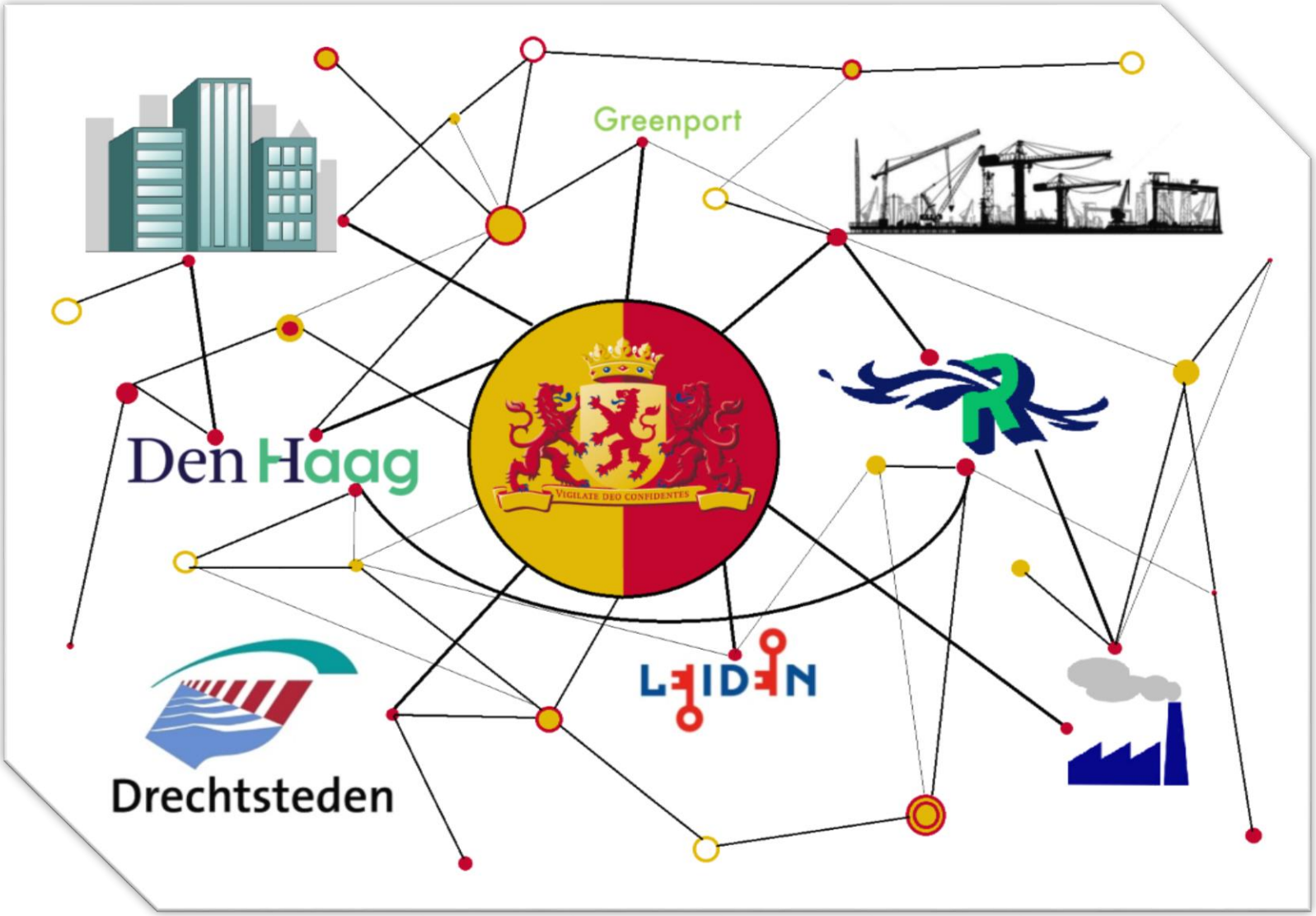


Verschil gemaakt.

Een onderzoek naar de effectiviteit van de provincie Zuid-Holland in het stimuleren van de regionale economie

Masterscriptie Bestuur en beleid

Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap – Universiteit Utrecht

door J.L. Wieme

begeleider dr. H.A. Binnema

tweede lezer prof. dr. W.E. Bakker

met dank aan dr. A. Schilder

“Niemand heeft het in de hand; doch waarheen stuurt hij, die het niet in het oog heeft?”

- Johan Rudolph Thorbecke[1]

[1] Bron: Blok & Molhuysen, 1918

Inhoud

Managementsamenvatting 7

Voorwoord 9

1. Inleiding 10

1.1. Historische hervormingen van het middenbestuur 10

1.2. Recente ontwikkelingen 10

1.3. Structuurhervormingen 10

1.4. Doelen van het onderzoek 11

1.5. Onderzoeksvragen 12

1.6. Maatschappelijke relevantie 13

1.7. Wetenschappelijke relevantie 14

2. Historisch kader & context 15

2.1. Wat is de historie van de discussie omtrent het middenbestuur? 15

2.1.1. Gewestvorming 15

2.1.2. Stadsprovincies 15

2.1.3. Landsdeelvorming 15

2.1.4. Kerntaken & opheffing 16

2.1.5. Hervormingen onder Rutte I en II 17

2.2. Wat zijn de kerntaken van de provincie en hoe heeft dit zich door de jaren heen ontwikkeld? 18

2.2.1. Historie van de provincie 18

2.2.2. Taken van de provincie 19

2.2.3. De paradigma's van de Studiegroep Openbaar Bestuur en het 'Huis' van Thorbecke 19

2.3. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de zuidelijke Randstad op het terrein van regionale economie? 22

2.4. Verantwoordelijkheden en beleidsdoelstellingen provincie Zuid-Holland regionale economie 23

3. Theoretisch kader 26

3.1. Inleiding 26

3.2. Metropolitan, regional en local governance 26

3.3. Regionale economie 33

3.4. Slagvaardig bestuur 38

4. Methoden 41

4.1. Inleiding ... 41
4.2. Onderzoeksmethode ... 41
4.2.1. Verantwoording van de vraagstelling ... 41
4.2.2. Onderzoeksstrategie ... 42
4.3. Respondenten ... 43
4.4. Anonimiteit van de respondenten ... 46
4.5. Analysemethode ... 46
4.6. Betrouwbaarheid en validiteit ... 46
4.7. Positie van de onderzoeker ... 47
5. Resultaten ... 48
5.1. Inleiding ... 48
5.2. Hoe ziet het krachtenveld van de regionale economie in Zuid-Holland eruit? ... 48
5.3. Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland in de samenwerking met relevante actoren? ... 49
5.3.1. De provincie als helikopter die regionale belangen behartigt ... 50
5.3.2. De provincie kan samenwerking tussen stakeholders stimuleren ... 51
5.3.3. De provincie heeft een dubbelrol ... 52
5.3.4. De inhoudelijke rol van de provincie per beleidsopgave ... 54
5.3.5. De provincie als facilitator van bedrijven ... 56
5.3.6. De provincie kan politieke impasse doorbreken ... 57
5.3.7. De provincie kan deuren openen ... 58
5.3.8. De provincie heeft een zwakke interface naar bedrijven ... 58
5.3.9. De provincie moet de regie op regionale economie houden ... 58
5.4. Welke instrumenten gebruikt de provincie om de regionale economie te stimuleren? ... 59
5.4.1. Hard power ... 59
5.4.2. Soft power ... 60
5.4.3. Dynamiek tussen harde en zachte instrumenten ... 62
5.5. De schaal van bestuur is nooit perfect ... 65
5.6. Hoe ziet de samenwerkingsrelatie van de provincie Zuid-Holland met relevante actoren eruit? ... 65
5.6.1. Onderlinge verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid ... 66
5.6.2. Onderhandelingsprocessen en afhankelijkheidsrelaties ... 66
5.6.3. Politieke processen in de onderlinge samenwerking ... 68

5.6.4. Rol Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten / politieke processen in samenwerking 71

5.6.5. Het belang van het opbouwen van een goede relatie 72

5.6.6. Inhoudelijke opgaven voorop stellen 73

5.6.7. Padafhankelijkheid 74

5.6.8. Triple helix 74

5.6.9. Verkokering en integraler werken 75

5.7. Wat betekenen deze bevindingen voor de aanbevelingen uit het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur en het 'Huis van Thorbecke'? 76

6. Conclusie, aanbevelingen en discussie 80

6.1. Inleiding 80

6.2. De hoofdvraag: In hoeverre is de provincie Zuid-Holland slagvaardig in het stimuleren van de regionale economie van de zuidelijke Randstad? 80

6.2.1. Zuid-Holland heeft een complex krachtenveld 80

6.2.2. Zuid-Holland heeft grote economische uitdagingen 81

6.2.3. Samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen is het meest wenselijk 81

6.2.4. Provincie kan samenwerking stimuleren door gedeelde waarden te benadrukken 81

6.2.5. Provincie heeft zowel een hiërarchische als een netwerkrol 82

6.2.6. Harde en zachte instrumenten beide nodig 82

6.2.7. Verkokering moet worden tegengegaan en integraal werken bevorderd 83

6.2.8. Provincie is helikopter met regionale bril 83

6.2.9. Final verdict: hoe slagvaardig is de provincie nu echt? 83

6.3. Aanbevelingen 85

6.4. Discussie 86

7. Literatuur 90

Managementsamenvatting

Decennialang staat de positie van de provincie in het openbaar bestuur onder druk. De provincie is van alle bestuurslagen het minst zichtbaar en voor velen is onduidelijk wat haar taken zijn en welke meerwaarde zij biedt. In deze scriptie is daarom op een kwalitatieve manier onderzocht in hoeverre de provincie Zuid-Holland slagvaardig is in het stimuleren van de regionale economie, één van de kerntaken van de provincies. Daarbij stonden de beleidsdoelstellingen van de provincie centraal: transformatie van het Havenindustrieel Complex en de tuinbouwsector, het ontwikkelen van nieuwe economische sectoren en het toekomstbestendig maken van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Kenmerkend voor regionale economie is de sterke verwevenheid met andere (provinciale) beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening en milieu. Ook kenmerkend is dat de provincie niet zelfstandig, maar in samenwerken met gemeenten, bedrijven en diverse andere de regionale economie kan stimuleren en sturen. Er zijn vijftien interviews afgenomen onder ambtenaren van de provincie, netwerkorganisaties, stakeholders en een gemeente. Daarbij is gekeken naar de samenwerkingsrelatie tussen de stakeholders en de provincie, welke instrumenten de provincie op welke manier inzet en de rol die de provincie in de netwerken vervult.

Uit het onderzoek is gebleken dat politieke processen een grote invloed hebben op de slagvaardigheid van de provincie voor de regionale economie. De twee grote steden Rotterdam en Den Haag zijn invloedrijke actoren die wedijveren met de provincie om invloed in de beleidsarena. Om de regionale economie van Zuid-Holland te sturen, gebruikt de provincie 'harde' instrumenten, zoals financiering en wettelijke bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening, en 'zachte' instrumenten, zoals 'verbindend vermogen' en het organiseren van relevante netwerken. Op die manier brengt de provincie belangrijke actoren bij elkaar en stimuleert zij onderlinge samenwerking om maatschappelijke vraagstukken over regionale economie aan te pakken. De provincie staat als regionale overheid iets verder van lokale problematiek af en kan daardoor de regionale economische belangen van Zuid-Holland behartigen. Vanwege haar positie als middenbestuur opereert de provincie tot op zekere hoogte in 'politieke luwte', waardoor zij over de langere termijn een stabieler economisch beleid kan voeren. Opvallend is dat de provincie een dubbelrol heeft: enerzijds heeft zij wettelijke taken en bevoegdheden, met name voor ruimtelijke ordening, waarmee de provincie een hiërarchisch bovengeschikte rol heeft tegenover de andere actoren in het netwerk. De hiërarchische rol is ook aan de orde als zij moet bemiddelen bij politieke impasse in de samenwerking tussen gemeenten. Anderzijds heeft de provincie een rol als verbinder: zij brengt relevante actoren samen, stimuleert onderlinge samenwerking en agendeert maatschappelijke belangen in de samenwerkingsverbanden. Daarnaast probeert de provincie bedrijven te faciliteren om zo het vestigingsklimaat van Zuid-Holland te verbeteren. Tot slot kan de provincie voornamelijk voor kleine en middelgrote gemeenten een rol vervullen in de lobby voor de economische belangen van Zuid-Holland.

Hoewel deze netwerksamenwerkingen succesvol lijken te zijn, blijken uit dit onderzoek ook enkele risico's. Zo is regionale economie versnipperd over veel verschillende organisaties, die niet allemaal democratisch gelegitimeerd zijn. Bovendien is de provinciale organisatie intern verkokerd, wat de noodzakelijke integrale samenwerking bemoeilijkt. Tenslotte kan de provincie de regionale economie verbeteren door een concreter en pro-actievere rol in de netwerken te nemen.

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, die onder de titel '*Verschil gemaakt.*' door het leven gaat. Deze scriptie is het resultaat van ruim een half jaar onderzoek naar de effectiviteit van de provincie Zuid-Holland in het stimuleren van de regionale economie, wat één van de kerntaken van de provincies is. De titel is een verwijzing naar het rapport 'Maak Verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur, die onder leiding van secretaris-generaal Richard van Zwol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer differentiatie in het openbaar bestuur wil en economische ontwikkeling centraal stelt. Uit mijn onderzoek is onder andere gebleken dat de gewenste differentiatie in Zuid-Holland voor een belangrijk deel al bestaat. Deze scriptie is tevens de laatste grote beproeving voor mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Het onderzoek heb ik mogen doen in het kader van een onderzoeksstage bij de provincie Zuid-Holland.

Bij de provincie heb ik veel mensen ontmoet en kunnen meelopen bij de afdeling Bestuurlijke Zaken en Toezicht. Daar ben ik opgevangen door Dick Berkhout en Harold Lesschen, die gedurende mijn stage, van februari tot en met juli, mijn vaste gesprekspartners waren voor mijn scriptie. Dick heeft mij vanaf het begin 'gevoerd' met artikelen en publicaties over hervormingen van het middenbestuur vanaf de jaren '90. Ook wist hij me vaak in verwarring te brengen met slimme ideeën, analyses en observaties over de lijn van mijn onderzoek, waarvan ik vaak pas twee weken later goed begreep wat hij precies bedoelde. Dick heeft grote belangstelling voor en ervaring met wetenschappelijk onderzoek en kon mij daarom helpen met de methode en literatuur. Harold hield regelmatig een vinger aan de pols en was een prettige gesprekspartner voor de inhoudelijke en minder inhoudelijke aspecten van mijn scriptie, waaronder ook: wanneer is het af? Ook had Harold veel handige contacten met (potentiële) respondenten voor het onderzoek en heeft mij daarmee op weg kunnen helpen. Beiden wil ik bedanken voor hun moeite en inzet. Natuurlijk mag Harmen Binnema niet in dit rijtje ontbreken. Harmen was mijn begeleider van de universiteit. Harmen gaf duidelijke feedback, leek nooit ongerust (wat mij dan weer geruststelde) en was bovenal zeer flexibel in de begeleiding. Vanaf een afstandje was verder Ard Schilder betrokken. Ard werkt als organisatieadviseur en heeft mij in eerste instantie in contact gebracht met de provincie. Ook Ard is een ervaren onderzoeker en weet veel van het onderwerp. Hij was een prettige gesprekspartner en heeft waardevolle feedback gegeven op conceptversies van de scriptie en het onderzoeksproces. Ard wil ik daarom hartelijk bedanken voor zijn tijd en inzet. Tot slot wil ik familie en vrienden bedanken die mij hebben gesteund gedurende het onderzoek.

Deze scriptie markeert ook het iconische moment waarop ik mijn studententijd afsluit, die ik twee jaar langer heb laten duren dan volgens minister Bussemaker de bedoeling is. Ik kijk met plezier terug op de vele ervaringen binnen en buiten mijn studie, de USBO, waar ik maar liefst zes jaar heb gestudeerd, en kijk vol goede moed vooruit naar al het goede dat mij (hopelijk) te wachten staat!

Ik wens u veel leesplezier!

Joël Wieme

Utrecht, 2 september 2016

1. Inleiding

1.1. Historische hervormingen van het middenbestuur

Het ontwerp van het Nederlandse middenbestuur (provinciale overheden) staat al decennia onder druk. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog worden plannen gemaakt om het middenbestuur te af te schaffen, uit te breiden en op diverse manieren te hervormen. De hervormingen komen uit verschillende hoeken, waaronder de rijksoverheid, het bedrijfsleven en het middenbestuur zelf. Ondanks het vele onderzoek en de uitgebreide documentatie over hervormingen, hebben deze plannen de provinciale structuur van Nederland niet (wezenlijk) veranderd. De hervormingsplannen lopen qua aard zeer uiteen, maar zijn wel te clusteren in een aantal trends die elkaar gedeeltelijk overlappen. In de periode vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot begin jaren '1970 worden getypeerd door *gewestenvorming*. Vanaf het kabinet den Uyl ontstond de gedachte voor het vormen van *stadsprovincies*. In de jaren '2000 werd mede onder invloed van de commissie Geelhoed de gedachte om *landsdelen* te vormen populair. De laatste stroming van de laatste jaren is de *kerntakendiscussie*, mede onder invloed van de commissie Bovens. Recenter heeft minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) tevergeefs geprobeerd de provincies in de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland, Flevoland en Utrecht) te fuseren tot één Randstadprovincie en later tot een Noord- en een Zuidvleugelprovincie.

1.2. Recente ontwikkelingen

Hoewel de door minister Plasterk gewenste provinciefusie strandde door een gebrek aan draagvlak, geven verschillende recente ontwikkelingen te denken dat de discussie over het middenbestuur onverminderd actueel is. Zo vormt het rapport 'Maak Verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur onder leiding van secretaris-generaal van het ministerie van BZK Richard van Zwol op het moment van schrijven het recentste hoofdstuk in de discussie over het middenbestuur. Daarin wordt weliswaar niet zozeer de positie van de provincie, als wel de bestuurlijke inrichting van Nederland ter discussie gesteld. Daarnaast hebben de laatste twee kabinetten Rutte omvangrijke taken van provinciale en rijksoverheid in de zorg en het sociaal domein naar gemeenten gedecentraliseerd (Twynstra Gudde, 2016). Deze decentralisaties betekenen voor het openbaar bestuur een omvangrijke verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en geldstromen naar gemeenten. In juni 2016 publiceerde de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur onder leiding van Wim van de Donk, commissaris van de Koning van de provincie Noord-Brabant en hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University, het rapport 'Op weg naar meervoudige democratie'. Daarin besteedt de commissie aandacht aan de gevolgen van de horizontale netwerksamenleving voor de inrichting van het lokaal bestuur.

1.3. Structuurhervormingen

Niet alleen vanuit politiek en beleid, maar ook vanuit de wetenschappelijke literatuur is er aanleiding om te denken dat de bestuurlijke inrichting van Nederland ter discussie staat. Governanceliteratuur zegt bijvoorbeeld dat globalisering ervoor zorgt dat enerzijds supranationale en anderzijds lokale overheden gezichtsbepalender worden (regional governance, metropolitan governance; Levi-Faur, 2012). Het debat over het middenbestuur kenmerkt zich door een sterke focus op (geografische) structuur en fysieke grenzen. Echter, juist governanceliteratuur (waaronder Levi-Faur, 2012) en literatuur over hervormingen van het lokale bestuur wijzen

erop dat discussies over schaalgrootte weinig vruchtbaar zijn. Zo stelde Toonen al in 1990 dat schaalvergroting geen oplossing is voor het vergroten van democratische legitimiteit (p. 457) en, belangrijker nog, dat door het toegenomen belang van (agglomeraties van) steden structuurveranderingen hooguit tijdelijk een oplossing bieden (1990, pp. 466-467). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2009) zegt in wezen hetzelfde: "*Er is nu eenmaal geen ideale schaal voor alle bovenlokale bestuurlijke opgaven.*" (Rob, 2009, p. 46). Recenter noemde Derksen (Ministerie van BZK, 2013, pp. 20-21) dat grenzen van een overheidsorgaan tot op zekere hoogte arbitrair zijn, omdat enerzijds de grenzen tussen stad en platteland zijn komen te vervallen en Nederland als geheel verstedelijkt. Anderzijds is de verhouding tussen de schaal van gemeenschappen en de schaal van bestuur vervaagd en wellicht ook minder relevant geworden, bijv. door de opkomst van internet.

1.4. Doelen van het onderzoek

Vijfenzeventig jaar debat over het middenbestuur, de hierboven beschreven recente ontwikkelingen en de tendens in de wetenschappelijke literatuur laten de actualiteit van de discussie over het openbaar bestuur, met inbegrip van het middenbestuur, zien. Met uitzicht op de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 is het denkbaar dat het openbaar bestuur in den breedte en specifieker de provincie opnieuw onderwerp van debat wordt. Omdat dit debat politiek zwaarbeladen is en met normativiteit en subjectiviteit omgeven is, is het zowel maatschappelijk als wetenschappelijk interessant om te proberen objectiever naar dit vraagstuk te kijken. Daarom wordt in dit onderzoek geprobeerd om in kaart te brengen hoe slagvaardig de provincie Zuid-Holland is in het stimuleren van de regionaal-economische ontwikkeling in de zuidelijke Randstad. Daarbij is gekozen voor regionale economie, omdat dat één van de in het bestuursakkoord tussen de rijksoverheid, VNG, Unie van Waterschappen en het IPO (2011) overeengekomen kerntaken van de provincies is. Omdat de provincie[2] bij regionale economie, anders dan bij andere kerntaken als ruimtelijke ordening, weinig tot geen wettelijke bevoegdheden heeft om uitvoering te geven aan deze taak, is het des te interessanter hoe de provincie daarin opereert, hoe de samenwerkingsdynamiek eruit ziet en welke instrumenten de provincie daarvoor gebruikt.

In dit onderzoek zijn twee doelen gesteld. Ten eerste het in kaart brengen van de inzet van de provincie Zuid-Holland op het stimuleren van de regionaal-economische ontwikkeling in de zuidelijke Randstad. Ten tweede het formuleren van aanbevelingen over de wijze waarop de provincie opereert als aanjager van de regionale economie. Deze aanbevelingen zijn op systeemniveau, d.w.z. dat niet specifieke interventies in dit onderzoek centraal staan, maar wel de systemen en het type interventies die de provincie neemt. Het is daarbij onmiskenbaar zo dat de provincie geen eenling is, maar onderdeel is van een netwerk van gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bedrijven, kennisinstellingen en netwerkorganisaties.

Vanwege de lange historie van het maatschappelijk debat over het middenbestuur, is een vertrekpunt in dit onderzoek het in kaart brengen van de historische ontwikkelingen in het debat over het middenbestuur en het openbaar bestuur in het algemeen. Daarbij zal de lijn worden gevolgd die in deze inleiding beknopt is geschetst.

[2] In dit onderzoek wordt met 'de provincie' de organisatie van de provincie Zuid-Holland bedoeld. Omwille van de leesbaarheid is dit afgekort tot 'de provincie'. Wanneer 'Zuid-Holland' wordt genoemd, wordt het gebied van de provincie Zuid-Holland bedoeld. Dit onderscheid is in de context van dit onderzoek relevant.

1.5. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat daarom de volgende onderzoeksvraag centraal:

"In hoeverre is de provincie Zuid-Holland slagvaardig in het stimuleren van de regionale economie van de zuidelijke Randstad?"

In deze hoofdvraag zijn de volgende kernconcepten te herkennen: (1) regionale economische ontwikkeling en (2) slagvaardig bestuur. Daarnaast lijken begrippen als (3) metropolitan of regional governance relevant, omdat in het vraagstuk 'waar de provincie over gaat' raakt aan zowel rolopvattingen, taakverdelingen en samenwerkingsrelaties met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In dit onderzoek worden drie soorten deelvragen onderscheiden. Allereerst empirische deelvragen, die bedoeld zijn om de historische en bestuurlijke context van het vraagstuk te schetsen. Daarnaast kent dit onderzoek theoretische deelvragen, waar invulling aan wordt gegeven in het theoretisch kader. In het theoretisch kader wordt wetenschappelijke literatuur verzameld die behulpzaam is om de empirische en onderzoeksvragen te duiden. Tenslotte zijn er onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn bedoeld als deelvragen van dit onderzoek en helpen bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Deze vragen geven richting aan de empirische dataverzameling van dit onderzoek, waarop in hoofdstuk vijf verder wordt ingegaan. In dit onderzoek wordt specifiek voor de zuidelijke Randstad (Zuid-Holland) onderzocht waar de meerwaarde van de provincie ligt in haar taak om de regionale economie te bevorderen. Regionale economie is één van de kerntaken van de provincies, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen de overheidslagen (VNG, IPO, Unie van Waterschappen & Rijksoverheid, 2011).

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Hoe ziet het krachtenveld van de regionale economie in Zuid-Holland eruit?
2. Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland in de samenwerking met relevante actoren?
3. Hoe ziet de samenwerkingsrelatie van de provincie Zuid-Holland met relevante actoren eruit?
4. Welke instrumenten gebruikt de provincie om de regionale economie te stimuleren?

De empirische deelvragen:

1. *Wat is de historie van de discussie omtrent het middenbestuur?*

Zoals reeds aan de orde is gekomen is in deze inleiding, is de positie die de provincie inneemt in het bestuurlijke landschap geen nieuwe discussie. Al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog hebben diverse onderzoeks- en adviescommissies en –organisaties geadviseerd over de hervorming van het middenbestuur. De laatste vijftien tot twintig jaar lijken deze plannen in een stroomversnelling te zijn gekomen. Met deze deelvraag wordt onderzocht welke plannen en adviezen de revue hebben gepasseerd en wat de strekking van deze adviezen was. Met dat overzicht ontstaat een beeld van hoe de verschillende plannen zich tot elkaar verhouden en hoe padafhankelijkheid toekomstige plannen voor hervormingen kan beïnvloeden.

2. *Wat zijn de kerntaken van de provincie en hoe heeft dit zich door de jaren heen ontwikkeld?*

Een cruciaal onderdeel van de discussie over het middenbestuur gaat over de (kern)taken van de provincie. Met deze deelvraag wordt in kaart gebracht waartoe provincies op aarde zijn en hoe het provinciale takenpakket zich door de tijd heen heeft ontwikkeld.

3. *Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de zuidelijke Randstad op het terrein van regionale economie?*

Eén van de kerntaken van provincies op dit moment is regionale economie. De rol van de provincie in het stimuleren van regionale economische ontwikkeling staat in dit onderzoek centraal. Het ligt dan ook voor de hand om zicht te krijgen op de economische ontwikkelingen die voor de zuidelijke Randstad van belang zijn.

De theoretische deelvragen:

1. *Wat wordt verstaan onder (regional/metropolitan) governance?*

Vanaf de jaren 90 is het begrip governance (in contrast met government) één van de centrale begrippen in de bestuurskunde. Omdat in dit onderzoek sturing op het regionale niveau centraal staat en het onderzoek betrekking heeft op de zuidelijke Randstad (die één van de sterkst verstedelijkte regio's in Nederland is), is het interessant om te kijken in hoeverre metropolitan en regional governance behulpzaam zijn voor dit onderzoek.

2. *Wat wordt verstaan onder regionale economie?*

Deze deelvraag is bedoeld om in beeld te brengen wat regionale economie is en op welke manier regionale economie gestimuleerd kan worden door de provincie.

3. *Wat wordt verstaan onder slagvaardig bestuur?*

Slagvaardig bestuur is het theoretische begrip dat in dit onderzoek fungeert als 'meetlat'. Immers is de vraag die centraal staat in hoeverre de manier waarop de provincie invulling geeft aan haar rol in het stimuleren van de regionale economie bijdraagt aan slagvaardig bestuur. Deze deelvraag helpt om in kaart te brengen wat in de literatuur onder slagvaardig bestuur wordt verstaan, hoe daar invulling aan kan worden gegeven en op welke manier daar op gestuurd kan worden?

1.6. Maatschappelijke relevantie

Zoals hierboven al aan de orde is gekomen, is er een lange historie aan hervormingsplannen, waarin er behoefte is om het middenbestuur te hervormen, getuige de vele tientallen (wetenschappelijke) publicaties van de afgelopen decennia. Ondanks deze uitgebreide planvorming zijn er geen grote structuurveranderingen doorgevoerd. De verwachting is dat ook na het stranden van de plannen van minister Plasterk van BZK om een Randstadprovincie te vormen na de verkiezingen van de Tweede Kamer van 2017 de hervorming van de provincie opnieuw op de politieke agenda komt te staan. Veel adviesrapporten van de afgelopen jaren zijn door de realiteit ingehaald en passen daarom niet meer goed in de situatie van nu, waarin de provincie weer voor andere uitdagingen staat dan decennia geleden. Eén maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek is daarom ook om een advies uit te brengen over de toegevoegde waarde die de provincie kan hebben in het bestuurlijke landschap van de toekomst voor het stimuleren van de regionale economie, gegeven de uitdagingen in de omgeving van de provincie van vandaag en

morgen. Een tweede maatschappelijke bijdrage is dat dit onderzoek een evaluatie uitvoert van de hervormingsplannen van de provincies, die voorheen veelal op structuur en bestuurlijke grenzen waren gericht. Op die manier kan dit onderzoek een waardevolle bijdrage leveren aan het publieke en politieke debat over de toegevoegde waarde van het middenbestuur. Dit onderzoek wordt gedaan in opdracht van de provincie Zuid-Holland. De provincie kan dit onderzoek gebruiken voor interne en externe doelen in discussies over hervorming van de provincies. In die zin kan dit onderzoek strategisch van toegevoegde waarde zijn voor de provincie Zuid-Holland.

1.7. Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt uit drie aspecten. Allereerst benadert dit onderzoek de discussie over hervormingen van de provincies niet vanuit een structuurperspectief (zoals eerdere adviezen veelal wel deden), maar vanuit een governanceperspectief (zie Levi-Faur, 2012). Dit is een wezenlijk ander perspectief, omdat juist in de structuurdiscussie de grenzen van het overheidsorgaan centraal staan. Daaraan ligt de assumptie ten grondslag dat grenzen een relevant criterium zijn om bestuurlijke hervormingen in het middenbestuur te bewerkstelligen. Structuurdiscussies en schaalvergrotingen van het middenbestuur liggen politiek gevoelig, getuige de vele plannen en adviezen van de afgelopen jaren die zonder gevolg zijn gebleven. Eerdere vergevorderde plannen in de jaren ’90 werden door twee referenda in Rotterdam en Amsterdam naar de prullenbak verwezen (Allers & Fraanje, 2011, p. 110). Zelfs de uitgebreid gedocumenteerde plannen van minister Plasterk van BZK strandden in 2013 door een gebrek aan draagvlak (Rijksoverheid, 2016). Vanuit het governanceperspectief wordt meer de taak en rol van de overheid in een netwerk centraal gesteld. Een tweede wetenschappelijke bijdrage is dat dit onderzoek als een uitwerking kan worden gezien van slagvaardig bestuur in een specifieke context, namelijk de verhouding tussen slagvaardig bestuur en regionale economie in de zuidelijke Randstad. Tenslotte stelt dit onderzoek een meer fundamentele vraag t.a.v. hervormingen van het middenbestuur, namelijk wat in essentie de meerwaarde van de provincie in een specifiek beleidsterrein is. Mogelijk kunnen de uitkomsten van dit onderzoek gegeneraliseerd worden naar andere beleidsterreinen of regio’s.

2. Historisch kader & context

2.1. Wat is de historie van de discussie omtrent het middenbestuur?

Allers & Fraanje (2011) hebben verschillende fasen in de planvorming voor hervormingen van het middenbestuur op een rij gezet. Daarmee wordt invulling gegeven aan de eerste theoretische deelvraag: *welke hervormingsplannen- en adviezen zijn voor de provincie relevant?*

2.1.1. Gewestvorming

De eerste fase is *gewestvorming* (1945-1972) en startte toen de Commissie Koelma (1947, in Allers & Fraanje, 2011) in de vroege jaren na de Tweede Wereldoorlog pleitte voor het vormen van gewesten. De commissie Koelma constateerde een 'gat' tussen de grote steden en omliggende gemeenten en achtte het oprichten van gewesten tussen de gemeenten en de provincie een passende oplossing om dit gat te dichten. De plannen van de commissie Koelma vonden weinig weerklank in de Tweede Kamer en bleven daarom zonder resultaat (Allers & Fraanje, 2011). In 1972 herleefde de gedachte van de Commissie Koelma, toen de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening adviseerde om 44 gewesten te vormen tussen de regionale en landelijke overheid in. Hoewel dit voorstel het tot een wetsvoorstel wist te schoppen, werd het niet aangenomen en verdween het plan in deze vorm van de politieke agenda (Allers & Fraanje, 2011). De invoering van het Openbaar Lichaam Rijnmond in 1965 is de voorloper van de 'stadsregio Rotterdam', was een district rondom de stad Rotterdam en vormde een tussenvorm tussen de gemeente en de provincie in.

2.1.2. Stadsprovincies

De tweede fase wordt gekenmerkt door *stadsprovincies*. Vanaf het kabinet Den Uyl wordt niet langer nagedacht over een uitbreiding van het aantal bestuurslagen, maar eerder over een hervorming van de bestaande provinciale structuur door het vormen van 24 provincies. Bij het aantreden van kabinet Lubbers I wordt dit plan echter weer ingetrokken (Allers & Fraanje, 2011). De commissie Montijn (1989, in Allers & Fraanje, 2011) stelt voor om stadsprovincies te vormen rondom agglomeraties van steden. Deze plannen worden verder uitgewerkt in wetsvoorstellen Besturen op niveau I en II van kabinet Lubbers III. In twee referenda in Rotterdam en Amsterdam werd de vorming van stadsprovincies afgewezen, wat het publieke en politieke debat over bestuurlijke hervormingen van de provincies voor enkele jaren stil legde (Allers & Fraanje, 2011).

2.1.3. Landsdeelvorming

De derde fase van provinciale hervormingen kenmerkt zich door de oproep tot *landsdeelvorming* en wordt ingeluid door de Commissie Geelhoed (2002) (Allers en Fraanje, 2011). Deze commissie adviseerde een opschaling van het middenbestuur van Nederland naar vijf of zes landsdelen. Deze landsdelen zouden zich moeten toeleggen op de beleidsterreinen economie, duurzaamheid, water en landinrichting (Allers & Fraanje, 2011). Zowel in de eerste, tweede als de derde fase is bestuurlijke drukte (één van) de reden(en) voor bestuurlijke schaalvergroting. Anders dan in de eerste twee fasen van hervormingsplannen, is vanaf de Commissie Geelhoed niet bestuurlijke drukte en gemeentegrens overstijgende beleidsvraagstukken van gemeenten, maar juist van provincies een belangrijke motivator om voor schaalvergroting te pleiten. Geelhoed pleit voor de vorming van een Randstadprovincie en

behandelt in het rapport een versie met een zogenoemde Noordvleugelprovincie en een optie met een Zuidvleugelprovincie.

Na Geelhoed hebben veel belanghebbenden onderzoeken, adviezen en rapporten uitgebracht over de gewenste inrichting van het middenbestuur. Zo publiceerden de *Holland Acht*, bestaande uit de Commissarissen van de Koningin van de vier Randstadprovincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, en de burgemeesters van de vier grote steden, Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht, een manifest waarin ze pleitte voor een vereenvoudiging van het regionale bestuur in de Randstad. Het terugbrengen van het aantal zelfstandige overheden in de Randstad was nodig om de in de ogen van de Holland Acht sterk verslechterde positie van de Randstad als grootstedelijk gebied in Europa te verbeteren (Holland Acht, 2005). Op aandringen van de Holland Acht stelde het kabinet een adviescommissie in, de *Commissie Kok* (2007), die adviseerde om één Randstadprovincie te vormen. Om de te verwachten weerstand tegen een dergelijke ingrijpende structuurverandering vóór te zijn, adviseerde de commissie om nog voordat een fusie zou worden voltooid al een 'urgentieprogramma' voor de Randstad te starten. Kabinet Balkenende IV ging niet mee in het idee van de Randstadprovincie, maar stelde wel het programma *Randstad Urgent* in. Dit programma was bedoeld om de besluitvorming te versnellen, door ministeries, provincies en gemeenten op belangrijke beleidsterreinen intensief te laten samenwerken en tot besluiten te laten komen (Rijksoverheid, 2010b). Ook ging de *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob, 2006) tegen het advies van de Commissie Kok in door te stellen dat de vorming van één Randstadprovincie de machtsbalans in de Randstad uit evenwicht zou brengen, omdat de helft van het Nederlandse bruto nationaal product (bnp) dan in één provincie zou worden verdiend. De Rob stelde in plaats daarvan één Randstadprovincie een Noordvleugel- en een Zuidvleugelprovincie voor. In de discussie over de wenselijkheid van één of enkele Randstadprovincies mengde ook de *Commissie Burgmans* (2006). De Commissie Burgmans was ingesteld door de G4 (de vier grote steden Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht) en bestond voornamelijk uit mensen uit het bedrijfsleven en stelde net zoals eerdere adviescommissies de traagheid van besluitvorming in de Randstad centraal. De commissie wilde dat er één 'Randstadautoriteit' zou worden gevormd die specifieke bevoegdheden kreeg op de terreinen verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, woningbouw, economische zaken en kennis en onderwijs (Commissie Burgmans, 2006).

2.1.4. Kerntaken & opheffing

De vierde fase wordt gekenmerkt door een debat over de *kerntaken* van de provincie en speculaties over *opheffing* van de provincie in zijn huidige vorm (Allers en Fraanje, 2011). Net als in de derde fase is een groot aantal rapporten gepubliceerd door belanghebbenden. Allereerst de *Commissie Bovens* (2006). Deze door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde commissie vond dat provincies zich moesten beperken tot kerntaken en dat sociaal beleid en stedenbeleid niet thuishoren bij de provincie. Vervolgens stoorde Peters (2007, in Allers & Fraanje, 2011) zich in haar boek 'Het opgeblazen bestuur' aan dezelfde problematiek; zaken als armoede- en daklozenbeleid zouden geen taak van de provincie moeten zijn. Ook Peters pleitte ervoor dat provincies zich zouden richten op kerntaken die in de sfeer van economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening lagen. Kabinet Balkenende IV stelde de *Commissie Lodders* (2008) in, die net zoals de twee voorgaande commissies in deze fase pleitte voor een beperking van het provinciale takenpakket tot ruimtelijke ordening, economie en cultuur. De door de VNG in het leven geroepen *Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten*, ofwel de *taakgroep D'Hondt*, stelde zich op hetzelfde standpunt als de commissie Lodders, al ging het advies van de taakgroep D'Hondt meer over een

verdere decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten (maar dat betekende volgens de taakgroep ook dat provincies zich op hun kerntaken moesten richten) (Taakgroep D'Hondt, 2008). Kort voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 publiceerde de *Werkgroep Openbaar Bestuur* (2010) een rapport waarin verschillende varianten voor ingrijpende hervormingen van het lokale en middenbestuur werden besproken. Eén van de meest radicale voorstellen was om de provincies in zijn huidige vorm op te heffen en 25 tot 30 'regiogemeenten' te vormen (Werkgroep Openbaar Bestuur, 2010, in Allers en Fraanje, 2011). Tot slot publiceerde het *Centraal Planbureau* (CPB) (2010) een rapport over ontwikkelingen als urbanisatie en suburbanisatie, waarbij ook ruimtelijkeordeningsbeleid onder de loep werd gelegd. Voor dit onderzoek is het interessant dat het CPB in deze publicatie stelt dat het ruimtelijkeordeningsbeleid beter bij steden of agglomeraties van steden ondergebracht kan worden en er zodoende voor wat ruimtelijke ordening betreft geen rol overblijft voor de provincies, omdat provinciegrenzen niet overeenkomen met de gebieden waar ruimtelijke ordeningsvraagstukken zich voordoen. In 2011 sloten het kabinet (Rutte I), de provincies, gemeenten en waterschappen een akkoord over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen (*VNG, IPO, Unie van Waterschappen, Rijksoverheid*, 2011). Daarin werd afgesproken dat dat de kerntaken de provincie draaien om "ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide" (VNG et al., 2011, p. 3). Daarnaast heeft de provincie een taak op het terrein van cultuur "waar dit de lokale belangen overstijgt" (VNG et al., 2011, p. 3).

2.1.5. Hervormingen onder Rutte I en II

Deze historie van hervormingen van het middenbestuur spelen mee in de planvorming die in dit onderzoek onderwerp van studie is. Hieronder zal blijken dat de hervormingsplannen onder de kabinetten Rutte I en II voortbouwen op, teruggrijpen op of voortvloeien uit met name de plannen uit de fasen drie en vier.

2.1.5.1. Randstadprovincie Holland

Het eerste kabinet Rutte (oktober 2010 tot april 2012) stelde zichzelf in haar regeerakkoord (CDA-VVD) verschillende doelen om het openbaar bestuur in Nederland te hervormen. Eén van de maatregelen die VVD en CDA afspraken, was het "*Het kabinet komt met een voorstel tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), ook om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen.*" (Rijksoverheid, 2010a, p. 5). Met de ambitie om de provinciale structuur van Nederland op te breken, ging minister Donner van BZK aan de slag.

Onder de invloedssfeer van de commissies Geelhoed, Kok en het manifest van de Holland Acht, bestond tot het aantreden van kabinet Rutte I het idee voor de vorming van één Randstadprovincie. Deze Randstadprovincie zou het gebied beslaan van wat nu de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zijn. De gedachte achter deze 'superprovincie' was dat deze grote provincie het aanzien van de Randstad in internationaal opzicht zou vergroten. Daarmee zou de lobby voor de regionale belangen van de Randstad in de Europese Unie ook eenvoudiger worden. Zuid-Holland was als enige van de vier betrokken provincies voorstander van één Randstadprovincie. Noord-Holland, Flevoland en Utrecht waren bang dat de beoogde Randstadprovincie met de helft van het Nederlandse bruto nationaal product (bnp) tot een disproportionele machtsbalans in het Nederlandse middenbestuur zou leiden.

2.1.5.2. Noordvleugel- en Zuidvleugelprovincie onder Rutte I

Toen de Randstadprovincie sneuvelde, maakten de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht bekend intensievere onderlinge samenwerking te onderzoeken. Vooruitlopend op de uitkomst van deze verkenning maakten de provincies al afspraken op het terrein van openbaar vervoer, onderhoud van wegen, vergunningverlening en subsidieverstrekking (Binnenlands Bestuur, 2011). Minister van BZK Donner maakte in dit proces bekend dat hij een fusie steunde en legde een plan neer voor een fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland in een Noordvleugelprovincie (Seegers, 2011). Vrij snel na de bekendmaking wezen Utrecht en Flevoland dit plan af. Noord-Holland hield de deur op een kier door te zeggen dat in plaats van een fusie ook intensievere samenwerking (met behoud van de bestaande provinciegrenzen) een optie was (Het Parool, 2011). Flevoland zag ook weinig in de plannen van minister Donner. In de Tweede Kamer eiste PVV-Kamerlid Brinkman een referendum onder de bevolking over deze schaalvergroting als voorwaarde voor de goedkeuring van de PVV voor het plan. Het plan voor verandering van het middenbestuur kwam hiermee tijdelijk in de ijskast en werd pas bij kabinet Rutte II weer op de politieke agenda geplaatst.

2.1.5.3. Noordvleugelprovincie onder Rutte II

Na de val van kabinet Rutte I heeft kabinet Rutte II onder leiding van minister Plasterk van BZK een nieuw plan gemaakt voor provinciale schaalvergroting. Onderdeel van het plan was om in Nederland gemeenten zodanig te fuseren dat ze tenminste 100.000 inwoners zouden hebben. Deze schaal zou nodig zijn om het hoofd te bieden aan problematiek van de toekomst en de toegenomen gemeentelijke taken (waaronder plannen voor decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten). Daarnaast zou het aantal provincies moeten worden teruggebracht van twaalf naar vijf (Langelaar, 2012). Ondanks de weerstand vanuit zowel de (vorige) Tweede Kamer als de provinciebesturen van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tegen een fusie van deze provincies, ging minister Plasterk met de plannen door en publiceerde 17 juni 2013 een wetsontwerp die de fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland in een Noordvleugelprovincie mogelijk zou maken (Ministerie van BZK, 2013). Dit plan lijkt ideologisch het meest geïnspireerd op het adviesrapport van de Rob (2006), omdat deze specifiek pleitte om niet één Randstadprovincie, maar een Noordvleugel en een Zuidvleugelprovincie de vormen. Het ontwerpvoorstel riep veel respons op bij burgers, provincies, gemeenten en diverse andere organisaties. Deze reacties hebben minister Plasterk doen besluiten de stekker uit het samenvoegingsproject te trekken en dus het wetsontwerp niet als wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen (Rijksoverheid, 2016).

2.2. Wat zijn de kerntaken van de provincie en hoe heeft dit zich door de jaren heen ontwikkeld?

2.2.1. Historie van de provincie

De taken en verantwoordelijkheden van de provincie zijn niet altijd hetzelfde geweest. Het is daarom zinvol om ook de historie van de provincie mee te nemen in de bespreking van de kerntaken van de provincie. Al in de Gouden Eeuw bestonden in Nederland provincies. Anders dan nu lag het primaat van de macht van het openbaar bestuur toen bij de provincies en niet bij de Rijksoverheid, laat staan bij een supranationaal orgaan als de EU. De provincies zoals we ze vandaag kennen gaan echter terug naar Thorbecke, die in 1848 met succes een nieuwe Grondwet voor Nederland schreef. In het 'Huis van Thorbecke' ontstond een gecentraliseerde eenheidsstaat, met bovenaan een nationale overheid, daaronder twaalf provincies en daaronder gemeenten (destijds meer dan 1200, nu nog 390 (CBS, 2016)). Het decentrale karakter van dit overheidsmodel bleek voornamelijk uit het uitgangspunt

dat Thorbecke in zijn nieuwe Grondwet hanteerde: burgers moesten voor zaken die hen direct aangingen bij gemeenten terecht kunnen. Daarom organiseerde hij een open huishouding, die de gemeenten in staat stelden om zelf (nieuwe) overheidstaken te ontwikkelen en daarover zelf te beslissen. Voor zaken die de gemeentegrens overschreden, maar niet van nationaal belang waren, waren provincies verantwoordelijk. Ook provincies gold, net zoals gemeenten, het principe van de open huishouding. Tenslotte werd in de Staten-Generaal, het nationale bestuur, geregeld dat de provinciale belangen stevig verankerd werden. Dit werd gedaan doordat Provinciale Staten (het provinciebestuur) de leden van de Eerste Kamer (één van de twee kamers van de Staten-Generaal) kozen (Herweijer & Castenmiller, 2015).

2.2.2. Taken van de provincie

Door globalisering en (de)centralisering van taken zjn de rol en de taken van d provincies veranderd. Herweijer en Castenmiller (2015) hebben een aantal (klassieke) *basistaken* van de provincies die uit de wet voortvloeien op een rij gezet en onderscheiden daarnaast een aantal terreinen waarop de provincie actief is. In dit hoofdstuk worden deze taken ingedeeld in de volgende categorieën: (1) beleidstaken, (2) toezichtstaken, (3) medebewind, (4) intergemeentelijke taken en (5) open huishouding. Onder beleidstaken verstaan Herweijer en Castenmiller cultuurbeleid, aanleg en onderhoud van infrastructuur en inrichting en bekostiging van het openbaar bestuur (p. 89). Naast deze wettelijke basistaken hebben provincies ook *toezichtstaken* op drie terreinen: milieu, financiële huishouding van gemeenten en waterschappen en planologie van gemeenten. De toezichtstaken zijn tegenwoordig repressief van aard, d.w.z. de provincie controleert achteraf en gemeenten hoeven niet vooraf toestemming te vragen voor hun plannen. Een derde takencategorie is *medebewind*. Dit houdt in dat de provincie taken uitvoert die haar door de rijksoverheid zijn opgelegd. Dit zijn vrijwel allemaal taken in het ruimtelijke, fysieke en territoriale domein. Ten vierde hebben provincies een *open huishouding*, wat inhoudt dat provincies vrij zijn om zelf overheidstaken te formuleren die ze binnen de grenzen van het eigen grondgebied uitvoeren. Hiertoe kan worden gerekend de ontwikkeling van de regionale economie door het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven.

2.2.3. De paradigma's van de Studiegroep Openbaar Bestuur en het 'Huis' van Thorbecke

In paragraaf § 2.1 is beschreven hoe de discussie over de provincies sinds de commissie Koelma in 1947 eruit heeft gezien. Het recentste hoofdstuk in deze geschiedschrijving is het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), 'Maak Verschil'. Nog recenter dan de Studiegroep Openbaar Bestuur heeft de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), onder leiding van de commissaris van de Koning van Noord-Brabant, Wim van de Donk, haar rapport 'Op weg naar meervoudige democratie' gepubliceerd. Omdat beide rapporten zeer recent zijn uitgebracht, kan op het moment van schrijven nog niet worden vastgesteld wat de invloed van deze rapporten zal zijn op de discussie over het openbaar bestuur in het algemeen en de provincies in het bijzonder. Beide rapporten hebben met de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 in het vooruitzicht een strategische timing en zijn geschreven door wetenschappelijke en bestuurlijke 'zwaargewichten'. In beide rapporten is het 'samenwerkingsparadigma', d.w.z. het centraal stellen van samenwerking tussen overheden en met bedrijven en kennisinstellingen vanuit een netwerkideologie, de rode draad. Omdat beide rapporten de basis van het Nederlandse bestuursmodel, het 'Huis' van Thorbecke, in een nieuwe richting manoeuvreren, is het wetenschappelijk en beleidsmatig interessant om de rapporten van beide commissies te contrasteren met de

filosofie van Thorbeckes' staatsbestel. Daarvoor zal het proefschrift van Theo Toonen, tegenwoordig hoogleraar bestuurskunde, worden gebruikt. In hoofdstuk vijf (onderzoeksresultaten) zal vanuit de empirische data worden gereflecteerd op deze theoretische discussie over de inrichting van het openbaar bestuur.

2.2.3.1. Studiegroep Openbaar Bestuur – Maak Verschil

Het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur begint met het omschrijven van een drietal ontwikkelingen die vragen om een herziening van de huidige inrichting van het openbaar bestuur. Dat zijn ten eerste *regionalisering*. Door globalisering is er sprake van schaalvergroting, waardoor steeds meer beleidsvraagstukken zich op een bovengemeentelijk niveau afspelen. Ook is er sprake van verstedelijking, waarbij een trend van urbanisatie zichtbaar is en met name de Randstad (economisch) groeit. Daarbij zijn grote verschillen in onder meer bevolkingsgroei, arbeidsproductiviteit, economische sectoren, etc. zichtbaar in Nederland. Ten tweede noemt de Studiegroep *toenemende onzekerheid* over de economische ontwikkeling van Nederland. Door de opkomst van internet verandert de economische structuur, waarbij de opkomst van Airbnb als voorbeeld wordt genoemd. Bovendien is de Nederlandse economie meer dan voorheen verweven met andere economieën en internationale systemen, waardoor de Nederlandse economie kwetsbaarder is geworden voor internationale economische ontwikkelingen. Voortbordurend op de toegenomen verwevenheid, noemt de Studiegroep ten derde de *toegenomen verbondenheid* van economische sectoren. Daarnaast zorgt globalisering ervoor dat de 'meerschaligheid' is toegenomen. Daarmee bedoelt de Studiegroep dat de economische activiteiten zich op meerdere schaalniveaus tegelijk afspelen, bijv. internationaal en regionaal. Een voorbeeld hiervan is de fragmentatie van veel productieketens, die verspreid zijn over de hele wereld en verschillende problemen zich daarom ook op verschillende schaalniveaus afspelen.

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben volgens de Studiegroep gevolgen voor het openbaar bestuur. Ook hier worden drie gevolgen genoemd, die verder worden uitgewerkt. In de eerste plaats moet vanwege de trend van regionalisering het 'bestuurlijk vermogen' steeds meer op regionaal niveau worden belegd. Daarbij is het van belang dat 'differentiatie' mogelijk wordt. De Studiegroep besteedt in haar rapport veel aandacht aan het ontwerp van het Nederlandse staatsbestel, dat zij erg uniform noemt. Om het hoofd te bieden aan ontwikkelingen als regionalisering en globalisering, is het volgens de Studiegroep nodig om differentiatie is bestuurlijke constructen mogelijk te maken. Niet het institutioneel ontwerp, maar eerder de (economische) opgaven zouden leidend moeten zijn voor het te kiezen bestuurlijk construct. De door de Studiegroep gewenste regionalisering van bestuur betekent ook dat bestuurders en politici de regionale belangen i.p.v. de lokale belangen centraal moeten stellen. Bestuurders moeten dus belangen dienen die breder zijn dan de eigen organisatie. Om dat te bereiken moet gelijkwaardige samenwerking tussen gemeenten worden bevorderd. Een specifieke vorm die de Studiegroep bespreekt is een leidende rol die door een centrumgemeente kan worden genomen, waarbij de omliggende gemeenten de centrumgemeente (financieel) ondersteunen in het uitvoeren van de regionale taken. Daarnaast moet de 'autonome' beweging van gemeentelijke herindelingen worden gestimuleerd. Volgens de Studiegroep stuiten herindelingen die top-down worden opgelegd op veel verzet, maar zijn soms wel nodig om de juiste schaal van bestuur te realiseren voor de aanpak van (economische) opgaven. De Studiegroep gaat in het bijzonder in op samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, omdat die niet of slechts indirect democratisch gelegitimeerd zijn. Als een intergemeentelijk samenwerkingsverband te veel gemeentelijke taken vervult, dan ondermijnt dat volgens

de Stuurgroep het bestaansrecht van de autonome gemeenten en kunnen de gemeenten beter tot één grote gemeente worden gefuseerd. In de tweede plaats moet het 'adoptieve vermogen' van het openbaar bestuur worden vergroot. Dit lijkt vooral met houding en organisatiecultuur te maken te hebben. De Studiegroep stelt dat het belangrijk is dat ambtenaren en politici niet langer het lokale belang van de organisatie waarvoor zij werken centraal te stellen, maar juist de bredere belangen van de regio leidend te laten zijn. Dat vereist een flexibele houding van ambtenaren en politici. Ook is het nodig om te dereguleren, omdat volgens de Stuurgroep het openbaar bestuur gebukt gaat onder starre wet- en regelgeving. In de laatste plaats noemt de Stuurgroep het belang van het leggen van verbindingen in de samenleving en het openbaar bestuur. Daarbij worden verschillende vormen genoemd, waaronder het opstellen van een regionaal economisch-bestuurlijk programma, het creëren van een overlegplatform voor relevante stakeholders en een aanjagende rol voor het openbaar bestuur van (economische) ontwikkelingen door het voeren van een langjarige strategische agenda.

De Studiegroep probeert niet alleen de aandacht te vestigen op de hierboven beschreven ontwikkelingen en een appèl te doen aan bestuurders en politici in het openbaar bestuur om hun houding te veranderen, maar wil daarvoor ook sterke prikkels inbouwen. Hierbij valt te denken aan herzieningen van de financiering van gemeenten en provincies en het organiseren van wat een 'stok achter de deur' wordt genoemd: er moet een actor zijn die knopen kan doorhakken als de samenwerking tussen partijen op een impasse uitloopt. Niet onbelangrijk is de rol die de Studiegroep voor het Rijk ziet weggelegd: "*Het bestuurlijk vermogen van de regio wordt versterkt door intensiever samen te werken tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies of door taken en bevoegdheden via centrumgemeenten uit te laten voeren. Gemeenten bezien welke van deze twee mogelijkheden het beste bij hen past naar gelang de opgaven in hun regio, waarna het rijk in samenspraak met de medeoverheden de keuze bestendigt in concrete afspraken. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt het rijk afhankelijk van de regionale context een keuze, met de voorkeur voor het in positie brengen van de centrumgemeente, en als alternatief het verbindend verklaren van regionale samenwerking. In regio's zonder een duidelijke centrumgemeente wordt dan gekozen voor een meer verplichtende vorm van samenwerking,*
dan wel een rol voor de provincie. Aan het veranderingsproces worden spelregels meegegeven, waardoor legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats krijgen in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen." (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, p. 35).

2.2.3.2. Verschillen met Thorbecke

Aangezien in § 2.2.3 het 'Huis' van Thorbecke in grote lijnen al is toegelicht, worden hieronder slechts de belangrijkste verschillen tussen de filosofie van Thorbecke en die van het recente rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur besproken. Zoals reeds aan de orde kwam, heeft Thorbecke een staatsmodel opgetekend dat zowel een sterke decentralisatie kende als tegelijkertijd een eenheidsstaat vormde. Thorbecke ontwierp bewust drie verschillende bestuurslagen. Daarnaast kregen de waterschappen ook een autonome positie in het geheel. Deze bestuurslagen waren niet bedoeld als hiërarchisch ondergeschikten van elkaar, maar juist als nevengeschikten. Hoewel er qua taken, bevoegdheden en financiering veel te zeggen valt voor een zekere hiërarchische ordening tussen de bestuurslagen (de rijksoverheid ontvangt belastingen en financiert provincies en gemeenten middels het provinciefonds en het gemeentefonds), staan in het ontwerp van Thorbecke de verschillen in taken en bevoegdheden centraal. Voor kwesties die het dichtst bij burgers liggen of betrekking

hebben op de lokale omgeving, zijn gemeenten de aangewezen partij, voor regionale zaken zijn de dat de provincies en voor nationale en overstijgende aangelegenheden is er de rijksoverheid. Naast dit inhoudelijk onderscheid heeft Thorbecke de verschillende bestuurslagen bewust zo ontworpen dat er een zeker machtsevenwicht ontstaat in het openbaar bestuur. Juist doordat gemeenten en provincies elk eigen taken en bevoegdheden hebben, tot op zekere hoogte mogelijkheden hebben om eigen regels te stellen (open huishouding) en (beperkte) mogelijkheden hebben om belasting te heffen, ontstaan er onderlinge afhankelijkheden tussen gemeenten en tussen bestuurslagen.

Hier tekent zich een wezenlijk verschil af tussen de sturingsfilosofie van het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur en de theorie van Thorbecke. In Thorbeckes' ontwerp ontstaan als vanzelfsprekend onderlinge afhankelijkheden, waardoor overheden met elkaar in gesprek zullen moeten treden. Daarbij kunnen verschillende belangen tegenover elkaar worden afgewogen. Ostrom & Parks (1981, in Toonen, 1987, pp. 180-181) beschrijven dat het lastig is om in de complexe institutionele verhoudingen, die door de onderlinge afhankelijkheden tussen overheden ontstaan het lastig is, één coördinerend centrum aan te wijzen. Zij beschrijven in feite dat het gelijkstellen van complexe interbestuurlijke verhoudingen gelijkstaat aan bestuurlijke chaos een denkfout is. In Thorbecke's model zijn die verhoudingen bewust zó gecreëerd om de stabiliteit en een pluriformiteit aan zienswijzen en belangen te waarborgen. Dit uitgangspunt lijkt strijdig met de sturingsfilosofie die de Studiegroep Openbaar Bestuur voorstaat. In het citaat in de vorige paragraaf blijkt dat de Studiegroep de rijksoverheid de bevoegdheid wil geven om aan te wijzen welke gemeenten in welke vorm met elkaar moeten samenwerken. Indien nodig zou het Rijk de samenwerking kunnen opleggen. Toonen (1987, p. 181) stelt dat Thorbeckes' visie op staatsgezag "*de uitkomst en niet de oorzaak is van eenheid*": "*Er is eenheid niet door het gebod van éénen persoonlijke wil, niet door dwang van boven af of door eene uitwendige oorzaak, maar dewijl velen hetzelfde willen.*" (Thorbecke, Historische Schetsen, 1872, p. 90, in Toonen, 1987, p. 181). In andere woorden kan gezegd worden dat Thorbecke dergelijke interventies in het staatsmodel, waarbij het Rijk zich een coördinerende bevoegdheid toe-eigent, zou afwijzen.

2.3. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de zuidelijke Randstad op het terrein van regionale economie?

De OESO maakt regelmatig rapportages over de stand van de economie van haar lidstaten. In het meest recente rapport van de OESO over Nederland (in 2014), is Nederland nog aan het herstellen van de tweede economische recessie van 2011. De OESO illustreert de economische ontwikkeling van stedelijke gebieden in Nederland ('Functional Urban Area's, FUA's'). Daarbij stelt de OESO dat de stedelijke gebieden in Nederland, waartoe Zuid-Holland als onderdeel van de Randstad behoort, economisch harder groeien dan landelijker gebieden, waaronder Drenthe en Zeeland. Wel blijft de economische groei in stedelijke gebieden achter bij die van andere stedelijke gebieden in andere OESO-landen. Verder constateert de OESO een lagere groei van de arbeidsproductiviteit in stedelijke gebieden. Ten derde laat de OESO zien dat Zuid-Holland in het bijzonder een erg open economie heeft, waardoor Zuid-Holland gevoeliger is voor internationale economische ontwikkelingen. Hierdoor kromp de economie van Zuid-Holland in de economische crisis harder, maar kende ook een groter herstel na de crisis. Tot slot zegt de OESO dat de stedelijke regio's in Nederland een sterke polycentrische economie hebben, hetgeen betekent dat er niet één dominante stedelijke regio is, maar dat er relatief veel stedelijke regio's zijn. Die spreiding van stedelijke regio's kan tevens de verklaring zijn voor de relatief lagere groei van het BBP en

arbeidsproductiviteit van die stedelijke regio's. Ook Lambregts (2006) spreekt over het polycentrische karakter van met name de Randstad. Wie de Randstad als entiteit ziet, kan deze vergeleken met grote metropoolregio's als Londen, Parijs en het Ruhrgebied in Duitsland. Economisch gezien presteert de Randstad echter minder goed dan deze metropolen, vanwege de polycentrische (grote spreiding) structuur van de Randstad. Niet alleen is de Randstad een aaneenschakeling van veel grote en middelgrote steden, ook bestuurlijk is de Randstad geen entiteit. Anders dan in Londen of Milaan heeft de Randstad niet één dominant centrum. Tenslotte noemt Lambregts economische uitdagingen als de schaarse ruimte in de dichtbevolkte Randstad, veel luchtvervuiling die door de concentratie van economische activiteit hoog is en een knellende capaciteit van transportsystemen als wegen en openbaar vervoer.

2.4. Verantwoordelijkheden en beleidsdoelstellingen provincie Zuid-Holland regionale economie

In 2011 hebben de sectororganisaties van de bestuurslagen, de VNG voor de gemeenten, het IPO voor de provincies en de Unie van Waterschappen voor de waterschappen, met het kabinet afspraken gemaakt over het 'profiel' van de verschillende bestuurslagen en zeven kerntaken. Hoewel in dit bestuursakkoord hierover afspraken zijn gemaakt, worden de afspraken niet in detail uitgewerkt. Wel wordt afgesproken dat het topsectorenbeleid van de rijksoverheid zoveel mogelijk wordt ingebed in de regionaal-economische agenda van de provincies. Ook het bedrijventerreinenbeleid van het Rijk wordt sinds 2013 aan provincies en gemeenten overgelaten. Verder wordt afgesproken dat: "*Provincies zijn verantwoordelijk voor het faciliteren van de regionale kennisdriehoek, bedrijventerreinenbeleid, regionaal vestigingsklimaat en ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen.*" (Rijksoverheid, VNG, IPO & Unie van Waterschappen, 2011, p. 43).

De provincie Zuid-Holland heeft vervolgens in 2012 in de 'Beleidsvisie en uitvoeringsstrategie regionale economie en energie 2012-2015: Kansen zien, kansen grijpen' de ambities op het terrein van regionale economie en ruimtelijke ordening verder uitgewerkt (Provincie Zuid-Holland, 2012). De provincie onderscheidt hierin drie beleidslijnen:

- Uitvoering Economische Agenda Zuidvleugel: de provincie wil betrokken zijn in de processen "*van programma's en projecten, vanaf de ontwikkelingsfase tot en met de implementatie*" (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 21). Voor de uitvoering van de Economische Agenda heeft de provincie verschillend beleid in met name het ruimtelijk domein en de provincie is in staat om verschillende partijen bij elkaar te brengen. De provincie wil 'versnippering' in de uitvoering van beleid tegengaan, door verschillende partijen bij elkaar te brengen in een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). Ook wil de provincie een 'participatiefonds' ontwikkelen die innovatieve bedrijven moet helpen aan financiering. Verder wil de provincie 'inzetten' op de Europese Unie, o.a. voor het aantrekken van Europese financiering. Tot slot noemt de provincie het aanhalen en onderhouden van relaties met China, Brazilië, Rusland en India.
- Werklocaties: de provincie wil 'clusters' en de dynamiek in de markt faciliteren. Daarbij moet de totale capaciteit van werklocaties niet verder worden uitgebreid, maar moeten er wel mogelijkheden bestaan om waar nodig de capaciteit te vergroten. De provincie wil dit vooral in samenwerking met gemeenten en betrokken partijen doen.
- Energie: de provincie wil de energievoorziening duurzamer maken door gebruik te maken van instrumenten uit het ruimtelijk domein en een 'procesgerichte aanpak'. Daarbij wordt geprobeerd aansluiting te zoeken

met Economische Agenda Zuidvleugel. "*Via zogenaamde Green Deals proberen Rijk, provincies, gemeenten, bedrijven en andere stakeholders duurzame initiatieven te realiseren die moeilijk van de grond komen.*" (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 23).

Deze drie beleidslijnen worden vervolgens uitgewerkt in verschillende hoofdprioriteiten:
Allereerst de *transitie van het Havenindustrieel complex (HIC)*: de provincie beoogt een transitie naar een 'Biobased Economy' en een toename van met name het containertransport via de Rotterdamse haven en de schaalvergroting van schepen, waar de haven en infrastructuur op moeten worden aangepast. Daarnaast wil de provincie de verdiencapaciteit vergroten en het HIC duurzamer maken, door:

- de uitbreiding van de haven en het vergroten van de logistieke ontsluiting van de haven (weg, water, spoor, buis);
- ontwikkeling van een samenhangend en geïntegreerd Havenindustrieel complex met de havens ten zuidwesten van Rotterdam (Rotterdam, Dordrecht, Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen en Antwerpen);
- transitie naar een duurzame en Biobased chemie en industrie;
- vergroten van innovatie, valorisatie van kennis en versterken van organiserend vermogen binnen het HIC (chemie, energie, transport & logistiek, maritiem en deltatechnologie en Biobased Economy) (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 17).

Ten tweede de *transitie van de 'Greenports'*: de provincie onderscheidt drie Greenports in Zuid-Holland: Westland/Oostland, Duin- en Bollenstreek en Boskoop. Daarnaast zijn er zogenoemde satellietlocaties. Net zoals bij het HIC wil de provincie ook hier de verdiencapaciteit vergroten en de Greenports duurzamer maken door zuinig om te springen met ruimte, energie en water. De provincie heeft hiervoor de volgende doelen gesteld:

- Het zorgen voor een goede bereikbaarheid tussen de greenports en de satellietgebieden, te meer omdat congestieproblemen voor deze sector met bederfelijke goederen erg problematisch zijn.
- Innovatie en valorisatie van kennis.
- Transitie naar een Biobased Economy door o.a. verduurzaming van productiemethoden en de inzet van hernieuwbare energiebronnen.

Ten derde de *ontwikkeling van de Kennisas*, met als belangrijkste plaatsen het 'Leiden Bio Science Park' en het 'Technologisch Innovatief Complex' in Delft. Los daarvan noemt de provincie 'stand-alone' organisaties als Shell, Unilever en DSM. De provincie ziet een rol voor haarzelf weggelegd in:

- Het verbeteren van locatiespecifieke kwaliteitseisen (bijv. glasvezelinternet, laboratoriumruimte) en regiospecifieke kwaliteitseisen (bijv. woon- en leefmilieu, aanwezigheid toptalent).
- Het verbeteren van ruimtelijke en infrastructurele verbindingen, die belangrijk zijn voor de concurrentiekracht van de Kennisas.
- Versterken en uitbreiden van samenwerkingsrelaties met 'Zuidvleugelpartners'.
- Betrekken van publieke en private partijen bij de harde factoren (met name ruimtelijk domein) en zachte factoren (organiserend vermogen, aanjager ontwikkeling, etc.) (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 19).

Ten vierde noemt de provincie *werklocaties*, waarvoor ze de volgende prioriteiten noemt:

- Reductie van de plancapaciteit voor werklocaties (o.a. kantoren).
- In gevallen waar het nodig is de plancapaciteit uitbreiden met kwalitatief hoogwaardige werkplekken.
- Focus op herstructurering van bestaande locaties alvorens nieuwe werkplekken te realiseren.

Tenslotte wordt *duurzame energie* als beleidslijn genoemd. De provincie streeft naar "*een substantiële verhoging van het aandeel duurzame energie door inzet van windenergie, warmte en biomassa. Daarnaast heeft de provincie een inspanningsverplichting binnen haar mogelijkheden in het realiseren van de Europese en nationale energiedoelen in de breedte, dat wil zeggen reductie op CO_2-uitstoot en energieverbruik.*" (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 20). Daarom zet de provincie in op:

- "*Provinciale doelstellingen met betrekking tot duurzame energie, CO2-reductie en energiebesparing zo veel mogelijk koppelen aan andere opgaven in het economisch domein: transitie HIC, transitie Greenports, ontwikkeling Kennisas en werklocaties.*" (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 20).
- "*Aansluiten op bereidheid en dynamiek van marktpartijen (koplopers).*" (Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 20).

3. Theoretisch kader

3.1. Inleiding

In het theoretisch kader worden de belangrijkste theoretische concepten uitgewerkt. Daarnaast biedt dit hoofdstuk meer theoretische focus door het bespreken van een aantal theorieën aan de hand waarvan de empirische data kan worden geanalyseerd. Dit hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van de theoretische deelvragen (zie § 1.5), waar de theoretische kernconcepten aan de orde komen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de deelvragen twee, drie en vier. In dit hoofdstuk worden verschillende vormen van governance besproken: metropolitan governance, local governance, regional governance. Tijdens de literatuurstudie bleek dat er geen regide onderscheid te maken is tussen de verschillende vormen van governance die in de wetenschappelijke literatuur wordt besproken. Daarom is in het bijzonder gekeken naar de vormen van governance die betrekking hebben op provincies, stedelijke regio's en lokale(re) overheden.

3.2. Metropolitan, regional en local governance

Zoals reeds aan de orde is gekomen, lijkt het beleidsdomein van regionale economie bij de provincie veel overeenkomsten te vertonen met diverse governance literatuur. Hieronder worden enkele vormen van governanceliteratuur behandeld. Eerst komt metropolitan/regional governance aan bod en vervolgens wordt local governance besproken.

3.2.1. Metropolitan en regional governance

Salet, Thornley en Kreukels (2003) bespreken de ontwikkeling van metropolitan governance. Daarbij ligt hun focus op metropoolregio's en grote steden in Europa, waaronder de (zuidelijke) Randstad. Salet et al. (2003, pp. 378-379) stellen daarbij dat de ontwikkeling van metropolen niet bepaald wordt door lokale of regionale overheden, maar afhankelijk zijn van diverse factoren in een groot internationaal netwerk. Dat netwerk verschilt bovendien van stad tot stad. De auteurs noemen twee strategieën die lokale en regionale overheden kunnen gebruiken om de ontwikkeling van metropolen te bevorderen.

- Vorm een netwerk van "functional and governmental representatives" (Salet et al., 2003, p. 379) die de belangen van de metropool (internationaal) behartigt, bijv. zoals de lobby van de City Corporation die Londen als een internationale stad op de kaart zette.
- Integreer internationale bedrijven in een netwerk die besluiten neemt over grote ruimtelijke ordeningsvraagstukken, bijv. zoals bij de Amsterdamse Zuidas is gebeurd, waarbij overheden, bedrijven een aantrekkelijke omgeving hebben gecreëerd waar bedrijfsruimte, woonruimte en infrastructuur op elkaar aangesloten zijn.

Salet et al. (2003) en Feiock (2016) bespreken verder sturingsmechanismen en -problemen in metropoolregio's. Zij gebruikt hiervoor een aantal governanceconfiguraties die inzichten kunnen bieden in de dynamiek van de economische ontwikkeling van de zuidelijke Randstad en de rol die de provincie Zuid-Holland daarin inneemt.

Ten eerste noemen zij de *integratie van overheden op mesoniveau en op lokaal niveau*. Hierbij is er in de meeste gevallen zowel een lokale overheid met een zekere mate van autonomie als een regionale overheid. Het

zwaartepunt ligt hierbij echter wel heel sterk bij de regionale (meso) overheid. Tot op zekere hoogte kan de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag worden beschouwd als een bestuurlijk arrangement die beoogt om op regionaal niveau een metropool te besturen, al liggen in de Nederlandse context veel bevoegdheden bij de gemeentelijke overheid. Salet et al. (2003) noemen als voordeel van deze vorm dat er geen problemen zijn met interne coördinatie, omdat er als het ware één organisatie is die voor zowel de lokale als de regionale opgaven verantwoordelijk is. Als nadeel noemen Salet et al. de grote afstand van deze regionale overheid tot de burger, het democratische tekort dat daar uit voort komt en het technocratische karakter van dit type arrangement.

Ten tweede beschrijven Salet et al. een *duale structuur van een meso- en een lokale overheid, waarbij de regionale overheid hiërarchisch bovengeschikte is*. Salet et al. zijn niet erg positief over deze vorm, omdat steden het volgens hen niet waarderen om top-down bestuurd te worden door een regionale overheid. Hierdoor kunnen interne machtsconflicten ontstaan, waarbij de lokale overheden proberen met andere bestuurslagen (zoals een nationale overheid) 'samen te spannen' om zo tegenmacht te organiseren tegen de regionale overheid.

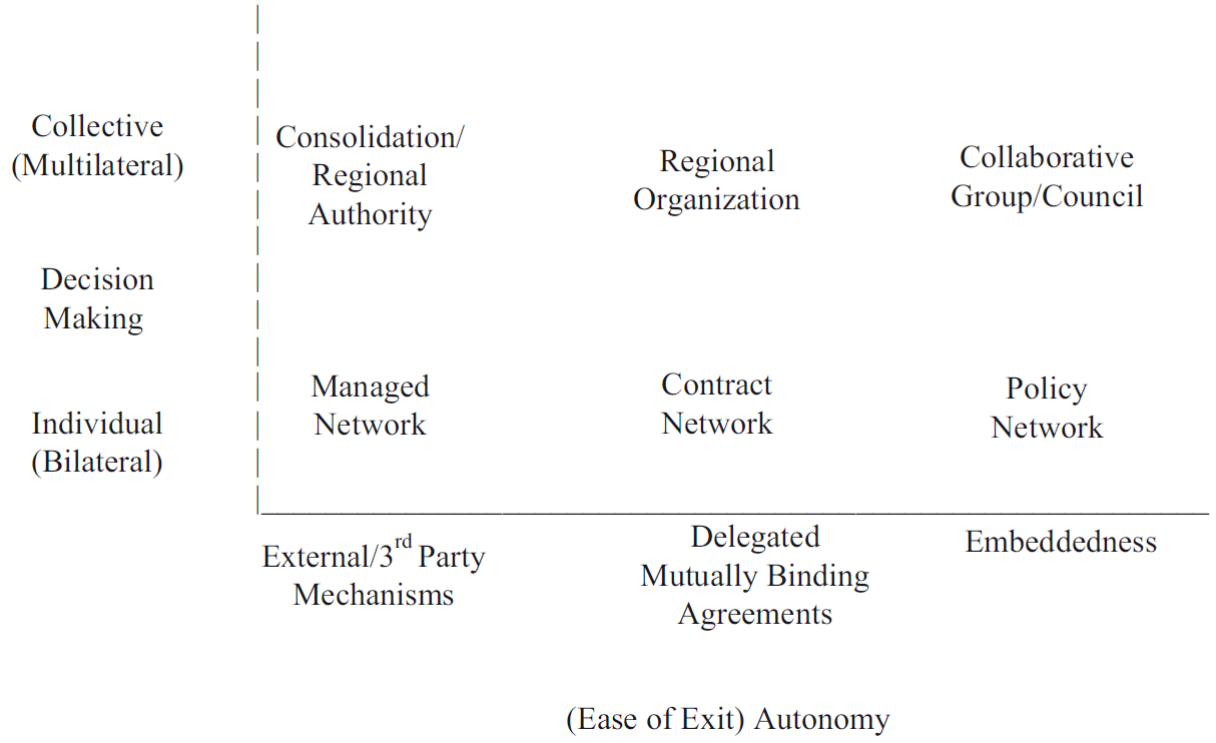
Ten derde noemen Salet et al. de *duale structuur van lokale en regionale overheden, waarbij de regionale overheid een mediërende rol heeft*. De regionale overheid is een schakel in de keten van het vertalen van nationaal beleid naar de lokale toepassing en andersom het behartigen van de belangen van lokale overheden naar het nationale niveau. Beleidsimplementatie en uitvoering vindt plaats bij lokale overheden en regionale overheden zijn dan ook geen grote bureaucratische organisaties. Het belangrijkste voordeel van deze constructie is dat botsing tussen de lokale overheden en regionale overheden wordt voorkomen door de 'gedifferentieerde' rolverdeling. Een belangrijk nadeel is dat de regionale overheid 'te licht' is en daarmee onvoldoende serieus wordt genomen door de lokale overheden, zeker als de regionale overheden niet gesteund worden door de nationale overheden en daardoor buitenspel worden gezet.

Tot slot noemen zij de *functionele samenwerkingsverbanden en symbolische projecten*. Hieronder scharen de auteurs drie subvormen. De eerste is het *organiseren op het functionele niveau, waarbij bepaalde diensten moeten worden geleverd*. Dit is bijv. het geval bij infrastructurele projecten, waarbij verschillende partijen moeten samenwerken om het project succesvol te kunnen voltooien. Een voordeel van deze vorm van organiseren is de relatieve 'low profile' manier van organiseren, met relatief weinig red tape en korte lijntjes. Dat maakt deze vorm effectief voor projecten waar verschillende partijen uiteenlopende belangen hebben. Een nadeel is echter het ontbreken van integratie met andere beleidsdomeinen en de relatief grote afstand van de functionele organisatie tot de democratisch gekozen politici (technocratisch en democratisch tekort). De tweede subvorm is het organiseren van *samenwerking rond een specifiek project*. Daarmee wordt het bereiken van overeenstemming makkelijker dan bij geïntegreerde samenwerkingsverbanden van meerdere en grotere strategische beleidsdoelen. Belangrijk daarbij is te waarborgen dat alle stakeholders een bijdrage hebben in het eindresultaat. Een nadeel van dit arrangement is dat deze samenwerkingsverbanden opgezet worden voor de duur van het project en daarna worden opgeheven. De laatste subvorm die Salet et al. noemen zijn allerlei vormen van *ad hoc samenwerkingsverbanden* in een stedelijk gebied, waarin beleidsambtenaren van verschillende (overheids)organisaties, bedrijven en belanghebbenden met elkaar samenwerken rondom allerlei

beleidsdomeinen. Deze laatste subvorm ontstaat vooral waar de meer formele bestuurlijke arrangementen niet goed functioneren of niet de gewenste resultaten opleveren.

Salet et al. (2003) noemen tenslotte een belangrijke succes- en een faalfactor voor het slagen van metropolitan governance. In regio's waar governancestructuren op metropoolniveau minder succesvol waren, waaronder Rotterdam en Amsterdam (aldus de auteurs), hebben de grote steden geprobeerd enerzijds zelf te groeien, maar hielden daarbij geen rekening met de belangen van de omliggende voorsteden. Deze voorsteden zijn vaak rijker en hebben geen behoefte aan de grootstedelijke problematiek en verzetten zich dan ook vaak tegen de expansiedrift van de grote stad. Aan de andere kant hebben succesvolle metropoolregio's geprobeerd om de macht bij meerdere centra, zowel in als buiten de centrale stad te beleggen, waardoor er een eerlijker machtsverdeling ontstond die ervoor zorgt dat samenwerking eenvoudiger wordt.

Feiock (2009) heeft geen categorisering van bestaande governanceconfiguraties gemaakt, maar vertrekt vanuit wat hij 'institutionele collectieve actieproblemen' (institutional collective action problems, ICA) in metropoolregio's noemt. Van daaruit maakt hij typologieën van governanceconstructies in de lokale en regionale context. Zie onderstaande figuur.



figuur 1 | bron: Feiock, 2009, p. 360

Feiock beschrijft een zestal verschillende governancearrangementen langs twee assen. Op de verticale as staat de wijze van besluitvorming (decision making), waarbij op de bovenste rij multilaterale constructies staan waarin beslissingen collectief worden genomen. Op de onderste rij staan netwerkconstructies waarin beslissingen op

bilaterale basis worden genomen. Op de horizontale as staat de mate van autonomie, waarbij de autonomie van links tot rechts op de horizontale as afneemt. In de linkerkolom zijn actoren afhankelijk van een hiërarchisch bovengeschikte overheid of andere organisatie voor het goedkeuren van beslissingen. In de middelste kolom staan governanceconstructies waarbij organisaties zich committeren aan een samenwerkingsorganisatie of contract dat hen tot op zekere hoogte bindt aan collectieve afspraken, maar waarbij beslissingen collectief worden genomen. In de rechterkolom staan informele arrangementen die worden gestuurd door sociale, economische en/of politieke verhoudingen. Feiock gaat vanzelfsprekend verder dan deze categorisering. Volgens hem zijn veel coördinatiemechanismen in metropoolregio's gebaseerd op ondergeschikte verhoudingen tussen twee actoren (bijv. een gemeente en een provincie, waarbij de provincie hiërarchisch bovengeschikt is). Andere governanceconstructies in de middelste of rechterkolom van het schema bestaan wel, maar worden minder serieus genomen, worden als 'ad hoc' oplossingen voor specifieke problemen gezien of lokale overheden wordt verweten niet in staat te zijn zichzelf te organiseren in netwerkorganisaties. Feiock stelt dat inmiddels voldoende empirisch bewijst erop wijst dat deze constructies met meer autonomie voor actoren in metropoolregio's wel degelijk in staat zijn collectieve problemen op te lossen. Een voordeel van deze constructies waarin deelnemende actoren meer autonomie hebben, is verder dat ze anders dan de territoriale overheden met een generiek takenpakket (zoals een gemeente of provincie) zich flexibel kunnen organiseren en geen last hebben van vaste (juridische) grenzen.

3.2.2. Local governance

Rhodes (1999, p. xvii) heeft het governancegedachtgoed toegepast op de lokale overheden en doet dat door een aantal kenmerken van 'zelforganiserende, interorganisationele netwerken' te onderscheiden:

- Onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties, waaronder niet-statelijke organisaties;
- Voortdurende interactie tussen leden van het netwerk vanwege de onderlinge afhankelijkheid;
- 'Game-like'-interacties tussen leden van het netwerk: de samenwerking in het netwerk bestaat uit onderhandelingen en dus hebben de interacties tussen de leden van het netwerk kenmerken van een onderhandelingsspel;
- Een grote mate van autonomie van de overheid: ondanks dat de leden van het netwerk geen hiërarchische relatie tot elkaar hebben, is de overheid wel in staat om het netwerk te sturen.

Rhodes stelt dat deze netwerken tussen overheden en publieke en private organisaties een belangrijke concurrent zijn van de markt en de traditionele hiërarchische overheidsorganisatie (à la big government) in het coördineren en verdelen van middelen. Rhodes hecht er dan ook aan om een aantal kenmerken van deze netwerken te vergelijken met twee andere dominante paradigma's v.w.b. sturing (markt en hiërarchie). Zie figuur 2.

	Markets	Hierarchies	Networks
Basis of Relationships	Contract and property rights	Employment relationship	Resource exchange
Degree of dependence	Independent	Dependent	Interdependent
Medium of exchange	Prices	Authority	Trust
Means of conflict resolution and co-ordination	Haggling and the courts	Rules and commands	Diplomacy
Culture	Competition	Subordination	Reciprocity

figuur 2 | bron: Rhodes, 1999, p. xvii

Rhodes werkt de kenmerken resource exchange (uitwisseling van middelen), interdependence (onderlinge afhankelijkheid), trust (vertrouwen), diplomacy (diplomatie) reciprocity (wederkerigheid) verder uit. Volgens Rhodes hebben de actoren in het netwerk een horizontale verhouding tot elkaar en zijn afhankelijk van elkaar doordat er een zekere mate van complementariteit van middelen is; de partijen hebben alle iets van elkaar nodig. De uitruil van middelen gebeurt door onderhandelingen, waarbij rollen, middelen en belangen worden verdeeld (*uitwisseling van middelen* en *onderlinge afhankelijkheid*). Rhodes omschrijft *vertrouwen* als de smeerolie voor het functioneren van de netwerksamenwerking. Vertrouwen tussen de deelnemers van het netwerk is dynamisch en is dan ook voortdurend in beweging en onderwerp van discussie. Zoals er over de verdeling van middelen en het maken van besluiten wordt onderhandeld in het netwerk, wordt er ook onderhandeld over om geschillen te beslechten (*diplomatie*). Tenslotte is er een cultuur van *wederkerigheid*, waarbij normen en waarden worden uitgewisseld met elkaar. De rollen van de overheid zijn in elk van deze paragdigma's anders. In het marktparadigma vindt coördinatie plaats op basis van contractuele afspraken en onderhandeling over de voorwaarden van het contract. Bij een hiërarchische verhouding zijn de hiërarchische verhoudingen bepalend. Dat betekent dat de overheid als regel- en wetgever de hiërarchisch bovengeschikte is. In een netwerkrelatie is het verschil met de hiërarchische verhoudingen het grootst. Waar in de laatste de overheid doorslaggevend is, is er bij een netwerksamenwerking sprake van onderlinge afhankelijkheid. Actoren zijn afhankelijk van elkaar en zullen dus met elkaar tot overeenstemming moeten komen.

Waar Rhodes (1999) de focus legt op samenwerkingsverbanden van overheden en andere betrokken organisaties in lokale netwerken, stelt Stoker (2011) de vraag of deze rol van de lokale overheid, die hij 'netwerkcoördinator' noemt, wel voldoende is voor de legitimatie van het bestaansrecht van een democratisch gekozen lokale overheid. Dit doet Stoker aan de hand van een aantal maatschappelijke functies die hij onderscheidt van lokale governancesystemen. Net zoals Rhodes (1999) zet ook Stoker (2011) deze kenmerken van lokale governancesystemen af tegen de traditionele bestuurskunde (overeenkomstig de Weberiaanse rol van de overheid) en de New Public Management-filosofie (NPM) die vanaf de jaren '70 dominant is geworden in het openbaar

bestuur. Het voornaamste verschil tussen Stoker en Rhodes, is dat Stoker daarnaast een typologie maakt aan de hand van een vijftal maatschappelijke functies of rollen van de lokale overheid. Stoker onderscheidt hier *identiteit*, *economische ontwikkeling*, *welvaartverdeling* en *'lifestyle' coördinatie*.

Rhodes beschrijft aan de hand van de kenmerken van netwerken dat door globalisering er sprake is van een zekere uitholling van de mogelijkheden van de staat om centraal aan te sturen (zie ook hollowing out of the state, Rhodes 1994). Stoker 2011 refereert aan deze discussie en schetst een soortgelijke ontwikkeling. Stoker probeert een typologie van sociale functies van lokale overheden te combineren met een typologie van *lokale politiek*, *maatschappelijke cultuur*, *onderlinge relaties overheidsorganen* en *management* (Stoker, 2011, p. 25). Daarbij onderscheidt Stoker vier functies van lokale overheden. In de eerste plaats noemt Stoker het uitdragen van identiteit: overheden staan voor een bepaalde lokale gemeenschap en burgers kunnen zich met de lokale overheid identificeren. De tweede functie is economische ontwikkeling: Stoker noemt hier 'traditionele' taken als ruimtelijke ordening, woningmarktbeleid en industriële en commerciële ontwikkeling, het verstrekken van durfkapitaal en voorzieningen in de sfeer van infrastructuur en energievoorziening. Als derde functie van lokale overheden noemt Stoker het verdelen van welvaart. Daarmee bedoelt hij het geheel aan voorzieningen die in Nederland de verzorgingsstaat wordt genoemd. Tenslotte noemt Stoker de community governancerol van lokale overheden als nieuwste, minst ontwikkelde en minst ingebedde functie overheden. Daarmee bedoelt hij de rol die overheden in toenemende mate hebben als "*co-ordinating role in supporting citizens' changing and developing lifestyle choices.*" (Stoker, 2011, p. 22). Stoker beargumenteert dat deze laatste rol in de toekomst de meest kansrijke is voor lokale overheden, te meer omdat er aanwijzingen zijn dat de drie eerstgenoemde rollen door globalisering in belang zijn afgenomen en verder zullen afnemen. Dit lijkt aan te sluiten bij de eerder besproken verschuiving van government naar governance die Levi-Faur (2012) aan de orde stelt. Omdat in dit onderzoek de effectiviteit van het beleid van de provincie in het stimuleren van de regionale economie wordt bekeken, lijkt het in onderstaand schema vooral interessant om te focussen op de economische ontwikkeling en de rol van community governance.

TABLE 3 *Forms of local government function and associated politics and management*

Associated form of	Identity	Economic development	Welfare provision	Community governance
Local Politics	Representative and clientelistic	Regime Building	Collective and partisan	Networked
Civic culture	Parochial	Conciliation	Subject	Participant
Intergovernmental relations	Weak autonomy	Strong autonomy	Integrated	Integrated
Management	Underdeveloped	Facilitative but selective	Active: hands on	Boundary spanning

figuur 3 | bron: Stoker, 2011, p. 25

De invullingen voor economische ontwikkeling en community governance zullen verder worden toegelicht.

3.2.2.1. Intergovernmental relations

Voor community governance geldt dat de relaties tussen overheden 'geïntegreerd' zijn, d.w.z. dat deze gedeeld worden door verschillende overheden en men dus met elkaar tot overeenstemming moet komen. Voor economische ontwikkeling daarentegen hebben overheden een behoorlijke mate van autonomie nodig hebben om de economie te kunnen sturen met prikkels en regulering.

3.2.2.2. Management

Stoker stelt dat voor de economische ontwikkeling '*skilful and selective support for key interests and likely success stories*' (Stoker, 2011, p. 25) nodig is. De focus bij community governance ligt meer op 'boundary spanning', wat zoveel inhoudt als het verbinden van verschillende netwerken met verschillende informatiebronnen. Stoker geeft aan dat er spanning ontstaat tussen deze verschillende rollen, vooral in landen met een sterk ontwikkeld Weberiaans ontwikkelde overheid, omdat de community governance een bepaalde ruimte nodig heeft om zich te kunnen ontwikkelen.

3.2.2.3. Civic culture

Met civic culture bedoelen Almond en Verba (1963, in Stoker, 2011, pp. 25-26) de wijze waarop gemeenschappen kijken naar de politieke gemeenschap. Bij economische ontwikkeling past volgens Stoker vooral de bemiddelende rol (Engels: conciliation). Bij de community governancerol past echter beter de participerende rol van de gemeenschap. Daarmee wordt bedoeld dat burgers het politieke systeem begrijpen en daarin actief participeren (in constructieve dan wel destructieve zin).

3.2.2.4. Local politics

De civic culture voor economische ontwikkeling hangt samen met de lokale politiek. Stoker gebruikt de uitwerking van economische ontwikkeling door macht van Stone (1989, 1993, in Stoker, 2011, p. 26), waarbij macht wordt gezien als het in staat zijn om economische ontwikkeling te bevorderen. Om deze macht te kunnen vergroten, moeten de actoren die betrokken zijn in een netwerk volgens Stoker blijven investeren in samenwerking met elkaar.

Stoker (2011) plaatst tenslotte kanttekeningen en nuanceringen bij de governancebenadering aan de hand van de begrippen hard en soft power van Nye (1990, 2008, in Stoker, 2011, p. 27). Onder hard power wordt verstaan "*the power of command and incentives*" en onder soft power "*the power to get other people to share your ideas and vision*" (beide citaten Stoker, 2011, p. 27). Volgens Stoker zijn beide nodig voor een duurzaam beleid van lokale overheden, waarbij bij community governance de nadruk ligt op soft power en bij de andere drie vormen van sturing hard power dominanter aanwezig is. Daaruit vloeit ook een belangrijke kanttekening van Stoker voor de governancebenadering uit voort: de community governancebenadering leunt wellicht te sterk op soft power en heeft te weinig hard power voor overtuigingskracht en sterke materiële prikkels. Een tweede kanttekening die Stoker plaatst is de moeilijkheid die de community governancebenadering heeft met de legitimatie in de gebruikelijke populaire politiek. Of in meer simpele bewoordingen: de governancebenadering die sterk steunt op het gebruik van soft power past niet goed bij het bestaande beeld van hard power dat veel mensen bij overheden hebben en daarom heeft deze benadering een gebrek aan legitimiteit.

3.2.3. Wat is de relevantie van deze theorie voor dit onderzoek?

Stoker en Rhodes hebben in de hierboven besproken artikelen een theorie ontwikkeld die niet contextgebonden is en daarom breder toegepast kan worden in contexten van lokale governancestructuren. Dat maakt de criteria die met name Stoker (2011) noemt in figuur 2 wellicht breder toepasbaar dan alleen het beoordelen van sturingsinstrumenten in een lokale context. Hierboven is de behandeling van de theorie al beperkt tot die elementen die relevant zijn voor regionaal-economische ontwikkeling. Wel is het belangrijk om te realiseren dat de positie en de rol van lokale overheden (gemeenten) een andere is dan die van regionale overheden (provincies). Zo valt vanwege haar middenpositie te verwachten dat het uitdragen van identiteit bij gemeenten sterker is ontwikkeld dan bij provincies. De verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de regionale economie en de samenwerking met actoren lijkt zowel voor gemeenten als provincies relevant.

3.3. Regionale economie

3.3.1. Definitie regionaal-economische ontwikkeling

Blakely (1994, p. xv, in Stimson, Stough & Roberts, 2006, p. 5) hanteert de volgende definitie voor regionaal-economische ontwikkeling, die eveneens gebruikt wordt in dit onderzoek:

"*(…) a process in which local governments or cummunity based organizations are engaged to stimulate or maintain business activity and/or employment. The principal goal of local economic development is to stimulate employment opportunities in sectors that improve the community, using existing, human, natura land institutional resources.*"

Stimson et al. (2006) beargumenteren dat regionaal-economische ontwikkeling zowel met kwantitatieve (aantal banen, modaal inkomen, koopkracht) als kwalitatieve indicatoren gemeten moet worden. Centraal in het boek van Stimson et al. (2006) staat een verschuiving in de manier waarop regionaal-economische ontwikkeling wordt benaderd: van *comparative* naar *competitive* en *collaborative advantage*. Waar comparative advantage tot de jaren 1970 de focus legde op het reduceren van productiekosten, gaat competitive advantage meer over 'value factors' als efficiëntie, prestaties en human capital. Collaborative advantage is vergelijkbaar met governanceliteratuur en gaat over samenwerking tussen bedrijven, overheden en andere stakeholders en samenwerking in netwerken. Daarvoor halen ze naast Blakely's ook Malecki's (1991, p. 7) definitie van regionaal-economische ontwikkeling aan:

"*(…) a combination of qualitative and quantitative features of a region's economy, which the qualitative or structural [are] the most meaningful… The qualitative attributes include the types of jobs – not only their number – and long-term and structural characteristiscs, such as the ability tob ring about new economic activity and the capacity to maximize the benefits which remains within the region.*"

3.3.2. Beleidsmatige factoren voor regionaal-economische ontwikkeling

Diverse auteurs hebben geschreven over factoren die van belang zijn voor de (regionale) economische ontwikkeling van een gebied. Stimson et al. (2006) zijn hiervan een voorbeeld en onderscheiden de volgende factoren:

- Productiviteit
- Concurrentiekracht en vermindering van inputs voor productie
- Bereikbaarheid en logistiek
- Beperking van afval en stimuleren van hergebruik

- Grotere 'stretch' en 'leveraging' van hulpbronnen
- Ontwikkeling van vraaggedreven en exportgeoriënteerde economie

Daarnaast noemen de auteurs ook de volgende 'moderne' factoren:

- Ontwikkeling en onderhouden van sociaal, cultureel en kenniskapitaal
- Risicomanagement
- Verbeterde governance

De OECD (Organisation for the Economic Co-operation and Development) maakt van de deelnemende landen regelmatig (economische) analyses en heeft een soortgelijke lijst met indicatoren, alleen korter. Ook de OECD (2014) heeft in de 'Territorial Reviews: Netherlands' in kaart gebracht welke indicatoren van belang zijn voor de economische ontwikkeling van Nederland. In het bijzonder gaat de OECD daarbij in op de Randstad. De OECD stelt dat een 'geïntegreerd' beleid voor de domeinen infrastructuur op regionaal niveau, 'human capital' (onderwijs), innovatie en agglomeratievoordelen van stedelijke regio's het meest succesvol is.

Volgens de OECD wordt de economische groei van een regio bepaald door endogene factoren (van binnenuit) in plaats van stimulering door subsidies en overdrachten. Onder deze endogene factoren verstaat de OECD in de eerste plaats investeringen in economisch minder ontwikkelde gebieden vanwege de groeipotentie van die gebieden. In de tweede plaats noemt de OECD dat een pro-groei-beleid effectiever is dan beleid dat gestoeld is op subsidies en andere economische impulsen, vanwege de perverse effecten van deze financiële prikkels. Verder blijken investeringen in infrastructuur veelal economisch minder effectief te zijn dan doorgaans gedacht. Beleid voor investeringen in infrastructuur kan daarom beter worden gecombineerd met investeringen in hoger onderwijs, waarbij specifiek ook getracht wordt om meer lager-opgeleiden te laten doorgroeien naar het hoger onderwijs. De framing van het beleid bepaalt mede het succes van het beleid; beleid dat op een positieve manier als een economische agenda wordt geframed versterkt de economische ontwikkeling. Tot slot noemt de OECD dat een institutionele omgeving die ervoor zorgt dat regionale belangen via inspraaksystemen en open dialogen een plek worden gegeven bijdraagt aan het succes alsook de continuïteit van het beleid.

De OECD (2014) en Stimson et al. (2006) noemen factoren die invloed hebben op het stimuleren van economische groei, zoals in onderstaand schema is weergegeven.

OECD (2014)	**Stimson et al. (2006)**
Arbeidsmarktproductiviteit	Breng belangrijke kerncompetenties bij elkaar
Functional Urban Areas (FUA's) als economische drijver regionale economische groei	Ontwikkel sociaal kapitaal
Het midden- en kleinbedrijf is een belangrijke drijver van de economie	Bouw strategisch leiderschap
Human capital (onderwijs) is cruciaal voor economische groei en veerkracht	Manage hulpbronnen

Infrastructuur en bereikbaarheid zijn belangrijk voor goede regionaal-economische prestaties	Bouw aan marktinformatie
Innovatie is belangrijk voor duurzame economische groei	Zorg voor een strategische infrastructuur
Vergrijzing brengt uitdagingen met zich mee voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de stijging van de zorgkosten	Ontwikkel capaciteit voor risicomanagement
Het belang van vertrouwen van burgers in instituties voor samenwerkingsverbanden	Integreer principes van duurzaamheid in de strategieën voor regionaal-economische ontwikkeling

3.3.3. Institutionele factoren van regionaal-economische ontwikkeling

De hierboven genoemde auteurs bieden geen uitputtend overzicht van alle auteurs die in de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur de afgelopen jaren hebben geschreven over regionaal-economische ontwikkeling. Wel laten ze overlap zien, wat een zekere consensus in de literatuur over belangrijke factoren aantoont. Omdat dit onderzoek niet beoogt te beantwoorden hoe de provincie Zuid-Holland de regionale economie kan stimuleren, maar eerder in hoeverre de manier waarop het middenbestuur in de zuidelijke Randstad is georganiseerd van invloed is op de regionaal-economische ontwikkeling, zijn veel van de hierboven genoemde factoren van secundair belang. Waar tot op zekere hoogte consensus lijkt te bestaan over relevante factoren voor economische ontwikkeling, bespreken Rodgríguez-Pose (2013) en Grillitsch (2015) de voor dit onderzoek relevantere vraag die Rodríguez-Posé tevens tot titel van zijn artikel heeft gemaakt: "*Do Institutions Matter for Regional Development?*" (Rodríguez-Posé, 2013, p. 1034). Zowel Grillitsch als Rodríguez-Pose maken onderscheid tussen *formele* (zoals regels, wetten, organisaties) en *informele instituties* (zoals gewoonten en gebruiken, routines, sociale normen en waarden). Het antwoord op de vraag in de titel is minder eenvoudig dan men in eerste instantie geneigd is te denken. Rodríguez-Pose zegt dat de meeste economische studies naar de relatie tussen instituties en economische prestaties van een regio geen significante resultaten hebben opgeleverd. Volgens hem stelt een meerderheid van de literatuur instituties gelijk aan *formele* instituties en laat zien dat het ontbreken van deze instituties en zwakke instituties schadelijk zijn voor de regionaal-economische ontwikkeling. Daar staat tegenover dat er verwaarloosbaar wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen informele instituties en economische ontwikkeling.

Toch stelt Rodríguez-Pose dat veel wetenschappers ervan overtuigd zijn dat informele instituties de potentie van een regio om zich economisch te ontwikkelen vergroten, omdat juist informele instituties zorgen voor politieke en sociale stabiliteit. Hierdoor zorgen informele instituties voor minder onzekerheid en lagere informatiekosten. Informele instituties creëren zo op een indirecte manier de voorwaarden voor kennisontwikkeling en innovatie en stimuleren op die manier de economische ontwikkeling van een gebied. Zo stimuleren informele instituties het lerend vermogen van een gebied en ontstaat een zekere mate van 'adaptive efficiency'. Daarnaast noemt Rodríguez-Pose het begrip 'institutional thickness', waarmee hij refereert aan de nabijheid van intellectueel kapitaal (kennisinstellingen), sociaal kapitaal (informeel instituties) en politiek kapitaal (het vermogen voor collectieve actie) als sterke voorspellers van de potentie van een gebied om zich economisch te ontwikkelen.

Rodrígues-Pose plaatst echter ook enkele kanttekeningen en noemt nadelen van de hierboven genoemde formele en informele instituties en het samenspel van human capital en institutional thickness. Zo noemt hij in de eerste plaats dat institutional thickness alleen onvoldoende is, aangezien vooral de kwaliteit van de instituties van belang is. Sterker, te sterke informele instituties kunnen leiden tot 'institutional lock-in' en daarmee zelfs contraproductief werken. Daarnaast kan een ongelijke verhouding tussen formele en informele instituties het vermogen om collectieve actie te ondernemen ondermijnen, insider-outsider-problemen veroorzaken en diverse problemen oproepen m.b.t. principal-agent en free-riding. Tot slot noemt hij instituties de economie beïnvloeden, maar dat het omgekeerde ook gebeurt: "*Below a certain threshold of development, the development of formal and informal institutions is a basic prerequisite for other development intervention to take hold. Beyond that threshold, the development of institutions not only affects other factors promoting development, but also is affected by them.*" (Rodríguez-Pose, 2013, p. 1041).

Rodríguez-Pose (2013, p. 1042) concludeert tenslotte dat "*The only two elements that are clear are (1) that institutions are crucial for economic development and deserve to be considered in any development policy, and (2) that institutional intervention 'cannot be done via a "one size fits all" policy framework or simplistic criteria for intervention'.*", dus is maatwerk nodig. Daarbij moet de focus niet liggen op het ontwerpen van het 'ideale' institutionele ontwerp, maar op díe institutionele factoren die economische ontwikkeling (zoals beschreven door de hierboven genoemde auteurs) in de weg staan. Dat kan volgens Rodríguez-Pose (2013, p. 1044) het best worden bereikt door "*giving more control of decision-making of the development effort to lower tiers of government and formal institutional organizations at the local level and being open to the reality that many different and even contrasting institutional arragnements may be needed in order to achieve sustainable development.*"

Grillitsch (2015) bouwt in feite voort op Rodrgíguez-Posé en heeft een conceptueel model ontwikkeld om de impact van instituties op de regionale economische ontwikkeling te onderzoeken. Hij definieert *instituties* als "*(…) constructs of individuals about social order (rules, constraints) that are aligned with those of others through interaction*" (Grillitsch, 2015, p. 2101). Hij vertrekt vanuit de in de economisch-geografische literatuur gangbare theorie dat instituties en economische ontwikkeling elkaar beïnvloeden. Economische sectoren en instituties ontwikkelen zich gelijkmatig totdat een grote, exogene verandering deze ontwikkeling verstoort en een nieuw soort ontwikkeling ontstaat (tussen andere instituties en/of sectoren). Maskell & Malmberg (2007, p. 617, in Grillitsch, 2015, p. 2103) stellen dat dominante systemen van instituties en economische sectoren soortgelijke organisaties en instituties aan zich binden. Grillitsch (2015) wijst op het gevaar van '*institutional lock-in*' van dit mechanisme, oftewel een naar binnen gekeerd systeem dat stug is in verandering en hervorming en in lagere economische ontwikkeling resulteert.

Grillitsch beschrijft de wijze waarop instituties en regionale economische ontwikkeling elkaar beïnvloeden. Dat doet hij aan de hand van *institutional layers*, die hij omschrijft als "*the set of rules and constraints that govern the interactions between individuals and organizations belonging to a distinct social structure.*" Een *social structure* volgens Grillitisch is "*(…)a totality characterized by interdependencies and networks between individuals and organizations, a certain degree of persistency over time, and a set of rules and constraints, the*

institutuional layer, which governs the interactions between the individuals and organizations being part of the social structure" (beide citaten Grillitsch, 2015, p. 2104). Een institutional layer heeft de volgende kenmerken:

- *grootte:* het aantal individuen in een institutional layer;
- *geografische reikwijdte* : de locatie van de individuen in een institutional layer;
- *penetratie* : percentage van individuen die één institutional layer delen;

Social structues hebben twee kenmerken:

- *institutionele diversiteit*: de mate waarin institutional layers binnen een social structure horen bij verschillende geografische niveaus (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal), verschillende sub-systemen van regionaal-economische innovatiesystemen, verschillende economische sectoren en verschillende achtergronden van de individuen binnen de layers.
- *verbondenheid*: de mate waarin twee institutional layers met elkaar verbonden zijn via de individuen binnen de layers, bijv. het aantal individuen die twee dezelfde institutional layers delen (Grillitsch, 2015, p. 2106).

3.3.4. Dynamiek van institutional layers

Een institutional layer kan samenvallen met bestuurskundige structuren als hoofdsteden, regio's en staten, maar ook met niet-bestuurskundige entiteiten als kerken, verenigingen en bedrijven. Economische sectoren zijn dan sociale structuren, waarbinnen organisaties en individuen met elkaar verbonden zijn en zijn in meer of mindere mate stabiel. Een belangrijk uitgangspunt in deze theorie is de gelijktijdige ontwikkeling van institutional layers en social structures. Grillitsch beschrijft veranderingsprocessen van social structures. Hij maakt onderscheid tussen veranderingen *binnen* en veranderingen *tussen* institutional layers. Verandering binnen een institutional layer ontstaat kort samengevat door voortschrijdend inzicht over de karakteristieken van een layer, terwijl verandering tussen layers onstaat als de kenmerken van een institutional layer (grootte, geografische reikwijdte en penetratie) veranderen. Een tweede uitgangspunt is dat individuen in meerdere institutional layers leven, bijv. school, werk en familie. Dat betekent dat institutional layers met elkaar kunnen overlappen en elkaar op die manier aanvullen of met elkaar botsen. Layers *botsen* op het moment dat twee layers dezelfde inhoudelijke gebieden reguleren (bijv. verschillende religies). Het effect van botsende en elkaar aanvullende layers wordt versterkt door charismatische representanten van een institutional layer, zoals de Paus voor het katholieke geloof. Ook kan er sprake zijn van *institutional drift* als twee layers inhoudelijk onveranderd blijven maar één van de layers relatief belangrijker wordt qua grootte en penetratie (bijv. relatieve afname van het belang van vakbonden door krimp maakindustrie). Institutional layers kunnen met elkaar worden vergeleken op de volgende aspecten:

- Inhoud: waar staat een layer voor
- Breedte: een layer gaat over veel aspecten van het leven van mensen
- Diepte: gedetailleerde regels over bepaalde situaties in het leven van mensen
- Striktheid: de mate waarin de regels van een layer strikt worden gehanteerd

Grillitsch beargumenteert dat layers die hoog scoren op breedte, diepte en striktheid alleen incrementeel veranderen, maar vaak wel erg stabiel zijn.

3.4. Slagvaardig bestuur

Centraal in de hoofdvraag van dit onderzoek staat 'slagvaardigheid'. Slagvaardigheid is op zichzelf geen werkbaar begrip en heeft daarom definiëring en operationalisering nodig. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft hiertoe in 2009 een poging gedaan. Slagvaardig bestuur heeft volgens de Rob (2009, p. 14) in de eerste plaats te maken met de begrippen *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* en *responsiviteit* van het bestuur. In de tweede plaats houdt slagvaardig bestuur volgens de Rob in:

1. "*binnen een politieke arena het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;*
2. *in de fase van de beleidsvoorbereiding het uitwerken van verschillende beleidsopties die werkbaar en coherent zijn; zij bieden een oplossing voor het gesignaleerde probleem, zijn juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en niet zelden ook tussen bestuurslagen;*
3. *tenslotte dat op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze de uitvoering ter hand wordt genomen.*" (Rob, 2009, p. 14).

Deze definitie schept weliswaar enige helderheid in het begrip slagvaardig bestuur, maar staat tegelijkertijd bol van de begrippen en subjectieve kwalificaties die op zichzelf een scherpere definiëring behoeven. Bijvoorbeeld: wat is *maatschappelijk sterk beleefde problematiek* en wat zijn *heldere politieke keuzes*? Wanneer zijn beleidsopties *werkbaar* en *coherent*, *juridisch deugdelijk*, *financieel haalbaar* en *hoeveel politiek draagvlak* is *voldoende*? En *effectiviteit*, *meetbaarheid* en een *verantwoorde uitvoering van beleid* worden niet verder uitgewerkt. Deze definitie is daardoor alleen van toegevoegde waarde omdat zij aangeeft welke aspecten van slagvaardig bestuur van belang zijn, maar is weinig behulpzaam om te gebruiken in een model om empirische dataverzameling te duiden. Bovendien zijn voor dit onderzoek niet alle aspecten van slagvaardig bestuur even relevant. Met name het tweede deel van deze definitie, over de interbestuurlijke samenwerking, lijkt het dichtst tegen de focus van dit onderzoek aan te liggen. Daarom worden het eerste en derde deel beperkter behandeld.

De Rob (2009, p. 15) onderscheidt vervolgens een drietal barrières voor een slagvaardig openbaar bestuur, die in de rest van het rapport verder worden uitgewerkt:

- Verkokering of gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag;
- Onvoldoende integraliteit tussen verschillende bestuursniveaus;
- Juridisering van het openbaar bestuur.

Met de eerste barrière doelt de Rob op *verkokering* binnen ministeries, provincies en gemeenten. De verkokering, "*een gebrekkige intra- en interdepartementale coördinatie tussen beleidssectoren*" (Rob, 2009, p. 17)., ontstaat omdat de omgang met hedendaagse complexe maatschappelijke problemen een hoge mate van specialisatie van bestuurslagen vereist. Die specialisatie werkt verkokering in de hand en staat samenwerking en afstemming tussen beleidssectoren en bestuurslagen in de weg. Die verkokering is volgens de Rob een natuurlijk verschijnsel bij bestuurslagen, dat het best als zodanig kan worden geaccepteerd in plaats van te worden bestreden en waarmee organisaties om moeten leren gaan.

Met de tweede barrière doelt de Rob op de spanning die bestaat tussen het institutionele model van de Nederlandse rechtsstaat (Thorbecke) en samenwerking tussen deze zelfstandige overheden. Daar verwijst de Rob naar de drie autonome bestuurslagen, elk met een open huishouding en waar het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat overheidstaken bij een zo laag mogelijke overheidstaak worden belegd. Dit model levert volgens de Rob (2009, p. 42) vier spanningen voor wat betreft de samenwerking tussen bestuurslagen.

1. *Verantwoordelijkheidsverdeling*. er is een "*asymmetrie in beleidsvrijheid tussen de facetten beleid, uitvoering, toezicht en controle*" (Rob, 2009, p. 43). Decentralisaties van taken gaan vaak gepaard met een bezuinigingsoperatie en het optuigen van een administratie- en verantwoordingscircuit, dat de beleidsvrijheid van de gemeentelijke en provinciale overheden inperkt.
2. *Spanning tussen de schaal van het probleem en de bestuurlijke organisatie*. Maatschappelijke problemen beperken zich meestal niet tot de grenzen van een bestuurslaag, waardoor de verantwoordelijkheid om de problemen aan te pakken niet wordt genomen of verschillende overheden elkaar 'voor de voeten gaan lopen'. Hierdoor wordt al decennia gediscussieerd over structuurveranderingen en schaalvergrotingen. Pogingen voor schaalvergrotingen verzanden vaak in politieke impasse en zijn daardoor vaak niet succesvol gebleken. Bovendien vindt de Rob dat een structuuroplossing lang niet altijd een oplossing kan bieden voor grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken .
3. *Politieke legitimiteit*. Bij samenwerking tussen bestuurslagen blijft de democratische legitimering van de acties die op het niveau van het samenwerkingsverband plaatsvinden binnen institutionele grenzen van de bestuurslagen. Daardoor ontstaat onduidelijkheid wie waarvoor op welke plaats verantwoording moet afleggen.
4. *Organisatie van samenwerking tussen overheden*. De samenwerking tussen overheden leidt tot wat 'bestuurlijke drukte' wordt genoemd. Dat is "*een overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect.*" (Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005, p. 15, in Rob, 2009, p. 49). De Rob beschrijft dat de 'oplossing' voor bestuurlijke drukte in samenwerkingsverbanden is om zo resultaatgericht mogelijke afspraken te maken, maar dat tegelijkertijd juist deze coördinatiemechanismen bijdragen aan de bestuurlijke drukte die ze proberen tegen te gaan. Eén oplossing is het beleggen van zogenoemde 'doorzettingsmacht' bij een hoger bestuursorgaan, die consensus van de lagere, samenwerkende overheden kan afdwingen. Dit werkt echter in een beperkt aantal gevallen en lijkt vooral geschikt voor beleidsdomeinen van nationaal belang in de sfeer van ruimtelijke ordening. In veel andere gevallen zijn overheden aan elkaar overgeleverd en zullen ze dus moeten samenwerken. Daarbij kan elk van deze overheden de samenwerking en het besluitvormingsproces traineren of zelfs tegenhouden (resp. hindermacht en tegenmacht). De Rob vindt de inzet van hindermacht en tegenmacht gerechtvaardigd zolang publieke belangen van verschillende overheden tegen elkaar worden verdedigd, maar niet als daarmee bestuurlijke of persoonlijke belangen worden verdedigd.

De derde barrière, tot slot, gaat over de spanning die bestaat tussen enerzijds het belang van wetten en regels en anderzijds een slagvaardig bestuur. Het belang van de naleving van wetten en regels draagt bij aan het rechtmatig handelen van de overheid en "*de behoorlijke behandeling en schadeloosstelling van diegenen wiens belang extra wordt getroffen door dat overheidshandelen.*" (Rob, 2009, p. 63). De Rob zegt dat deze beide belangen in een

redelijke verhouding tot elkaar moeten staan. "*Daarom dient aandacht te worden besteed aan de vraag wat de reële materiële bijdrage van juridische normering en procedures is aan de inhoud van het bestuurlijk handelen.*" (Rob, 2009, p. 64).

Als we bovenstaand betoog ontleden, dan ontstaan de volgende criteria voor slagvaardig bestuur:

Verkokering	• **Herkennen en agenderen van problematiek**
Integraliteit tussen bestuursniveaus	Beleidsopties: • Zijn werkbaar • Zijn coherent • Bieden oplossing voor probleem • Zijn juridisch deugdelijk • Zijn financieel haalbaar • Hebben politiek draagvlak • Hebben maatschappelijk draagvlak
Juridisering	Uitvoering is: • Effectief • Meetbaar • Verantwoord

4. Methoden

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke manier de dataverzameling tot stand is gekomen en aan de hand van welke methoden de verzamelde empirische data wordt geanalyseerd. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksmethode en -strategie, de wetenschapsfilosofische positionering van dit onderzoek en de onderzoeker, de keuze voor de respondenten, de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek.

4.2. Onderzoeksmethode

4.2.1. Verantwoording van de vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek, "In hoeverre is de provincie slagvaardig in het stimuleren van de regionale economie van de zuidelijke Randstad?", is een beschrijvende vraag. In dit onderzoek wordt immers in kaart gebracht hoe slagvaardig de provincie Zuid-Holland is. Op basis van empirische data wordt hierop een antwoord gevonden. De ambitie van dit onderzoek reikt echter verder dan het in kaart brengen van het beleidsterrein van regionale economie en de rol die de provincie daarin vervult. Het is ook de bedoeling om op basis van die bevindingen in de aanbevelingen uitspraken te kunnen doen over hoe de provincie effectiever kan worden in het stimuleren en sturen van de economie van Zuid-Holland. In de inleiding (hoofdstuk één) is reeds beschreven dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen theoretische, empirische en onderzoeksvragen, waarbij de theoretische deelvragen bedoeld zijn om inzichten uit de wetenschappelijke literatuur te verzamelen, empirische deelvragen om de organisatorische en historische context van het onderzoeksvraagstuk in kaart te brengen en onderzoeksdeelvragen bedoeld zijn om richting te geven aan de empirische dataverzameling in dit onderzoek.

De *empirische deelvragen* worden beantwoord door het verzamelen van relevante beleidsnotities en onderzoeksrapporten (zie hoofdstuk één). Het is hier van belang om een onderscheid te maken tussen de empirische vragen en de onderzoeksdeelvragen. Omdat beide vragen betrekking hebben op empirie, kan dit immers een (semantisch) misverstand opleveren. Met de empirische deelvragen is zoals gezegd beoogd om de reikwijdte van het onderwerp van dit onderzoek in kaart te brengen. Deze vragen geven als het ware antwoord op de vraag *waarover* het onderzoek gaat en maken het mogelijk om het vraagstuk in een bredere maatschappelijke, organisatorische en historische context te plaatsen. Dit is niet alleen behulpzaam voor de lezer, maar heeft ook inhoudelijke relevantie. Immers kan op basis van de historische context in hoofdstuk twee geconcludeerd worden dat het succesvol hervormen van het middenbestuur geen sinecure is gebleken. Padafhankelijkheid en dus historie lijkt daarmee een belangrijke rol te spelen in het begrijpen van het functioneren van het middenbestuur.

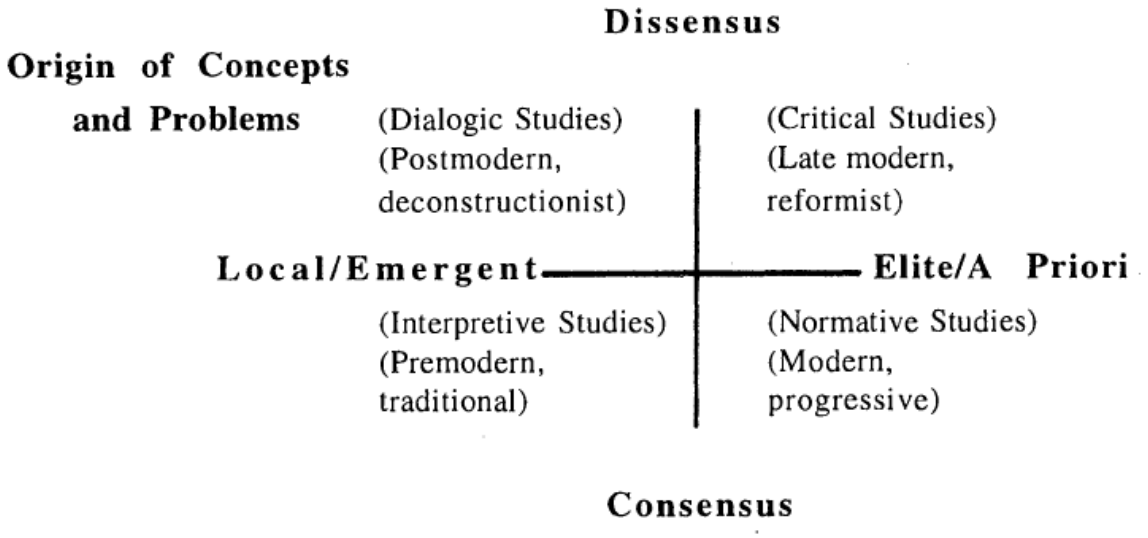
De *theoretische deelvragen* zijn bedoeld om het onderzoeksvraagstuk in een wetenschappelijke context te plaatsen. De theoretische deelvragen helpen dus om een antwoord te formuleren op de vraag *hoe* het vraagstuk *begrepen* kan worden. Daarbij is gekozen voor 'slagvaardig bestuur' als theoretisch construct. Er is gekozen voor slagvaardig bestuur, omdat op basis van eerdere adviezen en onderzoeken naar het functioneren van de provincies in het openbaar bestuur de vraag kan worden gesteld waarom steeds opnieuw de behoefte ontstaat om het middenbestuur te hervormen. Het biedt daarom meerwaarde om dit begrip als vertrekpunt te kiezen in het analyseren van het functioneren van de provincie. Het tweede construct, 'regionale economische ontwikkeling',

dient als empirische beperking van het onderzoek. Deze empirische beperking is van belang voor de onderzoeksstrategie, waarop in de volgende paragraaf (5.2.2) dieper wordt ingegaan. Zoals eerder aan de orde is gekomen, is regionale economie één van de kerntaken van de provincie. Los van onderzoeksmethodische argumenten is de meer inhoudelijke reden om dit onderzoek empirisch te beperken tot regionale economische ontwikkeling een taak die grotendeels ontleend wordt aan de open huishouding van de provincie. Juist vanwege de relatief grote beleidsvrijheid die hieruit voortvloeit is het voor dit onderzoek interessanter dan een taak waarvoor een stringenter juridisch kader bestaat, zoals ruimtelijke ordening. Overigens vertonen deze kerntaken overlap; ruimtelijke ordening en regionale economie raken beide het domein van de sociale geografie en (metropolitan/regional governancevraagstukken).

De *onderzoeksdeelvragen*, tenslotte, moeten met behulp van de hierboven beschreven deelvragen en theoretische constructen een antwoord geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Nader beschouwd zijn regionale economische ontwikkeling en slagvaardig bestuur de twee belangrijkste componenten van de hoofdvraag. De onderzoeksdeelvragen gaan op deze twee constructen in. De antwoorden op deze vragen bieden de puzzelstukjes om een antwoord op de hoofdvraag te vinden.

4.2.2. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Concreet betekent dit dat de dataverzameling primair plaatsvindt door het afnemen van vijftien interviews. Daarnaast is een documentenstudie gedaan (zie hoofdstuk twee). De documentenstudie is bedoeld als kader waarbinnen dit onderzoek geplaatst kan worden en helpt om de bevindingen uit de interviews te duiden. In § 4.3 wordt uitgelegd op basis van welke criteria de keuze voor respondenten wordt gemaakt. De wetenschapsfilosofische positionering van de onderzoeker en het onderzoek liggen aan de basis van de onderzoeksstrategie. Deetz (1996) onderscheidt vier ideaaltypen wetenschapsfilosofische posities van waaruit naar onderzoek kan worden gekeken. Deze posities hebben gevolgen voor de manier waarop literatuur wordt gebruikt in het onderzoek en de manier waarop met de onderzoeksresultaten wordt omgegaan. Literatuur wordt gebruikt als *sensitizing concepts*, oftewel op basis van de literatuurstudie en de hoofdvraag is de verwachting ontstaan dat slagvaardig bestuur (doelmatigheid, doeltreffendheid en responsiviteit) relevante begrippen. Deze begrippen geven richting aan de interviews, maar zijn daarin geen zuivere meetlat. Deetz' posities zijn ideaaltypen, maar Deetz bespreekt dat er een grijze zone tussen de posities in zit. Dit onderzoek past het best aan de onderkant van het paradigma (1996, p. 198), waarbij het zwaartepunt ligt bij de 'normative studies' (zie de figuur op de volgende pagina). Toch kan van dit onderzoek niet worden gezegd dat het zuiver positivistisch is. Immers kan niet worden ontkend dat de onderzoeksresultaten mede worden vormgegeven door de input van de respondenten in de interviews. Wel vertrekt dit onderzoek vanuit een vraag die geënt is op een maatschappelijke ontwikkeling. Deze vraag is vervolgens gekoppeld aan wetenschappelijke literatuur. Een belangrijke nuance hierin is dat in dit onderzoek de theoretische constructen van tevoren zijn gedefinieerd en vanuit een theoretische veronderstelling naar de interviews wordt gekeken. Dat biedt minder ruimte voor de respondent om mede invulling te geven aan de belangrijke begrippen en vragen in dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is ook niet de lokale invulling van deze begrippen bloot te leggen, maar om met een kwalitatieve methode te onderzoeken in hoeverre de provincie slagvaardig is in haar interventies om de lokale economie te stimuleren.



figuur 5 | Deetz, 1997, p. 198

Bij dit wetenschapsfilosofisch uitgangspunt en de aard van de vraagstelling lijken semigestructureerd interviews het meest gepast. Hiervoor is gekozen, omdat de literatuur en de deelvragen een structuur bieden voor de vraagstelling in de interviews en daarmee sturend zijn. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling om de interviews te laten fungeren als een 'checklist'; er moet voldoende ruimte zijn om de input van de respondent een plek te geven in de onderzoeksresultaten. Dat betekent dat relatief veel ruimte wordt gegeven aan de respondenten. Dit is belangrijk, omdat de respondenten (zie volgende paragraaf) bij diverse organisaties werkzaam zijn, verschillende functies hebben en daardoor een verschillende informatiepositie hebben. Een vragenlijst die voor een strakke structuur van het interview zorgt, zou onvoldoende ruimte laten voor de respondenten en daardoor kan waardevolle informatie worden gemist.

4.3. Respondenten

Het is het van belang dat de respondenten een representatieve afspiegeling van de regionale economie van de provincie Zuid-Holland vormen. De selectie van de respondenten kan op verschillende manieren tot stand komen. In het geval van regionale economie in Zuid-Holland liggen de volgende criteria voor de hand: *sectorale representatie*, *opgavengerichte representatie*, *geografische representatie*, *samenwerkingsverbanden (netwerkorganisaties)*. Met sectorale representatie wordt bedoeld dat vanuit verschillende economische sectoren respondenten worden gekozen. Bij de opgavengerichte representatie staan de beleidsdoelstellingen van de provincie centraal. Dit kan logisch zijn, omdat dan gekeken kan worden in hoeverre de provincie slagvaardig is op die domeinen waar de provincie daadwerkelijk beleidsinterventies pleegt. Geografische representatie is nodig om bijv. de verschillen in verstedelijking tussen het westen en het oosten van Zuid-Holland representatief weer te geven. Een respondentenselectie o.b.v. samenwerkingsverbanden stelt het netwerkelement centraal, omdat daarmee een afspiegeling van samenwerkende actoren rondom regionale economie in Zuid-Holland worden gekozen. Dat lijkt van belang, omdat er diverse netwerkorganisaties in Zuid-Holland actief zijn op het gebied van regionale economie.

Op basis van diverse (beleids-)documenten kunnen deze criteria verder worden uitgewerkt, zoals in onderstaand schema.

Opgavengerichte representatie (zie provincie Zuid-Holland, 2012)	**Sectorale representatie (zie NZR, 2011)**	**Geografische representatie (zie EPZ, 2015 en ING, 2014)**	**Representatie van samenwerkingsverbanden**
Transitie Havenindustrieel Complex (HIC)	Delta/maritiem	Agglomeratie Leiden-Bollenstreek	Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ)
Transitie Greenports	Bio-based economy	Agglomeratie Den Haag	Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)
Ontwikkeling kennisas	Greenports	Delft / Westland	Innovation Quarter (IQ)
Werklocaties	Life-sciences/health	Oost-Zuid-Holland	Netwerk Zuidelijke Randstad (NZR)
Duurzame energie	Logistiek	Groot Rijnmond	
		Zuid-Oost-Zuid-Holland	

De *EPZ* is een samenwerkingsverband van kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheden in de zuidelijke Randstad. De *MRDH* is de regionale vervoersautoriteit van Zuid-Holland en heeft ook een taak in de 'Agenda Economisch Vestigingsklimaat', waarin "*De Metropoolregio Rotterdam Den Haag is in 2025 internationaal marktleider in het ontwerpen, ontwikkelen, maken en vermarkten van oplossingen op het gebied van duurzaam leven in een sterk verstedelijkte deltaregio. In de regio worden samenhangende oplossingen bedacht, getest en geproduceerd voor mondiale logistieke, energie-, voedsel- en veiligheidsvraagstukken.*" (MRDH, 2014, p. 4). De *IQ* is een investeringsorganisatie die inzet op innovatie, investeringen en het verbeteren van het vestigingsklimaat van Zuid-Holland. De IQ financiert plannen van technologiebedrijven en het MKB met durfkapitaal. Het NZR is een samenwerkingsverband van de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Den Haag, Rotterdam en de Drechtsteden, Holland Rijnland, Regio Midden-Holland en de MRDH. Deze samenwerkingsverbanden (publiek-privaat, publiek-publiek of triple helix) leveren als overkoepelende netwerkorganisaties mogelijk interessante respondenten op, omdat zij vanuit een 'helicopterview' kunnen reflecteren op bijdrage vanuit verschillende organisaties aan de regionaal-economische agenda.

In dit onderzoek is geprobeerd om op basis van de hierboven beschreven criteria een zo representatief mogelijke afspiegeling van de regionale economie van Zuid-Holland te creëren. Daarom zijn de beleidsopgaven en de economische sectoren met elkaar gecombineerd. Daarnaast zijn ook de netwerkorganisaties en relevante stakeholders voor regionale economie opgenomen. Dat levert het volgende overzicht op:

Beleidsopgave	Sector	Netwerkorganisaties
Transitie Havenindustrieel Complex (HIC)	• Delta/maritiem • Chemie • Energie • Logistiek	Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)
Transitie Greenports	• Greenports	Innovation Quarter (IQ)
Kennisas/campussen	• Bio-based • IT & Telecom • Clean Tech • Life Sciences & Health	Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ)
Kennisintensieve zakelijke dienstverlening	• Vrede, recht en veiligheid • Internationale kantoren (m.n. pensioenen en verzekeringen)	Netwerk Zuidelijke Randtad (NZR)

Duurzame energie is als beleidsdoelstelling buiten beschouwing gelaten, omdat deze beleidsmatig niet belegd is bij de afdeling Economische Zaken van de provincie. In zoverre maken de beleidsambities van de provincie voor duurzame energie geen integraal onderdeel uit van de strategie voor het stimuleren van de regionale economie.

Aangezien dit onderzoek beoogt in kaart te brengen hoe slagvaardig de provincie is op het terrein van regionale economie, is het belangrijk dat de respondenten enige kennis hebben van, of affiniteit hebben met de thematiek van regionale economische ontwikkeling. Dat betekent dat de respondenten beleidsmedewerkers zijn, die binnen de hierboven en -onder beschreven clusters werkzaam zijn. Dit levert het volgende overzicht met respondenten op:

Intern	Provincie Zuid-Holland	2
Netwerkorganisaties	Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH)	1
	Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ)	1
	Innovation Quarter (IQ)	1
	Netwerk Zuidelijke Randstad	1
	Drechtsteden / Zuid-Holland-Zuid	1
Beleidsopgaven	Transitie Havenindustrieel Complex (HIC)	1
	Transitie Greenports	1
	Ontwikkeling Kennisas / campussen	1
	Kennisintensieve zakelijke dienstverlening / werklocaties	2
Stakeholders	Ministerie van BZK	1
	Ministerie van EZ	2
	Totaal	**15 respondenten**

4.4. Anonimiteit van de respondenten

In dit onderzoek zijn de interviews van de respondenten geanonimiseerd. Dat heeft twee redenen: in de eerste plaats kan hiermee de privacy van de respondenten worden gewaarborgd. In de tweede plaats biedt het de respondenten meer vrijheid om vrijuit te spreken. Vanwege de anonimisering van de respondenten, is in dit onderzoek geen lijst met namen van de respondenten opgenomen. Wel zijn de organisaties waarvoor de respondenten werken bekend. Vanwege de leesbaarheid van hoofdstuk vijf – resultaten, is ervoor gekozen om naar de respondenten te refereren met andere, veelvoorkomende Nederlandse voornamen. Een lijst met de namen en fictieve namen van de respondenten is bijgevoegd als bijlage.

4.5. Analysemethode

In de interviews is ingegaan op de volgende drie aspecten: de samenwerkingsrelatie van de provincie met actoren voor het stimuleren en sturen van de regionale economie, instrumenten (harde en zachte instrumenten) en de rollen van de provincie. Daarnaast wordt in het resultatenhoofdstuk gerapporteerd over de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en opgaven op het terrein van regionale economie en het krachtenveld waarin de provincie opereert. Voor de samenwerkingsrelatie zijn hoofdzakelijk de modellen van Rhodes (1999) en Stoker (2011) gebruikt, maar ook de institutionele factoren voor regionale economie (o.a. Grillitsch, 2015) gebruikt. De samenwerkingsrelatie is geanalyseerd aan de hand van de theorieën van Rhodes en Stoker, door te inventariseren in hoeverre de aspecten die zij bespreken in hun modellen (zie figuren twee en drie) voorkomen in de interviews. Verder zijn de instrumenten gecategoriseerd aan de hand van de indeling van Nye (1990; 2005). Tenslotte zijn de rollen van de provincie in de netwerken in kaart gebracht. De samenwerkingsrelaties, instrumenten en rollen van de provincie om de regionale economie vorm te geven zijn vervolgens geordend in een analysekader. Dit analysekader is als bijlage toegevoegd (zie bijlage 8.3). Op basis van deze beknopte weergaven van de onderzoeksresultaten zijn de meest genoemde of de meest uitgebreid omschreven onderzoeksresultaten benoemd en omschreven in hoofdstuk vijf 'Resultaten'.

4.6. Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid van onderzoek houdt in dat de metingen (in dit geval interviews) die worden verricht consistente resultaten laten zien. Als dat zo is, dan betekent dat, dat bij herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden dezelfde resultaten ontstaan. Validiteit van onderzoek betekent dat de onderzoeker daadwerkelijk meet wat hij wil meten. De vraag die daarbij gesteld kan worden is in hoeverre de metingen bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek. In het waarborgen van zowel de betrouwbaarheid als de validiteit van dit onderzoek is het belangrijk om te spreken over de operationalisering van de belangrijke begrippen. In de hoofdstukken twee en drie is geprobeerd de theoretische constructen nauwkeurig uit te werken. De achterliggende methodische verantwoording daarvoor kunt u vinden in § 4.2.1. Het zorgvuldig uitwerken van deze begrippen biedt waarborgen voor betrouwbaarheid, omdat bij voldoende concrete constructen ook voldoende duidelijke interviewvragen kunnen worden geformuleerd. Daardoor is de kans groter dat bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten ontstaan. Ook zorgt deze uitwerking ervoor dat duidelijk wordt op welke manier deze constructen en deelvragen zich tot elkaar verhouden. Dit is zowel in de inleiding als in § 4.2 geprobeerd uitvoerig aan de orde gekomen. Het samenstel van de theoretische constructen en de diverse deelvragen, uitgesplitst in theoretische, empirische en onderzoeksdeelvragen, zorgen ervoor dat gericht gezocht

kan worden naar verbanden in de empirische data en op basis daarvan de hoofdvraag kan worden beantwoord. Toch heeft dit onderzoek ook beperkingen, met name voor de betrouwbaarheid. Cruciaal bij een betrouwbare meting is immers dat bij herhaling dezelfde resultaten ontstaan. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek is het lastiger om deze 'laboratoriumsetting' te creëren. Hoewel geprobeerd wordt op een zo'n feitelijke en objectief mogelijke manier te operationaliseren, kan niet volledig worden gewaarborgd dat een herhaling van dit onderzoek exact dezelfde resultaten op zou leveren.

4.7. Positie van de onderzoeker

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een onderzoeksstage bij de provincie Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland wil met dit onderzoek in kaart brengen of en zo ja, welke meerwaarde de provincie biedt in het stimuleren van de regionale economie. De uitkomsten van het onderzoek kunnen bij de provincie tevens zowel intern als extern worden gebruikt voor politiek debat. Voorafgaand aan het onderzoek zijn afspraken gemaakt over de onafhankelijkheid van de onderzoeker. Voor de onafhankelijkheid van het onderzoek is belangrijk dat de provincie gedurende het onderzoek de ruimte heeft gegeven om als onderzoeker een onafhankelijke positie in te nemen en zonder 'ruggespraak' in kaart te brengen welke meerwaarde de provincie Zuid-Holland biedt in het stimuleren van de regionaal-economische ontwikkeling. De onafhankelijkheid van het onderzoek kan hiermee voldoende worden gewaarborgd. Dit laat onverlet dat de thematiek en vraagstelling van het onderzoek in samenspraak met de provincie Zuid-Holland tot stand is gekomen. Een belangrijk verschil voor de onafhankelijkheid van dit onderzoek is echter wel dat de inspraak van de provincie in dit onderzoek hoofdzakelijk aan het begin heeft plaatsgevonden en gedurende het onderzoek er voldoende vrijheid was om beïnvloeding van de onderzoeksresultaten te voorkomen.

5. Resultaten

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de dataverzameling gepresenteerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de deelvragen die in hoofdstuk één zijn besproken. Eerst wordt echter het krachtenveld waarin de provincie opereert in kaart gebracht, omdat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat dit krachtenveld relevant is voor de regionale economie. Voor de rapportage van de onderzoeksresultaten wordt gebruik gemaakt van drie onderdelen, namelijk de samenwerkingsrelatie, instrumenten om de regionale economie te stimuleren en de rollen van de provincie. Voor de analyse van de samenwerkingsrelatie zijn de modellen gebruikt van Rhodes (1999) en Stoker (2011), zoals besproken in hoofdstuk 3 (zie figuren 1 en 2). Rhodes en Stoker hebben deze modellen geoperationaliseerd. De criteria van deze modellen zijn verwerkt in de belangrijkste bevindingen die in de interviews naar voren zijn gekomen.

> ***N.B.*** *I.v.m. het waarborgen van de anonimiteit van de respondenten, zijn voor het citeren in dit hoofdstuk fictieve namen toegekend aan de respondenten. De genoemde namen komen dus niet overeen met de namen van de respondenten. Zie § 4.4 voor meer informatie hierover.*

5.2. Hoe ziet het krachtenveld van de regionale economie in Zuid-Holland eruit?

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews besproken. In de interviews kwam veelvuldig naar voren dat het specifieke krachtenveld van Zuid-Holland een factor van betekenis is om de samenwerkingsrelatie van de provincie met haar partners, netwerkorganisaties en gemeenten te begrijpen. Zuid-Holland telt 3,6 miljoen inwoners en is daarmee qua aantal inwoners de grootste provincie van Nederland. Zuid-Holland heeft daarmee ook de hoogste bevolkingsdichtheid van de Nederlandse provincies. De twee grote steden, Rotterdam en Den Haag, zijn invloedrijke gemeenten in de provincie. Daarnaast is er vanzelfsprekend de provinciale organisatie. In de interviews kwam diverse keren naar voren dat de grootte van een gemeente, of organisatie in het algemeen, van belang is voor de interne politieke structuur van de provincie. Anders dan landelijkere provincies als Zeeland of Drenthe is Zuid-Holland sterk verstedelijkt en kent grote verschillen in de grootte van gemeenten, variërend van de gemeente Zoeterwoude met bijna 8.200 inwoners, tot Rotterdam, met 630.000 inwoners. Naast de twee grote steden liggen om de grote steden heen diverse middelgrote gemeenten die vaak agglomeraties vormen met de grote steden, zoals Spijkenisse bij Rotterdam, Delft onder Den Haag en Voorschoten onder Leiden. Naast de stedelijke delen van Zuid-Holland heeft Zuid-Holland in het oosten en in het zuiden van de provincie gebieden met een landelijker karakter. Waar het verstedelijkte westen van de provincie te maken heeft met een relatief grote bevolkingsgroei, hebben een aantal landelijker gemeenten in de provincie te maken met bevolkingskrimp. Ook kent de provincie ook een zeer diverse economie. Zoals eerder besproken spreekt de provincie over het Havenindustrieel Complex, de tuinbouwsector (greenports), zakelijke dienstverlening, maritieme sector, biochemische sector, etc. De provincie heeft verder verschillende universiteiten en in Den Haag zetelt de regering, maar ook verschillende internationale organisaties op het gebied van vrede en recht vinden daar hun thuishaven.

Deze specifieke configuratie, die Zuid-Holland uniek maakt in Nederland, beïnvloedt de politieke agenda en koers van de provincie. Veel van de respondenten spreken over de macht van de twee grote steden. Ook spreken diverse respondenten over onderlinge concurrentie tussen Rotterdam en Den Haag en rivaliteit tussen de grote steden onderling en tussen de steden en de provincie. Daarin speelt bijv. een rol dat de provincie geen getalsmatig overwicht heeft op Rotterdam en Den Haag; beide steden hebben een aanzienlijk grotere begroting en hebben meer ambtenaren in dienst dan de provincie. Bovendien zijn de grote steden afhankelijk van en verweven met bepaalde economische sectoren. Rotterdam is ondenkbaar zonder de haven en Den Haag is ondenkbaar zonder de vele zakelijke dienstverlening, overheids- en diplomatieke organisaties. Volgens Martin en Hans van het ministerie van EZ bemoeilijkt deze complexe politieke situatie de samenwerking in Zuid-Holland (rr. 275-290). Deze situatie is uniek voor Nederland, hoewel in andere delen van de randstad sterk verstedelijkte gebieden bestaan en grote economische sectoren. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn Amsterdam in Noord-Holland en de stad Utrecht, maar bijv. ook Eindhoven in Noord-Brabant. Het belangrijkste verschil tussen het krachtenveld in Amsterdam of Eindhoven, zo vertellen de respondenten, is dat er daar één dominante actor is wiens positie door geen enkele andere partij kan worden ontkend: Amsterdam, Utrecht en Eindhoven hebben in de regio zonder twijfel het overwicht. Dat is anders in Zuid-Holland, waar Den Haag, Rotterdam en de provincie elkaar in de greep houden.

Volgens een aantal respondenten verklaren wantrouwen en een voortdurende machtsstrijd tussen de twee grote steden onderling en jegens de provincie het ontstaan van de MRDH. In dat samenwerkingsverband verenigen zich 23 gemeenten, waaronder Rotterdam en Den Haag. Gezamenlijk hebben deze gemeenten 2,2 miljoen inwoners, ongeveer twee derde van de hele provincie Zuid-Holland. De MRDH is tevens de vervoersautoriteit voor de regio Rotterdam en Den Haag, wat een wettelijke taak van de provincie is. Martijn van de MRDH zegt dat het ontbreken van samenhang tussen de gemeenten, de provincie en de economische sectoren heeft geleid tot de oprichting van de MRDH. De provincie was aanvankelijk huiverig voor het ontstaan van de MRDH en IQ, omdat daarmee taken, bevoegdheden en invloed van de provincie zijn overgedragen aan andere organisaties, die niet of ten dele onder invloed van de provincie vallen. Willem van het Netwerk Zuidelijke Randstad noemt de naar binnen gerichte steden die elkaar weinig politieke ruimte gunden de reden voor het ontstaan van diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland. Volgens Martijn is het organiseren van tegenmacht tussen de verschillende dominante partijen in Zuid-Holland belangrijk voor de samenwerking, omdat er dan een machtsevenwicht ontstaat. Niet alle respondenten zijn het daarmee eens. Zo vindt Anna van de Greenport WO dat alle samenwerkingsverbanden triple-helix moeten zijn, d.w.z. een samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals de MRDH, zijn volgens haar, Daniël en Ruben vooral bedoeld om macht naar zich toe te trekken en werken 'handje-klap' in de hand. Daniël en Ruben van de provincie omschrijven hetzelfde fenomeen meer in het algemeen: in de onderlinge relaties tussen gemeenten speelt vaak 'verdelende rechtvaardigheid' een rol: gemeenten willen altijd een eerlijk deel van de koek hebben.

5.3. Wat is de rol van de provincie Zuid-Holland in de samenwerking met relevante actoren?

In de interviews is uitgebreid gesproken over de rollen die de provincie heeft of idealiter zou moeten hebben in diverse samenwerkingsverbanden met belangrijke stakeholders voor de regionale economie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen over de rol(len) van de provincie.

5.3.1. De provincie als helikopter die regionale belangen behartigt

De meest genoemde rol van de provincie die door vrijwel alle respondenten is genoemd laat zich samenvatten in het vermogen dat de provincie heeft om vanuit een *bovenregionale blik* het speelveld van regionale economie, waarin diverse stakeholders actief zijn, te overzien. Daarbij kan de provincie als geen andere partij gemeenschappelijke opgaven benoemen en de *gemeenschappelijke belangen* behartigen. Deze rol ontleent de provincie aan haar positie als middenbestuur tussen de lokale overheden (gemeenten) en de nationale overheid (ministeries) in. De provincie vervult daarmee een spilfunctie: ze heeft voldoende afstand tot gemeenten om los te komen van zeer lokale problemen en vraagstukken en tegelijkertijd staat ze dichtbij genoeg om te voorkomen om voldoende voeling te hebben met de problemen die in het gebied van Zuid-Holland spelen. Volgens Anna van de Greenport WO beperkt deze spilfunctie zich niet tot de regio Zuid-Holland. Ook nationaal en op Europees niveau kan de provincie beter dan individuele gemeenten of sectoren de belangen van de Zuid-Hollandse economie behartigen (rr. 303-310).

Mark van de gemeente Leiden legt uit dat de provincie beter dan het ministerie van EZ de regionale economie kan stimuleren:

> *"Bij het ministerie kan je soms ook een goed samenwerkingsverband hebben. Maar het ministerie die heeft een scope van heel Nederland, dus die moet veel meer elementen meewegen en die komt dus moeilijker tot dat soort keuzes om een partij te ondersteunen." (rr. 493-496).*

Mark legt dit verder uit aan de hand van een voorbeeld over de life sciences, een sector die door zowel de provincie als de gemeente als economische sector met veel potentie wordt gezien. Volgens Mark concentreren de activiteiten rondom de life sciences zich in de westelijke Randstad, rondom Leiden. Er zijn echter ook in meer landelijke gebieden van Nederland veel kleinere clusters in de life sciences, maar alle qua omvang onvergelijkbaar met Zuid-Holland. Volgens Mark kan het ministerie van EZ het zich niet veroorloven om daarom extra te investeren in de life sciences in Zuid-Holland, zonder ook te investeren in de life sciences in andere delen van Nederland. Dit komt omdat het ministerie verantwoordelijk is voor de werkgelegenheid in heel Nederland, niet alleen in Zuid-Holland. Bovendien staat de werkgelegenheid in bijv. Groningen (waar zich ook activiteiten in de life sciences bevinden) erg onder druk, wat het politiek onhaalbaar maakt om vanuit de positie van een ministerie te investeren in Zuid-Holland, zonder ook in Groningen te investeren. De provincie Zuid-Holland heeft geen 'last' van de life sciences in andere delen van Nederland. Daarom is het voor deze sector en bijv. voor de gemeente Leiden een logischer partner om mee samen te werken dan de rijksoverheid.

Ook omgekeerd kunnen gemeenten niet de regionale economie stimuleren zoals de provincie dat wel kan. Respondenten dragen hiervoor verschillende redenen aan. Zo zijn gemeenten financieel afhankelijk van (of hebben tenminste financiële belangen bij) bijv. grondexploitatie. Het eerder genoemde voorbeeld van Decathlon, dat zich wilde vestigen aan de rand van Schiedam en later aan de rand van Den Haag, strookte niet met de regionale belangen op de langere termijn. De provincie voert immers al een aantal jaar beleid om de totale voorraad kantoor- en bedrijfsruimte in Zuid-Holland niet verder te laten toenemen, omdat leegstand niet goed is voor het

vestigingsklimaat. Toen Schiedam en later Den Haag zich lieten verleiden door Decathlon voor de ontginning van bouwgrond voor een grote vestiging van deze sportketen, greep de provincie in, omdat zij beleid voert dat winkels in eerste plaats in bestaande panden in binnensteden moeten worden gevestigd. De provincie heeft in deze casus meer afstand tot deze lokale belangen van gemeenten en bedrijven en kan zich daarom beter hard maken voor de gemeenschappelijke belangen van de regio.

5.3.2. De provincie kan samenwerking tussen stakeholders stimuleren

Even zo belangrijk als het behartigen van gemeenschappelijke belangen van de regio, is het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen. Juist omdat de provincie als regionale overheid een helikopterblik heeft op het gebied, kan zij ook de aangewezen partner zijn om relevante stakeholders bij elkaar te brengen. Samenwerking is niet alleen belangrijk vanwege de versnippering van regionale economie over verschillende actoren ('wicked problems'), en daarom niet door één actor kan worden gestimuleerd, maar ook vanwege de complexe politieke constellatie die Zuid-Holland uniek maakt in Nederland (zie § 5.2). Door de samenwerking te stimuleren, kan de provincie een 'gezamenlijke mindset' creëren onder samenwerkingspartners. Dat maakt vraagstukken op het gebied van regionale economie politiek minder gevoelig. Daardoor kunnen politici en ambtenaren makkelijker 'over grenzen heen werken' en belangen dienen die breder zijn dan de eigen gemeente of organisatie (David, rr. 104-118; 126-131). Diverse respondenten werken deze samenwerkingsrol verder uit. Anna van de Greenport WO en Martin van het ministerie van EZ besteden bijv. aandacht aan de vorm van de samenwerkingsverbanden. Volgens hen zou samenwerking altijd een triple helix-karakter moeten hebben, d.w.z. bedrijven, overheden en kennisinstellingen moeten samenwerken (Anna, r. 208). Andere samenwerkingsverbanden – en verwijst expliciet naar de MRDH – zijn alleen bestuurlijke koepels van overheden (in het geval van de MRDH gemeenten) en hebben wat haar betreft een te hoog 'handje klap-gehalte'.

> *"Als je het nu over regio-economie hebt, dat is wat in die Next Economy gebeurt, (...) dan moet je je dus gaan opwerken voor deze regio vanuit die zeven clusters en dan moet je je niet op gaan werken uit 23 gemeenten, want dan krijg je handjeklap." (rr.185-188).*

Om dergelijke politieke motieven te voorkomen en daadwerkelijk maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken, kan samenwerking het best in triple-helix-verband worden georganiseerd. Verder stelt Anna dat de provincie niet 'de spin in het web' moet willen zijn. Zij ziet het creëren en faciliteren van netwerken als een belangrijke rol, maar de provincie moet voorzichtig zijn met het willen coördineren van het netwerk. De besluitvorming en de acties moeten dus primair bij de actoren in het netwerk blijven en niet worden bepaald of bestuurd door de provincie.

Ook wordt genoemd dat de provincie de samenwerking kan stimuleren door zich achter visies en plannen van samenwerkingsverbanden te scharen. Daarmee kan de provincie *politieke steun uitspreken* en de samenwerking kracht bij zetten. Andere respondenten hechten er waarde aan dat de provincie een neutrale factor is in de samenwerking. Valentijn van het bestuurlijk overlegorgaan Zuid-Holland-Zuid beschrijft een situatie waarin wethouders en de provincie in een overleg van Zuid-Holland-Zuid spraken over detailhandel. De provincie was in het verleden altijd voorzitter van het overleg en had ook een mening over de besproken onderwerpen. Omdat

detailhandel een thema is met duidelijke ruimtelijke aspecten en dus zowel de provincie als de gemeenten bevoegdheden hebben op dat terrein, ontstond een vreemde situatie, waarin het overleg bedoeld is om een advies uit te brengen aan de provincie, maar de provincie bij voorbaat al bepaalde opvattingen neerlegde (rr. 257-263). Het uitspreken van politieke steun en de neutrale factor in de samenwerking kunnen onverenigbaar lijken. Hoewel het lastig is om het verschil te verklaren, lijken de timing van de steun en de aard van het vraagstuk van belang. Bij een specifieke casus waarbij de link naar bepaalde bevoegdheden van de provincie (hiërarchische rol) duidelijk zijn, is inmenging van de provincie wellicht onwenselijk. Op het moment dat de provincie samen met andere partijen een visie of beleidsplan maken, kan het uitspreken en actief participeren in de politieke steun weer wel wenselijk zijn.

Yvonne van IQ hecht er tenslotte in het interview waarde aan dat de provincie (en andere actoren overigens ook) een duidelijke rol hebben in de samenwerking. Volgens haar is de rol van de provincie lang niet altijd duidelijk, te meer omdat de provincie volgens haar voor zichzelf niet duidelijk voor ogen heeft wat zij wil bereiken in het netwerk. Het gevolg is dat de provincie weliswaar 'aan tafel' zit, maar geen duidelijke participerende rol heeft.

5.3.3. De provincie heeft een dubbelrol

Daarnaast valt op dat diverse respondenten de gelijkwaardige samenwerking ('networks') afzetten tegen een hiërarchische manier van sturen en organiseren ('hierarchies'). Martijn van de MRDH beschrijft de samenwerking in de MRDH als volgt:

> *"Het is een bestuur en een netwerk, wat iets anders is als je strikt formeel in een gemeenteraad staat en je in de meerderheid van het college het coalitieprogramma uitvoert. (...) Je hebt geen strikt formele positie. Het is veel meer gebaseerd op hoe je het spel speelt." (rr. 144-150).*

Anna gaat nog verder in het schetsen van het contrast tussen hierarchy en networks door te stellen dat de hiërarchische wijze waarop de provincies en gemeenten georganiseerd zijn het vermogen van het netwerk om te onderhandelen ondermijnt:

> *"De bestuurders in het netwerk moeten als netwerk opereren en dat betekent dat je soms eens moet geven, soms eens moet nemen en soms eens moet laten. Want als je dat allemaal dicht wilt spijkeren, of volgens de individuele wetgeving wil doen, dan kom je in een netwerk niet verder." (rr. 110-114).*

De hiërarchische rol bestaat eruit dat de provincie wettelijke bevoegdheden en taken heeft en daardoor andere partijen kan overstemmen, of dat de provincie voor vergunningen en in gebiedsplannen (ruimtelijke ordening) specifieke bevoegdheden heeft die geen andere organisatie heeft. Tegelijkertijd wil de provincie zoveel mogelijk een gelijkwaardige gesprekspartner zijn in het netwerk. Toch is de netwerkrol het meest dominant aanwezig. Diverse respondenten geven aan dat de provincie moet proberen meer die netwerkrol te spelen. Martijn van de MRDH geeft aan dat de provincie te lang teveel een positiespel heeft gespeeld en daarmee teveel nadruk heeft gelegd op haar hiërarchische positie en wettelijke bevoegdheden. Willem van het NZR zegt dat de rol van de

provincie gebaseerd zou moeten zijn om haar kennis en expertise die de provincie op diverse beleidsdomeinen heeft, niet de wettelijke taken en bevoegdheden en haar hiërarchische positie. De provincie zou daarmee een spilfunctie kunnen vervullen in het netwerk. Daarbij merkt hij wel op dat die rol de provincie wel gegund moet worden door de partners.

Ruben van de provincie noemt het voorbeeld van de gemeente Leiden die in weerwil van de provincie een autodealer wilde vestigen op een terrein dat bedoeld was voor activiteiten op het gebied van 'life sciences':

> *"Terwijl als je uitlegt van: jongens, de reden dat dit zo interessant is op dit terrein, is omdat het een focus heeft op de life sciences en daar... (...) Dus als je vanuit welbegrepen eigenbelang nog eens even goed nadenkt, dan begrijp je ook dat het ook in jouw belang is dat je nu eventjes die autodealer maar een ander plekje laat zoeken dan toch even je poot stijf houdt en even wacht tot het juiste bedrijf zich meldt". Daniël van de provincie vult aan: "Dat betekent ook wel wat vor de communicatie en bestuursstijl. Want in zo'n case, dan moeten ze altijd verbindend zijn. Je mag eigenlijk nooit echt in staat van ruzie komen. Dus je mag wel stevig je punt maken, je moet heel goed je punt markeren, af en toe ook streng zijn, maar daar altijd verbindingskracht aan koppelen." (rr. 466-479).*

Het belang van de netwerkrol in deze dubbelrol blijkt goed uit het interview met Vincent van de gemeente Leiden, die omschrijft dat de provincie haar 'kantorenstrategie' (om de voorraad kantoorruimte in de provincie terug te brengen, red.) top-down heeft uitgestort over de gemeenten, waardoor gemeenten onderling de 'pijn' moeten verdelen (zie hierboven ook citaat van Daniël van de provincie bij basis of relationship):

> *"Daar gaat eigenlijk, naar mijn idee, heel veel tijd verloren, ondanks dat ze zeg maar aan de ene kant uitspreken: we hebben een uitgestoken hand, willen je graag helpen. Maar dat we andere kant zeggen: maar op welke manier help je dan, als je niet links ruimte biedt, dan kan je zelf aan de andere kant wel zeggen 'we gaan je helpen', maar dat helpt dan niet echt."*

De belangrijkste bevinding in de netwerksturing is de dubbelrol die veel respondenten de provincie toeschrijven, zoals ook beschreven in bovenstaande paragraaf over medium of exchange. De enerzijds hiërarchisch bovengeschikte en anderzijds netwerkrol van de provincie is ook bepalend voor de manier waarop de provincie kan sturen in het netwerk en de wijze waarop zij conflicten in het netwerk kan beslechten. Een bijzondere bevinding m.b.t. de dubbelrol van de provincie is dat gemeenten en andere samenwerkingspartners van de provincie soms willen dat de provincie haar hiërarchische rol inzet bij het beslechten van conflicten of politieke impasse of om te zorgen dat een andere organisatie aan het hiërarchische besluit van de provincie democratische legitimiteit kan ontlenen. Thomas van de provincie zei bijv. het volgende:

"En dan komt ie: burgerbelangen, economische belangen, zo'n wethouder zit dan in een moeilijke positie. Dus de gemeente[3] speelt het spel dat ze het probleem eigenlijk bij ons willen hebben. Zolang de provincie maar zegt 'het moet', dan kunnen we dat misschien nog wel ooit aan onze burgers verkopen. Dan kom je daarin terecht. 'Kun je dan de rol spelen dat wij gewoon zeggen dat het moet en daarmee de gemeente de legitimiteit geven om het in de raad verkocht te krijgen?'." (rr. 472-478).

Bij de dubbelrol van de provincie is dus zowel sprake van regels en besluiten van de provincie als de netwerkrol, omdat diverse partners een beroep doen op de provincie in haar netwerk om een (formeel) hiërarchisch besluit te nemen.

Diverse respondenten spreken van een provincie die een bovenlokaal, bovengemeentelijk of regionale blik heeft of moet hebben. Daarbij is de provincie uniek in de specifieke wettelijke bevoegdheden op bijv. ruimtelijke ordening. Ook heeft de provincie (beperkte) financiële armslag om subsidies en durfkapitaal te verlenen. De rol die de provincie daarbij kan spelen is vaak ook één van bemiddeling tussen partijen. Een bijzonder geval is de situatie die Thomas van de provincie noemde, waarbij gemeenten willen dat de provincie een besluit neemt om politieke impasse in het netwerk te doorbreken (rr. 472-483). Aan de andere kant speelt de provincie een rol als gelijkwaardige partner in het netwerk. Zoals in de hierboven beschreven paragrafen is aangegeven, speelt duidelijke communicatie en een focus op argumentatie een grotere rol dan bij de meer hiërarchische rol van de provincie. Deze gelijkwaardige rol zou in termen van Stoker participant community governance genoemd kunnen worden. Zoals hierboven reeds beschreven is, spelen deze twee rollen door elkaar en heeft de provincie in feite een dubbelrol: enerzijds bemiddeling en anderzijds community governance.

5.3.4. De inhoudelijke rol van de provincie per beleidsopgave

Verschillende respondenten leggen uit dat de provincie ook een rol te vervullen heeft in het inhoudelijk sturen van de ontwikkelingen. Hierbij valt op dat voornamelijk de respondenten van de provincie veel aandacht besteden aan het uitleggen van de inhoudelijke opgaven op het gebied van regionale economie. Daniël van de provincie spreekt over vijf hoofdopgaven op regionaal-economisch beleid: innovatieve mkb'ers verder helpen, havengebonden bedrijvigheid, transformatie van de tuinbouwgebieden, werklocaties en energie. Deze 'opgaven' komen overeen met de beleidsdoelstellingen die de provincie heeft omschreven in haar beleidsvisie (Provincie Zuid-Holland, 2012). Daarin worden de transformatie van het havenindustrieel complex (HIC), transformatie van de tuinbouwsector (greenports), werklocaties (kennisintensieve zakelijke dienstverlening), kennisas/campussen (innovatieve mkb'ers verder helpen) en duurzame energie genoemd. Ruben van de provincie vult zijn collega aan door te zeggen dat regionale economie aan veel andere beleidsdomeinen raakt, zoals groen en woningbouw. Naast Daniël en Ruben gaan ook Max en Thomas van de provincie in op de inhoudelijke opgaven. Van de overige respondenten spreken vooral Anna van de Greenport WO en Mark van de gemeente Leiden uitgebreider over de inhoudelijke opgaven. In andere interviews komen diverse opgaven weliswaar aan de orde, maar vaak als voorbeeld ter ondersteuning van andere argumenten. Daniël en Ruben van de provincie vinden dat de economie van Zuid-Holland momenteel

[3] De respondent noemt de naam van een gemeente, die i.v.m. anonimisering is weggelaten.

onvoldoende voorbereid is op de toekomst. Een probleem met de hierboven genoemde transities en de aandacht die de provincie schenkt aan economische vraagstukken, is dat kleinere gemeenten onvoldoende expertise hebben om in kaart te brengen voor welke economische uitdagingen Zuid-Holland staat. De MRDH vervult hierin wat hen betreft een positieve rol, want de MRDH is wel in staat om een gezamenlijke aanpak voor de regionale economie te formuleren. Willem van het NZR vindt de provincie en beperkte oriëntatie op regionale economie heeft. De provincie is volgens hem vooral geïnteresseerd in klassieke economische sectoren van Zuid-Holland, zoals de haven en de tuinbouwsector. Het stimuleren van innovaties en het ondersteunen van start-ups hebben volgens Willem minder prioriteit (rr. 119-135). Een ander punt van kritiek komt van Vincent en Mark van de gemeente Leiden. Zij vinden dat de provincie teveel stuurt op grote cijfers als het gaat om kantoor- en bedrijfsruimten. De provincie heeft bepaald dat de totale voorraad kantoor- en bedrijfsruimten niet verder mag toenemen, maar is onvoldoende flexibel om rekening te houden met de lokale situatie, die vaak niet gebaat is met de strikte regels van de provincie. Wat Mark betreft kan de provincie bepalen dat de totale plancapaciteit niet mag toenemen, maar moet dan ook bepalen waar in de provincie de plancapaciteit mag stijgen en waar hij moet dalen.

De grote lijnen van deze beleidsinhoudelijke opgaven zijn als volgt. Kennisintensieve zakelijke dienstverlening wordt nauwelijks als afzonderlijke beleidsopgave besproken in de interviews. De respondenten spreken wel vaak over ruimtelijke ordening in het algemeen en over de voorraad aan kantoor- en bedrijfsruimte. Zoals eerder besproken voert de provincie een beleid om de totale voorraad kantoor- en bedrijfsruimte in de hele provincie niet te laten toenemen. In plaats daarvan wil de provincie transformatie van bestaande bedrijventerreinen en kantoorlocaties bevorderen. De redenen hiervoor zijn in de eerste plaats de afgenomen vraag naar kantoorruimte en de relatief hoge leegstand van kantoren in de provincie als gevolg van zwakke economische groei sinds de economische crisis is van 2008. Daarnaast speelt mee dat de provincie door globalisering en digitalisering verwacht dat er in de toekomst minder kantoor en bedrijfsruimte nodig zal zijn. Daniël ziet voor de provincie een rol weggelegd als begeleider van de verandering van constante groei van bedrijventerreinen (wat uitzonderingen daar gelaten altijd het geval is geweest sinds de Tweede Wereldoorlog) naar krimp en transformatie van bestaande panden en bedrijventerreinen.

Thomas bespreekt de transformatie van de haven. Daarin stelt hij voornamelijk verduurzaming centraal. Martin van het ministerie van EZ en Daniël noemen de uitgebreide infrastructuur die in en om de Rotterdamse haven aanwezig is als sterk punt. Volgens hen moet de haven echter omschakelen van petrochemische naar biochemische industrie. Martin, Daniël en Thomas noemen daarbij Terneuzen als voorbeeld: daar worden op kleine schaal biochemische producten ontwikkeld, die zodra dat volwassen producten zijn eenvoudig op grote schaal gemaakt en verwerkt kunnen worden in de Rotterdamse haven. Thomas beschrijft het treffend:

> *"Dus we zitten hier in een duur werelddeel, in een duur land, te proberen zoveel mogelijk van één product zo goedkoop mogelijk te produceren. Waar ze in de tweede- en derdewereld natuurlijk veel beter in zijn dan wij. Dus dat moeten we zo efficiënt mogelijk doen, maar op termijn verliezen we die strijd altijd." (rr. 87-93).*

Het is volgens Thomas de rol van de provincie om de transformatie naar een 'biobased economy' te stimuleren door te sturen in de inrichting van de haven, door niet alle bedrijven toe te laten, maar selectief te zijn in welke bedrijven zich op welke plekken in de haven kunnen vestigen.

Op de transformatie van de tuinbouwsector gaat Anna minder inhoudelijk in. Waar zij meer aandacht aan besteedt, is de 'cross-overs' tussen verschillende sectoren en organisaties. Zij noemde het voorbeeld van nieuwe producten en methoden die door kennisinstellingen (bijv. ook de universiteit van Wageningen) worden ontwikkeld, maar kunnen worden getest en commercieel worden uitgerold in de kassen van Zuid-Holland. Het is volgens Anna van belang dat in triple helix-verband dit soort cross-overs worden gezocht en verbindingen worden gelegd, omdat het eerder besproken 'handje-klap' kan worden voorkomen.

Voor de ontwikkeling van een 'kennisas' en campussen waar complementaire bedrijven en kennisinstellingen dichtbij elkaar gevestigd zijn wordt in beginsel eenzelfde strategie genoemd als voor de haven. De provincie heeft hierin voornamelijk in de sfeer van de ruimtelijke ordening harde instrumenten en kan daarom vooral sturen in de locatie en de inrichting van deze campussen. Dat betekent dat de provincie selectief is in welke organisaties zich op welke plaats in de campus vestigen.

Tenslotte wordt ook duurzame energie genoemd, maar niet verder besproken, omdat dit volgens Daniël en Ruben een op zichzelf staand beleidsdomein is dat weliswaar onderdeel is van de strategie van de provincie, maar bij een aparte afdeling is belegd. Duurzame energie is daarom ook om praktische redenen buiten de reikwijdte van dit onderzoek gehouden.

5.3.5. De provincie als facilitator van bedrijven

In § 5.3.2 is faciliteren als zacht instrument van de provincie genoemd. Faciliteren is echter meer dan alleen een instrument dat de provincie kan inzetten; het is ook een rol die de provincie kan nemen. Respondenten van de provincie en van netwerkorganisaties spreken over de provincie die haar rol in het stimuleren van de regionale economie zou moeten zien als één waarin zij de behoeften van bedrijven faciliteert. Deze faciliterende rol is volgens deze respondenten niet onvoorwaardelijk. Zo voegen David van de EPZ en Yvonne van IQ daaraan toe dat de provincie in het faciliteren van bedrijven wel de publieke belangen moet dienen. Daarbij komt het samenwerkingselement sterk naar voren: de provincie moet volgens David niet zelfstandig economisch beleid voeren, omdat de provincie onvoldoende harde instrumenten heeft om dat effectief te kunnen doen. In plaats daarvan moet de provincie inspelen op vraagstukken die door de samenwerkingspartners ter tafel worden gebracht en daarin vanuit haar rol als overheid faciliteren.

Thomas van de provincie ziet het agenderen van vraagstukken in het netwerk ook als een belangrijke rol van de provincie. Dat kan de provincie doen door het goede voorbeeld te stellen door voorop te lopen bij bepaalde ontwikkelingen (reeds besproken in § 5.3.2). Ook Yvonne van IQ heeft het over de agenderingsrol. Yvonne spreekt veelvuldig over 'lef': de provincie moet problemen en vraagstukken agenderen in het netwerk en heeft daarvoor een visie op regionale economie nodig. Vervolgens is er wat Yvonne 'strategisch vermogen' noemt nodig om die visie ook te vertalen naar een concrete positie in de samenwerkingsverbanden. Opmerkelijk is dat er een verschil

van inzicht hierover lijkt te bestaan tussen deze respondent van de provincie en de respondenten van o.a. IQ en de EPZ. Zoals in de vorige paragraaf besproken, moet de provincie wat hen betreft een nieuwe vooral de behoeften van bedrijven faciliteren en juist niet eigenstandig economisch beleid voeren. Tegelijkertijd ziet de provincie wel een rol voor zich om problemen te agenderen. Dit roept de vraag op welke actor eerst moet zijn: moet de provincie vanuit een eigen visie of beleidsplan vraagstukken agenderen in haar netwerken met o.a. bedrijven, of moet de provincie hierin een reactievere rol nemen en enkel problemen die door bedrijven worden geagendeerd 'faciliteren'. De respondenten van de provincie en de netwerkorganisaties lijken hierop geen eenduidig antwoord te geven. Wel kan uit de interviews worden afgeleid dat geen van de respondenten voorstander is van een eigenstandig beleid van de provincie voor de regionale economie, maar dat dat beleid zich juist in samenwerking met het bedrijfsleven moet vormen. In die zin lijken de respondenten een delicaat evenwicht aan te duiden tussen enerzijds het faciliteren van de behoeften van bedrijven en tegelijkertijd ook zelf sturend te zijn door vanuit een visie maatschappelijke vraagstukken te agenderen.

Yvonne van de IQ spreekt over 'faciliteren als vrije actor' als de wenselijke rol voor de provincie:

> *"Faciliteren moet je niet vertalen als u vraagt wij draaien, of ik doe mijn portemonnee open. Nee faciliteren in de breedste zin van het woord, Dat kan soms met materiaal en met euro's en mensen zijn. Maar het kan ook zijn we geven de ruimte om bepaald dingen te verkennen en dan doen we zelf een klein stapje terug. Faciliteren echt als vrije actor." (rr. 219-223).*

Tenslotte spreekt Max van de provincie over een faciliterende rol van de en noemt daarbij het mede mogelijk maken van bedrijventerreinen d.m.v. financiering en het gebruikmaken van het ruimtelijk instrumentarium van de provincie (rr. 51-59).

5.3.6. De provincie kan politieke impasse doorbreken

Eerder in dit hoofdstuk is besproken dat gemeenten soms van de provincie verlangen dat zij ingrijpt als in de gemeente politieke impasse is ontstaan of als een op handen zijnd besluit van het College van B&W politiek omstreden is. Met name bij besluiten over bestemmingsplannen kan het dan helpen als de provincie een besluit neemt. Het gemeentebestuur kan zich dan scharen achter het besluit van de provincie en tegen de gemeenteraad en de lokale bevolking zeggen dat de gemeente opdracht heeft gekregen van de provincie. Thomas van de provincie vindt deze rol onwenselijk, omdat de provincie met partijen wil samenwerken en in zo'n geval de provincie haar hiërarchische positie gebruikt om de politieke tegenstand buitenspel te zetten. Bovendien zeggen andere respondenten dat de provincie juist zoveel mogelijk als facilitator van bedrijven en als gelijkwaardige netwerkpartner moet optreden. Toch kan het soms wel nuttig zijn dat de provincie politieke impasse kan doorbreken, bijv. ook op het gebied van ruimtelijke ordening. De provincie kan zoals eerder geconstateerd is de grotere belangen van een gebied overzien en heeft minder last van directe financiële belangen bij ruimtelijke plannen. Bij het doorbreken van politieke impassen gaat het al snel over het inzetten van harde instrumenten om andere partijen in het netwerk te overrulen. Het ligt voor de hand dat deze rol daarom de samenwerkingsrelatie met netwerkpartners kan schaden. Aan het belang dat veruit alle respondenten hechten aan de gelijkwaardige

netwerkrol die de provincie kan spelen kan worden afgeleid dat de rol om besluiten door te drukken en politieke impasse te doorbreken weliswaar een rol is die provincie kan, en soms moet, spelen, maar als laatste redmiddel moet worden gezien.

5.3.7. De provincie kan deuren openen

In diverse interviews schemerden de machtsverhoudingen die Zuid-Holland uniek maken in Nederland door. Zo spraken diverse respondenten over de wenselijkheid van triple helix-samenwerkingsverbanden en plaatsten kanttekeningen bij de samenwerkingsvorm van de MRDH (een samenwerkingsverband tussen een deel van de gemeenten in Zuid-Holland), vanwege het risico op 'handje klap'. Ook besteedden verschillende respondenten aandacht aan de twee grote steden, die volgens respondenten elkaar beconcurreren, elkaar 'het licht niet in de ogen gunden' en met name tijdens de vorige collegeperiode van Gedeputeerde Staten was de relatie met de provincie ook gespannen. De grootte van Rotterdam en Den Haag maakt hen machtige actoren in Zuid-Holland. Deze steden hebben een aanzienlijk grotere begroting en meer personeel in dienst dan de provincie en hebben een eigen lobby bij de rijksoverheid. De burgemeesters van Rotterdam en Den Haag hebben minstens zo makkelijk (en waarschijnlijk makkelijker) toegang tot het kabinet als de Commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten. De interviews met de gemeente Leiden maken de verschillen in machtsverhoudingen in Zuid-Holland duidelijk. Mark van de gemeente Leiden maakte duidelijk dat de provincie voor hem een heel natuurlijke en fijne samenwerkingspartner is, onder meer omdat de provincie eenvoudig contact kan leggen met andere provincies voor het oplossen van problemen die de gemeente- en provinciegrens overschrijden. Ook kan de provincie beter dan de gemeente Leiden een vuist maken richting het kabinet of een lobby opzetten bij de Europese Commissie. Dit zou een belangrijk verschil kunnen zijn voor de meerwaarde van de provincie in Zuid-Holland. Volgens diverse respondenten proberen Rotterdam en Den Haag zoveel mogelijk zelfstandig te zijn in het bepalen van beleid en strategie, waarbij ze ook tegen- en hindermacht organiseren tegen de provincie. De gemeente Leiden is daarvoor een te kleine actor (in vergelijking met de grote steden in Zuid-Holland), waardoor de provincie juist om die reden voor kleinere gemeenten wel en voor grotere gemeenten niet een logische samenwerkingspartner kan zijn.

5.3.8. De provincie heeft een zwakke interface naar bedrijven

Yvonne van IQ stelt dat de provincie een 'zwakke interface' naar bedrijven heeft, al verbetert dat volgens haar wel. De provincie had tot een aantal jaar geleden volgens Yvonne weinig contacten met bedrijven. Volgens Yvonne is dat ook de reden dat IQ is ontstaan: om een vruchtbare samenwerking met bedrijven op te zetten, was een partij nodig die een netwerk kon bouwen met bedrijven en daarin pragmatisch en snel kon handelen. De provincie is daar als overheidsorgaan die bovendien democratische verantwoording moet afleggen aan Provinciale Staten minder geschikt voor dan een partij als IQ die kleiner en gerichter voor die taak is opgericht, op grotere afstand van de politieke processen.

5.3.9. De provincie moet de regie op regionale economie houden

Daniël en Ruben van de provincie vinden het belangrijk dat de provincie regie houdt op regionale economie. Sinds het bestuursakkoord tussen de rijksoverheid, de VNG, Unie van Waterschappen en het IPO (2011) is regionale economie een kerntaak van de provincie geworden. Sindsdien heeft het ministerie van EZ, dat zich voorheen met regionale economische vraagstukken bezighield, zich grotendeels teruggetrokken en laat daarmee meer ruimte

aan de provincie om de regionale economie te stimuleren en te hervormen, zo vertellen Martin en Hans van het ministerie van EZ in het interview. Daniël en Ruben vertellen dat het belangrijk is dat de provincie een belangrijke actor op het terrein van regionale economie blijft en daarin niet gehinderd wordt door het Rijk, omdat anders een ongelijk speelveld ontstaat. Grote gemeenten als Rotterdam en Den Haag zijn groot genoeg en hebben bovendien voldoende middelen om ingangen bij het kabinet te vinden voor de behartiging van hun economische belangen. Kleinere gemeenten hebben die mogelijkheden minder of zelfs helemaal niet. Zoals eerder besproken is de provincie al regionaal bestuur voor alle partijen benaderbaar en kan daarmee ook een stabiliserende factor zijn in het delicate machtsevenwicht dat Zuid-Holland uniek maakt in Nederland.

5.4. Welke instrumenten gebruikt de provincie om de regionale economie te stimuleren?

In de vorige paragrafen is de samenwerkingsrelaties tussen de provincie en haar partners in kaart gebracht aan de hand van theorie over samenwerkingsrelaties in diverse arrangementen, hoofdzakelijk de oude Weberiaanse hiërarchie, de onder invloed van New Public Management ontstane netwerkgedachte en tenslotte het netwerkparadigma dat vooral de afgelopen jaren populair is geworden. In de samenwerking met haar stakeholders, zet de provincie diverse instrumenten in. Nye (1990, in Stoker, 2011) benoemt het verschil tussen 'hard' en 'soft power'. Hieronder wordt aan de hand van deze tweedeling in kaart gebracht welke tools de provincie in handen heeft om sturing te geven aan de samenwerking met haar partners. Naast een opsomming en toelichting van de instrumenten wordt vanzelfsprekend ook aandacht besteed aan de wijze waarop deze instrumenten (kunnen) worden ingezet en hoe de hard en soft power zich tot elkaar verhouden.

5.4.1. Hard power

Op één interview na zijn alle respondenten nadrukkelijk ingegaan op het gebruik van instrumenten. Daarin zijn met name instrumenten die als 'hard power' te classificeren zijn duidelijk benoemd. Daaruit volgen de volgende 'harde' instrumenten:

Het meest werd het *financiële instrumentarium* genoemd. Financiële instrumenten zijn (onder meer) *startersvoorzieningen*, *investeringen*, *subsidies*, durfkapitaal, *financiering van het openbaar vervoer* (wat eveneens een wettelijke taak van de provincie is), *garantiestellingen* en *aandelen* in organisaties.

Naast financiering noemden veel respondenten het *ruimtelijke instrumentarium*. De provincie heeft, evenals gemeenten, wettelijke taken op het gebied van ruimtelijke ordening. Hoewel gemeenten en provincies juridisch gezien twee verschillende taken hebben op het terrein van ruimtelijke ordening, namelijk de provincie maakt *gebiedsplannen* en de gemeente maakt *bestemmingsplannen*, blijkt uit de interviews dat de provincie nauw samenwerkt met gemeenten en andere partners bij vraagstukken waar toestemming van gemeenten en/of provincie nodig is. Onder deze wettelijke taken en bevoegdheden kan ook de *vergunningverlening* geschaard worden. Thomas van de provincie noemt bijv. de vergunningverlening in een context van het als provincie willen vergemakkelijken voor bedrijven om zich in Zuid-Holland te vestigen door het traject van vergunningverlening zo soepel mogelijk te laten verlopen (rr. 221-226).

Behalve financiering en wettelijke bevoegdheden in de sfeer van ruimtelijke ordening, noemen veel respondenten ook allerlei *juridische bevoegdheden* van de provincie. Deze lopen uiteen van het m*aken van een bestemmingsplan* voor een specifieke gemeenten, bijv. als binnen een gemeente politieke impasse is ontstaan, het *geven van een formeel advies op (Europese) subsidieaanvragen*, het *maken van een beslissing bij politieke impasse* in een gemeente en het sluiten van *bestuursakkoorden* tussen gemeenten en provincie. Opvallend is dat gemeenten de provincie soms vragen om een besluit te nemen over een vraagstuk als dat onderwerp in de gemeentepolitiek heel gevoelig is. Het College van Burgemeester en Wethouders kan zich vervolgens verschuilen achter het besluit van de provincie, wiens besluit nu eenmaal hiërarchisch bovengeschikt is aan het besluit van de gemeente. De omgekeerde situatie komt ook voor: een gemeente biedt weerstand tegen de wil van de provincie en de provincie legt haar wil vervolgens op door het nemen van een hiërarchisch besluit. Zo wilden de gemeenten Schiedam en later de gemeente Den Haag de Franse sportketen 'Decathlon vestigen aan de rand van de stad. De provincie stemde daar niet mee in, omdat het provinciaal beleid is om winkels in centra van steden en dorpen te vestigen. Daniël van de provincie beschrijft dat als volgt: "Decathlon mocht niet van ons langs de snelweg zitten, daar hadden we goede argumenten voor. Dat werd binnenskamers best wel gewild, maar voor de bühne, richting die gemeenteraden en allerlei partijen, wordt er moord en brand geschreeuwd en ook onrecht gedaan aan de argumentenwisseling die er gewoon geweest is." (rr. 507-510).

Een vierde instrument van de provincie is *ambtelijke inzet* en *materiaal*. Dit instrument is genoemd door de netwerkorganisaties MRDH, Greenport WO en de EPZ. De provincie kan deze organisaties ondersteunen door het detacheren van ambtenaren naar deze netwerkorganisaties. De ambtelijke inzet heeft vooral een inhoudelijke reden: vaak bestaat de samenwerking er mede uit dat provinciale ambtenaren rondom specifieke onderwerpen samenwerken in netwerkorganisaties.

Het vijfde instrument dat in de interviews naar voren is gekomen is *beleid*, o.a. op het gebied van verkeer en vervoer. Van dit laatste instrument is het de vraag in hoeverre dit een hard instrument is, aangezien het aannemelijk is dat het beleid van de provincie legitimiteit en invloed ontleent aan andere 'harde' instrumenten, zoals financiering en wettelijke taken en bevoegdheden. Hierop wordt verderop in deze paragraaf 6.2.2 nog ingegaan. Toch spraken twee respondenten specifiek over beleid, waardoor beleid wellicht een vermelding als hard instrument verdient, los van de andere instrumenten (Willem, rr. 122-124; 120-132, 171-188, 292-318).

5.4.2. Soft power

Waar bij 'hard power' de respondenten behoorlijk eensgezind waren in de instrumenten die zij noemden, is het beeld bij 'soft power' wisselender. Toch is het ook bij de zachte instrumenten mogelijk om deze in een aantal veel voorkomende instrumenten te clusteren.

Het meest genoemde instrument is het vermogen dat de provincie als regionale overheid heeft om *partijen samen te brengen* die in een samenwerking kunnen werken aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daniël van de provincie vertelde over 'aanjaagwerk' dat de provincie verricht heeft voor de totstandkoming van het Leiden Bio Science Park:

> *"De organisatie daar, daar moest in Leiden een Bio Science Park-stichting komen voor mensen die daar aan de gang wilden. En de verbinding met de universiteit met: wie heeft zin om daar echt ondernemerschap op toe te passen en wat is daar voor nodig en kunnen grote bedrijven geïnteresseerd worden om daar aan verbonden te zijn en eventueel ook op het Bio Science Park terecht te komen? Dat is gewoon heel veel, ik noem het maar even 'aanjaagwerk' verricht." (rr. 112-117).*

Een tweede zacht instrument van de provincie kan worden samengevat in '*faciliteren*'. Het woord 'faciliteren' werd door een aantal respondenten veel genoemd en komt er kort gezegd op neer dat de provincie probeert op de behoeften van bedrijven en andere partners in te spelen. Anna van de Greenport WO maakte dit nog specifieker en sprak over 'faciliteren als vrije actor'. Daarmee bedoelde ze dat

> *"Faciliteren moet je niet vertalen als 'u vraagt, wij draaien', of 'ik doe mijn portemonnee open'. Nee, faciliteren in de breedste zin van het woord. Dat kan soms met materiaal en met euro's en mensen zijn. Maar het kan ook zijn: we geven de ruimte om een bepaald aantal dingen te verkennen en dan doen we zelf een klein stapje terug. Faciliteren echt als vrije actor. En dat kan je nooit alleen doen. En dat zie je bij de EPZ en bij de Greenport. Ik ben natuurlijk ook facilitator. (...)" (rr. 218-227).*

In dit citaat is duidelijk dat Anna met faciliteren ook verwijst naar harde instrumenten als financiering, personele inzet door de provincie en materiaal. Ze verwijst echter ook naar een onafhankelijke rol als verbinder van partijen. Volgens Anna kan die rol niet door een provincieambtenaar worden vervuld, omdat die provincieambtenaar uiteindelijk toch (de schijn tegen zich heeft om) de belangen van de provincie te dienen.

Ten derde benoemen Daniël en Ruben van de provincie het belang van communicatie en argumentatie als hard instrumentarium ontbreekt. Dat maakt argumentatie en het beïnvloeden van de beeldvorming een zacht instrument dat de provincie kan inzetten om haar doelen te bereiken. Ruben en Daniël vertelden over de casus van de vestiging van Decathlon, waar de provincie haar harde instrumentarium heeft ingezet om te voorkomen dat deze sportwinkel zich aan de rand van Schiedam of Den Haag zou vestigen. Ruben zeg daarover het volgende:

> *"Dit is denk ik een uitzondering voor het economisch beleid: voor een heel groot deel hebben we die instrumenten juist helemaal niet. Dan hangt het meer af van de argumentatie." (rr. 525-527). En iets later: "In dit geval hebben we een stok achter de deur, maar in heel veel gevallen hebben we dat niet. En dan, en daar moeten we denk ik nog wel slimmer in worden, als we dan datzelfde spelletje willen spelen, dan moet het meer in de beeldvorming." (rr. 536-538).*

Een vierde instrument is *bestuurlijke steun uitspreken* voor bepaalde plannen en ontwikkelingen. Thomas van de provincie stelt dat de provincie relatie weinig ('harde') instrumenten heeft om bedrijven aan te trekken, maar dat het wel helpt om bestuurlijke steun uit te spreken over de komst van bepaalde bedrijven:

> *"We hebben geen grote zak geld. Je kan in de vergunningsverleningsfeer organiseren dat de trajecten soepel lopen, dat kan iedereen. En de wet- en regelgeving veranderen we ook niet in Nederland, niet zó althans. Dus we beschikken niet over instrumentarium om te zeggen: nou ja, weet je, als wij nu even dit en dit organiseren dan worden de condities wel geweldig. Maar je kan wel bestuurlijk laten zien dat je het belangrijk vindt, je kunt je steun uitspreken." (rr. 221-225).*

Ten vijfde kan de provincie *problemen en vraagstukken agenderen* bij bedrijven, bijv. door het goede voorbeeld te stellen door als provincie voor te lopen in een bepaalde ontwikkeling. Thomas zegt daarover het volgende:

> *"En ik denk dat wij de rol kunnen spelen dat wij daar voorloper in zijn als provincie en dat we ook agenderen. Ons directe belang is wat beperkter; we hebben een wat meer langere termijn belang.." (rr. 257-265).*

Hier beschrijft Thomas niet alleen een instrument van de provincie, maar ook een bepaalde rol die de provincie vervult. Dit komt in meer detail aan de orde in § 5.4.3. Ook valt in dit citaat het regionale overziende karakter die de provincie als middenbestuur heeft op. Volgens Thomas kan de provincie daardoor op de langere termijn kijken dan gemeenten en individuele bedrijven.

Lobby en netwerkkracht is het zesde zachte instrument van de provincie. In het verlengde van bestuurlijke steun uitspreken, neemt de provincie ook zitting in diverse overlegorganen (bijv. subregionale overlegorganen als Zuid-Holland-Zuid) en netwerkorganisaties. Daarin kunnen provinciebestuurders samen werken met bestuurders van bedrijven, kennisinstellingen en gemeenten rondom bepaalde thema's. Yvonne:

> *"Als je ziet dat er duizend bloemetjes bloeien, als je ziet dat organisaties alleen maar aan het praten zijn met elkaar, benoem het! En dan heeft de provincie vaak ook nog een sturende rol omdat ze iets financiert, of ergens in een bestuur zit." (rr. 216-218).*

Eveneens vergelijkbaar met de agenderingsfunctie van de provincie is het b*emiddelen tussen samenwerkingspartners* vanuit een 'regionale bril'. Anna van de Greenport WO noemt het zo:

> *"Dus wat heb ik met de provincie van doen? De provincie is dus één van de veertien overheidspartners, de gedeputeerde is voorzitter en ik heb het voordeel al aangegeven: zij zitten daarbij ook vanuit een bovenregionaal karakter en kunnen helpen sturen of kunnen juist helpen bemiddelen. " (rr. 39-46).*

Tenslotte worden ook het *delen van kennis* (Martijn, rr. 391, 392; Valentijn, rr. 114-118) en het uitoefenen van '*uitvoeringsmacht'* (Martijn, rr. 391, 392) genoemd als 'zachte' instrumenten.

5.4.3. Dynamiek tussen harde en zachte instrumenten

In bovenstaande paragrafen is besproken welke instrumenten de provincie tot haar beschikking heeft om invloed uit te oefenen op de samenwerkingsrelaties en op die manier de regionale economie te bevorderen. Hoewel de

provincie een aantal (wettelijk geregelde) 'harde' instrumenten tot haar beschikking heeft, valt op dat de respondenten de nadruk leggen op de zachte instrumenten. Centraal in de inzet van het instrumentarium van de provincie staat dan ook het functioneren van het netwerk. Zowel de harde als de zachte instrumenten zijn bedoeld om relevante stakeholders in de vorm van een zo gelijkwaardig mogelijk netwerk samen te laten werken. Uiteindelijk zijn zowel de harde als de zachte instrumenten bedoeld om mensen in het netwerk bij elkaar te brengen en samen te werken aan oplossingen voor het stimuleren van de regionale economie.

De harde instrumenten (financiering, vergunningverlening, ruimtelijke ordening) en de zachte instrumenten (bedoeld om netwerken te bouwen en te onderhouden), lijkt sprake van onderlinge afhankelijkheid. De zachte instrumenten ontlenen hun kracht aan de harde instrumenten. Omdat de provincie middelen heeft om ondernemers financieel te ondersteunen en omdat de provincie voor veel economische activiteiten een formele taak of bevoegdheid heeft om gebiedsplannen aan te passen en vergunningen al dan niet te verlenen, is de provincie voor zowel gemeenten, bedrijven als kennisinstellingen een belangrijke gesprekspartner. Het is immers maar zeer de vraag in hoeverre gemeenten, bedrijven en evt. ook kennisinstellingen bereid zouden zijn met de provincie in gesprek te gaan, laat staan mee te gaan in de eisen en wensen van de provincie, als de provincie niet financieel zou kunnen ondersteunen en geen cruciale bevoegdheden zou hebben om economische activiteiten mogelijk te maken. Daniël van de provincie vatte dit treffend samen aan het einde van het interview:

> *"Je hebt echt wel instrumentarium nodig, anders word je een clubje van processen en goede bedoelingen die niet in feite kan acteren op het moment dat er ook echt een keuzemomenten voor gemeenten aan de orde is. Doe nou stad A of stad B, gaan we samenspannen, gaan we voor de goede schaal, gaan we voor het goede instrumentarium. En dan moet je wel je rol kunnen spelen. En dat lukt met wat we nu hebben vrij aardig, vind ik, maar dat moeten we ook wel in de toekomst kunnen blijven doen." (rr. 655-660).*

Deze dynamiek tussen harde en zachte instrumenten is niet nieuw. In hoofdstuk drie is reeds beschreven dat Stoker (2011) stelt dat zowel de harde als de zachte instrumenten nodig zijn en het gevaar bestaat dat in wat Stoker 'community governance' noemt teveel wordt geleund op zachte instrumenten. Deze zachte instrumenten zijn vaak minder overtuigend als daar geen harde instrumenten tegenover staat. Andersom werkt deze afhankelijkheid ook: de harde instrumenten zijn zonder de zachte instrumenten minder effectief. Dit kan te maken hebben met het unieke krachtenveld waarin de provincie Zuid-Holland opereert, zoals reeds behandeld in § 5.2. Als de provincie alleen haar harde instrumenten zou inzetten en daarmee een hiërarchische positie in zou nemen t.o.v. gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen, dan zou dat zonder enige twijfel ten koste gaan van een goede relatie met deze partners. De provincie is voor het stimuleren van de regionale economie afhankelijk van andere partijen en kan het zich dus niet permitteren om de relatie met haar samenwerkingspartners onder druk te zetten. Bovendien wordt het daarmee aannemelijker dat grote gemeenten en bedrijven hun heil elders zoeken: grote bedrijven kunnen verhuizen en grote gemeenten kunnen proberen de provincie te passeren en direct met bedrijven en de rijksoverheid zaken te doen (zie § 5.2).

Een derde opmerking over het instrumentarium van de provincie gaat over *verkokering*. Er is reeds besproken dat verschillende respondenten spreken over verkokering binnen de rijksoverheid, de provincie en gemeenten. Deze verkokering lijkt zich ook af te tekenen in de instrumenten van de provincie. De wettelijke taken van de provincie op het terrein van ruimtelijke ordening, infrastructuur, milieu, natuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur zijn intern belegd binnen disciplinaire afdelingen. Eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld dat regionale economie geen op zichzelf staande kerntaak van de provincie is, maar verweven is in diverse beleidsdomeinen. Elk van deze beleidsdomeinen heeft voor de uitvoering van de kerntaken in meer of mindere mate harde instrumenten tot zijn beschikking. Deze beleidsdomeinen hebben ook hun eigen logica, wat ertoe leidt dat een vraagstuk dat zuiver vanuit ruimtelijke ordening wordt bekeken anders wordt beoordeeld van wanneer het (ook) vanuit een regionaal-economisch perspectief wordt bekeken. De disciplinaire structuur van de provinciale organisatie lijkt weliswaar logisch voor het uitvoeren van de hierboven beschreven wettelijke taken en bevoegdheden, maar het beleidsdomein regionale economie heeft een sterk integraal karakter. Omdat de provincie geen harde instrumenten heeft voor regionale economie, lijken de harde en zachte bevoegdheden zich te verdelen over verschillende afdelingen, waarbij de afdeling Economische Zaken (verantwoordelijk voor het stimuleren van de regionale economie) enkel zachte instrumenten tot haar beschikking heeft en voor de harde instrumenten afhankelijk is van andere afdelingen.

Ten vierde gebruikt de provincie soms zachte instrumenten om partijen met elkaar te verbinden en nader tot elkaar te laten komen, maar komt niet altijd over de brug met concrete maatregelen en de inzet van harde instrumenten. Vincent van de gemeente Leiden beschreef deze situatie, waarbij de provincie in haar communicatie met de gemeente veel nadruk legde op het samenwerken en gezamenlijk tot een oplossing komen voor de kantoorproblematiek, maar stuurde vervolgens wel top down op bepaalde prestatie-indicatoren. Sinds de economische crisis die in 2008 begon, is de vraag naar kantoor- en bedrijfsruimte gedaald of in ieder geval niet meer toegenomen. Deze omslag vereiste ook een kentering van het beleid rondom bedrijventerreinen en kantoorruimte. Decennialang was de grootste uitdaging voor de provincie en de gemeenten om de grote vraag naar ruimte voor bedrijven en kantoren te accommoderen in het dichtbevolkte Zuid-Holland. Sinds de economische crisis van 2008 is de almaar groeiende vraag naar ruimte gestagneerd. Dit betekent dat de provincie haar beleid omtrent ruimtelijke ordening en ruimtegebruik heeft moeten aanpassen, omdat de primaire doelstelling van het beleid moest worden veranderd van 'hoe om te gaan met de groeiende vraag naar ruimte' naar 'hoe de vraag naar ruimte te accommoderen waar daar sprake van is, zonder daarmee teveel overcapaciteit in kantoor- en bedrijfsruimte te creëren'. De provincie realiseert zich terdege dat zij dit vraagstuk alleen in samenspraak met gemeenten, bedrijven en soms ook kennisinstellingen kan oplossen en daarmee zal moeten samenwerken met stakeholders. Vincent beschrijft dat de provincie in gesprekken met de gemeente Leiden (en wellicht ook met andere gemeenten) zei te willen samenwerken om een aanpak te verzinnen om dit ruimtelijke vraagstuk op te lossen. Hier zet de provincie sterk haar zachte instrumenten in en treedt als gelijkwaardige netwerkpartner op. Vincent beschrijft echter dat de provincie vervolgens wel vrij star is in het hanteren van bepaalde harde normen als het gaat om plancapaciteit voor kantoor- en bedrijfsruimte en weinig begrip heeft voor de vraag naar meer ruimte die op bepaalde zogeheten 'hotspots' wel degelijk bestaat.

Tot slot kunnen juridische instrumenten het vermogen van het netwerk om tot gezamenlijke afspraken te komen verkleinen. Vincent van de gemeente Leiden beschreef de situatie dat de gemeente en de provincie met elkaar om tafel gaan om te spreken over een oplossing voor het realiseren van nieuwe kantoor- en bedrijfsruimte. Omdat daarmee de totale plancapaciteit in de provincie Zuid-Holland toeneemt en de provincie een beleid voert om de totale plancapaciteit in Zuid-Holland niet verder te laten stijgen, zal elders plancapaciteit moeten worden geschrapt. Hoewel de provincie en gemeente Leiden bereid waren hierover met elkaar in gesprek te gaan, kon de provincie weinig voor de gemeente betekenen, omdat zij eerder met andere gemeenten bestuursakkoorden had gesloten die de manoeuvreerruimte van de provincie danig inperkten.

5.5. De schaal van bestuur is nooit perfect

In de inleiding is reeds genoemd dat een belangrijke aanleiding voor het doen van dit onderzoek is de voortdurende discussie over de meerwaarde van de provincie en, in het verlengde daarvan, de legitimiteit van de provincie. De eerdere pogingen van het kabinet, waaronder Rutte I (zie historisch kader), om een provinciale herindeling door te voeren, wordt door respondenten inhoudelijk gezien als een vruchteloze en zinloze discussie ervaren. Diverse respondenten zeggen dat de schaal van bestuur nooit perfect is, omdat deze per vraagstuk verschilt. Daardoor worden partijen afhankelijk van elkaar voor de oplossing van deze vraagstukken. Ruben van de provincie verwoordde dat het duidelijkst:

> *"Dat zoeken naar de ideale schaal is een zinloze exercitie, want er is niet één ideale schaal voor bestuur. Dat hangt af van de vraagstuk. Je zult altijd te maken hebben met overheden die moeten samenwerken." (rr. 161-164).*

Hoewel niet expliciet door de respondenten genoemd, kan uit het grote aantal samenwerkingsrelaties en netwerkorganisaties worden afgeleid, elk met eigen doelen en elk opererend op andere (schaal)niveaus, dat de inhoudelijke opgaven op het gebied van regionale economie zich op verschillende niveaus afspelen. De respondenten in dit onderzoek geven daarmee aan dat niet zozeer de schaal van bestuur onderwerp van studie zou moeten zijn, maar eerder de onderlinge afhankelijkheden tussen organisaties en actoren. Diverse respondenten besteden veel aandacht aan het belang van samenwerking. De schaal van bestuur, die in veel eerdere rapporten, beleidsplannen en hervormingen centraal stond, wordt niet interessant gevonden als middel om de regionale economie te kunnen stimuleren.

5.6. Hoe ziet de samenwerkingsrelatie van de provincie Zuid-Holland met relevante actoren eruit?

Eén van drie aspecten waarop de slagvaardigheid van de provincie in het stimuleren van de regionale economie is gemeten, is de samenwerkingsrelatie met andere organisaties. In de inleiding is al vastgesteld dat dat de provincie voor het stimuleren van de regionale economie samenwerkt met diverse partijen. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen op het gebied van de samenwerkingsrelatie met de belangrijkste samenwerkingspartners van de provincie, waaronder gemeenten en netwerkorganisaties.

5.6.1. Onderlinge verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid

Uit de interviews blijkt dat het dat het netwerkparadigma, zoals Rhodes (1999) en Stoker (2011) het beschrijven, waarbij dus uitwisseling van middelen en goederen centraal staat, veruit het meest zichtbaar is in de interviews met de respondenten. Daarbij besteden vrijwel alle respondenten aandacht aan het belang van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie onderling en met de provincie. Zo sprak Anna van de Greenport Westland-Oostland over

> *"In die hoedanigheid zijn niet alle greenports hetzelfde georganiseerd, maar dit is een triple helix-netwerk. Daarbij zitten de gemeenten en de provincie in het netwerk op hetzelfde niveau en zitten en zijn dus niet de baas of de grootste, maar zitten op een gelijkwaardige lijn." (rr. 18-21).*

Anna relateert de gelijkwaardigheid van de onderlinge verhoudingen tussen de samenwerkingspartners aan de wijze waarop de Greenport WO is georganiseerd: het is een netwerkorganisatie waarin verschillende partners die allen belangrijk zijn voor de transformatie van de tuinbouwsector bij elkaar komen. Deze partners zijn binnen de Greenport WO gelijkwaardig, d.w.z. dat ze samen proberen te werken aan de toekomst van de Greenport. Daarbij besteedt Anna aandacht aan de 'cross-overs' die mogelijk zijn tussen de tuinbouwsector en kennisinstellingen. Volgens Anna kunnen nieuwe producten en technieken die ontwikkeld worden in bijv. de universiteit van Wageningen of de Universiteit Leiden goed worden getest en uitgerold in de tuinbouwsector. Daarvoor is het belangrijk dat alle partijen op gelijkwaardige basis met elkaar samenwerken.

5.6.2. Onderhandelingsprocessen en afhankelijkheidsrelaties

Rhodes (1999) en Stoker (2011) stellen dat onderhandelen nodig is in het netwerkparadigma. Deze onderhandelingsprocessen zijn op verschillende plaatsen in de interviews te herkennen. Daarin valt in de eerste plaats op dat Daniël van de provincie niet spreekt van het uitwisselen van middelen middels onderhandelen, maar 'met elkaar minder organiseren'. Daarmee verwijst hij naar het beleid van de provincie om de voorraad kantoorruimte in de provincie te verkleinen. Daniël:

> *"En bovendien het samenwerken tussen gemeenten in tijden van economische groei is veel makkelijker, want de ene keer gun ik jou eventjes als buurman wat, terwijl nu, in een transformatie, is het ook met elkaar minder organiseren: minder detailhandel, minder kantoorlocaties. (...) Daar zullen gemeenten veel moeilijker uitkomen, omdat het dan is: wie is er nou aan de beurt?" (rr. 293-299).*

Hij beschrijft dat in de eerste tien jaar van deze eeuw tot 2008 er altijd een grote behoefte was aan meer ruimte voor kantoren en bedrijven. Door de economische crisis, het trage economische herstel én structurele veranderingen in de economie is het de verwachting van de provincie dat er in de toekomst minder kantoor- en bedrijfsruimte nodig zal zijn, o.a. omdat door de opkomst van internet economische activiteiten minder plaats- en tijdgebonden worden. Omdat grondexploitatie voor gemeenten een belangrijke inkomstenbron is en bovendien een erg zichtbare en voelbare meerwaarde van de gemeenten vormt (de impact op het landschap en de regionale economie kan immers groot zijn), is het voor veel gemeenten lastig om niet, of slechts beperkt, nieuwbouw te kunnen realiseren. Dat heeft zijn weerslag op de samenwerkingsrelatie: in een tijd waarin gemeenten veel nieuwe

bouwgrond kunnen exploiteren, is het eenvoudiger om onderling te onderhandelen over welke gemeente welke bedrijventerreinen mogen bouwen. Nu de economische ruimte hiervoor beperkt is, moeten gemeenten meer 'pijn verdelen', waardoor gemeenten minder snel geneigd zijn elkaar ruimte te geven in de onderhandelingsprocessen ('gunnen'). Ook spreken Willem van het Netwerk Zuidelijke Randstad, Max, Daniël en Ruben van de provincie en Vincent van de gemeente Leiden over 'gunnen' als een voorwaarde voor samenwerking in het netwerk. Daarmee bedoelen de respondenten dat samenwerkende partijen bereid moeten zijn om 'te geven en te nemen'.

Hoewel Rhodes (1999) en Stoker (2011) onderhandeling noemen als een belangrijk middel om tot overeenstemming te komen in een netwerksamenwerking, is Mark van de gemeente Leiden minder euforisch over onderhandelen. Hij beschrijft expliciet dat onderhandelen wat hem betreft niet de beste manier is om tot overeenstemming te komen:

> *"En economie was daar onderdeel van, maar mijn contacten liepen toen vooral bij bureau Wonen en daar is wel ontstaan dat je pas resultaat boekt als je samenwerkt. Want we hebben op onderdelen erg onderhandeld, en bij onderhandelen zit je altijd toch wel echt…(…) En toen merkte ik: onderhandelen, dat klinkt wel aardig, maar het is niet echt productief. (…) De uitkomsten zijn daardoor minder stevig. (…) Dus die onderhandelingsposities, dan is er meestal wel één winnaar en één verliezer, die werken niet." (rr. 423-437).*

In plaats daarvan beschrijft Mark diverse malen in het interview de samenwerking met de provincie als één waarbij de gemeente Leiden en de provincie 'samen optrekken' (rr. 209-210). Ook Willem van het NZR noemde gedeelde opgaven en belangen als belangrijkste drijver voor de samenwerking:

> *"Iedereen heeft allemaal potjes en een projectje zus en een projectje zo en we gaan beleid ontwikkelen, maar eigenlijk zijn dat allemaal druppels op een gloeiende plaat als je dat niet combineert met elkaar. Dus van een paar kleinere potjes een grotere pot maken. (…) Op het moment dat je een grote pot met geld hebt en je pakt het belangrijkste en je draait aan de belangrijkste knoppen dan wordt het ineens erg interessant." (rr. 108-114).*

Dit is een belangrijke nuance in de netwerktheorie v.w.b. onderhandelingen. Onderhandelen is volgens deze respondenten dus niet een medium waarmee individuele belangen en middelen van samenwerkende organisaties worden uitgewisseld, maar eerder het op zoek gaan naar gedeelde belangen en waarden.

Zoals Rhodes (1999) beschrijft, zijn vertrouwen en een duidelijke onderlinge communicatie in dit samenwerkingsproces onontbeerlijk. Max van de provincie, Martijn van de MRDH, Vincent en Mark van de gemeente Leiden hechten daar in de interviews veel waarde aan. Martijn:

> *"Het blijft mensenwerk. Je hebt met heel veel mensen te maken. Dat is heel belangrijk. Je moet veel afstemmen. Daardoor ontstaat makkelijk ruis. Je moet veel blijven*

communiceren, uitleggen wat en waarom je iets doet en checken of iedereen erbij is." (rr. 63-65).

Aan de basis van elke samenwerking ligt de vraag waarom bepaalde partijen met elkaar om tafel zouden gaan en zouden samenwerken, waarom zij zouden onderhandelen en zich aan afspraken zouden committeren. Rhodes (1999) en Stoker (2011) noemen onderlinge afhankelijkheid tussen actoren als de drijver voor samenwerking. In de interviews komen twee bevindingen duidelijk naar voren. In de eerste plaats lijkt er consensus onder de respondenten te zijn over het bestaan van gezamenlijke opgaven. Daniël van de provincie, Vincent van de gemeente Leiden en Richard van het ministerie van BZK beschrijven het duidelijkst de onderlinge afhankelijkheden van partijen die samenwerken vanwege de gezamenlijke (beleids)doelen en gedeelde maatschappelijke vraagstukken. Richard beschrijft de rol van zijn ministerie als systeemverantwoordelijke. BZK ziet de noodzaak van samenwerkende lokale en regionale overheden samen met andere organisaties (bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijk middenveld). Richard:

"Je ziet wel dat in trajecten als Agenda Stad en een aantal andere programma's de werelden van lokaal en vooral regionaal en stedelijk bestuur veel dichter bij elkaar komen, omdat ze elkaar nodig hebben om die opgaven aan te pakken." (rr. 319-322).

Ook de provincie ziet hierin een belangrijke rol. De provincie probeert bij haar samenwerkingspartners de gezamenlijke opgaven op de agenda te zetten en hen te bewegen actie te ondernemen om die opgaven te verwezenlijken. De provincie maakt daarbij gebruik van haar beleidsprioriteiten, zoals de transformatie van het Havenindustrieel Complex en de tuinbouwsector, de uitdagingen op het gebied van 'werklocaties' (beperkte plancapaciteit, hierboven beschreven) en het stimuleren van nieuwe (kennisgedreven) economische bedrijvigheid.

De tweede bevinding is praktischer van aard. Eén respondent noemt expliciet de verdeling van bevoegdheden als reden voor de onderlinge afhankelijkheid van partijen. Martijn van de MRDH verwoordde het zo:

"De provincie heeft zijn eigen bevoegdheden en beleid. Dat is hun goed recht. Alleen heeft de provincie de gemeente hard nodig om het beleid uit te voeren, ook als het om economische vernieuwing gaat. Economie zit in gemeenten. Zij gaan over veel zaken die daarmee te maken hebben, zowel formeel in de bestemmingsplannen als door de contacten die ze hebben." (rr. 364-367).

Het is dus niet alleen het besef dat partijen van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van 'inhoudelijke' opgaven, maar de verschillende partijen hebben elk ook een rol te vervullen in het realiseren van individuele belangen en de gezamenlijke opgaven. Hierbij kan gedacht worden aan de bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening die zowel de provincie als de gemeenten hebben. Beide partijen zijn daarbij van elkaar afhankelijk en zullen dus moeten samenwerken.

5.6.3. Politieke processen in de onderlinge samenwerking

In de samenwerkingsrelaties tussen de provincie en haar partners zijn diverse politieke processen zichtbaar. Zo valt op dat er sprake is van onderlinge competitie. Willem beschrijft vanuit zijn positie binnen de NZR de dynamiek

tussen de gemeenten Rotterdam en Den Haag, de provincie en diverse regionale samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland. Hij beschrijft dat de twee grote steden Rotterdam en Den Haag en de provincie voortdurend als grote spelers in het krachtenveld zich in een krachtenmeting om de macht tot elkaar verhouden:

> *"Ik heb vorig jaar een heleboel mensen horen zeggen: 'ja, maar het is toch een logische rol van de provincie om daar zorg voor te dragen?' Het punt is: het heeft te maken met elkaar gunnen en elkaars posities een rol geven en niemand gunt elkaar het licht in de ogen." (rr. 190-193).*

In § 5.2 is dit krachtenveld reeds toegelicht. Yvonne van IQ legt vervolgens het verband tussen de interne verdeeldheid tussen de steden en de rol van de provincie in het netwerk. Zie hiervoor ook § 5.3.3 over de rollen van de provincie en de naar haar mening onduidelijke rol die de provincie heeft in diverse samenwerkingsverbanden (rr. 272-309).

Diverse andere respondenten besteden aandacht aan het verschil tussen een cultuur van competitie en concurrentie enerzijds en een cultuur van wederkerigheid anderzijds. De respondenten zijn eensgezind over de wenselijkheid van een cultuur van wederkerigheid, maar noemen wel voorbeelden van en cultuur die als marktsamenwerking getypeerd kan worden. Zo beschreef Willem van de NZR het ontstaan van de MRDH en de manier waarop de provincie volgens hem daarmee is omgegaan:

> *"Eén van de dingen is dat de oprichting van de MRDH mede het gevolg is van het feit dat Den Haag en Rotterdam in toenemende mate gefrustreerd waren over het feit dat het gebied niet vooruit kwam. (...) En de provincie interpreteert natuurlijk in het begin heel erg als: ze gaan onze rol overnemen in een groot deel van het gebied en wat blijft er dan nog voor ons over." (rr. 201-208).*

Willem beschrijft hier een situatie waarbij de twee grote steden de MRDH hebben opgericht om meer grip te krijgen op bevoegdheden die anders bij de provincie belegd zouden zijn. De MRDH heeft immers twee kerntaken: veruit de grootste taak is vervoersautoriteit (normaliter een taak van de provincie) en daarnaast probeert de MRDH de (boven)lokale economie te stimuleren. Regionale economische ontwikkeling is sinds het bestuursakkoord ook een taak van de provincie (VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Rijksoverheid, 2011). Willem maakt zijn verhaal af door te zeggen dat:

> *"En dan was mijn verhaal altijd: de MRDH gaat niet alles doen. De MRDH heeft ook niet op alles letterlijke taken, bevoegdheden en middelen. En de MRDH is qua aantal inwoners een grote speler. Maar qua gebied zit er ook nog wat meer omheen waar juist de provincie beter in zit. Ja en daar moet het dus om gaan: om de complementariteit. De één is wat beter in het ene en de ander is wat beter in het andere." (rr. 208-212).*

Ook Hans van het ministerie van Economische Zaken beschrijft een situatie waarin steden in Zuid-Holland elkaar beconcurreren. Hij vindt dat onwenselijk:

> *"Maar je moet misschien eens kijken: waar kunnen we elkaar versterken, in plaats van beconcurreren." (rr. 347-348).*

Tenslotte beschrijft ook Mark van de gemeente Leiden dat hij niet onderhandelde, maar samen met de provincie optrok om te kijken hoe de gemeente en de provincie beide kunnen profiteren van samenwerking, bijv. door elkaar te helpen bij het werven van Europese subsidies (rr. 31-33).

Een andere bevinding is het belang dat verschillende respondenten hechten aan het vermogen van netwerkpartners om niet in individuele belangen, maar juist in regionale belangen te denken. Vanwege de vele actoren en de verwevenheid van de Zuid-Hollandse economie is het vooropstellen van de regionale belangen niet vanzelfsprekend. Sommige respondenten noemen de bijzondere positie van de provincie als regionale overheid die de bovenlokale belangen kan behartigen, terwijl anderen het meer in het algemeen het belangrijk vinden dat alle partners in het netwerk niet alleen de individuele belangen, maar ook de grotere, regionale belangen voor ogen houden in de samenwerking. Richard van het ministerie van BZK beschrijft dit vanuit de rol van zijn ministerie als systeemverantwoordelijke:

> *"Ik denk uiteindelijk dat: er moet iets veranderen aan het systeem, maar wat we niet moeten vergeten is dat het heel belangrijk is dat er bestuurders zijn die in staat zijn om, dat klinkt heel erg als een cliché, maar het is wel erg waar, om te verbinden, om over de grens heen te werken, te denken en te doen. Die in staat ook zijn om de mensen die wel heel erg binnen die grenzen denken, om die mee te nemen in bijv. 'hoe werk je regionaal samen?', 'hoe zorg je ervoor dat de belangen van jouw gemeenschap ook vertegenwoordigd zijn in een groter verband?'" (rr. 155-164).*

In dat verband noemen Martin en Hans van het ministerie van EZ de samenwerkingsconstructie van de Drechtsteden succesvol, omdat daar 'bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming' op één niveau is geharmoniseerd. Daardoor werken de deelnemende gemeenten enerzijds als een netwerk en anderzijds is er sprake van een bepaalde overdracht van bevoegdheden van de gemeenten naar de overkoepelende organisatie van de Drechtsteden (rr. 36-66).

De provincie kan volgens de respondenten een belangrijke rol spelen in het creëren van wederzijdse commitment van gemeenten en andere actoren. Daniël van de provincie beschrijft een cultuur die op wederkerigheid is gebaseerd:

> *"Die is heel anders dan de samenwerking tussen gemeenten onderling. Dat is van: willen we wat met elkaar en oké, dan hebben we een mooi ontwikkelbeeld. Komen we dan zakelijk stap voor stap verder. En als we dan niet willen, dan stopt gewoon even die samenwerking." (rr. 443-446).*

Toch zijn er ook voorbeelden te noemen van een marktsituatie en een hiërarchische verhouding. Daniël schetst vervolgens wel een verschil tussen onderlinge samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsrelaties waar de provincie onderdeel van uitmaakt. Zodra de provincie deelneemt aan de samenwerking, beginnen de hiërarchische relatie en de netwerkrelatie door elkaar te spelen. Daniël zegt daar het volgende over:

> *"Kunnen wij ook gemeenten verleiden om in die aanpak ook zakelijk gezien mee te gaan? En hebben wij ook het instrumentarium om...? Dat kan ruimtelijk zijn, dan kan verleiden zijn met wat subsidies? Hoe kunnen we nou met elkaar die koek groot maken en ook echt zeg maar maximale potentie benutten? Dat is vaak onze opgave. Dat betekent dat we in ieder geval kaders stellen, ook benoemen wat niet mag." (rr. 449-456).*

In dit laatste citaat beschrijft Daniël dat de provincie gemeenten en andere partners 'verleidt' met o.a. financiële instrumenten als subsidies en door gebruik te maken van de bevoegdheden van de provincie in de ruimtelijke ordening. Op de instrumenten en de wijze waarop die gebruikt worden is reeds ingegaan in § 5.4.

5.6.4. Rol Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten / politieke processen in samenwerking

V.w.b. politieke processen in het stimuleren van de regionale economie vallen een paar zaken op. Ten eerste noemen diverse auteurs de rol van het College van Gedeputeerde Staten (GS) van Zuid-Holland. Richard van het ministerie van BZK noemt bijv. dat het huidige college meer uit is op het leggen van verbindingen tussen partijen en meer op zoek is naar een netwerkrol en minder nadruk legt op de formele bevoegdheden van de provincie en hiërarchie tussen bestuurslagen (rr. 177-185). Ook Martijn van de MRDH noemt het nieuwe college een verbetering t.o.v. het vorige:

> *"In het nieuwe college gaat het beter, maar ze hebben jarenlang een ander soort rol vervuld. Ze hebben twee dingen gedaan. Ze hebben zich heel sterk boven de partijen gezet. 'Wij zijn het hogere bestuursorgaan. Wij vertellen hoe het moet." (rr. 316-319). En verder: "De provincie heeft te veel een positiespelletje gespeeld. Het ging te veel over macht en invloed. Wie heeft de langste? Het gaat te weinig over de inhoud. Waar moeten we naartoe? (...) Netwerksturen moet je ook worden gegund. De provincie had de gunfactor niet meer." (rr. 326-330).*

Martijn van de provincie spreekt ook over een verandering van de koers van het nieuwe college, vooral in de manier waarop het huidige college de samenwerkingspartners benadert en naar buiten communiceert.

Een tweede bevinding is de rol van Provinciale Staten (PS) in het stimuleren van de regionale economie. PS wordt in relatie tot economische ontwikkeling altijd in een negatieve context genoemd, met name omdat de PS het vermogen waarmee de provincie als (gelijkwaardige) netwerkpartner kan optreden ondermijnt. Willem van het NZR brengt de Staten in verband met een hiërarchische rol van de provincie die de samenwerking met o.a. de grote steden bemoeilijkt:

"Of ja dan komen er weer van die statenleden doorheen." (r. 200).

Ook zet hij vraagtekens bij de relevantie van de democratische legitimiteit van de provincie. Volgens hem zou leidend moeten zijn welke partij de meeste meerwaarde kan bieden, los van of die partij democratisch gelegitimeerd is. Martijn van de MRDH trekt de legitimiteit van PS in twijfel:

> *"De provincie doet nu goede dingen, niet dankzij, maar ondanks de Provinciale Staten. Dat heeft met het systeem te maken van getrapte verkiezingen. De Provinciale Staten kiezen de Eerste Kamer. Er wordt een nationale discussie gevoerd. Heb je daar een lokale uitvoering of een Provinciale Staten van?" (rr. 440-444).*

En:

> *"Ja. Is dat erg? Ik weet het niet. Misschien ook wel. Ik denk dat de Provinciale Staten andere waarden voert dan die de gemiddelde kiezer in deze provincie heeft." (rr. 449-450).*

Dit contrast kan ook worden gezien als een voorbeeld van het verschil tussen hiërarchische en netwerksamenwerking, zoals reeds besproken is. Ook de representativiteit van PS wordt ter discussie gesteld door Martijn van de MRDH: volgens hem zijn de plattelandsgebieden in Zuid-Holland meer vertegenwoordigd in PS dan de steden, waardoor PS een weinig stedelijke focus heeft. Het is echter niet alleen PS, maar politieke processen in het algemeen die door de respondenten als belemmering worden gezien, omdat politici altijd een bepaalde achterban moeten bedienen en verantwoording moeten afleggen aan de volksvertegenwoordigers en de media. De netwerkorganisaties functioneren meer in de luwte, op afstand van de politieke processen en kunnen daarom effectiever en gerichter de regionale economie stimuleren.

5.6.5. Het belang van het opbouwen van een goede relatie

Uit de interviews blijkt dat onderling vertrouwen door alle respondenten erg belangrijk wordt gevonden. Mark van de gemeente Leiden vertelde veel anekdotes om zijn argumenten te onderbouwen en zegt over vertrouwen het volgende:

> *"En *** haalde ik heel vaak, wanneer wij een idee hadden, al in een heel vroeg stadium naar Leiden, en gingen dan met de projectontwikkelaar praten, waarbij ***, nou ja, je krijgt bijna wel de verhouding van een good cop en een bad cop. Ik was de aardige man die zei: hier moet je naar kijken. Ondertussen zei ***: je moet niet gelijk enthousiast worden, je moet ze het moeilijk maken, want dan wordt de aanvraag beter. En dat spel, dat kun je alleen spelen als je elkaar vertrouwt en elkaar kent, in de loop der jaren.." (rr. 73-81)*[4].

[4] Op de plaats van *** noemde de respondent de naam van een medewerker van de provincie, wiens naam omwille van de privacy van de betrokkene weggelaten is.

Mark legt hier nadruk op het opbouwen van een goede relatie met samenwerkingspartners, wat veel tijd kost en gedurende de samenwerking moet groeien. De respondenten noemen verschillende aspecten van vertrouwen in de samenwerking met elkaar en met de provincie.

Vertrouwen ontstaat onder andere door veelvuldig communiceren met de samenwerkingspartners. Valentijn van Zuid-Holland-Zuid zegt dat zichtbaarheid van belang is voor het vertrouwen in de provincie. Hij vindt de provincie relatief weinig zichtbaar op het Zuid-Hollandse platteland en stelt dat werkbezoeken van Gedeputeerde Staten (GS) een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van het vertrouwen in de provincie (rr. 317-354). Hij stelt verder dat de wens van twee gemeenten, Leerdam en Zederik, om voortaan tot de gemeente Utrecht te behoren, mede verklaard kan worden door de relatieve onzichtbaarheid van de provincie op het platteland van Zuid-Holland.

Omdat vertrouwen in de samenwerking zo belangrijk is, is het vanzelfsprekend ook belangrijk om situaties die de vertrouwensbasis onder druk kunnen zetten zoveel mogelijk te voorkomen en daar adequaat mee om te gaan. Mark van de gemeente Leiden noemde het belang van het scheiden van verschillende dossiers, vooral als dossiers waarbij de relatie met de provincie gespannen is samen kunnen vallen met andere dossiers. Mark:

> *"Soms schuren dingen, maar dan op andere plekken. En dan moet je dat ook uit elkaar kunnen houden. Er zijn dossiers waar je elkaar de tent uitvecht. (...) Maar dan moet je wel samen bedenken: wat is de invloed daarvan op wat wij nu aan het doen zijn?" (rr. 236-239).*

Hij noemt een geval waarin twee dossiers goedkeuring behoefden van dezelfde gedeputeerde. Daarbij lag één dossier gevoelig bij de provincie, terwijl het andere dossier niet tegen weerstand stuitte. Mark beschrijft dat de gemeente Leiden toen het gevoelige dossier niet heeft ingediend bij de provincie en daarmee 'winst' te behalen op in ieder geval één dossier.

5.6.6. Inhoudelijke opgaven voorop stellen

Richard van het ministerie van BZK, Willem van de NZR en Yvonne van de IQ spreken over de wenselijkheid van '*differentiatie*' om bestuurlijke constructen afhankelijk van de opgaven te maken. Daarmee bedoelen ze dat de inhoudelijke opgaven centraal moeten staan en daar de bestuurlijke constructen op moeten worden aangepast. Willem:

> *"De goede richting is rolvariatie, roldifferentiatie. Dus ga er nou niet prat op dat je democratisch gelegitimeerd bent. Ga er niet prat op dat je middenbestuur bent. Maar ga er praat op dat je vanwege je kennis, je expertise, je positie, van meerwaarde kunt zijn. En pas je instrumentarium daarop aan." (rr. 152-155).*

Richard vindt dat het openbaar bestuur moet worden ontdaan van z'n klassieke indeling en de klassieke grenzen waarbinnen gewerkt wordt. Hij denkt dat overheden minder uniform georganiseerd moeten worden. Als voorbeeld hierbij noemt Richard dat alle gemeenten, ongeacht grootte, de aard van de maatschappelijke problemen of ligging

in Nederland, dezelfde taken en bevoegdheden hebben en in wezen op dezelfde manier worden gefinancierd. Richard plaatst er vraagtekens bij of gemeenten daarmee altijd optimaal in staat zijn om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Volgens hem moeten overheden meer samenwerken met elkaar en met andere belangrijke stakeholders. In de voorgaande paragrafen is reeds besproken dat er diverse politieke processen plaatsvinden in de samenwerking tussen de provincie en haar samenwerkingspartners. Deze politieke processen hebben een weerslag op het vooropstellen van de inhoudelijke opgaven. Hoewel diverse respondenten, Richard voorop, veel belang hechten aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in netwerksamenwerkingen, zijn deze samenwerkingen per definitie politiek. Zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht kent Zuid-Holland diverse grote economische sectoren, loopt de schaalgrootte van de gemeenten sterk uiteen en is de provincie relatief klein t.o.v. grote gemeenten als Rotterdam en Den Haag. Dit maakt het vooropstellen van inhoudelijke opgaven geen eenvoudige opgave, omdat verschillende actoren belang hebben bij het behouden van grote economische sectoren (zoals de haven in Rotterdam e.o.). Het definiëren van wat de maatschappelijke opgaven moeten zijn is daarmee geen eenduidige taak, maar onderdeel van politieke (onderhandelings)processen tussen de provincie, gemeenten, bedrijven, netwerk- en sectororganisaties.

5.6.7. Padafhankelijkheid

Twee respondenten spreken over een zekere padafhankelijkheid die van invloed is op de onderlinge verhoudingen tussen de provincie en haar samenwerkingpartners in het netwerk. Richard van het ministerie van BZK heeft het bijv. over 'ingesleten patronen', waardoor het lastig is voor de partijen in het netwerk om los te komen van de 'individuele deelbelangen', zoals Richard het formuleert (rr. 405-421). Eerder in dit hoofdstuk is al besproken dat in de interviews naar voren komt dat verschillende respondenten het belangrijk vinden dat de netwerkpartners niet alleen de individuele belangen behartigen, maar vooral ook vanuit een regionaal belang redeneren. Vincent van de gemeente Leiden beschrijft daarnaast dat door bestuurakkoorden het lastiger is om met elkaar tot overeenstemming te komen en te onderhandelen over diverse vraagstukken. Dat komt volgens hem omdat de bestuursakkoorden niet alleen een juridische waarde hebben, maar ook een grote politieke lading hebben; het opbreken van een bestuursakkoord ligt politiek gevoelig en gebeurt daarom doorgaans niet. Dat maakt de samenwerking tussen de partijen vanzelfsprekend moeilijker (rr. 439-456). Dit speelt wederom met name op het terrein van ruimtelijke ordening. De provincie maakt formele bestuurlijke afspraken met individuele gemeenten, maar beperkt daarmee haar eigen vrijheid en die van andere gemeenten voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en kantoren. Dat komt, omdat de provincie een beleid voert waarin zij voor heel Zuid-Holland heeft vastgesteld dat de totale capaciteit aan bedrijfs- en kantoorruimte niet zomaar mag stijgen, maar eerst bestaande bedrijventerreinen moeten worden getransformeerd of gerenoveerd.

5.6.8. Triple helix

Diverse netwerkorganisaties zijn triple helix-organisaties, dus samenwerkingsorganisatie tussen de overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarin staat het samenwerken door het delen van kennis en expertise centraal. Anna van de Greenport WO benadrukt het belang van samenwerking in de Greenport WO:

> *"En ik ben van mening dat dit soort clusteraanpak, dus dit soort regionale vraagstukken, los moeten komen van de individuele gemeenten. Dus dat je dit nu juist*

regionaal op moet pakken en dan zeg ik niet honderd procent door de provincie, want de provincie is ook weer een entiteit. Maar samen met elkaar, dus op een aantal onderwerpen op bijv. energiebeleid, of water zelfs op ruimte." (rr. 85-89).

Anna benadrukt niet alleen het belang van samenwerking, maar vooral ook dat die samenwerking moet plaatsvinden in sectorale organisaties, i.p.v. in territoriaal georiënteerde overheden. Ook David van de EPZ, Valentijn van de regio Zuid-Holland-Zuid en Martin en Hans van het ministerie van EZ spreken in soortgelijke bewoordingen over het belang van kennisuitwisseling tussen bestuurders en in triple-helix verband. Hier tekent zich een verschil af met andere samenwerkingsvormen, waaronder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen, noemt Anna het risico van 'handje-klap' bij samenwerkingsverbanden die niet de vorm van een triple-helix hebben.

5.6.9. Verkokering en integraler werken

Relatief veel aandacht wordt in de interviews besteed aan het belang dat overheden *integraler* naar regionale economie kunnen kijken. Daarmee wordt bedoeld dat regionale economie niet alleen een vraagstuk van ruimtelijke ordening is, maar ook bijv. met water, kennis & innovatie, internationalisering gezondheid en welbevinden en logistiek (Anna, Greenport WO). In de noodzaak voor een integrale benadering van regionale economie (en dus niet gescheiden vanuit de klassieke beleidsdomeinen) kan ook een belangrijke meerwaarde van de provincie zitten. Martijn van de MRDH zegt hierover dat er zonder de provincie waarschijnlijk minder integratie van beleidsdomeinen zou plaatsvinden, omdat de provincie als regionale overheid in staat is om relevante actoren rondom economische sectoren bij elkaar kan brengen en samenwerking tussen deze partijen kan bevorderen.

Thomas van de provincie stelt dat de provincie vanuit haar positie goed in staat is om integraal naar een vraagstuk te kijken en dat vanuit een regionale blik te doen (rr. 355-356). Martin en Hans van het ministerie van EZ steken de hand in eigen boezem door te zeggen dat

"Ik denk dat de uitdaging vooralsnog ook aan Rijkszijde, om door die kokers heen te komen en dat zie je rond die city deals heel erg, dat het best lastig blijft om ook een departement als V&J, of OCW, om daar tot een soort integraal pakket te komen wat je samen met de regio's kunt matchen. Niet alleen financieel, ook inhoudelijk, dat je die samenhang weet te vinden." (rr. 393-396).

Aan de andere kant wordt echter ook over 'verkokering' van de provinciale organisatie en de rijksoverheid gesproken. Yvonne van IQ spreekt bijv. over verkokering van de provinciale organisatie: de organisatiestructuur maakt dat afdelingen volgens haar onvoldoende samenwerken (rr. 383-386). Verkokering betekent dat overheden regionale economie niet vanuit verschillende beleidsdomeinen (kunnen) bekijken. Dat is volgens Vincent van de gemeente Leiden een probleem, want de Zuid-Hollandse economie is volgens hem steeds meer met elkaar verknoopt. Vraagstukken vanuit verschillende afdelingen en dus vanuit verschillende beleidsdomeinen benaderen is daarom belangrijk (rr. 496-516; 592-596). Ook Max van de provincie spreekt over de mate waarin de beleidsonderwerpen met elkaar verknoopt zijn. Met name ruimtelijke ordening is voor het stimuleren van de regionale economie een belangrijk beleidsdomein. Nu is het zo dat ruimtelijke ordening en regionale economie

aparte afdelingen zijn, die verschillende afwegingen maken bij hetzelfde vraagstuk. Regionale economie lijkt daarin te moeten concurreren met ruimtelijke ordening. Het zou volgens Max logischer zijn als regionaal-economische belangen leidend zouden zijn en ruimtelijke ordening één van de aspecten is van waaruit naar regionaal-economische vraagstukken kan worden gekeken (rr. 29-46; 92-115).

5.7. Wat betekenen deze bevindingen voor de aanbevelingen uit het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur en het 'Huis van Thorbecke'?

In hoofdstuk twee is de historie van de hervormingen van het middenbestuur in Nederland uitgebreid behandeld. Het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur is de nieuwste paragraaf in de inmiddels omvangrijke verzameling hervormingsplannen voor de provincies. In dit onderzoek heb ik twee ogenschijnlijk tegengestelde paradigma's naast elkaar gezet. Dat is enerzijds de filosofie van het 'Huis van Thorbecke' (hetgeen niet als 'huis' door Thorbecke is bedoeld), met de afzonderlijke bestuurslagen en de decentrale eenheidsstaat die de bestuurlijke inrichting van Nederland kenmerkt. Anderzijds is dat de filosofie van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), waarin de strikt gescheiden bestuurslagen als hindernis voor de samenwerking tussen overheden worden gezien en een appèl wordt gedaan op gemeenten om samen te gaan werken. Het ministerie van BZK moet volgens de studiegroep de 'doorzettingsmacht' krijgen om gemeenten te dwingen (op bepaalde onderwerpen) samen te werken. In deze paragraaf worden enkele bevindingen die direct raken aan deze twee sturingsfilosofieën gepresenteerd. Daarnaast worden de bevindingen die in de voorgaande paragrafen van dit resultatenhoofdstuk zijn besproken.

In de interviews zijn veel elementen herkenbaar die overeenkomen met de analyse en adviezen van de Studiegroep. Zo geven diverse respondenten van de provincie, het ministerie van EZ en de Greenport WO aan dat grenzen arbitrair zijn en niet centraal zouden moeten staan bij de beleidsvorming voor regionale economie.
Ruben van de provincie vindt het zoeken naar de juiste schaal van bestuur een zinloze exercitie, omdat die schaal per vraagstuk en onderwerp verschilt. Martin en Hans van het ministerie van EZ zeggen dat de inhoudelijke opgaven centraal moeten staan, niet de bestuurlijke schaal. De inhoudelijke opgaven bepalen vervolgens op welke schaal en met welke partners kan worden samengewerkt. Anna van de Greenport WO noemt de discussie over de ideale schaal van bestuur een farce. Ook zegt zij dat de vorming van één Randstadprovincie waarschijnlijk zou leiden tot een bestuurlijke subindeling in regio's, die overeenkomen met de huidige provincies Noord- en Zuid-Holland. Dat komt omdat de Randstad als entiteit erg divers is v.w.b. verschillende economische sectoren en veel diverse gemeenten en problemen heeft om bestuurlijk één geheel te vormen. Net zoals Ruben en Daniël van de provincie denkt Anna dat grenzen nooit perfect zullen zijn. Samenwerking tussen partijen is volgens de respondenten kortom altijd onontkoombaar.

Tot op zekere hoogte komen deze bevindingen overeen met het interview met Richard van het ministerie van BZK. Richard besteedt in het interview veel aandacht aan de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten en andere organisaties om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Omdat het ministerie van BZK op inhoudelijk vlak weinig betrokkenheid heeft bij regionale economie (regionale economie is immers een kerntaak van de provincies geworden en op Rijksniveau primair belegd bij het ministerie van EZ), spreekt Richard voornamelijk op systeemniveau over de discussie over bestuurlijke schaalniveaus. Wat hem betreft moeten, net zoals de andere respondenten aangeven, de inhoudelijk opgaven centraal komen te staan, niet de formele verantwoordelijkheden

van een bestuurslaag en de bestuurlijke grenzen tussen gemeenten en provincies. Hij zegt dat zijn ministerie nadenkt over welke regels en bepalingen de 'differentiatie' in samenwerkingsvormen en bestuursvormen in de weg staan en op welke manier gemeenten en provincies meer ruimte kan worden gegeven om zich op bestuurlijk niveau anders te organiseren en op welke manier samenwerking kan worden bevorderd. Daarbij noemt Richard onder meer het aanpassen van de financieringsstructuur van de provincies en gemeenten (Gemeentefonds en Provinciefonds) en het schrappen of wijzigen van al te stringente wet- en regelgeving. Echter, niet alleen structuurinterventies moeten de samenwerking tussen overheden en andere stakeholders stimuleren, het is volgens Richard voor een deel ook een cultuurkwestie. Politici en in mindere mate ook ambtenaren zijn geneigd om te denken in termen van bestuurlijke grenzen. Dat komt in ieder geval voor een deel omdat elke organisatie andere belangen en problemen heeft, maar ook omdat politici democratische verantwoording schuldig zijn aan hun eigen gemeenteraad of Provinciale Staten en het daarom lastig is om de belangen van een regio te behartigen als dat op gespannen voet lijkt te staan met het directe (korte termijn) belang van een individuele gemeente.

Het zal niet verbazen dat de lijn van het interview met Richard veel paralellen vertoont met het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur. In de vorige alinea is beschreven dat veel respondenten, in overeenstemming met de Studiegroep, bestuurlijke grenzen niet zaligmakend vinden en vinden dat de inhoudelijke opgaven centraal moeten staan. Afhankelijk van die opgaven en de relevante stakeholders moeten samenwerkingsrelaties worden gemaakt met belangrijke actoren en gezamenlijk aan een aanpak worden gewerkt. Er zijn echter meer paralellen tussen het rapport van de Studiegroep en de interviews. Net zoals de Studiegroep, is er onder de respondenten een hoge mate van bewustzijn van in het rapport beschreven ontwikkelingen als *regionalisering*, *verstedelijking* en *globalisering*. Ruben van de provincie vraagt zich in het interview bijv. af de Rotterdamse haven als groot containeroverslagpunt in Europa wel stand kan houden als 3d-printen een doorbraak maakt. Ook noemen de respondenten van de provincie de afgenomen werkgelegenheid in de haven, omdat die in hoge mate geautomatiseerd is. De provincie (provincie Zuid-Holland, 2012) noemt in haar beleidsvisie voor de regionale economie verschillende sectoren van de Zuid-Hollandse economie, zoals het havenindustrieel complex en de tuinbouwsector, die wat de provincie betreft een transitie moeten ondergaan. Dit zijn tamelijk traditionele sectoren die in vroeger voor veel werkgelegenheid zorgden, maar door automatisering daalt de werkgelegenheid in die sector al jaren. Bovendien veroorzaken deze sectoren in hun huidige modus operandi voor veel (lucht)vervuiling en nemen ze veel ruimte in beslag in het dichtbevolkte Zuid-Holland. Naast de transitie van deze klassieke sectoren probeert de provincie nieuwe sectoren met hoogwaardige kenniswerkers (bijv. Leiden Bio Science Park) te ontwikkelen en startende ondernemers te ondersteunen.

Het probleem van de *democratische legitimiteit* is eveneens herkenbaar. De Studiegroep noemt als nadeel van (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden de democratische legitimiteit, die bij de individuele gemeenten en de provincie berust. Om samenwerking tussen gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren zijn vanuit de provincie (vaak in samenwerking met gemeenten en ministeries) verschillende netwerkorganisaties ontstaan. Daarnaast zijn er ook intergemeentelijke samenwerkingsorganisaties, zoals de MRDH. Organisaties als IQ, de EPZ en het NZR zijn vaak (grotendeels) publiek gefinancierd en voeren in wezen een deel van de provinciale kerntaak op het gebied van regionale economie uit. Hoewel de provincie vrijwel altijd betrokken is, een samenwerkingspartner is en deze organisaties vaak verantwoording afleggen (over verslag doen van hun

activiteiteten, bestaat er geen directe democratische verantwoording aan een volksvertegenwoordiging, zoals een gemeenteraad of Provinciale Staten. Sterker, diverse respondenten geven aan de politieke processen storend te vinden en het prettig te vinden op enige afstand en met enige autonomie zich over de regionale economie te kunnen ontfermen.

Ook het ministerie van BZK lijkt met het rapport van de Studiegroep aan te sturen op een zekere depolitisering van het regionaal-economische beleid. Het is echter zeer de vraag of dat een wenselijke ontwikkeling is. Vanuit Thorbeckes' model geredeneerd zijn politieke processen inherent aan het systeem dat hij ontworpen heeft; overheden delen taken en bevoegdheden en zijn van elkaar afhankelijk en moeten daarom met elkaar onderhandelen om tot overeenstemming te komen. Dit politieke proces fungeert in Thorbeckes' filosofie als 'checks and balances' van het systeem: hij creëerde een situatie waarin een stabiel machtsevenwicht kan ontstaan die voor een stabiel landsbestuur moest zorgen. Vanuit dat perspectief geredeneerd functioneert het 'Huis' van Thorbecke in Zuid-Holland goed: de macht ligt bij verschillende partijen (in ieder geval Rotterdam, Den Haag en de provincie), die van elkaar afhankelijk zijn en dus met elkaar moeten samenwerken.

De vele samenwerkingsorganisaties in Zuid-Holland markeren ook dat in Zuid-Holland voor een groot deel al gebeurt wat de Studiegroep voor ogen staat: samenwerkingsorganisaties als IQ, NZR, EPZ, MRDH, Drechtsteden, etc. zijn bedoeld om samenwerking tussen belangrijke stakeholders in Zuid-Holland te bevorderen. Verschillende netwerkorganisaties zijn bedoeld als overlegkoepels, waarbinnen de provincie, gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen samenwerken aan één regionaal-economisch beleid. Alle respondenten erkennen het belang van samenwerking. Weliswaar zien zij ook dat de provincie en gemeenten moeten wennen aan de samenwerking in netwerken, maar zij beschrijven ook dat veel van de samenwerkingen steeds beter gaan. Politieke processen zijn daarbij niet weg te denken uit het systeem. Het lijkt een illusie om te denken dat alle overheden en het bedrijfsleven in Zuid-Holland dezelfde belangen hebben. Veel respondenten beschrijven het juist als de belangrijkste rol van de provincie om de samenwerking tussen de vele partijen, met elk andere belangen, te stimuleren en maatschappelijke waarden en regionale belangen in overeenstemming te brengen met (lokale) belangen van individuele actoren.

Veel elementen van het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur zijn dus al zichtbaar in Zuid-Holland. De afgelopen jaren lijkt een uitgebreide infrastructuur te zijn ontstaan die samenwerking tussen belangrijke stakeholders stimuleert en integrale beleidsvorming rondom regionale economie mogelijk maakt. Politieke processen lijken daar integraal onderdeel van uit te maken. In dat opzicht kan de bevoegdheid die het ministerie van BZK voor zichzelf ziet opmerkelijk worden genoemd. Niet alleen Toonen (1987), ook de literatuur en de respondenten in dit onderzoek wijzen erop dat een vruchtbare samenwerking alleen kan slagen bij een goede onderlinge relatie, bij voldoende vertrouwen en een houding waarbij alle partijen open staan voor samenwerking. Het klinkt wellicht effectief als de rijksoverheid samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kan opleggen, maar op basis van de literatuur en de interviews kan worden verwacht dat zo'n samenwerking weinig succesvol zal zijn. Bovendien ontstaat zo ook een situatie waarbij zowel de provincie als het Rijk een rol hebben in gemeentelijke herindelingsprocedures. Het risico daarvan is dat de harde, hiërarchische rol die de rijksoverheid daarmee heeft

delicate regionale samenwerkingsprocessen doorkruist en daarmee het verbindend vermogen van de provincie om samenwerking te bevorderen ondermijnt.

6. Conclusie, aanbevelingen en discussie

6.1. Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komt de hoofdvraag aan de orde: 'In hoeverre is de provincie Zuid-Holland slagvaardig in het stimuleren van de regionale economie van de zuidelijke Randstad?'. Bij de beantwoording van deze vraag worden op geaggregeerd niveau de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk zes in conclusies geformuleerd. Die conclusies tezamen geven aan het einde van dit hoofdstuk een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Op basis van die conclusies worden in § 6.3 vervolgens aanbevelingen geformuleerd. Dit onderzoeksrapport besluit met een aantal kritische reflecties op dit onderzoek, waaronder de onderzoeksmethode en de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

6.2. De hoofdvraag: In hoeverre is de provincie Zuid-Holland slagvaardig in het stimuleren van de regionale economie van de zuidelijke Randstad?

6.2.1. Zuid-Holland heeft een complex krachtenveld

Het vertrekpunt in deze conclusies is, net zoals in de analyse, het krachtenveld in Zuid-Holland. De provincie huisvest de tweede en derde stad van Nederland, Rotterdam en Den Haag. De provincie heeft daarnaast een pluriforme economie met grote economische sectoren als de havens en de tuinbouwsector, maar ook een omvangrijke zakelijke dienstverlening, overheden en diplomatieke instellingen en kennisintensieve bedrijvigheid (bijv. Leiden Bio Science Park). Dit alles, samen met de provincie Zuid-Holland, creëert een politieke constellatie die uniek is in Nederland. De grote steden en de provincie wedijveren om macht en autonomie binnen de provincie, maar hebben elkaar tegelijkertijd nodig, o.a. voor regionaal-economisch beleid. Anders dan in bijv. de regio's Amsterdam en Eindhoven is samenwerking in Zuid-Holland, met zoveel aan elkaar gewaagde krachten en uiteenlopende belangen, lastig. Anders gezegd: Grillitsch (2015) zou Zuid-Holland wellicht omschrijven als een provincie met een hoge institutionele diversiteit, omdat de provincie een grote verscheidenheid aan actoren en economische sectoren kent, die met elkaar verbonden zijn, maar geen natuurlijke overlap vormen. De onderlinge rivaliteit tussen de grote steden en de provincie kan gezien worden als het botsen van lagen in een sociale structuur. Omdat de provincie geen natuurlijk (getalsmatig) overwicht op gemeenten en bedrijfsleven heeft, wordt de autoriteit en meerwaarde van de provincie betwist. De positie van de provincie kan omschreven worden als een 'duale structuur', waarbij veel uitvoerende taken bij gemeenten liggen (Salet et al., 2003). Het risico dat de provincie wordt omzeild, is met name zichtbaar bij de grote steden in Zuid-Holland; zij hebben voor hun lobby bij de regering de provincie niet nodig en hebben direct ingangen bij het Rijk. Andersom laten samenwerkingsverbanden als de Drechtsteden zien dat (middelgrote) gemeenten onder de rook van Rotterdam samenwerken en daarmee een factor van betekenis worden in het krachtenveld dat door de grote steden wordt gedomineerd (zie Salet et al, 2003). Deze context speelt een grote rol in de samenwerking op het gebied van regionale economie in Zuid-Holland. Hoewel diverse respondenten aangeven de politieke processen in dit krachtenveld storend te vinden voor samenwerking op het gebied van regionale econome, zijn ze een fait accompli en daarmee een factor om rekening mee te houden in de samenwerking op het terrein van regionale economie.

6.2.2. Zuid-Holland heeft grote economische uitdagingen

De Zuid-Hollandse economie staat voor een aantal grote uitdagingen. Weliswaar wordt een kwart van het Nederlandse BBP in Zuid-Holland verdiend, de provincie is niet rijker dan andere provincies. Wel neemt de werkgelegenheid is de traditionele economische motoren van Zuid-Holland af. De haven en de tuinbouwsector verwerken enorme volumes, maar voegen weinig economische waarde toe. Bovendien vormen zij een zware belasting voor het milieu en bepalen zij grote delen van het Zuid-Hollandse landschap. De haven moet omschakelen van een op olie gebaseerde petrochemische naar een 'bio-based' industrie. De tuinbouwsector kan eveneens verduurzamen. Nieuwe werkgelegenheid moet worden gezocht in kennisintensieve bedrijvigheid en het ontwikkelen van (creatieve) dienstverlening. Daarbij liggen grote kansen in het benutten van de potentiële 'cross-overs' die de veelzijdige Zuid-Hollandse economie rijk is. Deze transities zijn geen autonoom proces, maar kunnen worden aangejaagd door het inzetten van 'verbindend vermogen' van de provincie en door veel relevante actoren samen te laten werken rondom maatschappelijke thema's.

6.2.3. Samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen is het meest wenselijk

Mede vanwege het complexe krachtenveld zijn in Zuid-Holland intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontstaan, zoals de MRDH. Diverse respondenten laten zich kritisch uit over deze constructie, omdat zij vinden dat de MRDH vooral de belangen van individuele gemeenten behartigt ('handje-klap') en bovendien geen triple-helix samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen is. Triple helix heeft bij verschillende respondenten de voorkeur, omdat daarin verkokering van beleidsdomeinen het best kan worden voorkomen en beleidsterreinen en het best een integrale benadering van regionale economie kan worden bewerkstelligd.

6.2.4. Provincie kan samenwerking stimuleren door gedeelde waarden te benadrukken

Anders dan in de literatuur van het netwerkparadigma gebruikelijk is (zie o.a. Rhodes, 1999, en Stoker, 2011), is 'onderhandelen' tussen actoren in de samenwerking rondom regionale economie niet het basisprincipe. Weliswaar speelt onderhandelen een belangrijke rol, het smeden van samenwerkingsverbanden door op zoek te gaan naar gezamenlijke problemen (bijv. afnemende werkgelegenheid, overcapaciteit kantoor- en bedrijfsruimten) en het vinden van gedeelde belangen tussen gemeenten, de provincie, bedrijven en kennisinstellingen, geeft de provincie een cruciale rol als mediator in de complexe (politieke) samenwerkingsprocessen. Daarbij probeert de provincie 'cross-overs' tussen sectoren en organisaties mogelijk te maken. De gedachte is niet alleen dat actoren van elkaar afhankelijk zijn, maar ook dat door het vinden van cross-overs tussen samenwerkingspartners en tussen economische sectoren de gehele regionale economie sterker wordt. Als regionaal-economische samenwerking in Zuid-Holland gezien wordt als sociale structuur, dan is de rol van de provincie om de verbondenheid tussen de vele institutionele lagen te vergroten en zo het lerend vermogen van de provincie te bevorderen. Een belangrijk verschil met o.a. Rhodes en Stoker is gelegen in de houding van de samenwerkingspartners; samenwerking komt niet tot stand enkel door het uitwisselen van belangen en waarden van individuele actoren, maar door op zoek te gaan naar gedeelde belangen. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in het krachtenveld; Zuid-Holland heeft veel sterke spelers die aan elkaar gewaagd zijn. 'Positiespel' zou leiden tot politieke impasse of er zou geen samenwerking tot stand komen (oftewel het botsen van institutionele lagen (Grillitsch, 2015)). Samenwerking in Zuid-Holland is daarom subtieler dan enkel het uitwisselen van middelen en waarden, zoals Rhodes (1999) omschrijft.

6.2.5. Provincie heeft zowel een hiërarchische als een netwerkrol

In de samenwerkingsprocessen rondom regionaal-economische vraagstukken heeft de provincie een dubbelrol. Enerzijds heeft de provincie een hiërarchische rol d.m.v. wettelijke taken en bevoegdheden, bijv. op het gebied van ruimtelijke ordening (gebiedsplannen), maar zeker ook in de sfeer van vergunningen en bij gemeentelijke herindelingen. De provincie gebruikt daar harde instrumenten (hard power; Nye, 1990, in Stoker, 2011)). Tegelijkertijd is de rode draad in dit onderzoek dat de provincie een cruciale rol heeft in het stimuleren van samenwerking tussen belangrijke actoren voor de regionale economie. Daar heeft de provincie geen wettelijke bevoegdheden, maar wel een formele taak, namelijk het stimuleren van regionale economie. Daarin heeft de provincie een netwerkrol en gebruikt zij zachte instrumenten (soft power, Nye, 1990, in Stoker, 2011), zoals uitvoerig in dit onderzoeksrapport is besproken (bijv. 'verbinden' van samenwerkingspartners, zoeken van gedeelde belangen en waarden). Deze twee rollen kunnen elkaar bijten, maar door samenwerking tussen afdelingen binnen de provincie, een gecoördineerde inzet van harde en zachte instrumenten en goede communicatie naar betrokken partners versterken deze rollen elkaar.

6.2.6. Harde en zachte instrumenten beide nodig

In de eerdere discussies over het middenbestuur was vaak aandacht voor structuurindelingen en het harde instrumentarium als financiering en bevoegdheden. Uit dit onderzoek blijkt echter dat juist het vinden van de goede combinaties van instrumenten, passend voor de specifieke situatie, de effectiviteit van het regionaal-economische beleid beïnvloedt. De provincie heeft diverse 'harde' instrumenten (financiering, bevoegdheden op met name ruimtelijke ordening) en 'zachte' instrumenten ('verbindingskracht', regionale blik, etc.). De zachte instrumenten ontlenen grotendeels hun kracht aan de harde instrumenten. In andere woorden, de provincie zou geen interessante gesprekspartner zijn als zij geen financiering kon verstrekken en geen formele bevoegdheden in economische processen had. De provincie zegt ook voldoende bevoegdheden te hebben om haar taken voor de regionale economie effectief te kunnen uitvoeren. Dit komt overeen met wat Nye (1990, in Stoker, 2011) over 'hard' en 'soft' power zegt: beide zijn nodig om effectief te kunnen zijn. Het uitkleden van de harde instrumenten van de provincie is daarmee een risico voor de effectiviteit waarmee de provincie de regionale economie kan stimuleren. Zoals aan het begin van dit onderzoek is geconstateerd, staat de positie van de provincie als middenbestuur onder druk. Niet alleen hebben hervormingsplannen voor de provincies een zeer lange geschiedenis, ook recentelijk heeft het eerste kabinet Rutte geprobeerd de provincies te fuseren en te hervormen. Hoewel ook die poging niet tot grote structuurveranderingen heeft geleid, houdt de Studiegroep Openbaar Bestuur in haar rapport 'Maak Verschil' een pleidooi voor een beslissende rol van de Rijksoverheid in gemeentelijke herindelingsprocedures. Een dergelijke bevoegdheid van de Rijksoverheid zorgt voor vertroebeling van één van de harde bevoegdheden van de provincie, namelijk de (wettelijke) rol die de provincie heeft in deze procedures. Daarmee is het risico dat de provincie wordt omzeild door grote steden (zoals Salet et al., 2003 omschrijven) groter, hetgeen ook het vermogen van de provincie om zachte instrumenten in te zetten kan ondermijnen. Dit brengt de provincie in een spagaat: enerzijds ontleent zij haar meerwaarde aan de 'luwte' waarin ze opereert, maar anderzijds zorgt die luwte voor de voortdurende vraag over de taken en bevoegdheden van de provincie en haar rol in het openbaar bestuur. Deze roep om verantwoording en het in twijfel trekken van de legitimiteit van de positie van de provincie maakt haar onderhandelingspositie ten overstaan van machtige actoren als Rotterdam en Den Haag zwakker, wat wordt versterkt als haar 'harde' taken en bevoegdheden verder worden versoberd.

6.2.7. Verkokering moet worden tegengegaan en integraal werken bevorderd

Regionale economie is geen op zichzelf staand beleidsdomein, maar heeft sterke overlap met voornamelijk ruimtelijke ordening, maar ook met diverse andere beleidsdomeinen als milieu, natuur en water. Een strategie voor regionale economie kan alleen slagen als de verschillende beleidsdomeinen worden gecombineerd, relevante stakeholders worden samengebracht en de juiste set aan instrumenten worden ingezet. Daarvoor is samenwerking tussen afdelingen *binnen* de provincie en gemeenten en *tussen* provincies, gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen nodig. Deze organisaties zijn echter vaak disciplinair ('verkokerd') ingericht (afdeling ruimtelijke ordening, afdeling milieu, etc.), dus is integratie niet vanzelfsprekend. De afdeling Economische Zaken van de provincie is voor een effectieve beleidsuitvoering afhankelijk van andere afdelingen voor beleid en de juiste inzet van instrumenten; zelf heeft zij nauwelijks harde instrumenten.

6.2.8. Provincie is helikopter met regionale bril

De provincie speelt een rol als 'helikopter' met 'verbindend vermogen', maar dit kan nog verder worden versterkt. De provincie heeft een unieke positie als middenbestuur: zij staat dicht genoeg bij lokale economische vraagstukken om daarop gericht beleid te maken, maar anderzijds ver genoeg om de los te komen van lokale belangen van individuele gemeenten en bedrijven. Zij kan daardoor de regionale economische opgaven definiëren en daarop acteren. Daarnaast is zij in staat om een eigen visie op regionale economie te maken. Vanwege haar middenpositie kan zij daarom de gewenste veranderingen van de economische sectoren begeleiden. Waar de provincie voor moet waken, is om te willen aansturen. Vanwege de complexe netwerkstructuur in Zuid-Holland is het wenselijk dat de provincie bedrijven, gemeenten en kennisinstellingen faciliteert, maar daarbij altijd de gemeenschappelijke publieke belangen en waarden in het achterhoofd houdt. Voornamelijk voor kleine en middelgrote gemeenten kan de provincie helpen bij lobbytrajecten en de aanvraag van subsidies voor lokale initiatieven die de economie versterken. Hierdoor kan de provincie het machtsevenwicht tussen grote en kleinere gemeenten verbeteren (Rotterdam en Den Haag hebben immers zelf voldoende mogelijkheden daartoe).

6.2.9. Final verdict: hoe slagvaardig is de provincie nu echt?

Het unieke, complexe speelveld van regionaal-economische ontwikkeling waarin de provincie Zuid-Holland opereert, kan cynici aanleiding geven om te denken dat de provincie een kleine speler van weinig betekenis is die de regionale economie niet substantieel kan sturen of veranderen. Hoewel dit onderzoek geen effectstudie is, maar gericht is op het onderzoeken van het systeem, de aanpak, de manier waarop de provincie haar taak vervult, lijkt de provincie een waardevolle rol te kunnen vervullen. De provincie biedt meerwaarde door het smeden van samenwerkingsverbanden tussen belangrijke actoren voor de regionale economie. Daarbij gebruikt ze haar wettelijke bevoegdheden op met name ruimtelijke ordening strategisch en heeft ze daarmee een cruciale rol in diverse samenwerkingsprocessen. Haar positie als middenbestuur stelt de provincie in staat om voldoende afstand van lokale problemen van individuele gemeenten en bedrijven te nemen en tegelijkertijd voldoende voeling met de lokale situatie te houden om daarop een coherent beleid te voeren. Daardoor kan de provincie effectief gedeelde belangen van (delen van) Zuid-Holland en economische sectoren adresseren én agenderen in samenwerkingsverbanden. De provincie opereert daarbij in de luwte: omdat zij niet dagelijks voorpaginanieuws

in kranten is en niet eenvoudig wordt aangesproken door individuele burgers en bedrijven, kan de provincie beter dan gemeenten of het Rijk een regionale strategie voor economische ontwikkeling voeren.

Toch moeten ook enkele kritische kanttekeningen worden gemaakt over de slagvaardigheid van de provincie in het stimuleren van de regionale economie. De Rob (2009) noemt diverse criteria en belemmeringen voor wat zij 'slagvaardig bestuur' noemen. Zo staat in de eerste plaats staat de democratische legitimiteit onder druk. Naarmate meer regionaal-economisch beleid bij netwerkorganisaties, samenwerkingsconstructies en in het verkeer tussen deze actoren plaatsvindt, wordt het onduidelijker waar, op welke manier, en hoe grondig verantwoording wordt afgelegd aan democratisch gelegitimeerde organen als gemeenteraden en Provinciale Staten. Politieke processen worden bovendien regelmatig gezien als een (extra) complicerende factor die effectief beleid voor regionale economie in de weg staat. Hoezeer dat begrijpelijk is, het is een reëel risico voor de slagvaardigheid van de provincie, omdat het daarmee de legitimiteit van het handelen van de provincie ondermijnt (Rob, 2009, p. 42). Een tweede kritische kanttekeningen t.a.v. de slagvaardigheid gaat over verkokering van de provinciale organisatie. Omdat de provincie in de regionale economie in wezen een netwerkinfrastructuur bouwt en onderhoudt, regionale economie een integraal beleidsdomein is en de provincie een breed palet aan beleid en instrumenten inzet, is integraliteit *binnen* de provinciale organisatie en *tussen* de samenwerkende partijen onontbeerlijk. De provinciale organisatie is echter disciplinair ingericht rondom wettelijke (kern)taken (bijv. ruimtelijke ordening of milieu), waardoor een integrale beoordeling van economische vraagstukken niet vanzelfsprekendheid gebeurt. De provincie lijkt hierin vorderingen te maken met onder andere het programma 'Provincie van Waarde', maar de disciplinaire structuur blijft gehandhaafd. Ook besteedt de Rob aandacht aan 'bestuurlijke drukte', die kan ontstaan door de vele en complexe overlegstructuren die voor de organisatie van samenwerking tussen relevante stakeholders nodig is. Het is onwaarschijnlijk om in het uitgebreide netwerk van samenwerkingspartners voor regionale economie overal betrokkenheid van gedeputeerden of de commissaris van de Koning te organiseren. Veel van de netwerkkracht zal daarom moeten worden belegd bij ambtenaren. Hoewel bestuurlijke drukte een reëel probleem kan zijn, mag het belang van de vele overlegstructuren en samenwerkingsrelaties niet worden onderschat. De provincie zou het organiseren van netwerken en het inzetten van zachte instrumenten als een belangrijke taak moeten zien om de regionale economie te stimuleren. Een alternatief is er immers niet. Waar de Rob een 'spanning tussen de schaal van het probleem en de bestuurlijke organisatie' als belemmering voor slagvaardigheid ziet, geldt voor regionale economie dat zij niet enkel door de provincie, maar juist in samenwerking met vele andere actoren kan worden gestimuleerd en hervormd. Verder zijn discussies over 'de ideale schaal van bestuur' zijn weinig vruchtbaar gebleken. Elk economisch vraagstuk kent immers een ander krachtenveld met andere actoren. De diversiteit aan actoren is vaak groot, wat het vinden van 'cross-overs' tussen actoren en beleidssectoren geen sinecure maakt. Het risico voor de regionale economie in Zuid-Holland is dat de enorme diversiteit leidt tot fragmentatie en positiespel. De provincie moet schakelen tussen haar hiërarchische en netwerkrol en het gebruik van haar instrumentarium om steeds opnieuw verbindingen tussen actoren te leggen en op zoek te gaan naar gedeelde belangen en waarden om het lerend vermogen van Zuid-Holland te vergroten en daarmee de robuustheid van de regionale economie, ook in de toekomst, te versterken.

6.3. Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven conclusies en de beantwoording van de hoofdvraag, zijn een drietal aanbevelingen geformuleerd.

6.3.1.1. Zorg voor een integraal beleidsproces

Veel economische vraagstukken hebben sterke overlap met hoofdzakelijk ruimtelijke ordening. Ook de bevoegdheden die de provincie inzet om de regionale economie te sturen, komen van verschillende beleidsafdelingen. Samenwerking tussen deze beleidssectoren is daarom erg belangrijk. De provinciale organisatie is echter 'verkokerd' in disciplinair georganiseerde afdelingen, die elk een eigen logica, normen en waarden kennen. Daarnaast probeert de provincie belangrijke actoren rondom maatschappelijke vraagstukken (bijv. transitie van de tuinbouwsector) integraal te laten samenwerken. Wat de provincie buiten probeert te stimuleren, moet zij binnenshuis ook zelf organiseren. Kortom, zorg ervoor dat regionaal economische vraagstukken geen vraagstuk van enkel ruimtelijke ordening of milieu zijn, maar zorg dat alle relevante afdelingen betrokken zijn bij de beoordeling van het vraagstuk en het bepalen van de benodigde inzet van de provincie. De huidige structuur van de provincie lijkt zich hier niet voor te lenen. De provincie kan projectteams vormen die vanuit alle relevante afdelingen werken aan één vraagstuk. Daarmee worden niet wettelijke taken of disciplines, maar de aard van maatschappelijke vraagstukken centraal gesteld. Dat betekent dat voorafgaand aan een beleidsproces moet worden beoordeeld welke afdelingen en actoren binnen de provincie moeten worden betrokken. Het is ook belangrijk dat de betrokken ambtenaren zich niet zozeer committeren aan de disciplinaire afdeling waar zij voor werken, maar dat het team een collectieve verantwoordelijkheid heeft om de gestelde doelen te verwezenlijken. Dit vraagt om een andere aansturing door het ambtelijk management en een andere portefeuilleverdeling in Gedeputeerde Staten, waarbij niet de organisatiestructuur, maar de aard en de inhoud van de vraagstukken het vertrekpunt zijn. Vervolgens kan worden geïnventariseerd welke kennis en competenties nodig zijn voor de aanpak van het vraagstuk. Dat betekent dat nauwkeurig in kaart moet worden gebracht welke kennis en competenties de provincie in huis heeft, zodat projectteams met de juiste mensen kunnen worden gevormd. Dit vraagt veel flexibiliteit van medewerkers en het management, omdat veel vaste procedés niet langer aan de orde zijn, maar steeds opnieuw moet worden beoordeeld wat de aard van het vraagstuk is, welke kennis en competenties daarvoor nodig zijn, welke omvang het project heeft, etc.

6.3.1.2. Toon meer 'lef' in samenwerkingsproces

De provincie is bij erg veel overlegorganen en netwerkorganisaties betrokken. In sommige gevallen is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken samenwerkingspartners echter onduidelijk. Het risico daarvan is dat de samenwerking verwordt tot 'een club van processen en goede bedoelingen', maar dat niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welk (deel)probleem, wat de collectieve commitment naar elkaar is en welke actor welke acties pleegt om de gezamenlijke doelen te verwezenlijken. Betrokkenheid bij regionale samenwerkingsverbanden rondom economische vraagstukken moet meer zijn dan 'meepraten' en op de hoogte gehouden worden. De provincie kan een actieve rol vervullen. De provincie kan hier scherper op worden, bijv. door rondom vraagstukken die in de netwerken worden besproken te bepalen wat de gewenste resultaten zijn, welke inzet de provincie daarvoor kan plegen en wat de commitment van de provincie naar de andere actoren is. Als regionale overheid kan de provincie bovendien de samenwerking tussen overheden (bijv. gemeenten), bedrijven en

kennisinstellingen verbeteren door deze samenwerkingen procesmatig te ondersteunen, o.a. door te zorgen dat onderlinge verhoudingen duidelijk zijn, commitment wordt uitgesproken en de eigen rol duidelijk te definiëren. Hiermee kan de kwaliteit van de samenwerking niet alleen verbeteren, het maakt ook duidelijker wat de positie van de provincie is en welke rol zij kan vervullen in de samenwerkingsverbanden. Hiervoor moeten twee stappen worden gezet. Ten eerste is een duidelijke visie op maatschappelijke vraagstukken nodig, waarbij de provincie zichzelf als netwerkpartner positioneert. De visie dient niet alleen aantrekkelijke vergezichten te presenteren, maar ook realistisch te zijn wat de provincie concreet kan verwezenlijken en/of wat haar inzet kan zijn in de samenwerking met relevante actoren. De tweede stap hangt samen met de eerste aanbeveling over integraal werken: vanuit het maatschappelijke vraagstuk geredeneerd formuleren welke inzet de provincie in de samenwerking kan plegen en wat haar rol in de samenwerking zou zijn, naast het wederzijds informeren van de samenwerkingspartners.

6.3.1.3. Waak voor democratische verantwoording

Politieke processen worden in dit onderzoek regelmatig storend ervaren. De relatieve politieke luwte waarin de provincie als middenbestuur opereert werd gezien als een groot voordeel. Diverse netwerkorganisaties hebben (o.a.) als doel om regionaal-economische vraagstukken te depolitiseren. Daarnaast wordt Provinciale Staten soms als hindernis of drempel ervaren in de samenwerking. Het beleidsdomein regionale economie is niet geconcentreerd bij gemeenten, de provincie en het Rijk alleen, diverse samenwerkingsorganisaties spelen hierin een belangrijke rol. Omdat veel van deze organisaties (mede) met de hulp van de provincie zijn opgericht, is het belangrijk dat de provincie aandacht heeft voor de democratische verantwoording van deze organisaties. Immers kan de provincie de relatieve 'luwte' waarin zij opereert in haar voordeel gebruiken, maar het bewust organiseren van 'luwte' door (delen van) beleidsprocessen van regionale economie bij (semi-)externe partijen te beleggen, kan de democratische legitimiteit van het economische beleid van de provincie uithollen. Het strekt daarom tot aanbeveling om binnen de provincie, in samenspraak met de netwerkorganisaties en overlegorganen, aandacht te vragen voor democratische legitimiteit en de rol van politieke processen. Democratische politieke processen zijn namelijk inherent aan het publieke karakter van een overheid en dienen niet uit de weg te worden gegaan, maar het beleidsproces te verbeteren en te zorgen dat publieke, en niet individuele, belangen worden gediend.

6.4. Discussie

In deze laatste paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek. Daarbij komen de respondentenselectie, de vraagstelling en focus van het onderzoek en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan de orde. Tot slot wordt een suggestie gedaan voor interessant vervolgonderzoek.

6.4.1.1. Respondentenselectie

In dit onderzoek zijn vijf respondenten van de provincie Zuid-Holland intern, vier van netwerkorganisaties, drie van stakeholders en twee vanuit economische sectoren geïnterviewd. In het methodehoofdstuk is beschreven op welke manier de respondentenselectie tot stand is gekomen en op welke manier daarmee een representatief beeld van de kerntaak 'regionale economie' van de provincie kan worden gecreëerd. Het is helaas niet gelukt om de beoogde representatieve respondentenselectie te realiseren. In dit onderzoek zijn daarom meer respondenten vanuit de provincie intern en netwerkorganisaties geïnterviewd. Dit heeft twee consequenties. Ten eerste heeft

dit gevolgen voor de representativiteit van het onderzoek. De opvattingen en ervaringen van de overheden kunnen hierdoor sneller domineren in het onderzoek. Ten tweede zijn er geen bedrijven gesproken in dit onderzoek, terwijl dat aanvankelijk wel de bedoeling was. Hierdoor was het niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen de bevindingen uit de interviews van de provincie intern enerzijds en van bedrijven anderzijds. Dit had wellicht interessante resultaten kunnen opleveren die van meerwaarde waren geweest voor de beantwoording van de hoofdvraag. Het onderzoek is daardoor meer een verkenning geworden van het functioneren van de netwerken waarin de provincie opereert om de regionale economie te stimuleren.

In dit onderzoek is van de gemeenten alleen Leiden geïnterviewd. Aangezien het krachtenveld van Zuid-Holland, met o.a. Rotterdam en Den Haag als machtige actoren een belangrijke plaats in dit onderzoek innemen, was het zowel wetenschappelijk als maatschappelijk interessant geweest om meerdere gemeenten te spreken. Daar hadden in ieder geval de gemeenten Rotterdam en Den Haag bij moeten horen, maar ook middelgrote gemeenten als Gouda en Dordrecht. Het gevolg van deze respondentenselectie is dat het risico bestaat dat het krachtenveld relatief eenzijdig is omschreven.

6.4.1.2. Vraagstelling en focus in onderzoek

Er is in dit onderzoek gekozen om de effectiviteit van de provincie Zuid-Holland voor één kerntaak van de provincie uit te zoeken. In de opzet van dit onderzoek is bewust gekozen voor deze opzet, want het is aan de ene kant voldoende specifiek om te kunnen onderzoeken binnen de gegeven tijd en biedt voldoende mogelijkheid om op een specifieke casus in te gaan en is aan de andere kant voldoende algemeen om op basis van de empirische dataverzameling te kunnen veralgemeniseren naar de hoofdvraag. Uit de dataverzameling bleek echter dat regionale economische ontwikkeling geen eigenstandige kerntaak van de provincie is en dat die taak integraal gezien moet worden samen met andere (wettelijke) taken van de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, etc. De vraagstelling kan daarmee een soort specificatie voor regionale economie suggereren die in werkelijkheid niet lijkt te bestaan.

6.4.1.3. Betrouwbaarheid en validiteit

De eerder besproken respondentenselectie heeft ook gevolgen voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De respondenten in dit onderzoek werken bij verschillende organisaties die zich op verschillende manieren tot elkaar verhouden. Er zijn veel onderlinge afhankelijkheden tussen bijv. de netwerkorganisaties en de provincies, bijv. omdat de provincie de netwerkorganisaties subsidieert. Bovendien zijn deze organisaties van elkaar afhankelijk voor de samenwerking met elkaar. Hoewel de respondenten geanonimiseerd zijn, is het netwerk van samenwerkingspartners rondom regionale economie klein. Sommige netwerkorganisaties hebben weinig medewerkers of ligt het voor de hand wie in dit onderzoek zou kunnen participeren als respondent. Voorafgaand aan, tijdens en na de interviews bleek ook dat veel respondenten een deel van de andere respondenten kenden. De respondenten leken zich hier ook van bewust. Dit kan de inhoud van de interviews hebben beïnvloed, met name omdat men de onderlinge relaties niet zou willen schaden. De anonimisering heeft dit risico niet volledig kunnen wegnemen. Het was voor de analyse en voor de rapportage van de onderzoeksresultaten immers belangrijk om de naam van de organisaties van de respondenten te noemen, omdat de respondenten bij zeer verschillende

organisaties werken en veel bevindingen alleen in de context van die organisatie en de rol in het krachtenveld begrepen kunnen worden.

6.4.1.4. Interessant vervolgonderzoek

In de aanbevelingen is reeds aandacht gevraagd voor de democratische verantwoording en de manier waarop over de rol van politieke processen in het stimuleren van regionale economie wordt gedacht. In dit onderzoek is een potentieel probleem met democratische legitimiteit van het regionaal-economische beleid van de provincie gesignaleerd, terwijl dat relatief summier in het theoretisch kader aan de orde is gekomen. Het ontstaan van diverse netwerkorganisaties, overlegstructuren en samenwerkingsverbanden rondom regionale economie lijkt grote gevolgen te hebben voor het democratische verantwoordingsproces. Dit kan de democratische legitimiteit van het beleid van de provincie ondermijnen. Aanvullend onderzoek hiernaar zouden de samenwerkingsprocessen voor regionale economie in Zuid-Holland ten goede kunnen komen, maar ook bredere relevantie hebben voor het 'netwerkparadigma', waarin veel verschillende actoren met elkaar (moeten) samenwerken. Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek is een internationale vergelijking van de effectiviteit van governancesystemen in het middenbestuur voor een beleidsterrein, bijv. regionale economie.

7. Literatuur

Allers, M., & Fraanje, M. (2011). Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit. In F. De Kam, & J. Donders (Red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* (pp. 103-118). Den Haag: Sdu Uitgevers. Opgeroepen op februari 10, 2016, van http://wimdreesstichting.nl/page/downloads/boek_overheidsfinanci__n_2011_hfst_5.pdf

Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture.* Princeton: Princeton University Press.

Binnenlands Bestuur. (2011, februari 4). *Mogelijke fusie Noord-Holland, Flevoland en Utrecht*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/mogelijke-fusie-noord-holland-flevoland-en.688379.lynkx

Blakely, E. J. (1994). *Planning local economic development: theory and practice. 2nd edn.* Thousand Oaks (Californië, VS): Sage Publications.

Blok, P., & Molhuysen, P. (1918). *Nieuw Nederlandsch biografisch woordenboek Deel 4.* Leiden: A.W. Sijhoff's Uitgevers-Maatschappij. Opgehaald van http://www.dbnl.org/tekst/molh003nieu04_01/molh003nieu04_01_1918.php

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2016, januari 1). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2016*. Opgeroepen op maart 1, 2016, van CBS.nl: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/1991/default.htm

Commissie Burgmans. (2006). *Randstad Holland in een globaliserende wereld - advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden.* Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht: G4.

Commissie Koelma. (1947). *Eindrapport Commissie Koelma.* Den Haag.

Commissie Lodders. (2008). *Ruimte, Regie en Rekenschap.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Commissie Montijn. (1989). *Grote steden, grote kansen, Rapport van de commissie Grote Stedenbeleid.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. (2006). *Wil tot verschil - gemeenten in 2015.* Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. (2016). *Op weg naar naar meervoudige democratie.* Opgehaald van https://vng.nl/files/vng/2016_van_den_donk_op-weg-naar_20160603.pdf

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan. *Organization Science, 7*(2), 191-207.

Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ). (2015). *Wereldspeler met groeikansen - Economische Monitor Zuid-Holland 2015.* Den Haag: EPZ.

Enschede, B. (sd). Bibliotheek Enschede, Enschede.

Feiock, R.C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review, 44* (3), 356-377. doi:10.1177/1078087408324000

Franssen, J. B.-K. (2005). *Manifest van de commissarissen van de vier randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement.* Den Haag.

Geelhoed, L. R. (2002). *Op schaal gewogen - regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw.* Den Haag: Interprovinciaal Overleg (IPO).

Glaeser, E. (2012). *Triumph of the city.* Pan Macmillan.

Grillitisch, M. (2015). Institutional Layers, Connectedness and Change: Implications for Economic Evolution in Regions. *European Planning Studies, 23*(10), 2099-2124.

Groot, d. H. (2010). *Stad en land.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Herweijer, M. C. (2015). De Nederlandse Provinciën. In M. &. Herweijer, *Ruimte voor provinciaal beleid* (pp. 87-101). Alphen aan den Rijn: Kluwer Juridische Uitgevers.

Het Parool. (2011, 10 7). Amsterdam bestudeert fusieplannen provincies. *Het Parool.*

ING Economisch Bureau. (2014). Regio Factsheets 2014.

Interbestuurlijke taakgroep gemeenten. (2008). *Brief aan de leden.* Den Haag. Opgehaald van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2008_lbr/Ledenbrief_BB-U200800777.pdf

Koelma. (1947). *Eindrapport Commissie Koelma.* Den Haag.

Kok, W. C. (2007). *Advies Commissie Versterking Randstad.*

Lambregts, B. (2006). Polycentrism: Boon or Barrier to Metropolitan Competitiveness? *Built Environment, 32*(2), 114-123. Opgehaald van http://hdl.handle.net/11245/1.306862

Langelaar, J. (2012, oktober 29). 'Alleen gemeenten van meer dan 100.000 inwoners'. *Elsevier.nl.* Opgehaald van http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2012/10/Alleen-gemeenten-van-meer-dan-100000-inwoners-ELSEVIER353159W/

Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). New York: Oxford University Press.

Levi-Faur, D. (2012). *Oxford Handbook of Governance.* New York: Oxford University Press.

Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur, *Oxford Handbook of Governance* (pp. 281-293). New York: Oxford University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013a). *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrect - memorie van toelichting.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Opgehaald van https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/06/17/memorie-van-toelichting-inzake-samenvoeging-provincies-noord-holland-flevoland-en-utrecht/memorie-van-toelichting-samenvoeging-noord-holland-flevoland-en-utrecht.pdf

Netwerk Zuidelijke Randstad. (2011). *Economische Agenda Zuidvleugel 2012-2015.* Den Haag: Bestuurlijk Platform Zuidvleugel.

NRC Handelsblad. (2011, oktober 6). Plan Randstadprovincie ontbeert steun. *NRC Handelsblad.* Opgehaald van http://www.nrc.nl/handelsblad/2011/10/06/plan-randstadprovincie-ontbeert-steun-12038699

Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy, 80*(Twentieth anniversary issue), 153-171.

Nye, J. (2005). *Soft Power: The means to Success in World Politics.* New York: Public Affairs.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014.* Parijs: OECD Publishing.

Ostrom, E., & Parks, R. (1972, 1981). *Let's watch our language: or, a methodological critque of the effort to civilize the jungle of local government in metropolitan area's through the imposition of models of simplicity on systems of organized complexity.* Bloomington: Indiana University.

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

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review, 94*(2), 251-267. Opgehaald van http://www.jstor.org/stable/2586011

Provincie Zuid-Holland. (2012). *Beleidsvisie en uitvoeringsstrategie regionale economie en energie 2012-2015: Kansen zien, kansen grijpen.* Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2016, februari 10). *Lokaal bestuur*. Opgehaald van Provincie Zuid-Holland: http://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/

Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2009). *Slagvaardig bestuur - Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur.* Den Haag: Rob.

Rhodes, R. (1999). Foreword: Governance and Networks. In G. Stoker, *The New Management of British Local Governance* (pp. xii-xxvi). Bastingstoke: Macmillan.

Rijksoverheid. (2010, september 14). *Programma Randstad Urgent: Recept tegen verkokering en bestuurlijke drukte*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2010/09/14/programma-randstad-urgent-recept-tegen-verkokering-en-bestuurlijke-drukte

Rijksoverheid. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA.* Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid. (2016, maart 7). *Geen Noordvleugelprovincie | Provincies | Rijksoverheid.nl*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/inhoud/noordvleugelprovincie

Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies, 47*(7), 1034-1047.

RTV Utrecht. (2012, oktober 29). Kritiek op fusieplannen van kabinet voor gemeenten. *RTV Utrecht*.

Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). Practices of Metropolitan governance in Europe. In W. Salet, A. Thornley, & A. Kreukels, *Metropolitan Governance and Spatial Plannig in Europe: Comparative Case Studies of European City-Regions* (pp. 377-391). Cornwall: TJ International Ltd. .

Seegers, J. (2011, augustus 31). Premier Ruttes grote Randstadprovincie lijkt er niet te komen. *NRC.nl*. Opgehaald van http://www.nrc.nl/nieuws/2011/08/31/ruttes-randstadprovincie-lijkt-er-niet-te-komen

Stimson, R. J., Stough, R. R., & Roberts, B. H. (2006). *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy. 2nd edn.* Berlijn: Springer Berlin Heidelberg New York.

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A Global comparative perspective. *Public Adminstration, 89*(1), 15-31.

Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta.* Lawrence: University Press of Kansas.

Stone, C. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs, 15*(1), 1-28.

Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Maak Verschil.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/15/rapport-maak-verschil

Toonen, T. (1990). Het spaken van het wiel in de regio: Enkele theoretische kanttekeningen bij de hedendaagse agglomeratieproblematiek. *Bestuurswetenschappen, 1990*(7), 457-468.

Twynstra Gudde. (2016, maart 7). *Transformatie in het sociaal domein - Twynstra Gudde*. Opgehaald van sociaaldomein.twynstragudde.nl: http://sociaaldomein.twynstragudde.nl/

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen & Rijksoverheid. (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015.* Den Haag.

Werkgroep Openbaar Bestuur. (2010). *Openbaar bestuur. Rapport Brede heroverwegingen 18.* Den Haag: Ministerie van Financiën.