



Universiteit Utrecht

Bestuurslagen onder de loep

Een geografisch onderzoek naar de relatie tussen de ruimtelijke indeling en bestuurlijke verantwoordelijkheden in Nederland

Tim Rolandus

6585027

Begeleider: **Evert Meijers**

Master Thesis Human Geography

Universiteit Utrecht

Samenvatting

Deze scriptie heeft de relatie onderzocht tussen de ruimtelijke structuur, bestuurlijke verantwoordelijkheden met betrekking op de rolperceptie en visies van politici en bestuurders. Er is gekeken naar verschillende bestuurslagen binnen Nederland, waar het Huis van Thorbecke en informele bestuurslagen als belangrijkste zijn geacht. De onderzoekseenheden zijn vastgesteld op politici en bestuurders, die als afspiegeling van hun bestuurslaag inzichten kunnen geven binnen de ruimtelijke en bestuurlijke structuur.

Aan de hand van negentien interviews en een GIS-analyse van data is er gevonden dat de ruimtelijke structuur en bestuurlijke verantwoordelijkheden met elkaar in wirwar liggen. De realiteit van de ruimtelijke indeling en rolverdelingen is dat er veel bestuurlijke en ruimtelijke overlap bestaat, wat kan leiden tot complexere samenwerkingen tussen en binnen bestuurslagen. Van invloed is ook de ruimtelijke oriëntatie, visies op de ruimtelijke structuur en de persoonlijke rolperceptie. Wat duidelijk naar voren komt is de mismatch tussen de ruimtelijke indeling en de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het speelveld waarin politici en bestuurders zich begeven, is daardoor complex en afhankelijk van de persoonlijke overtuigingen.

Voorwoord

Een tweede scriptie schrijven heeft zo zijn voor- en nadelen. Ik heb voor de masterscriptie gekozen om me verder te verdiepen in de politieke en economische geografie. Voor u ligt de masterscriptie *bestuurslagen onder de loep: een geografisch onderzoek naar de relatie tussen de ruimtelijke indeling en bestuurlijke verantwoordelijkheden in Nederland*. Het proces naar dit onderwerp en het concreet krijgen bleek vaak lastig. Zo ben ik vaak verdwaald geraakt binnen het onderwerp, gedachten vaak niet goed op papier gekregen en de verkeerde woorden gebruikt op de verkeerde plek. Toch kwam langzamerhand de structuur weer naar voren en doemde mijn onderwerp weer op.

Ik heb bij deze scriptie mezelf uitgedaagd door de ruimtelijke indeling binnen Nederland onder de loep te nemen. Vanwege mijn voorkeur voor interviews heb ik dit voornamelijk op een kwalitatieve manier uitgevoerd. Door mijn enthousiasme voor het doen van onderzoek ben ik tamelijk hard van start gegaan, waardoor ik mede hierdoor soms te snel en te veel wilde uitvoeren. Het bij elkaar rijgen van de resultaten is toch goed gelukt. De complexe ruimtelijke structuur bleek toch inzichtelijk te maken aan de hand van gesprekken met medestudenten, respondenten en mijn begeleider.

Het vinden van de respondenten en de gesprekken die ik heb gevoerd gingen goed. Ik wil daarom ook mijn dank uitspreken aan alle respondenten die ik heb gesproken voor hun tijd en antwoorden bij dit onderzoek. Ook het fysiek langskomen in de Tweede Kamer en het provinciehuis Zuid-Holland waren ervaringen die zeker hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de scriptie. Ook vond ik dit zelf een bijzondere ervaring. Desalniettemin heb ik gemerkt dat praten over ruimte, regio's en politiek een gevoeliger onderwerp bleek dan ik bij de bachelor heb ervaren. Bij het bellen, mailen en contacteren was er vaker een 'nee' of niet welwillendheid om mee te werken aan dit onderzoek. Juist daardoor ben ik enorm dankbaar voor de totaal negentien respondenten die wel hebben willen meewerken.

Tot slot wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor het scherp houden en kritiek leveren op werk en verwoording tijdens de scriptie. Het strakker krijgen en duidelijk neerzetten van mijn onderwerp en gedachten was niet gelukt zonder hun hulp en inzichten. Ook mijn scriptiebegeleider voor zowel de bachelor als de master, Evert Meijers, wil ik bedanken. Het geven van feedback, het door mijn wirwar aan gesprekken heen prikken en het stimuleren van mijn ideeën hebben enorm bijgedragen aan mijn kwaliteiten als student.

Ik wens u veel leesplezier.

Tim Rolandus

11 augustus 2023

Utrecht

Inhoudsopgave

H1. Introductie	6
1.1. De maatschappelijke en ruimtelijke context	6
1.2. Maatschappelijke relevantie	7
1.3. Wetenschappelijke relevantie	7
1.4. Onderzoeksvraag	8
1.5. Doelstelling	8
H2. Theoretisch Kader	9
2.1. Introductie	9
2.2. Ruimtelijke schaalniveaus	9
2.2.1. Institutionele processen	10
2.3. Herschaling	12
2.4. Formele en informele bestuurslagen	13
2.5. Rolperceptie	14
2.5.1. Interacties binnen en tussen ruimtelijke schaalniveaus	14
2.6. Politici en bestuurders	15
2.7. Onderzoeksthema's	16
H3. Methoden	17
3.1. Keuze onderzoeksmethoden	17
3.2. Dataverzameling	17
3.3. Beschrijving datakenmerken	18
3.3.1. Operationalisatie	18
3.3.2. Argumentatie methodische keuzes	19
3.4. Onderzoekseenheden	20
3.4.1. Verantwoording en representativiteit.....	22
3.5. Onderzoeksvaliditeit	22
3.5.1. Betrouwbaarheid	22
3.5.2. Inhoudsvaliditeit.....	23
3.5.3. Externe validiteit	23
H4. Resultaten	24
4.1. Interactie binnen en tussen bestuurslagen	24
4.2. De invloed van ruimtelijke herschaling	28
4.3. Ruimtelijke oriëntatie	30
4.4. Visies op de ruimtelijke rolverdeling	32

H5. Conclusie.....	36
H6. Discussie en aanbevelingen	38
6.1. Interpretatie resultaten	38
6.2. Implicaties van het onderzoek	39
6.3. Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	40
Literatuurlijst	41
Bijlagen.....	44
Bijlage I.....	44
Topiclijst II expert.....	44
Topiclijst III respondenten informele bestuurslagen	45
Bijlage IV.....	46
Bijlage V.....	47

H1. Introductie

“Net als in 1848 is een herinrichting van de Staat noodzakelijk”. Met deze woorden ronds Pieter Omtzigt zijn Thorbecke lezing af op 14 april 2023 te Zwolle (Pieter Omtzigt, 2023). Pieter Omtzigt was uitgenodigd om de jaarlijkse Thorbecke lezing te voorzien, die gaat over de democratische, ruimtelijke en staatskundige inrichting en staat van Nederland. De lezing is vernoemd naar de grondlegger van ons staatsrechtelijke systeem, Johan Rudolph Thorbecke. Pieter riep op een nieuw sociaal contract en inrichting van Nederland op te stellen om nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Maar, piept en kraakt het Huis van Thorbecke, of is dit een persoonlijke invulling van de huidige problematiek? Is de ruimtelijke structuur en de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden aan vervanging toe, of zijn er andere perspectieven en visies te onderscheiden? Deze scriptie zal zich over deze en meer vragen buigen en een duik maken in de ruimtelijke staatsinrichting van Nederland.

1.1. De maatschappelijke en ruimtelijke context

De ruimtelijke structuur in Nederland is nagenoeg onveranderd sinds het vaststellen van de grondwet door Thorbecke in 1848 (Raijmakers, 2014). Bij het vaststellen van de grondwet was er ook aandacht voor de ruimtelijke structuur. Er was een driedeling in ruimtelijke schaalniveaus aangebracht van gemeenten, provincies en het Rijk die samen het Huis van Thorbecke vormen. De structuur is hetzelfde gebleven, maar de vormen vaak niet. Zo hebben we er een provincie bijgekregen en zijn er veel fusies van gemeenten geweest in de afgelopen eeuwen (Samenleving, 2022). Ook is er sprake van bestuurlijke overlap. Er zijn verschillende ruimtelijke grenzen die bestuurlijk vaak met elkaar overlappen of verschillen. Figuur 1.1 illustreert dit beeld met een ruimtelijke indeling van afwijkende bestuurlijke grenzen tussen provincies en waterschappen.

Figuur 1.1. Voorbeeld bestuurlijke overlap



(van Keulen, 2020)

Er is veel onderzoek gedaan naar de percepties van de bevolking op de ruimtelijke indelingen (de Roo, 2010; van Heck, 2023). Hieruit blijkt dat bepaalde verantwoordelijkheden bij de verkeerde overheidslaag wordt geplaatst. Wat hier vaak ontbreekt is het perspectief van bestuurders en politici op verschillende bestuurslagen. Als uitvoerende rol hebben zij de regie in handen op verschillende overheidsthema's. Doordat politici en bestuurders een afspiegeling van hun bestuurslaag vormen, kan er meer inzicht worden gecreëerd op hoe de ruimtelijke rolverdelingen in elkaar steken. Hoe zij deze samenhang tussen ruimte en uitvoering bezien, geeft aanleiding voor een onderzoek. Wat kan bijdragen om orde te scheppen binnen deze ruimtelijke wirwar is om politici en bestuurders aan het woord te laten. Deze scriptie richt zich op het inzichtelijker maken van de ruimtelijke rolverdeling door de perspectieven van bestuurders en politici onder de loep te nemen. Er is bekend hoe de ruimtelijke structuur en rolverdelingen op papier staat, waar het beeld over de realiteit vager is (Samenleving, 2022). Wat deze scriptie doet, is kijken naar de processen en visies van politici en bestuurders in de realiteit. De perspectieven die hierbij worden gevonden kunnen bijdragen aan maatschappelijke en wetenschappelijke vraagstukken en hier antwoord en duidelijkheid voor bieden.

1.2. Maatschappelijke relevantie

Uit onderzoek rondom de provinciale verkiezingen in maart 2023 kwam naar voren dat de ruimtelijke rolverdelingen voor een groot gedeelte van de samenleving vaak niet duidelijk zijn (van Heck, 2023). Aangevend door IPSOS was dat de verantwoordelijkheden van de provincie onduidelijk waren, wat het stemgedrag ook beïnvloedde voor een gedeelte van de stemmers (van Heck, 2023). Door de relatie tussen de ruimtelijke structuur en de bestuurlijke uitvoering te verduidelijken, kan dit onderzoek er voor zorgen dat er meer inzicht ontstaat voor de bevolking over welke bestuurslaag welke verantwoordelijkheid heeft. Dit versterkt de kennis van de bevolking bij het stemmen tijdens verkiezingen en voorkomt een mismatch tussen het type verkiezing en de aanwezige problematiek. Dus in andere woorden, dat de bevolking weet bij welke bestuurslaag er gestemd moet worden over een bepaalde problematiek.

Ook voor de bestuurlijke organisatie in Nederland heeft dit onderzoek een meerwaarde, doordat het een overzicht kan maken over de huidige gang van zaken. Het inzichtelijk maken van de rolverdeling en de rolperceptie van politici en bestuurders kan meer transparantie geven voor de bestuurlijke processen. De mensen aan het werk en actief binnen de ruimtelijke structuur hebben inzicht in de mechanismen en processen aan zet. De kennis en blik van politici en bestuurders ligt echter vaak op de eigen bestuurslaag en/of eerdere werkachtergrond (Reussing, 2014). Het vergelijken en samenvatten van de processen met de huidige gang van zaken kan leiden tot meer begrip en kennis voor actieve politici en bestuurders over de huidige ruimtelijke en bestuurlijke structuur.

1.3. Wetenschappelijke relevantie

Binnen de wetenschappelijke onderzoeken over dit onderwerp is er vooral een nadruk op de kwantitatieve analyses (Baur, Hering, Raschke & Thierbach, 2014; van Lieshout, DeWulf, Aarts & Termeer, 2017). Een voorbeeld is een onderzoek naar de rol van politici en hun regionale achtergronden. Doordat hier strak is gebleven bij de data mist er een bepaalde vorm van verklaring (Baur et al, 2014). Vanuit theoretisch oogpunt is het bekend dat rolperceptie sterk kunnen variëren tussen verschillende actoren en door factoren worden beïnvloed. Eén van deze factoren die tot op heden nog relatief onderbelicht is gebleven, is de rol van ruimtelijke schaal (Blakey, 2021; Keating, 2014; van Lieshout et al, 2017). Ruimtelijke schaal verwijst naar de fysieke dimensies en grenzen waarbinnen politiek-bestuurlijke processen plaatsvinden (Buiting, 2013; Hoerning, 2021).

Deze scriptie gebruikt de verschillende Nederlandse bestuurslagen om ruimtelijke schaal af te bakenen. Recente wetenschappelijke rapporten nemen bij regionaal of geografisch onderzoek vaak de regio centraal (Evenhuis, Weterings & Thissen, 2020; Hoerning, 2021; McKay, 2019). Door verschillende bestuurslagen te koppelen aan relevante politici en bestuurders kan deze relatie inzichtelijker worden gemaakt. De rolperceptie die centraal staat in de scriptie wordt gedaan met gemixte methoden, waardoor er wordt verder gebouwd op de aanwezige kwantitatieve analyses.

Tegelijkertijd kan de scriptie een wetenschappelijk gat opvullen wat betreft de perspectieven van politici en bestuurders. Dit kan maatschappelijke onderzoeksrapporten aanvullen en inzicht bieden achter de mechanismen van de ruimtelijke structuur binnen Nederland (Evenhuis, Weterings & Thissen, 2020). Dit kan zowel aanvullen op de bestaande literatuur als het vinden van nieuwe inzichten binnen deze discipline. Naast de relevantie voor de (politiek) geografische discipline zijn er ook verwante studievelden die baat hebben bij deze scriptie. Voor bijvoorbeeld bestuurskunde, politicologie en sociologie heeft dit onderzoek ook meerwaarde, doordat er wordt gekeken naar de relatie tussen de ruimtelijke structuur van Nederland en het bestuurlijke uitvoeringsorgaan.

1.4. Onderzoeksvraag

Vanuit de relevanties en literatuur is er een onderzoeksvraag opgesteld waar deze scriptie zich op zal richten. Er is een aanleiding aanwezig om de samenhang tussen de ruimtelijke structuur en de bestuurlijke verantwoordelijkheden verder te onderzoeken. De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Centrale onderzoeksvraag

- *Op welke manier gaan bestuurders en politici om met de relatie tussen de ruimtelijke organisatie van bestuur en de bestuursverantwoordelijkheden in Nederland, met betrekking tot hun visie op de inrichting en rolverdeling van de ruimtelijke structuur?*

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn ook deelvragen opgesteld. Deze zijn:

Deelvragen

Deelvraag 1: *Hoe zijn de interacties tussen de verschillende soorten bestuurslagen te typeren?*

Deelvraag 2: *Welke invloed heeft herschaling op de rol van verschillende bestuurslagen?*

Deelvraag 3: *Hoe manifesteert de ruimtelijke oriëntatie zich bij politici en bestuurders?*

Deelvraag 4: *Op welke wijze bezien politici en bestuurders waar zij in de ruimtelijke structuur verantwoording aan verschuldigd zijn?*

Om deze vraag te beantwoorden, zal een multidisciplinaire benadering worden gehanteerd, waarbij inzichten uit de geografie, politieke wetenschappen en bestuurskunde worden gecombineerd. Het is van essentieel belang om te begrijpen hoe de ruimtelijke context de perceptie van verantwoording beïnvloedt om effectieve mechanismen voor verantwoording te ontwikkelen.

1.5. Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de ruimtelijke indeling en de bestuurlijke uitvoering. Dit betekent dat het doel van de scriptie is om te achterhalen of de bestuurslaag waar een politicus/bestuurder zich bevindt de wijze van perspectief op rolverdelingen, verantwoordelijkheden en de ruimtelijke structuur bepaalt. Dit wordt gedaan door middel van een analyse en vergelijking van verschillende politieke en bestuurlijke actoren op verschillende bestuurslagen binnen Nederland. Het begrijpen van de relatie tussen ruimtelijke schaalniveaus en de perspectieven staat hier centraal. Dit onderzoek kan meer inzicht geven in de eigen positioneringen van politici en bestuurders.

Door deze doelstelling te realiseren, wordt er bijgedragen aan een beter begrip van het bestuurlijke systeem in Nederland. Als er meer kennis wordt gevonden over dit onderwerp, kunnen beleidsmakers en bestuurders mogelijk meer transparantie creëren in het politieke proces. Het gaat hier dus om het inzichtelijker maken van de ruimtelijke structuur en rolverdelingen. Het achterhalen van mogelijke verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende bestuurslagen staat hierin centraal.

H2. Theoretisch Kader

2.1. Introductie

Dit hoofdstuk biedt een theoretische achtergrond voor deze scriptie. Het samenvatten en weergeven van de belangrijkste theorieën is van belang voor het effectief bezien van de ruimtelijke structuur en bestuurlijke processen (van Lieshout, DeWulf, Aarts & Termeer, 2017). Dit theoretisch kader onderzoekt de relatie tussen de ruimtelijke structuur in Nederland en de bestuurlijke verantwoordelijkheden en uitvoeringen. De relevante begrippen en theorieën geïntroduceerd in dit hoofdstuk werken toe naar vier onderscheiden thema's binnen dit onderwerp.

2.2. Ruimtelijke schaalniveaus

Ruimtelijke schaalniveaus zijn gebaseerd op een afbakening van een ruimtelijk niveau (Blakey, 2021). Er is een veelzijdigheid aan opties voor het bestuurlijk indelen op basis van ruimtelijke schaalniveaus (Blakey, 2021). Een voorbeeld is de bestuurlijke structuur in Nederland van het Rijk, de provincies en de gemeenten (Raijmakers, 2014).

Vanuit de theorie is ruimtelijke schaal een proces tussen de ruimtelijke omgeving en sociale processen (Brenner, 2001; Jones, Leitner, Marston & Sheppard, 2017; Moore, 2008). Ruimtelijke schaalniveaus zijn inherent een sociaal proces en komen voort uit machtsrelaties (Blakey, 2021). Een ruimtelijk schaalniveau verwijst namelijk niet naar een natuurlijke afbakening van een gebied, maar naar een bestuurlijke grens (Moore, 2008). Zo zijn de eerder genoemde lagen van bestuur, rijk-provincie-gemeente, hierop gebaseerd (Reussing, 2014). Deze schaalniveaus hebben invloed op elkaar in beleid en vallen in een bepaalde hiërarchie; elk 'lager' schaalniveau valt volledig binnen het 'hogere' niveau (van Lieshout et al, 2017). De ruimtelijke indeling van Nederland illustreert hierin de rol van de politiek in het maken van een bestuurlijke indeling (Raijmakers, 2014; Reussing, 2014).

Er kan worden gesteld dat bestuurlijke grenzen en ruimtelijke afbakening een altijd veranderlijke structuur hebben (Brenner, 2001; Moore, 2008). Ruimtelijke indeling staat niet vast en wordt gevormd door institutionele processen en bestuurlijke invloeden (van Lieshout, DeWulf, Aarts & Termeer, 2012; Moore, 2008). De bestuurlijk en politieke invloeden kunnen met een term ook worden beschreven als *politics of scale*. De *politics of scale* benadrukt dat ruimtelijke schaal wordt bepaald en veranderd door de invloed van politici, bestuurders en andere relevante actoren in een machtsstructuur (Blakey, 2021). Dit concept berust op de inherente sociale aard van ruimtelijke schaalniveaus. Het is als een redelijk disruptief concept te benaderen, gezien de grenzen en vormen van schaal vaak verandert (Blakey, 2021; Mert & Hine, 2021; Moore, 2008). Tegelijkertijd kan de *politics of scale* ook leiden tot uitdagingen, zoals machtsconcentratie en democratische legitimiteit. Politieke en bestuurlijke actoren kunnen afstand creëren binnen en tussen bestuurslagen (Mert & Hine, 2021). Dit kan een effect hebben op het uitvoeren van beleid en transparantie op de politieke en ruimtelijke structuur (Marston, 2000). Centraal bij de ruimtelijke indelingen is de achterliggende redenering om grenzen waar te leggen, op welke manier en met welk doel (Morris, 2018). Een voorbeeld dat dit verder verduidelijkt is het Amerikaanse concept van *gerrymandering*, vernoemd naar de Amerikaanse bedenker en gouverneur Gerry. Met *gerrymandering* worden de kiesdistricten op een bepaalde manier hertekend. Dit gebeurt zodanig dat een politieke partij de winst behaalt met de hernieuwde indeling, waar het eerder zou verliezen (Morris, 2018). Het voorbeeld van het hertekenen illustreert de invloed van bestuurders/politici op de ruimtelijke schaal, met maatschappelijke en politieke gevolgen.

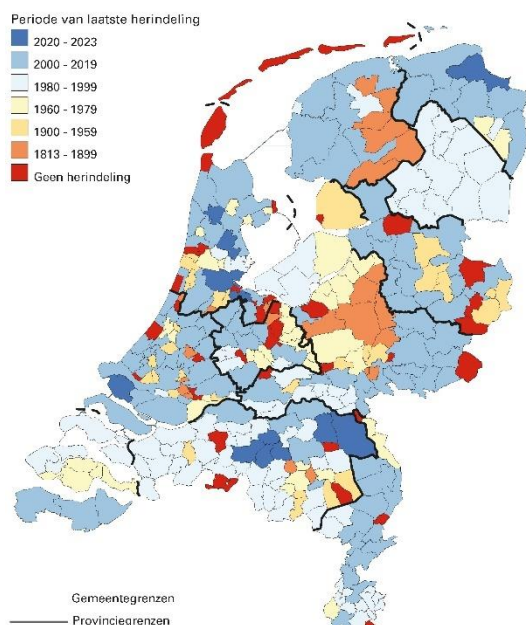
2.2.1. Institutionele processen

Verschuivingen van bestuurlijke grenzen kunnen op alle ruimtelijke schaalniveaus voorkomen, bijvoorbeeld een veranderende bestuurlijke indeling op landelijk gebied of de fusie van twee kleinere gemeenten (Reussing, 2014). De veranderlijke aard kan worden teruggekoppeld aan de institutionele processen die hier aan onderhevig zijn. Politici en bestuurders hebben invloed op de processen en vormgeving van de ruimtelijke structuur, waardoor indelingen worden gemaakt op basis van bijvoorbeeld een bepaalde beleidsagenda of politieke overtuiging (Blakey, 2021; Mert & Hine, 2021, Reussing, 2014). Ruimtelijke schaalniveaus, dus ook bestuurslagen, zijn een product zijn van sociale processen in de ruimtelijke omgeving. (Blakey, 2021). Deze sociale processen vormen ook institutionele processen, gezien politiek een sociaal product is.

Bestuurlijke grenzen worden ten alle tijden bepaald door politiek-maatschappelijke processen (Blakey, 2021; Van Lieshout et al, 2017). Dit kan worden verduidelijkt met de interacties binnen en tussen ruimtelijke schaalniveaus. De wisselwerking van sociale actoren en de structuur van bestuurlijke lagen is wat als relevant kan worden beschouwd. Politieke en bestuurlijke actoren hebben hun legitimiteit te danken aan ruimtelijke structuren en oefenen op hun bestuurslaag verantwoordelijkheden uit (Jones, Leitner & Marston, 2017). Binnen Nederland is dit gestructureerd binnen het Huis van Thorbecke, waar gemeente-provincie-rijk de verdeling vormt (Reussing, 2014). Dit koppelt de term *politics of scale* aan het eerdere stuk over de productie van schaal (Blakey, 2021). Het concept wordt breed gedragen in wetenschappelijke literatuur en vormt een belangrijke theorie (Jones, Leitner & Marston, 2017; Moore, 2008). Het toont de inherente verbinding tussen ruimtelijke schaal en politiek waar de interacties, verdeling van verantwoordelijkheden en onderlinge invloeden centraal staan.

Figuur 2.2.2. Bestuurlijke herindelingen binnen Nederland

Figuur 2. Gemeentelijke indeling van Nederland per 1 januari 2023 met gemeenten naar meest recente jaar van betrokkenheid bij een gemeentelijke herindeling



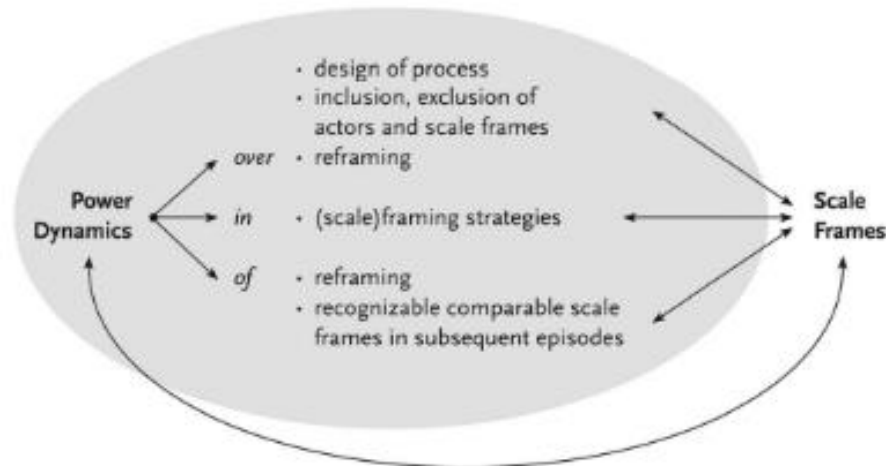
Noot: Gemeenten waar geen of uitsluitend beperkte grenscorrecties hebben plaatsgevonden zijn ingedeeld in de categorie "geen herindeling".
Bron: CBS StatLine en Van der Meer en Boonstra (2011) [eigen bewerking].

Om de *politics of scale* toe te passen in een Nederlandse context kan er worden gekeken naar de vormgeving van de ruimtelijke schalen. De huidige vorm, bestaande uit drie hoofdvormen en een lappendeken van bestuurlijke lagen, is als complex te beschouwen (van Lieshout et al, 2017). Figuur 2.2.2 toont naast de ruimtelijke overlap ook goed de steeds veranderende structuur met als voorbeeld gemeentelijke herindelingen. Zoals te zien in figuur 2.2.2 is dit vanaf de creatie van het Huis van Thorbecke al aanwezig. De gemeentelijke herindelingen verduidelijken de politieke invloed op de vorm van de ruimtelijke structuur (de Roo, 2010). Zoals te zien in de figuur is er slechts een handvol gemeenten die niet hun bestuurlijke begrenzings hebben zien veranderen. Ook de tijdsperioden waarin de ruimtelijke herindelingen hebben plaatsgevonden gaan eeuwen terug tot de stichting van de Nederlandse staatsgrenzen zelf.

(Ekamper & Vermeulen, 2023)

Bestuurslagen kunnen enerzijds beleid creëren of anderzijds beleid implementeren, gezien de hiërarchische aard van de schalen in Nederland (van Lieshout et al, 2017). In figuur 2.2.3. is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2.2.3. Schematische weergave van ruimtelijke schaal en machtsverhoudingen.



(van Lieshout et al, 2017)

Figuur 2.2.3 geeft hierin goed de interactie weer tussen de ruimtelijke processen en machtsstructuren binnen de ruimtelijke structuur van Nederland. Het model dat boven is weergegeven richt zich op de interne wisselwerking tussen actoren en ruimtelijke schaalniveaus (van Lieshout et al, 2017). Deze twee factoren werken als overkoepelende thema binnen herschaling, te zien als uiteinden in dit schema. De combinatie van machtsstructuren, in de vorm van politici en bestuurders, met ruimtelijke schaalniveaus sluit aan bij de eerder benoemde sociale processen (Blakey, 2021; van Lieshout et al, 2017). Wat als relevant kan worden gezien is de binnen werking tussen machtsverhoudingen en schaal, wat in figuur 2.2.3 is terug te zien bij 'over, in, of'. De belangrijkste factor hier is 'reframing', wat neerkomt op het herindelen/veranderen van de ruimtelijke schaal door machtsstructuren. In andere woorden; door de personen aan de macht wordt de ruimtelijke structuur veranderd. Wat hierboven schematisch is weergegeven komt in de praktijk en de ruimtelijke omgeving tot uiting als herschaling. De gemeentelijke herindelingen en debatten over het omvormen van provincies zijn hier voorbeelden van. Het model toont ook dat er meerdere manieren zijn om invloed uit te oefenen op bestuurlijke indelingen. Het hervormen van een ruimtelijke structuur is een van de mogelijkheden, maar kan ook worden gedaan binnen en tussen bestaande schalen.

Daarnaast geeft de herschaling ook weer een relevante afspiegeling van de fundamenteën van de ruimtelijke schaalniveaus, die niet vaststaand zijn maar veranderlijk van aard (Blakey, 2021; Mert & Hine, 2021). Het proces van herschaling beschrijft de eerder gemaakte onderscheiding over de inherente connectie tussen politiek en ruimtelijke schaal (Blakey, 2021). Door de invloed van politici en bestuurders binnen een machtsstructuur heeft dit gevolgen en effecten voor een ruimtelijk schaalniveau. Deze wisselwerking, getoond bij figuur 2.2.3, heeft hierdoor een grote invloed op de productie van bestuurslagen. Het is hierbij van belang te benoemen dat de invloed ook andersom verloopt, van schaal naar machtsstructuren. Om dit verder toe te lichten volgt nu een paragraaf over herschaling binnen de geografische disciplines.

2.3. Herschaling

Herschaling, een concept uit de politieke geografie, heeft een connectie met bestuurlijk-politieke rolperceptie en vormt een belangrijk theoretisch aspect. Dit hoofdstuk beschrijft de relatie tussen herschaling en machtsstructuren, waarbij de focus ligt op ruimtelijke schaal.

Het concept van herschaling verwijst naar veranderingen in ruimtelijke schaal, waarin politieke entiteiten opereren en bestuurlijke processen plaatsvinden (Flint & Taylor, 2007; Swyngedouw, 2002). Het heeft directe implicaties voor de bestuurlijk-politieke perceptie, oftewel de manier waarop individuen, groepen en instellingen de politieke realiteit ervaren en begrijpen (Brenner, 2001; Flint & Taylor, 2007). Herschaling kan bijvoorbeeld verwijzen naar veranderingen in de omvang en territoriale grenzen van politieke eenheden (Keating, 2014; Swyngedouw, 2002). Deze veranderingen kunnen optreden op verschillende schalen, zoals lokaal, regionaal, nationaal of zelfs supranationaal niveau. Herschaling kan zowel top-down als bottom-up plaatsvinden (Brenner, 2003; Keating, 2014). Voorbeelden van herschaling zijn regionalisering, fusie van gemeenten en de vorming van supranationale verbanden zoals de Europese Unie (Swyngedouw, 2002). Een Nederlands voorbeeld is het concept van superprovincies, geïntroduceerd door Ronald Plasterk. Hier werd een fusie voorgesteld om de Randstedelijke provincies samen te voegen (Buiting, 2013). Een bestuurlijk voorbeeld dat hierbij aansluit is de organisatie en oprichting van nieuwe regionale samenwerkingsverbanden binnen economische gebieden. Een voorbeeld hiervan zijn metropoolregio's (Marsé, 2009; Meijers, 2014). Er kan een connectie worden gelegd met de veranderlijke aard van ruimtelijke schaal (Blakey, 2021; Flint & Taylor, 2007; Keating, 2014). Er ligt een directe link in de rol van politiek en ruimtelijke schaalniveaus.

De persoonlijke beleving en invulling van een rol, ook wel rolperceptie genoemd, verwijst in deze scriptie naar de manier waarop individuen en groepen de politieke realiteit begrijpen en interpreteren. Het omvat de visies, overtuigingen, waarden en verwachtingen met betrekking tot politieke instellingen, besluitvormingsprocessen en machtsverhoudingen (Brenner, 2003; Buiting, 2013). Een persoonlijke visie wordt beïnvloed door factoren zoals regionale achtergrond, sociale identiteit en politieke oriëntatie. Herschaling heeft directe gevolgen voor de rolperceptie van politici en bestuurders (Reussing, 2014). Veranderingen in de schaal waarop politieke processen plaatsvinden, kunnen leiden tot verschuivingen in de manier waarop mensen politieke besluitvorming ervaren, begrijpen en vertrouwen (Brenner, 2003; Flint & Taylor, 2007). Bijvoorbeeld, decentralisatie kan leiden tot een grotere betrokkenheid van lokale gemeenschappen bij het bestuur, waardoor zij zich meer gehoord en vertegenwoordigd voelen en er minder sociale en politieke polarisatie ontstaat (Flint & Taylor, 2007). Aan de andere kant kan centralisatie gevoelens van vervreemding en gebrek aan inspraak veroorzaken indien er op een incorrecte manier wordt gecommuniceerd.

De ruimtelijke dimensies van rolperceptie is van bijzonder belang binnen de geografie (Buiting, 2013; Flint & Taylor, 2007). Herschaling kan leiden tot nieuwe territoriale arrangementen en veranderende grenzen, wat op zijn beurt invloed heeft op de manier waarop mensen zich identificeren met politieke entiteiten en gebieden (Buiting, 2013; Flint & Taylor, 2007; Keating, 2014). Deze ruimtelijke aspecten van beïnvloeden ook de verdeling van macht, financiële middelen en besluitvormingsprocessen.

2.4. Formele en informele bestuurslagen

Bestuurslagen zijn ruimtelijke schaalniveaus, gevormd door politieke processen waarop beleid wordt uitgevoerd (Blakey, 2021; de Roo, 2010; Raijmakers, 2014). In Nederland worden de ruimtelijke schaalniveaus gekenmerkt door een combinatie van formele en informele bestuurslagen. Het formele bestuursstelsel berust zich op de ruimtelijke indeling van het Huis van Thorbecke (Vrooman, 2017). Het Huis van Thorbecke verwijst naar de formele indeling van Nederland (Raijmakers, 2014). De bestuurlijke en ruimtelijke inrichting is vastgelegd in de Nederlandse grondwet en omvat drie ruimtelijke schaalniveaus. Dit zijn:

Het Rijk: De Rijksoverheid bevat het parlement en vormen de volksvertegenwoordiging op landelijk niveau (Vrooman, 2017). Het omvat de nationale regering, de ministers en de staatssecretarissen, die nationaal beleid opstellen.

De provincies: Nederland bestaat uit twaalf provincies. Elke provincie heeft een Provinciale Staten, die rechtstreeks door de burgers worden gekozen. De Provinciale Staten kiezen op hun beurt de Gedeputeerde Staten, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van provinciaal beleid (Raijmakers, 2014).

De gemeenten: Nederland telt een totaal 342 gemeenten per 1 januari 2023, elk met een gemeenteraad die wordt gekozen door de lokale bevolking. Deze raad voert het dagelijkse bestuur uit en is verantwoordelijk voor het beleid in de directe ruimtelijke omgeving (Vrooman, 2017).

Naast het Huis van Thorbecke bestaan ook informele bestuurslagen in Nederland (de Vries, 2017). Informele bestuurslagen zijn samenwerkingen die tussen de formele bestuurslagen aanwezig zijn (de Roo, 2010; Raijmakers, 2014). Informele bestuurslagen kunnen invloed uitoefenen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus en de formele structuur (de Vries, 2017). Voorbeelden van informele bestuurslagen en samenwerkingen zijn:

Netwerkverbanden: Belangengroeperingen kunnen lobbyen bij politici om hun standpunten en belangen te bevorderen. Een Nederlands voorbeeld is de G40 of de VNG. Deze organisaties zijn lobbygroepen die buiten het formele bestuur invloed uitoefenen (Smits, 2011).

Regionale samenwerking: Relevante actoren op regionaal niveau, zoals gemeenten of provincies, kunnen informele overeenkomsten aangaan om samen te werken aan gemeenschappelijke agenda's (de Vries, 2017). Metropoolregio's is hiervan een voorbeeld.

Coöperatie tussen overheid en bedrijven: In sommige gevallen kunnen publieke en private organisaties informele partnerschappen vormen om gezamenlijk bepaalde taken uit te voeren. Een voorbeeld van dit type samenwerking is een Triple Helix samenwerking van overheid, kennisinstelling en private ondernemingen (Smits, 2011).

Het belangrijkste verschil tussen het Huis van Thorbecke en informele bestuurslagen ligt in hun wettelijke status (de Vries, 2017). Het Huis van Thorbecke is het wettelijke bestuursstelsel van Nederland, met een duidelijke rolverdeling voor elke bestuurslaag. Het is democratisch, waarbij kandidaten via verkiezingen door de bevolking wordt gekozen. Aan de andere kant zijn informele bestuurslagen minder democratisch en hebben ze geen wettelijke basis. Besluitvorming en invloed binnen informele netwerken kunnen plaatsvinden buiten de politieke aandacht en kunnen minder democratisch zijn omdat ze niet direct verantwoording verschuldigd zijn aan de bevolking (Smits, 2011; de Vries, 2017). Hierdoor kunnen informele bestuurslagen soms kritiek krijgen vanwege hun gebrek aan openbaarheid en inspraak. Hoe de uitvoering en perceptie hierop inspeelt, wordt in het volgende stuk verder toegelicht.

2.5. Rolperceptie

Bij het concept van rolperceptie zijn twee begrippen van belang, perceptie en verantwoording (Hoerning, 2021; Reussing, 2014; Smith, 1992). Het begrip perceptie doelt op hoe politici en bestuurders hun omgeving, ook de bestuurslaag, waarnemen en interpreteren. Verantwoording daarentegen heeft betrekking op het nemen van verantwoordelijkheid en het bezien verantwoordelijkheden (Hoerning, 2021). In dit onderdeel zal rolperceptie, waaronder perceptie en verantwoording vallen bij verschillende bestuurslagen, worden uitgelicht.

Perceptie verwijst naar de manier waarop informatie wordt verwerkt en hoe betekenis wordt gegeven aan ervaringen. Rolperceptie kan gedefinieerd worden als een persoonlijke beleving van de manier waarop een bepaalde rol, of bepaalde verantwoordelijkheid, zou moeten worden vervuld (Kackmar & Carlson, 1997; Reussing, 2014). Het speelt een essentiële rol in hoe mensen ruimtelijke vraagstukken waarnemen en begrijpen (Moore, 2008; Wood, 1970). Hierbij kan ook verantwoording worden benoemd. Als begrip is het een manier waarop en waarom individuen verantwoording afleggen voor hun percepties en beslissingen (Ozga, 2020). Het gaat om het nemen van verantwoordelijkheden en transparantie in ruimtelijke processen, wat kan voorkomen op verschillende lagen van bestuur (Reussing, 2014). Perceptie en verantwoording vormen twee belangrijke factoren binnen rolperceptie en de invloed van de bestuurslagen. De bestuurslagen verwijzen naar de verschillende niveaus waarop ruimtelijke vraagstukken zich afspelen en worden aangepakt (Brenner, 2001; Smith, 1992). Dit kan variëren van het lokale niveau, het regionale, nationale of zelfs internationale niveau (Hoerning, 2021). Elk schaalniveau brengt uitdagingen met zich mee en het begrijpen van deze verschillen is van belang om ruimtelijke schaal beter te kaderen (Hoerning, 2021). De perceptie van ruimtelijke vraagstukken kan van invloed zijn op de manier waarop verantwoording wordt afgelegd (Ozga, 2020). Politici en actoren kunnen een andere perceptie hebben tegenover hun rol en functie op basis van een ruimtelijk schaalniveau (Reussing, 2014). Bovendien spelen persoonlijke overwegingen hier ook ten alle tijden een rol waardoor er veel verschillende percepties ontstaan (Raijmakers, 2014).

2.5.1. Interacties binnen en tussen ruimtelijke schaalniveaus

Op verschillende schaalniveaus kunnen individuen verschillende aspecten van de bestuurslaag waarnemen (Blakey, 2021; Hoerning, 2021; Smith, 1992). Bijvoorbeeld, op een klein schaalniveau kan de nadruk liggen op de directe omgeving, terwijl op een groter schaalniveau bredere patronen en structuren worden waargenomen (Smith, 1992). Perspectieven op de ruimtelijke structuur binnen ruimtelijke schaalniveaus is ook afhankelijk van achtergrond en individuele ervaringen (Reussing, 2014). Individen met verschillende achtergronden en ervaringen zullen daarom verschillende percepties hebben tussen verschillende ruimtelijke schaalniveaus (Hoerning, 2021). De bestuurslagen die zijn vastgesteld voor deze scriptie zijn toegelicht in de vorige paragraaf.

Een ander vraagstuk is waar welke verantwoordelijkheden zouden moeten liggen per bestuurslaag. Binnen ruimtelijke schaalniveaus is verantwoording van belang omdat de acties van individuen gevolgen kunnen hebben voor zowel de directe omgeving als de bredere ruimtelijke context (Albrow, 1996). Verantwoording houdt in dat individuen rekenschap en uitleg moeten afleggen voor hun acties en beslissingen. Op het kleinste schaalniveau kunnen individuen bijvoorbeeld verantwoording afleggen aan de directe omgeving en bestuurlijke laag. Op een groter schaalniveau zijn er vaak meerdere belanghebbenden en organisaties bij betrokken, waardoor de communicatie en samenwerking vaak complex is.

2.6. Politici en bestuurders

Deze scriptie koppelt ruimtelijke schaalniveaus aan de rolperceptie van politici en bestuurders (Hoerning, 2021; Mert & Hine, 2021). Ruimtelijke schaal verwijst naar de mate waarin politieke en bestuurlijke processen plaatsvinden op verschillende niveaus (Brenner, 2001; Smith, 1992). Het begrijpen van de invloed van ruimtelijke schaalniveaus op de rolperceptie van politici/bestuurders is essentieel (Brenner, 2001; Ozga, 2020).

Politici en bestuurders hebben verschillende perspectieven met het nemen van beslissingen en verantwoordelijkheden op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (Hoerning, 2021). Deze percepties kunnen variëren afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de aard van het probleem, de politieke context en de betrokken belanghebbenden (Ozga, 2020). De perceptie van politici en bestuurders op de verschillende rollen en verantwoordelijkheden is sterk afhankelijk van het ruimtelijke schaalniveau waarop er wordt geopereerd (Hoerning, 2021). Op lokaal niveau zijn politici en bestuurders meer betrokken bij de directe omgeving en ervaren een directe verantwoording aan de burgers. Door deze samenhang kan dit leiden tot meer politieke en bestuurlijke aandacht op participatieve processen en transparantie in besluitvorming (Brenner, 2003). Op regionaal niveau kunnen politici en bestuurders sneller te maken krijgen met een grotere diversiteit belangengroepen, bestuurslagen en complexe vraagstukken. In deze context moet er meer worden gezocht naar het creëren van consensus en het behouden van evenwicht tussen verschillende belangen (Brenner, 1999; Hoerning, 2021). Op nationaal en internationaal niveau komen politiek-bestuurlijke actoren vaak terecht in een veelheid machtsstructuren en internationale netwerken. Hier kan de perceptie van verantwoording verschuiven naar het afleggen van verantwoording aan andere politieke en bestuurlijke actoren, zoals buitenlandse regeringen, de Europese Unie en NGO's (Hoerning, 2021).

Het is echter van belang meer transparantie en connectie te creëren tegenover de maatschappij. Dit is omdat bovenbeschreven visies op verantwoordelijkheden en verantwoording wel gebeuren op papier maar de realiteit een enorme geografische differentiatie kent (Kenny & Luca, 2021; McKay, 2019). Dit verbindt de rolperceptie en perspectieven van politici en bestuurders met de desbetreffende bestuurslaag (Hoerning, 2021). Rolperceptie verwijst naar de manier waarop bestuurders en politici de ruimtelijke vraagstukken en de bijbehorende ruimtelijke structuur interpreteren en begrijpen. Dit type perceptie kan van invloed zijn op de prioriteiten, doelstellingen en perspectieven die worden vastgesteld op verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Waar de politici opereren binnen het Huis van Thorbecke, met de verdeling in gemeente-provincie-rijk, zullen bestuurders juist op nieuw gecreëerde ruimtelijke schalen zitten, zoals metropoolregio's (Reussing, 2014). Er is echter ook sprake van een connectie tussen bestuurders en politici, gezien beide type actoren vaak ook een bestuurder of politicus en andersom (Reussing, 2014). De bestuurlijke vaststelling en bijbehorende ruimtelijke inrichting heeft hier

De antwoorden vanuit eerder uitgevoerde onderzoeken zijn gemixt, onduidelijk of ontbreken (Van Lieshout et al, 2017; Moore, 2008). De interacties van de bestuurslagen beïnvloeden elkaar (Blakey, 2021; Ozga, 2020). De koppeling kan worden gemaakt met het eerdere sociaal constructivisme, waarbij is aangegeven dat ruimtelijke schaal een sociaal proces is en onderhevig aan politiek, maatschappij en economische indicatoren (Hoerning, 2021; Jones et al, 2017; van Lieshout et al, 2017). De creatie van schaal is daardoor aangewezen aan de actoren binnen dit werkveld, wat terug is te leiden naar democratische structuur en interacties binnen de schaalniveaus zelf (Albrow, 1996; Hoerning, 2021). Deze samenhang van factoren kan leiden tot het samenvoegen van theorieën uit verschillende disciplines. Het volgende onderdeel toont de vier onderscheiden en relevante thema's, die zijn gebaseerd op de theorie uit dit hoofdstuk.

2.7. Onderzoeksthema's

Op basis van de theorieën, concepten en synthese kunnen er meerdere thema's worden opgesteld. Deze thema's hebben als doel om de gevonden kennis en ingevingen te onderzoeken via gemixte methoden, dat in het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht. Hieronder zijn de vier thema's toegelicht.

Thema 1: *Interacties tussen bestuurslagen.*

Dit thema berust op de theorie over herschaling en rolperceptie (Hoerning, 2021; Reussing, 2014). Dit thema stelt dat door een toename aan ruimtelijke schaalniveaus het speelveld voor zowel politici en bestuurders toeneemt in complexiteit. Interactie tussen beide actoren, bijvoorbeeld in de vorm van lobbyen, heeft meer stappen gekregen door een meer divers ruimtelijke beeld (Raijmakers, 2014). Dit thema heeft als doel de samenhang en relaties tussen bestuurslagen verder uit te diepen.

Thema 2: *Herschaling.*

Dit thema is gevormd vanuit de theorie over formele/informele bestuurslagen en rolperceptie en (van Lieshout et al, 2021; Raijmakers, 2014). Door de verschillen in bestuurlijke en democratische fundamenteën zal herschaling anders worden gezien en beoefend door beide typen actoren. De invloed van de bestuurslaag, het desbetreffende ruimtelijke schaalniveau, staat hier centraal. De doelstelling van dit thema is kijken naar de contextuele gevolgen van herschaling bij verschillende bestuurslagen.

Thema 3: *Ruimtelijke oriëntatie.*

Dit thema wordt beargumenteerd met de theorie van formele en informele bestuurslagen (Hoerning, 2021; de Roo, 2010). De thema is gericht op de politieke ruimtelijke oriëntatie. Doordat de politieke processen voor het gros plaatsvinden op de formele ruimtelijke schaalniveaus, wordt gesteld dat er minder ruimtelijke oriëntatie is op de informele bestuurslagen (Reussing, 2014). Ook verantwoording en legitimiteit spelen hier een rol. Het doel van dit thema is het onderscheiden van een dominante ruimtelijke visie en de invloed op de ruimtelijke en bestuurlijke structuur in Nederland.

Thema 4: *Perspectief bestuurslaag.*

Dit thema volgt uit de theorie over de sociale aard van ruimtelijke schaalniveaus en rolperceptie (Blakey, 2021; Hoerning, 2021). Doordat het vormen van bestuurslagen bij uitstek een politiek proces heeft, is dit thema opgesteld om te onderzoeken in hoeverre het type ruimtelijk schaalniveau hierop van invloed is. De doelstelling van dit thema is om de perspectieven en visies van politici en bestuurders te bezien vanuit verschillende bestuurslagen. Centraal hierbij is de invloed van de bestuurslaag.

Het beantwoorden van deze thema's en de gevonden informatie uit het theoretisch kader zal via een zowel kwantitatieve als een kwalitatieve onderzoeksmethode verlopen. Het eerste element bestaat uit het uitvoeren van een analyse op basis van ruimtelijke oriëntatie van politici, terwijl het tweede onderdeel zal bestaan uit het uitvoeren van interviews. In het volgende hoofdstuk zullen deze methoden worden beschreven en verder worden onderbouwd. De verantwoording en uitvoering van de gemaakte keuzes zal hier worden toegelicht. De operationalisering van de thema's wordt hier tevens onderbouwd en gekoppeld aan de passende deelvragen.

H3. Methoden

3.1. Keuze onderzoeksmethoden

Bij deze scriptie is er gekeken naar de relatie tussen ruimtelijke structuur en de uitvoering van bestuursverantwoordelijkheden en de visie van politici en bestuurders op dit proces. Om deze onderzoekseenheden op een gepaste manier te onderzoeken is er gekozen voor een gemixte methoden aanpak. Dit betekent een combinatie tussen kwalitatieve en kwantitatieve onderzoekstechnieken en -methoden. De argumentatie voor deze keuze berust op eerder uitgevoerd relevant onderzoek en bestaande methodologische kennis. Zo is het gebruik van gemixte methodiek niet nieuw, maar levert bredere resultaten die meer verklaren dan enkel interviews en de visualisatie van data (Baur et al, 2014). Voor het kwantitatieve onderdeel is er gekozen voor een GIS analyse op basis van een dataset met Kamervragen.

Het combineren van twee onderzoekstechnieken geeft de meest passende resultaten voor dit onderzoek (Gass & Mackey, 2016). Andere methoden, zoals alleen een kwalitatief of kwantitatief onderzoek, kortere interviews of vragenlijsten, zijn minder geschikt doordat er minder brede resultaten naar voren door komen (Baur et al, 2014). Een verdere verantwoording van de boven genoemde onderzoeksmethoden kan worden teruggeleid naar de meerwaarde van gemixt onderzoek (Yeager & Steiger, 2013). Het uitvoeren van geografisch wetenschappelijk onderzoek kan baten bij het combineren van onderzoeksmethoden, waardoor de resultaten elkaar afwegen en aanvullen waar nodig (Wood, 1970; Yeager & Steiger, 2013). De nadruk bij wetenschappelijke publicaties binnen dit onderwerp ligt op data gedreven onderzoek. (Breeman & Timmermans, 2008; de Roo, 2010; Meijers, 2022). Door juist de connectie te maken tussen de twee kan de rolperceptie van bestuurders en politici veel beter worden gemeten dan bijvoorbeeld via een enquête, vragenlijst of focusgroep (Baur et al, 2014). De geselecteerd als onderzoekseenheden binnen de scriptie kunnen zo tot nieuwe resultaten leiden, waar andere methodieken tekort schieten of resultaten als irrelevant zouden beschouwen.

3.2. Dataverzameling

Voor de analyse met het kwantitatieve deel was er een dataset tot de beschikking. De inhoud van de data gaat over Kamerleden tijdens de periode van Rutte III. De dataset is verkregen van de begeleider van deze scriptie, Evert Meijers. De dataset is gecreëerd voor onderzoeksdoeleinden en is aangeboden vanuit de begeleider om te gebruiken bij deze scriptie. Uit de dataset is gebruikt de informatie over Kamervragen met een geografisch element. Deze data vormde de basis bij de GIS analyse, waarbij de geografische oriëntatie is gevisualiseerd.

Voor het kwalitatieve onderdeel zijn de respondenten verkregen door telefonisch contact op te nemen met de desbetreffende actoren, en/of via e-mail het onderwerp te introduceren en de relevantie van de respondent duidelijk te maken. Het type bericht verschilde per politicus en/of bestuurder, maar had eenzelfde doel voor ogen. Daarnaast werd er vaak een 'lijn' aangelegd binnen een organisatie, waarbij er is doorverwezen naar steeds een nieuw persoon totdat de passende respondent was gevonden. In de realiteit bleek het erg lastig om politieke respondenten te benaderen, vanwege verkiezingstijd en de zogenoemde 'politisering' van dit scriptieonderwerp. Het is toch gelukt om een afdoende aantal van negentien respondenten te verzamelen, met een gelijke afspiegeling op zowel politieke als ruimtelijke oriëntatie. Voor de bestuurlijke respondenten is er meer tijd en mailverkeer aan tevoren gegaan. Maar ook hier is het door middel van doorvragen en doorbellen gelukt om meer relevante respondenten te verkrijgen.

3.3. Beschrijving datakenmerken

Door de gemixte methoden aanpak in deze scriptie is er voor beide onderdelen een verdere uitleg van de data nodig. Vanuit het kwantitatieve deel is er vanuit de dataset een analyse uitgevoerd op basis van de regionale aandacht vanuit de politici.

Het kwalitatieve onderdeel, waar de interviews onder vallen, zijn ingericht als semigestructureerd en duurden 30-40 minuten. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, te vinden in de bijlage van deze scriptie. Er is tevens een tweedeling te vinden in de interviews, namelijk politieke en bestuurlijke respondenten, waar ook verschillende topiclijsten voor zijn opgesteld. In paragraaf 3.4 zijn de onderzoekseenheden beschreven.

3.3.1. Operationalisatie

Bestuurslagen

Het concept bestuurslaag is gebaseerd op de ruimtelijke indeling van Nederland (Raijmakers, 2014). Een bestuurslaag heeft een bepaald ruimtelijk schaalniveau, dat door sociaal-politieke processen is gevormd (Blakey, 2021). De bestuurlijke lagen zijn vastgesteld op formele en informele ruimtelijke schalen. Wat betreft de formele schalen zijn deze vastgesteld op gemeente, provincie en het Rijk (Raijmakers, 2014). Voor informele lagen is er gekeken de samenhang met het Huis van Thorbecke. Deze bestuurslagen zijn als volgt: metropoolregio's Amsterdam & Rotterdam-Den Haag, stedelijk netwerk G40, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de publiek-private samenwerking. Er is gekozen voor deze samenstelling van bestuurlijke lagen vanwege de relevantie met het Huis van Thorbecke. Ieder van deze informele bestuurslagen heeft een of meer directe link(s) met gemeente, provincie en/of het rijk (Marsé, 2009; Meijers; 2014; Raijmakers, 2014). Door een combinatie te maken met formele en informele bestuurslagen kan er goed worden gekeken naar de interactie tussen de verschillende bestuurders en politici per schaalniveau. In tabellen 3.4.1 en 3.4.2 zijn de bestuurslagen af te lezen per respondent. Onderstaande tabel 3.3.1 geeft een verdere toelichting op de geselecteerde informele bestuurslagen.

Tabel 3.3.1. *Overzicht selectie bestuurslagen*

Naam bestuurslaag	Kenmerken bestuurslaag	Relevantie van bestuurslaag
Het Rijk	Overheid op nationaal niveau	Nationale overheid en beleid
Provincies	Overheid op regionaal niveau	Regionale overheid en beleid
Gemeenten	Overheid op lokaal niveau	Lokale overheid en beleid
Metropoolregio Amsterdam	Regionaal samenwerkingsverband	Samenwerking provincies, gemeenten en relevante informele verbanden
Metropoolregio Rotterdam-Den Haag	Regionaal samenwerkingsverband	Samenwerking provincies, gemeenten en relevante informele verbanden
Stedelijk netwerk G40	Netwerkverband	Gemeentelijke samenwerking
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Netwerkverband en lobbyorganisatie	Gemeentelijke samenwerking
Brainport Eindhoven	Publiek-private samenwerking	Samenwerking gemeente, nationale overheid en bedrijven

Politici

Voor deze masterscriptie zijn politici vastgesteld op de formele bestuurslaag en zijn geselecteerd op gemeentelijk, provinciaal en nationaal schaalniveau. Onder politici worden verstaan actoren die verantwoordelijk zijn voor beleid en direct zijn gekozen door de Nederlandse bevolking (Varenhorst, 2019). Politici zijn geselecteerd om de invloed van de ruimtelijke oriëntatie op rolperceptie te meten. In tabel 3.4.1 zijn de politieke respondenten af te lezen, met bijbehorende bestuurslaag en politieke partij. Er is beoogd een zo divers mogelijk aantal politieke respondenten te verzamelen, op basis van achtergrond, bestuurslaag en functie. Politici zijn bevestigd met een semigestructureerde topiclijst I en codeboom I, te vinden in bijlage I.

Bestuurders

De bestuurders vallen als respondenten onder de informele bestuurslagen. Onder bestuurders wordt verstaan actoren die in een of meerdere ruimtelijke netwerken zitten en betrokken zijn bij bestuur, politieke processen en het uitvoeren van beleid (de Vries, 2017). Om de rol van Nederlandse bestuurslagen te onderzoeken op de rolperceptie van bestuurders is gekozen een zo breed mogelijk scala aan informele bestuurslagen en bijbehorende actoren mee te nemen in deze scriptie. Bestuurders zijn bevestigd aan de hand van interviews met topiclijst III en codeboom I, te vinden in bijlage I.

Rolperceptie

Dit theoretisch concept heeft centraal gestaan bij het bevragen van de respondenten. Rolperceptie is bevestigd in meerdere vormen en is gemeten in ruimtelijke oriëntatie, persoonlijke belevingen en relevante werkervaringen van de respondenten. Doordat de topiclijsten zijn gebaseerd op semigestructureerde interviews is er ruimte geweest voor individuele reacties. Tijdens het openen van het interview is het onderwerp van de scriptie geïntroduceerd en gekaderd, zodat voor de respondenten duidelijk was in welke thema's er kon worden gepraat. Door dit handvat aan de respondenten te geven is er weinig hoeven sturen op het blijven bij het onderwerp. Dit is ook mede te danken aan het selectieproces, wat verder is beschreven in paragraaf 3.4.

3.3.2. Argumentatie methodische keuzes

Binnen dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een gemixte methodiek, waarbij er gebruik is gemaakt van interviews en een kwantitatieve analyse. Er is per deelvraag en thema een andere keuze geweest voor de meest geschikte methodiek. Er is gekozen Tabel 3.3.2 laat deze verdeling zien.

Tabel 3.3.2.

Thema	Aangesloten deelvraag	Toegepaste onderzoeksmethode	Bijbehorende interviewnummers
Interactie tussen bestuurslagen	Deelvraag 1	Interviews	1, 3, 7-12, 14-17, 19
Herschaling	Deelvraag 2	Interviews	1-12, 14-19
Ruimtelijke oriëntatie	Deelvraag 3	GIS analyse en interviews	13
Perspectief bestuurslaag	Deelvragen 1 en 4	Interviews	1-19

Zoals te zien in tabel 3.3.2 is er een duidelijke nadruk op de kwalitatieve onderzoek aanpak in de vorm van interviews. De redenatie achter deze keuze is de operationalisatie van rolperceptie geweest. Doordat het hoofddoel van de scriptie is geweest om de persoonlijke opvattingen en ervaringen te achterhalen, vormen kwalitatieve methoden hier de beste toepassing (Baur et al, 2014; Montello et al, 2006; Yeager & Steiger, 2013). Er is bij het opstellen van de methodiek ook gekeken naar andere kwalitatieve onderzoekstechnieken, zoals een focusgroep of kortere interviews. Er is echter gekozen voor semigestructureerde interviews vanwege de verhoogde kans op de kwalitatieve waarde van de resultaten (Gass & Mackey, 2016). Daarnaast zorgen semigestructureerde voor flexibiliteit in de structuur van het interviews (Al Balushi, 2016). Ook kunnen er op deze manier de verschillende interviews meer met elkaar worden vergeleken, wat voor meer contextuele resultaten kan zorgen (Al Balushi, 2016). Deze voordelen zijn niet aanwezig bij alternatieve methoden, wat de keuze voor semigestructureerde interviews onderbouwt.

De toevoeging van kwantitatieve methoden is gedaan met een GIS-analyse van de data. De dataset betreft Kamervragen en persoonlijke achtergronden van de politici in de Tweede Kamer. De meest bijpassende methodiek hiervoor ligt in de geografische visualisatie van data omdat hier duidelijk kan worden gekeken naar de politieke en persoonlijke aandacht van elke politici over een langere tijdsperiode. Bij een andere kwantitatieve methode, zoals bijvoorbeeld een enquête, is het meer een momentopname en is er sprake van gesloten vragen (Montello et al, 2006; Yeager & Steiger, 2013). De combinatie tussen kwalitatief en kwantitatief in dit onderzoek wordt gedaan door de type onderzoeksmethoden. De visuele weergave vult de interviews aan met de data die is verzameld tijdens de kabinetsperiode 2017-2021. Het nadeel van deze methodiek kan worden vastgesteld op de overhand van interviews op de data, waar alsnog op is ingespeeld bij deze scriptie door een directe link te leggen met de respondenten. Dit is te verantwoorden en beargumenteren vanwege de centrale rol van de invloed op bestuurslagen op rolperceptie. De interviews zijn open gecodeerd. De codeboom is te vinden in bijlage II.

3.4. Onderzoekseenheden

Het selecteren van de respondenten is gedeeltelijk gedaan aan de hand van de dataset betreffend Kamerleden. Er is gekeken naar het benoemen van plaatsnamen en ruimtelijke oriëntatie in de persoonlijke achtergrond. De politici weergegeven in tabel 3.4.1 hebben allen een of meer van de eerder genoemde kenmerken en zijn daarom geselecteerd in dit onderzoek. De rest van de politieke respondenten hebben eveneens een achtergrond, portefeuille of functie binnen hun eigen bestuurslaag en/of connectie met de andere bestuurslagen. Voor de bestuurlijke respondenten is er gekeken naar het relevante samenwerkingsverband en de bestuurslaag. Factoren die hierin de respondenten hebben bepaald waren functie, connectie met de formele bestuurslagen en achtergrond in ruimtelijke oriëntatie/affiniteit. De informatie is gevonden op openbare websites, persoonlijke websites of LinkedIn.

Er is een soortgelijke verdeling gemaakt op de achtergrond in bestuurslagen. Zoals toegelicht en aangegeven in paragraaf en tabel 3.3.1 zijn er verschillende bestuurslagen geselecteerd op relevantie en toepasbaarheid binnen deze scriptie. Er is een link gelegd tussen de geselecteerde bestuurslagen en de respondenten. De respondenten hebben als overeenkomst dat ieder van hun ook eerder op een andere bestuurslaag heeft gewerkt. Een Tweede Kamerlid was bijvoorbeeld eerst een gedeputeerde of gemeenteraadslid. Door ook te bekijken welke ruimtelijke achtergrond en/of werkervaring de respondent heeft, is er de mogelijkheid om tot meer relevante en brede resultaten te komen.

Tabel 3.4.1. Respondenten in formele bestuurslagen.

Naam respondent	Partij	Functie	Bestuurslaag	Interview nummer
Jos Wienen	CDA	Burgemeester Haarlem	Gemeente	1
Arnout Hoekstra	SP	Voormalige Europese lijstrekker, algemeen directeur	Gemeente	2
Harold van der Velde	SGP	Gedeputeerde Zeeland	Provincie	3
Bas de Wit	VVD	Gedeputeerde Noord-Holland	Provincie	4
Rick Brink	CDA	Lijstrekker provinciale staten Overijssel	Provincie	5
Marijke de Jong	GroenLinks	Gedeputeerde Utrecht	Provincie	6
Henk de Vree	PVV	Lijstrekker provinciale staten Zuid-Holland	Provincie	7
Henk Nijboer	PvdA	Lid Tweede Kamer	Nationaal	8
Tjeerd de Groot	D66	Lid Tweede Kamer	Nationaal	9
Judith Tielen	VVD	Lid Tweede Kamer	Nationaal	10
Stieneke van der Graaf	ChristenUnie	Lid Tweede Kamer	Nationaal	11
Henk Vermeer	BBB	Ambtelijk secretaris	Nationaal	12

Tabel 3.4.2. Expert en respondenten in informele bestuurslagen.

Naam respondent	Functie	Bestuurslaag	Interview nummer
Joost Smits	Onderzoeker & data-analist bij de Politieke Academie	Postcode-niveau, formele bestuurslagen	13
Bart van der Heijden	Directeur Rijk & Regio	Metropoolregio Amsterdam	14
Lobke Zandstra	Strategisch adviseur	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	15
Paul Depla	Burgemeester Breda, voorzitter van steden netwerk G40	Gemeente, landelijk stedelijk netwerk G40	16
Geert van der Leest	Medewerker van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Gemeente en landelijk netwerk van gemeenten	17
Camille Wildeboer Schut	Strategisch adviseur	Gemeente/Brainport Eindhoven	18
Emiel Reiding	Directeur MRA	Metropoolregio Amsterdam	19

3.4.1. Verantwoording en representativiteit

Er is gekozen voor een tweedeling tussen politieke en bestuurlijke respondenten met bijpassende topiclijsten. Deze verdeling tussen politieke en bestuurlijke topiclijsten is gedaan op basis van de formele en informele bestuurslagen, waarbij politici respondenten zijn voor formeel en bestuurders voor informeel. De selectie van respondenten is gedaan door eerst de bestuurslagen te identificeren, om vervolgens te kijken welke politici en bestuurders het meest geschikt zijn om te interviewen. Een verdere verantwoording kan worden gedaan bij de keuze van ruimtelijke schaalniveaus en bestuurslagen, weergegeven in tabel 3.4.2. Door informele bestuurslagen toe te voegen is er ook gekeken naar verantwoording binnen en tussen het uitvoerende ruimtelijke bestuursorgaan.

De politieke respondenten zijn zoals aangegeven geselecteerd op meerdere bestuursniveaus, zoals te zien in tabel 3.4.1. Om de resultaten en analyse zo breed mogelijk te houden en interactie tussen de ruimtelijke niveaus te bekijken. Verder is er ook een kolom bijgevoegd om de politieke stroming weer te geven, die een groot gedeelte van de Tweede Kamer verdeling heeft (alle bevroegde partijen representeren 124/150 zetels in de Tweede Kamer). Daarnaast was er ook aandacht voor de selectie van de formele en informele bestuurslagen. Voor de formele en informele bestuurslagen is er beoogd om een breed scala aan regio's mee te nemen. Zoals af te lezen in de tabellen is dit gelukt en zijn bestuurlijke lagen en samenwerkingsverbanden uit alle windrichtingen in Nederland aanwezig.

Tabel 3.4.2 geeft de experts en bestuurlijke respondenten weer. Er is hier een duidelijke connectie met de politieke respondenten en is er uitgebouwd naar het meer bestuurlijke netwerk. De selectie van respondenten is hier gegaan in telefonisch overleg met de organisatie. Door het scriptie onderwerp en bijbehorende methodiek toe te lichten, was er een gezamenlijke selectie van respondent. Doordat deze respondenten de brug vormden tussen politieke processen en aanspreekpunt binnen de bestuurlijke laag, vormen deze respondenten een waardevolle bijdrage aan de resultaten.

3.5. Onderzoeksvaliditeit

3.5.1. Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van een onderzoek staat de herhaalbaarheid centraal (Gass & Mackey, 2016). Er moet een transparantie worden gewaarborgd, waardoor het onderzoek is na te bootsen en alle gemaakte methodologische keuzes inzichtelijk zijn (Gass & Mackey, 2016). Dit methoden hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de gemaakte keuzes, gekozen methodiek per deelvragen en de gebruikte theorieën uit het theoretisch kader. Het duidelijk onderscheiden en vermelden van de bestuurslagen en respondenten onderbouwt dit verder. Door het nauwkeurige beschrijven van de onderzoeksmethoden is herhaling mogelijk en het proces transparant voor externen. Het opstellen van transcripten, topiclijsten en een audit logboek zijn voorbeelden van het vastleggen van het onderzoeksproces bij deze scriptie.

Daarnaast is er veel contact geweest met medestudenten en gesprekken met de scriptiebegeleider, waardoor er op (doorwerk)fouten is ingespeeld door tussentijdse overleggen en presentaties over het scriptieonderwerp. Ook met de respondenten is er gepraat over het onderwerp, waardoor relevante inzichten zijn verkregen en de validiteit van het scriptieonderwerp verder toeneemt (Al Balushi, 2016). Ook de hoeveelheid respondenten, verspreid over verschillende bestuurslagen, verhoogt de betrouwbaarheid doordat het een breed scala bevat van de aanwezige onderzoekseenheden binnen de geografische afbakening bevat.

3.5.2. Inhoudsvaliditeit

De inhoudsvaliditeit gaat over de dekking van de gebruikte onderzoekstechnieken en er een antwoord is kunnen vinden en geven op de hoofdvraag (Gass & Mackey, 2016). Dit onderzoek heeft als doelstelling gehad om de rolperceptie van politici en bestuurders op verschillende bestuurslagen te bevragen. De keuze op semigestructureerde interviews is hier de meest toepasbare methode voor, gezien hierdoor het onderwerp afdoende kan worden gekaderd en er ruimte overblijft voor de persoonlijke visie van elke respondent (Al Balushi, 2016; Montello et al; 2006). Doordat rolperceptie de visies en invullingen van een persoon omvat, zijn interviews hier geschikt voor (Baur et al, 2014).

De aanvulling met de visualisatie van de data versterkt de kwalitatieve invalshoek van de scriptie vanwege de geografische weergave. Dit versterkt het plaatsen van de scriptie in een geografische context en koppelt de resultaten terug naar de geselecteerde bestuurslagen binnen dit onderzoek. Het aantal interviews (19) zorgt voor een afdoende aantal respondenten en resultaten. Doordat deze respondenten een weerspiegeling zijn op de bestuurslagen in Nederland waarborgt dit de validiteit. De bestuurslagen zien de

3.5.3. Externe validiteit

Bij externe validiteit gaat het over de mate waarop de gevonden resultaten in een scriptie te generaliseren zijn (Gass & Mackey, 2016). Voor dit onderzoek is de doelgroep vastgesteld op politici en bestuurders binnen het Nederlandse bestuurlijke systeem. Zoals eerder vermeld is het aantal interviews dat is uitgevoerd negentien. De verdeling van de respondenten over de verschillende bestuurslagen maakt de resultaten te generaliseren. Ook de achtergrond en eerdere ervaringen hebben hier een rol in, doordat de bestuurders en politici bekend zijn met de ruimtelijke structuren en vaker dan niet een eerdere carrière hadden op een ander bestuursniveau.

Ook de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd versterkt de externe validiteit. Een gedeelte van de interviews zijn afgenomen op de locaties waar de respondenten werken en hun taken uitvoeren. Voorbeelden zijn het provinciehuis Zuid-Holland en de Tweede Kamer. Het bezoeken van locaties waar respondenten hun werk doen, dus de werkomgeving, versterkt het onderzoeken van de invloed van de bestuurslaag (Gass & Mackey, 2016). Het hanteren van een semigestructureerde onderzoeksopzet sluit hierbij aan, wat de resultaten verder relevant en valide maken. Het gedeelte van de interviews dat online is afgenomen wordt opgevangen, doordat elke bestuurslaag een of meerdere fysieke interviewmomenten bevat.

H4. Resultaten

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten aan de hand van de vier opgestelde thema's in het theoretisch kader. Er wordt logischerwijs door de gevonden resultaten heengegaan en opgebouwd naar een beantwoording van de centrale vraag van deze scriptie. De thema's volgen elkaar logischerwijs op en zijn gestructureerd in het Huis van Thorbecke en de informele bestuurslagen.

4.1. Interactie binnen en tussen bestuurslagen

De bestuurlijke indelingen binnen het Nederlandse systeem kunnen worden gekenmerkt door de veelzijdigheid aan netwerken, lagen en overlappingsen. Deze paragraaf is gewijd aan het uiteenzetten van de gevonden informatie. Het thema dat centraal staat is interacties van bestuurslagen, met de bijbehorende deelvraag: *Hoe zijn de interacties tussen de verschillende soorten bestuurslagen te typeren?*

Het Rijk

De nationale respondenten zijn Kamerleden, met ieder een eigen achtergrond in ministerie en portefeuille. Uit de gevoerde gesprekken kwam vaak eenzelfde soort antwoord naar voren, namelijk het centraal staan van het uitvoeren van taken. Nationale respondenten benadrukken het belang van uitvoeren van beleid (interviews 9-12). De verwijzingen voor wie dit moeten oplossen, of de beste manier om beleid te implementeren, wordt door de politici neergezet als een taak voor de formele bestuurslagen (interviews 8-12). De focus en het benoemen van bestuurslagen lag op binnen het Huis van Thorbecke. De interactie en focus op deze bestuurslagen werd verklaard door de persoonlijke achtergrond en politieke verbindingen. Alle nationale respondenten hebben een werkgeschiedenis op een lagere bestuurslaag. De respondenten geven aan dat door de achtergrond er begrip en bekendheid was bij het bestuursstelsel en de ruimtelijke componenten (interviews 8-12).

Uit de interviews is gebleken dat er wel kennis en bekendheid bestaat van informele bestuurslagen, maar er door de respondenten zelf vaak terug is gegaan naar de meer vertrouwde provincie en gemeenten. De interactie tussen deze lagen was ook onderwerp van discussie. Door de verschuivende verantwoordingen, veroorzaakt door decentralisatie, is er gesproken van meer ontstane diffuse taakverdelingen (interview 9). De communicatie over de verdeling van verantwoording loopt via ministers en thematiek, waarbij het rijk in overleg gaat met de provincies:

*“Maar alles staat of valt ermee of die lagen voldoende met elkaar communiceren”
(interview 12)*

Een duidelijk voorbeeld vanuit de interviews gaat over de rolverdelingen en problematiek rondom stikstof, wat door de interne bestuurlijke samenwerkingen langer duurde dan nodig, aldus de nationale respondenten (interviews 9, 12). Een oorzaak die hier mede verantwoordelijk voor is, kan worden gezien als de communicatie van de bestuurslagen met elkaar, zoals de bovenstaande quote ook illustreert (interview 8, 11, 12). De meest voorkomende bestuurslaag waarnaar werd verwezen door de nationale respondenten, is de provincie.

Provincies

De interactie tussen het Rijk en de provincies kan soms moeizaam verlopen door communicatie en het veranderen van beleid (interview 3). Een duidelijk voorbeeld dat naar voren is gekomen is het plan van het plaatsen van een militaire kazerne in Zeeland, wat niet is gebeurd en voor een deuk heeft gezorgd tussen rijk en provincie (interview 3). De positie van de provincie wordt ervaren als minder inwisselbaar. Aan de andere kant is er ervaren dat de provincie juist wel wordt gevonden, zoals met het oplossen van de stikstofproblematiek (interviews 3, 4, 6). Door het elkaar tegenkomen op meerdere beleidsterreinen, wordt de provincie steeds vaker gevonden (interviews 4, 6). Dit kan gelden voor verschillende thema's, zoals eerder benoemd stikstof maar ook infrastructuur, natuur en de agrarische sector (interviews 4-6). In interview 4 is er naar voren gekomen dat er ook samenwerking tussen provincies is en een gezamenlijke aanpak bestond, zoals samenwerking van Overijssel met noordelijke provincies. Een overeenkomstig antwoord van de respondenten is geweest dat het afhankelijk is van de provincie zelf in hoeverre deze samenwerking en link naar het Rijk er was (interviews 4, 5).

Bij een aantal van de provinciale respondenten was er een duidelijke link naar de informele samenwerkingsverbanden te leggen (interviews 3, 7). Er is een groei in het aantal bestuurlijke afspraken, waardoor de provincie soms buiten spel komt te staan (interview 3). Door dit type afspraken is er vaak geen Statenbesluit voor nodig, waardoor de gedeputeerden geen grip hebben op bepaalde afspraken wat ook gevolgen heeft voor de provincie (interview 3). De zorg vanuit deze bestuurslaag is gericht op de volksvertegenwoordiging (interviews 3, 7). Door deze ontwikkeling verandert de rol van de provincie, wat de communicatie tussen bestuurslagen ingewikkelder maakt (interviews 3, 7).

“En misschien maak ik me daarom maar als te drukker over wat ik in het begin zei over bestuurlijke afspraken, want je moet wel een juist democratisch bestel hebben”
(interview 3)

Dit beeld werd is verduidelijkt in het interview met de respondent uit Zuid-Holland. Door de aanwezigheid van veel stedelijke gebieden en economische activiteiten zijn hier veel samenwerkingsverbanden (interviews 7, 15). De aanwezigheid van deze informele bestuurslaag gaf gevolgen voor het functioneren en bekendheid van de provincie (interview 7). Doordat de metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) als een sub-provincie functioneert, wordt de ruimtelijke structuur en samenwerking bemoeilijkt. Ook in dit interview is er gepraat over het democratische gehalte van de informele bestuurslagen zoals de MRDH.

“En de metropoolregio is ook niet democratisch gekozen. Dus je hebt dan het rijk, provincie, MRDH en dan de gemeente. Je kan je afvragen of je dat wel wilt, en of dat je doel dient”
(Interview 7)

Zoals de quote hierboven weergeeft, is de informele bestuurslaag geplaatst in de formele ruimtelijke structuur van rijk-provincie-gemeente. Het toont de nieuwe ruimtelijke verdelingen die in de provincie Zuid-Holland de realiteit vormen (interviews 7, 15). Wat hier haaks op staat, was het ter sprake van een informeel samenwerkingsverband van de provincies zelf; het interprovinciaal overleg (IPO). Dit bleek bij de provinciale respondenten geen factor te zijn, maar kwam wel duidelijk naar voren bij de bestuurlijke respondenten (interviews 15, 17). Een duidelijk resultaat vormt echter de ervaren bemoeilijkte samenwerking vanuit een provinciaal perspectief. Het democratische bestel en de invloed van de gedeputeerden wordt breed gedragen (interviews 3, 6, 7). De resultaten zullen nu verder in de formele bestuurslagen induiken en doorgaan met de gemeenten.

Gemeenten

Zowel de interactie met de formele als de informele bestuurslagen is context afhankelijk. Zowel de grootte van de gemeente als de bestuurlijke omgeving spelen hier mee (interviews 1, 2, 16). Een voorbeeld dat dit goed weergeeft kwam naar voren bij interview 16. Hierin werd geuit dat de gemeente Almere bijna net zoveel ambtenaren heeft als de gehele provincie Flevoland. Een andere situatie dat in hetzelfde gesprek naar voren kwam was het voorbeeld van stedelijke samenwerkingen. De gemeenten Rotterdam, Amsterdam of de samenwerking Arnhem-Nijmegen werden genoemd als voorbeelden. Door deze samenwerkingen vormen gemeenten een machtig blok binnen een provincie, waar vooral de gemeentelijke belangen meespelen (interview 1, 16).

Bij de bestuurslaag van gemeenten is er bij de interne interactie daarnaast veel contact met het Rijk over de implementatie van landelijk beleid (interview 1). Er is geuit dat dit wel vaker voor meer complexiteit kan zorgen en gemeenten hierdoor sneller iets voeren voor een samenwerkingsverband als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (interviews 1, 16, 17). Een voorbeeld dat werd aangehaald was de Omgevingswet en de implementatie hiervan voor gemeenten (interview 1). Uit het Rijk is gecommuniceerd dat de verantwoordelijkheden en regelgeving hieromheen een stuk simpeler zou worden, maar juist het tegenovergestelde is gebeurd (interviews 1, 16, 17). Daarnaast is er bij gemeenten het gevoel dat ze soms overgeleverd zijn aan het Rijk en de Rijksdiensten (interview 1). Vanuit de gemeenten is een duidelijke visie op de gemeentelijke samenwerkingsverbanden (interviews 1, 16-18). Vanuit de gemeenten ligt er een sterke nadruk op het behartigen van belangen en het samenwerkingskarakter. Zo wordt er over verbanden als de G40 en de Vereniging Nederlandse Gemeenten het volgende benoemt.

*“Het neemt geen taken over van de gemeenten, het zit niet op de plek van gemeenten,
het is echt van een andere orde”
(interview 1)*

De respondenten uit deze bestuurslaag blijven ook bij de legitimiteit en de democratische uitgangspositie die ze hebben. Er wordt aangegeven dat de informele bestuurslagen, zoals metropoolregio's, dit niet hebben en de samenwerking een extra ruimtelijke laag geven om rekening mee te houden (interview 1). Het perspectief vanuit gemeentelijk opzicht is dat hier minder transparantie op ligt, waardoor er onduidelijkheden kunnen zijn over de rolverdelingen. Bij metropoolregio's zijn gemeenten een onderdeel binnen de bestuurslaag (interviews 1, 14, 15, 16). De formele bestuurslagen, waaronder de gemeenten, maken hier gebruik van belangengroepen om meer invloed uit te oefenen op politiek en bestuurlijke processen (interviews 1, 16, 17). Zoals een van de respondenten zei:

*“Het was altijd al een spelletje tussen de drie bestuurlijke instituties;
gemeenten, provincies en het Rijk. Maar dat gaat de komende tijd weer komen, echt”
(interview 17)*

Door een groeiend aantal bestuurlijke afspraken, wat ook naar voren komt bij provincies, wordt er extra gelet op het behartigen van de eigen bestuurslaag. De perspectieven vanuit de informele bestuurslagen lichten dit in de volgende paragraaf verder toe.

Informele bestuurslagen

Vanuit de informele bestuurslagen kan er onderscheid worden gemaakt tussen de metropoolregio's en de netwerkorganisaties, zoals vastgesteld in het theoretisch kader. De netwerkorganisaties bestaan uit een formele bestuurslaag maar voeren een meer informele agenda (interviews 16, 17). De interactie vanuit netwerkorganisaties gaat vooral direct via het Rijk, omdat een organisatie zoals de G40 invloed wilt uitvoeren op de politieke besluitvorming (interview 16). De samenwerking tussen gemeenten om zich te positioneren in het meer informele netwerk heeft ook als reden om niet buiten de boot te vallen (interview 17). Dat netwerkorganisaties lobbyen was al bekend en aangegeven in dit onderzoek, een aanvullend resultaat hierbij is om de gemeenten ook toe te voegen aan de informele bestuurlijke samenwerking (interviews 16, 17). De samenwerking kan soepel verlopen als er een bepaalde verbinding zit tussen twee bestuurslagen, vaak in de vorm van politicus of bestuurders (interviews 14-19). Zo gaf een respondent uit een informele bestuurslaag aan:

*“Dan laat ik ergens altijd even toevallig vallen dat ik ook gemeenteraadslid ben geweest.
Dat schept altijd een band”
(interview 19)*

Een andere informele bestuurslaag zijn de aanwezige metropoolregio's. Bij het bevragen van de respondenten stond centraal hoe de positie van de metropoolregio's paste in de huidige ruimtelijke structuur. De respondenten van de MRA en MRDH gaven aan dat provincies en gemeenten belangrijke partners en onderdelen van de bestuurslaag zijn (interviews 14, 15, 18). De legitimiteit werd ook aangehaald, wat werd verantwoord met het voorleggen van elke metropoolbeslissing aan een regioraad of een *economic board* (interviews 14, 15, 18). Een meer in het oog springend resultaat is de samenwerking met het Rijk (interview 14). De regie van het Rijk, vooral welke regie en hoe dit eruit moet zien, blijft onduidelijk (interview 14). Dit heeft ook betrekking op de rol van gemeenten, provincies en de positie van de metropoolregio's in de ruimtelijke structuur (interviews 14, 15). Door politieke keuzes vanaf de Rijksoverheid, zoals het decentralisatiebeleid, is het de vraag hoe dit uitpakt voor de huidige samenwerkingen, aldus vanuit een metropolitaans oogpunt (interview 14). Naast de formele bestuurslagen is de vervoersregio ook een belangrijke gesprekspartner, wat het soms puzzelen maakt met enerzijds de gemeente-provincie-rijk structuur en aan de andere kant informele bestuurs-samenwerkingen. Zoals het door een van de respondenten werd benoemd:

*“We zitten best wel in een soort bestuurlijke spaghetti”
(interviews 14, 16)*

Door een grote hoeveelheid aan ruimtelijke lagen is er een sterke nadruk op de interne organisatie van elke bestuurslaag (interviews 14, 15, 18, 19). De combinatie van formele en informele lagen kan zorgen voor een zoektocht naar de juiste combinatie van actoren (interviews 14, 19). Er is gelet om niet verkokerd te raken in overheidslagen, om zo beleid en samenwerking op een goede manier te laten verlopen (interview 14). Door de lappendeken aan bestuurslagen kan het elkaar soms helpen of tegenwerken, maar dat is afhankelijk per thema en zeer context gedreven (interviews 14, 16). Ook vanuit de netwerkorganisaties speelde dit een rol, zoals eerder vermeld bij de VNG (interview 17). Toch bestond de opvatting dat de huidige ruimtelijke structuur en het belang van samenwerking niet automatisch een negatieve lading hoeft te hebben (interviews 14, 16, 18, 19). Een vergelijking die werd gemaakt met een van de metropool respondenten was een vergelijking met een gezin. Alle bestuurslagen waren in dit geval voorgesteld als gezinsleden. Dit werd geuit als het volgende Zodra het gezin groter is dan één persoon, dan moet je vaker met elkaar overleggen. Hoe groter het gezin, hoe complexer dat overleg (interview 19).

4.2. De invloed van ruimtelijke herschaling

In deze paragraaf staat het thema herschaling centraal. De bijbehorende deelvraag binnen deze scriptie is: *Welke invloed heeft herschaling op de rol van verschillende bestuurslagen?* Dit dient als een vervolg op het eerdere hoofdstuk op interacties binnen en tussen de verschillende ruimtelijke lagen van bestuur. Het doel van deze dit thema is de ruimtelijke component meer toe te passen en de invloed van herschaling op politici en bestuurders per bestuurslaag te onderscheiden.

Het Rijk

Bij het bevragen van de nationale respondenten over ruimtelijke herindelingen en hun perspectief op de ruimtelijke structuur van Nederland was het uitgangspunt de rol van het nationale schaalniveau. De positie die door het merendeel van de Kamerleden wordt ingenomen is de visie op de provincie als tussenstructuur (interviews 8-12). Het decentraliseren naar andere bestuurslagen werd gezien als inefficiënt, waardoor de verantwoordelijkheden diffuus werden (interview 9). Een voorbeeld was het decentraliseren van natuurbeleid, wat naar de provincies is overgeheveld. De respondenten waarin zich hier bewust van de politieke keuze van herschaling, wat per partij verschilde welke opvatting er bestond over de juiste tussenlaag bij de nationale en lokale niveaus (interviews 9, 10, 12).

Een veel voorkomend antwoord dat werd gegeven was het idee van superprovincies, origineel geïntroduceerd door Ronald Plasterk in 2014. De visie op het nut van deze nieuwe ruimtelijke indeling was afhankelijk van de politieke achtergrond van de respondent. Een overeenkomstig resultaat was dat welke ruimtelijke indeling er ook is, de communicatie via de rijkslaag loopt en er een nuttige bestuurslaag moet zijn die contextueel kan handelen (interviews 8, 9, 10). In alle interviews kwam herschaling naar voren als middel om bepaalde doelen te bereiken. Indien dit gevolgen had voor andere bestuurslagen werd geaccepteerd als het tot een betere ruimtelijke structuur zou leiden (interviews 9, 10, 12).

Provincies

De middelste bestuurslaag in het Huis van Thorbecke ervaart meer van de effecten van herschaling (interviews 3-7). De wisselende politieke opvattingen over de rol, plek en functie van de provincie zijn bij alle interviews aan bod gekomen. De respondenten op deze bestuurslaag geven aan de positie en opvattingen over mogelijke ruimtelijke herindelingen zien veranderen. Deze discussies over herschaling en de mogelijke implementatie hiervan kwamen bijna expliciet alleen uit de Rijkslaag (interviews 3, 6). De nieuwe indelingen bevatten allemaal de provincies maar voegden vaak samen, of haalden verantwoordelijkheden weg (interviews 3, 6).

Recente ontwikkelingen, bijvoorbeeld stikstof, maken de provincie weer een stuk interessanter als uitvoerende bestuurslaag, aldus de respondenten. De provincie kan hier dienen als regionale overkoepeling en wordt door de nationale bestuurslaag steeds vaker gevonden (interviews 3, 4, 6). Door de letterlijke middenpositie van de provincie in de formele bestuurslagen, wordt er volgens de respondenten het vaakst onderschat dat dit veel regionale belangen dient (interviews 3, 4). Alleen al in de afgelopen tien jaar zijn er meerdere politieke discussies over de provincie geweest en zijn die er nog steeds bij zittende Kamerleden (interviews 3, 6, 9). De ervaren gevolgen van ruimtelijke herindelingen voor de provincie zijn er niet geweest door het uitblijven van de uitvoering van de politieke ideeën, bijvoorbeeld die van de superprovincies van Plasterk (interviews 3, 6). Een bijkomend voordeel door de discussie rondom herschaling, is dat de provincie meer zichtbaar wordt voor de bevolking, waar het nu voor veel mensen ongrijpbaar is (interview 3-7).

Gemeenten

De gemeentelijke bestuurslaag heeft net als de provincies te maken met ruimtelijke herindelingen. Anders dan bij de provincies zijn deze herindelingen wel vaker gebeurd, waarbij de vorm van de provincies nagenoeg hetzelfde is gebleven (interview 1). De ervaring vanuit de respondenten was dat dit soms voor meer positieve ontwikkelingen kon zorgen, zoals meer slagkracht, of het meer kunnen bereiken in een groter gebied (interviews 1, 17, 18). Daarnaast kwam duidelijk naar voren dat dit voor de politici zelf wel duidelijk wat de ruimtelijke structuur en verdeling was, maar dit soms moeilijk te communiceren bleek aan de bevolking (interviews 1, 17). De wens werd geuit om een duidelijke, democratische structuur te hebben waarbij dit ook inzichtelijk is voor de bevolking:

*“Dat de samenleving in ieder geval een overzicht hebben van:
in hemelsnaam, in welk speelveld zijn we eigenlijk?”
(interview 17)*

Een overeenkomst met de eerdere stukken is dat de gemeente ook een heropleving heeft meegemaakt als bestuurslaag, gezien door de nationale overheden (interviews 1, 2, 17, 18). Een voorbeeld dat hier wordt gegeven is de opvang van vluchtelingen, uit onder andere Oekraïne (interview 16). Dit kan tevens worden gekoppeld aan de informele samenwerkingsverbanden.

Informele bestuurslagen

Vanuit de bestuurlijke respondenten wordt vooral aangegeven een aanvulling te zijn op de structuur van het Huis van Thorbecke (interviews 14-18). Doordat er in de formele bestuurslagen herindelingen plaatsvinden en verantwoordelijkheden verschuiven, wordt er door bestuurders vaak meebewogen in deze veranderingen (interviews 16, 18). De opbouw en het bestaansrecht van de informele bestuurslagen is ook afhankelijk van de ruimtelijke verdeling binnen Nederland, gezien een laag als de metropoolregio ook samenwerkt met provincie en gemeente (interviews 14, 15, 18, 19). Uit ervaring van de bestuurders kwam naar voren dat samenwerking met veel belanghebbenden, wat als *governance* is benoemd bij het theoretisch kader, het nieuwe normaal is geworden. De tijd van het alleenrecht lijkt voorbij, waardoor intensieve samenwerking nodig is (interviews 14, 16, 18, 19). Wat dit voor gevolgen zou hebben voor de bestuurlijke indeling was onbekend:

*“Wat dat betekent voor de bestuurlijke verdeling van Nederland, who knows”
(interview 14)*

Een aanvulling op bovenstaande quote is de visie op de formele structuur binnen Nederland vanuit de bestuurders. Er is aangegeven dat er veel ruimtelijke herindelingen zijn geweest, waar enerzijds mee is om moeten gaan en anderzijds een van de factoren van het ontstaan van een informele bestuurslaag (interviews 14, 16, 19). De aanpassingen en het meebewegen wordt gedaan door de bestuurders, niet door de formele bestuurslagen (interview 14). De visie bestond dat de meningen rondom een correcte ruimtelijke indeling in Nederland te verdeeld zijn voor de afschaffing van het Huis van Thorbecke (interviews 14-19). Er is wel degelijk behoefte aan een betere verdeling van verantwoordelijkheden, maar die zouden niet opwegen tegen het volledig herschalen van de bestuurlijke geografie in Nederland (interviews 14, 16, 19).

4.3. Ruimtelijke oriëntatie

Ruimtelijke oriëntatie is het centrale thema binnen dit gedeelte van de resultaten. De bijpassende deelvraag luidt: *Hoe manifesteert de ruimtelijke oriëntatie zich bij politici en bestuurders?*. Er zal een andere structuur van dit hoofdstuk zijn door de aanwezige visualisatie van de data. Aansluitend zijn ook relevante interviews meegenomen die een aanvulling zijn op de gevonden resultaten.

Verdeling van geografische Kamervragen

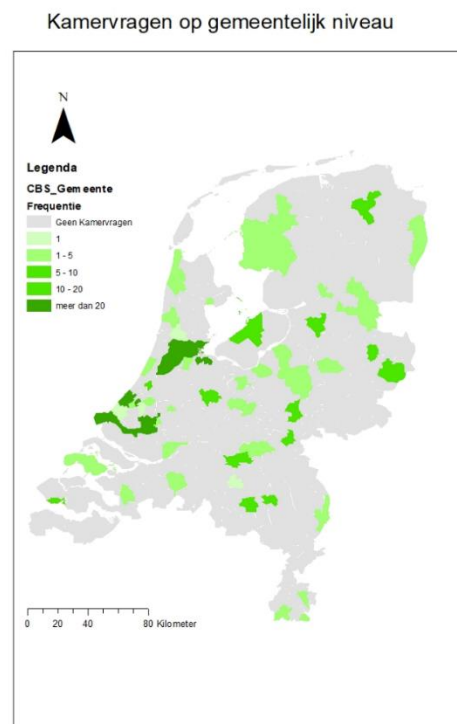
Vanuit de data zijn er twee variabelen die centraal staan bij de Kamervragen, namelijk of er wel sprake is van een geografisch element of niet. Er is onderscheid gemaakt op basis van bestuurslaag, waar de regio's, gemeenten en provincies apart zijn genomen. Uit de data is gebleken dat de meeste Kamervragen met een geografisch element waren gericht op plaatsnamen, gevolgd door regio's en provincies. In figuur 4.3.1 en tabel 4.3.1 is de geografische verdeling en frequentie te zien.

Tabel 4.3.1. Top 10 meest voorkomende plaatsnamen

Plaatsnamen	Frequentie
Amsterdam	142
Rotterdam	54
Den Haag	32
Haarlemmermeer (Schiphol)	21
Eindhoven	20
Utrecht	17
Groningen	15
Enschede	13
Tilburg	10
Metropoolregio Amsterdam	6

Wat valt op te merken bij tabel 4.3.1 is de aanwezigheid van de metropoolregio Amsterdam. Het scoort hoger dan gemiddeld en beter scoren dan andere stedelijke gebieden en gemeenten. De metropoolregio Amsterdam is echter de enige informele bestuurslaag die in Kamervragen naar voren is gekomen. Er wordt niet gesproken over andere metropoolregio's, regionale samenwerkingsverbanden of informele bestuursstructuren. Het overgrote deel van de geografische Kamervragen waren gericht op gemeente- en/of plaatsnamen. De geografische nadruk, zoals te zien in figuur 4.3.1, is verspreid maar heeft een nadruk op de Randstedelijke gebieden. De Kamervragen die wel over de informele bestuurslaag gingen, waren geplaatst met een bijbehorende gemeente of provincie naam. In andere woorden, waar de metropoolregio Amsterdam werd genoemd, zat ook een andere plaatsnaam bij. Dit verschilt met de gemeente/plaatsnamen, waar de plaats zelf werd geplaatst of in de context van een provinciaal probleem.

Figuur 4.3.1. Geografische verdeling



Figuur 4.3.2. Geografische verdeling provincies

De Kamervragen op provinciaal schaalniveau waren minder in absolute aantallen dan plaatsnamen of regio's. Figuur 4.3.2 toont de geografische verdeling en relatieve aandeel van de Kamervragen met een provincienaam. De Kamervragen van de provincies bevatten geen verwijzingen of context van informele bestuurslagen. De nadruk ligt op economische agenda's of regionale achterstand. De ruimtelijke verdeling van de vragen is ruimtelijk breder georiënteerd dan bij de gemeenten, maar heeft alsnog geen raakvlakken met informele lagen of samenwerkingsverbanden. De nadruk van de nationale politici is hier gericht op de formele structuur, gezien in de Kamervragen provincienaam en gemeentenaam vaak samen voorkomen.



Perspectief uit de praktijk

Voor dit onderdeel van de resultaten is er ook gebruik gemaakt van een expertinterview. Een van de eerste onderwerpen die werd aangehaald was het belang van ruimtelijk schaalniveau bij het uitvoeren van geografisch onderzoek (interview 13). Vanuit het werkveld van de expert, wat is vastgesteld op politiek onderzoek, is het postcode niveau het geselecteerde schaalniveau (interview 13). Tijdens het interview kwam naar voren dat dit verschilt met de aanpak van veel politieke partijen. Veel politieke partijen maken gebruik van persoonsgebonden onderzoeken zoals een enquête, waarbij de ruimtelijke aspecten nauwelijks naar voren komen (interview 13). Bij het onderzoek/werk naar politiek gedrag is geografie van wezenlijk belang om tot correcte resultaten te komen (interview 13). Het afstellen het meest passende ruimtelijke schaalniveau heeft een grote invloed op de uitkomst van het onderzoek.

De afgelopen jaren is er een verandering te zien in de manier waarop de politiek naar ruimte kijkt (interview 13). Dit was zowel te merken in een groeiend aantal partijen dat aanvraag deed naar onderzoek bij de politieke academie als bij de uitvoering van onderzoek zelf (interview 13). Na het beter verlopen van campagnes van partijen werd dit versterkt. Een voorbeeld uit het interview was dat van de VVD in Noord-Brabant, die persoonsgebonden en ruimtelijk keek in gemeenten met hogere inkomens (interview 13). Uit het postcode onderzoek kwam naar voren dat een groot deel van hun stemmers in stedelijke centrumgemeenten voor, waar eerder niet naar was gekeken. De focus van de politieke partijen lag volgens de respondenten om het meer inzichtelijk maken van de stemmers, waarbij de rol van geografische afbakening toenam (interview 13).

Dit voorbeeld toont het afstappen van meer persoonsgebonden en het meer richten op ruimtelijke afbakeningen en kijken in welke gebieden de achterban zit is een groeiende trend (interview 13). De ruimte waarnaar wordt gekeken is op postcode-niveau of een lagere schaal. Er wordt niet gekeken naar formele of informele bestuurslagen bij deze manier van politiek ruimtelijk onderzoek. Waar eerder wel naar werd gekeken was gemeentelijk en provincie, maar dat is per politieke partij en politicus zelf verschillend (interview 13).

4.4. Visies op de ruimtelijke rolverdeling

De laatste paragraaf van het resultatenhoofdstuk zal zich buigen over het thema perspectief van de bestuurslagen. De deelvraag van dit hoofdstuk is: *Op welke wijze bezien politici en bestuurders dat zij in de ruimtelijke structuur verantwoording verschuldigd zijn?* De resultaten zijn gestructureerd op de formele en informele bestuurslagen, waar de invloed die elke bestuurslaag heeft op de geselecteerde politici en bestuurders centraal staat.

Het Rijk

Vanuit de respondenten op het nationale schaalniveau komt naar voren dat er meer van Den Haag wordt verwacht als bestuurslaag dan wat de verantwoordelijkheden zijn (interviews 8-12). Uit een gesprek met een Kamerlid kwam naar voren dat dit voor een groot gedeelte ook in communicatie zit, ook vanuit hogere overheidsfunctionarissen. Zo bleek tijdens het gesprek dat de nationale ombudsman de gehele Tweede Kamer aansprak met het volgende;

*Hij kwam een jaarverslag inleveren met veel kritiek op de overheid
en sprak ons ook aan alsof wij de overheid zijn. Wij zijn niet de overheid!*
(interview 10)

Het niet correct scharen van verantwoordelijkheden bij een bestuurslaag is wat hier naar voren komt. In de interviews werd ook benoemd dat dit naar de bevolking een enorm gemixt signaal afgeeft. Ook al was dit niet via de nationale media of werd het controversieel, het heeft degelijk effect op de verschillende percepties op verantwoording (interviews 10, 11). Het te veel toerekenen van bepaalde verantwoordingen kan zorgen voor dalend politiek vertrouwen en onduidelijkheid in ruimtelijke rolverdelingen (interviews 8, 10, 11). Het bestuurlijke systeem op zichzelf staande werd niet bestempeld als iets negatiefs, maar er werd bedoeld op een bijbehorend verwachtingspatroon:

*“Ik denk dat we dan ook wel toe zijn aan een soort ‘reset’
qua verwachtingen op alle overheidslagen”*
(interview 10)

Wat kan worden aangevuld bij dit verwachtingspatroon is de invulling van rolperceptie door de nationale respondenten. De bevraagde Kamerleden bezagen zichzelf ook als een onderdeel van een grotere ruimtelijke structuur dan alleen gemeente-provincie-rijk. Andere politieke afspraken, zoals Nederland dat heeft als lidstaat binnen de Europese Unie, spelen ook mee bij nationale besluitvorming. Naar inziens van de nationale bestuurslaag moet er hiervoor wel een strakke structuur bestaan (interviews 9, 12). De verdeling van verantwoordelijkheden moet hierdoor ruimtelijk schikken:

“We doen in Nederland soms alsof er geen hiërarchie is”
(interview 9)

Door het husselen met ruimtelijke rolverdelingen zijn daar nu andere bestuurslagen verantwoordelijk voor dan is afgesproken op bijvoorbeeld een Europees niveau (interview 9). Het niet duidelijk aanbrenge van een ruimtelijke structuur zorgt dan voor verwarring en vertraging van beleid (interviews 9, 10, 11, 12). Als het Rijk hierdoor niet goed kan bijsturen wordt de nationale bestuurslaag aangesproken op verantwoordelijkheden die ze zelf niet uitvoeren (interviews 9, 10, 11). De communicatie tussen de bestuurslagen is hier van groot belang, maar is afhankelijk van de positie en visies van de politici en bestuurders op andere schaalniveaus (interview 12).

Provincies

Vanuit de provincies kwamen vooral geluiden naar voren dat de bestuurslaag over het hoofd wordt gezien, door zowel de mede bestuurslagen als de bevolking (interviews 3-7). De respondenten gaven aan zich door zowel de bestuurlijke structuur als de samenleving niet gezien te worden, terwijl de provincie juist een goede bestuurslaag vormt tussen nationaal en lokaal en ook dit takenpakket heeft (interviews 3, 4, 6). Een van de respondenten gaf zelfs aan dat haar stap naar de Gedeputeerde Staten niet erg enthousiast werd ontvangen door haar vakgenoten en er werd aangegeven dit iets te zijn voor na je pensioen (interview 6). De waardering van de provincie als bestuurlijk schaalniveau is in alle interviews aan bod gekomen. Een uitspraak die dit goed illustreert is het volgende:

“En de zin ‘oh wat ben ik blij met de provincie’ heb ik nog geen een keer gehoord”
(interview 7)

Bovenstaande quote is een sprekend voorbeeld van het perspectief op de provincie als bestuurslaag. Het takenpakket waarover de provincies beschikken moet worden benut en ook worden uitgevoerd (interviews 3-7). Zo zijn bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden voor mobiliteit en natuur bij uitstek een provincie aangelegenheid, terwijl dit voor een groot gedeelte van de bevolking vaak onduidelijk is (interview 6). De recente provinciale verkiezingen werden in deze context aangehaald. Waar op wordt gestemd bij deze verkiezingen is niet waar de provincie over gaat, waardoor er een mismatch ontstaat tussen de uitvoering van de verantwoordelijkheden en de verwachte verantwoording en rolverdeling (interviews 4-7). De rol van de provincie binnen de ruimtelijke structuur in Nederland, gezien vanuit deze bestuurslaag, ziet men als een zeer effectief schaalniveau (interviews 3-7). Als combinatie tussen het Rijk en gemeente kan er meer worden gedaan dan momenteel het geval is (interviews 3-4). Zo werd ook gezegd:

“Daar boven de gemeente hangt een heel mooi orgaan met een democratisch bestel, namelijk de Provinciale Staten, gebruik die dan voor regionaal overstijgende problemen”
(interview 3)

De overheersende visie vanuit de provincies is dat deze bestuurslaag goed kan functioneren als het de juiste gereedschappen heeft om beleid uit te voeren (interviews 4, 7). De connectie tussen de huidige problematiek, zoals bijvoorbeeld stikstof, en er wordt van de verantwoordelijkheden van de provincie geen gebruik gemaakt (interviews 4, 6, 7). Uit een gesprek kwam ook de originele rol van de provincie naar voren (interview 4). Dat de provincie een groeiende verantwoordelijkheidsrol krijgt wordt gezien als een positieve ontwikkeling (interviews 3-7). Maar wat voor de bestuurslaag nog mist wordt gezien als erkenning en samenwerking (interviews 3-7). De samenwerkingen die er bestaan, zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), dienen een belang maar zijn niet democratisch onderbouwd zoals de provincies dat zijn (interviews 3-7). De provincies moeten zich zelf daarin uitrusten en zich kenbaar maken als efficiënte en zichtbare bestuurslaag, aldus de respondenten. Dat er verschillen te zien zijn tussen de verschillende provincies is afhankelijk van het regionale karakter en politieke samenstellingen (interviews 4, 5). Het verschil tussen bijvoorbeeld Noord-Holland en Overijssel in de manier waarop zij momenteel een rol spelen als provincie is terug te leiden op de politieke samenstellingen, zeker na de verkiezingen en de winst van de BBB (interviews 4, 5). Wat als meest vaak en duidelijk naar voren komt als rol die de provincie uitvoert binnen de ruimtelijke structuur is de schakel als interbestuurlijk orgaan (interviews 3-7). Door de groeiende ruimtelijke problematieken en bestuurlijke samenwerkingen, ziet de provincie zichzelf als de passende bestuurslaag hiervoor.

Gemeenten

De positie waarin de gemeentelijke respondenten zichzelf plaatsen binnen de ruimtelijke indeling als meer uitvoerende bestuurslaag (interviews 1, 2, 16, 17). Door alleen binnen de bestuurlijke grenzen van de gemeente te blijven kan er direct kan ingrijpen indien nodig (interviews 1, 16, 17). De ruimtelijke indeling zoals die er momenteel staat werd ervaren als werkzaam, maar voor bepaalde thema's minder efficiënt. Een voorbeeld dat werd genoemd was jeugdhulp (interview 1). Deze thematiek is gedecentraliseerd en een gemeentelijke taak geworden. In de praktijk zorgt dit voor lastige situaties, omdat de organisatie en verantwoording vaak op een regionaal of bovenlokaal schaalniveau ligt (interview 1). In zo'n opzicht wordt de gemeente soms geconfronteerd met de grens tot hoe ver het kan gaan (interviews 1, 17). Toch wordt het gemeentelijke bestuursniveau gezien als adequaat:

“Wat ik verstandig vind is dat je de verantwoordelijkheden legt op de laag die het meest direct in staat is om te sturen op een relevant niveau. Vaak is dat de gemeente”
(interview 1)

De vorm en bestuurlijke begrenzing van de gemeenten heeft hierin voordeel dat het dichterbij de bevolking staat (interviews 1, 2, 16, 17). Een punt dat werd aangedragen was dat het gemeentebestuur zich met problemen die op straat en/of buurtniveau spelen kan identificeren (interview 1). Doordat de bevolking de lokale burgemeester sneller kent, de buurvrouw misschien wel raadslid is of er vooral wordt gesproken over de problemen in de wijk is er sneller herkenning (interviews 1, 2, 16, 17). Desondanks de grotere bekendheid van de gemeente wordt door de respondenten ervaren dat dit niet bekend en gangbare informatie is bij de bevolking. De gemeente ervaart ook gevolgen van het uitvoeren van beleid, zoals het verdelen van vluchtelingen (interview 16). Het verschil tussen de verdeling van verantwoordelijkheden en de ruimtelijke bestuurslagen wordt hier zo ervaren:

“Ik denk eerlijk gezegd dat het ook een beetje illusorisch is om te denken dat mensen daar een duidelijk beeld van hebben”
(interview 1)

De positie van de gemeenten binnen de ruimtelijke indelingen van Nederland kan daardoor wat sterker worden genomen. De driedelige structuur geeft de gemeente in dit opzicht ook de slagkracht. Door nieuwe ruimtelijke indelingen of informele bestuurslagen kan de positie van de gemeente in gevaar komen (interviews 1, 17). Het belang van netwerksamenwerkingen wordt wel expliciet benoemd, maar enkel omdat het een product is van gemeentelijke samenwerkingen. Door vergrotingen en ideeën als stadsprovincies, wat een vergroting van gemeentelijke gebieden betekent, verliest de bestuurslaag de grootste kracht (interviews 1, 2). De gemeente wordt gezien als een contextuele bestuurslaag, die klein kan voorkomen als bijvoorbeeld als Ameland en groot als Amsterdam (interviews 1, 2). Uit de gesprekken is hiernaast gebleken dat dit ook ruimte geeft voor een meer lokale en regionale inbreng in de problemen. Dit is passend omdat ook in elke gemeente andere dingen spelen. De werkwijze in de kop van Noord-Holland is verschillend dan die van op de Veluwe, wat tijdens interview 4 naar voren kwam.

Centraal blijft staan de rol die de gemeente zichzelf hierin toebedeelt (interviews 1, 2, 16, 17). De interacties met andere bestuurslagen blijft nodig en wordt ook als nuttig gezien. De visie vanuit de gemeenten is dat de verdeling en het eigen takenpakket hierin het meest passend is. De frustratie bij gemeenten ontstaat wanneer er processen van opschaling komen, waarbij de problemen niet lokaal blijven (interview 1). De rolbepaling moet op een efficiënte manier gestructureerd blijven, waar de gemeente een duidelijke rol heeft binnen de ruimtelijke indeling (interviews 1, 2, 17).

Informele bestuurslagen

De bestuurlijke respondenten bezien de rol van de informele bestuurslagen vooral als een verbindende factor (interviews 14-19). Zowel de netwerksamenwerkingen als de metropoolregio's zien het als een bepaald overkoepelend bestuur, waaruit wordt gewerkt met de formele bestuurslagen (interviews 14, 16, 19). De hoeveelheid bestuurslagen maakt het complex om bepaalde belangen in overleg te brengen, waar de informele lagen zich als de verbindende factor zien (interviews 14-19). Vanuit bestuurlijk oogpunt is het onvermijdelijk om complexe vergaderingen te moeten voeren, omdat er veel bestuurlijke lagen op elk ruimtelijke schaalniveau aanwezig zijn (interview 19). Het veranderen van de ruimtelijke structuur gaat in dit opzicht ook niet veel oplossen of meer efficiëntie opleveren, gezien de hoeveelheid belangen blijven staan (interviews 18, 19). De bestuurlijke samenwerking helpt hierin het samenbrengen van de formele bestuurslagen op overkoepelende thema's:

*“En voor alle lagen is ook wel wat te zeggen,
de ene laag is gewoon wat succesvoller dan de ander”
(interview 14)*

De rol van de informele bestuurslagen valt hierin als gemeenschappelijk en overkoepelend bestuurlijk apparaat (interviews 14-19). Een ander inzicht vanuit de informele bestuurslagen was de doorslaggevende rol van het samenbrengen van partijen bij een Triple Helix samenwerking (interview 18). Bijna alle thema's houden zich niet aan de bestuurlijke grenzen in Nederland (interview 18). Doordat veel problemen dan per definitie grensoverschrijdend zijn, moet er op worden ingespeeld. De ervaring van de respondenten dat er soms tegengestelde belangen bestaan bij de formele bestuurslagen (interviews 15, 18, 19). Het kan ook voorkomen dat er te nauw wordt gebleven bij de eigen laag, waardoor er soms in bepaalde patronen wordt gebleven en/of een bepaalde nooit wordt veranderd:

*“Maar mensen blijven te lang in hun schuttersputjes zitten. Diep in hun eigen sector
en vergeten eigenlijk over de grenzen van die sector heen te kijken.”
(interview 19)*

Het uit deze patronen brengen en een gemeenschappelijke 'laag' vormen is wat de respondenten de rol van hun organisaties zien (interviews 14-19). De situatie rondom Brainport Eindhoven kan dit illustreren. Door de grensoverschrijdende thema's, zoals het aantrekken van bedrijven en het creëren van werkgelegenheid, was er de noodzaak dit te organiseren in een samenwerkend verband. De beslissingen die worden gemaakt, bijvoorbeeld over verduurzaming of banengroei, worden gedaan door alle betrokken partijen van bedrijven, kennisinstellingen en overheden (interview 18). Het is voor de informele laag vaak ook zoeken naar de rol die het kan spelen, maar het beweegt mee met alle betrokken partijen (interview 18). De situatie rondom dit voorbeeld wordt gezien als uniek door het bereiken van een gemeenschappelijk belang in de regio met veel verschillende betrokken partijen (interview 18).

Het doel en de rol van de informele bestuurslagen wordt gezien als een verbindende en overkoepelende structuur, waarbij het inspringt op de formele bestuurslagen (interviews 14-19). De uitdaging blijft welke rol er kan worden gespeeld in welke regio, gezien de uitdagingen en thema's ieder een eigen context hebben (interviews 14, 17, 19). De vuistregel van hoe meer actoren, hoe complexer het overleg kan hier worden aangehouden (interview 19). De rol van de informele lagen blijft echter het overkoepelende bestuurlijke apparaat en het meebewegen met de betrokken partijen.

H5. Conclusie

Deze scriptie heeft een antwoord gezocht op de hoofdvraag : *Op welke manier gaan bestuurders en politici om met de relatie tussen de ruimtelijke organisatie van bestuur en de bestuursverantwoordelijkheden in Nederland, met betrekking op hun visie op de inrichting van de ruimtelijke structuur?* Aan de hand van negentien interviews en een GIS-analyse is er achterhaald wat de percepties van politici en bestuurders per bestuurslaag zijn. Vanuit de deelvragen kan er worden opgebouwd naar een antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek.

Allereerst is er gekeken naar de interactie tussen de Nederlandse bestuurslagen in de context van formele en informele lagen van bestuur (Hoerning, 2021; Raijmakers, 2014). De meest belangrijke bevinding hierbij is dat de toevoeging van informele lagen leidt tot een grotere noodzaak in samenwerking, zoals is aangetoond bij de interviews. De hogere graad van samenwerking en communicatie kwam voor bij zowel formele als informele bestuurslagen. Van de totaal negentien respondenten gaven twaalf aan meer overleg te ervaren door de toevoeging van een of meerdere bestuurslagen en samenwerkingsverbanden. De toevoeging van informele lagen en hun betrokkenheid bij beleidsterreinen geeft een extra ruimtelijke laag waar rekening mee moet worden gehouden met overleggen en communicatie (interviews 4, 7, 14-16, 19). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de complexiteit voor de respondenten is toegenomen.

Het tweede thema dat centraal staat binnen dit onderzoek is herschaling. De deelvraag die zich hierop richt heeft gekeken naar de invloed van herschaling per bestuurslaag (van Lieshout et al, 2021; Raijmakers, 2014). Uit de resultaten blijkt dat de visies en ervaringen van de respondenten afhankelijk zijn van de bestuurslaag waarop zij zich bevinden (interviews 1-12, 14-19). Een verschil is te onderscheiden binnen het huis van Thorbecke, waar provincies en gemeenten meer ervaringen bezitten rondom herschaling. Daarentegen is er bij informele bestuurslagen sprake van een positieve kijk en ervaring met herschaling, waar is aangegeven dat een nieuwe ruimtelijke structuur nodig is op bepaalde beleidsagenda's uit te voeren (interviews 14-19).

Daarnaast is er met de derde deelvraag van dit onderzoek gekeken naar de ruimtelijke oriëntatie van politici en bestuurders. Centraal bij het thema ruimtelijke oriëntatie staat de zichtbaarheid van elk type bestuurslaag (Blakey, 2021; van Lieshout et al, 2017). Uit de resultaten is gebleken dat vanuit de politici een nadruk lag op de bestuurslagen waar op wordt gestemd (interviews 1-13). Verder op te merken is de focus op de eigen bestuurslaag, waarbij de gemeenten de meeste blik hebben op informele samenwerkingsverbanden (interviews 1-12). Uit de interviews is gebleken dat bestuurders kijken naar de formele bestuurslagen en inspringen op de vaste structuur van het Huis van Thorbecke (interviews 14-19). De GIS analyse ondersteunt dit beeld, waarbij in Kamervragen en bijbehorende geografische afspiegeling de nadruk leggen op gemeenten en provincies. Dit beeld wordt bevestigd in het interview met een expert, waar is aangetoond dat de focus van politici ligt op het ruimtelijk schaalniveau van stemgedrag en verkiezingen (interview 13). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de overhand van ruimtelijke oriëntatie op de formele bestuurslagen ligt.

Tot slot hebben de resultaten aangetoond dat er een link bestaat tussen de rolperceptie en de bestuurslaag waar een politicus of bestuurder zich bevindt (interviews 1-12, 14-19). De resultaten wijzen uit de respondenten uit dezelfde bestuurslaag eenzelfde antwoorden gaven op de gestelde interviewvragen. Ook de rolperceptie op de functie die het eigen ruimtelijk schaalniveau is gezien als meest passend voor het oplossen van ruimtelijke problematiek (interviews 1-12, 14-19).

Uit dit onderzoek waarin gemixte methoden zijn gebruikt is gebleken dat de perspectieven van politici en bestuurders op de ruimtelijke structuur in Nederland samenhangen met de bestuurslaag waarin zij opereren. De gevonden resultaten tonen dat er anders wordt gedacht over de ruimtelijke rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden per overheidslaag. Tijdens de interviews zijn de antwoorden op de gestelde vragen als eenzelfde te kenmerken. Elke respondent biedt een persoonlijke perceptie op de ruimtelijke structuur binnen Nederland, maar heeft overeenkomsten met de andere respondenten op hetzelfde ruimtelijke schaalniveau.

De rol en visies die politici en bestuurders zichzelf toebedelen conflicteert met de vastgelegde ruimtelijke indeling, zoals is vastgesteld in het theoretisch kader. Schematisch kunnen de resultaten zo worden samengevat:

Tabel 5.1. *Samenvatting visies op ruimtelijke structuur en verantwoordelijkheden.*

Bestuurslaag	Wettelijke structuur	Rolperceptie en praktijk
Het Rijk	Nationaal beleid	Leidinggevende rol
Provincies	Regionaal beleid	Overkoepelende rol
Gemeenten	Lokaal beleid	Herkenbare rol
Informele lagen	Geen	Coördinerende rol

De hoofdvraag van deze scriptie is te beantwoorden als volgt: er bestaat een mismatch tussen de vastgelegde ruimtelijke structuur en de manier waarop de ruimtelijke rolverdelingen en verantwoordelijkheden wordt gezien en ervaren. Dit betekent dat de rolperceptie niet overeen komt met het speelveld waarin politici en bestuurders zich bevinden. Het speelveld waarin politici en bestuurders zich begeven, is daardoor complex en afhankelijk van de persoonlijke overtuigingen.

H6. Discussie en aanbevelingen

6.1. Interpretatie resultaten

De resultaten die zijn gevonden in dit onderzoek zijn overeengekomen met de opgestelde thema's in het theoretisch kader. Allereerst kan er worden gesteld dat alle thema's relevant bleken tijdens het uitvoeren van de methoden. Aan de hand van de gekoppelde deelvragen kunnen ze worden besproken.

De eerste deelvraag die kan worden beantwoord ging over de verhoudingen tussen informele en formele bestuurslagen. Vanuit de literatuur was vastgesteld dat er veel informele bestuurslagen en organisaties zijn bijgekomen (Evenhuis, Weterings & Thissen, 2020; Raijmakers, 2014). Uit de resultaten komt een sterk context afhankelijk beeld naar voren. Elke bestuurslaag heeft een andere ervaring met de bestuurlijke interacties en interactie binnen de ruimtelijke structuur. Het opvallendste resultaat was de positie van de provincies, die het sterkste tegen de posities van de informele bestuurslagen was (interviews 3-7). Vanuit de informele bestuurslagen bestond er een beeld van aanvulling op de ruimtelijke structuur, terwijl de provincies de ervaring hadden concurrentie te hebben met bestuurslagen zoals metropoolregio's (interviews 4, 7).

Herschaling vormt het tweede thema en deelvraag binnen deze scriptie. Herschaling heeft de afgelopen decennia een belangrijke rol gespeeld in het bestuurlijk landschap van Nederland (Raijmakers, 2014). Het onderzoeken van invloed van herschaling op verschillende bestuurslagen biedt inzicht in hoe veranderingen in ruimtelijke structuur invloed hebben gehad op de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen. De Rijksoverheid en informele bestuurslagen hebben een andere ervaring met herschaling dan gemeenten en provincies (interviews 1-19). Er is ook een samenhang met de rolpercepties te leggen vanuit dit thema. Respondenten op provinciaal niveau zagen de opkomende netwerkverbanden en metropoolregio's soms als een bedreiging, terwijl andere respondenten op gemeentelijk en provinciaal schaalniveau juist het zagen als een frisse wind (interviews 1-7).

Een derde vraag die is onderzocht is het thema ruimtelijke oriëntatie. Hier is gekeken naar de ruimtelijke oriëntatie van politici met als doel de ruimtelijke structuur en connectie met de politiek verder uit te diepen. Bekend was dat een focus op formele lagen logischerwijs volgt doordat er wordt gestemd in de gemeentelijke, provinciale en nationale structuur (Reussing, 2014). Uit de visuele weergave van Kamervragen en interviews kwam dit beeld eenzelfde naar voren. De bekendheid van de informele lagen was aanwezig, maar betrof een stuk minder raakvlak met de visies en agenda's van de politieke respondenten (interviews 1-12). Tijdens het uitvoeren van de interviews moest er ook sterker op worden aangestuurd om deze regionale samenwerkingsverbanden aan bod te laten komen.

De vierde deelvraag die centraal stond binnen dit onderzoek was de rol die elke bestuurslaag zichzelf toebedeelde. Uit de gesprekken kwam naar voren dat sprake was van de regels en wetgevingen die bestonden, maar dat de communicatie hierover vaak ontbrak (interviews 1, 4, 6-11). Of het een gemeente, provincie of het Rijk was die verantwoordelijk was is vaak niet duidelijk, zowel in de samenleving als voor politici en bestuurders binnen de ruimtelijke structuur zelf (interviews 1, 3, 4, 9, 10). Desondanks dat elke bestuurslaag zichzelf als meest passende schaalniveau aanwees, was de strekking ook dat er meer communicatie en inzicht moet worden gecreëerd rondom deze rolverdeling (interviews 1-19). De connectie met de informele bestuurslagen is miniem gebleken. Dit is mede te wijten aan de semigestructureerde opzet van de interviews. De vragen zijn opgesteld om voor de respondenten ruimte te creëren om de meest eerlijke antwoorden te geven.

Een afsluitende interpretatie van de hoofdvraag van deze scriptie kan worden gelinkt aan de ruimtelijke structuur en de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Zoals benoemd en weergegeven in tabel 5.1 is er een duidelijk verschil waar te nemen in de vastgelegde ruimtelijke structuur en de rolperceptie en visies van politici en bestuurders zelf. Om dit goed te verduidelijken, kan er een analogie worden gemaakt. De vastgelegde ruimtelijke structuur is te vergelijken met bepaalde zwembad banen. De gemeente, provincie en het Rijk hebben hier recht op een vaste baan en deze banen kruisen elkaar niet. Wat te interpreteren valt uit deze scriptie is dat deze vastgelegde structuur niet overeenkomt met hoe politici en bestuurders gebruik maken van dit zwembad. De vaste banen van het Huis van Thorbecke worden overschreden, er is overlap en meer mensen zwemmen in dezelfde baan. Deze analogie illustreert de starre verhouding tussen de ruimtelijke structuur en de uitvoering van bestuurlijke verantwoordelijkheden. De ruimtelijke structuur in Nederland is nooit 'ge-update' op de nieuwe bestuurlijke en politieke processen, wat sterk naar voren komt in de resultaten. Het is daarom van belang meer onderzoek binnen dit onderwerp uit te voeren.

6.2. Implicaties van het onderzoek

Desondanks dat deze scriptie zich richt op de relatie tussen ruimtelijke structuur, visies op rolverdeling en bestuurlijke verantwoordelijkheden, is er een nadruk op kwalitatieve analyses in de vorm van interviews. Er is daarom een bepaalde noodzaak om naast de nieuw gevonden informatie binnen dit onderwerp ook meer een kwantitatief oogpunt te pakken. Door meer gebruik te maken van een data-analyse en andere kwantitatieve methoden kan hier meer over bekend worden. Deze scriptie heeft hierin een begin gemaakt, waarop kan worden verder gebouwd met behulp van een hoger gebruik van kwantitatieve onderzoekstechnieken.

Daarnaast waren de deelvragen gericht op de interacties tussen bestuurslagen en de rol van herschaling. Een inhoudelijke kanttekening hierbij is dat de scriptie onvoldoende aandacht besteedt aan contextuele factoren die deze interacties beïnvloeden (van Lieshout et al, 2017). Het zou nuttig zijn om meer regionale factoren mee te nemen om een diepgaander begrip te krijgen van de resultaten en herschaling binnen Nederland. Ook kan hierdoor een bredere selectie aan bestuurslagen worden gedaan. De methodologie bevat een argumentatie voor de gemaakte keuzes binnen deze scriptie wat betreft de selectie van bestuurslagen. Niet alle bestuurslagen zijn meegenomen, wat is onderbouwd en beargumenteerd, maar invloed kan hebben op de resultaten. Dit kan worden opgevangen door bij een vervolgonderzoek meer te kijken naar de regionale context en een bredere, specifiekere selectie te maken van regio's en/of bestuurslagen.

Een andere mogelijke valkuil binnen dit onderzoek is dat de scriptie niet expliciet genoeg is over hoe de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens elkaar aanvullen. Het is belangrijk om duidelijk te maken hoe de verschillende methoden complementair zijn en elkaar versterken om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Waar dat in deze scriptie niet is gedaan, kan dit een aanleiding vormen voor verdere vervolgonderzoeken. Zo kan er een sterkere link tussen data en interviews worden gelegd of het toevoegen van onderzoekstechnieken. Een voorbeeld kan zijn om drie onderzoeksmethoden te gebruiken, ook wel bekend als triangulatie (Gass & Mackey, 2016). Door triangulatie toe te passen en een onderzoekstechniek aan een scriptie toe te voegen, kan dit de validiteit van de scriptie vergroten (Gass & Mackey, 2016). Desalniettemin heeft de scriptie een afdoende aantal respondenten weten te verzamelen, maar zou kunnen worden aangevuld. Een voorbeeld hiervan kan zijn meerdere onderzoeken die een specifieke bestuurslaag pakken en die centraal stelt binnen het onderzoek.

6.3. Aanbevelingen vervolgonderzoek

Op basis van de gevonden resultaten binnen deze scriptie kunnen er aanbevelingen worden gedaan met het oog op toekomstig onderzoek. Er zijn meerdere aanvliegroutes, maar de twee meest relevante en uitvoerbare vervolgonderzoeken staan hieronder weergegeven.

Aanbeveling 1: Een vervolgonderzoek naar de invloed van de geografische positie van een regio op de interacties tussen verschillende bestuurslagen

Een mogelijke vervolgstudie zou zich kunnen richten op het onderzoeken van de invloed van de ruimtelijke structuur van Nederland heeft op de interacties tussen verschillende bestuurslagen. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar hoe de geografische ligging en bereikbaarheid van verschillende regio's invloed hebben op de samenwerking tussen bestuurslagen. Dit onderwerp bouwt verder op de gevonden resultaten binnen deze scriptie. Nieuw resultaat is de invloed van de bestuurlijke laag op de rolperceptie en het complexer worden van samenwerking. Dit vervolgonderzoek kan zich meer gaan richten op de interactie tussen de bestuurslagen en ook meer regionale netwerken, lobbyorganisaties en bestuurslagen meenemen in het onderzoek. Op deze manier wordt zowel doorgebouwd op de nieuw gevonden informatie binnen deze scriptie als het opvangen van een tekortkoming.

De methoden voor dit vervolgonderzoek kunnen worden vastgesteld op gemixte methoden. De regio's kunnen worden geselecteerd uit de dataset aanwezig in deze scriptie. Een selectie kan bijvoorbeeld plaatsvinden door te kijken naar de sterkte van het netwerk met Den Haag, wat een factor binnen deze dataset is. Door diepgaande interviews met bestuurders en politici kunnen meer ruimtelijke factoren worden onderzocht. Dit onderzoek kan bijdragen aan een beter begrip van de samenhang tussen bestuurslagen en bekijken hoe dit kan bijdragen aan een meer transparante bestuurlijke uitvoering binnen het ruimtelijke stelsel van Nederland.

Aanbeveling 2: Een vervolgonderzoek naar de relatie tussen ruimtelijke oriëntatie van politici en bestuurders in betrekking tot hun rolperceptie binnen het ruimtelijke stelsel in Nederland.

Een tweede mogelijke vervolgstudie zou zich kunnen richten op het onderzoeken van de relatie tussen de ruimtelijke oriëntatie van politici en bestuurders en functie binnen het bestuurlijke systeem van Nederland. Centraal bij deze onderzoek aanbeveling is de analogie van de zwembad banen, geïntroduceerd in 6.1. Hierbij kan gekeken worden in hoeverre politici en bestuurders die afkomstig zijn uit verschillende regio's een andere visie hebben op hun rol en verantwoordelijkheden binnen het bestuurlijke systeem. Anders dan bij deze scriptie is dat er hier meer wordt ingezoomd op de regio en niet enkel naar bestuurslagen wordt gekeken. Regio's met een sterk regionaal karakter vallen soms niet in zijn geheel in bepaalde bestuurlijke lagen. Dit vervolgonderzoek ondervangt hiermee een beperking van deze scriptie en borduurt tegelijkertijd door op de nieuwe resultaten.

De keuze voor de methoden voor dit vervolgonderzoek kan liggen op gemixte methoden, met een grotere nadruk op een kwantitatieve analyse. Met het gebruiken van enquêtes en korte interviews kan worden onderzocht in hoeverre ruimtelijke achtergrond van invloed is op de bestuurlijke uitvoeringen van politici en bestuurders. Door de ruimtelijke oriëntatie te meten op een meer kwantitatieve manier, kan het Dit onderzoek zou kunnen bijdragen aan een beter begrip van de manier waarop ruimtelijke factoren invloed hebben op de bestuurlijke besluitvorming en uitvoering en hoe hierop ingespeeld kan worden om efficiëntie te bevorderen.

Literatuurlijst

- Albrow, M. (1996). *The global age: State and society beyond modernity*. Cambridge: Polity Press
- Al Balushi, K. (2016). The use of online semi-structured interviews in interpretive research. *International Journal of Science and Research (IJSR)*, 57(4), 2319-7064.
- Baur, N., Hering, L., Raschke, A. L., & Thierbach, C. (2014). Theory and methods in spatial analysis. Towards integrating qualitative, quantitative and cartographic approaches in the social sciences and humanities. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 7-50.
- Blakey, J. (2021). The politics of scale through Rancière. *Progress in Human Geography*, 45(4), 623-640.
- Breeman, G. E., & Timmermans, A. (2008). *Politiek van de aandacht voor milieubeleid: een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid* (No. 77). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Brenner, N. (1999). Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 28, 39-78.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*, 10(4), 297-324.
- Buiting, M. (2013). Hoe weeg je schaal?. *Lucide*, 2(3), 64-64.
- de Roo, G. (2010). Ruimtelijk beleid en de bestuurlijke geografie van Nederland. *Geografie*, 19(9), 38-40.
- de Vries, J. (2017). Maatschappelijke opgaven en Metropoolregio's.
- Evenhuis, E., Weterings, A., & Thissen, M. (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid. *Den Haag: PBL*
- Ekamper & Vermeulen (2023, 3 februari). *Van Beesel tot Voorne aan Zee: Twee eeuwen gemeentegrenswijzigingen*
- Flint, C., & Taylor, P. J. (2007). *Political geography: World-economy, nation-state, and locality*. Pearson education.
- Gass, S. M., & Mackey, A. (2016). *Stimulated recall methodology in applied linguistics and L2 research*. Taylor & Francis.
- Grond, T. (2017). *Provinciekeuze ingekaderd. Zoektocht naar een afwegingskader voor een provinciekeuze bij een gemeentelijke interprovinciale herindeling* (Master's thesis).
- Hoerning, J. (2021, September). Comparing actors and scales. Methodological perspectives from a political sociology of the refiguration of spaces. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 22, No. 3). DEU.
- Jones III, J. P., Marston, S. A., & Woodward, K. (2011). Scales and networks: Part II. *The wiley-blackwell companion to human geography* (pp. 404-414) doi:10.1002/9781444395839.ch28

- Jones, J. P., III, Leitner, H., Marston, S. A., & Sheppard, E. (2017). Neil smith's scale. *Antipode*, 49, 138-152. doi:10.1111/anti.12254
- Kacmar, K. M., & Carlson, D. S. (1997). Further validation of the perceptions of politics scale (POPS): A multiple sample investigation. *Journal of management*, 23(5), 627-658.
- Keating, M. (2014). Introduction: rescaling interests. *Territory, Politics, Governance*, 2(3), 239-248.
- Kenny, M., & Luca, D. (2021). The urban-rural polarisation of political disenchantment: an investigation of social and political attitudes in 30 European countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14(3), 565-582.
- Marsé, Y. F. (2009). *Masterthesis metropoolregio Rotterdam-Den Haag* (Master's thesis).
- Marston, S. A. (2000). The social construction of scale. *Progress in human geography*, 24(2), 219-242.
- McKay, L. (2019). 'Left behind' people, or places? The role of local economies in perceived community representation. *Electoral Studies*, 60, 102046.
- Meijers, E. J. (2014). Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht: Borrowed size in de metropoolregio. *Metropoolvorming: kansen en opgaven. Reflecties uit de wetenschap*.
- Meijers (2022) It's the **economy politics**, stupid: het Rijk en de spreiding van welvaart over het land. Essay; in '[Brede Welvaart, Grote Opgaven](#)' (Raad voor het Openbaar Bestuur)
- Mert, A., & Hine, D. (2021). On Being the Right Size: Scale, Democracy and the Anthropocene. In *Narratives of Scale in the Anthropocene* (pp. 161-176). Routledge.
- Montello, D. R., Sutton, P. C., Scafi, A., Zook, M. A., Sheppard, E. S., & Kennedy, B. (2006). An introduction to scientific research methods in geography. *Thousand Oaks, CA*.
- Moore, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. *Progress in human geography*, 32(2), 203-225.
- Morrill, R. (2018). Electoral geography and gerrymandering: Space and politics. *Reordering the World*, 117-138.
- Ozga, J. (2020). The politics of accountability. *Journal of Educational Change*, 21(1), 19-35.
- Pieter Omtzigt | Thorbeckelezing Zwolle. (2023, 14 april). Pieter Omtzigt. Verkregen van:
<https://pieteromtzigt.nl/blog/thorbeckelezing-14-april-zwolle>
- Plasterk: Plannen superprovincie "op schema". (2014, 28 april). Binnenlands Bestuur.* <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ondanks-nee-van-provincies-houdt-plasterk-goede-moed>
- Raijmakers, L. M. (2014). *Leidende motieven bij decentralisatie: discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Kluwer.
- Reussing, R. (2014). Rolperceptie en rolgedrag van raadsleden in de lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 85-97.
- Robertson, S. L., Bonal, X., & Dale, R. (2002). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. *Comparative education review*, 46(4), 472-496.

Samenleving, R. V. V. E. (2022, 20 oktober). *De regio als redding?* Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. <https://adviezen.raadrvs.nl/de-regio-als-redding/>

Smith, N. (1992). Geography, difference and the politics of scale. In Joe Doherty, Elspeth Graham & Mo Malek (Eds.), *Postmodernism and the social sciences* (pp.57-79). London: Palgrave Macmillan

Swyngedouw, E., van VolksHuisvesting, M., & Milieubeheer, R. O. E. (2002). 'Globalisering en de Herschaling van de Politiek-Economische Ruimte: Nieuw Machtsrelaties in de Productie van de Ruimte'(Globalisation and the Rescaling of Political-Economic Space: New Power Relations in the Production of Space). In *Academische Reflecties–De Wetenschap aan het Woord over de Vijfde Nota*. Overheidspublicaties.

Van Gent, W. P. C., & Musterd, S. (2013). Unintended effects of urban and housing policies on integration: “White” discontent in the Dutch city. In *Geography Research Forum* (Vol. 33, No. 1, pp. 64-90). Transaction Periodicals Consortium.

Van Heck (2023, 13 maart). *Maatschappelijke barometer – kennis over de Provinciale Staten*. Geraadpleegd van : <https://www.ipsos.com/nl-nl/maatschappelijke-barometer-kennis-over-de-provinciale-staten>

Van Keulen (2020, 20 januari). *Water laat zich niet (be)sturen door een provincie*.

Van Lieshout, M., Dewulf, A., Aarts, N., & Termeer, C. (2012). Doing scalar politics: interactive scale framing for managing accountability in complex policy processes. *Critical policy studies*, 6(2), 163-181.

Van Lieshout, M., Dewulf, A., Aarts, N., & Termeer, C. (2017). The power to frame the scale? Analysing scalar politics over, in and of a deliberative governance process. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(5), 550-573.

Varenhorst, A. P. (2019). *De Randstad-democratie? Een onderzoek naar de geografische diversiteit van Nederlandse kabinetten sinds de Tweede Wereldoorlog* (Master's thesis).

Vrooman, J. C. (2017). De ruimtelijke dimensie van 'Verschil in Nederland'.

Wood, L. J. (1970). Perception studies in geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 129-142.

Yeager, C. D., & Steiger, T. (2013). Applied geography in a digital age: The case for mixed methods. *Applied Geography*, 39, 1-4.

Bijlagen

Bijlage I

Topiclijst I respondenten formele bestuurslagen

Introductie

- Bedanken voor tijd en meewerken aan het onderzoek
- Introduceren van het scriptieonderwerp
- Toelichten relevantie respondent

Interviewvragen

- Wat is uw ervaring met de ruimtelijke structuur in Nederland?
- Hoe zijn de interacties binnen en tussen de bestuurslagen?
- Hoe staat het met de positie van uw bestuurslaag?
- Wat is uw perspectief op de huidige gang van zaken?

Doorvragen bij

- Afwijken van het onderwerp, terugbrengen naar bestuurlijke indeling
- Relevant voorbeeld dat wordt gegeven door de respondent
- Connectie tussen eigen bestuurslaag en positie binnen de ruimtelijke structuur

Afsluiting

- Bedanken voor tijd en antwoorden
- Benoemen opstellen transcript en goedkeuring
- Anoniem of naamvermelding

Topiclijst II expert

Introductie

- Bedanken voor tijd en meewerken aan het onderzoek
- Introduceren van het scriptieonderwerp
- Toelichten relevantie respondent

Interviewvragen

- Werkwijze Politieke Academie
- Connectie politici en type ruimtelijke schaalniveaus
- Ervaring expert met perspectieven vanuit politieke actoren (ruimtelijke oriëntatie)
- Benoemen eigen onderzoeksopzet, praten over rol van schaal bij het doen van onderzoek

Afsluiting

- Bedanken voor tijd en antwoorden
- Benoemen opstellen transcript en goedkeuring
- Anoniem of naamvermelding

Topiclijst III respondenten informele bestuurslagen

Introductie

- Bedanken voor tijd en meewerken aan het onderzoek
- Introduceren van het scriptieonderwerp
- Toelichten relevantie respondent

Interviewvragen

- Wat is uw ervaring met de ruimtelijke structuur in Nederland?
- Hoe zijn de interacties vanuit de informele lagen met het Huis van Thorbecke?
- Hoe staat het met de positie van netwerkorganisaties en andere informele verbanden?
- Wat is uw perspectief op de huidige ruimtelijke rolverdeling?

Doorvragen bij

- Benoemen van de eigen informele bestuurslaag binnen de ruimtelijke indeling Nederland
- Relevant voorbeeld dat wordt gegeven door de respondent
- Connectie tussen eigen bestuurslaag en positie binnen de ruimtelijke structuur

Afsluiting

- Bedanken voor tijd en antwoorden
- Benoemen opstellen transcript en goedkeuring
- Anoniem of naamvermelding

Bijlage IV

Codeboom I; politieke en bestuurlijke respondenten

Code	Toelichting	Bijbehorende thema('s)
Ruimtelijke indeling	Het praten en toelichten van de huidige vorm van zaken wat betreft de indeling met Huis van Thorbecke en informele lagen.	4
Samenwerking	Benoemen en het geven van voorbeelden over samenwerking met een type actor (bestuurslaag, organisatie, complexiteit).	1,4
(type ruimtelijk schaalniveau) belangen en doelen	Het benoemen van de belangen die de eigen bestuurslaag heeft en dient.	1,2,4
Interactie met andere bestuurslaag	Voorbeelden geven en het praten over de interactie en complexiteit binnen en buiten de eigen bestuurslaag.	1,2
Ruimtelijke oriëntatie	Het benoemen van geografische plaatsnamen en regio's, waarbij de persoonlijke en/of bestuurslaag een rol speelt in de ruimtelijke oriëntatie.	3
Uitwerken van herschaling en andere vormen van de huidige ruimtelijke structuur	Het aangeven en voorstellen van alternatieve vormen voor de ruimtelijke structuur. Ook het aanhalen van eerdere plannen en/of voorstellen voor herindelingen	2

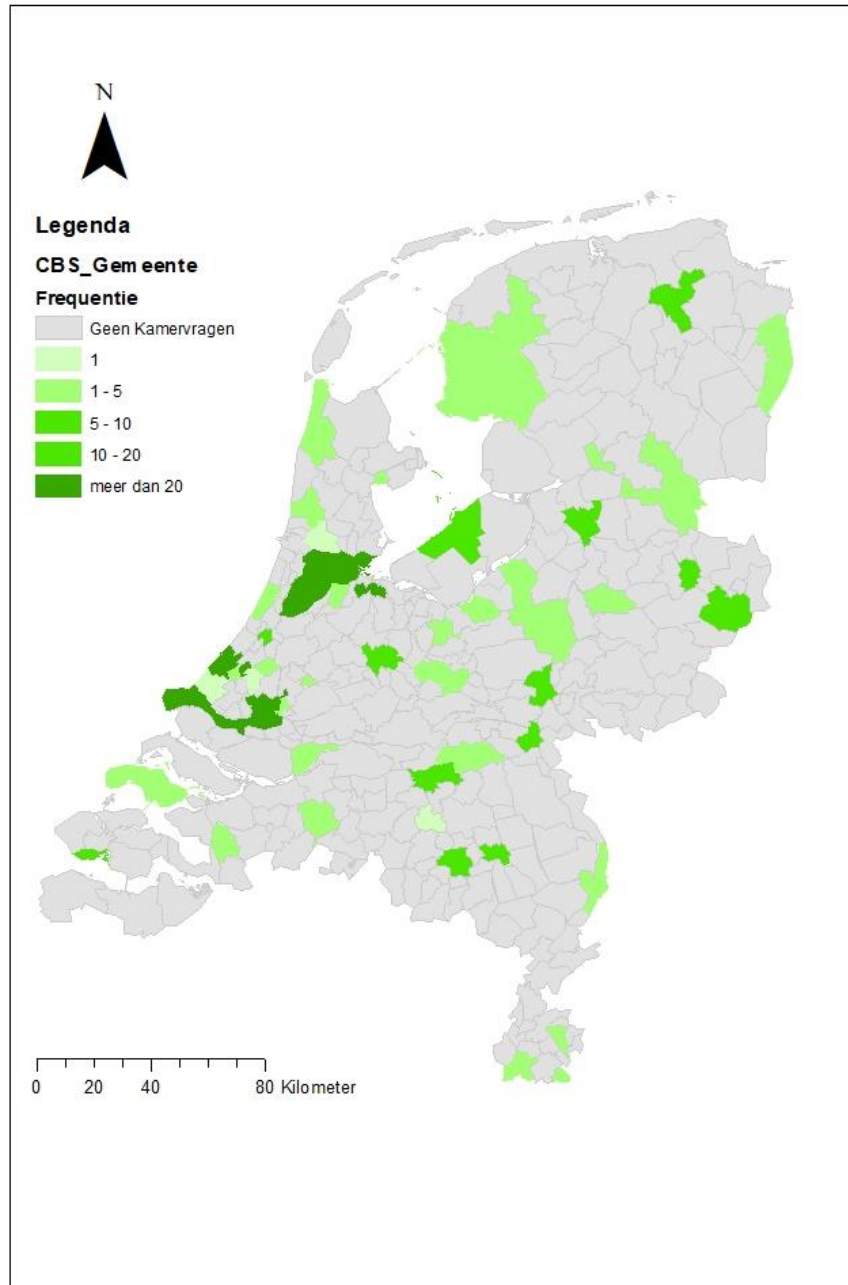
Codeboom II: expert

Code	Toelichting	Bijbehorende Thema
Perspectief politici	Het benoemen en toelichten van de visie die de expert heeft van het werken met politici	3
Onderzoeksperspectief	Het benoemen en bekijken van de geografische invalshoek gebruikt door de respondent. Anders gezegd: de heersende ruimtelijke oriëntatie	3

Bijlage V

GIS analyse Kamervragen met geografisch element

Kamervragen op gemeentelijk niveau



Kamervragen op provinciaal niveau

