatie	11
2.1.1. Ontstaan van provincies	11
2.1.2. Rol, taak en positie van de provincie	12
3 Theoretisch kader	15
3.1 Samenwerkingsrelatie provincie en gemeenten	15
3.1.1. Samenwerking tussen de decentrale overheden	15
3.1.2. Autonomie en afhankelijkheid	16
3.1.3. Legitimiteit en vertrouwen	17
3.2 Subsidie als sturingsinstrument	18
3.2.1. Historische waarde van subsidie	18
3.2.2. Maatschappelijke waarde van subsidie	20
3.2.3. Bestuurlijke/politieke waarde van subsidie	21
3.2.4. Financiële/economische waarde van subsidie	21
3.3 New Public Management	23
3.3.1. Ontstaan New Public Management	23
3.3.1.1 NPM, subsidie en de provincie Noord-Holland	24
3.3.2. Governance	25
3.4 Samenvatting	26
4 Methodologie	27
4.1 Onderzoeksstrategie	27
4.1.1. Exploratief onderzoek	28
4.1.2. Case study	28
4.2 Dataverzameling	28
4.2.1. Analyse van de bestaande data	28
4.2.2. Interviews	29
4.2.3. Onderzoekspopulatie	30
4.3 Data-analyse	31
4.4 Kwaliteitscriteria	32

5 Resultaten & analyse	34
5.1 Waarde van subsidie	34
5.1.1. Subsidie als sturingsinstrument	34
5.1.2. Veranderende kijk op subsidie als sturingsinstrument	39
5.2 Subsidie en de provincie Noord-Holland als organisatie	43
4.2.1. Provincie als organisatie	43
5.3 Subsidieverstrekking en de relatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten	46
5.3.1. Samenwerkingsrelatie, vertrouwen en legitimiteit	46
5.3.2. Spanningsvelden	49
5.3.2.1. Spanningsveld ambtelijk apparaat – politiek	49
5.3.2.2. Andere belangen	49
5.3.2.3. Subsidievoorwaarden en procedures	52
6 Conclusie	56
7 Discussie	62
8 Epiloog	64
9 Literatuurlijst	66
Bijlage	72

1 INLEIDING

“Rewards, just as much as punishments, are efforts by one party to control the behaviour of another.”

(Stone, 2002, p. 273)

Via subsidieverstrekking probeert de overheid de activiteiten (het gedrag) van een bepaalde doelgroep doelgericht te sturen (Van den Heuvel, 2005, p. 25). Subsidie is dan ook met recht een sturingsinstrument. Subsidieverstrekking wordt al sinds het midden van de 19^e eeuw door de overheid gebruikt om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Ondanks de populariteit van subsidieverstrekking bij de verschillende overheidslagen is er altijd veel kritiek geweest op subsidie als sturingsinstrument. Recentelijk (2012) concludeerde de Randstedelijke Rekenkamer in het rapport *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Noord-Holland* dat de doeltreffendheid van subsidies lang niet altijd duidelijk is, aangezien maar een deel van de verleende subsidies wordt geëvalueerd (Randstedelijke Rekenkamer, 2012). Oftewel, subsidie als instrument staat onder druk. Dit maakt subsidieverstrekking een actueel en relevant onderwerp.

Behalve subsidie als instrument staan de provincies zelf ook onder druk. In 1946 gaf staatsrechtgeleerde Roelof Kranenburg (1880-1956) nog aan dat de provincies een belangrijke en machtige positie innamen: “De plaats der provincies in het Nederlandsche Staatsrecht is een bijzondere, historisch vormden zij den Nederlandschen Staat” (Kranenburg, 1946, in Peters, 2007, p.23). Tegenwoordig staan de provincies er wat minder rooskleurig voor. Er wordt volop gediscussieerd over het belang en de democratische legitimiteit van de provincies. Zo is de opkomst bij de Provinciale-Statenvierkiezingen laag¹ en wordt ook in provinciale kring erkend dat het gebrek aan belangstelling van de Nederlandse burgers voor de provincie de achilleshiel van de provincie is en blijft (Peters, 2007, p. 146). Uit onderzoek van de Sociaal-Economische Raad (SER) blijkt dat gemeenten steeds meer taken krijgen, terwijl de provincies in deze decentralisatietendens vaak worden overgeslagen aangezien de provincies verder van burgers afstaan dan gemeenten (SER, 2010, p. 89).

Zowel de huidige positie van de provincie in het openbaar bestuur en de bijbehorende legitimiteit van de provincie als subsidiegever en subsidie als sturingsinstrument zijn dus actuele vraagstukken die om deze reden centraal staan in dit onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland. Het onderzoek richt zich specifiek op de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Om de subsidierelatie tussen de twee overheden concreet te onderzoeken richt dit onderzoek zich op één beleidsterrein: Verkeer & Vervoer. Binnen dit beleidsterrein staat één subsidieregeling centraal: de Quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2012 en 2013. Aan de hand van deze casus wordt onderzocht welke waarde zowel medewerkers van de provincie Noord-Holland als gemeentemedewerkers toekennen aan subsidie als beleidsinstrument. Tevens wordt onderzocht op welke wijze subsidieverstrekking de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten beïnvloedt.

Dit onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksstrategie, aangezien via deze wijze het perspectief van de respondenten zichtbaar en inzichtelijk gemaakt kan worden door deze perspectieven te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2008, p.27).

¹ In 2011 was er sprake van een opkomst van maar 55,9% (NOS, 2011)

1.1 ORGANISATIE

Het onderzoek is uitgevoerd in de provincie Noord-Holland. Dit is één van de grootste provincies van Nederland, met een inwoneraantal van 2.724.300 personen (Provincie Noord-Holland, 2013). Deze personen wonen verspreid over 55 gemeenten. Eén van de kerntaken van de provincie Noord-Holland is erop toezien dat gemeenten hun taken uitvoeren zoals de wet dat voorschrijft (Provincie Noord-Holland, 2013).

De Provinciale Staten zijn de volksvertegenwoordiging van de provincie, dit is het parlement van Noord-Holland. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de Gedeputeerde Staten. De commissaris van de Koningin, Johan Remkes, is voorzitter van zowel de Provinciale als de Gedeputeerde Staten. Een belangrijke taak van de ambtelijke organisatie van de provincie Noord-Holland is het ondersteunen van het college van Gedeputeerde Staten bij het uitvoeren van het collegeprogramma. Hoofdtak van de Provincie Noord-Holland is het behartigen van de belangen van de inwoners van Noord-Holland. De provincie heeft om deze reden een elftal thema's² onderscheiden die gezamenlijk de belangrijkste taken van de provincie vormen, waaronder Verkeer & Vervoer (Provincie Noord-Holland, 2013).

1.2 AANLEIDING

Een aanzienlijk deel van de provinciale begroting is bestemd voor subsidies. Zo heeft de provincie Noord-Holland in 2011 ruim € 320 miljoen aan subsidies besteed (Randstedelijke Rekenkamer, 2012). Het subsidie-instrument staat echter onder druk. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de doeltreffendheid van provinciale subsidies in Noord-Holland. Dit onderzoek stelt dat het subsidie-instrument onder druk staat, aangezien provincies in deze tijd van bezuinigingen en kerntakendiscussies kritisch kijken naar de subsidies die zij verstrekken. De kerntakendiscussie gaat met name over het profiel van de provincie qua taken, positie en rollen ten opzichte van andere overheden. Aan de hand van deze discussie maakt de provincie Noord-Holland keuzes om bepaalde autonome taken niet meer uit te voeren. Dit kan als gevolg hebben dat subsidies binnen bepaalde beleidsvelden worden opgeheven of dat subsidieplafonds naar beneden worden bijgesteld. Tevens is er in toenemende mate aandacht voor subsidies als gevolg van bezuinigingen en kortingen op het provinciefonds, waardoor de provincie kan besluiten om bepaalde subsidieregelingen te beëindigen. Daarnaast bestaat de behoefte aan meer inzicht en grip op de prestaties van de ontvangers van de subsidies en effecten van subsidies. Hiermee wordt beoogd dat er beter met de inzet van het subsidie-instrument gestuurd kan en moet worden om de gestelde beleidsdoelen te realiseren. Een belangrijk punt is tevens dat momenteel onduidelijk is of het subsidiebeleid doeltreffend is, aangezien subsidies onvoldoende worden geëvalueerd (Randstedelijke Rekenkamer, 2012, p. 15).

Subsidieverstrekking is dus een actueel onderwerp. Vandaar dat de provincie Noord-Holland meer inzicht wil krijgen in het effect van sturing aan gemeenten door middel van subsidies. De vraag is namelijk, hoe waardevol is subsidieverstrekking nog?

1.2.1. CASUS

In 2011 had het begrotingsprogramma 'Welzijn' met € 153,4 miljoen nog de grootste financiële omvang qua subsidies (Randstedelijke Rekenkamer, 2012, p. 29). Momenteel richt de provincie Noord-Holland zich voornamelijk op de kernthema's Economie, Milieu, Verkeer & Vervoer en Ruimte. Vandaar dat besloten is om dit onderzoek te richten op subsidieverstrekking in één van deze sectoren: Verkeer & Vervoer. De keuze voor de sector Verkeer & Vervoer is gebaseerd op oriënterende interviews, waarbij men aangaf dat binnen deze sector veel met subsidies wordt

² Economie, Ruimtelijke ordening & Wonen, Veiligheid, Verkeer & Vervoer, Water, Zorg & welzijn, Groen, Milieu, Europa, Jeugdzorg en Landbouw & Visserij

gewerkt. In veel gevallen is de provincie hierbij de subsidieverstrekker en zijn gemeenten de subsidieaanvragers.

Binnen de sector Verkeer & Vervoer staat in dit onderzoek één subsidieregeling centraal: de Uitvoeringsregeling subsidie Quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2012 en 2013³. Deze subsidieregeling houdt in dat gemeenten subsidie kunnen aanvragen bij de provincie om zogenoemde doorstromingsknelpunten op te lossen. Aangezien het hier gaat om een subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten zal deze subsidieregeling fungeren als casus in dit onderzoek. Dit houdt in dat de respondenten in de interviews deze regeling als referentiekader gebruiken.

1.3 PROBLEEMSTELLING

De probleemstelling valt uiteen in twee onderdelen: de doelstelling en de vraagstelling (Boeije, 2008, p. 41). Aansluitend op de aanleiding van dit onderzoek zullen in deze paragraaf de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek uiteengezet worden. De hoofd- en deelvragen die hier geformuleerd zijn, zijn leidend voor de uitvoering en verslaglegging van het onderzoek.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is kennis verwerven over de toegekende waarde van subsidie als sturingsinstrument en de subsidierelatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten binnen de provincie Noord-Holland.

Vraagstelling

Aan de hand van de doelstelling en het theoretisch kader zijn er een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd.

Hoofdvraag:

Wat is de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer?

De volgende deelvragen worden onderscheiden:

- 1. Op welke wijze neemt de provincie Noord-Holland een positie in binnen het binnenlands bestuur, gezien de recente wijzigingen wanneer het gaat om het delegeren van bevoegdheden, en wat voor invloed heeft dit op subsidieverstrekking?*
- 2. Hoe kan de waarde van subsidie als instrument geduid worden vanuit de literatuur?*
- 3. Welke waarde hechten medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten in de provincie Noord-Holland aan subsidie als sturingsinstrument?*
- 4. Op welke wijze past subsidieverstrekking bij de provincie Noord-Holland?*
- 5. Op welke wijze is subsidieverstrekking van invloed op de relatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer?*

³ In de bijlage bevindt zich de volledige Uitvoeringsregeling subsidie Quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013.

1.4 RELEVANTIE

Het is van belang dat een onderzoek relevant is en dat het een toegevoegde waarde heeft voor de praktijk, wetenschap en de maatschappij. Vandaar dat er een onderscheid is gemaakt tussen wetenschappelijke relevantie en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, aangezien het inzicht verschaft in hoe zowel provincied medewerkers als medewerkers van gemeenten subsidie als instrument en de bijbehorende subsidierelatie tussen de twee decentrale overheden duiden. Dit is interessant, aangezien de subsidierelatie tussen de subsidieverstrekker en subsidieontvanger in veel onderzoeken buiten beschouwing wordt gelaten. Daar komt bij dat subsidie als instrument in onderzoek veelal wordt omschreven als één van de vele sturingsinstrumenten die de overheid in kan zetten om maatschappelijke beleidsdoelen te realiseren (Van der Doelen, 1993; Van den Heuvel, 2005; Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2010). Hierbij wordt in het algemeen over 'de overheid' gesproken. Dit onderzoek poogt hier echter een nuancering in aan te brengen, door zich specifiek te richten op subsidieverstrekking vanuit de provincie.

Veelgehoorde kritiek op subsidie als instrument is dat subsidieverstrekking niet altijd doeltreffend of effectief blijkt te zijn (Randstedelijke Rekenkamer, 2012; Westra & Den Ouden, 2001; Van Vugt, 1997; Hufen, 2007; Ringeling, 2004). In dit onderzoek ligt de focus echter niet (alleen) op de effectiviteit van subsidieverstrekking, maar wordt subsidie in een breder kader geplaatst. Dit wordt gedaan door via een kwalitatieve onderzoeksmethode de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten te onderzoeken. Hierbij staat de specifieke waarde die subsidie als instrument heeft voor medewerkers van provincies en gemeenten centraal. Deze combinatie van factoren maakt dit onderzoek explorierend.

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Het onderzoek is op maatschappelijk vlak relevant omdat het inzicht biedt in de wijze waarop medewerkers van zowel provincie als gemeenten aankijken tegen subsidie als sturingsinstrument. Gezien de huidige kritiek op subsidie als sturingsinstrument, de bezuinigingen en de kerntakendiscussie waar de provincie Noord-Holland momenteel mee te maken heeft is dit interessant en actueel. Inzicht in subsidieverstrekking vanuit het oogpunt van ambtenaren kan mogelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop en de mate waarin subsidies worden ingezet als sturingsinstrument. Het onderzoek is dus van belang voor zowel de provincie Noord-Holland als voor andere provincies. Tevens is het relevant voor gemeenten en de Rijksoverheid.

1.5 EIGEN POSITIONERING

Er is geen enkele onderzoeker die volledig blanco het onderzoeksveld ingaat. Elke onderzoeker neemt eigen assumpties en ideeën mee naar het onderzoeksveld. Dit geldt ook voor mij. Zeker aangezien men altijd met een bepaalde 'bril' naar de werkelijkheid kijkt, je maakt immers altijd een versimpeling van de werkelijkheid. Er bestaan meerdere 'brillen', oftewel er zijn meerdere zienswijzen. Deze zienswijzen bieden een specifieke kijk op de werkelijkheid, hierbij worden bepaalde zaken uitgelicht en andere zaken onderbelicht (Morgan, 2006). Ik heb als onderzoeker ook een bepaalde zienswijze op de wereld en onderzoek. Zo ga ik uit van een constructivistisch paradigma. Dit houdt in dat er niet één waarneembare waarheid bestaat, maar dat de werkelijkheid geconstrueerd wordt. 'Feiten' hebben slechts betekenis in een netwerk van waarden. Bij deze opvatting wordt de werkelijkheid dus gezien als contextueel, meervoudig en sociaal geconstrueerd (Smaling, 2010, p. 23). Dit paradigma komt ook tot uitdrukking in de gekozen onderzoeksstrategie aangezien het onderzoek interpretatief van aard is. Bij dit soort onderzoek staat het begrijpen van de sociale werkelijkheid centraal. Het draait hierbij om een

poging doen tot het begrijpen van hetgeen mensen beweegt. Oftewel, interpretaties staan centraal (Boeije, 't Hart, & Hox, 2009). Dit is ook het geval bij dit onderzoek.

1.6 LEESWIJZER

Deze leeswijzer omvat een beknopte beschrijving van de opbouw van deze scriptie. Het tweede hoofdstuk beschrijft de context van het onderzoek. In hoofdstuk drie, het theoretisch kader, worden de relevante theoretische concepten en thema's beschreven. Het vierde hoofdstuk beschrijft de verantwoording van de methodologische keuzes die gemaakt zijn bij het uitvoeren van dit onderzoek. Het vijfde hoofdstuk is het resultaten en analyse hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk zes, de conclusie, worden de belangrijkste uit dit onderzoek voortvloeiende conclusies beschreven. Het zevende hoofdstuk is de discussie, in dit hoofdstuk staat reflectie op het onderzoek centraal en worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek. Afsluitend wordt een aantal aanbevelingen in de vorm van mogelijke toekomstscenario's besproken in de epiloog.

2 CONTEXT

In dit hoofdstuk wordt de context van het onderzoek beschreven. Centraal hierbij staat de provincie als organisatie, waarbij de volgende bestuurlijke onderzoeksvraag wordt beantwoord:

1. *Op welke wijze neemt de provincie Noord-Holland een positie in binnen het binnenlands bestuur, gezien de recente wijzigingen wanneer het gaat om het delegeren van bevoegdheden, en wat voor invloed heeft dit op subsidieverstrekking?*

2.1 PROVINCIE ALS ORGANISATIE

In deze paragraaf wordt allereerst de provincie als organisatie toegelicht. Hierbij is aandacht voor het ontstaan van de provincies. Vervolgens wordt de rol, taak en de positie van de provincie besproken. Het is van belang om dit beeld vooraf te schetsen, aangezien recente ontwikkelingen omtrent positiebepaling van de provincie in het openbaar bestuur op deze wijze in historisch perspectief geplaatst worden. Aan de hand van dit perspectief kan ook subsidieverstrekking in relatie tot de provincie als organisatie en recente wijzigingen binnen het binnenlands bestuur beter begrepen worden.

2.1.1. ONTSTAAN VAN PROVINCIES

Het ontstaan van provincies, of gewesten, dateert van de Middeleeuwen. De Nederlanden behoorden toen nog tot het noordelijke deel van het Duitse Rijk en waren sterk versnipperd. Hieruit ontstonden uiteindelijk zeventien gewesten (Dammers, Traag & De Vries, 1995, p. 7). In de 16e eeuw ontwikkelden de provincies zich tot de bestuurslaag zoals we die vandaag de dag in grote lijnen nog steeds kennen. Dat wil zeggen, met een dagelijks bestuur, dat nu gedeputeerde Staten heet, en de Provinciale Staten. In 1579 kwamen de zeven noordelijke provincies (Holland, Zeeland, Utrecht, Gelre, Overijssel, Friesland en Groningen) in opstand tegen de Spaanse koning en sloten de Unie van Utrecht, waarmee feitelijk de Republiek der Zeven Verenigde Provincies ontstond. De provincies zijn machtig, ze zijn de baas over hun eigen grondgebied en hebben hun eigen munt (Peters, 2007, p. 22). In 1795 kwam er een einde aan de Republiek der Verenigde Nederlanden en de macht van de provincies vanwege de inval van de Fransen en de stichting van de Bataafse Republiek. Hiermee ontstond een eenheidsstaat met centraal gezag en werden de provincies door departementen vervangen, die slechts administratieve lichamen waren (Dammers et al., 1995, p. 9). De provinciale indeling werd met de nieuwe Grondwet Koninkrijk der Nederlanden in 1814 weer hersteld, inclusief Drenthe en Noord-Brabant. Hun eerdere positie werd echter niet in ere hersteld; aan de provincies werd slechts een kleine rol toebedeeld en zij ontleenden hun bevoegdheden aan de rijksoverheid in plaats van andersom, zoals tijdens de Republiek het geval was. Met de Grondwet van 1848 werd de basis gelegd voor de huidige relatie en verhouding van de provincies met de gemeenten en het rijk. Dit was namelijk het moment dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat werd ingevoerd, waarbij de autonomie van de lokale en de provinciale bestuurslaag ten opzichte van de nationale overheid werd vastgelegd. Hoewel de provincies met de Grondwet van 1848 en de Provinciale Wet van 1850 de verantwoordelijkheid kregen voor het eigen grondgebied met een eigen begroting, bleef de financiële ruimte van de provincie zeer beperkt. Op dat gebied bleven ze sterk afhankelijk van de rijksoverheid (Peters, 2007, pp. 21-25).

In de loop der tijd is het aantal provincies toegenomen. In 1579 startte de Republiek met zeven gewesten. In 1814 werden provincies Drenthe en Noord-Brabant hieraan toegevoegd. De provincie Limburg ontstond na de Belgische onafhankelijkheid in 1839. Een jaar later werd de provincie Holland opgesplitst in Noord-Holland en Zuid-Holland. Met de komst van de provincie Flevoland in 1986 is het aantal provincies uitgebreid naar twaalf. Een aantal dat tot op de dag van vandaag nog niet veranderd is (Peters, 2007, p. 22). Dit houdt niet in dat dit in de toekomst

niet alsnog kan veranderen. Zo is er al meermaals gepoogd het zogenaamde 'huis' van Thorbecke⁴ 'op te knappen', 'te verbouwen' of 'opnieuw in te richten', omdat het 'huis' op instorten zou staan (Linker, 2006, p. 38; Allers & De Kam, 2010, p. 185). Vanaf 1958 zijn er meerdere veranderingsvoorstellen gedaan om het huis van Thorbecke te vernieuwen. Hoewel er in de periode 1958-2008 geen radicale veranderingen hebben plaatsgevonden betreffende het huis van Thorbecke is het huis wel wat verbouwd en uitgebreid. Zo hebben gemeenten meer taken op zich genomen, wat heeft geleid tot een vergroting van het gemeentelijk budget. Aangezien ook het aantal ambtenaren dat bij gemeenten werkzaam is, is toegenomen, heeft het 'huis' er dus steeds meer inwoners bijgekregen (Korsten, 2012, pp. 24-26). Recentelijk heeft de heroverwegingswerkgroep Openbaar bestuur twee varianten voor de renovatie van het huis van Thorbecke kenbaar gemaakt. Bij de eerste variant zou de provinciale tussenetage, de provincie, evenals de waterschappen verdwijnen. De bestaande taken van de waterschappen en de provincie zouden dan overgaan naar het Rijk, maar met name naar de gemeenten. De gemeenten zouden dan worden samengevoegd, zodat er 25 tot 30 regiogemeenten overblijven. Bij de tweede variant blijft het huis van Thorbecke redelijk onveranderd en wordt er alleen een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden gemaakt waarbij zowel gemeenten als provincies een grotere schaal krijgen (Allers & De Kam, 2010, p. 187). Over de eerste variant bestaat nog discussie, maar er wordt wel gesproken over plannen om zowel gemeenten als provincies nog verder op te schalen. Bij de provincies zou dit betekenen dat de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen worden gevoegd (Plasterk, 2012). Aangezien deze ontwikkeling nog in de beginfase verkeert en buiten de scope van het onderzoek valt wordt deze ontwikkeling niet verder toegelicht. Zowel historisch gezien als op basis van recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur kan echter geconcludeerd worden dat de positie van de provincies binnen het openbaar bestuur niet vaststaat.

2.1.2. ROL, TAAK EN POSITIE VAN DE PROVINCIE

Uit het voorgaande blijkt dat de positie van de provincie binnen het binnenlands bestuur aan kritiek onderhevig is. Dit komt onder meer doordat er veel onduidelijkheid en verwarring over de positie van de provincie in het openbaar bestuur bestaat. Deze verwarring begint al bij het constitutioneel recht. Hoewel bij de totstandkoming van de Grondwet in 1814/1815 wel duidelijk werd dat de provincies niet meer terugkeerden naar de machtige positie die ze ten tijde van de Republiek hadden, bleef hun positie binnen het binnenlands bestuur vaak ter discussie staan en leverde het geen duidelijke positionering van de provincies op (Versteden, 1988 in Peters, 2007, p. 51). Noch de Grondwet, noch de Provinciewet of Gemeentewet geven namelijk aan welke taken door welke verschillende bestuurslagen worden behartigd. Het enige wat duidelijk wordt is dat er sprake is van een open stelsel waarbij provincies en gemeenten hun eigen taakopdracht bepalen, zolang dit niet in tegenspraak is met hogere regelgeving (Schrijver, 1996, p. 334).

Het takenpakket van de provincie blijft tot aan de Tweede Wereldoorlog voornamelijk hetzelfde als in de Bataafse tijd, waarbij provincies toezicht hielden op waterschappen en gemeenten en verantwoordelijk waren voor het beheer en aanleg van wegen, bruggen en kanalen (Peters, 2007, p. 52). Pas bij de opkomst van de verzorgingsstaat in de jaren zestig is er sprake van een relatief sterke groei van bevoegdheden en taken van de provincie. In dit tijdperk heeft de provincie vooral een scharnierfunctie tussen het Rijk en gemeenten. Hierbij hebben de meeste taken van de provincie voornamelijk een intermediair karakter en bestaan uit: plannen, adviseren, coördineren en programmeren; contingenten (woningen) en gelden verdelen; goedkeuring verlenen en toezicht houden.

⁴ De indeling van het openbaar bestuur in het Rijk, provincies en gemeenten rust op het fundament van de Grondwet uit 1814, die in 1848 drastisch veranderd is, en wordt ook wel aangeduid als het 'huis' van Thorbecke. Thorbecke wordt namelijk gezien als de geestelijke vader van de vernieuwde grondwet (Allers & De Kam, 2010, p. 185).

Deze intermediaire positie werd bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Provinciewet bevestigd (Dammers et. al, 1995, p. 137). De plannende rol die de provincie inneemt past bij het 'maakbaarheid denken' van die tijd, waarbij werd gedacht dat de samenleving 'maakbaar' en beheersbaar was (Trommel & van der Veen, 1999). Eind jaren tachtig verschijnt een advies over de plaats en functie van provincies. Hier wordt een viertal functies van de provincies omschreven: het vervullen van bestuurlijke doe-taken, het vervullen van functies op het gebied van bestuur op regionaal niveau, het uitoefenen van controle en toezicht op andere overheden en het dragen van (mede-)verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de bestuurlijke organisatie.

Ten Berge (1988) ziet hierbij de provincie als een 'bestuurlijk opbouwwerker', waarbij de provincie ervoor dient te waken dat ze zelf niet meer gaat doen dan strikt noodzakelijk is (pp. 16-17). Bij de decentralisatietendens van de jaren tachtig worden veel taken van het Rijk naar gemeenten overgeheveld en worden de provincies daarbij grotendeels gepasseerd. In de jaren negentig verkeren de provincies dan ook in slecht weer. Er wordt zelfs gesproken over de opheffing van provincies (in de huidige vorm). Vandaar dat de provincies vanaf dan gezamenlijk werken aan een nieuwe rolopvatting en herprofilering in het kader van het project 'Provincies-van-de-toekomst'. Daarnaast wordt in de loop van de jaren negentig ook veel tijd, geld en moeite gestoken in een beter imago voor de provincies door middel van allerlei campagnes om zo de betrokkenheid van de burgers bij de provincie te vergroten. Vanuit het gevoel dat de provincie een ondergewaardeerde bestuurslaag is willen de provincies zichzelf graag bewijzen en zoeken ze voortdurend naar nieuwe verantwoordelijkheden, taken en rollen. Zo heeft de provincie zich van een 'onzichtbaar' en bescheiden midden bestuur, dat een beperkt aantal taken en sturingsmogelijkheden had, geprobeerd te veranderen in een bestuurslaag die bij alle maatschappelijke problemen zichtbaar betrokken wil zijn (Peters, 2007, pp. 51-67).

De provincie als bestuurslaag is dus continu in ontwikkeling. Dit geldt zeker ook voor de provincie Noord-Holland. Recente ontwikkelingen hierbij zijn de bezuinigingen en de kerntakendiscussie. Daarnaast is er sinds 2008 sprake van een economische crisis. Dit heeft ook gevolgen voor de provincie Noord-Holland, waardoor de komende jaren waarschijnlijk langdurig in het teken blijven staan van traag, geleidelijk economisch herstel (Kaderbrief 2013). De overheidsbestedingen dalen door de begrotingsmaatregelen van het Rijk. Hierdoor kampt de provincie net als vele andere organisaties de komende jaren met een structurele vermindering van haar inkomen. Zo zijn er lagere opbrengsten uit de opcenten motorrijtuigenbelasting, dalende rente op geld dat is gereserveerd voor grote investeringsprojecten en is er sprake van een structurele korting op de uitkering van het Rijk uit het provinciefonds (Provincie Noord-Holland, 2012). Door de maatregel van verplicht schatkistbankieren⁵ en de verwachte aanhoudende lage rentestanden zullen de structurele renteopbrengsten van de provincie minimaal blijven (Kaderbrief, 2014). Daarnaast moet vanaf 2011 de provincie Noord-Holland ongeveer €65 miljoen per jaar bezuinigen. Dit komt voornamelijk doordat het Rijk ongeveer €45 miljoen minder bijdraagt aan het provinciefonds. Deze daling van inkomsten vormde voor de provincie Noord-Holland aanleiding om een kerntakendiscussie te voeren (Provincie Noord-Holland, 2010). Hierbij is rekening gehouden met het advies van Commissie Ladders (2008). Op basis van dit advies richt de provincie zich voortaan op cultuurhistorie en het ruimtelijk-economisch domein (p. 10).

⁵ Het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet financiering decentrale overheden' (Fido) verplicht alle decentrale overheden om hun overtollige (liquide) middelen aan te houden in de schatkist. Het woord 'overtollig' verwijst naar alle middelen die decentrale overheden niet onmiddellijk nodig hebben voor de publieke taak. Een decentrale overheid behoudt, op basis van de wet Fido, de mogelijkheid om leningen te verstrekken en uitzettingen te verrichten uit hoofde van de publieke taak (Ministerie van Financiën, 2013).

SAMENVATTING

In dit contexthoofdstuk stond onderstaande onderzoeksvraag centraal:

1. *Op welke wijze neemt de provincie Noord-Holland een positie in binnen het binnenlands bestuur, gezien de recente wijzigingen wanneer het gaat om het delegeren van bevoegdheden, en wat voor invloed heeft dit op subsidieverstrekking?*

Het overheidsapparaat in Nederland kent al meer dan anderhalve eeuw een onderscheid in drie verschillende lagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Dit betekent niet dat er geen veranderingen binnen de verschillende bestuurslagen hebben plaatsgevonden. De provincie als bestuurslaag is namelijk continu aan verandering onderhevig. Door de jaren heen is de macht van de provincies steeds verder afgenomen. Dit geldt ook voor de provincie Noord-Holland, wiens takenpakket steeds verder is geslonken. Dit komt onder meer door de bezuinigingen en de kerntakendiscussie. Daar komt bij dat (uitvoerings)taken ook vaak bij gemeenten komen te liggen, naar aanleiding van de decentralisatietendens, die voornamelijk sinds 1958 steeds verder is doorgevoerd. In deze veranderende bestuurlijke omgeving probeert de provincie zich met name te profileren als sterk middenbestuur dat zich voornamelijk richt op het ruimtelijk-economisch terrein. De decentralisatietendens, waarbij taken van de provincie naar de gemeenten worden overgeheveld, kan ook gevolgen hebben voor de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Gemeenten krijgen er steeds meer taken bij, terwijl het takenpakket van de provincie afneemt. Dit kan in de toekomst zorgen voor een andere dynamiek tussen de twee overheidslagen, wat ook zijn doorslag kan hebben in de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten.

3 THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste theoretische concepten, onderzoeken en begrippen, die relevant zijn voor deze scriptie, behandeld. Tevens wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

2. *Hoe kan de waarde van subsidie als instrument geduid worden vanuit de literatuur?*

3.1 SAMENWERKINGSRELATIE PROVINCIE EN GEMEENTEN

In dit onderzoek staat de subsidierelatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten centraal. Onder meer door deze subsidierelatie zijn de provincie en gemeenten onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vandaar dat in deze paragraaf de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten wordt beschreven.

3.1.1. SAMENWERKING TUSSEN DE DECENTRALE OVERHEDEN

Uit het contexthoofdstuk blijkt dat de verschillende bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten) op papier één geheel vormen. Dit wil dit echter niet zeggen dat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende lagen. “De overheid” bestaat immers niet, er is echt sprake van drie verschillende bestuurslagen.

Als het gaat om samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen van het Huis van Thorbecke staat vaak voornamelijk de relatie tussen het Rijk en gemeenten centraal. Dit is goed te begrijpen vanuit het gegeven dat het Rijk in de loop der tijd vele bevoegdheden en taken naar zich toegenomen heeft, maar dat voornamelijk gemeenten geconfronteerd werden met uitvoeringsproblemen die voortkwamen uit een gecompliceerde, functioneel opgesplitste verzorgingsstaat-organisatie met hoge verzorgingsaspiraties vanuit de bevolking (Ten Berge, 1988, p. 12). Dit is onder andere het gevolg van de decentralisatiebeweging die voornamelijk sinds 1958 steeds verder is doorgevoerd, waardoor de gemeenten steeds meer taken kregen en gemeentebestuurders een toenemende druk op lokaal bestuur ervoeren (Korsten, 2012, pp. 28-32). De provincies werden in deze decentralisatietendens vaak overgeslagen, aangezien de gemeenten dichterbij de burgers staan dan provincies (SER, 2010, p. 89). Onder andere door deze ontwikkeling en de positie van de verschillende bestuurslagen komt de relatie tussen provincies en gemeenten minder vaak aan bod in decentralisatiediscussies. Dat terwijl er wel degelijk sprake is van intensief contact tussen provincies en gemeenten. Daar komt bij dat provincies en gemeenten min of meer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het ‘opvullen van het regionale gat’ en dat gezamenlijke (decentralisatie)projecten afstemming vereist van wederzijdse activiteiten en aspiraties (Ten Berge, 1988, p. 13). Aandacht voor de relatie tussen provincies en gemeenten is dus van belang.

Samenwerking tussen organisaties kan verschillende (strategische) redenen hebben. Zo kunnen organisaties samenwerken om externe onzekerheden en afhankelijkheden te managen. Dit is de ‘resource dependence theory’ van Pfeffer & Salancik (1978). Daarnaast kunnen organisaties ook een samenwerkingsverband aangaan vanuit een kostenreductie mechanisme om zo psychologische of economische voordelen te maximaliseren. Dit past binnen de ‘transaction cost theory’ van Williamson (1975, 1985, 1991). In het geval van non-profit samenwerking zijn echter vele samenwerkingsrelaties opgelegd door de wet (Guo & Acar, 2005, p. 341). Dit houdt echter niet in dat voorgaande theorieën niet op kunnen gaan voor deze wettelijk bepaalde samenwerkingsrelaties. Er is bij de samenwerking tussen de provincie en gemeentes sprake van een bestuurlijk-juridische verhouding tussen provincies en gemeenten. Door de positie en de taken van de provincies en gemeenten is samenwerking tussen de twee bestuurslagen zowel gewenst als noodzakelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij subsidieverstrekking, aangezien deze

subsidierelatie zowel bestuurlijk als juridisch is vastgelegd. De juridische verhouding tussen gemeente en provincie is echter maar één aspect van de samenwerkingsrelatie tussen provincie en gemeenten (Ten Berge, 1988, p. 29). Bij de samenwerkingsrelatie spelen ook zaken als autonomie, afhankelijkheid, legitimiteit en vertrouwen een rol. Deze onderwerpen komen hieronder aan bod.

3.1.2. AUTONOMIE EN AFHANKELIJKHEID

“Dé relatie” tussen de provincie en gemeenten bestaat niet. Dit komt doordat de relatie tussen de provincie en gemeenten voor elke provincie en op elk beleidsterrein weer anders is en tevens in de loop van de tijd kan veranderen. Er is wel een aantal zaken dat van invloed kan zijn op de samenwerking en hiermee op de relatie tussen provincies en gemeenten. Zo maakt het voor de relatie tussen provincies en gemeenten een groot verschil of het draait om beleid dat de provincie zelf uitvoert of dat het gaat om beleid waarbij de uitvoering voor een klein of groter deel in de handen van gemeenten of derden ligt (Siersma, Boereboom, Van den Boomgaard en Rigter, 1983, p. 13). Siersma et al. geven aan dat wanneer de provincie beleid zelf uitvoert er sprake is van zelfstandig provinciaal beleid. Er is dan geen directe bemoeienis van de provincie met de gemeente. Zodra de feitelijke realisatie van provinciaal beleid deels of geheel door gemeentelijk handelen plaats moet vinden is er sprake van niet-zelfstandig provinciaal beleid. In dat geval ligt de uitvoering van provinciaal beleid in handen van de gemeente waardoor er een zekere afhankelijkheidsrelatie ontstaat wat een zware stempel op de gehele relatie tussen provincie en gemeentes kan drukken (p. 13). Zo kan er een zekere spanning ontstaan; aan de ene kant de wens van de provincie om beleid te sturen en aan de andere kant de wens vanuit gemeenten om autonomie te behouden (Wassenaar, 2009, p. 92). Bij decentralisatie kan sprake zijn van een zogenoemde ‘decentralisatieparadox’, waarbij decentralisatie gepaard gaat met meer monitoring, zeer gedetailleerde afspraken en meer verantwoording afleggen zodat er uiteindelijk sprake is van meer bemoeienis, in plaats van minder (SER, 2010, p. 90). Een risico van samenwerkingsactiviteiten is dan ook een verlies van operationele autonomie. Hierbij zijn kleine organisaties sneller dan grote organisaties geneigd hun autonomie (deels) op te geven om zo over de benodigde ‘resources’, zoals bijvoorbeeld geld, te beschikken. Wanneer er sprake is van grote afhankelijkheid van een organisatie, bijvoorbeeld afhankelijkheid van gemeenten van de provincie, zijn organisaties minder snel geneigd om institutionele druk te weerstaan. Deze afhankelijkheid kan bijvoorbeeld ontstaan door een subsidierelatie aan te gaan (Guo & Acar, 2005, pp. 345-347), waarbij provincie X gemeente Y subsidie geeft voor het uitvoeren van bepaalde beleidsdoelen. Ook Stone (2002) geeft aan dat een aansporingssysteem zoals subsidieverstrekking een ongelijke machtsverhouding met zich meebrengt, aangezien één partij een poging doet om het gedrag van de andere partij te beheersen. Waarbij één partij (de subsidieverstrekker) de voorwaarden stelt, het gedrag van de andere partij monitort en besluit of en welke consequenties aan het overtreden van de voorwaarden gesteld worden (pp. 273-274). Subsidies zijn stimulerend en niet repressief van aard, er kan met subsidies niet geboden of verboden worden (Baarsma & Janssen, 2007, p. 197). Stone (2002) geeft hierbij echter aan:

“Incentive schemes are often presented in political rhetoric as policy instruments that are noncoercive and respectful of individual autonomy. People are free to choose, so the argument goes. In practice, incentive schemes, especially monetary and material rewards, are most effective when the targets are somewhat needy or feel somewhat deprived, so that the potential reward system in getting people to change their behaviour is increased the more the targets are dependent on the giver and unable to attain the “goodies” in other ways” (p. 274).

Stone maakt hierbij duidelijk dat subsidieverstrekking in ‘theorie’ ongecompliceerd en eenduidig lijkt te zijn. In de praktijk blijkt dit echter vaak niet het geval te zijn.

3.1.3. LEGITIMITEIT EN VERTROUWEN

Uiteindelijk draait het bij de relatie tussen de provincie en gemeenten grotendeels om vertrouwen en legitimiteit. Zo wordt vertrouwen vaak als randvoorwaarde gezien voor een succesvolle samenwerking tussen organisaties. Zeker bij een samenwerking die wordt opgelegd, door bijvoorbeeld overheidsbeleid, is dat vertrouwen niet altijd vanaf het begin aanwezig. Vandaar dat werken aan een vertrouwensrelatie van belang is (Huxham, 2003, p. 408). Zeker bij een sturingsrelatie is wederzijds vertrouwen van groot belang (Linker, 2006, p. 16). Ook Nieuwenkamp (2001) toont met zijn Polaris-model aan dat met name de variabelen wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit belangrijke succesfactoren zijn voor een goede samenwerking (pp. 166-167). Linker (2006) geeft aan dat het begrip 'vertrouwen' kan worden opgedeeld in welwillendheid, vaardigheden en integriteit. Hierbij zorgt een gepercipieerde aanwezigheid van voldoende vaardigheden en kennis voor een geloof in elkaars vaardigheden. Het geloof in elkaars welwillendheid wordt onder meer bepaald aan de hand van zaken als een gevoelde verwantschap, bereidheid om energie in een goede verstandhouding te steken en het gevoel dat de andere partij je ook tegemoet wil komen. Het geloof in elkaars integriteit wordt onder meer bepaald door zaken als: continuïteit in standpunten, openheid in communicatie, de mate waarin men onaangenaam verrast wordt door de andere partij en het nakomen van afspraken (Linker, 2006, p. 17). Zowel vertrouwen, loyaliteit, en de aanwezigheid van integriteit, welwillendheid en een zeker geloof in elkaars vaardigheden kunnen dus gezien worden als belangrijke factoren voor een goede samenwerkingsrelatie tussen provincie en gemeenten wanneer het gaat om subsidieverstrekking.

Ook legitimiteit is van belang voor een goede relatie tussen de provincie en gemeenten. Zo hangt de stabiliteit van een democratisch systeem onder meer af van de effectiviteit en legitimiteit van het politieke systeem. Legitimiteit draait hierbij om het vermogen van een politiek systeem om het geloof en vertrouwen te bieden dat de bestaande politieke instituties de meest geschikte of juiste zijn voor de maatschappij (Lipset, 1959, p. 86). Legitimiteit is om deze reden dan ook belangrijk voor de provincie Noord-Holland. Hoewel legitimiteit een complex begrip is, wordt het vrijwel altijd aan autoriteit en macht gerelateerd. De uitoefening van macht door één persoon over meerdere personen of door één groep over meerdere groepen is een terugkerend basiskenmerk van alle maatschappijen. Dit is ook het geval bij de provincie Noord-Holland. Hoewel vaak wordt gesteld dat het Rijk, de provincie en gemeenten nevensgeschikt zijn, zijn er tussen deze bestuurslagen duidelijk machtsverschillen. Zoals in de voorgaande paragraaf al is gebleken kan subsidieverstrekking een ongelijke machtsverhouding teweeg brengen. Dit komt onder meer door het hebben van bevoegdheden en (financiële) middelen.

Beetham (1991) geeft aan dat macht problematisch kan zijn. Er bestaat bijvoorbeeld de kans van machtsmisbruik. Vandaar dat samenlevingen proberen macht te koppelen aan gerechtvaardigde regels en degenen met macht zoeken naar manieren om in ieder geval de belangrijkste ondergeschikten in te laten stemmen met hun bevoegdheden. Wanneer macht wordt verkregen en uitgevoerd aan de hand van gerechtvaardigde regels en met bewijs van instemming wordt de macht rechtmatig of legitiem genoemd (Beetham, 1991, p.3). Dit wordt onderschreven door Bekkers, Dijkstra, Edwards en Fenger (2007) en Van Ostaaijen en Schaap (2012), die aangeven dat een legitieme autoriteit een autoriteit is die door degenen op wie deze autoriteit betrekking heeft als valide of gerechtvaardigd wordt gezien. Stone (2002) geeft eveneens het belang van gedragen beleid aan: "Rules derive their enormous power from legitimacy, the quality of being perceived as good and right by those whose behavior they are meant to control." Legitimiteit verbindt in die zin regelvolgers en regelmakers (p. 285). Legitimiteit wordt dan ook wel als belangrijkste machtsbron voor politieke gezagsdragers gezien (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007, p. 366). Hoewel het belang van juridische legitimiteit niet onderschat mag worden, draait het bij legitimiteit echter niet alleen om legaliteit. Ook de mate waarin beleid gerechtvaardigd of geaccepteerd wordt speelt een grote rol bij legitimiteit.

Beetham (1991) heeft het belang van rechtvaardiging van macht dan ook als volgt verwoord:

“Disputes about the legitimacy or rightfulness, of power are not just disputes about what someone is legally entitled to have or to do: they also involve disagreements about whether the law itself is justifiable, and whether it conforms to moral or political principles that are rationally defensible”(p. 4).

Zo kan een machtsrelatie wettelijk gezien legitiem zijn, dit betekent niet per definitie dat het moreel gezien legitiem is. Legitimiteit wordt door filosofen dan ook gezien als iets wat moreel gerechtvaardigd of rechtvaardig is. Legitimiteit draait bij hen om de *moral justifiability* van machtsrelaties (Beetham, 1991, p. 5). Bij morele legitimiteit draait het dus met name om toegekende subjectieve waarde of iets ‘juist’ is of niet. Dit komt deels overeen met de definitie van organisatorische legitimiteit zoals gegeven door Dowling en Pfeffer (1975). Zij geven aan dat wanneer er bij organisaties sprake is van congruentie tussen de sociale waarden die worden geassocieerd met hun activiteiten en de normen van acceptabel gedrag in het grotere sociale systeem waar ze deel van uit maken er sprake van organisatorische legitimiteit is (Dowling en Pfeffer, 1975, p. 122). In het geval van subsidie is het van belang om na te gaan in hoeverre een bepaalde subsidie, en de subsidierelatie subsidieverstrekker-subsidieaanvrager, wordt geaccepteerd en als legitiem wordt beschouwd.

3.2 SUBSIDIE ALS STURINGSINSTRUMENT

In deze paragraaf wordt subsidie als sturingsinstrument toegelicht. Hierbij wordt beschreven welke ‘waarden’ subsidie kunnen hebben. Hoewel in de bestudeerde literatuur niet expliciet ‘de waarde’ van subsidie naar voren komt wordt er impliciet wel een zekere ‘waarde’ toegekend aan subsidie als instrument. Op basis hiervan is er een indeling gemaakt in verschillende ‘waarden’ die subsidie kan hebben. Het gaat hierbij om de historische, maatschappelijke, bestuurlijke/politieke en de financiële/economische waarde van subsidie. Deze waarden worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

3.2.1. HISTORISCHE WAARDE VAN SUBSIDIE

Subsidie als sturingsinstrument heeft een lange, rijke historie. Het is van belang om dit te erkennen, om zo subsidie ook in deze huidige tijd in perspectief te kunnen plaatsen. Het verleden speelt namelijk altijd mee in het heden. Zo is de waarde die mensen toekennen aan (veranderingen omtrent) subsidie als instrument ook afhankelijk van hun ervaringen uit het verleden. Weick (1995) geeft aan dat sensemaking (betekenisgeving) altijd retrospectief is, aangezien een persoon alleen ‘sense’ maakt van het verleden en niet van het onmiddellijke heden (Weick, 1995, in Seligman, 2006, p. 111). Ook Ybema (2010) geeft het belang van het verleden aan voor betekenisgeving aan veranderingen. Zo kan men het verleden rooskleurig(er) zien en ontevreden zijn met het heden. Dit wordt ‘nostalgia’ genoemd, er is dan sprake van nostalgische gevoelens van ‘vroeger was alles beter’. Het idealiseren van de toekomst en het minachten van het verleden wordt ‘postalgia’ genoemd. Hierbij wordt het verleden als iets negatiefs gezien wat de vooruitgang belemmert. Hierbij is er een drang naar vernieuwing (Ybema, 2010, p. 485). Het onderscheid tussen deze twee verschillende visies is van belang voor het duiden van de (vermeende) veranderingen op het gebied van subsidies. Stone (2002) geeft aan dat “people often hang on to old habits, choices and action out of loyalty, long after a rational calculus suggests they ought to change their ways” (p. 267). Het is mogelijk dat subsidieverstrekking zo’n ‘old habit’ is waar moeilijk afstand van gedaan kan worden.

Dat de historie van subsidie een grote rol speelt in de hedendaagse subsidiepraktijk blijkt ook wel uit het gegeven dat de subsidieregimes in de VS, Japan en de EU, in ieder geval in hun retoriek, voornamelijk achteruit kijken (Pickett, 2006, p. 142). Pickett (2006) geeft aan dat een ‘retoriek van nostalgia’ wordt gebruikt om bepaalde agrarische subsidies te verdedigen (p. 142).

Het is niet ondenkbaar dat in dit onderzoek eenzelfde nostalgische retoriek voor meerdere subsidie(velden) bij medewerkers van provincie en gemeenten aan de orde is. Vandaar dat in deze paragraaf de historie van subsidie wordt toegelicht.

Subsidie is al heel lang een belangrijk beleidsinstrument voor de overheid. Zo worden al sinds het midden van de 19^e eeuw subsidies verstrekt door de overheid (Jacobs, 1998, p. 1). In het geval van de provincie Noord-Holland wordt bijvoorbeeld sinds 1840 subsidie verstrekt (Rijksarchief Noord-Holland, 2000). In dit tijdperk waren er echter nauwelijks regelingen op grond waarvan subsidies werden verstrekt. Subsidies werden onder verstrekkingen uit de openbare kas geschaard, die als interne aangelegenheden werden beschouwd. Deze interne regelingen werden vastgesteld zonder te berusten op wettelijke basis (Jacobs, 1998, p. 46). Democratische controle op het verstrekken van subsidie was dus erg lastig. Daarnaast vertoonden de weinige subsidieregelingen die wel bestonden onderling veel verschillen (Westra & Den Ouden, 2001, p. 3).

De rol van de centrale overheid was in die tijd zeer beperkt. De overheid oefende zo weinig mogelijk invloed uit en de rol van de overheid was voornamelijk beperkt tot belastingheffing, strafoplegging en landsverdediging (Jacobs, 1998, p. 46). Subsidie werd voornamelijk verleend aan ondernemers. Subsidies voor culturele en sociale doelen kwamen toen nog niet voor. Pas aan het einde van de negentiende eeuw kwam er verandering in de rol van de overheid. De 'nachtwakersstaat' veranderde langzamerhand in de 'verzorgingsstaat' waarbij verschillende verzorgingsarrangementen op het gebied van huisvesting, volksgezondheid, onderwijs en sociale zekerheid niet meer werden geregeld door de kerk, particuliere organisaties en vakbonden, maar steeds meer door de overheid (Trommel & Van der Veen, 1999, p.13). Ondanks de actievere houding van de overheid had deze verandering oorspronkelijk weinig gevolgen voor subsidie als sturingsinstrument. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd subsidie een veelgebruikt instrument, waar steeds meer geld mee gemoeid was. Er was echter vaak nog geen wettelijke grond voor de vele subsidieregelingen. De subsidieregelingen die er wel waren hadden allemaal hun eigen regels, wat overheidssubsidiering erg onoverzichtelijk maakte. Onder andere om die reden werd eind jaren zeventig voor het eerst duidelijk dat subsidie-uitgaven de spuigaten uit liepen (Jacobs, 1998, p. 46).

Om overheidsuitgaven terug te dringen, oneigenlijk gebruik en misbruik van subsidiegelden tegen te gaan en subsidiegelden doelmatiger in te zetten werd vanaf de jaren tachtig door de overheid een poging gedaan om subsidieverstrekking te structureren (Westra & Den Ouden, 2001, p. 3). Ook Van Vugt (1997) geeft kritiek op de slechte controle op en het beheer van subsidies, de effectiviteit van subsidie als sturingsinstrument, het rechtsstatelijke karakter van subsidies en de wijze waarop subsidiëring wordt toegepast. Ook werden vraagtekens gezet bij het automatisme waarmee subsidies werden verleend. Het was lang niet altijd duidelijk of subsidies wel effectief waren of niet. Er werd ter discussie gesteld of subsidie wel bijdraagt aan het doel dat de overheid gesteld heeft. Zo toonde in 1996 onderzoek al aan dat startende ondernemers die geholpen werden met behulp van subsidies het niet beter deden dan degenen die het zonder subsidie moesten doen (Van Vugt, 1997, p. 39). Er werd dan ook gepleit voor een algemene wettelijke regeling van de Nederlandse subsidiepraktijk. Die kwam er uiteindelijk met een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In art. 4:21 lid 1 Awb (1998) wordt een definitie gegeven van het begrip subsidie: "Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten" (p. 1).

Deze subsidietitel heeft een materieel karakter, wat inhoudt dat alleen verstrekkingen die voldoen aan deze definitie onder de subsidietitel vallen (Jacobs, 1998, p. 12). Deze indeling was een grote stap vooruit in het overzichtelijk(er), beheersbaarder en rechtmatiger maken van het subsidieveld. Toch wordt het begrip subsidie in spraakgebruik vaak ruimer uitgelegd en wordt

het omschreven als geldelijke steun die afkomstig is van de overheid en die bestemd is voor een bepaalde activiteit. Wat het subsidieveld, ondanks definiëring van subsidie als instrument, ook onoverzichtelijk maakt is het feit dat vele soorten subsidies in allerlei modaliteiten bestaan. Zo kunnen onder andere de volgende subsidiemodaliteiten worden onderscheiden: stimuleringssubsidie, koppelsubsidie, incidentele subsidie, waarderingssubsidie, budgetsubsidie en exploitatiesubsidie (Van den Heuvel, 2005, pp. 76-77). De provincie Noord-Holland onderscheidt vier verschillende vormen van subsidies: subsidies op grond van een wettelijk voorschrift, begrotingssubsidies (waaronder boekjaarsubsidies en eenmalige subsidies), subsidies in incidentele gevallen en Europese subsidies (Provincie Noord-Holland, 2012). Opvallend is dat anno 2013 de kritiek op subsidie als sturingsinstrument (deels) hetzelfde is als in de jaren zeventig/tachtig. Er zijn nog steeds twijfels over de hoeveelheid en effectiviteit van subsidies. Zo heeft de Randstedelijke Rekenkamer in 2012 geconcludeerd dat het onduidelijk is of het subsidiebeleid wel doeltreffend is, aangezien subsidies onvoldoende worden geëvalueerd (Randstedelijke Rekenkamer, 2012, p. 15). Dit terwijl de provincie Noord-Holland wel projecten is gestart om de effectiviteit en transparantie van subsidieverstrekking te verbeteren. Deze projecten worden in paragraaf 3.2.4. verder toegelicht.

3.2.2. MAATSCHAPPELIJKE WAARDE VAN SUBSIDIE

Behalve een zekere historische waarde heeft subsidie ook een maatschappelijke waarde. Dit komt voornamelijk voort uit de (maatschappelijke) doelstellingen die de overheid heeft. Zo is overheidssturing voornamelijk gericht op het teweegbrengen van gewenst geachte maatschappelijke veranderingen. De concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen vindt plaats door het maken van beleid (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2007, pp. 85-99). Hoewel er vele redenen zijn om beleid te voeren komt het er vaak op neer dat beleid gericht is om bepaalde doelstellingen te behalen door beleidsinstrumenten in te zetten (Van den Heuvel, 2005, p. 9).

Subsidie is één van de vele instrumenten die de overheid in kan zetten om maatschappelijke beleidsdoelen te realiseren. Volgens de indeling van Van der Doelen (1993) is een subsidie een economisch/financieel beleidsinstrument en heeft het een verruimend stimulerend karakter. Dit houdt in dat een subsidie erop gericht is om te bevorderen dat het beleid wordt geaccepteerd door de doelgroep. Door het bieden van 'hulpbronnen', in het geval van subsidies geld, wordt het met het beleid beoogde gedrag alternatief aantrekkelijker gemaakt (Van der Doelen, 1993). Subsidie wordt vanwege zijn stimulerende werking ook wel 'een wortel' genoemd. Samen met regelgeving (de stok) en informatiecampagnes (de preek) zijn dit de traditionele sturingsinstrumenten die door de overheid gebruikt worden (Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2010). Het doel van deze sturingsinstrumenten is in ieder geval: maatschappelijke veranderingen teweeg brengen. Dit kan worden gezien als het creëren van maatschappelijke waarde.

In het geval van de provincie Noord-Holland wordt getracht maatschappelijke doelen te bereiken door middel van subsidieverstrekking. Zo wordt met de verstrekking van subsidies beoogd dat activiteiten van de subsidieontvanger, in het kader van dit onderzoek de gemeenten, bijdragen aan de realisatie van de prestaties en doelen van het provinciale beleid (Randstedelijke Rekenkamer, 2012, p. 15). Ook op het gebied van Verkeer & Vervoer worden allerlei subsidies verstrekt om bepaald gewenst gedrag te stimuleren. Zo wordt met de subsidie Fiets Impuls 2 beoogd de bereikbaarheid per fiets van OV-knooppunten te verbeteren. En staat in de uitvoeringsregeling Quick Win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013 beschreven dat de provincie streeft naar snel en betrouwbaar openbaar vervoer. Daarom wordt hiervoor geld beschikbaar gesteld om de doorstroming van het openbaar vervoer te bevorderen (Provincie Noord-Holland, 2013). Aangezien subsidieverstrekking op deze wijze bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen kan dit worden gezien als de maatschappelijke waarde van subsidie als instrument.

3.2.3. BESTUURLIJKE/POLITIEKE WAARDE VAN SUBSIDIE

In dit onderzoek staat de subsidierelatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten in de provincie Noord-Holland centraal. Het gaat hierbij dus om een subsidierelatie tussen twee decentrale overheden. Dit maakt de setting van deze relatie per definitie politiek. Dit komt doordat zowel provinciale als gemeentelijke ambtenaren, die betrokken zijn bij de uitvoering van subsidieregelingen, uitvoerders van de wensen van politieke gezagdragers zijn (Peters, 1999, p. 36). Hoewel zowel de provincie als gemeenten het algemeen belang vertegenwoordigen, zijn het twee verschillende bestuurslagen met verschillende taak- en beleidsdoelstellingen. Deze doelstellingen hoeven dus lang niet altijd overeen te komen. Aangezien subsidie als sturingsinstrument als doel heeft om bepaald beleid te realiseren kan dit zorgen voor spanningen tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvanger.

Op het gebied van Verkeer & Vervoer kan het bijvoorbeeld problematisch zijn dat twee taakgebieden met elkaar in botsing komen. Zo behoort de zorg voor bereikbaarheid van delen van de gemeente, een goede afwikkeling van het verkeer en de verkeersveiligheid tot het taakgebied van de gemeente. Aangezien de provincie verantwoordelijk is voor haar beleid en beleidsvoering ten aanzien van het provinciale wegennet kan het hier tot een botsing komen, zeker wanneer het gaat om provinciale wegen die op gemeentelijk grondgebied liggen (Siersma et al, 1983, p. 56). Zo gaat het bij de subsidieregeling Quick win doorstromingsmaatregelen bijvoorbeeld over de doorstromingen van provinciale bussen die op gemeentelijke wegen rijden. De doorstroming van de bus is een belangrijk provinciaal doel en in mindere mate een gemeentelijk doel. Vandaar dat subsidie als instrument ook kan worden ingezet om invloed uit te oefenen om zo bepaald beleid toch uitgevoerd te kunnen krijgen. Dit kan worden geïnterpreteerd als een politiek/bestuurlijke waarde of aspect van subsidieverstrekking. Zo geeft Houthakker (1972; in Schwartz & Clements, 1999) bijvoorbeeld aan dat subsidiëring ook een politiek voordeel kan hebben, aangezien “as we all know from birthdays and Christmas Eves, the exchange of gifts, even of rather useless gifts, frequently helps to stimulate good fellowship and a sense of community” (p. 126). Subsidieverstrekking kan dus gebruikt worden als middel om een relatie met een organisatie in stand te houden of te versterken. Dit is interessant, aangezien het in dit onderzoek ook gaat om een afhankelijkheidsrelatie tussen de provincie en gemeente. Deze afhankelijkheidsrelatie wordt nog verder versterkt door het financiële/economische aspect van subsidieverstrekking. Hier wordt in de volgende subparagraaf verder op ingegaan.

3.2.4. FINANCIËLE/ECONOMISCHE WAARDE VAN SUBSIDIE

Subsidie heeft niet alleen een historische, politiek/bestuurlijke en maatschappelijke waarde. Het instrument is ook sterk verbonden met een economische/financiële waarde. Het is bijvoorbeeld niet voor niets dat het instrument wordt ingedeeld bij financiële/economische sturingsinstrumenten. Dit komt doordat het beoogde gedrag(alternatief aantrekkelijker gemaakt wordt door het bieden van geld als hulpbron (Van den Heuvel, 2005, p. 26). Deze stimulans werkt door mensen van gedachten te laten veranderen. Deze theorie is gebaseerd op de ‘utilitarian model of human behavior’, waarbij verondersteld wordt dat mensen rationeel, calculerend en doelbewust zijn. De theorie van ‘inducements’ (aansporingen) daarentegen gaat uit van de propositie dat de weg naar doelen kan veranderen door het veranderen van obstakels en kansen die op de weg voorkomen (Stone, 2002, p. 266). Van den Bos (2011) geeft aan dat de beleidstheorie waar de overheid, expliciet of impliciet, vanuit gaat gekenmerkt wordt door de gedachte dat burgers gedreven worden door de wens om het eigenbelang te maximaliseren. Terwijl moderne empirische gedragswetenschappen aantonen dat de rationele keuzetheorie lang niet altijd van toepassing is op het gedrag van mensen (pp. 14-15).

Hiervan uitgaande is het dus niet vanzelfsprekend dat mensen hun gedrag aanpassen alleen maar omdat ze via een subsidie geld als stimulans kunnen krijgen. Ook Pink (2009) geeft aan dat extrinsieke stimulansen niet altijd tot het gewenste effect leiden, aangezien mensen niet altijd

rationeel hierop reageren. Als je mensen geld geeft om iets te doen, betekent dit niet altijd dat mensen het gaan doen. Pink (2009) argumenteert dat mensen eerder iets doen vanwege intrinsieke motivatie, ook als dit bijvoorbeeld een inkomstenverlies oplevert. Bij subsidieverstrekking wordt echter vaak nog steeds de instrumentele, rechtlijnige relatie tussen geld en gedrag veronderstelt. Hierbij wordt subsidie ingezet vanuit een rationeel, analytisch perspectief, door Stone (2002) ook wel het 'market-model' of 'rationality model' genoemd. Er wordt vanuit de economische redenering gedacht dat mensen, in het geval van dit onderzoek medewerkers van gemeenten, meewerken om een bepaald doel te realiseren omdat er sprake is van een financiële prikkel. Dit hoeft echter dus lang niet altijd het geval te zijn. Als tegenhanger van het 'rationality-model' beschrijft Stone dan ook het polis model. Vanuit het rationaliteitsmodel wordt de subsidieverstreckende organisatie, in het geval van dit onderzoek de provincie Noord-Holland, gezien als uniform geheel welke in staat is om consistent en rationeel beslissingen te maken. In het polis model wordt de subsidieverstreckende organisatie echter gezien als een collectieve entiteit waarbij sprake kan zijn van interne conflicten en inconsistente besluitvorming. Hetzelfde geldt voor de organisatie die de subsidie ontvangt, de gemeenten in het geval van dit onderzoek (Stone, 2002, p. 283). Dit zijn twee contrasterende zienswijzen die implicaties hebben voor de wijze waarop medewerkers subsidie duiden. Het is dan ook interessant om te zien of elementen van zowel het market-model als het polis model in de onderzoeksresultaten naar voren komen.

Subsidies staan ook ter discussie omdat het beslag legt op collectieve middelen. De vraag is dan of er geen goedkopere sturingsmiddelen zijn. Gedacht kan worden aan het gebruik van leningen, waarbij het geld uiteindelijk weer terugkomt. Ook marktwerking wordt vaak genoemd als alternatief voor overheidsinterventie (Van Vugt, 1997, p. 39). De vraag is namelijk of financiële instrumenten ook wel echt werken. Zo kan beargumenteerd worden dat subsidie alleen effectief is als het voor de ontvanger de doorslaggevende reden is geweest om het besluit te nemen. Is dit niet het geval, dan is er sprake van een zogenoemd 'sinterklaaseffect'. Waarbij de ontvanger natuurlijk blij is met de 'gift', maar de subsidie het doel eigenlijk voorbij streeft (Hufen, 2007, p. 74). Ook Ringeling (2004) geeft aan dat het een nadeel van subsidie kan zijn dat actoren niet meer vanwege de intrinsieke waarde bepaalde activiteiten verrichten, maar vanwege het feit dat ze daarvoor gesubsidieerd worden. Dit kan zelfs leiden tot strategisch gedrag van actoren. Zo kunnen organisaties activiteiten gaan ontplooiën die de meeste subsidie opleveren (Ringeling, 2004, p. 166).

Zoals eerder beschreven kijkt de provincie Noord-Holland kritisch naar subsidie als sturingsinstrument. Zo is de provincie in 2006 gestart met het project Het Leertje van de Kraan, omdat de provincie op zoek was naar transparantere methoden van sturing, inrichting en beheersing van subsidiërelaties. Aanleiding hiervoor was onder andere dat in 2004 de Commissie Beleidsevaluatie geconstateerd heeft dat de effectiviteit van subsidiëregelingen lastig te bepalen is wanneer doelstellingen abstract en breed geformuleerd worden. Gevolg hiervan is dat de mate van doelbereiking dan niet te meten is (Provincie Noord-Holland, 2006). Naar aanleiding van dit project is de manier van subsidieverlening vernieuwd. Er wordt tegenwoordig strenger gelet op transparantie. Organisaties moeten inzichtelijk maken welke prestaties ze bieden en hoe het met het financiële aspect zit. Ook is besloten om niet meer van tevoren het gehele bedrag te betalen, 80% is nu het maximale bedrag dat vooraf mag worden uitgekeerd. Indien nodig wordt de rest na afloop uitgekeerd. Zo worden organisaties gestimuleerd om ook andere bronnen dan de provinciale subsidie aan te boren in het geval van een financieel tekort. Ook is de egaliseringsreserve ingevoerd. Dit houdt in dat geld dat partijen overhouden niet per se opgemaakt hoeft te worden, maar dat het onder bepaalde voorwaarden voor moeilijkere tijden bewaard mag worden. Dit is een prikkel om zuinig gedrag te belonen (Provincie Noord-Holland, 2008). Deze maatregelen hebben een sterk economisch karakter, aangezien het hierbij gaat om het zo efficiënt mogelijk inzetten van publieke gelden. Er is echter nog weinig bekend over de effectiviteit van subsidies ten opzichte van andere sturingsinstrumenten. Dit valt te verklaren doordat vaak onderzocht wordt of de doelstelling wel of niet bereikt wordt, terwijl er nauwelijks

wordt onderzocht of subsidie wel het juiste instrument was. Daar komt bij dat het bepalen van de optimale subsidiehoogte ook zeer bepalend is voor de (kosten)effectiviteit van subsidieverstrekking. Een te laag bedrag is niet aantrekkelijk genoeg om veranderingen teweeg te brengen, terwijl te hoge subsidies ook onwenselijk zijn vanwege het feit dat dan belastinggeld wordt verspeeld (Baarsma & Janssen, 2007, pp. 198-199). Geld speelt dus duidelijk een grote rol bij subsidieverstrekking. Vandaar dat subsidie als instrument ook een economische/financiële waarde heeft.

In de bovenstaande paragrafen zijn een aantal 'waarden' van subsidie naar voren gekomen. De verwachting is dat deze theoretische waarden ook in de praktijk terug te vinden zijn. Het is daarom interessant om te zien in hoeverre en op welke wijze de verschillende waarden van subsidie als instrument naar voren komen in de onderzoeksresultaten.

3.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

In deze paragraaf wordt ingegaan op de financiële/economische waarde van subsidie als sturingsinstrument door subsidie in een breder perspectief te plaatsen, namelijk de opkomst van New Public Management (NPM). Hierbij wordt ingegaan op de provincie Noord-Holland als organisatie en provinciale subsidie als sturingsinstrument. Daarna wordt de term 'governance' toegelicht, aangezien dit een belangrijke bestuurlijke vernieuwing is die na NPM in zwang is geraakt.

3.3.1 ONTSTAAN NEW PUBLIC MANAGEMENT

De nadruk op financiën, effectiviteit en doelmatigheid tegenwoordig is niet nieuw. Sinds de jaren '80 is NPM een trend. Het draait hierbij om de hervorming van de publieke sector, waarbij verondersteld werd dat de overheid als een bedrijf geleid zou kunnen worden. Rainey (1990) meent dat de opkomst van NPM te wijten is aan de groeiende impopulariteit van de overheid gedurende de jaren '60 en '70 (p. 157). Dit was het moment dat het besef kwam dat overheidssturing grenzen kent. Er was in die periode veel scepsis over waar de overheid toe in staat is. Dit kwam voornamelijk als reactie op de uitbreiding van overheidsbeleid, de snelle groei van de overheidsorganisatie, toename van de regelgeving en belastingdruk in de jaren '60 en '70. De overheid kon de hooggespannen verwachten van burgers niet waarmaken (Ringeling, 2004, pp. 43-45). NPM kan in die zin ook worden gezien als een poging om de publieke sector te bevrijden van haar oude, conservatieve imago (Vigoda, 2003, p. 15). En hiermee ook als reactie op de vermeende zwakte van het traditionele bureaucratische paradigma van openbaar bestuur (O'Flynn, 2007, p. 354). NPM kan geplaatst worden in het debat over verticale of horizontale sturing door de overheid. Zo worden de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw voornamelijk gekenmerkt door verticale overheidsplanning en staat het verticale maakbaarheidsideaal van de samenleving centraal. Terwijl vanaf de jaren '80 de overheid juist steeds meer een terugtrekkende beweging maakt. Hierbij worden er pogingen gedaan tot minder sturing, oftewel: horizontalisering. Dit is terug te zien in een verzakelijking van relaties tussen verschillende overheidsorganisaties, meer autonomie aan de markt en maatschappelijke organisaties (Kjaer, 2004, pp. 22-31).

Maar wat is NPM nu precies? Garson en Overman (1983) definiëren NPM als "an interdisciplinary study of the generic aspects of administration...a blend of the planning, organizing, and controlling functions of management with the management of human, financial, physical, information and political resources" (p. 278). Dit is een vrij brede, algemene perceptie van NPM die daardoor goed bruikbaar is voor dit onderzoek. Dit is echter niet de enige definitie van NPM, hier zijn in de loop der jaren verschillende nuances in aangebracht. NPM is in de praktijk van het openbaar bestuur vooral terug te vinden in het streven naar een meer bedrijfsmatige overheid (Korsten, 2011, p. 6). Dit valt ook terug te zien in de kerncomponenten die Hood (1991) toeschrijft aan het NPM paradigma. Deze componenten zijn: 'hands-on'

professioneel management, grotere nadruk op output controles, expliciete standaards voor het meten van performance, grotere concurrentie in de publieke sector, uitsplitsing van eenheden in de publieke sector, managementpraktijken van private sector stijlen en grotere discipline en spaarzaamheid bij gebruik van resources (Hood, 1991, pp. 4-5).

NPM wordt dus gekenmerkt door een grote nadruk op resultaatgerichtheid. Bij de beoordeling van prestaties horen niet de inzet van middelen en mensen (de input) centraal te staan, maar juist de producten van de organisatie en de effecten die de organisatie in haar omgeving bewerkstelligt (output en outcomes). Er is bij NPM dan ook veel aandacht voor bedrijfsmatig werken. Dit houdt in dat niet alleen het resultaat geldt (effectiviteit), maar dat ook de kosten die daaraan verbonden zijn van belang zijn (efficiency) (Bovens et al., 2007, pp. 258-259).

Hoewel de ideeën van NPM wijd verspreid zijn en elementen uit dit paradigma bij vele overheidsorganisaties terug te vinden zijn is er ook kritiek op NPM. Zo staat NPM bekend als vernieuwing van de publieke sector aan de hand van termen en denkbeelden vanuit de private sector. Maar dit punt wordt ook het zwaktepunt van NPM genoemd. Want zijn de principes van de private sector eigenlijk wel toe te passen op de overheid? De overheid is immers geen bedrijf dat een winst oogmerk voor ogen heeft. Daar komt bij dat de overheid juist zaken probeert te realiseren die haaks staan op commerciële doeleinden, zoals bijvoorbeeld het zorgen voor onderwijs en aanleg van wegen (Korsten, 2011, p. 7). Deze nadruk op business waarden zoals kosteneffectiviteit, functionele rationaliteit en productiviteit staat juist in scherp contrast met de traditionele democratische waarden van openbaar bestuur. Dit zijn de waarden publieke ethiek, politieke democratie en bescherming van goederen en leven (Skalen, 2004, p. 251). Het is dus maar zeer de vraag of maatschappelijke doelen wel 'efficiënt' en 'effectief' behaald kunnen worden, aangezien er hierbij sprake is van een zeker spanningsveld tussen maatschappelijk belang en efficiency, transparantie en doelmatigheid. Bevir (2009) stelt zelfs dat NPM er niet in is geslaagd om het doel van vergrootte effectiviteit en vermindering van kosten te bereiken. Kritiek hierbij is dat NPM de accountability en de ethiek van overheidsdiensten heeft verzwakt. En dat de bureaucratie zelfs is toegenomen door nieuwe systemen van auditing en accounting (Bevir, 2009, p. 144). Het NPM paradigma berust op een economische fundatie. Die is niet altijd verenigbaar met de maatschappelijke en sociale fundatie van de overheid.

3.3.1.1 NPM, SUBSIDIE EN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Bepaalde elementen van NPM zijn ook terug te vinden bij de provincie Noord-Holland. Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat bij NPM een scheiding van uitvoering en beleid wordt gerealiseerd en dat de overheid zich moet richten op het sturen op resultaten en doelen. Hierbij is de gedachte dat een scheiding van uitvoering en beleid leidt tot vermindering van onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit is ook gebeurd in het geval van de provincie Noord-Holland. Zo zijn de sectoren Beleid en Subsidies, Vergunningen en Toezicht van elkaar gescheiden. Er bestaat echter wel een samenwerkingsverband tussen de sector Subsidies en Beleid. Hierbij is de sector Beleid verantwoordelijk voor de keuze voor instrumenten, de beleidsontwikkeling en het bestuurlijk akkoord hiervan. Vanuit de provincie wordt het wenselijk geacht dat bij het opstellen van een voorstel over de inzet van subsidiemiddelen en een concrete uitvoering hiervan de sector Subsidies, of Juridische dienstverlening, om advies te vragen over welk instrument het meest effectief is en welke voor- en nadelen er aan de verschillende vormen van subsidies verbonden zijn (Provincie Noord-Holland, 2012). Zoals eerder beschreven startte de provincie Noord-Holland het project Leertje van de Kraan voor transparantie, beheersing en effectiviteit van subsidieverstrekking begon in 2006 (Provincie Noord-Holland, 2006). In 2012 is het adequaat verstrekken van provinciale subsidies in een nieuwe fase gekomen met het evaluatiekader subsidies. Dit evaluatiekader is tot stand gekomen naar aanleiding van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de doeltreffendheid van provinciale subsidies. In het licht van dat onderzoek wordt nu extra aandacht besteed aan de evaluatie van subsidies om zo na te gaan of het verstrekken van subsidies inderdaad heeft geleid tot het behalen van beoogde doelen en prestaties (Provincie Noord-Holland, 2012). Hierbij wordt ook

rekening gehouden met efficiency, transparantie en kostenbesparingen. Dit past binnen de principes van NPM waarbij bedrijfsmatig werken centraal staat met een nadruk op effectiviteit en efficiency. Als opdrachtgever voor het collectief personenvervoer is de provincie bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het busvervoer. Hierbij ligt een grote nadruk op effectiviteit en efficiency. De bus moet immers zo betrouwbaar mogelijk rijden, tegen een zo laag mogelijke prijs. Dit wordt gemeten. Daarnaast wordt samengewerkt met de private sector in de vorm van een busmaatschappij die gespecialiseerd is in personenvervoer.

3.3.2. GOVERNANCE

Na de opkomst van NPM in de jaren tachtig wordt vanaf de jaren negentig volop gesproken over 'governance' (Bovens et al., 2007, p. 47). Hierbij wordt er verwezen naar een "new method by which society is governed" (Rhodes, 2007, p. 1246). De term governance werd in de jaren zeventig echter al voor het eerst gebruikt als alternatief voor public administration (openbaar bestuur) door Harlan Cleveland (1972), waarbij hij aangaf: "What the people want is less government and more governance" (Fredrickson, 2005, p. 2 in Bekkers, Dijkstra, Edwards en Fenger, 2007, p. 14). Er is hierbij sprake van een paradigmaverschuiving van 'government' naar 'governance' (o.a. Bovens et al, 2007, Héritier, 2002, Hajer en Wagenaar, 2003). In het traditionele 'government' perspectief stond de gedachte centraal dat 'de overheid' in staat moest zijn om effectief te interveniëren bij maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Deze overheidsinterventies werden vanuit een centrale en hiërarchische positie, los van de maatschappij, uitgevoerd aan de hand van beleidsdoelen zoals die in een beleidsplan waren opgesteld (Fenger en Bekkers, 2007, p. 16). In de jaren negentig groeit echter het besef dat 'de staat' als centraal bestuursorgaan van 'de samenleving' niet bestaat (Bovens et al., 2007, p. 46). Fenger en Bekkers (2007) geven aan dat de overheid in het nieuwe 'governance paradigma' een conglomeraat van actoren is in plaats van één geheel en dat de overheid niet de enige actor is die probeert om sociale ontwikkelingen te beïnvloeden. Tevens vinden overheidsinterventies plaats in een beleidsnetwerk, waarbij resourceafhankelijkheid en strategisch gedrag belangrijke elementen zijn (p. 17). Deze definitie van governance komt grotendeels overeen met de governance definitie die Rhodes (2000) hanteert, waarbij governance refereert naar "self-organizing, interorganizational networks" (p. 346). Deze netwerken bezitten de volgende kenmerken: 1) onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties waarbij governance breder is dan government aangezien het ook niet statelijke actoren betreft. De grenzen tussen de private sector, publieke sector en de vrijwilligerssector verschuiven hierdoor en worden ondoorzichtig, 2) Continue interacties tussen netwerkliden, veroorzaakt door de behoefte om resources uit te wisselen en over gedeelde doelen te onderhandelen, 3) Spel-achtige interacties, gebaseerd op een basis van vertrouwen en gereguleerd door de regels van het spel die overeengekomen zijn door netwerkparticipanten, 4) Een significante mate van autonomie van de staat. Netwerken zijn hierbij geen verantwoording schuldig aan de staat. Tevens zijn de netwerken zelforganiserend. Hoewel de staat geen soevereine, bevoorrechte positie bezit kan de staat indirect en imperfect netwerken sturen (Rhodes, 2000, p. 246).

Ferlie en Andresani (2006) stellen dat het governance paradigma onder meer een reactie is op de zwaktepunten van de NPM stijl van hervorming, zoals bijvoorbeeld de top-down georiënteerde hervormingsstijl, die na verloop van tijd steeds sterker naar voren kwamen. Anders dan bij NPM ligt de nadruk in het governance paradigma niet op markten of hiërarchie, maar op de inclusie van meerdere stakeholders en groter gebruik van netwerken. Daarnaast is er binnen het governance perspectief meer aandacht voor het veilig stellen van support voor verandering onder overheidsmedewerkers dan tijdens de managerial geleide hervormingen binnen het NPM tijdperk het geval was (Ferlie en Andresani, 2006, p. 391). Koppenjan en Klijn (2004) geven tevens aan dat bij NPM de nadruk op bedrijfsmatig werken, publiek ondernemerschap, klantgerichtheid, concurrentie en resultaatgerichtheid ligt. Het aangaan van overeenkomsten en uitvoering door derden zijn om deze reden logische sturingsinstrumenten binnen NPM (Koppenjan en Klijn, 2004). Subsidieverstrekking kan hier ook onder geschaard worden. Voor een succesvolle toepassing van NPM is het hierbij van belang dat hierbij wordt

voldaan aan twee randvoorwaarden: een duidelijke productspecificatie om zo het proces te kunnen evalueren en monitoren. Het lijkt erop dat NPM gezien deze voorwaarden vooral effectief is bij maatschappelijke problemen waarbij de betrokken actoren eensgezind zijn over de aard van het vraagstuk en de gekozen oplossingsrichting (Movisie, 2010, p. 13). Bij governance staan netwerken centraal, governance wordt dan ook wel 'netwerkmanagement' genoemd (Bovens et al., 2007, p. 46). De nadruk ligt dan ook op horizontale vormen van sturing om de samenwerking tussen actoren te bevorderen (Movisie, 2010, p. 13).

3.4 SAMENVATTING

In dit theoretisch kader zijn de belangrijkste kernthema's van dit onderzoek behandeld. Deze theoretische concepten worden gebruikt om de onderzoeksresultaten te kunnen analyseren, begrijpen en te verklaren. Het gaat hierbij om de thema's samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten, de verschillende waarden van subsidie als sturingsinstrument en NPM. Deze thema's spelen een centrale rol in de onderzoeksresultaten.

In dit hoofdstuk is tevens antwoord gegeven op de theoretische deelvraag: *Hoe kan de waarde van subsidie als instrument geduid worden vanuit de literatuur?*

Op basis van de bestudeerde literatuur is er een indeling gemaakt in verschillende 'waarden' die subsidie kan hebben: historische waarde van subsidie, maatschappelijke waarde van subsidie, bestuurlijke/politieke waarde van subsidie en financiële/economische waarde van subsidie.

Subsidie is als sinds het midden van de 19^e eeuw een belangrijk beleidsinstrument van de overheid (Jacobs, 1998, p. 1) en is dat nu nog steeds, ondanks dat er veel kritiek is geuit op subsidieverstrekking. Dat subsidie nog steeds veelvuldig wordt ingezet om beleidsdoelen te realiseren, kan komen doordat er sprake is van een 'retoriek van nostalgia'. Hierbij blijft men subsidies verdedigen, ook al is de huidige situatie veranderd (Pickett, 2007, pp. 141-142). Hierin ligt de historische waarde van subsidie. Aangezien subsidie ingezet kan worden om maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen heeft subsidie ook een zekere maatschappelijke waarde. De setting van subsidierelaties tussen twee decentrale overheden is per definitie politiek. Dit houdt in dat subsidie ook strategisch kan worden ingezet, om bijvoorbeeld de relatie met een organisatie in stand te houden of te versterken door subsidie aan te bieden (Houthakker, 1972; in Schwartz & Clements, 1999, p. 126). Dit geeft duidelijk aan dat subsidie een sterk sturingsmiddel is, dat gebruikt wordt om invloed uit te oefenen. Subsidie heeft in die zin een bestuurlijke/politieke waarde. Subsidie heeft tot slot ook een financiële/economische waarde, waarbij het beoogde gedrag alternatief aantrekkelijker gemaakt wordt door het bieden van geld als hulpbron (Van den Heuvel, 2005, p. 26). Bij subsidieverstrekking wordt vaak nog steeds deze instrumentele relatie tussen geld en gedrag verondersteld, terwijl onder meer Van den Bos (2011) en Pink (2009), aangeven dat mensen hun gedrag lang niet altijd aanpassen aan extrinsieke stimulansen om zo het eigenbelang te maximaliseren. Subsidieverstrekking heeft ook een sterk economisch karakter, aangezien het gaat om het zo efficiënt mogelijk inzetten van publieke gelden. Men wil tegen zo min mogelijk kosten een zo groot mogelijk resultaat behalen. Hoewel het natuurlijk de vraag blijft of maatschappelijk doelen 'efficiënt' of 'effectief' behaald kunnen worden, speelt geld (uitgeven) wel degelijk een grote rol bij subsidieverstrekking.

4 METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk omvat de verantwoording van de methodologische keuzes die gemaakt zijn bij het uitvoeren van het onderzoek. Allereerst wordt verantwoord waarom er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Hierna wordt de methode van dataverzameling, onderzoekspopulatie en het proces van data-analyse besproken. Tot slot is er aandacht voor de kwaliteit van het onderzoek. Hierbij wordt een aantal kwaliteitscriteria toegelicht.

4.1. ONDERZOEKSSTRATEGIE

Bij het opzetten van een onderzoeksdesign draait het om keuzes maken en het verantwoorden van gemaakte keuzes (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 2). Een belangrijke eerste keuze hierbij is de keuze voor een onderzoeksstrategie. Hierbij zijn grofweg twee verschillende onderzoeksstrategieën te onderscheiden: het doen van kwalitatief of kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek is voornamelijk gericht op het opstellen en toetsen van vooraf opgestelde hypothesen. Terwijl kwalitatief onderzoek zich voornamelijk richt op het beschrijven en begrijpen van een bepaald fenomeen, zonder hierbij vooropgestelde hypothesen te hanteren (Boeije, 2008, p. 18). Kwalitatief onderzoek kan als volgt gedefinieerd worden:

“In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren” (Boeije, 2008, p.27).

Naar aanleiding van de gekozen invalshoek en de geformuleerde onderzoeksvragen is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Bij dit onderzoek staat namelijk het perspectief van medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten in de provincie Noord-Holland centraal.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een interpretatieve benadering. Het uitgangspunt van deze interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek is het specifieke karakter van de sociale werkelijkheid. Hierbij wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat ‘de externe werkelijkheid’ niet bestaat. Mensen geven betekenis aan hun sociale omgeving, delen deze betekenissen en construeren zo een gezamenlijke werkelijkheid (Boeije, 2008, p. 20). Er bestaat dus niet slechts één waarneembare waarheid. ‘Feiten’ hebben slechts betekenis in een netwerk van waarden. Bij deze opvatting wordt de werkelijkheid dus gezien als contextueel, meervoudig en sociaal geconstrueerd (Smaling, 2010, p. 23). Oftewel: “seeing, in other words, is always partial” (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 79).

Betekenisgeving staat bij kwalitatief onderzoek dus centraal. Het basisidee van betekenisgeving is dat realiteit een voortdurende prestatie is die voortkomt uit pogingen om orde te creëren en om retrospectief sense te maken van wat er gebeurt (Weick, 1993, pp. 635). Zoals ook in het theoretisch kader is aangegeven, is betekenisgeving altijd retrospectief (Weick, 1995, in Seligman, 2006, p. 111). Het verleden speelt altijd mee in het heden. Dit is een belangrijk punt, aangezien de waarde die mensen toekennen aan (veranderingen omtrent) subsidie als instrument ook afhankelijk zijn van hun ervaringen uit het verleden. Een ander belangrijk punt is het gegeven dat betekenisgeving gegrond is in identiteitsvorming. Dat wil zeggen dat een primair doel van betekenisgeving het creëren van identiteiten voor zichzelf en anderen is (Weick, 1995, pp. 18-24). Dit is van belang, aangezien het binnen dit onderzoek gaat om medewerkers van organisaties. Zij geven betekenis aan zaken in de context van de organisatie waar ze deel uit van maken. Zo is het aannemelijk dat hun positie, en hiermee ook hun identiteit

als ambtenaar van invloed is op hun waardering van subsidie als instrument en de relatie tussen provincie-gemeente.

4.1.1. EXPLORATIEF ONDERZOEK

Het onderzoek is exploratief van aard, aangezien er nog maar weinig wetenschappelijke kennis bestaat over de (subsidie)relatie tussen provincie en gemeenten. Het onderzoek is gestart naar aanleiding van een vraag vanuit de provincie Noord-Holland om meer inzicht te genereren in de subsidieverstrekking vanuit de provincie Noord-Holland richting gemeenten. Dit was een zeer breed uitgangspunt. Vandaar dat het onderzoek is afgebakend tot een specifiek onderzoeksveld met een duidelijke afgebakende onderzoekspopulatie. Deze afbakening komt voort uit een iteratief proces. Dit houdt in dat tijdens het verzamelen van gegevens er steeds analyses zijn gemaakt. Op basis van deze vernieuwde inzichten zijn weer nieuwe gegevens verzameld (Van IJzendoorn, 1988, p. 283). Aan de hand van deze vernieuwde inzichten zijn de onderzoeksvragen meermaals aangepast, om tot onderzoeksvragen te komen die aansluiten bij de praktijksituatie.

4.1.2. CASE STUDY

Het onderzoek kan getypeerd worden als een case study, aangezien een specifieke situatie onderzocht is. Hierbij is de volgende definitie van een case study aangehouden: "... a method involving systematically gathering enough information about a particular person, social setting, event or group to permit the researcher to effectively understand how the subject operates or functions" (Berg, 2009, p. 317).

Het onderzoek richt zich specifiek op de provincie Noord-Holland, sector Verkeer & Vervoer waarbij de casus 'Uitvoeringsregeling subsidie Quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2012 en 2013' centraal staat. Onderzoeksthema's zijn subsidie als sturingsinstrument en de subsidierelatie tussen de provincie Noord-Holland en gemeenten in de provincie Noord-Holland. Vandaar dat ook gemeenten (gemeente Haarlem, Alkmaar, Hilversum en Velsen) meegenomen zijn in het onderzoek. De gegevens over de casus zijn op verschillende niveaus verzameld en geanalyseerd (Boeije, 2008, p. 21). Het gaat hierbij om het organisatieniveau (de provincie Noord-Holland en gemeenten) en het niveau van de medewerkers (van zowel de provincie als gemeenten) binnen de afdeling Verkeer & Vervoer. Daarnaast zijn meerdere methoden van dataverzameling toegepast: interviews, literatuurstudie en documentenanalyse. De casus is vanuit verschillende invalshoeken belicht, waarbij rekening is gehouden met de context; de casus is dus niet geïsoleerd bestudeerd van de relevante omgeving (Boeije, 2008, p. 22).

4.2. DATAVERZAMELING

Om de onderzoeksvragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden is er bij dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende dataverzameling methodes, zoals documentenanalyse, literatuurstudie en semi-gestructureerde interviews.

4.2.1. ANALYSE VAN DE BESTAANDE DATA EN LITERATUURSTUDIE

In de exploratieve fase van het onderzoek stond met name het zoeken naar relevante data en het analyseren van deze data centraal. Hierbij is naast wetenschappelijke literatuur ook gebruik gemaakt van bestaande documenten, zoals beleidsplannen, nota's, kaderbrieven en onderzoeken die binnen de provincie Noord-Holland zijn uitgevoerd.

Bij het zoeken naar informatie stond informatie vinden over subsidieverstrekking en dan met name subsidieverstrekking richting gemeenten centraal. Deze documentanalyse heeft geholpen bij het inkaderen van het onderzoek. Uit de informatie van onder andere de website van de provincie en uit verschillende documenten die gevonden zijn via het netwerk van de provincie bleek dat voornamelijk op het gebied van Verkeer & Vervoer subsidierelaties met gemeentes

worden onderhouden. Dit is dan ook uiteindelijk de sector geworden waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd.

Voorafgaand aan het empirische gedeelte van het onderzoek is er ook gezocht naar wetenschappelijke literatuur over onderwerpen als 'subsidie als sturingsinstrument', de 'rol, taak en positie van de provincie' en 'New Public Management'. Uit deze zoektocht is een aantal adequate begrippen en aanknopingspunten gekomen dat als zoeklicht voor het onderwerp heeft gefungeerd. Dit worden ook wel 'sensitizing concepts' genoemd (Boeije, 2008, p. 81). Op basis van deze 'sensitizing concepts' is een eerste versie van het theoretisch kader tot stand gekomen.

Na uitvoering van het empirische gedeelte van het onderzoek is het theoretisch kader verder uitgebreid, aangescherpt en verfijnd. Deze analysewerkwijze is gebaseerd op het principe van constante vergelijking. Hierbij worden dataverzameling- en analyse met elkaar afgewisseld, om nieuwe inzichten te verkrijgen en toe te passen (Boeije, 2008, p. 75). Op basis van deze nieuwe inzichten en de vernieuwde onderzoeksvragen is het definitieve theoretische kader voornamelijk gericht op 'de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten', 'de waarde van subsidie als sturingsinstrument' en 'New Public Management'. Literatuur over deze onderwerpen is voornamelijk gezocht via Google Scholar en de universiteitsbibliotheek. Hierbij is onder andere gezocht via de zoektermen 'subsidie als sturingsinstrument', 'subsidy', 'provincie', 'decentrale overheden', 'relatie bestuurlijke overheidslagen', 'Huis van Thorbecke', 'collaboration in public sector', 'samenwerking', 'legitimacy', 'trust' en 'New Public Management'. Dit zijn voorbeelden van slechts een aantal gebruikte zoektermen. Daarnaast is ook veel literatuur gevonden door verder te zoeken in de bibliografie van artikelen. Verder is een aantal artikelen en boeken aangeraden door mijn scriptiebegeleidster. Deze uitgebreide zoektocht naar relevante literatuur heeft geleid tot het uiteindelijke theoretisch kader. Hierbij verliep met name de zoektocht naar theorie over subsidieverstrekking aanvankelijk moeilijk. De eerste verkennende zoektochten naar literatuur over subsidie als instrument leverden eerst voornamelijk algemeenheden op over wat voor soort instrument subsidie is. Daarop is besloten om het onderwerp breder te trekken en om de literatuur uitgebreid te analyseren. Dit leverde uiteindelijk een breder, genuanceerder beeld op van subsidieverstrekking.

4.2.2. INTERVIEWS

In de exploratieve fase van het onderzoek zijn oriënterende gesprekken gevoerd met een aantal medewerkers van de provincie Noord-Holland. Deze gesprekken zijn gevoerd om in kaart te brengen welke vraagstukken actueel zijn binnen de provincie Noord-Holland en welke sector het meest geschikt en toepasselijk is om het onderzoek uit te voeren. In totaal zijn er zeven van deze informele interviews gehouden met medewerkers uit verschillende sectoren. Het betreft medewerkers uit de sectoren Kennis & Beleid, Cultuur & Cultuurhistorie, Verkeer & Vervoer en Ruimtelijke inrichting & Wonen. Dit waren verkennende open interviews, waarbij geen gebruik is van een topiclijst. Op basis van deze gesprekken is besloten om het onderzoek te richten op Verkeer & Vervoer, aangezien binnen deze sector meerdere subsidierelaties tussen de provincie en gemeenten bestaan.

SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

Het empirische gedeelte van het onderzoek is voornamelijk vormgegeven door het afnemen van semi-gestructureerde interviews. Bij dit type interview wordt er richting aan het gesprek gegeven door van te voren opgestelde topics en vragen die zijn weergegeven in een topiclijst. De volgorde van de gestelde vragen staat niet vast. Er is ook ruimte voor de respondent om zelf onderwerpen aan te dragen of om dieper in te gaan op bepaalde vraagstukken (Berg, 2009, p. 107). Van belang hierbij is dat de vragen die gesteld worden binnen het referentiekader van de respondent passen (Boeije, 2008, p. 58). Hiermee is rekening gehouden bij het opstellen van de topiclijst. De topiclijst is verder gebaseerd op data die verkregen zijn in de explorerende fase. Daarnaast bevat de topiclijst onderwerpen die meehelpen bij het beantwoorden van de vraagstelling.

Om geen kostbare informatie verloren te laten gaan, zijn alle interviews opgenomen met behulp van een opnamerecorder. Dit is ook gedaan om de gesprekken naderhand te kunnen transcriberen, om zo letterlijk weer te kunnen geven wat respondenten gezegd hebben. Aan het begin van elk interview is er aan de respondent toestemming gevraagd om het gesprek op te nemen. Hier heeft niemand bezwaar tegen gemaakt. Bij alle interviews is verder benadrukt dat de verkregen informatie vertrouwelijk behandeld wordt.

4.2.3 ONDERZOEKSPOPULATIE

Aangezien bij dit onderzoek de subsidierelatie tussen de provincie en de gemeenten centraal staat zijn zowel medewerkers van de provincie Noord-Holland als medewerkers van een aantal gemeenten uit de provincie Noord-Holland onderzocht.

Het onderzoek richt zich specifiek op de sector Verkeer & Vervoer, vandaar dat ervoor gekozen is om alleen medewerkers te interviewen die werkzaam zijn in die sector. Voor de keuze van de respondenten heeft de casus 'Uitvoeringsregeling subsidie Quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2012 en 2013' een bepalende rol gespeeld. Om het onderzoek te specificeren is er namelijk voor gekozen om medewerkers te interviewen die direct of indirect betrokken zijn geweest bij deze uitvoeringsregeling. Op basis van de regeling is ook een selectie gemaakt van gemeenten die meegenomen zijn in het onderzoek. Hierbij is gekeken naar welke gemeenten in zowel 2012 als 2013 op de knelpuntenlijst van de Quick win doorstromingsmaatregelen stonden en subsidie hebben aangevraagd en gekregen. Het ging hierbij om de gemeenten Velsen, Haarlem, Alkmaar en Hilversum.

De selectie van respondenten is voornamelijk tot stand gekomen op basis van de sneeuwbalmethode. Dit houdt in dat respondenten verkregen worden doordat namen van mogelijke respondenten worden doorgegeven door oude contacten (Boeije, 2008, p. 53). Via de informele gesprekken in de oriënterende fase in het onderzoek waren er al contacten gelegd met medewerkers van de sector Verkeer & Vervoer. Via deze contacten, en op basis van wel of geen connectie met de Quick Win Doorstromingsmaatregelen, zijn uiteindelijk alle respondenten verkregen. Dit geldt voor zowel de medewerkers van de provincie Noord-Holland als voor de medewerkers van de verschillende gemeenten.

In totaal zijn er zestien semi-gestructureerde interviews afgenomen. Hierbij zijn er acht medewerkers van de provincie Noord-Holland geïnterviewd, zes medewerkers van de gemeenten en is er één persoon van de reizigersvereniging Rover geïnterviewd. Hoewel dit interview extra informatie heeft verschaft over de casus Quick win doorstromingsmaatregelen, is uiteindelijk besloten de data uit dit interview niet op te nemen in het resultaten en analysehoofdstuk, aangezien deze persoon geen deel uitmaakt van de provincie of een gemeente.

Bij de provincie Noord-Holland zijn vijf medewerkers van de sector Verkeer & Vervoer geïnterviewd. Daarnaast zijn nog twee medewerkers van de sector Subsidies geïnterviewd en is er gesproken met één juridisch adviseur. De keuze voor deze medewerkers komt voort uit het selectie criterium dat de medewerkers werkzaam moeten zijn in de sector Verkeer & Vervoer en/of betrokken moeten zijn geweest bij de Quick Win Doorstromingsmaatregelen. Door deze selectiecriteria was het aantal te interviewen respondenten beperkt. Voordeel van deze methode is echter wel dat de respondenten een goede afspiegeling vormen van de onderzochte doelgroep.

In totaal zijn zeven medewerkers van vier verschillende gemeenten geïnterviewd. Het gaat hierbij om drie medewerkers van de gemeente Haarlem en twee medewerkers van de gemeente Alkmaar. Bij de andere gemeenten, Velsen en Hilversum, is telkens één medewerker geïnterviewd. Al deze medewerkers zijn werkzaam op het gebied van Verkeer & Vervoer en zijn bekend met de Quick Win Doorstromingsmaatregelen. Het oorspronkelijke plan was om van elke gemeente twee personen te interviewen. Door omstandigheden is dit echter niet gelukt. Dit kwam onder andere doordat één persoon niet gereageerd heeft op de uitnodiging om deel te

nemen aan het onderzoek. Daarnaast bleek één persoon, wiens naam was doorgekregen via de sneeuwbal-methode, toch niet de aangewezen persoon om te interviewen in het kader van dit onderzoek. Een beperking van de gekozen onderzoekseenheden was hierbij ook dat er relatief weinig beleidsmedewerkers op het gebied van Verkeer & Vervoer zijn bij gemeenten, zeker wanneer het gaat om medewerkers die bekend zijn met de Quick Win Doorstromingsmaatregelen.

De keuze voor het onderzoeken van medewerkers van de provincie en gemeenten komt voort uit een tweetal zaken. Ten eerste is hiervoor gekozen uit praktische overwegingen. Medewerkers zijn over het algemeen sneller en makkelijker te bereiken dan bestuurders zoals bijvoorbeeld Provinciale Statenleden. Een belangrijker argument is echter dat de medewerkers van zowel de provincie als gemeenten direct in aanraking komen met subsidie als instrument en hier dus meer praktijkervaring mee hebben dan bestuurders. Hier komt bij dat het provinciaal bestuur maar voor vier jaar politieke legitimiteit heeft, terwijl medewerkers over het algemeen veel langer bij een organisatie werken. Ambtenaren worden immers niet voor niets de vierde macht genoemd.

4.3 DATA-ANALYSE

Een essentieel onderdeel van kwalitatief onderzoek is het analyseren van data. Analyseren kan als volgt worden gedefinieerd: “Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling”(Boeije, 2008, p. 63).

Dataverzameling en data-analyse zijn echter niet los van elkaar te zien. Zo is het kenmerkend voor kwalitatief onderzoek om fases van dataverzameling en data-analyse af te wisselen (Boeije, 2008, p. 73). Dit is ook bij dit onderzoek aan de orde geweest. Na het afnemen van een interview werden telkens nieuwe inzichten verkregen. Deze nieuwe inzichten zijn meegenomen in de verdere dataverzameling- en analyse.

Om de data te kunnen analyseren zijn alle interviews letterlijk uitgetypt. Dit was mogelijk omdat alle interviews waren opgenomen met een opnamerecorder. Deze gegevens zijn vervolgens ingevoerd in het kwalitatieve data-analyse software programma NVivo10. Met behulp van dit programma zijn de interviews met elkaar vergeleken en gecodeerd. Hierbij zijn de data van de medewerkers van de provincie en gemeenten apart gecodeerd om deze gemakkelijker met elkaar te kunnen vergelijken.

Strauss & Corbin (1998) maken een onderscheid in drie typen codering. Deze drie typen zijn: open codering, axiale codering en selectieve codering. Er is gebruik gemaakt van al deze soorten codering. Zo is er allereerst gebruik gemaakt van open codering. Dit houdt in dat alle gegevens nauwkeurig zijn gelezen en zijn ingedeeld in relevante fragmenten. Aan deze fragmenten zijn codes toegekend, waardoor in NVivo10 automatisch een codeboom ontstond. Na deze open codering zijn de gegevens axiaal gecodeerd. Dit houdt in dat het aantal codes gereduceerd is en er een onderscheid is gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke elementen van het onderzoek. Als laatste is er selectief gecodeerd. In deze fase is er structuur in de gegevens aangebracht, waarbij verschillende verbanden zijn aangebracht (Boeije, 2008, pp. 85-106). Hierbij heeft eigen interpretatie een grote rol gespeeld. In de interview kwamen bijvoorbeeld meerdere nadelen van subsidieverstrekking en mindere kanten van de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten naar voren. Deze voorbeelden zijn geïnterpreteerd en gecodeerd als spanningsvelden. Zo zijn uiteindelijk aan de hand van de interpretatie, ordening en codering van de data de uiteindelijke resultaten tot stand gekomen.

4.4 KWALITEITSCRITERIA

De kwaliteit van een onderzoek wordt veelal gemeten aan de hand van de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid en validiteit. Het criterium betrouwbaarheid gaat over de vraag of het onderzoek herhaalbaar is. Betrouwbare dataverzamelmethode moeten leiden tot dezelfde uitkomsten bij herhaling van het onderzoek (Boeije, 2008, p.145). Validiteit gaat over de vraag of de onderzoeker daadwerkelijk meet of verklaard wat hij/zij daadwerkelijk wil verklaren of meten (Boeije, 2008, p.145). Schwartz-Shea & Yanow (2012) geven aan dat deze criteria met name geschikt zijn in de context van positivistische assumpties over de stabiliteit van de sociale wereld en de mogelijkheid van onderzoekers om deze wereld te kunnen kennen (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 94). Ook Krefting (1991) geeft aan dat deze criteria voornamelijk geschikt zijn voor kwantitatief onderzoek en in mindere mate voor kwalitatief onderzoek. Vandaar dat Guba & Lincoln (1989) nieuwe kwaliteitscriteria hebben ontwikkeld die specifiek zijn toegespitst op kwalitatief onderzoek. Zij gaan uit van zogenoemde 'trustworthiness criteria'. Het gaat hierbij om de volgende criteria: credibility, transferability, dependability en confirmability (Guba & Lincoln, 1989, in Smaling, 2010, p. 27). Het doel van deze criteria is om de 'trustworthiness' van de analyse van de onderzoeker te onderzoeken. Hierbij is het doel van interpretatief onderzoek niet het testen van hypothesen en modellen, maar het begrijpen van menselijke betekenisgeving in een bepaalde context. Het draait hier met name om de logica en de verklarende samenhang van het onderzoek en de data-analyse (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 108).

Bij de 'trustworthiness' criteria zijn parallellen te onderscheiden met de criteria voor kwantitatief onderzoek: betrouwbaarheid, interne validiteit, externe validiteit en objectiviteit. Zo toont 'credibility' gelijkheid met interne validiteit. Het draait er bij 'credibility' echter om het laten zien dat er meerdere versies van de werkelijkheid zijn, die ook tegenstrijdig kunnen zijn (Smaling, 2010, p. 27). Dit is ook bij dit onderzoek aan de orde, aangezien het onderwerp vanuit meerdere perspectieven is onderzocht. Tevens is er gekeken naar de aard van de verschillen en is er gepoogd een verklaring te vinden voor de verschillende perspectieven en tegenstrijdigheden. 'Transferability' komt overeen met externe validiteit. Het gaat er hierbij niet om dat een onderzoek generaliseerbaar is, maar dat resultaten overdraagbaar zijn naar andere situaties. Dit kan alleen als de verzamelde data 'rijk' genoeg is (Smaling, 2010, p. 27). Dit is ondervangen door onder andere de afwisseling van dataverzameling en data-analyse. Zo zijn tussentijdse interpretaties in het vervolg van het onderzoek getoetst. Mede door de flexibele dataverzameling kon op alle relevante topics worden ingespeeld. Hierdoor is het aannemelijk dat de belangrijkste thema's rondom het onderzoeksonderwerp zijn behandeld. Verder zijn de interviews letterlijk uitgetypt, hierdoor kon worden nagegaan hoe de vragen precies zijn gesteld en hoe er is doorgevraagd. Door een combinatie van kwalitatieve interviews en documentenanalyse zijn er 'rijke' data verzameld en geanalyseerd, waardoor het aannemelijk is dat de resultaten van dit onderzoek overdraagbaar zijn naar andere soortgelijke situaties. 'Dependability' is vergelijkbaar met betrouwbaarheid. Bij 'dependability' draait het er echter om dat alle data en stappen in het onderzoek goed gedocumenteerd worden, zodat buitenstaanders het onderzoeksproces kunnen evalueren (Smaling, 2010, p. 27). Dit is gedaan door alle interviews op te nemen en te transcriberen. Daarna zijn alle data geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma NVivo10. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende vormen van coderen. Zo is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de data is geordend en hoe er uiteindelijk tot de uiteindelijke resultaten is gekomen. 'Confirmability' is tot slot overeenkomstig met objectiviteit. Als onderzoeker bij kwalitatief onderzoek kun je niet objectief zijn, maar het is wel zaak om persoonlijke waarden niet te laten overheersen. Hierbij is openheid van belang, anderen moeten jouw keuzes en beslissen kunnen nagaan (Smaling, 2010, p. 27). Om deze reden is op aanvraag alle data beschikbaar. Elke onderzoeker neemt eigen assumpties en ideeën mee naar het onderzoeksveld. Zo wordt er altijd met een bepaalde 'bril' naar de werkelijkheid gekeken. Je maakt immers altijd een versimpeling van de werkelijkheid. Deze verschillende zienswijzen bieden een specifieke kijk op de werkelijkheid, waarbij bepaalde zaken worden uitgelicht en andere zaken worden onderbelicht (Morgan, 2006). Dit is ook het geval geweest bij

dit onderzoek. Uiteindelijk zijn de data naar eigen inzicht geïnterpreteerd. Het gaat hierbij om een dubbele hermeneutiek, aangezien er een interpretatie geleverd wordt van een reeds geïnterpreteerde wereld (Boog, 2007, p. 16).

5 RESULTATEN & ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten uiteengezet. Deze onderzoeksuitkomsten worden gerelateerd aan de literatuur. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens antwoord gegeven op de volgende drie deelvragen:

2. *Welke waarde hechten medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten uit de provincie Noord-Holland aan subsidie als sturingsinstrument?*
3. *Op welke wijze past subsidieverstrekking bij de provincie Noord-Holland als organisatie?*
4. *Op welke wijze is subsidieverstrekking van invloed op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer?*

De casus Quick win doorstromingsmaatregelen loopt hierbij als een rode draad door het hoofdstuk heen en wordt als referentiekader van de respondenten gebruikt. In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de provinciemedewerkers en gemeentemedewerkers. De respondenten zijn genummerd, om zo aan te geven welke respondent wat gezegd heeft.

5.1 WAARDE VAN SUBSIDIE

In deze paragraaf wordt de deelvraag *Welke waarde hechten medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten uit de provincie Noord-Holland aan subsidie als sturingsinstrument?* beantwoord. Deze deelvraag wordt behandeld aan de hand van een aantal thema's dat uit de interviews naar voren is gekomen, te weten subsidie als sturingsinstrument en de veranderende kijk op subsidie als sturingsinstrument.

5.1.1. SUBSIDIE ALS STURINGSINSTRUMENT

Alle geïnterviewde medewerkers van zowel de provincie als de gemeenten hebben beroepsmatig met subsidie te maken. Hierdoor is het aannemelijk dat ze een vrij goed beeld hebben van wat subsidie inhoudt. Maar wat vinden ze van subsidie als sturingsinstrument? Welke waarde heeft subsidie voor hen?

PROVINCIEMEDEWERKERS

Uit de interviews komt naar voren dat subsidie wordt ervaren als een 'goed' middel om bepaalde doelen te realiseren. Subsidie is dan ook met name een sturingsinstrument waarmee de provincie invloed uit kan oefenen op bijvoorbeeld gemeenten om bepaalde projecten van de grond te krijgen, waarbij subsidieverstrekking ook strategisch kan worden ingezet. Subsidieverstrekking is echter niet altijd toereikend om bepaalde doelen te behalen, vandaar dat er ook andere sturingsmogelijkheden worden besproken.

Alle medewerkers geven aan dat de 'waarde' van subsidie voornamelijk ligt in het realiseren van maatschappelijke projecten die zonder subsidie niet, of later, van de grond gekomen zouden zijn. Zo geeft een medewerker (2) aan dat wanneer het gaat om subsidie: "[het] je [toch] helpt [om] bepaalde initiatieven tot stand te brengen. Initiatieven die anders niet zo makkelijk, of niet, vanuit de markt zullen gebeuren(..)[en] waarvan je vindt dat je als provincie gewoon een taak hebt." Dit wordt ondersteund door meerdere respondenten (1, 3, 5, 6). Veel respondenten zien subsidie dan ook als stimuleringsmiddel, om zo bijvoorbeeld gemeenten "een zetje in de rug te geven" om bepaalde activiteiten op te pakken (respondent 6). Naast deze stimulerende functie van subsidie wordt ook aangegeven dat subsidie gebruikt kan worden om invloed uit te oefenen zodat je als provincie: "een aardige vinger in de pap kunt hebben van hoe projecten worden uitgevoerd en dat het wel daar gebeurt waar je het graag wil" (Respondent 2).

Subsidie wordt door de respondenten gezien als sturingsinstrument. Zij zien subsidie als een instrument dat de provincie in staat stelt invloed uit te oefenen op gemeentelijke grond. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de subsidieregeling Quick win doorstromingsmaatregelen, die als casus binnen dit onderzoek centraal staat. De provincie heeft als taak om voor goed openbaar vervoer te zorgen. Hieronder valt ook het busvervoer. De provincie heeft er dan ook belang bij dat bussen op tijd rijden en er geen sprake is van doorstromingsknelpunten. Vandaar dat de subsidieregeling Quick win doorstromingsmaatregelen, die gericht is op het aanpakken van deze knelpunten, in het leven is geroepen. De meeste van deze knelpunten liggen echter op gemeentelijke wegen. Vandaar dat de provincie gemeenten nodig heeft om deze knelpunten op te lossen. Aangezien de doorstroming van busvervoer bij gemeenten geen hoge prioriteit heeft, probeert de provincie met subsidie als instrument invloed uit te oefenen op gemeenten. Alle medewerkers benoemen dat het goed is dat de provincie door middel van de subsidieregeling invloed probeert uit te oefenen op gemeentelijk beleid, wanneer dan bepaalde beleidsdoelen behaald kunnen worden. Dit hoeft niet verkeerd te zijn, aldus een respondent (2). Deze medewerker denkt dat gemeenten het juist fijn vinden dat de provincie geld beschikbaar stelt voor het oplossen van knelpunten. Zeker aangezien de Quick win doorstromingsmaatregelen voor 100% vergoed worden (respondent 6). Daar komt bij dat gemeenten de vrijheid hebben om zelf te beslissen of ze wel of geen subsidieaanvraag indienen. Daarnaast kan men door middel van subsidies ook aansluiten bij de wensen die de subsidieaanvrager heeft (5). Een voordeel van subsidie is dan ook dat de provincie op deze manier gezamenlijk met gemeenten projecten aan kan pakken (respondent 1).

Subsidie kan ook als politiek sturingsmiddel worden ingezet door bestuurders. Zo kan subsidie bijvoorbeeld als onderhandelingsmiddel gebruikt worden. Een respondent geeft hierbij het volgende voorbeeld; waarbij het gaat om een spanningsveld tussen de provincie en de gemeente X, waarbij de provincie graag een busbaan aan wil leggen, terwijl de gemeente een ander doel belangrijker vindt:

“En kijk, dan krijg je een spanningsveld. Want wij willen gewoon alles los per project zien en het belang van één project wordt eigenlijk in de ijskast gestopt omdat er een ander belang [is], omdat de gemeente iets belangrijkers van ons wil.” (Respondent 1)

Het wordt dan haast een politiek machtsspel dat gespeeld wordt, waar bepaalde subsidietrajecten de dupe van worden om zo een ander (politiek of maatschappelijk) doel te bereiken. Dit voorbeeld laat treffend zien hoe subsidie zowel strategisch als politiek kan worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken. Zo'n machtsstrijd kan ook ingezet worden om de eigen positie te versterken: “[Als] de gemeenten [zaken die de provincie eerst zelf regelde] zelf doen en kunnen word [je] als provincie minder relevant. En ga je niet om je heen slaan, maar vechten voor je positie. Dan krijg je dus die machtsstrijdjes” (Respondent 3). Om de macht en zeggenschap over bepaalde zaken te behouden, wordt er ook hard gestreden om subsidierelaties in stand te houden. Deze medewerker (4) ziet subsidieverstrekking dan ook als een soort beïnvloedingsstrategie, die niet per se gewenst of nodig is.

ANDERE STURINGSMOGELIJKHEDEN

Slechts één van de respondenten (4) geeft aan erg terughoudend te zijn als het gaat om subsidie, die volgens deze medewerker leidt tot een klassieke “ik heb het geld dus ik bepaal” relatie tussen de provincie en gemeenten. Terwijl sturen via subsidie niet altijd noodzakelijk is, want “of je moet het gewoon zelf doen, of je moet het niet doen. En dan moet je het ook gewoon overlaten aan anderen. En dan effecten daarvan accepteren.” Het gaat er hierbij dus om zelf de controle over te nemen van gemeenten, of om de controle uit handen te nemen en te delegeren aan bijvoorbeeld gemeenten. Enkele medewerkers (1, 3, 4, 5) benoemen dat ze liever zouden willen dat de provincie bij het verhelpen van de doorstromingsknelpunten zelf de uitvoering op zich neemt, bijvoorbeeld aan de hand van een investeringsprogramma, zodat de provincie dan niet afhankelijk is van de gemeenten.

“Wij zien door middel van knelpuntenanalyses waar die knelpunten zitten. Dan weten wij ook vaak de oplossing. Alleen zijn we dan op een gegeven moment afhankelijk van die gemeente die over dat stukje [gaat]. Dus eigenlijk heb jij de kennis in huis en wil je het eigenlijk gewoon oppakken. Maar je blijft dan toch afhankelijk van een andere partij die er veel minder inzit. En omdat de gemeente verantwoordelijk is voor die weg, ben je wel afhankelijk van (...) een subsidie. Terwijl je eigenlijk liever gewoon het liever zelf had willen doen.” (Respondent 1)

Zo kan subsidieverstrekking ook haast een noodgedwongen keuze zijn om te sturen. Dit lijkt ingegeven vanuit governance principes, waarbij de nadruk ligt op samenwerking tussen verschillende actoren. Het betreft hierbij samenwerking tussen de provincie en gemeenten.

De keuze om subsidie als instrument in te zetten is ook niet altijd even bewust. “Ik denk niet dat het een hele bewuste keuze is, maar ik denk ook niet [dat er vanuit] traditie [voor subsidie gekozen wordt]. Ik denk gewoon [van]uit het idee dat je dingen wil bepalen. Vanuit een behoefte om dingen te willen regelen en beïnvloeden” (Respondent 4). Het is “ook een stukje gewoonte denk ik” (5), waarbij subsidie voornamelijk een makkelijke manier is om iets voor elkaar te krijgen (5, 7). Dit is zeker het geval wanneer de provincie met medeoverheden te maken heeft. De provincie kan namelijk niet zomaar de controle overnemen van gemeenten. Dit maakt het echter wel lastig om gemeenten te stimuleren om knelpunten op te lossen, wanneer de subsidieverstrekking (van 100%) hiervoor onvoldoende stimulans blijkt. Dit is ook het geval bij de Quick win doorstromingsmaatregelen. Zo zijn wanneer het gaat om de Quick win doorstromingsmaatregelen er best veel maatregelen getroffen om de doorstroming van het openbaar vervoer te verbeteren, maar is het moment nu aangebroken dat:

“[Je aankomt bij] de moeilijker projecten waar je te maken hebt met autoverkeer of gemeentes die niet mee willen werken. Dus het wordt steeds lastiger om het voor elkaar te krijgen. Dus de uitdaging nu is om een modus te vinden met gemeenten [dat] zij ook daarvoor geënthousiasmeerd gaan worden. Dat er voor hun ook een zichtbaarheid of een voordeel is voor hun inspanning op dat vlak. Al zijn die (...) inspanningen niet zo groot. Want wij doen heel veel van het werk. Wij betalen het. Maar zij doen voorbereiding[en]. [Daar] zouden [we] ze op een of andere manier ook directer voor in het zonnetje moeten [zetten]. Ik weet het niet, daar zoeken we nog naar. Merken nu dat dat steeds moeilijker wordt.” (Respondent 4)

Het lijkt er dus op dat subsidieverstrekking maar tot op zekere hoogte ‘werkt’. De vraag is dan ook of er buiten subsidieverstrekking om geen andere sturingsmogelijkheden zijn om bepaalde doelen te bereiken. Het aanbieden van een bepaalde bonus zou een mogelijke oplossing kunnen zijn om knelpunten op te kunnen lossen (1). Medewerker 4 noemt het invoeren van zogenaamde ‘pakketmaatregelen’, waarbij meerdere projecten aan elkaar gekoppeld worden, een effectiever subsidiesysteem doordat meerdere partijen baat bij zo’n pakketmaatregel hebben. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld gemeente X, waarin een busbaan is aangelegd ten behoeve van de doorstroming van de bus. Tegelijkertijd is er een afslag voor het lokale verkeer aangelegd. Hierdoor ontstaat een win-win situatie voor zowel de provincie als de gemeente. Zulke pakketdeals kunnen voor zowel de provincie als de gemeente interessant zijn. Maatregelen samenvoegen is op dit moment echter lastig, aangezien verschillende maatregelen veelal onder een ander subsidiepotje vallen. Respondent 2 geeft aan dat leningen verstrekken (in de vorm van subsidie) “ook een goed middel kan zijn, [omdat je dan] zorgt dat geld weer (gedeeltelijk) terugkomt” en “kan men dan dingen gedaan krijgen die anders niet gedaan zouden kunnen worden” (Respondent 3). Enkele medewerkers vragen zich echter af of leningen verstrekken bij de provincie Noord-Holland als organisatie past. Het verstrekken van leningen wordt uiteindelijk toch voornamelijk door banken gedaan.

Naast subsidieverstrekking heeft de provincie ook andere sturingsmogelijkheden om bepaalde doelen te bereiken, zoals burgerparticipatie en marktwerking. Dit onderwerp is tijdens de

interviews dan ook kort aangestipt, door te vragen in hoeverre de provincie al gebruik maakt van deze vormen van sturing. En of er eventueel een mogelijkheid bestaat deze vormen van sturing (meer) toe te passen bij Verkeer en Vervoer en/of de casus. Deze mogelijkheden worden in onderstaande box besproken.

Box 1.1. Andere sturingsmethoden:

Eén van de taken van de provincie op het gebied van Verkeer & Vervoer is het aanbesteden van het openbaar vervoer. Hierbij maakt de provincie gebruik van de markt. Niet alle verkeer- en vervoerprojecten kunnen echter door de markt opgepakt worden. Wanneer men te maken heeft met medeoverheden wordt er toch vaak teruggegrepen op subsidie, aangezien gemeenten vaak de enige partij zijn die kunnen aanvragen.

Ook burgers kunnen een rol kunnen spelen bij het realiseren van bepaalde beleidsdoelen. “Ik denk wel dat dat meer zou moeten. Dat we meer moeten kijken [naar wat de] burger zelf [wil]. Wat speelt er? En meer dingen samendoen misschien?” (Respondent 2) De mogelijkheid van burgerinitiatieven verschilt wel per beleidsonderwerp, aldus respondenten 5 en 6. Burgerinitiatieven zijn meer geschikt is voor ‘zachtere’ beleidsthema’s, zoals zorg en welzijn, dan voor Verkeer & Vervoer. Respondent 7 zegt hierover dat marktwerking een rol speelt bij het realiseren van beleid, “maar een burgerinitiatief, nou nee. Een burger gaat niet een busbaan aanleggen.”

Respondent 6 geeft hierbij aan dat het stimuleren van burgerinitiatieven “niet de hoofdmoot is, [want] in het zakelijke past dat dan eigenlijk ook alweer slechter. Het is namelijk lastig meetbaar of burgerinspraak effectief is, “want toon dan maar weer eens aan dat dat daadwerkelijk iets oplevert. En dat willen we toch wel heel graag tegenwoordig.” (Respondent 6)

Burgerinitiatieven of inspraak bij een specifiek project kan heel nuttig zijn (zeker in een vroege fase), maar het kan ook moeilijkheden met zich meebrengen, aangezien je met burgerparticipatie: “vooral [veel] tegenstanders [hebt] die zich heel erg roeren. En voorstanders die minder van zich laten horen. Het is nooit een complete afspiegeling van wat er nou leeft” (Respondent 3). Hoewel het natuurlijk de vraag is of dit überhaupt mogelijk is. Het is met participatie en inspraak dus maar de vraag of hier een representatieve afspiegeling van de doelgroep op afkomt.

GEMEENTEMEDEWERKERS

Hierboven is subsidieverstrekking besproken vanuit het oogpunt van de provincied medewerkers. Deze paragraaf focust zich op de gemeentemedewerkers. Alle gemeentemedewerkers benoemen dat subsidie helpt bij het realiseren van maatschappelijke doelen. Zij kennen dus met name een maatschappelijke waarde aan subsidie toe. De afweging van gemeenten om in te schrijven op een bepaalde subsidieregeling hangt af van een aantal factoren, zoals de hoogte van de subsidie, gemeentelijke doelstellingen en politieke belangen.

Alle respondenten geven aan dat het voordeel van subsidie is dat op deze manier meer en sneller projecten uitgevoerd kunnen worden. Subsidie wordt hierbij voornamelijk gezien als financiële stimulans. Zeker in crisistijd, waarbij gemeenten te maken hebben met steeds verder teruglopende inkomsten en bezuinigingen, is een financiële stimulans welkom. Dit maakt subsidie een belangrijk sturingsinstrument in het geval “een project financieel niet rond is, dan kan het niet doorgaan (...). Zonder geld krijg je niks meer voor elkaar” (respondent 12). Hoewel subsidie als stimulans kan dienen om een bepaald project uit te voeren, hangt de afweging om wel of niet in te schrijven op een bepaalde subsidieregeling niet alleen af van financiële steun van de provincie in de vorm van subsidie. Een medewerker (10) vergelijkt subsidie dan ook met een worst: “Want het is een worst. (...) maar die worst heeft een prijs. En het is niet tot elke prijs (...) en waar die grens ligt, dat is behalve een zakelijke afweging, nog veel meer een politieke afweging.” Alle medewerkers geven namelijk aan dat het van verschillende factoren afhankelijk is of de gemeente zich wel of niet inschrijft voor een subsidieregeling. Het gaat hierbij onder meer om interesses van de politiek, gemeentelijk beleid en haalbaarheid. Respondent 9 benoemt dat er wordt besloten om op een bepaalde subsidie in te schrijven wanneer de gemeente al een deel van het geld op de gemeentelijke begroting heeft staan. Ook al kan een aantrekkelijke

subsidieregeling wel degelijk een stimulans zijn, zeker wanneer een regeling 100% gesubsidieerd wordt. Soms wordt subsidie zelfs als een essentieel onderdeel van een financiering gezien en komt het voor dat projecten alleen worden gedaan omdat er subsidie bij zit; “soms worden er zelfs projecten gedaan waarbij we zeggen, eigenlijk willen we het liever anders. Maar daar krijgen we geen subsidie voor en hiervoor wel. (...)Terwijl men subsidie eerder als bonusregeling moet zien, want dan is het gewoon iets wat je graag wil. Dan doe je het dus zonder die subsidie ook” (Respondent 13).

Box 1.2. Waarom ingeschreven op Quick win doorstromingsmaatregelen?

Alle respondenten zeiden voorstander te zijn van snellere doorstroming van het busvervoer. Doorstroming van de bus is echter geen primair doel van de gemeente en staat hierdoor niet hoog op de bestuurlijke agenda. Waarom schrijven gemeenten dan toch in op de subsidieregeling? Dit doen ze omdat het gaat om specifieke verbeteringen van voorzieningen die er al liggen en omdat burgers baat hebben bij een goede doorstroming van het busvervoer. Het hoge subsidiepercentage is ook een belangrijke reden voor gemeenten om zich toch in te schrijven op de regeling:

“Het was 100% [gesubsidieerd]. Dat is in dit geval zeker aanleiding geweest waarom wij absoluut ook mee wilden doen. Waarom zeg ik 100%? [Dit zeg ik omdat in] de politieke agenda daar niet op is gestuurd. Dus als [het] de gemeente verhoudingsgewijs niet veel kost, dan zijn de bestuurders ook al gauw geneigd [om] het [te gaan] doen.” (Respondent 15)

Meerdere respondenten benoemen dat bij een minder hoog subsidiepercentage, of helemaal geen subsidie, doorstromingsknelpunten waarschijnlijk niet of veel later zouden worden opgepakt door de gemeenten. Zoals een medewerker (15) aangeeft: het maatschappelijke doel staat centraal. Maar dat het uiteindelijk toch ook vaak draait om financiën: “als wij ergens middelen vandaan kunnen toveren dan is dat zeker meegenomen. [Het]Is niet een doel op zich. Maar als we het kunnen krijgen. Moet je niet schromen om het na te laten.”

Gemeentemedewerkers benoemen dat ze wel het idee hebben dat de provincie door middel van subsidie invloed probeert uit te oefenen op gemeentelijk gebied/beleid. Dit hoeft niet problematisch te zijn, zo laten meerdere medewerkers (10, 14, 15) weten. Op het gebied van de Quick win doorstromingsmaatregelen hebben zij er geen probleem mee. Slechts één respondent (12) geeft expliciet aan het wel op de grens van het toelaatbare te vinden dat de provincie door middel van subsidie invloed probeert uit te oefenen op gemeentelijke wegen. Hij geeft hierbij echter aan dat gemeenten natuurlijk de subsidie niet aan hoeven te vragen. Soms ligt de macht ook gewoon bij de provincie, want “wie betaalt, die bepaalt”, aldus verscheidende medewerkers. Zolang subsidie maar niet als machtsmiddel wordt ingezet is dit niet verkeerd, vindt medewerker 15. Toch komt het voor dat subsidies strategisch worden ingezet, waarbij gemeenten soms gedwongen worden om “dingen bestuurlijk te vinden” (10), waar ze niet per definitie zelf achter staan. Dit is met name zo wanneer het gaat om projecten waar de provincie een groot belang in heeft. Dan kan er bijvoorbeeld door de provincie druk worden uitgeoefend om een gemeente over te halen om bijvoorbeeld een eigen bijdrage te leveren aan een project.

ANDERE STURINGSMOGELIJKHEDEN

Het is voor de provincie lastig om op andere manieren dan subsidieverstrekking bepaalde doelen voor elkaar te krijgen. Aangezien “alles om geld draait” (Respondenten 15, 11 en 9). Ook al geeft respondent 15 hierbij aan dat als je goede beleidsdoelen hebt die algemeen gedragen worden, men altijd wel tot een oplossing komt. Ook budgettair. Het aanbieden van capaciteit en middelen aan gemeenten is tevens een manier om bepaalde beleidsdoelen te realiseren (12, 14). Het aanbieden van deze middelen dient dan als stimulans om gemeenten te helpen bij het uitvoeren van bepaalde gesubsidieerde projecten. Dit wordt in het geval van de casus ook al gedaan. Een ander mogelijk alternatief voor subsidie is het uitdelen van boetes, of het ‘onderling vergelijken’ tussen gemeenten:

“Als bijvoorbeeld gemeente X heel slecht scoort met verkeersveiligheid en de provincie toont aan bij die gemeente X, jullie doen het echt ver onder de maat. Jullie

zijn de slechtste van heel Nederland. Dan is er binnen no time geld in gemeente X beschikbaar om verkeersveiligheid aan te pakken. Dus het monitoren van dat soort zaken [is van belang].” Respondent 9

Respondent 14 geeft aan dat het ook van belang is om te kijken naar “het grotere plaatje”, door bijvoorbeeld meerdere projecten met elkaar te verbinden en buiten je “eigen subsidiepotje te kijken.” Waarbij het van belang is dat je maatschappelijk draagvlak creëert en alle partijen meeneemt in het proces. Vanuit de gemeente wordt ook nagedacht over de mogelijkheid om projecten te realiseren aan de hand van crowdfunding en door steeds te blijven kijken waar burgers en bedrijven zelf nog een steentje bij kunnen dragen (10). Dit zou voor de provincie Noord-Holland mogelijk ook een optie zijn, als alternatief voor subsidie als sturingsinstrument.

SAMENVATTING

Uit bovenstaande data kan worden afgeleid dat vrijwel alle respondenten subsidie als instrument in eerste instantie voornamelijk een ‘maatschappelijke’ waarde toedichten; aangezien subsidie als stimulans wordt gezien om maatschappelijke beleidsdoelen te realiseren. Hoewel gemeentemedewerkers ook aangeven dat door middel van subsidieverstrekking er meer en sneller projecten uitgevoerd kunnen worden, leggen zij de nadruk sterk op het financiële component van subsidie, want “zonder geld krijg je niks meer voor elkaar” (respondent 12). Vanwege zijn stimulerende werking wordt subsidie dus voornamelijk gezien als ‘wortel’ (Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2010; Van der Doelen, 1993). Dit is zeker het geval bij de Quick win doorstromingsmaatregelen, het hoge subsidiepercentage (100%) is een belangrijke reden voor gemeenten om zich in te schrijven op de regeling. Naast een stimulerende functie, heeft subsidie ook een sterk sturende functie. Dit is ook zeker het geval bij de casus, aangezien de provincie subsidieverstrekking gebruikt om invloed uit te oefenen op gemeenten om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Subsidie kan ook strategisch worden ingezet, als sturingsinstrument. Dit wordt gedaan door bestuurders, provincie-medewerkers en gemeentemedewerkers. Hierbij komt duidelijk naar voren dat politici vaak twee doelen hebben: een beleidsdoel en een politiek doel (Stone, 2001, p. 2). Waarbij een bepaald beleidsdoel soms ten koste kan gaan van een ander beleidsdoel (of een politiek doel).

Hoewel subsidie wordt gezien als een handig sturingsinstrument, benoemen provincie-medewerkers dat ze in het geval van de casus liever zouden willen dat de provincie bij het verhelpen van de doorstromingsknelpunten zelf de uitvoering op zich neemt, zodat de provincie dan niet afhankelijk is van de gemeenten. Deze afhankelijkheid kan af en toe namelijk problematisch zijn, wanneer de financiële stimulans van subsidieverstrekking bijvoorbeeld niet voldoende is om gemeenten te stimuleren om knelpunten op te lossen. Dat is nu het geval bij één gemeente. Beide partijen vinden het echter lastig om (in het geval van de casus) te bedenken op welke andere wijze dan subsidieverstrekking bepaalde beleidsdoelen bereikt kunnen worden.

5.1.2. VERANDERENDE KIJK OP SUBSIDIE ALS STURINGSINSTRUMENT

De provincie Noord-Holland verstrekt al sinds 1840 subsidie (Rijksarchief Noord-Holland, 2000). De ontwikkeling van subsidie als sturingsinstrument heeft echter niet stil gestaan en er is ook kritiek op subsidieverstrekking. De vragen die hier dan ook worden beantwoord, zijn: Zien medewerkers van de provincie en gemeenten ook een verandering in subsidie als instrument? En past subsidie nog wel bij de huidige tijd?

PROVINCIEMEDEWERKERS

De provincie-medewerkers geven aan dat subsidie als instrument in de loop der tijd veranderd is. Er is meer aandacht gekomen voor efficiency, effectiviteit en doeltreffendheid van subsidieverstrekking. Toch vinden de medewerkers dat subsidie nog altijd bij de huidige tijd past, aangezien subsidie een goed middel is om maatschappelijke doelen te bereiken.

Hoewel de respondenten aangeven dat subsidieverstrekking ‘werkt’ (in de zin dat bepaalde doelen bereikt worden door middel van subsidieverstrekking), geven enkele medewerkers (1, 3 en 6) wel aan dat het lastig is om inzicht te krijgen in hoe effectief een subsidieregeling is. Respondent 6 benoemt hierbij aan dat effectiviteit een lastige term is, aangezien “dat zou betekenen dat je inderdaad ook echt de werking toe kunt schrijven aan die specifieke subsidie die je hebt gegeven.” Respondent 3 en 6 geven hierbij aan dat dit lastig is, omdat het van belang is om niet alleen naar de ‘harde cijfers’ te kijken, maar ook naar allerlei andere omgevingsfactoren. Vandaar dat er vanuit de provincie steeds vaker wordt gekeken naar doeltreffendheid van subsidie: “levert de subsidie die we hebben verstrekt nou ook echt het resultaat wat we hebben beoogd op?” (Respondent 6). Het is dan ook niet verkeerd om af en toe kritisch te kijken naar subsidie als instrument, aldus respondenten 1, 3, 5 en 6. Zo vindt één medewerker (4) zelfs dat subsidie in steeds mindere mate past bij de huidige maatschappij. Volgens deze medewerker is subsidie als instrument een beetje achterhaald, en lang niet altijd meer de juiste keuze om zaken voor elkaar te krijgen. Subsidie is echter geen instrument dat je zomaar “weg kunt gooien” (6).

Dat er door provincied medewerkers kritisch naar subsidie als instrument wordt gekeken blijkt ook wel uit het gegeven dat alle medewerkers aangeven gemerkt te hebben dat subsidie als sturingsinstrument in de loop der tijd is veranderd. De veranderingen op subsidiegebied zijn voornamelijk afhankelijk van het politieke klimaat, menen meerdere medewerkers. Zo geeft een medewerker (5) het volgende aan:

“Als de Randstedelijke Rekenkamer er niet was geweest met het onderzoek, waren we misschien nog wel een beetje op dezelfde manier doorgedaan. Hoewel wel het besef van iets moet wel rechtmatig [gebeuren toeneemt]. We kunnen ook tijd winnen als we het proces beter gaan inrichten. (...) dan kun je heel strak gaan sturen omdat het goed in de uitvoeringsregeling is neergelegd. En dan is het een simpele ja of nee. In plaats van ja, misschien is het toch wel zo en zo bedoeld. Kost heel veel tijd en energie. Dus dan zou het worden ingestoken in het kader van een efficiëntieslag.”

Volgens medewerker 1 hangt de verandering van subsidie als instrument samen met de ontwikkeling die de provincie als organisatie heeft doorgemaakt. Volgens deze medewerker neemt de provincie steeds meer de regie in handen. Dit is ook het geval bij de Quick win doorstromingsmaatregelen, waarbij het niet langer zo is dat bepaalde knelpunten door een gemeente konden worden aangedragen en dat ze dan vervolgens subsidie kregen. “Wat we nu doen is dat we eigenlijk (...) in samenspraak met hen als het ware tot een knelpuntenanalyse komen en die zet je in een gestandaardiseerde subsidieregeling” (Respondent 1). Ook andere medewerkers (2, 3) merken op dat subsidieregelingen duidelijker en toegankelijker zijn geworden. Hierbij wordt ook steeds beter op de kosten van subsidieregelingen gelet. Zo wordt er bijvoorbeeld minder vaak dan vroeger 100% subsidie verstrekt. De focus bij subsidieverstrekking is steeds meer op verantwoording komen te liggen (3, 4, 5, 6, 8). Hierdoor ligt de aandacht meer op het doel van een subsidie, in plaats van dat de discussie alleen maar draait om geld uitgeven (Respondent 4). Die omslag is bij de provincie duidelijk te zien in de aandacht die wordt gegeven aan de evaluatie van subsidieregelingen. Er worden nu steeds meer subsidieregelingen geëvalueerd. Waarbij ook wordt gelet op de doeltreffendheid van subsidieregelingen. De aandacht voor doeltreffendheid van subsidie heeft meerdere oorzaken, zoals aandacht hiervoor in het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over de doeltreffendheid van subsidies. Ook de wet openbaar bestuur speelt hierbij een rol: “Je moet alles kunnen verantwoorden” (Respondent 4). Dit heeft ertoe geleid dat subsidieregelingen steeds beter en strakker worden opgesteld met duidelijk geformuleerde doelen, voorwaarden en criteria, aldus medewerker 5. Ook is er meer aandacht voor het bereiken van doelen, op een efficiënte en effectieve manier. Hierbij merkt medewerker 6 op dat er ook steeds meer aandacht is voor rechtmatigheid en transparantie op het gebied van subsidieverstrekking. Hierin helpt ook de scheiding van de sector subsidie en beleid. Door deze vakgebieden te scheiden kunnen subsidieregelingen beter verantwoord worden, aldus deze medewerker. Het lijkt erop dat de

provincie een zakelijkere houding heeft aangenomen dan vroeger het geval was. Kernwoorden als rechtmatigheid, transparantie en doelmatigheid staan bij deze ontwikkeling centraal. Een grote rol hierbij spelen ook de bezuinigingen. Zo geeft een medewerker (8) aan dat de provincie door bezuinigingen steeds kritischer gaat nadenken over waar ze wel of geen geld aan uit wil/moet geven.

GEMEENTEMEDEWERKERS

Evenals medewerkers van de provincie, geven medewerkers van gemeenten aan dat subsidie als instrument nog wel past bij de huidige maatschappij, maar dat het goed is dat er wel kritisch naar subsidieverstrekking wordt gekeken.

Enkele medewerkers, bijvoorbeeld respondent 10, vragen zich af wat, en of er wel een alternatief voor subsidie bestaat. Een medewerker (13) geeft aan dat hij subsidie wel en niet bij de huidige tijd vindt passen:

“Als ik nu kijk naar gemeenteland, en ik noem de crisis en de recessie dan vind ik het wel interessant dat er nog zoveel subsidiepotten zijn. Maar om dingen toch op gang te krijgen, om dingen voor elkaar te krijgen denk ik dat het juist heel goed past in deze tijd. Om de boel weer aan te zwengelen. Ook om doelen voor elkaar te krijgen”.

Respondent 14 vindt subsidieverstrekking nog wel bij de huidige tijd passen, maar plaatst hierbij wel een kanttekening: “Misschien dat de naam subsidie een andere naam gaat krijgen. Om het nog acceptabeler te maken. Want subsidie heeft een bepaalde bijklank.” Deze respondent geeft hierbij het voorbeeld van huursubsidie, wat tegenwoordig huurtoeslag wordt genoemd. Ook een andere medewerker (15) geeft aan subsidie te vinden passen bij de huidige tijd, aangezien gemeenten ‘het niet alleen kunnen’ en er altijd geld zou moeten komen om bepaalde zaken te realiseren. Verscheidende respondenten benoemen dat er onder meer door de bezuinigingen steeds kritischer naar subsidieverstrekking wordt gekeken en er wel een verandering in subsidieverstrekking heeft plaatsgevonden (10, 12, 13, 14, 15). Zo vertelt een medewerker (12) dat toen hij voor het eerst met subsidie te maken kreeg er amper projecten werden afgekeurd. Tegenwoordig is dat anders en is “het toch wel heel terecht dat er af en toe ook nee verkocht wordt, of dat je toch aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.” Meerdere respondenten merken dat er steeds meer aandacht is gekomen voor verantwoording van subsidies, doelmatigheid en efficiency. Hoewel een medewerker (9) zich afvraagt of alle bezuinigingsmaatregelen wel echt efficiënt zijn omdat er veel tijd zit in het papierwerk. Ook respondent 12 wijst erop dat subsidieaanvragen steeds uitgebreider worden en dat subsidie verkrijgen voor gemeenten ook moeilijker gemaakt wordt. Deze respondent geeft hierbij wel aan dat de provincie wel haar best doet om het subsidieproces behapbaar en makkelijk te maken.

SAMENVATTING

Zowel medewerkers van de provincie als van gemeenten geven aan dat subsidieverstrekking in de loop der tijd veranderd is. Zo is er steeds meer aandacht voor doeltreffendheid, transparantie en efficiëntie van subsidies. Subsidieverstrekking draait dus niet alleen om het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, er wordt ook gekeken naar de efficiency en doelmatigheid van een regeling. Subsidie heeft in die zin ook een financiële/economische waarde. Zowel medewerkers van de provincie als gemeentemedewerkers geven aan dat het van belang is om kritisch naar subsidie als instrument te blijven kijken. Zeker in economisch slechte tijden, wanneer er bezuinigd wordt.

DEELCONCLUSIE

De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat is *Welke waarde hechten medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten uit de provincie Noord-Holland aan subsidie als sturingsinstrument?*

In het theoretisch kader zijn een aantal 'waardes' van subsidie besproken. De verwachting was dat deze waarden ook, in zekere mate, terug te vinden zouden zijn in de praktijk. Dit is juist gebleken. Uit de data blijkt namelijk dat de respondenten impliciet verschillende 'waardes' aan subsidie toekennen. Hierbij zijn dezelfde waardes te ontdekken die ook in de literatuur naar voren komen. Deze waarden zijn: de maatschappelijke, historische, financiële/economische en de bestuurlijke/politieke waarde van subsidie.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat subsidie een goed middel is om bepaalde maatschappelijke beleidsdoelen (sneller) te realiseren. Hieruit kan worden afgeleid dat de respondenten subsidie een zekere 'maatschappelijke' waarde toedichten. Met name gemeentemedewerkers geven aan dat subsidie ook een sterk financieel component bevat, aangezien "alles om geld draait" en je zonder geld niks meer voor elkaar krijgt. Subsidie heeft in deze zin ook een financiële/economische waarde. Dit element van subsidie komt ook sterk naar voren in de waargenomen verandering die subsidieverstrekking heeft doorgemaakt. Zo geven medewerkers van de provincie aan dat de verandering van subsidie als instrument samenhangt met de ontwikkeling die de provincie als organisatie heeft doorgemaakt. Er is steeds meer aandacht voor doeltreffendheid, transparantie en efficiëntie van subsidies. Dit houdt in dat er beter op de kosten van subsidieregelingen wordt gelet en dat er steeds meer subsidieregelingen worden geëvalueerd. Termen als verantwoording efficiency, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies zijn dan ook verweven in het taalgebruik van de provincie-medewerkers, wanneer ze spreken over subsidieverstrekking. Hierbij is specifiek aandacht voor de doeltreffendheid van subsidie. Deze versterkte focus hierop komt onder meer door het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer en de bezuinigingen. Medewerkers geven echter ook aan dat de provincie een zakelijkere houding heeft aangenomen dan eerder het geval was. Deze ontwikkeling lijkt te passen binnen het NPM paradigma, waarbij het openbaar bestuur streeft naar een meer bedrijfsmatige overheid (Korsten, 2011, p. 6). Subsidieverstrekking draait dan ook niet alleen om het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, er wordt ook gekeken naar de efficiency en doelmatigheid van een regeling. Ook de medewerkers van de gemeenten menen dat subsidieverstrekking in de loop der tijd veranderd is. Zo wordt er steeds kritischer naar subsidieverstrekking gekeken. Er is minder geld beschikbaar en de subsidievoorwaarden worden uitgebreider.

Opvallend is dat subsidie ook strategisch kan worden ingezet, als sturingsinstrument. Subsidie kan hierbij als onderhandelingsmiddel gebruikt worden, waarbij bepaalde gesubsidieerde projecten de dupe kunnen worden van een ander (politiek) doel. Subsidie als sturingsinstrument is hierdoor niet alleen een middel om maatschappelijke doelen te bereiken, het kan ook worden ingezet om politieke doelen te bereiken. Hierbij wordt duidelijk dat subsidieverstrekking geplaatst moet worden in de context van een politiek-bestuurlijke omgeving. Het lijkt erop dat subsidie in die zin ook een bestuurlijke/politieke waarde bezit.

De historische waarde van subsidie kwam minder sterk naar voren in de interviews. Toch gaven enkele provincie-medewerkers aan dat de keuze om subsidie als instrument in te zetten niet altijd even bewust is. De keuze voor subsidie als sturingsinstrument kan namelijk ook deels voortkomen uit gemak of gewoonte. Subsidie wordt immers al heel lang als sturingsinstrument ingezet en is hierdoor een makkelijke instrumentkeuze. Daar komt bij dat de keuze voor subsidie af en toe de enige mogelijkheid lijkt te zijn om invloed uit te oefenen op gemeentelijk grondgebied. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Quick win doorstromingsmaatregelen. De provincie is hierbij afhankelijk van gemeenten, aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de wegen waar de provinciebussen op rijden. Door deze gedwongen afhankelijkheid vinden respondenten het lastig om andere sturingsmogelijkheden te zien dan subsidieverstrekking.

5.2 SUBSIDIE EN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND ALS ORGANISATIE

In deze paragraaf wordt de deelvraag *Op welke wijze past subsidieverstrekking bij de provincie Noord-Holland als organisatie?* beantwoord. Deze deelvraag wordt behandeld aan de hand van het thema ‘provincie als organisatie’ dat uit de interviews naar voren is gekomen

5.2.1. PROVINCIE ALS ORGANISATIE

Om na te gaan hoe subsidieverstrekking past bij de provincie Noord-Holland als organisatie is het van belang om na te gaan hoe de respondenten aankijken tegen de provincie als organisatie. Hoe kijken medewerkers van de provincie en gemeenten aan tegen de rollen en taken die de provincie vervult? En hoe past subsidieverstrekking bij deze rollen?

PROVINCIEMEDEWERKERS

De respondenten omschrijven de provincie als een grote organisatie, die op het gebied van Verkeer & Vervoer meerdere rollen aanneemt om aan de wettelijke taken te voldoen. Het gaat hierbij met name om een faciliterende rol, een coördinerende rol en de regierol.

Provinciemedewerkers omschrijven de provincie meermaals als een grote, professionele organisatie. Volgens meerdere medewerkers (3, 4, 7) is er wel een verschil tussen de sector Verkeer & Vervoer en de rest van de organisatie. Zo geeft respondent 4 aan dat Verkeer & Vervoer een hele concrete, uitvoeringsgerichte sector is, waarbij men veel directer contact heeft met gemeenten, burgers en marktpartijen dan in de rest van de organisatie. Verkeer & Vervoer wordt omschreven als een ‘harde sector’ (respondent 7), met concrete projecten en resultaten. Een andere medewerker (3) voegt hieraan toe dat de provincie op het gebied van Verkeer & Vervoer slagvaardig is, maar “als het moet hard optreedt.”

Provinciemedewerkers zien Verkeer & Vervoer als een belangrijk beleidsterrein, waarin de provincie een actieve rol vervult. Daar komt bij dat openbaar vervoer behoort tot de wettelijke taken van de provincie. Uit de interviews blijkt dat de provincie op het beleidsterrein Verkeer & Vervoer verschillende rollen aanneemt om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen. Veelgehoorde rollen die de provincie hierbij vervult zijn: een faciliterende rol, een coördinerende rol en de regierol. Deze rollen kunnen in de loop der tijd verschuiven. Zo bemerkt respondent 1 dat de provincie steeds meer de rol van regisseur aanneemt, in plaats van alleen maar een faciliterende rol. De provincie is hierbij niet meer alleen de verstrekker van geld, maar neemt ook de regie. Dit wordt verduidelijkt in het volgende citaat:

“Ja faciliterend is naar mijn mening dat je gewoon zorgt voor geld. (...) dat gemeentes dus afhankelijk [van de provincie zijn], omdat jij gewoon de middelen hebt. En nu is het dat je veel meer zegt van, gemeentes, wij hebben dat geanalyseerd. En wij denken dat je het zo en zo moeten doen. Hoe denken jullie vanuit lokaal oogpunt? Hoe denken jullie daarover? (...) Missen wij iets? Zien wij iets over het hoofd? (...) Dus wij zitten eigenlijk steeds meer van bovenaf invloed uit te oefenen. Zonder daadwerkelijk op de uitvoerende stoel te gaan zitten.” (Respondent 1)

Ook medewerker 6 vindt subsidieverstrekking goed passen bij de provincie en de zakelijke, professionele manier van werken van de provincie. Meerdere respondenten bevestigen dit. Medewerker 5 benoemt hierbij dat subsidie als instrument goed bij de provincie Noord-Holland als organisatie past vanwege de regierol die de provincie inneemt bij subsidierelaties. Deze regierol ziet deze medewerker (5) dan ook als rol waarbij de provincie plannen maakt, deze plannen afstemt met lokale overheden en vervolgens de uitvoering van deze plannen overlaat aan deze lokale overheden, tenzij het gaat om projecten op provinciaal grondgebied. Medewerkers 1 en 7 geven aan dat de provincie op het gebied van doorstroming van knelpunten een stimulerende rol aanneemt. De provincie probeert gemeenten namelijk te stimuleren doorstromingsknelpunten aan te pakken, dit gebeurt niet alleen via subsidiegelden, maar ook door het aanbieden van allerlei andere ‘resources’ zoals bijvoorbeeld kennis (Respondent 1).

De provincied medewerkers menen dat de provincie richting burgers een vrij 'onzichtbare' overheidslaag is. Richting gemeenten toe is de provincie geen onzichtbare partij. Toch lijken de respondenten het lastiger te vinden om te omschrijven hoe ze denken dat gemeenten de provincie als organisatie zien. Zo is een medewerker (4) vrij cynisch over hoe gemeenten over de provincie denken. Hoewel deze medewerker aangeeft te denken dat gemeenten de provincie waarschijnlijk nuttig vinden, geeft deze medewerker wel aan dat het ook zo maar zou kunnen dat gemeenten de provincie niet zo rooskleurig zien "Ik denk dat ze de provincie nuttig vinden voor het geld dat we hebben, maar in zijn algemeen onnuttig vinden vanwege onze bemoeienissen in dingen. Ik denk ook dat ze ons soms zien als een vervoersmiddel om ergens te [komen]" (Respondent 4). Ook een andere medewerker (5) geeft aan te denken dat gemeenten de provincie af en toe als een 'bemoeial' zien. Hoewel deze medewerker hierbij aangeeft dat gemeenten dit vooral vinden wanneer er een verschil in opvatting is tussen gemeenten en de provincie. Volgens medewerker 1 is het per gemeente verschillend hoe zij de rol van de provincie ervaren, maar is er wel sprake van een zekere afhankelijkheid tussen de provincie en gemeenten. Dit is zeker het geval bij subsidierelaties, waardoor een medewerker (3) denkt dat gemeenten de provincie waarschijnlijk vooral als melkkoe of als doorgever van geld zien. Er is maar één medewerker (7) die expliciet aangeeft dat gemeenten de provincie waarschijnlijk ook als aanjager zien.

GEMEENTEMEDEWERKERS

Volgens de gemeentemedewerkers is de provincie Noord-Holland een grote organisatie met een sterke wil. Vandaar dat de respondenten vinden dat subsidieverstrekking goed past bij de provincie als organisatie.

Meerdere respondenten (9, 11, 14, 15) geven aan dat de grootte van de provincie kan leiden tot onoverzichtelijkheden. Door de grote hoeveelheid verschillende afdelingen bij de provincie weet niet altijd iedereen van elkaar wat er allemaal speelt, aldus respondent 11. Volgens medewerker 15 moet de provincie "af en toe de oogkleppen af doen en verder kijken dan alleen eigen projecten." Aangezien de provincie "net als de gemeentes [soms] niet van elkaar weten waar ze mee bezig zijn." (Respondent 9). Deze medewerker (9) geeft aan het idee te hebben dat er af en toe een 'driehoeksoverleg' tussen provincied medewerkers van de afdelingen Subsidies, Verkeer & Vervoer en de uitvoeringsmedewerkers zou moeten zijn. Respondent 14 omschrijft de provincie Noord-Holland als organisatie zelfs als een "meerkoppig monster", vanwege de grote versnipperdheid van de provincie. Meerdere respondenten geven, ondanks de grootte van de provincie, aan dat de directe samenwerking met provincied medewerkers, zoals bij de Quick win doorstromingsmaatregelen wel als prettig wordt ervaren. Volgens respondent 13 zijn de provincied medewerkers mensen die:

"als ze een keer iets in hun hoofd hebben dat door willen zetten. Zoals met die subsidieregelingen. [Ze] proberen er alles aan te doen om die dingen aangevraagd en gerealiseerd te krijgen. Dus als ze iets in hun hoofd hebben dan [is het] doel ook echt om het geld uit te geven. En dat is wel prettig. (...) [We] hebben zelf natuurlijk ook als taak om dat subsidiegeld uit te geven. Dan moet je ook even een beetje doordrammen. Ik heb wel het gevoel dat het een afdeling is die dingen voor elkaar krijgt." (Respondent 13)

De provincie is een politiek-bestuurlijke organisatie met een eigen wil, aldus respondent 10. Zeker op het gebied van Verkeer & Vervoer. Bij het verbeteren van de infrastructuur vervult de provincie voornamelijk de rol van geldverstrekker, waarbij de provincie volgens respondent 9 met name bij grote projecten wel sterk sturend aanwezig kan zijn in wat ze wil. Hierbij gaat het om grote projecten waarbij de provincie zelf ook sterk een eigen belang heeft (Respondent 10). Gemeentemedewerkers omschrijven de provincie verder als een professionele organisatie, die ernaar streeft zichzelf steeds te verbeteren. Waarbij de provincie bij subsidieregelingen, zoals de Quick Win doorstromingsmaatregelen, ook goed meedenkt met gemeenten naar mogelijkheden en oplossingen voor problemen. De provincie is in dat opzicht met name een "organisatie die

projecten binnen de gemeente mogelijk maakt en stimuleert” (Respondent 11). Een aantal respondenten vindt dan ook dat subsidie goed past bij de provincie als organisatie. Zeker op het gebied van Verkeer & Vervoer, aangezien veel wegen door gemeenten beheerd worden. Subsidie is hiervoor een goed sturingsmiddel, aangezien

“(…)je natuurlijk [het] subsidiepercentage kunt aanpassen. Daar kun je wel een effect mee bereiken denk ik. [Als je] voor fietsprojecten 90% doet en voor bus projecten 100% doet en voor infrastructuur 50%, dan ben je al heel erg aan het sturen. Want dan zijn fietsprojecten weer ineens een stuk lucratiever om te gaan uitvoeren. Dan zullen gemeenten toch wel even achter hun oren krabben van goh, zullen we nu toch maar een fietspad aanleggen ergens ofzo.” (Respondent 12)

Subsidie past dus goed bij de provincie als organisatie, aangezien de provincie zo kan sturen op gemeentelijk gebied.

SAMENVATTING

Wat opvalt in de interviews is dat de provinciemedewerkers vrijwel allemaal aangeven dat wat betreft subsidierelaties de provincie met name een faciliterende rol en de rol van regisseur aannemen. Het lijkt erop dat deze rollen voor de provinciemedewerkers erg helder zijn. Deze rolomschrijving komt bij de gemeentemedewerkers vrijwel niet naar voren. Zij omschrijven de provincie voornamelijk als een grote organisatie. Waarbij ze aannemen dat de provincie op het gebied van subsidie nogal ‘versnipperd’ is, wat de communicatie niet ten goede komt. Opvallend is dat dit punt bij provinciemedewerkers helemaal niet naar voren komt. Zij geven juist aan te verwachten dat de gemeentemedewerkers de provincie vooral als ‘bemoeial’ zien. Medewerkers van de gemeenten benoemen dit echter helemaal niet zo expliciet. Wel geven zowel respondenten van de provincie als gemeenten aan dat subsidieverstrekking bij de provincie als organisatie past. En dat subsidie een handig middel is om toch invloed uit te kunnen oefenen op gemeentelijk gebied, aangezien subsidie een goed sturingsmiddel is. De rol van de provincie kan vanuit de gemeenten op het gebied van subsidies dan ook wel worden gezien als doorsluizer van geld.

DEELCONCLUSIE

De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat is *Op welke wijze past subsidieverstrekking bij de provincie Noord-Holland als organisatie?* Vrijwel alle respondenten geven aan dat subsidieverstrekking goed past bij de provincie Noord-Holland als organisatie. De provincie wordt beschreven als een ‘politiek-bestuurlijke organisatie met een eigen wil’ die op zakelijke en professionele wijze poogt beleidsdoelen te realiseren. Door subsidie te verstrekken kan de provincie invloed uitoefenen op gemeenten en de beoogde beleidsdoelen realiseren. Subsidieverstrekking stelt de provincie tevens in staat om verschillende ‘rollen’ te vervullen richting gemeenten. Het gaat hierbij met name om een faciliterende, coördinerende en regie rol. Opvallend is hierbij dat deze rolomschrijving bij gemeentemedewerkers vrijwel niet naar voren komt. Zij omschrijven de rol van de provincie veelal als geldverstrekker.

5.3. SUBSIDIEVERSTREKKING EN DE RELATIE TUSSEN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND EN GEMEENTEN

In deze paragraaf wordt de deelvraag *Op welke wijze is subsidieverstrekking van invloed op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer?* beantwoord. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een aantal verschillende thema's dat in de interviews naar voren is gekomen, waaronder samenwerking, vertrouwen en legitimiteit.

5.3.1. SAMENWERKINGSRELATIE, VERTROUWEN EN LEGITIMITEIT

Doordat de provincie subsidie verstrekt aan gemeenten ontstaat er door middel van deze subsidierelatie de noodzaak tot samenwerking tussen de provincie en gemeenten. Hierbij gaat het om maatschappelijke doelen die beide partijen onderschrijven, maar waar de prioritering van doelen mogelijk anders ligt. Een belangrijke factor voor een goede samenwerkingsrelatie is vertrouwen en legitimiteit. Maar hoeveel vertrouwen hebben de medewerkers van de provincie en gemeenten in de provincie Noord-Holland als organisatie? Waar is dit vertrouwen op gebaseerd? En hoe vinden de medewerkers dat de samenwerking verloopt?

PROVINCIEMEDEWERKERS

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de provincie Noord-Holland en gemeenten over het algemeen een goede samenwerkingsrelatie met elkaar hebben. Kenmerkend voor deze samenwerkingsrelatie is dat er sprake is van een zekere onderlinge afhankelijkheid tussen de provincie en gemeenten. Om de samenwerkingsrelatie goed te houden is naast communicatie ook vertrouwen van belang.

Subsidieregelingen worden volgens het democratisch principe automatisch gelegitimeerd. Het betreft hier juridische legitimiteit. Beetham (1991) geeft echter al aan dat behalve juridische legitimiteit ook morele legitimiteit van belang is. Dat een bepaalde machtsrelatie wettelijk gezien legitiem is, houdt niet per definitie in dat deze verhouding moreel gezien rechtvaardig of gerechtvaardigd is. Het gaat om de subjectieve waarde of iets 'juist' is om niet. Vandaar dat subsidies ook gelegitimeerd worden door subsidies inzichtelijk te maken en ze te evalueren (3, 5, 8). Het draait er dus niet alleen om of subsidieregelingen juridisch legitiem zijn, het is van belang dat de betrokkenen subsidie als legitiem zien. Vandaar misschien ook wel dat een vertrouwensrelatie tussen de provincie en gemeenten zo belangrijk is. Hierbij is van belang dat de provincie Noord-Holland als organisatie vertrouwen uitstraalt. Alle respondenten van de provincie geven, niet geheel verrassend, aan vertrouwen te hebben in de provincie Noord-Holland als organisatie. Enkele respondenten benoemen dat het vertrouwen in de provincie wel een deuk heeft opgelopen door bepaalde gebeurtenissen in het verleden:

"Ik denk dat het wel een douw heeft gekregen door al die affaires die er zijn geweest met Icesave en Hooijmaijers. Maar ik denk dat wij wel vertrouwen uitstralen. Gewoon op een professionele manier aan de slag gaan en mensen met wie ik werk doen dat ook; dat is een belangrijke indicator." (Respondent 3)

Om vertrouwen te waarborgen moet men zien te voorkomen al te slecht in het nieuws te komen, aldus respondent 6. Respondenten geven tevens aan dat vertrouwen te maken heeft met professionaliteit. Dit houdt onder andere in je afspraken nakomen, nakomen wat je belooft door op dingen terug te komen en mensen op de hoogte houden (respondent 3 en 6). Vooral het geloof in elkaars integriteit lijkt hierbij van belang te zijn. Linker (2006) benoemt immers dat zaken als continuïteit in standpunten, openheid in communicatie en het nakomen van afspraken het geloof in elkaars integriteit bepalen. Het geloof in elkaars integriteit is een kenmerk van vertrouwen (Linker, 2006, p. 17). Meerdere medewerkers benadrukken met name communicatie een belangrijke factor is voor een goede samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Medewerkers (4, 5, 7) noemen overleggen hierbij als een belangrijke vorm van communicatie.

Bij de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten is er sprake van een zekere afhankelijkheidsverhouding. Juist vanwege deze afhankelijkheid is een goede samenwerking van essentieel belang (Respondent 1). Deze afhankelijkheidsrelatie tussen de provincie en gemeenten komt duidelijk naar voren bij de casus, waarbij de provincie de opdrachtgever is en de gemeente de beheerder van het wegennet. De gemeenten zijn hierbij afhankelijk van de subsidieverstrekking door de provincie en de gemeenten afhankelijk zijn van de lokale kennis die zij hebben. Doordat er sprake is van een zekere wederzijdse afhankelijkheid tussen de provincie en gemeenten valt te verwachten dat de meeste respondenten de relatie tussen de provincie en gemeenten als nevenschikt zien. Enkele respondenten geven echter aan wel degelijk een hiërarchische verhouding in deze samenwerkingsrelatie te zien. Deze hiërarchische verhouding kan mogelijk voortkomen uit de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

“Feitelijk is het subsidieverlener-subsidieaanvrager. (...) dat is de relatie. (...) Kijk we proberen veel dingen in overleg met de gemeente te doen, maar het feit blijft uiteindelijk dat zij subsidieaanvrager zijn met een bepaald doel. En wij zijn een subsidieverlener met een bepaald doel. Op sommige momenten is dat lastig. En dan heb je bezwaarschriften of discussies. Dan wordt er heel hard gespeeld. En een ander moment heb je zoiets van ja, het is een kleine gemeente, [we] moeten even helpen, even sturen met die aanvraag. Je probeert daar wel een goede weg in te vinden. Maar de feitelijke relatie moet overeind blijven. Daar hecht ik wel aan. En ik vind wel, dat moet je wel in goed overleg met elkaar allemaal kunnen doen. (...) [Je moet] met elkaar wel naar oplossingen proberen te zoeken, uiteindelijk zijn we natuurlijk ook gebaat bij de uitvoering van een bepaald project als we daar subsidie aan verlenen.” (Respondent 5)

Meerdere respondenten (1, 3, 5, 6) merken op dat de relatie tussen de provincie en gemeenten afwisselend hiërarchisch en nevenschikt is. Deze wisselende afhankelijkheidsverhouding tussen de provincie en gemeenten hangt onder andere af van de grootte van een gemeente. Kleine gemeenten hebben vaak minder middelen en zijn hierdoor veel sneller afhankelijk van de provincie dan een grotere gemeente. Hierdoor zie je bij kleinere gemeenten al snel een hiërarchische verhouding ontstaan (Respondent 3).

GEMEENTEMEDEWERKERS

De samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten is volgens de respondenten over het algemeen goed. Dit komt onder meer doordat vrijwel alle gemeentemedewerkers vertrouwen hebben in de provincie Noord-Holland als organisatie. Dit vertrouwen komt voornamelijk voort uit het nakomen van afspraken, betrouwbaarheid en goede communicatie.

Er is slechts één medewerker (14) die aangeeft geen vertrouwen in de provincie Noord-Holland als organisatie te hebben:

“Ik waardeer echt de mensen, de betrokkenen die er echt heel hard voor werken hier. Maar als je mij vraagt, provincie Noord-Holland, even kijkend naar mijn ervaring, heb ik er eerlijk gezegd geen vertrouwen in. Niet in deze huidige organisatie.” (Respondent 14)

Dit komt doordat volgens deze medewerker de provincie af en toe wispelturig is en zomaar van gedachten lijkt te veranderen, voornamelijk als het gaat om het voorbereidingstraject en bestuurlijke zaken. Dit voorbeeld geeft aan hoe belangrijk het kunnen maken van goede afspraken en het houden aan afspraken is. Meerdere respondenten (10, 12, 13, 15) benoemen dan ook dat hun vertrouwen in de provincie samenhangt met het nakomen van afspraken en het voldoen aan gewekte verwachtingen. Het lijkt er dus op dat gemeentemedewerkers evenals provincie-medewerkers met name integriteit (Linker, 2006), als een essentieel kenmerk voor een goede samenwerking en een vertrouwensrelatie tussen de provincie en gemeenten ervaren.

Hierbij wordt benoemd dat het met name communicatie van belang is. Zo vinden medewerkers (9, 12 en 13) het bijvoorbeeld ook belangrijk dat wijzigingen goed gecommuniceerd worden.

De samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten wordt gekenmerkt door een zekere afhankelijkheid tussen de beide decentrale overheden. Deze afhankelijkheidsverhouding tussen de provincie en gemeenten komt onder meer voort uit subsidierelaties.

“Het liefst wil je natuurlijk niet afhankelijk zijn van subsidie. Want je hebt als gemeente bepaalde doelen voor ogen die we gewoon gaan halen, [maar] als ergens subsidie voor is [en je kan] daar een deel van het doel ook mee behalen. Dan is dat geen slechte zaak denk ik.” (Respondent 12)

Subsidieverstrekking brengt een zekere hiërarchie tot stand in de relatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt onder meer doordat de provincie als subsidieverstrekker de voorwaarden van subsidieregelingen bepaalt. Maar aangezien gemeenten “zelf de keuze hebben om die subsidie aan te vragen, is op het moment dat die subsidie is aangevraagd en beschikt [die hiërarchische verhouding voorbij]. [Is het gewoon] gelijkwaardig niveau” (Respondent 13). Enkele respondenten geven echter wel aan dat de provincie zich af en toe autoritair opstelt, “ja toch een beetje ook de toon die de muziek maakt ofzo. (...) toch [heb ik] het idee dat zij, boven ons staan ofzo. Dat ze toch belangrijker zijn. De provincie die heeft het geld. En die hakt op begeven moment de knoop door” (Respondent 12). Meerdere respondenten bevestigen dit.

Gemeenten zijn vaak afhankelijk van de provincie om bepaalde projecten (sneller) uit te kunnen voeren. Medewerker 13 meent dat de relatie tussen de provincie en gemeenten waarschijnlijk zal veranderen wanneer er bijvoorbeeld door bezuinigingen minder subsidiegeld beschikbaar is:

“Als er allerlei subsidieregelingen worden stilgelegd, dan valt er ook niks meer te halen. Dan kan je nog wel met elkaar in overleg, maar dan wordt het een andere soort overleg. Nu overleggen we over op welke manier we subsidie kunnen krijgen en daar zitten dan voorwaarden aan. Dan heb je een soort, als provincie, machtspositie. Want aan de subsidie zitten deze voorwaarden.” (Respondent 13)

Ook de gemeentemedewerkers vinden communicatie een belangrijk onderdeel van een goede samenwerkingsrelatie. Zeker wanneer het gaat om subsidieverstrekking, waarbij je “altijd [moet] voldoen aan bepaalde criteria” (Respondent 11). Hierbij wordt er momenteel voldoende overlegd en is er goed contact tussen de provincie en gemeenten, aldus meerdere respondenten.

SAMENVATTING

Vertrouwen wordt als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerkingsrelatie gezien (Huxham, 2013; Nieuwenkamp, 2001; Linker, 2006). Dit blijkt ook uit de interviews. Zo hebben vrijwel alle medewerkers vertrouwen in de provincie Noord-Holland als organisatie. Dit vertrouwen komt voornamelijk voort uit het gegeven dat de respondenten de provincie als een betrouwbare organisatie zien, die zich houdt aan gemaakte afspraken. Het geloof in elkaars integriteit is dan ook een belangrijk kenmerk van dit vertrouwen dat tussen de beide overheidslagen bestaat. Communicatie wordt eveneens door alle respondenten gezien als een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerkingsrelatie.

Uit de interview blijkt dat er een paradox valt waar te nemen in de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt door de aard van de subsidierelatie. Aan de ene kant maakt subsidieverstrekking de relatie tussen de provincie en gemeenten in zekere zin hiërarchisch, aangezien de provincie de voorwaarden stelt en de middelen heeft. Aan de andere kant maakt subsidieverstrekking de relatie ook nevenschikt, aangezien de provincie en gemeenten toch samen zouden moeten werken om tot een gewenst resultaat te komen. De provincie wil namelijk graag beleidsdoelen realiseren. Hier is geld voor vrijgemaakt, vandaar dat er bij de provincie ook de behoefte is om dit geld uit te geven en om zo bij te dragen aan maatschappelijke doeleinden.

Subsidieaanvragen van gemeenten zijn dus erg gewenst. Het evenwicht tussen de afhankelijkheidsrelatie tussen de provincie en gemeenten kan per situatie verschillen.

5.3.3. SPANNINGSVELDEN

Ook al is een samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten nog zo goed, spanningen kunnen altijd ontstaan. Zo ook bij de samenwerking tussen de medewerkers van de provincie en de gemeenten. Deze spanningen komen om verschillende redenen voor. De meest voorkomende redenen worden in onderstaande subparagrafen besproken aan de hand van de thema's: spanningsveld ambtelijk apparaat-politiek, andere belangen en subsidievoorwaarden.

5.3.3.1. SPANNINGSVELD AMBTELIJK APPARAAT - POLITIEK

PROVINCIEMEDEWERKERS

Volgens vrijwel alle respondenten is de relatie tussen de provincie en gemeenten goed, maar ontstaan er op bestuurlijk niveau nog weleens spanningen.

Meerdere medewerkers (3, 4, 5, 6) maken een duidelijk onderscheid tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur van de provincie, waarbij ze aangeven dat spanningen tussen de provincie en gemeenten vaak politiek zijn, terwijl de relatie tussen de provincie en gemeenten ambtelijk gezien vaak goed is. De relatie tussen de provincie en gemeenten is ook sterk afhankelijk van welke personen welke posities hebben en of ambtenaren of bestuurders wel of niet met elkaar door één deur kunnen, aldus respondent 3. Volgens respondent 5 kunnen bepaalde incidenten doorwerken in de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Deze medewerker geeft echter ook aan dat spanningen ook gewoon bij de realiteit horen. Opvallend is dat één medewerker (4) expliciet noemt dat de politiek een grote rol speelt bij het maken van besluiten. Dit wordt duidelijk weergegeven in het volgende citaat:

“Want heel veel van die besluiten voor grote infrastructurele projecten, dat lijkt natuurlijk altijd alsof dat is gebaseerd op een kosten-batenanalyse en een prachtige studie en dit en dat. Maar in wezen is het gewoon een politiek besluit. Er is ooit een gedeputeerde geweest die heeft gezegd, ik wil graag een busbaan, want ik zie dat helemaal voor me, en klaar. Dus dat gaan we doen. En of dan de baten en de kosten in verhouding zijn. Ik heb echt het idee dat [dat] er allemaal een beetje bij [is] verzonnen. In wezen gaat het erom, een politiek bestuur wil gewoon iets. Klaar. En wij doen er in Nederland altijd heel erg, wij willen dat altijd heel erg technocratisch en oh ja nee.. het was ook een heel wijs besluit. Als je nu gaat terugkijken naar die busbaan, hoe die ooit besloten is. Ik kan het niet uitleggen hoor.” (Respondent 4)

Deze medewerker geeft aan dat dit proces helemaal niet erg hoeft te zijn, “want zo gaat de politiek”. Aangezien een gedeputeerde democratisch gekozen wordt en hierdoor automatisch veel mensen vertegenwoordigt. Deze respondent geeft hierbij aan dat: “als die man zijn werk niet goed doet, dan moet hij afgezet worden en dan is het klaar weet je. Hij is bevoegd om namens ons allen dat besluit te nemen. Dus het is ook niet altijd nodig om te doen alsof het allemaal kosten-baten technisch is uitgerekend enzo. Dat is echt onzin weetje. Hij wilde dat gewoon! En dat, dat versluitingsmechanisme dat hebben wij heel sterk” (respondent 4). Deze medewerker pleit er dan ook voor politieke besluiten transparanter te maken. Evenals in paragraaf 5.1. komt hier weer naar dat de politiek een grote rol speelt in de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Hierbij gaat het met name over het bereiken van specifieke (politieke) doelen, aan de hand van welk middel deze doelen worden bereikt is dan minder belangrijk. Zo geeft Majone (1989) bijvoorbeeld aan dat “the performance of instruments depends less on their formal properties than on the political and administrative context in which they operate. Institutional structures, rather than abstract theory, shape policy results” (p. 118). Hieruit blijkt dat de politiek-bestuurlijke omgeving van groot belang is bij de werking van beleidsinstrumenten (Ringeling, 2004, p. 176).

GEMEENTEMEDEWERKERS

Ook volgens gemeentemedewerkers bestaat er een verschil tussen de ambtelijke en de bestuurlijke relatie tussen de provincie en gemeenten. Zij benoemen hierbij dat spanningen tussen de provincie en gemeenten voornamelijk op bestuurlijk niveau ontstaan.

Op ambtelijk niveau begrijpen ze elkaars standpunten vaak wel, maar bestuurders zijn uiteindelijk degenen die de besluiten nemen. Zij moeten vaak andere afwegingen maken. Dit noemt deze respondent (14) "het politieke spel." De uitspraak van respondent 15 over de relatie tussen de provincie en gemeenten is veelzeggend: "Nou, ambtelijk is goed. En politiek kan ik er niet over oordelen. Ik kan er wel wat van zeggen maar dat doe ik liever niet. Laten we het daar maar op houden." Respondent 10 stelt dat er ook weleens politiek rondom subsidies wordt bedreven en dat op bestuurlijk niveau verwachtingen worden gewekt:

"En dan is het heel lastig om op ambtelijk niveau daarachter te komen wat nou precies is afgesproken tussen die bestuurders. Daar [kan een] ieder hun eigen beleving bij hebben. [Het is] zo erg zelfs, [dat we] recent hebben meegemaakt [dat] een wethouder bij ons is opgestapt omdat [de] gemeenteraad [het] vertrouwen in hem heeft opgezegd. Dat had deels te maken met de beleving rondom een politiek toegezegde subsidie."

Een andere medewerker van dezelfde gemeente geeft hetzelfde voorbeeld, wat laat zien dat op ambtelijk niveau dit soort spanningen wel degelijk opgemerkt worden en dat dit soort gebeurtenissen meespelen hoe gemeentemedewerkers de relatie tussen de provincie en gemeenten op bestuurlijk niveau zien.

SAMENVATTING

Uit de interviews blijkt dat de politiek erg bepalend is in de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Hoewel ambtenaren de vierde macht genoemd worden, ligt de meeste macht nog altijd bij de bestuurders. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat een beleidsdoel ten koste kan gaan van een politiek doel. Er wordt dan ook door veel respondenten een onderscheid gemaakt tussen de ambtenaren en de bestuurders van de provincie. Opvallend is hierbij dat de spanningen tussen de provincie en gemeenten voornamelijk voorkomen op bestuurlijk niveau, terwijl de samenwerking tussen de ambtenaren goed verloopt. Ambtelijk gezien begrijpen de provincie en gemeenten op het gebied van Verkeer & Vervoer elkaars standpunt vaak wel; ze pleiten allebei voor beter Verkeer & Vervoer. Bestuurders hebben naast beleidsdoelen soms nog een secundair doel: een politiek doel (Stone, 2001, p. 2). Dit politieke doel kan echter ook een primair doel zijn. Wanneer deze doelen niet overeenkomen kunnen er spanningen ontstaan.

5.3.3.2. ANDERE BELANGEN

PROVINCIEMEDEWERKERS

Wanneer er sprake is van botsende belangen kunnen er spanningen ontstaan tussen de provincie en gemeenten. Deze spanningen spelen echter vooral bij grote projecten, waar meerdere partijen bij betrokken zijn en waar het om grote uitgaven gaat.

Meerdere medewerkers (1, 4, 5, 7) onderschrijven dat er weleens spanningen ontstaan tussen de provincie en gemeenten vanwege het feit dat gemeenten af en toe andere belangen hebben dan de provincie. Volgens een respondent (7) kan het provinciale en het gemeentelijke beleid op het gebied van Verkeer & Vervoer nog weleens met elkaar kan botsen, aangezien de provincie verantwoordelijk is voor het busvervoer en gemeenten rekening hebben te houden met het overige vervoer. Zolang je maar gezamenlijk tot een oplossing kunt komen hoeft dit geen probleem te zijn (4 en 7).

Bij de casus Quick win doorstromingsmaatregelen stelt de provincie ook andere prioriteiten dan gemeenten. Hierdoor kan een spanningsveld ontstaan, "want wij willen dat zij knelpunten gaan

oplossen. En zij zeggen ja, door het gebrek aan capaciteiten kunnen we dat niet. Willen wij iets doen eigenlijk in de prioritering die zij stellen. Dat levert het spanningsveld op.” (Respondent 1) Deze medewerker geeft hierbij aan dat in het verleden wel al gepoogd is om dat spanningsveld te verminderen door “gemeentes vroegtijdig te betrekken [in het subsidieproces]”. Dit heeft er echter niet toe geleid dat de bus doorstroming vanuit de gemeente een hogere prioriteit heeft gekregen, vandaar dat dit spanningsveld tussen de verschillende prioriteiten van de provincie en gemeenten blijft bestaan.

Verscheidende respondenten benoemen dat spanningsvelden tussen de provincie en gemeenten niet vaak voorkomen, maar dat het hierbij vaak gaat over een specifiek project. Hierbij draait het vaak om een verschil in inzicht, “maar dan ga je met elkaar het gesprek aan en dan kom je er wel uit” (Respondent 7).

GEMEENTEMEDEWERKERS

Provinciaal en gemeentelijk beleid is op het gebied van Verkeer & Vervoer grotendeels op elkaar afgestemd. Toch kan er weleens sprake zijn van tegengestelde belangen. Dit kan voor kleine spanningen zorgen in de samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten.

Een aantal medewerkers geeft aan dat het provinciaal en gemeentelijk beleid op het gebied van Verkeer & Vervoer goed op elkaar afgestemd is. Er is echter ook een aantal medewerkers (9, 10 en 12) dat aangeeft dat provinciale en gemeentelijke doelen niet altijd op elkaar afgestemd zijn. Hierbij benoemt respondent 10 expliciet dat er per definitie een spanning bestaat tussen provinciaal en gemeentelijk beleid/doelstellingen, aangezien de provincie op een andere schaalniveau opereert dan gemeenten. Dit maakt dat de prioritering van beleidsdoelen ook van elkaar verschilt. Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij de casus, aangezien de doorstroming van de bus wel prioriteit heeft bij de provincie en niet bij gemeenten. Hierbij is er dus sprake van een zeker spanningsveld. Toch geven de respondenten aan dat spanningen vaker voorkomen bij wat grotere projecten. Zo noemt een respondent (10) de Quick win doorstromingsmaatregelen “een postzegel”, waarbij het gaat om heel specifieke verbeteringen aan een voorziening die er al ligt.

Een medewerker (9) benoemt echter dat het ook helemaal niet erg is om af en toe een meningsverschil te hebben:

“Er zijn af en toe weleens wat, van die dingetjes. Maar dat heb je overal en dat blijft wel gewoon goed en de relatie blijft goed. En af en toe kun je op inhoud nog weleens verschillen van mening, maar dat moet je kunnen zeggen. Gaat niet ten koste van de relatie ofzo.” (Respondent 9)

SAMENVATTING

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de provincie en gemeenten verschillende belangen kunnen hebben. Dit zorgt af en toe voor spanningen. Het gaat hierbij veelal om grote, nieuwe projecten waar veel op het spel staat en niet om hele specifieke verbeteringen aan bestaande voorzieningen, zoals bij de Quick wins het geval is. Enkele respondenten van zowel de provincie als gemeenten geven aan dat het niet erg is dat er af en toe een meningsverschil ontstaat, zolang men maar met elkaar in gesprek blijft gaan. Communicatie is hierbij dus weer een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerkingsrelatie.

5.3.3.3. SUBSIDIEVOORWAARDEN EN PROCEDURES

PROVINCIEMEDEWERKERS

Aan subsidie worden bepaalde voorwaarden gekoppeld. Tevens zijn er bepaalde procedures die gevolgd moeten worden. Deze kunnen leiden tot spanningen. Moet er star worden omgegaan met subsidievoorwaarden? Of is enige flexibiliteit geboden? Wat gaat voor? Strak vasthouden aan de regels vanwege de geloofwaardigheid van de provincie of het hebben van een goede samenwerkingsrelatie met gemeenten? Dit zijn telkens afwegingen die gemaakt moeten worden.

Volgens een aantal medewerkers (3, 4, 5, 7) kunnen er spanningen ontstaan tussen de provincie en gemeenten doordat aan subsidie bepaalde voorwaarden gekoppeld zijn:

“Want als wij ergens subsidie aan geven, koppelen we er voorwaarden aan. En als je die voorwaarden niet haalt, dan levert dat spanningen op. En dat kan iets heel simpels zijn. (...)je hebt een inleverdeadline, een inlevertermijn. Als je je daar niet aan houdt, dan word je niet meegenomen, dat is gewoon [zo]. Ik vind dat je er zelf ook wel wat flexibeler mee om zou kunnen gaan. Maar dat is gewoon een harde regel. Daar krijg je politiek wel gedonder over.” (Respondent 3)

Er kan dus gediscussieerd worden of er met voorwaarden flexibel of star om moet worden gegaan. Respondent 4 pleit hierbij voor vermindering van het aantal voorwaarden, waarom immers voorwaarden opnemen in je regeling als je deze vervolgens niet gaat monitoren en handhaven?

Het is van belang om na te gaan welke voorwaarden eraan subsidie gesteld worden (en om welke reden) en hoe je vervolgens met deze voorwaarden omgaat. Er zijn voor- en nadelen verbonden zijn aan het wel of niet flexibel maken van subsidievoorwaarden, zoeken naar een evenwicht hiertussen kan dan ook lastig zijn (Respondent 5). Hierbij geeft deze respondent aan dat door strakke handhaving gemeenten wel goed weten waar ze aan toe zijn. Tegelijkertijd kan voor gemeentemedewerkers deze strakke handhaving soms problematisch zijn omdat dit voor problemen op uitvoeringsgebied kan zorgen. Zo benoemt een provincie medewerker (7) dat gemeenten flexibiliteit waarschijnlijk wel zouden waarderen. Dit is echter niet altijd mogelijk, doordat binnen uitvoeringsregelingen vaak met standaarddata wordt gewerkt. Wanneer een gemeente zich niet aan de afgesproken data houdt, moet de gemeente de subsidie teruggeven. Dit leidt soms tot lastige situaties. Zeker wanneer het gaat om grote projecten waar veel geld mee is gemoeid. Zo kan het zijn dat wanneer er al tijd is aanbesteed, het alsnog kan voorkomen dat het afwickelen van subsidie lang op zich laat wachten. Dit kan leiden tot afwijking van de datum van vaststelling. Dit kan echter wel leiden tot een dilemma voor de provincie. Dit verwoordt een respondent (5) als volgt:

“Hoe ga je daar dan mee om? En dan heb je echt procedures die lopen tot de Raad van State bij gemeenten. Daar gaat heel veel tijd overheen. Dan moet je dus die afweging maken van waar gaat het over? Gaat het over maatschappelijk belang versus gelijke monniken gelijke kappen en ook de geloofwaardigheid van de provincie. Want als je een subsidie in 2010 hebt verleend en hij wordt pas in 2016 vastgesteld. Dat is eigenlijk al een beetje raar.” (Respondent 5)

Hier komt bij dat het voor de provincie van belang is om te weten waar geld aan uit wordt gegeven aangezien alle uitgaven gedocumenteerd en verantwoord dienen te worden. Dit zijn dus belangrijke afwegingen die gemaakt moeten worden. Hierbij lijken vooral communicatie en argumentatie van belang te zijn.

GEMEENTEMEDEWERKERS

Voorwaarden die aan subsidie zijn verbonden kunnen problematisch zijn voor gemeenten. Hierbij wordt met name aangegeven dat de voorwaarden vaak niet voldoende flexibel zijn; de

provincie houdt hierbij niet altijd even veel rekening met voorbereidende taken die de gemeenten uit moeten voeren voordat ze zich kunnen inschrijven op een subsidieregeling.

Vrijwel alle respondenten (9, 11, 12, 13, 14, 15) zien de regeltjes, voorwaarden en criteria die aan subsidieregelingen verbonden zijn als een nadeel of een minpunt van subsidie. Vrijwel alle respondenten geven echter aan dat het goed is om bepaalde criteria op te stellen, "anders wordt het een soort zakken met geld de deur uit gooien en zie maar" (Respondent 13). Meerdere respondenten benadrukken echter wel dat het soms nadelig kan zijn dat voorwaarden zo strak worden opgesteld. Wanneer er geen ruimte is voor flexibiliteit kunnen bepaalde projecten buiten de boot vallen (11, 12 en 13). Doordat subsidievoorwaarden met name in de eerste fasen van een project erg strikt zijn, is het niet altijd mogelijk om wijzigingen toe te passen die op basis van participatie en inspraak van burgers naar voren komt. Wanneer deze wijzigingen niet meer overeenkomen met de subsidievoorwaarden, krijgt men ook geen subsidie. Hierbij is de provincie niet altijd flexibel, aldus medewerker 13. Opvallend is dat respondent 9 juist aangeeft dat de provincie over het algemeen wel flexibel omgaat met gestelde termijnen, wanneer het bijvoorbeeld gaat over aanbestedingsdata. Dan kan de aanbestedingsdatum een aantal dagen worden opgeschoven.

Ook subsidieprocedures kunnen voor spanningen zorgen. Zo is er soms een verschil in de timing van subsidieaanvragen bij de provincie en gemeenten:

"Of hooguit de timing. In mei wordt dan definitieve lijst vrijgemaakt. En [bij de] meeste projecten [heb ik] niet [het] idee dat [dat haalbaar is], als je in mei nog moet beginnen. Dan kom je dus aan de achterkant in de knoop met de aanbesteding. Dus wat dat betreft zou dat eerder mogen. Dat is het enige wat volgens mij niet altijd synchroon loopt. Timing." (Respondent 13)

Ook respondent 10 vindt dat de provincie niet moet onderschatten dat bepaalde processen bij gemeenten gewoon tijd kosten. Zo moeten gemeenten op basis van de Algemene wet bestuursrecht een zekere zorgvuldigheid betrachten ten aanzien van de procedures die ze volgt. Dit kost tijd. En als die tijd niet wordt geboden kan dit spanningen opleveren. Druk vanuit de provincie om processen sneller te doen verlopen kunnen zelfs schadelijk zijn voor de uitkomst van een project (10). Vanuit de provincie ligt echter de behoefte om het tempo in bepaalde projecten te houden zodat er ook zaken afgesloten kunnen worden. Hierbij moet echter opgepast worden dat het niet contraproductief werkt als het ten koste gaat van het resultaat of een goede relatie tussen de provincie en gemeenten. Ook een andere gemeentemedewerker (14) vraagt zich af of bepaalde deadlines echt zo hard moeten zijn. Deze respondent zou het prettiger vinden als er meerdere keren per jaar subsidie aangevraagd kan worden. Op deze wijze kan men beter omgaan met onverwachte zaken, zoals bijvoorbeeld over onvoldoende capaciteit beschikken in verband met een reorganisatie. Hierin missen meerdere respondenten (14, 9, 15) een stukje flexibiliteit. Het gebrek aan flexibiliteit van de provincie wat betreft subsidievoorwaarden kan leiden tot spanningen blijkt uit wel uit het voorbeeld dat respondenten 9 en 15 aanhalen. Het gaat hierbij om een subsidieaanvraag die één dag te laat is ontvangen bij de provincie:

"Nou wij hebben hem op tijd verstuurd. Maar de post, dat kunnen we aantonen, heeft hem één dag te lang laten liggen. Het is allemaal op de grens. Van dat soort dingen denk ik, knijp je ogen even toe. Want nu zijn er zoveel mensen mee bezig. Het ging om een subsidie van €10.000,-. Maar er zijn juristen mee bezig en dat kost alleen al volgens mij [ongeveer] €5000,-" (Respondent 9)

Medewerker 15 benadrukt dat het bij subsidieregelingen niet alleen draait om contracten en voorwaarden, maar dat ook juist een goede samenwerkingsrelatie van belang is. Het is goed dat er subsidievoorwaarden zijn, maar binnen deze voorwaarden moet er wel ruimte zijn voor flexibiliteit in overleg met de subsidieverlener (9, 10, 13, 14, 15). Het gemis aan flexibiliteit

vanuit de provincie betreffende bepaalde subsidievoorwaarden kan voortkomen uit het gegeven dat gemeenten vaak ook erg flexibel moeten zijn en dit ook zouden waarderen bij de provincie.

SAMENVATTING

Zowel provincie-medewerkers als medewerkers van gemeenten geven aan dat er spanningen kunnen ontstaan in de relatie tussen de provincie en gemeenten door de subsidievoorwaarden en subsidieprocedures. Vooral flexibiliteit is een discussiepunt. Aan subsidie zitten bepaalde voorwaarden verbonden. De provincie wil subsidies, ook vanuit NPM oogpunt, kunnen evalueren op basis van doeltreffendheid (Provincie Noord-Holland, 2012). Strak afgebakende subsidievoorwaarden zijn hierbij een handig middel. Vanuit gemeenten zelf bestaat juist wel veel behoefte aan enige flexibiliteit binnen het subsidieproces. Hoewel de provincie moet kunnen verantwoorden en rechtvaardigen waarom ze bepaalde keuzes heeft gemaakt in het subsidieverstrekkingproces, moet men niet uit het oog verliezen dat het behouden van een goede samenwerkingsrelatie ook waardevol is. En dat het uiteindelijke doel is: maatschappelijke beleidsdoelen realiseren. Vandaar dat het draait om een delicaat evenwicht tussen flexibiliteit en 'je poot stijf houden'.

DEELCONCLUSIE

De deelvraag die in deze paragraaf centraal staat is *Op welke wijze is subsidieverstrekking van invloed op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer?* Aan de hand van de interviews kan deze vraag nu beantwoord worden.

Subsidieregelingen worden volgens het democratisch principe automatisch gelegitimeerd. Dat een bepaalde machtsrelatie wettelijk gezien legitiem is, houdt echter niet per definitie in dat deze verhouding moreel gezien rechtvaardig of gerechtvaardigd is. Het gaat om de subjectieve waarde of iets 'juist' is of niet. Subsidies worden daarom ook gelegitimeerd door ze inzichtelijk te maken en ze te evalueren. Het is dus van belang dat subsidieregelingen niet alleen juridisch legitiem zijn, maar dat ze ook door de betrokkenen als legitiem ervaren worden. Vandaar dat een vertrouwensrelatie tussen de provincie en gemeenten zo belangrijk is. Vertrouwen is namelijk een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerkingsrelatie (Huxham, 2013; Nieuwenkamp, 2001; Linker, 2006). Dit blijkt ook uit de interviews. Vrijwel alle medewerkers hebben vertrouwen in de provincie Noord-Holland als organisatie. Dit vertrouwen komt voornamelijk voort uit het gegeven dat de respondenten de provincie als een betrouwbare organisatie zien, die zich houdt aan gemaakte afspraken. Het nakomen van afspraken, doen wat men belooft en elkaar op de hoogte houden van nieuwe ontwikkelingen zijn belangrijke voorwaarden voor een goede samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Linker (2006) geeft aan dat deze voorwaarden het geloof in elkaars integriteit bepalen. Integriteit is dan ook een belangrijk kenmerk van het vertrouwen dat tussen de beide overheidslagen bestaat. Dit wordt onderschreven door zowel provincie-medewerkers als medewerkers van de gemeenten. Communicatie wordt eveneens door alle respondenten gezien als een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerkingsrelatie.

Er is wel een paradox waar te nemen in de relatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt door de aard van de subsidierelatie. Aan de ene kant maakt subsidieverstrekking de relatie tussen de provincie en gemeenten in zekere zin hiërarchisch, aangezien de provincie de voorwaarden stelt en de middelen heeft. Maar aan de andere kant maakt subsidieverstrekking de relatie ook nevensgeschikt, aangezien de provincie en gemeenten samen moeten werken om tot een gewenst resultaat te komen.

De politiek kan ook sterk van invloed zijn op de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt doordat bestuurders naast beleidsdoelen soms nog een secundair doel hebben: een politiek doel (Stone, 2001, p. 2). Deze doelen komen niet altijd overeen. Wanneer deze doelen niet overeenkomen kunnen er spanningen ontstaan. Zo is het bijvoorbeeld

opvallend dat zowel provincied medewerkers als gemeentemedewerkers aangeven dat spanningen tussen de provincie en gemeenten voornamelijk op bestuurlijk niveau ontstaan. De samenwerking tussen de ambtenaren verloopt goed, aangezien de provincie en gemeenten op ambtelijk gebied, op het gebied van Verkeer & Vervoer, elkaars standpunt vaak wel zien. Ze pleiten allebei immers voor beter Verkeer & Vervoer. Het verschil in standpunten tussen de politiek en de ambtenaren toont aan dat de politiek een belangrijke rol speelt bij subsidieverstrekking. Het lijkt er dan ook op dat de politiek-bestuurlijke omgeving van groot belang is bij de werking van subsidieverstrekking.

Andere spanningen in de relatie tussen de provincie en gemeenten kunnen ontstaan wanneer er sprake is van tegengestelde belangen die de provincie en gemeenten hebben. Ook het subsidieproces met bijbehorende subsidievoorwaarden kunnen voor spanningen zorgen. Met name flexibiliteit is hierbij een heikel punt, dat medewerkers van gemeenten missen. De provincie wil subsidies, ook vanuit NPM oogpunt, echter kunnen evalueren op basis van doeltreffendheid (Provincie Noord-Holland, 2012). Strak afgebakende subsidievoorwaarden zijn hierbij een handig middel. Aan iedereen dezelfde voorwaarden stellen lijkt rechtvaardig en gelijkheid bevorderend. Hierin valt echter een beleidsparadox, zoals Stone (2001) beschrijft, te herkennen. Het gaat hierbij om de paradox van gelijkheid. De vraag is namelijk of 'gelijkheid' wel haalbaar is, aangezien niet elke situatie gelijk is. Ook gemeenten zijn niet gelijk. Hierin is per definitie een tegenstelling waar te nemen. Want hoe kan men gemeenten 'gelijk' behandelen, als de behoeften vanuit gemeenten niet gelijk zijn? Vandaar dat vanuit gemeenten zelf juist wel grote behoefte bestaat aan enige flexibiliteit binnen het subsidieproces. Hoewel de provincie moet kunnen verantwoorden en rechtvaardigen waarom ze bepaalde keuzes heeft gemaakt in het subsidieverstrekkingproces, moet men niet uit het oog verliezen dat het behouden van een goede samenwerkingsrelatie ook waardevol is. En dat het uiteindelijke doel het realiseren van maatschappelijk doelen is. Vandaar dat het draait om een delicaat evenwicht tussen flexibiliteit en 'je poot stijf houden'.

Er kan geconcludeerd worden dat subsidieverstrekking van grote invloed is op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer.

6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Wat is de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer?

Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, worden eerst nogmaals de deelvragen behandeld.

DEELVRAAG 1:

Op welke wijze neemt de provincie Noord-Holland een positie in binnen het binnenlands bestuur, gezien de recente wijzigingen wanneer het gaat om het delegeren van bevoegdheden, en wat voor invloed heeft dit op subsidieverstrekking?

Het overheidsapparaat in Nederland kent al meer dan anderhalve eeuw een onderscheid in drie verschillende lagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Dit betekent niet dat er geen veranderingen binnen de verschillende bestuurslagen hebben plaatsgevonden. De provincie als bestuurslaag is namelijk continu aan verandering onderhevig. Door de jaren heen is de macht van de provincies steeds verder afgenomen. Dit geldt ook voor de provincie Noord-Holland, wiens takenpakket steeds verder is geslonken. Dit komt onder meer door de bezuinigingen en de kerntakendiscussie. Daar komt bij dat (uitvoerings)taken ook vaak bij gemeenten komen te liggen, naar aanleiding van de decentralisatietendens, die voornamelijk sinds 1958 steeds verder is doorgevoerd. In deze veranderende bestuurlijke omgeving probeert de provincie zich met name te profileren als sterk middenbestuur dat zich voornamelijk richt op het ruimtelijk-economisch terrein. De decentralisatietendens, waarbij taken van de provincie naar de gemeenten worden overgeheveld, kan ook gevolgen hebben voor de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Gemeenten krijgen er steeds meer taken bij, terwijl het takenpakket van de provincie afneemt. Dit kan in de toekomst zorgen voor een andere dynamiek tussen de twee overheidslagen, wat ook zijn doorslag kan hebben in de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten.

DEELVRAAG 2:

Hoe kan de waarde van subsidie als instrument geduid worden vanuit de literatuur?

Op basis van de bestudeerde literatuur is er een indeling gemaakt in verschillende 'waarden' die subsidie kan hebben: historische waarde van subsidie, maatschappelijke waarde van subsidie, bestuurlijke/politieke waarde van subsidie en financiële/economische waarde van subsidie.

Subsidie is als sinds het midden van de 19^e eeuw een belangrijk beleidsinstrument van de overheid (Jacobs, 1998, p. 1) en is dat nu nog steeds, ondanks dat er veel kritiek is geuit op subsidieverstrekking. Dat subsidie nog steeds veelvuldig wordt ingezet om beleidsdoelen te realiseren, kan komen doordat er sprake is van een 'retoriek van nostalgia'. Hierbij blijft men subsidies verdedigen, ook al is de huidige situatie veranderd (Pickett, 2007, pp. 141-142). Hierin ligt de historische waarde van subsidie. Aangezien subsidie ingezet kan worden om maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen heeft subsidie ook een zekere maatschappelijke waarde. De setting van subsidierelaties tussen twee decentrale overheden is per definitie politiek. Dit houdt in dat subsidie ook strategisch kan worden ingezet, om bijvoorbeeld de relatie met een organisatie in stand te houden of te versterken door subsidie aan te bieden (Houthakker, 1972; in Schwartz & Clements, 1999, p. 126). Dit geeft duidelijk aan dat subsidie een sterk sturingsmiddel is, dat gebruikt wordt om invloed uit te oefenen. Subsidie heeft in die zin een bestuurlijke/politieke waarde. Subsidie heeft tot slot ook een financiële/economische waarde, waarbij het beoogde gedragsalternatief aantrekkelijker

gemaakt wordt door het bieden van geld als hulpbron (Van den Heuvel, 2005, p. 26). Bij subsidieverstrekking wordt vaak nog steeds deze instrumentele relatie tussen geld en gedrag verondersteld, terwijl onder meer Van den Bos (2011) en Pink (2009), aangeven dat mensen hun gedrag lang niet altijd aanpassen aan extrinsieke stimulansen om zo het eigenbelang te maximaliseren. Subsidieverstrekking heeft ook een sterk economisch karakter, aangezien het gaat om het zo efficiënt mogelijk inzetten van publieke gelden. Men wil tegen zo min mogelijk kosten een zo groot mogelijk resultaat behalen. Hoewel het natuurlijk de vraag blijft of maatschappelijk doelen 'efficiënt' of 'effectief' behaald kunnen worden, speelt geld (uitgeven) wel degelijk een grote rol bij subsidieverstrekking.

DEELVRAAG 3:

Welke waarde hechten medewerkers van de provincie Noord-Holland en gemeenten uit de provincie Noord-Holland aan subsidie als sturingsinstrument?

In het theoretisch kader zijn een aantal 'waardes' van subsidie besproken. De verwachting was dat deze waarden ook, in zekere mate, terug te vinden zouden zijn in de praktijk. Dit is juist gebleken. Uit de data blijkt namelijk dat de respondenten impliciet verschillende 'waardes' aan subsidie toekennen. Hierbij zijn dezelfde waarden te ontdekken die ook in de literatuur naar voren komen. Deze waarden zijn: de maatschappelijke, historische, financiële/economische en de bestuurlijke/politieke waarde van subsidie.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat subsidie een goed middel is om bepaalde maatschappelijke beleidsdoelen (sneller) te realiseren. Hieruit kan worden afgeleid dat de respondenten subsidie een zekere 'maatschappelijke' waarde toedichten. Met name gemeentemedewerkers geven aan dat subsidie ook een sterk financieel component bevat, aangezien "alles om geld draait" en je zonder geld niks meer voor elkaar krijgt. Subsidie heeft in deze zin ook een financiële/economische waarde. Dit element van subsidie komt ook sterk naar voren in de waargenomen verandering die subsidieverstrekking heeft doorgemaakt. Zo geven medewerkers van de provincie aan dat de verandering van subsidie als instrument samenhangt met de ontwikkeling die de provincie als organisatie heeft doorgemaakt. Er is steeds meer aandacht voor doeltreffendheid, transparantie en efficiëntie van subsidies. Dit houdt in dat er beter op de kosten van subsidieregelingen wordt gelet en dat er steeds meer subsidieregelingen worden geëvalueerd. Termen als verantwoording efficiency, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies zijn dan ook verweven in het taalgebruik van de provincie-medewerkers, wanneer ze spreken over subsidieverstrekking. Hierbij is specifiek aandacht voor de doeltreffendheid van subsidie. Deze versterkte focus hierop komt onder meer door het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer en de bezuinigingen. Medewerkers geven echter ook aan dat de provincie een zakelijkere houding heeft aangenomen dan eerder het geval was. Deze ontwikkeling lijkt te passen binnen het NPM paradigma, waarbij het openbaar bestuur streeft naar een meer bedrijfsmatige overheid (Korsten, 2011, p. 6). Subsidieverstrekking draait dan ook niet alleen om het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, er wordt ook gekeken naar de efficiency en doelmatigheid van een regeling. Ook de medewerkers van de gemeenten menen dat subsidieverstrekking in de loop der tijd veranderd is. Zo wordt er steeds kritischer naar subsidieverstrekking gekeken. Er is minder geld beschikbaar en de subsidievoorwaarden worden uitgebreider.

Opvallend is dat subsidie ook strategisch kan worden ingezet, als sturingsinstrument. Subsidie kan hierbij als onderhandelingsmiddel gebruikt worden, waarbij bepaalde gesubsidieerde projecten de dupe kunnen worden van een ander (politiek) doel. Subsidie als sturingsinstrument is hierdoor niet alleen een middel om maatschappelijke doelen te bereiken, het kan ook worden ingezet om politieke doelen te bereiken. Hierbij wordt duidelijk dat subsidieverstrekking geplaatst moet worden in de context van een politiek-bestuurlijke omgeving. Het lijkt erop dat subsidie in die zin ook een bestuurlijke/politieke waarde bezit.

De historische waarde van subsidie kwam minder sterk naar voren in de interviews. Toch gaven enkele provincied medewerkers aan dat de keuze om subsidie als instrument in te zetten niet altijd even bewust is. De keuze voor subsidie als sturingsinstrument kan namelijk ook deels voortkomen uit gemak of gewoonte. Subsidie wordt immers al heel lang als sturingsinstrument ingezet en is hierdoor een makkelijke instrumentkeuze. Daar komt bij dat de keuze voor subsidie af en toe de enige mogelijkheid lijkt te zijn om invloed uit te oefenen op gemeentelijk grondgebied. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Quick win doorstromingsmaatregelen. De provincie is hierbij afhankelijk van gemeenten, aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de wegen waar de provinciebussen op rijden. Door deze gedwongen afhankelijkheid vinden respondenten het lastig om andere sturingsmogelijkheden te zien dan subsidieverstrekking.

DEELVRAAG 4:

Op welke wijze past subsidieverstrekking bij de provincie Noord-Holland als organisatie?

Vrijwel alle respondenten geven aan dat subsidieverstrekking goed past bij de provincie Noord-Holland als organisatie. De provincie wordt beschreven als een 'politiek-bestuurlijke organisatie met een eigen wil' die op zakelijke en professionele wijze poogt beleidsdoelen te realiseren. Door subsidie te verstrekken kan de provincie invloed uitoefenen op gemeenten en de beoogde beleidsdoelen realiseren. Subsidieverstrekking stelt de provincie tevens in staat om verschillende 'rollen' te vervullen richting gemeenten. Het gaat hierbij met name om een faciliterende, coördinerende en regie rol. Opvallend is hierbij dat deze rolomschrijving bij gemeentemedewerkers vrijwel niet naar voren komt. Zij omschrijven de rol van de provincie veelal als geldverstrekker.

DEELVRAAG 5:

Op welke wijze is subsidieverstrekking van invloed op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer?

Subsidieregelingen worden volgens het democratisch principe automatisch gelegitimeerd. Dat een bepaalde machtsrelatie wettelijk gezien legitiem is, houdt echter niet per definitie in dat deze verhouding moreel gezien rechtvaardig of gerechtvaardigd is. Het gaat om de subjectieve waarde of iets 'juist' is of niet. Subsidies worden daarom ook gelegitimeerd door ze inzichtelijk te maken en ze te evalueren. Het is dus van belang dat subsidieregelingen niet alleen juridisch legitiem zijn, maar dat ze ook door de betrokkenen als legitiem ervaren worden. Vandaar dat een vertrouwensrelatie tussen de provincie en gemeenten zo belangrijk is. Vertrouwen is namelijk een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerkingsrelatie (Huxham, 2013; Nieuwenkamp, 2001; Linker, 2006). Dit blijkt ook uit de interviews. Vrijwel alle medewerkers hebben vertrouwen in de provincie Noord-Holland als organisatie. Dit vertrouwen komt voornamelijk voort uit het gegeven dat de respondenten de provincie als een betrouwbare organisatie zien, die zich houdt aan gemaakte afspraken. Het nakomen van afspraken, doen wat men belooft en elkaar op de hoogte houden van nieuwe ontwikkelingen zijn belangrijke voorwaarden voor een goede samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten. Linker (2006) geeft aan dat deze voorwaarden het geloof in elkaars integriteit bepalen. Integriteit is dan ook een belangrijk kenmerk van het vertrouwen dat tussen de beide overheidslagen bestaat. Dit wordt onderschreven door zowel provincied medewerkers als medewerkers van de gemeenten. Communicatie wordt eveneens door alle respondenten gezien als een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerkingsrelatie.

Er is wel een paradox waar te nemen in de relatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt door de aard van de subsidierelatie. Aan de ene kant maakt subsidieverstrekking de relatie tussen de provincie en gemeenten in zekere zin hiërarchisch, aangezien de provincie de voorwaarden stelt en de middelen heeft. Maar aan de andere kant maakt subsidieverstrekking de relatie ook nevenschikt, aangezien de provincie en gemeenten samen moeten werken om tot een gewenst resultaat te komen.

De politiek kan ook sterk van invloed zijn op de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten. Dit komt doordat bestuurders naast beleidsdoelen soms nog een secundair doel hebben: een politiek doel (Stone, 2001, p. 2). Dit politieke doel kan zelfs het primaire doel zijn. Deze doelen komen niet altijd overeen. Wanneer deze doelen niet overeenkomen kunnen er spanningen ontstaan. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat zowel provincied medewerkers als gemeentemedewerkers aangeven dat spanningen tussen de provincie en gemeenten voornamelijk op bestuurlijk niveau ontstaan. De samenwerking tussen de ambtenaren verloopt goed, aangezien de provincie en gemeenten op ambtelijk gebied, op het gebied van Verkeer & Vervoer, elkaars standpunt vaak wel zien. Ze pleiten allebei immers voor beter Verkeer & Vervoer. Het verschil in standpunten tussen de politiek en de ambtenaren toont aan dat de politiek een belangrijke rol speelt bij subsidieverstrekking. Het lijkt er dan ook op dat de politiek-bestuurlijke omgeving van groot belang is bij de werking van subsidieverstrekking.

Andere spanningen in de relatie tussen de provincie en gemeenten kunnen ontstaan wanneer er sprake is van tegengestelde belangen die de provincie en gemeenten hebben. Ook het subsidieproces met bijbehorende subsidievoorwaarden kunnen voor spanningen zorgen. Met name flexibiliteit is hierbij een heikel punt, dat medewerkers van gemeenten missen. De provincie wil subsidies, ook vanuit NPM oogpunt, echter kunnen evalueren op basis van doeltreffendheid (Provincie Noord-Holland, 2012). Strak afgebakende subsidievoorwaarden zijn hierbij een handig middel. Aan iedereen dezelfde voorwaarden stellen lijkt rechtvaardig en gelijkheid bevorderend. Hierin valt echter een beleidsparadox, zoals Stone (2001) beschrijft, te herkennen. Het gaat hierbij om de paradox van gelijkheid. De vraag is namelijk of 'gelijkheid' wel haalbaar is, aangezien niet elke situatie gelijk is. Ook gemeenten zijn niet gelijk. Hierin is per definitie een tegenstelling waar te nemen. Want hoe kan men gemeenten 'gelijk' behandelen, als de behoeften vanuit gemeenten niet gelijk zijn? Vandaar dat vanuit gemeenten zelf juist wel grote behoefte bestaat aan enige flexibiliteit binnen het subsidieproces. Hoewel de provincie moet kunnen verantwoorden en rechtvaardigen waarom ze bepaalde keuzes heeft gemaakt in het subsidieverstrekkingproces, moet men niet uit het oog verliezen dat het behouden van een goede samenwerkingsrelatie ook waardevol is. Vandaar dat het draait om een delicaat evenwicht tussen flexibiliteit en 'je poot stijf houden'.

Er kan geconcludeerd worden dat subsidieverstrekking van grote invloed is op de relatie tussen de provincie Noord-Holland als organisatie en gemeenten in de provincie Noord-Holland, op het gebied van Verkeer & Vervoer.

HOOFDVRAAG:

Aan de hand van de beantwoorde deelvragen kan nu ook de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden.

Wat is de waarde van subsidie als sturingsinstrument volgens medewerkers van de provincie Noord-Holland en medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland op het gebied van Verkeer & Vervoer?

De waarde die medewerkers van zowel de provincie Noord-Holland als medewerkers van gemeenten in de provincie Noord-Holland toekennen aan subsidie als sturingsinstrument op het gebied van Verkeer & Vervoer is meerledig. Zoals al eerder benoemd is kennen respondenten impliciet verschillende 'waardes' aan subsidie toe. Subsidieverstrekking heeft hierbij een maatschappelijke, historische, financiële/economische en bestuurlijke/politieke waarde. De maatschappelijke waarde van subsidie wordt hierbij door de respondenten het belangrijkste gevonden: subsidieverstrekking heeft immers tot doel dat maatschappelijke beleidsdoelen gerealiseerd worden. Wanneer subsidie echter in een breder kader geplaatst wordt blijkt dat de bestuurlijk-politieke dynamiek waarin de provincie en gemeenten zich bevinden van grote invloed is op de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten.

Subsidie kan naast een maatschappelijke waarde dan ook een politieke/bestuurlijke waarde hebben. Hierbij is het opvallend dat subsidieverstrekking nog altijd wordt ingezet vanuit een 'market-model' (Stone, 2002). Subsidie wordt hierbij ingezet vanuit een rationeel, analytisch perspectief, waarbij er vanuit wordt gegaan dat men inschrijft op subsidies vanwege de geboden financiële stimulans. Deze lijn wordt verder ingezet door de vergrote aandacht vanuit de provincie voor de doeltreffendheid, transparantie en efficiëntie van subsidies. Deze verandering komt voort vanuit externe druk, zoals het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer waarin subsidie als instrument wordt bekritiseerd. Deze ontwikkelingen vallen goed te verklaren vanuit het New Public Management paradigma, waarbij het openbaar bestuur streeft naar een meer bedrijfsmatige overheid. Aandacht voor doeltreffendheid, transparantie en rechtmatigheid van subsidieverstrekking is niet verkeerd. Het is echter wel goed om steeds kritisch naar subsidie als instrument te blijven kijken. Het blijft namelijk maar de vraag of subsidieverstrekking wel volgens een NPM perspectief kan worden ingezet, aangezien niet elke situatie en gemeente gelijk is. Dit houdt in dat er per gemeente ook andere behoeften zijn. Zo kan het zijn dat het 'effectiever' is om op die verschillende behoeften in te spelen, dan strakkere subsidievoorwaarden op te stellen. Momenteel wordt bij subsidieverstrekking namelijk grotendeels voorbijgegaan aan de context waarbinnen subsidie wordt verstrekt.

Zo blijkt uit onderzoek al dat mensen hun gedrag lang niet altijd aanpassen aan extrinsieke stimulansen, om zo het eigenbelang te realiseren. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de casus, waarbij ondanks het subsidiepercentage van 100% sommige gemeenten toch niet inschrijven op de regeling. Hoewel subsidie een goede stimulans biedt, is het aanbieden van alleen een financiële stimulans soms niet genoeg om bepaalde doelen te bereiken. De afweging van gemeenten om in te schrijven op een bepaalde subsidieregeling gebeurt namelijk lang niet altijd op een rationele, analytische manier. De vraag is zelfs of het überhaupt mogelijk is om op zulke wijze beslissingen te nemen. Zowel de provincie als gemeenten zijn politiek gedreven organisaties, waarbij naast beleidsdoelen ook politieke doelen een belangrijke rol spelen. Zo wordt subsidie als sturingsinstrument door de provincie ingezet om invloed uit te oefenen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Wanneer dit beleidsdoel dat vanuit de provincie is geformuleerd niet wordt gedragen door bestuurders van gemeenten, kunnen gemeenten ervoor kiezen om niet in te schrijven op een bepaalde subsidie; zoals het geval is bij de casus Quick win doorstromingsmaatregelen. Enkele medewerkers van de provincie geven hierbij aan dat dit geen gewenste situatie is, de provincie wil immers nog steeds het gestelde beleidsdoel behalen. Vandaar dat gekeken wordt naar manieren om gemeenten toch te overtuigen van het belang van de Quick win doorstromingsmaatregelen. Dit sluit aan bij de eerder genoemde uitspraak van Stone (2002), die aangeeft dat:

"Incentive schemes are often presented in political rhetoric as policy instruments that are noncoercive and respectful of individual autonomy. People are free to choose, so the argument goes. In practice, incentive schemes, especially monetary and material rewards, are most effective when the targets are somewhat needy or feel somewhat deprived, so that the potential reward system in getting people to change their behaviour is increased the more the targets are dependent on the giver and unable to attain the "goodies" in other ways" (p. 274).

De subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten werkt ook een afhankelijkheid tussen de twee decentrale overheden in de hand. Dit is geen probleem, zolang er maar sprake is van een gelijkwaardigheid tussen de organisaties, waarbij er geen sprake is van machtsmisbruik. Zodra dit evenwicht niet in balans is ontstaan er spanningen. Hier komt bij dat de verhoudingen tussen de provincie en gemeenten aan het veranderen zijn. Er is sprake van een kanteling in de machtsverhoudingen tussen de provincie en gemeenten. Vroeger hadden de provincies meer macht. Tegenwoordig slinkt de macht van de provincie echter steeds meer en krijgen de gemeenten er steeds meer taken bij. Dit is een bestuurlijke verschuiving die ook tot uiting komt bij subsidieverstrekking. Subsidie is namelijk tot op zekere hoogte nog wel werkzaam, maar zoals eerder al is aangegeven leidt subsidieverstrekking niet altijd tot gewenste resultaten. Het

aanbieden van alleen maar een financiële stimulans blijkt niet meer genoeg. Vandaar dat er ook gekeken zou moeten worden naar nieuwe manieren van sturen en nieuwe samenwerkingsverbanden. Aangezien door de decentralisatietendens steeds meer taken naar de gemeenten gaan, is het niet ondenkbaar dat de provincie gemeenten steeds meer moet gaan ondersteunen. Een stap hiernaartoe is het creëren van gezamenlijk beleid, waarbij de provincie en gemeenten nog nauwer samenwerken dan nu het geval is. Hierbij ligt de nadruk sterk op samenwerking en een groter gebruik van netwerken, passend binnen het governance paradigma.

Subsidie kan dus verschillende waardes hebben. Hierbij is het echter van belang om te erkennen dat subsidie alleen op waarde geschat kan worden wanneer er aandacht is voor de specifieke context waarin subsidieverstrekking plaatsvindt.

7 DISCUSSIE

Onderzoek doen is onlosmakelijk verbonden met het maken van keuzes. Hoewel keuzes maken binnen het onderzoeksproces onvermijdelijk is, brengen bepaalde keuzes wel consequenties met zich mee. In dit hoofdstuk worden enkele van deze keuzes en consequenties besproken. Concluderend worden er nog enkele aanbevelingen voor verder onderzoek gegeven.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Dit houdt in dat er geen hypotheses getoetst zijn, maar dat in de onderzoeksopzetten een aantal 'sensitizing concepts' centraal stonden. Eén van deze concepten was (democratische) legitimiteit. Tijdens de interviews bleek echter dat de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten een belangrijker thema was dan legitimiteit. Hierop is besloten om de focus van het onderzoek hiernaartoe te verleggen. Dit heeft geleid tot het veranderen van de onderzoeksvragen en het theoretisch kader. Deze wijziging is het onderzoek ten goede gekomen, aangezien deze wijzigingen voortkwamen vanuit de data en hierdoor een afspiegeling vormen van wat de respondenten als belangrijke onderwerpen zien. Doordat het thema 'samenwerkingsrelatie tussen de provincie en gemeenten' oorspronkelijk niet in het theoretisch kader voorkwam, heeft dit wel effect gehad op de interviews. Zo zijn er tijdens de interviews vrij brede, algemene vragen over de samenwerking tussen de provincie en gemeenten gesteld, in plaats van specifiekere vragen gerelateerd aan de literatuur over dit onderwerp.

De keuze voor de casus Quick win doorstromingsmaatregelen is bepalend geweest voor het gehele onderzoek. De casus heeft in het onderzoek als referentiekader gefungeerd voor de respondenten. Dit houdt in dat veel antwoorden in de interviews gerelateerd zijn aan de casus, mogelijk ook de antwoorden op vragen die niet casus specifiek waren. Hoewel de casus een zeker houvast bood tijdens de interviews, kan het ook zijn dat de respondenten té gefocust zijn geweest op de casus. Zo is het mogelijk dat bepaalde aspecten van subsidieverstrekking, buiten de casus om, onderbelicht zijn geraakt. De casus is ook leidend geweest bij de keuze voor respondenten. Dit zorgde voor een duidelijke afbakening van de onderzoekspopulatie. Een mogelijk nadeel hierbij is dat de onderzoekspopulatie redelijk beperkt was.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een interpretatieve methode, waarbij de interpretaties van de respondenten betreffende hun sociale werkelijkheid centraal staat. Deze methode kan zowel een sterkte als een zwakte zijn. Zo kan het zijn dat bepaalde zaken onder- of overbelicht zijn. Het gaat immers om subjectieve interpretaties van data. Uitgaand vanuit een constructivistisch paradigma hebben 'feiten' namelijk slechts betekenis in een netwerk van waarden. Waarbij, de werkelijkheid wordt gezien als contextueel, meervoudig en sociaal geconstrueerd (Smaling, 2010, p. 23). Dit oogpunt laat weten hoe belangrijk de context van het onderzoek is. Hoewel dit punt in het methodologisch kader ook benadrukt is, is het hierom van belang om nogmaals te benadrukken dat bij dit onderzoek de betekenisgeving van provincie- en gemeentemedewerkers centraal staat. Aangezien zij betekenisgeven aan zaken vanuit de context van de organisatie waar ze deel van uitmaken is het aannemelijk dat hun positie, en hiermee ook hun identiteit, als ambtenaar van invloed is geweest op hun waardering van subsidie als instrument en de relatie tussen provincie en gemeenten.

Dit onderzoek was gericht op ambtenaren. Tijdens het onderzoek bleek echter dat de politiek ook een grote rol speelt bij subsidieverstrekking. Een aanbeveling voor verder onderzoek is dan ook subsidieverstrekking te onderzoeken vanuit het oogpunt van politici/bestuurders. Zij duiden subsidie ongetwijfeld heel anders dan ambtenaren. Tevens zal het interessant zijn om te onderzoeken of burgers subsidie als instrument anders duiden dan gemeentemedewerkers en provincie-medewerkers. In dit onderzoek stond de sector Verkeer & Vervoer centraal. Dit staat bekend als een vrij 'hard' beleidsterrein. Een andere aanbeveling voor verder onderzoek is dan ook om de waarde van subsidie te onderzoeken bij een 'zachter' beleidsterrein, zoals

bijvoorbeeld Welzijn & Zorg. Daarnaast is het ook interessant om te onderzoeken hoe de subsidierelatie tussen de provincie en gemeenten verschilt van bijvoorbeeld de subsidierelatie Rijk-provincie, Rijk-gemeenten, Rijk-burgers, Rijk-bedrijfsleven of provincie-bedrijfsleven.

8 EPILOOG

In deze scriptie lag de nadruk voornamelijk op subsidieverstrekking vanuit de provincie Noord-Holland richting gemeenten. In dit laatste hoofdstuk wil ik graag de vrijheid nemen om dit onderwerp in een breder kader te plaatsen. Dit wil ik doen door een aantal mogelijke toekomstscenario's te schetsen wat betreft subsidieverstrekking op het gebied van Verkeer & Vervoer. Hoewel deze mogelijke scenario's gebaseerd zijn op het beleidsveld Verkeer & Vervoer, kunnen deze scenario's ook een algemene werking hebben. Dit wil zeggen dat deze scenario's ook van toepassing kunnen zijn op andere beleidsvelden van Verkeer & Vervoer.

Scenario 1: status quo

Uitgaande van dit scenario blijft alles bij het oude. Dit houdt in dat er geen veranderingen worden doorgevoerd op het gebied van subsidieverstrekking. Dit wil zeggen, de provincie verstrekt dan net als momenteel gedaan wordt subsidie aan gemeenten, om zo bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Hiervoor is geld beschikbaar. Gemeenten kunnen inschrijven op deze subsidieregelingen. Wanneer gemeenten voldoen aan de subsidievoorwaarden, kan de subsidie worden toegekend.

Scenario 2: verandering binnen het huidige systeem

Een andere mogelijkheid voor de toekomst van subsidieverstrekking is om wél een aantal aanpassingen door te voeren. Momenteel verstrekt de provincie subsidie aan gemeenten. Het geld om deze beleidsdoelen te realiseren is momenteel onderverdeeld in zogenoemde 'subsidiepotjes'. Waarbij er alleen al binnen de sector Verkeer & Vervoer allerlei aparte subsidiepotjes bestaan voor bijvoorbeeld fietsmaatregelen of de doorstroming van de bus. Zoals meerdere respondenten al aangeven zou het wenselijker zijn om meerdere maatregelen met elkaar te combineren. Door over de grenzen van je eigen 'subsidiepotje' heen te kijken en dit af te stemmen met gemeenten, kan beter beoordeeld worden waar behoefte aan is. Wanneer er ideeën zijn om meerdere projecten met elkaar te verbinden en wanneer er meerdere partijen baat bij hebben, creëer je een win-win situatie. Het gevolg is namelijk dat men draagvlak onder de betrokken actoren creëert. Met draagvlak voor een bepaald maatschappelijk project kunnen de kosten die gemaakt worden tijdens de voorbereiding van dit project worden teruggedrongen. Een positieve bijkomstigheid is dat de nadruk meer ligt op samenwerking, en minder op de geldenrelatie.

Scenario 3: naar een nieuw systeem

Een derde mogelijkheid is om niet alleen veranderingen door te voeren binnen het huidige systeem, maar om het hele systeem aan te passen. Hierbij zijn twee mogelijkheden: burgerparticipatie of overheidsparticipatie. In het geval van burgerparticipatie is overheidsbeleid het uitgangspunt. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief juist bij de burger (Hortulanus & Blienkendaal, 2012, p. 51). In het geval van burgerparticipatie kan worden gekeken in hoeverre burgers betrokken kunnen worden bij overheidsbeleid. Hoewel burgerparticipatie niet nieuw is, kan wel gekeken worden naar nieuwe of intensievere vormen van burgerparticipatie. Zo kan er bijvoorbeeld geld worden opgehaald middels crowdfunding voor bijvoorbeeld een nieuwe bushalte of een ander maatschappelijk project waar behoefte aan is, maar momenteel bijvoorbeeld geen overheidsgeld voor beschikbaar is gesteld. Hoewel het natuurlijk makkelijker is om een bushalte of een drempel via crowdfunding te realiseren dan een volledige buslijn, helpen in dit opzicht alle kleine beetjes. In dit scenario kunnen burgers en de markt de provincie en gemeenten ondersteunen. Door burgers en bedrijven een grotere rol toe te dienen in het proces van maatschappelijk gewenste veranderingen aan te wijzen en te helpen realiseren, verandert ook de rol van de politiek. De voorwaarde hierbij is dat de politiek achter de input van burgers en bedrijven staat en deze centraal stelt in politieke besluitvorming. Door gedragen beleid kunnen veel spanningen die momenteel voortkomen vanuit politieke doeleinden dan mogelijk verleden tijd zijn.

Een stap verder is dat de provincie en gemeenten burgerinitiatieven en marktwerking ondersteunen. Het gaat hierbij om overheidsparticipatie, waarbij 'zelforganisatie' centraal staat. Zo kan zelforganisatie gezien worden als: "het opkomen en ontstaan van initiatieven die hun oorsprong vinden in verbindingen binnen de maatschappij, die los staan van de overheid en andere reguliere instanties en daar pas in een later stadium eventueel verbindingen mee aan gaan" (Van der Velden, 2011, in Huygen, van Marising & Bouteiller, 2012, p. 12). Dit houdt bijvoorbeeld in dat er bijvoorbeeld bijeenkomsten worden georganiseerd (door burgers) waarbij burgers en de markt kunnen brainstormen over mogelijke oplossingen voor bepaalde maatschappelijke problemen. Hierbij staat geen bestaand overheidsbeleid centraal, maar wordt gekeken waar vanuit de maatschappij behoefte aan is. Met deze maatschappelijke variant om beleidsdoelen te realiseren heb je ook geen problemen meer met legitimiteit. Dit is een groot voordeel, aangezien de provincie momenteel met legitimiteitsproblemen kampt.

Beide genoemde opties zouden een grote omslag betekenen voor de provincie, de gemeenten en het Rijk. Zeker wanneer het gaat om overheidsparticipatie, waarbij de overheid burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties allemaal als partners ziet (Hortulanus & Blikendaal, 2012, p. 52). Deze nieuwe invullingen van de overheid betekent een nieuwe invulling aan sturing. Zo geven Hortulanus en Blikendaal (2012) aan dat beleid ook beschouwd kan worden als het sluitstuk van hetgeen burgers aan initiatieven hebben ontplooid. In tegenstelling tot het huidige perspectief op beleid, waarbij beleid vaak wordt gezien als een planningsproces met duidelijke doelen en afrekenbare resultaten. Of als een beleidsproces als onderhandelingsspel, waarin de verschillende belangen van de betrokken partijen tot hun recht moeten komen (Hortulanus & Blikendaal, 2012, p. 53). Dit heeft ook verre gaande gevolgen voor subsidieverstrekking, waarbij de gemeenten, provincies en burgers partners worden die gezamenlijk een poging doen om bepaalde maatschappelijke doelen te realiseren.

De scope van deze scriptie reikt niet ver genoeg om nog dieper in deze materie op te gaan. Het punt wat ik hierbij echter wil maken is dat het waardevol is om altijd kritisch te kijken naar mogelijkheden tot vernieuwing. Dit houdt in: verder kijken dan en afwijken van de geijkte paden.

9 LITERATUURLIJST

Allers, M.A., & Kam, C.A. de (2010). Renovatie van het Huis van Thorbecke. In: A.P. Ros, Kam, C.A. de, & Donders, J.H.M. (Eds.), *Miljardendans in Den Haag* (pp. 185-207). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Baarsma, B., & Janssen, K. (2007). *Selectie sturingsinstrumenten*. Retrieved April 14, 2013 from http://www.seo.nl/uploads/media/967_Selectie_sturingsinstrumenten.pdf

Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. New York: Macmillan.

Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A. & Fenger, M. (2007). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Hampshire : Ashgate Publishing Limited.

Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C., & Vedung, E.O. (2010). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.

Berg, B.L. (2009). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson Education.

Berge, J.B.J.M. ten (1988). Provinciaal-gemeentelijk partnership. In: J.B.J.M. ten Berge, J.H.Th. Tjardhof, & C.J.N. Versteden (Eds.). *Provincie en gemeente: handdruk of handgemeen?* (pp. 12-29). Den Haag: VUGA.

Bevir, M. (2009). *Key concepts in Governance*. London: SAGE.

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom/Lemma.

Boeije, H., Hart, H. 't, & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom/Lemma.

Boog, B. (2007). Handelingsonderzoek of Action Research. *Kwalon*, 12(1), 13-19.

Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Retrieved June 28, 2013 from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/03/01/vertrouwen-in-de-overheid.html>

Bovens, M., Hart, P. 't, & Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Dammers, P.A.M., Traag, J.M.E., & Vries, R.M. de (1995). *Provincie info*. Den Haag: VUGA .

Doelen, F.C.J., van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers, & M.V.C. Aalders (Eds.) *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen: Van Gorcum.

Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review*, 18 (1), 122-136.

- Fenger, M., & Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration. In: V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (pp. 13-34). Hampshire : Ashgate Publishing Limited .
- Ferlie, E., & Andresani, G. (2006). Roundtable: Understanding current developments in public-sector management – New Public Management, governance or other theoretical perspectives? *Public Management Review*, 8 (3), 389-394.
- Garson, G.D., & Overman, E.S. (1983). *Public Management Research in the United States*. New York: Praeger.
- Guo, C., & Acar, S. (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34 (3), 340-361.
- Hajer, M.A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Héritier, A. (2002). *Common Goods: Reinventing European Integration Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Heuvel, J.H.J., van den (2005). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hood, C. C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hortulanus, R., & Blikendaal, E. (2012). *De lerende gemeenschap als sociale interventiepraktijk. Maatschappelijk betrokken ondernemen, vrijwillige inzet, burgerinitiatief en overheidsparticipatie in Hellendoorn*. Utrecht: LESI.
- Hufen, H. (2007). Bestaat Sinterklaas? Verkenning van het Sinterklaaseffect bij de Toepassing van Financiële Stimuleringsinstrumenten voor Bedrijven. In: W. Kickert, L. Cachet, F.B. Meer van der, & L. Schaap (Eds.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde*(pp. 73-84). Delft: Eburon.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5 (3), 402-423.
- Huygen, A., Marissing, E. van & Boutellier, H. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Ijzendoorn, M.H., van (1988). De navolgbaarheid van kwalitatief onderzoek: Methodologische uitgangspunten. *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 4 (5), 280-288.
- Jacobs, M.J. (1998). *Subsidieovereenkomsten. Een onderzoek naar de rechtsvormen van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten*. Amsterdam: Elsevier.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Oxford: Polity Press .
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Korsten, A.F.A. (2011). *New Public Management*. Retrieved October 10, 2013 from <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagem ent.pdf>

Korsten, A.F.A. (2012). *Een halve eeuw lokaal bestuur*. Retrieved October 10, 2013 from <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Een%20halve%20eeuw%20lokaal%20bestuur.pdf>

Krefting, L. (1991). Rigor in Qualitative Research: The Assessment of Trustworthiness. *The American Journal of Occupational Therapy*, 45(3), 214-222.

Linker, P.J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*. Assen: Van Gorcum.

Lipset, S.M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.

Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. London: Sage Publications.

Movisie (2010). *Sturing van welzijn: Hoe gemeenten de sturing op de kwaliteit van het welzijnswerk kunnen verbeteren*. Retrieved April 6, 2014 from <http://www.movisie.nl/publicaties/sturing-welzijn>

Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politiek primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en de ambtelijke top*. Delft: Eburon.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.

Ostaaijen, J.J.C. van, & Schaap, L. (2012). De legitimiteit van regionale samenwerking: het regime Brainport, In: F. Hendriks, & G. Drosterij (Eds.), *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid* (pp. 91-109). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.

Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper and Row.

Pickett, B. (2006). From a Rhetoric of Nostalgia to a Health-Based Policy: Tobacco, Obesity and the WTO. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(1), 139-154.

Pink, D. H. (2009). *Drive: The surprising truth about what motivates us*. New York: Riverhead Books.

Rainey, H. (1990). Public management: Recent development and current prospects. In: N.B. Lynn, & A. Wildavsky (Eds.), *Public Administration: The State of the Discipline* (pp. 147-184). London: Chatham House.

- Randstedelijke Rekenkamer (2012). *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies: Provincie Noord-Holland*. Retrieved March 12, 2013 from http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/rapport/139/Inzicht_in_doeltreffendheid_van_subsidies__provincie_NoordHolland/
- Rhodes, R.A.W. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme. *Public Administration*, 78 (2), 345-363.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28 (08), 1243-1264
- Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Elsevier overheid.
- Schrijver, J.F. (1996). Relaties tussen overheden. In: W. Lemstra, C.J.N. Versteden, & W.J. Kuijken (Eds.). *Handboek overheidsmanagement* (pp. 320-364). Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Schwartz, G., Clements, S. (1999). Government subsidies. *Journal of economic surveys*, 13(2), 119-147.
- Schwartz-Shea, P., Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*. New York: Routledge.
- Seligman, L. (2006), Sensemaking throughout adoption and the innovation-decision process, *European Journal of Innovation Management*, 9(1), 108 – 120.
- Sociaal-Economische Raad (2010). *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Retrieved May 15, 2013 from <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/b28477.aspx>
- Siersma, J., Boereboom, M.J., Boomgaard, F. van den, & Rigter, N.A.M. *Spoorzoeken in de verhouding tussen provincie en gemeente*. Amsterdam: Vakgroep Bestuurskunde Vrije Universiteit.
- Skalen, P. (2004). New public management reform and the construction of organizational identities. *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (3), 251-263.
- Smaling, A. (2010). Constructivisme in soorten. *KWALON*, 15(1), 20-30.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Trommel, W., & Veen, R. van der (1999). *De herverdeelde samenleving: Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Versteden, C.J.N. (1988). Waar staat de provincie? In: J.B.J.M. ten Berge, J.H.Th. Tijdhof, & C.J.N. Versteden (Eds.). *Provincie en gemeente: handdruk of handgemeen?* (pp. 50-69). Den Haag: VUGA.
- Vigoda, E. (2003). Rethinking the identity of public administration: interdisciplinary reflections and thoughts on managerial reconstruction. *Public Administration and Management*, 8 (1), 1-22.
- Vugt, G.W.M. van (1997). *Budgetsubsiëring in theorie en praktijk: handleiding voor doelmatig gebruik van subsidies*. Alphen aan de Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.

Wassenaar, M.C. (2009). Decentrale overheden. In F. de Kam, & A. Ros. (Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën) (Eds.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* (pp. 91-108). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Westra, K.M., & Ouden, W. den (2001). *Subsidies*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Ybema, S. (2010). Talk of change: temporal contrasts and collective identities. *Organization Studies*, 31(4), 481-503.

Overige bronnen

Algemene wet bestuursrecht (1998). *Art. 4:21. Begrip subsidie*. Retrieved May 2, 2014 from <http://www.st-ab.nl/awbh04.htm#h4t2a1>

Commissie Lodders (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap*. Retrieved March 2, 2013 from <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/03/17/rapport-commissie-lodders-ruimte-regie-en-rekenschap/rapportruimteregieenrekenschap.pdf>

Ministerie van Financiën (2013). *Schatkistbankieren voor decentrale overheden*. Retrieved March 13, 2014 from <http://www.dsta.nl/Onderwerpen/Schatkistbankieren voor decentrale overheden>

NOS (2011). *Provinciale Statenverkiezingen 2011*. Retrieved March 3, 2014, from <http://nos.nl/dossier/210939-provinciale-statenverkiezingen-2011/tab/128/live/>

Plasterk, R.H.A. (2012). *Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*. Retrieved March 13, 2014 from <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2013/1/start-procedure-samenvoeging-flevoland-noord-holland-en-utrechtv2.pdf>

Provincie Noord-Holland (2006). *Het Leertje van de Kraan: Sturingsmodellen en toetsingskader*. Retrieved May 13, from <http://www.noord-holland.nl/bestanden/statencommissies/FEPO/03102006 AP6.pdf>

Provincie Noord-Holland (2008). *Het leertje van de Kraan: Voortgangsrapportage Herijking subsidierelaties*. Retrieved May 13, from <http://www.noord-holland.nl/bestanden/statencommissies/FEPO/19052008 AP9.pdf>

Provincie Noord-Holland (2010). *Provincie Noord-Holland kiest voor kerntaken bij bezuinigingen*. Retrieved May 21, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Provincie-NoordHolland-kiest-voor-kerntaken-bij-bezuinigingen.htm>

Provincie Noord-Holland (2012). *Ambities blijven, ondanks bezuinigingen*. Retrieved June 2, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Ambities-blijven-ondanks-bezuinigingen.htm>

Provincie Noord-Holland (2013). *Kaderbrief 2013*. Retrieved June 2, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/file?uuid=bf52b881-50ae-40ae-8fa9-41e88d62adb7&owner=f22bc2f4-2ebd-4086-8aa8-7e9c95211aca&contentid=17256>

Provincie Noord-Holland (2014). *Kaderbrief 2014*. Retrieved June 2, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Provincie-stelt-Kaderbrief-2014-vast.htm>

Provincie Noord-Holland (2013). *Actuele subsidieregelingen*. Retrieved May 13, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/Digitaal-loket/Subsidies/Actuele-subsidieregelingen.htm>

Provincie Noord-Holland (2013). *Impuls Fiets 2, uitvoeringsregeling Noord-Holland 2013*. Retrieved May 13, from <https://webloket.vind.sdu.nl/189/product/producten/4503>

Provincie Noord-Holland (2013). *Quick Win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013*. Retrieved May 13, from <https://webloket.vind.sdu.nl/189/product/producten/4909>

Provincie Noord-Holland (2013). *Feiten en cijfers: Noord-Holland in feiten en cijfers*. Retrieved May 2, 2013 from <http://www.noord-holland.nl/web/Over-de-provincie/Feiten-en-cijfers.htm>

Rijksarchief (2000). *Inventaris van de archieven van het Provinciaal Bestuur van Noord-Holland 1851-1943, deel 1 Rijksarchief in Noord-Holland*. Haarlem

BIJLAGE

Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013

Besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 16 april 2013, nr. 159104/159106 tot vaststelling van de Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013.

Gedeputeerde staten van Noord-Holland;

Gelet op artikel 2 van de Algemene subsidieverordening Noord-Holland 2011;

overwegende, dat de Visie openbaar vervoer 2020 garandeert dat de stroomlijnen tot aan 2020 bestendig zijn zodat burgers in Noord-Holland bediend blijven van openbaar vervoer;

overwegende, dat het doel van deze uitvoeringsregeling is de betrouwbaarheid en de snelheid van het OV te bevorderen;

overwegende, dat de belangrijkste beweegredenen voor Noord-Hollandse burgers om het openbaar vervoer te nemen betrouwbaarheid en snelheid van het OV zijn;

overwegende, dat de doorstromingsknelpunten opgelost kunnen worden door een fysieke maatregel aan de weg of het optimaliseren van de verkeersregelininstallatie;

overwegende, dat het instrument subsidieverlening hiervoor een geschikt middel is, daar zich de knelpunten hoofdzakelijk op gemeentelijk grondgebied bevinden en gemeenten wegbeheerder zijn;

Besluiten vast te stellen:

Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. verkeersregelininstallaties: verkeerslichten met de daarbij behorende techniek;*
- b. doorstroming: de mate waarin de bus zich vlot kan verplaatsen over de weg.*
- c. tijdwinst: aantal seconden dat een buslijn wint per rit, ten gevolge van de maatregelen.*
- d. VAT: voorbereiding, administratie en toezicht.*
- e. stroomlijnnennet: een verbindend netwerk, waarbij alle kernen van meer dan 3000 inwoners 7 dagen per week dagelijks van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat onderling verbonden zijn.*
- f. De winst aan dienstregelinguren (DRU): de tijdwinst per buslijn vermenigvuldigd met het totaal aantal ritten per rijrichting, uitgesplitst in de ochtendspits, avondspits en daluren over een heel jaar.*

Artikel 2

1. Subsidie kan worden verstrekt voor de uitvoering van projecten vermeld in de bijlage van deze regeling, die leiden tot een betere doorstroming van de bussen en omvatten:

- a. fysieke maatregelen aan de weg;*
- b. optimalisering van de verkeersregelininstallaties.*

2. De projecten dienen in de provincie Noord-Holland, maar buiten de Stadsregio Amsterdam, plaats te hebben.

Artikel 3

Subsidie wordt verstrekt aan gemeenten in Noord-Holland.

Artikel 4

Gedeputeerde staten verstrekken geen subsidies van minder dan € 5.000,-.

Artikel 5

Bij subsidies van minder dan € 10.000,- gaat geen subsidieverlening aan de subsidievaststelling vooraf.

Artikel 6

Een aanvraag om subsidie bevat tenminste:

- a. een inhoudelijke beschrijving van het project waarin de huidige en de nieuwe situatie is beschreven;*
- b. een situatieschets en schetsontwerp van het project;*
- c. de DRU per buslijn per project;*
- d. een begroting van de kosten van het project;*
- e. een uitvoeringsplanning van het project en;*
- f. een financieringsplan van de kosten van het project.*

Artikel 7

Gedeputeerde staten stellen een subsidieplafond vast.

Artikel 8

- 1. Een aanvraag om subsidie dient door gedeputeerde staten te zijn ontvangen in de periode van 1 juni 2013 tot en met 15 september 2013.*
- 2. Een aanvraag om subsidie die buiten de in het eerste lid genoemde periode wordt ontvangen, wordt niet in behandeling genomen.*
- 3. Gedeputeerde staten beslissen binnen 16 weken na afloop van de aanvraagperiode als bedoeld in het eerste lid van dit artikel.*

Artikel 9

Subsidie wordt geweigerd indien:

- a. het project niet financieel haalbaar is;*
- b. het project al is aanbesteed voordat de aanvraag door gedeputeerde staten is ontvangen;*
- c. het project naar het oordeel van gedeputeerde staten afbreuk doet aan de verkeersveiligheid;*
- d. het project geen tijdwinst oplevert.*

Artikel 10

1. Subsidie wordt verstrekt voor de volgende, naar het oordeel van gedeputeerde staten noodzakelijke, kosten voor:

- a. de uitvoering van het project;*
 - b. VAT-kosten tot een maximum van 16% van de uitvoeringskosten van het project;*
- 2. Subsidie wordt niet verstrekt voor de kosten van:*
- a. grondaankopen;*
 - b. vervanging, beheer of onderhoud;*
 - c. onderzoekskosten;*
 - d. personele kosten van de subsidieaanvrager, die niet direct betrekking hebben op de realisatie van het project.*

Artikel 11

De subsidie bedraagt 100 procent van de subsidiabele projectkosten, genoemd

onder artikel 10, lid 1.

Artikel 12

- 1. Indien het subsidieplafond wordt bereikt, rangschikken gedeputeerde staten de aanvragen op de prioriteitenlijst.*
- 2. Projecten worden gerangschikt op de prioriteitenlijst op basis van het aantal DRU's gedeeld door de totale projectkosten. De factor die hier uitkomt is leidend. Hoe hoger deze factor, hoe hoger het project scoort.*
- 3. Indien meerdere aanvragen op dezelfde plaats op de prioriteitenlijst worden gerangschikt en door honorering van deze aanvragen het subsidieplafond wordt overschreden, wordt de aanvraag met de meeste jaarlijkse tijdwinst gehonoreerd.*

Artikel 13

De subsidieontvanger is verplicht om:

- a. het project aan te besteden voor 1 oktober 2014;*
- b. binnen 3 weken na aanbesteding van het project hiervan schriftelijk melding te maken bij gedeputeerde staten;*
- c. het project gerealiseerd te hebben voor 1 januari 2016;*
- d. het project minstens 10 jaar in stand te houden;*
- e. bij aanpassing binnen 10 jaar van de gesubsidieerde fysieke maatregelen aan de weg, hiervan per ommegaande melding te maken bij gedeputeerde staten.*

Artikel 14

Bij aanpassing van gesubsidieerde fysieke maatregelen aan de weg binnen de instandhoudingstermijn van 10 jaar, dient de subsidieontvanger 10 % van de verleende subsidie, vermenigvuldigd met het aantal resterende jaren van deze termijn, terug te betalen aan gedeputeerde staten.

Artikel 15

- 1. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie wordt uiterlijk 1 augustus van het jaar volgend op het jaar waarin het project is voltooid, ingediend.*
- 2. Gedeputeerde Staten stellen voor de aanvraag als bedoeld in het eerste lid een formulier vast.*
- 3. Gedeputeerde Staten beslissen binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie.*

Artikel 16

- 1. De Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2012 wordt ingetrokken.*
- 2. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin zij is geplaatst.*
- 3. Deze regeling vervalt op 1 januari 2017.*

Artikel 17

Deze regeling wordt aangehaald als Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013.

Haarlem, 16 april 2013

Gedeputeerde staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter.

G.E.A. van Craaikamp, provinciesecretaris.

Bijlage: Projectenlijst Uitvoeringsregeling subsidie quick win doorstromingsmaatregelen bus Noord-Holland 2013

Knelpunt	Beheerder
<i>Zandvoortselaan-Lanckhorstlaan-Herenweg</i>	<i>Heemstede</i>
<i>N201-Javalaan, richting Wipperplein</i>	<i>Heemstede</i>
<i>Alkmaarseweg-Schans-Hendrik Mandeweg</i>	<i>Beverwijk</i>
<i>Halve Maan-Velserweg-Vondellaan</i>	<i>Beverwijk</i>
<i>Raaksbruggen</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Schipholweg-Schalkwijkerstraat-Buitenrustbrug</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Europaweg-Boerhaavelaan-Venkelstraat</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Schipholweg-Bernhardlaan-Amerikaweg</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Schipholweg-Europaweg</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Van Zeggelenplein-Beatrixplein-Bernhardlaan</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Amsterdamsevaart-Bernhardlaan-Schaepmanstraat</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Leidsevaart-Emmabrug-Emmaplein</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Schipholweg (N205), wegvak Schalkwijkerstraat-Europaweg</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Rijksstraatweg-Marsmanplein</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Dreef-Paviljoenslaan-Florapark</i>	<i>Haarlem</i>
<i>Tolweg-De Baandert-Communicatieweg</i>	<i>Heemskerk</i>
<i>Stationsweg-Pontplein-Kanaaldijk-Parkweg</i>	<i>Velsen</i>
<i>Hoofdstraat-Vlietweg-Delftplein</i>	<i>Velsen</i>
<i>Parkweg-'s Gravenlust-Rijksweg-Amsterdamseweg</i>	<i>Velsen</i>
<i>Helderseweg-Stationsweg</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Frieseweg-Friesebrug</i>	<i>Alkmaar</i>

<i>Frieseweg-Kanaalkade-Wageweg</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Julianalaan-Kennemerstraatweg-Stolberglaan</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Bergerweg-Scharlo-Stationsweg</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Schinkelwaard-Huiswaarderweg (N245)</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Arcadialaan-Vondelstraat-Agnesstraat</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Nieuwe Schermerweg-Edisonweg-Saturnusstraat</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Nieuwe Schermerweg-Edisonweg-Rijnstraat</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Hoofplein-Vondelstraat-Hoofdstraat</i>	<i>Alkmaar</i>
<i>Zwaagmergouw-Provincialeweg-Liornestraat</i>	<i>Hoorn</i>
<i>Zwaagmergouw-Nieuwe Steen-Postiljon</i>	<i>Hoorn</i>
<i>Voorburggracht-Geestweg-Oostelijke Randweg</i>	<i>Langedijk</i>
<i>Godelindeweg-Rijksweg-Hortensiuslaan-Thierensweg</i>	<i>Naarden</i>
<i>Kerkbrink-Brinkweg-Vaartweg</i>	<i>Hilversum</i>
<i>Leeuwenlaan-Noordereinde</i>	<i>Wijdmeren</i>

Uitgegeven op

*Namens gedeputeerde staten van
Noord-Holland, G.E.A. van Craaikamp,
provinciesecretaris.*