

**OP WEG NAAR EEN EENVOUDIG, DEMOCRATISCH
EN KRACHTIG MIDDENBESTUUR**

EINDRAPPORT FOCUSGROEPEN
BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (BZK)

JANUARI 2006



ANKER SOLUTIONS
NEW YORK EN AMSTERDAM, JANUARI 2006



COLOFON

OP WEG NAAR EEN EENVOUDIG, DEMOCRATISCH EN KRACHTIG MIDDENBESTUUR

2 JANUARI 2006

© ANKER SOLUTIONS | BKB

ANKER SOLUTIONS

PRINSENGRACHT 1

1015 DK AMSTERDAM

T: +31 (0)20 520 5280

F: +31 (0)20 520 5289

E: INFO@BKB.NL

W: WWW.ANKERSOLUTIONS.NL

NEW YORK OFFICE

454 WEST 46TH STREET, SUITE 1E SOUTH

NEW YORK, NY 10036-9018

T: +1 (212) 397 2806

F: +1 (309) 412 3205

ANKER SOLUTIONS IS ONDERDEEL VAN DE BKB GROUP



OP WEG NAAR EEN EENVOUDIG, DEMOCRATISCH EN KRACHTIG MIDDENBESTUUR

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING

Hoofdconclusies en aanbevelingen..... Pagina 5

CONTEXT: NEGATIEF OVER NEDERLAND, GEMATIGD POSITIEF OVER DE STAD

Negatieve stemming over Nederland Pagina 9

Positievere stemming over de eigen stad Pagina 9

Neutrale houding ten opzichte van overige bestuursniveaus..... Pagina 10

GEMEENTE EN RIJK WORDEN GEZIEN ALS BELANGRIJKSTE BESTUURLAGEN

Gemeente en rijk worden gezien als belangrijkste bestuurslagen Pagina 10

Groningen bokst op tegen het westen..... Pagina 10

Weinig gehechtheid aan deelgemeenten Pagina 10

Rijk en gemeente worden gevolgd door brede groep van overige bestuurslagen..... Pagina 11

Democratische verkiezingen dragen bij aan bekendheid van bestuurslagen..... Pagina 11

Waterschappen vooral technische, geen politieke aangelegenheid Pagina 11

Bekend maakt onbemind? Pagina 11

GRONINGEN: POSITIEVE BINDING MET PROVINCIE, MEEWARIGE HOUDING RICHTING

PROVINCIEBESTUUR

Positieve binding met provincie Groningen Pagina 11

Enigszins meewarige houding richting Groningse provinciebestuur..... Pagina 12

NOORD-HOLLAND: GEEN EMOTIONELE BINDING, ONWETENDHEID EN WANTROUWEN

DOMINEREN

Geen emotionele binding met provincie Noord-Holland..... Pagina 12

Provinciebestuur Noord-Holland: onwetendheid en wantrouwen Pagina 12

Provinciebestuur is anoniem Pagina 13

Rijksoverheid is zichtbaar aanwezig, is machtiger, maar luistert (nog) slechter

dan het provinciebestuur Pagina 14

GOEDE ONTVANGST TOESPRAAK MINISTER REMKES (TEKST 1)

Deelnemers kregen drie teksten voorgelegd..... Pagina 14

Toespraak Remkes over middenbestuur valt goed..... Pagina 14

Kracht van de toespraak zit hem in het benoemen van problemen..... Pagina 14

Bevorderen van overzichtelijkheid is sterk thema Pagina 14

Minpunten: moeilijke taal, alweer een projectgroep en politicus als afzender Pagina 15

Eerst zien, dan geloven Pagina 16

TEKST 2: BEHOEFTE AAN KRACHTIG MIDDENBESTUUR ZONDER DUBBEL WERK

Tekst 2: kritiek door Commissaris van de Koningin Pagina 16

Harde kritiek resoneert niet Pagina 16

Schade aan de democratie resoneert evenmin..... Pagina 16

Wat wel resoneert: voorkomen van dubbel werk door middel van een krachtig middenbestuur..... Pagina 16

Wantrouwen: auteur zal zijn zaakjes wel geregeld hebben Pagina 17



TEKST 3: BEHOFTE AAN DISCUSSIE MIDDENBESTUUR

Tekst 3: wetenschappelijke analyse	Pagina	18
Wat sterk resoneert: betrokkenheid van burgers als leidraad bij het nemen van beslissingen	Pagina	18

TENDENS RICHTING REGIO'S EN LANDSDELEN

Tendens richting regio's en landsdelen	Pagina	19
Maar scepsis overheerst.....	Pagina	19

BOODSCHAPTEST: DE BURGER CENTRAAL + WE MOETEN ER BETER VAN WORDEN

Boodschaptest	Pagina	20
Twee zeer krachtige boodschappen.....	Pagina	20
Leidraden zijn cruciaal	Pagina	20
De burger centraal	Pagina	20
Historische exegetische resoneert niet	Pagina	21

BOODSCHAPPEN AAN MINISTER REMKES

Boodschappen aan minister Remkes	Pagina	22
--	--------	----

FOCUSGROEPGESPREKKEN RESULTEREN IN AANTOONBARE MENINGSVORMING

Focusgroepen resulteren in aantoonbare meningsvorming over het middenbestuur	Pagina	22
--	--------	----

BIJLAGEN

Bijlage 1: Deelnemersoverzicht focusgroepen	Pagina	25
Bijlage 2: Vraagpuntenlijst focusgroepen	Pagina	29
Bijlage 3: Schriftelijke invuloefeningen focusgroepen	Pagina	33
Bijlage 4: Boodschappen aan minister Remkes	Pagina	50



HOOFDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Doelstelling van het onderzoek. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Anker Solutions opdracht gegeven om door middel van focusgroeponderzoek na te gaan hoe burgers aankijken tegen heden en toekomst van het middenbestuur in Nederland.

Inrichting van het onderzoek. Dit rapport is gebaseerd op een viertal focusgroepen die op 14 en 15 december hebben plaatsgevonden in Amsterdam en Groningen. In beide steden werd gesproken met een aparte groep lager opgeleiden en een groep hoger opgeleiden. De focusgroepen vonden als volgt plaats:

- Groep I** - Amsterdam, lager opgeleiden (14 december)
- Groep II** - Amsterdam, hoger opgeleiden (14 december)
- Groep III** - Groningen, lager opgeleiden (15 december)
- Groep IV** - Groningen, hoger opgeleiden (15 december)

In totaal hebben 36 mensen aan het onderzoek deelgenomen, 16 mannen en 20 vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers bedraagt 45 jaar (zie bijlage 1 voor een gedetailleerd overzicht van de deelnemers per groep). Alle aspecten van het onderzoek (design, selectie deelnemers, vraagpuntenlijsten en schriftelijke opdrachten, gespreksleiding en eindrapportage) zijn verzorgd door Anker Solutions. Tijdens het onderzoek zijn de vraagpunten licht aangepast.

De belangrijkste strategische conclusie van dit onderzoek is dat burgers een pragmatische houding hebben ten aanzien van het middenbestuur. Mensen zijn zeer bereid om de huidige provinciebesturen te vervangen door meer aansprekende alternatieven, inclusief nieuwe bestuurslagen zoals de regio en landsdelen, mits op overtuigende wijze kan worden aangetoond dit alles ook echt beter zal werken. Daarnaast verlangt men dat het belang van de burger centraal wordt geplaatst en dat er stap voor stap wordt gewerkt (de veranderingen in de zorg hebben mensen kopschuw gemaakt voor grote structuurveranderingen). Het liefst ziet men dat er meer wordt gedaan met minder, door middel van een eenvoudig, democratisch en krachtig middenbestuur waarin schaarse middelen niet worden verspild aan 'afstemming' en dubbel werk.

* * *

Overige belangrijke conclusies:

Negatieve stemming over Nederland; gematigd positieve stemming over eigen stad. Een duidelijke meerderheid van de deelnemers vindt dat Nederland zich in de verkeerde richting ontwikkelt, terwijl een bijna even grote meerderheid vindt dat de eigen stad (Amsterdam en Groningen) de goede kant op gaat. De oordelen over de provincie, landsdelen en – misschien enigszins verrassend – de Europese Unie zijn neutraal.

Gemeenten en rijk worden gezien als belangrijkste bestuurslagen. De overige bestuurslagen worden minder belangrijk geacht. In Amsterdam hecht men weinig aan de deelgemeenten (maar wel aan decentrale dienstverlening), terwijl men in Groningen het gevoel heeft dat men moet opboksen tegen het westen.

Waardering voor de verschillende bestuurslagen is omgekeerd evenredig aan de bekendheid. Zo wordt de rijksoverheid het slechtst gewaardeerd en worden de als minder belangrijk ervaren en grotendeels obscure bestuurslagen als provincie, landsdeel, het Regionaal Overleg Amsterdam en de waterschappen het beste gewaardeerd.

Groningen: positieve binding met provincie, enigszins meewarige houding richting provinciebestuur. In Groningen wordt met warmte over de provincie gesproken. Het provinciebestuur wordt echter verweten slap te zijn en te weinig invloed in Den Haag te hebben in de 'strijd' met het westen.

Geen emotionele binding met Noord-Holland; onwetendheid en wantrouwen richting provinciebestuur.

In Noord-Holland identificeert men zich in de eerste plaats als Nederlander en inwoner van een bepaalde plaats; de identificatie met de provincie is non-existent. Men ziet de provincie daarom in de eerste plaats als (anonieme) bestuurlijke entiteit. Deze wordt met veel negativisme tegemoet getreden: bureaucratie, de leuke reisjes en bijbanen – het passeert allemaal de revue.

Goede ontvangst toespraak minister Remkes over middenbestuur. Men reageert positief op een toespraak van minister Remkes omdat hij daarin een aantal problemen concreet en zonder reserve benoemt. Het gaat daarbij in het bijzonder om het bestaan van ambtelijke en bestuurlijke drukte, de verantwoordingsproblemen (wie doet wat en hoe maken we het meetbaar) en de onoverzichtelijkheid van het huidige middenbestuur en het daaruit voortvloeiende gebrek aan productiviteit (dubbel werk). Minpunten in de tekst van Remkes zijn het onnodig ingewikkelde taalgebruik, de instelling van alweer een nieuwe projectgroep (nog meer drukte) en het feit dat Remkes een politicus is en derhalve als afzender per definitie verdacht is. Ondanks de goede ontvangst van de tekst vreest men dat er aan het eind van de dag weinig terecht zal komen van de op zich positief gewaardeerde ambities in de tekst van Remkes.

Voorkom dubbel werk door middel van een krachtig middenbestuur. Aan de hand van een tekst van een Commissaris van de Koningin blijkt dat men zeer positief reageert op de constatering dat het overheidsapparaat op dit moment overbelast is door een teveel aan 'afstemming' en 'onaanvaardbaar veel dubbel werk'. De deelnemers zijn voorstander van een Grote Schoonmaak waarbij het bestuur weer effectief, democratisch en efficiënt wordt gemaakt. Dit alles zou moeten uitmonden in een 'krachtig' middenbestuur.

Betrokkenheid van burgers als leidraad bij het nemen van beslissingen over het middenbestuur. Het gaat hier om een mix van subsidiariteit (lokaal doen wat lokaal kan) en de onderkenning van de norm dat mensen zich betrokken weten bij de besluiten die over hun gemeenschap worden genomen.

Tendens richting regio's en landsdelen. In de focusgroepdiscussies komt men steeds uit op het uitruilen van de huidige provincies en waterschappen voor kleine, overzichtelijke regio's en landsdelen. De logica hierachter is als volgt: het is overzichtelijk, het sluit aan bij bestaande identiteiten en samen met de streekgebonden regio's draagt het bij aan het gevoel dat men weer greep heeft op de besluitvorming. Maar scepsis overheerst: het gevoel is dat veranderingen alleen kunnen plaatsvinden na expliciete consultatie van de bevolking, liefst in de vorm van verkiezingen.

Boodschaptest: burger centraal + we moeten er beter van worden. De in het onderzoek vervatte boodschaptest wijst op het bestaan van twee sterke boodschappen, die qua overtuigingskracht duidelijk sterker zijn dan de toespraak van Remkes, en in vergelijking met andere politieke boodschappen een bovengemiddelde overtuigingskracht bezitten:

'Een discussie over het middenbestuur in Nederland is zinnig, vooral als daarbij de wensen en behoeften van de burger centraal staan. Als aangetoond kan worden dat met bepaalde veranderingen de inwoners van Nederland beter af zijn, dan moeten we de opzet van het middenbestuur veranderen; als dat niet kan worden aangetoond moeten we de dingen laten als ze zijn. *Don't fix it if it ain't broken.*'

'Laten we een goed onderscheid maken tussen de dienstverlening door de overheid en de besluitvorming door de overheid. Het is mooi dat je in verschillende wijken van een grote stad terecht kunt voor een paspoort of een visvergunning, maar dat hoeven we niet op te tuigen met een hele reeks deelraden zoals in Amsterdam en Rotterdam, compleet met eigen deelraadwethouders. Zo'n extra bestuurslaag heeft geen zin en werkt de stroperigheid en ondoorzichtigheid van de besluitvorming alleen maar verder in de hand.'



Deze boodschappen resoneren sterk omdat zij een zekere orde in de chaos scheppen en op kristalheldere wijze aangeven waar het in de discussie over het middenbestuur om moet gaan:

1. **Burger centraal.** De behoeften en wensen van de burger behoren centraal te zijn. Een open discussie over het middenbestuur is daarom per definitie een goede zaak;
2. **Veranderingen moeten iets toevoegen.** Veranderingen in het middenbestuur moet iets extra's opleveren; inwoners van Nederland moeten echt beter af zijn. Als dat niet kan worden gegarandeerd kun je er beter niet aan beginnen;
3. **Loskoppelen van decentrale dienstverlening en bestuur.** Het is mooi als mensen in hun eigen buurt gebruik kunnen maken van overheidsdiensten zoals het verlengen van een paspoort, maar dat hoeft niet gepaard te gaan met een extra bestuurslaag.

Leg de nadruk op de leidraden, niet op de aard van de 'oplossingen'. Andere boodschappen resoneren minder sterk omdat zij te veel de nadruk leggen op de aard van de 'oplossingen' in plaats van eerste helder en duidelijk de criteria neer te leggen die de leidraad vormen bij de benadering van de problematiek van het middenbestuur.

Focusgroepdiscussies leiden tot actieve meningsvorming. Aan het eind van de twee uur durende groepsgesprekken blijken veel deelnemers zich een (eerste) mening te hebben gevormd over het middenbestuur. Dat blijkt uit een forse afname van het aantal 'niet meer en niet minder' antwoorden op vragen over de gewenste invloed van de provincie en de stadsregio's. De hoeveelheid invloed die men aan de provincie wenst toe te kennen is na de gesprekken duidelijk teruggelopen, terwijl de gewenste invloed voor de regio's constant is gebleven.

Strategische aanbevelingen

1. Ga verder langs de ingezette lijn. Minister Remkes heeft de juiste toon te pakken, getuige de goede waardering voor zijn toespraak.
2. Ga na in hoeverre het beeld van een 'eenvoudig, democratisch en krachtig middenbestuur' verder ingekleurd kan worden.
3. Ga na in hoeverre dit beeld afwijkt van de huidige situatie en welke inhoudelijke 'winst' er kan worden geboekt.
4. Doe aan 'outreach': betrek de bevolking op actieve en creatieve wijze bij dit proces. Zie er op toe dat deze discussie niet een speeltje wordt van een bestuurlijke elite.
5. Voer de discussie zo veel mogelijk in termen van randvoorwaarden (leidraden): belang van de burger centraal, democratie, krachtig bestuur. Raak niet verstrikt in technische discussies over Noordvleugels en opgeschaalde kaderwetgebieden.
6. Voedt de discussie. Verrijk het niveau van de discussie door actief relevante feiten aan te dragen. Denk daarbij ook aan het presenteren van scenario's.

* * *





CONTEXT: NEGATIEF OVER NEDERLAND, GEMATIGD POSITIEF OVER DE STAD

Negatieve stemming over Nederland. De stemming onder de 36 deelnemers is negatief: 20 deelnemers vinden dat Nederland zich in de verkeerde richting ontwikkelt, terwijl slechts dertien deelnemers vinden dat Nederland de juiste richting op gaat. Drie deelnemers blijven het antwoord schuldig. De zorgen betreffen vooral de openbare ruimte en de bestaanszekerheid, uiteenvallend in zorgen over de dure euro, het zorgstelsel en het verschijnen van voedselbanken:

- 'Ik vind het er niet beter op worden. Als ik zo naar vanmiddag alleen al kijk. Ik loop op het voetpad, komt er zo'n donker jochie aan, dus ik vraag: 'wil je op de straat gaan fietsen?'. Roept ie: 'Hou je bek wijf!' Een jochie van 10 jaar! Hij is gelukkig doorgefietst en ik was dolblij dat er twintig meter achter hem een jonge vent fietste die zich ook afvroeg 'hoe zit dit?'. En ik denk dat het meer bij de buitenlanders zit dan bij de Nederlanders.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'De mensen worden in de loop der jaren wel opgefokter, kunnen minder van elkaar hebben. Heel veel mensen rijden door rood, in plaats van dat ze wachten. Vroeger zouden ze gewacht hebben. Het gaat langzaam die kant op.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Ik denk dat de verkeerde mensen het geld innen en de gewone man het steeds slechter krijgt, hoewel de zorgverzekering voor ons wel gunstig uitpakt. [Lachend:] Wij zijn daar als enigen in Nederland blij mee! Daar staan bazen boven die zakken vol met geld wegdragen, de managers. Dat geldt voor de energie, voor de zorg, en voor de ziekenhuizen geldt dat niet anders. (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'De zorg, de premies, ik denk dat daar heel veel mensen armoe onder lijden hoor. Kijk naar de St. Bavo! Daar zijn na 425 jaar weer voedselbanken. De armen worden armen de rijken worden rijker.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'Europa beslist, en daar komen daar heel veel goede dingen uit. Gezamenlijk worden we daar beter van. Maar ik heb het gevoel met die euro dat we daar niet beter zijn van geworden. Ik doe boodschappen, ik zie zelf dat mijn portemonnee leeg is. Mijn man heeft geen salarisverhoging gehad. Ik heb een studerend kind. Elke keer verzinnen ze er wel een belastingverhoging bij, nu het zorgstelsel weer.' (*Lager opgeleiden Amsterdam*)

Positievare stemming over de eigen stad. De oordelen over de ontwikkeling van de eigen stad (Amsterdam en Groningen) zijn een stuk positiever en zijn bijna spiegelbeeldig aan de landelijke situatie: 18 deelnemers vinden dat hun stad zich in de juiste richting ontwikkelt en slechts 13 deelnemers vinden dat hun stad de verkeerde kant op gaat. Voor zover zich hier klachten voordoen, zijn deze meestal sterk lokaal gekleurd:

- 'Amsterdam is heel erg aan het bouwen, de grachten zijn bezet, dat irriteert me mateloos, maar het is niet voor niks. Amsterdam is nog steeds een trekpleister. De regels van Amsterdam kan je niet vergelijken met de rest van Nederland omdat mensen hier anders met elkaar omgaan.' (*Lager opgeleiden Amsterdam*)
- 'Al die schandalen in de politiek in de gemeenteraad. Dat ze de centen gewoon in hun bedrijf steken. Er komen ik weet niet hoeveel schandalen omhoog en dan denk ik: 'moeten die mensen ons nou vertegenwoordigen?' (*Lager opgeleiden Amsterdam*)
- 'Ik vind het bij ons in Hoogezand wel goed gaan, alleen ligt de Kerkstraat nu net weer open.' (*Lager opgeleiden Groningen*)

Bestuurslaag (geordend van 'hoog' naar 'laag')	Juiste richting	Verkeerde richting	Weet niet
Europese Unie	39%	42%	19%
Nederland	36%	56%	8%
Landsdeel (Randstad, de drie noordelijke provincies)	44%	42%	14%
Provincie (Noord-Holland, Groningen)	39%	36%	25%
Stad (Amsterdam, Groningen)	50%	36%	14%

'Denkt u dat, over het geheel genomen, [...] zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat [...] zich in de verkeerde richting ontwikkelt?' (zie Appendix 3 voor details). Celinhoud is horizontaal gepercenteerd.

Neutrale houding ten aanzien van ontwikkeling op overige bestuursniveaus. Voor de provincie, landsdeel en – misschien enigszins verrassend – de Europese Unie houden de optimisten en de pessimisten elkaar

getalmatig in evenwicht. De stemming met betrekking tot deze niveaus is neutraal, althans in de onderzochte groepen.

GEMEENTE EN RIJK WORDEN GEZIEN ALS BELANGRIJKSTE BESTUURSLAGEN

Gemeente en rijksoverheid worden gezien als belangrijkste bestuurslagen. De gemeente en de rijksoverheid worden met afstand gezien als de belangrijkste bestuurslagen; dit geldt in versterkte mate voor de hoger opgeleiden. De overige bestuurslagen worden minder belangrijk gevonden, getuige ook de volgende gedachtewisseling, die niet alleen een goed inzicht in hoofdstedelijke arrogantie biedt, maar ook exemplarisch is voor de pragmatische houding die men heeft ten aanzien van het middenbestuur:

- 'Ik denk dat je de provincie helemaal niet nodig hebt, alleen gemeenten en het rijk. Sla dat maar lekker over. Dat scheelt een hoop geld. En die stadsdeelraad kan ook wel weg, want die heeft ook niks te zeggen.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)
- [Moeten er minder provincies komen dan?] 'Ja, een kleiner gebied, des te sneller je kunt beslissen. Dan zijn er minder schakels over de besluiten.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)
- [Heb je dan geen emotionele bezwaren? Ben je niet bang dat je Noord-Holland kwijtraakt?] 'Nee, absoluut niet, dat interesseert me niks' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)
- [En de mensen in Groningen dan?] Ja, die wel. Kom niet aan Friesland (*sic*), want dan kun je het wel schudden. In Groningen hebben ze iets om voor te knokken.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

Groningen bokst op tegen het westen. In Groningen heeft men inderdaad iets om voor te knokken, of beter, tegen te knokken: de rijksoverheid. In de Groningse focusgroepen heeft men er bij dat gevecht, als dat tot betere resultaten leidt, geen enkel probleem mee om de provincie te vervangen door de drie noordelijke provincies. Daarbij gaat men impliciet uit van een zero-sum game:

- 'Door als provincies samen te werken kun je meer tegenwicht bieden tegen het westen.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'De kansrijke regio (het westen, AS) moet de kans krijgen en dat gaat ten koste van de minder kansrijke regio – en dat zijn wij.' (*Lager opgeleiden Groningen*)

Weinig gehechtheid aan deelgemeenten. Men is in Amsterdam zeer te spreken over de dienstverlening op deelgemeenteniveau, maar vindt dat een apart deelraadbestuur de besluitvorming onnodig ondoorzichtig en stroperig maakt (zie ook de boodschaptest hieronder).

Bestuurslaag (geordend naar waardering)	Gemiddelde score
Gemeente	7.38
Rijksoverheid	7.31
Provincie	6.50
Europese Unie	6.39
Deelgemeenten*	6.23
Regionaal Overleg Amsterdam*	6.20
Waterschapsgebieden	5.90
Landsdeel	5.63
Noordvleugel Randstad*	5.10

Celinhoud is gemiddelde score op een 10-puntsschaal. N=36. Items met een asterisk zijn alleen in Amsterdam voorgelegd (N=16). Gebruikte vraagformulering: 'Hieronder staan de namen van enkele bestuurlijke lichamen. Denk aan uw persoonlijke situatie. Hoe belangrijk is voor u wat er besproken en besloten wordt in elk van deze lichamen? Doe dit met een rapportcijfer, waarbij 10 betekent dat u het bestuurlijk lichaam ZEER BELANGRIJK vindt voor uw dagelijks leven en 1 betekent dat het bestuurlijke lichaam ZEER ONBELANGRIJK vindt voor uw dagelijks leven. Als u geen mening hebt of de organisatie niet kent, plaats dan een kruisje.'



Rijk en gemeente worden gevolgd door brede groep van overige bestuurslagen. Na het rijk en de gemeente komt er in termen van belangrijkheid een lange tijd niets, waarna zich een brede groep van bestuurslagen aandient die in termen van het aan hen toegekende belang weinig voor elkaar onder doen.

Democratische verkiezingen dragen bij aan bekendheid van bestuurslagen. Het aantal weetnieters voor de waarderingvraag blijkt zeer gering voor instituties waarvoor met enige regelmaat directe democratische verkiezingen worden gehouden. Dat ligt duidelijk anders voor instituties zonder directe verkiezingen, zoals de landsdelen, het ROA en de Noordvleugel Randstad. Zo slaagt de helft van de Amsterdamse deelnemers er niet in om ROA en Noordvleugel Randstad van een waarderingcijfer te voorzien. In de praktijk betekent dit dat het overgrote deel van de Amsterdammers deze instellingen niet kent. Dit alles suggereert dat verkiezingen een bescheiden, doch nuttige bijdrage kunnen leveren aan de bekendheid van burgers met de verschillende bestuurslagen in Nederland.

Waterschappen vooral technische, geen politieke aangelegenheid. De meeste deelnemers zien het beheer van de waterschappen niet als een politieke taak. Het gaat hier in hun ogen om een zeer specifiek beleidsterrein waar je vooral goede vakmensen voor moet inhuren:

- 'Die waterschappen zijn zo onzichtbaar, ik snap niet waar het over gaat.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'Je hebt toch richtlijnen hoe iemand werken moet, waarom zou je daar nog voor moeten kiezen?' (*Lager opgeleiden Amsterdam*)
- 'Zo'n specifiek terrein, daar moet je gewoon vakmensen voor hebben' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Ik denk dat dat toch eerder een taak is van de provinciale overheid om waterschappen goed aan te sturen.' (*Lager opgeleiden Groningen*).

Bekend maakt onbemind? De grote verschillen in belangrijkheid vertalen zich in nogal tegenintuïtieve waarderingcijfers voor het functioneren van de diverse bestuurslagen. De oordelen over de bekendste bestuurslaag, de rijksoverheid, blijkt het meest negatief. Ook de Europese Unie zit in de negatieve zone. De (deel)gemeente doen het iets beter en krijgen een licht positieve waardering, net voorbij het punt op de antwoordschaal waar de deelnemers niet tevreden en niet ontevreden zijn. De als minder belangrijk ervaren en grotendeels obscure bestuurslagen blijken het *best* te worden gewaardeerd: provincie, landsdeel, ROA en de waterschappen krijgen de meest positieve waardering; de deelnemers geven aan 'een beetje tevreden' te zijn met deze lichamen.

- 'Ik heb er geen kaas van gegeten.' (*Lager opgeleiden Amsterdam*)
- 'Ik ben niet voor de provincie, ik vind het allemaal zo klein denken.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'De provincie is kneuterig - provincie heeft voor mij een beetje negatieve bijmaak doordat bijvoorbeeld Hans Alders er zit van de PvdA, die de mond vol heeft over sociaal beleid, maar hij heeft wel bijbanen en vult zijn zakken, wat doet zo'n man er nou?' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Als politici het slecht hebben gedaan worden ze afgeloosd naar een mooi baantje. Ze krijgen de mooiste functies toegeschoven – en als wij het slecht hebben gedaan in het bedrijfsleven kom je in de WW.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

GRONINGEN: POSITIVE BINDING MET PROVINCIE, MEEWARIGE HOUDING RICHTING PROVINCIEBESTUUR

Positieve binding met provincie Groningen. De Groningse deelnemers beschrijven hun provincie in overwegend warme termen. Verschillende deelnemers halen spontaan de slagzin 'er gaat niets boven Groningen' van stal. Het is rustig en gemoedelijk in Groningen, niet zo gejaagd als in de Randstad:

- 'Mooie groene provincie. 'Er gaat niets boven Groningen'. (*Hoger opgeleiden Groningen*).
- 'Mijn wortels liggen hier. Home sweet home. Dus: vertrouwd, normen en waarden, kleinschalig, overzichtelijk.' (*Hoger opgeleiden Groningen*).
- 'Leuke gezellige provincie. Qua bereikbaarheid duidelijk ietwat achterlopend ten opzichte van de rest van Nederland. Lekker rustig en plezierig.' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Veel weilanden, lekker buiten.' (*Lager opgeleiden Groningen*)



- 'Mijn thuis. Er gaat niets boven gemoedelijk Groningen. Vriendelijke mensen.' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Ik ben blij dat ik in het Noorden woon.' (*Lager opgeleiden Groningen*).

Toch klinken er in de associaties ook zorgen door, vooral op sociaal-economisch terrein:

- 'Platteland, weinig werkgelegenheid.' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Toch armoedig.' (*Lager opgeleiden Groningen*).

Enigszins meewarige houding richting Groninger provinciebestuur. Met het provinciebestuur hebben de Groningse deelnemers weinig op. De impliciete verwachting die aan het Groninger provinciebestuur wordt gesteld is dat zij kunnen opboksen tegen 'Den Haag'. Maar dat lukt niet echt: het bestuur is slap en de invloed van de provinciebestuurders in Den Haag schiet tekort, waardoor zij te vaak het onderspit delven in de confrontatie met de westerlingen:

- 'Laat je niet altijd door de westerlingen op de kop zitten.' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Te weinig invloed in Den Haag.' (*Hoger opgeleiden Groningen*).
- 'Slap bestuur. Heeft weinig in de melk te brokkelen.' (*Lager opgeleiden Groningen*).
- 'Ontplooit geen initiatieven. Samen sterk richting Randstad.' (*Hoger opgeleiden Groningen*).

Een groot aantal deelnemers is echter volledig onbekend met het Groningse provinciebestuur en heeft er bijgevolg geen associaties bij:

- 'Ik weet niet hoe de provincie wordt bestuurd, door wie en wat.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Ik denk dat ik er gewoon te weinig weet over hoe het bestuur hier gaat.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Misschien zegt dat al wat over het belang er van!' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

NOORD-HOLLAND: GEEN EMOTIONELE BINDING, ONWETENDHEID EN WANTROUWEN DOMINEREN

Geen emotionele binding met provincie Noord-Holland. De Noord-Hollandse deelnemers uit Amsterdam en omstreken hebben vrijwel geen emotionele binding met hun provincie. Men identificeert zich in de eerste plaats als Nederlander en inwoner van een bepaalde plaats; de identificatie met de provincie is vrijwel non-existent. Men ziet de provincie Noord-Holland in de eerste plaats als bestuurlijke entiteit, waardoor geen sprake is van warme associaties:

- 'Ik heb er geen associaties bij. Het is de provincie waar ik woon, verder niks.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Beetje grijs: je hoort weinig. De provincie is verantwoordelijk voor de infrastructuur buiten de steden. Ik denk dat je daar financieel niet slecht zit.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Het is het overkoepelend orgaan voor alle gemeentes van Noord-Holland bij elkaar.' (*Lager opgeleiden Amsterdam*).
- 'Het is een provincie met twee gezichten: Randstad enerzijds en als je boven het Noordzeekanaal komt, is het enorm groen.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

Provinciebestuur Noord-Holland: onwetendheid en wantrouwen. De lager opgeleide deelnemers uit Amsterdam hebben geen enkele associatie bij het provinciebestuur, anders dan het feit dat zij 'geen idee' hebben. Onder de hoger opgeleiden roept het provinciebestuur vooral heel veel wantrouwen op. Bureaucratie, de leuke reisjes en de bijbanen (Alders) – het passeert allemaal de revue in een orgie van negativisme:

- 'Bureaucratie'. (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Ambtenarij, adviesrol, grijs, mannen'. (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Opvreters, leuke reisjes, bijbanen.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Staan boven de werkelijkheid'. (*Hoger opgeleiden Amsterdam*).
- 'Ik heb het leeg gelaten. Het is een leeg geheel'. (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)



- 'Het eerste wat ik opschreef was: 'geen'. Bij het provinciebestuur heb ik geen idee waar ze mee bezig zijn. Ik verdiep me er ook niet in. Het gaat om de gemeente waar je woont.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)
- 'Mijn associatie is het opheffen van gemeenten, fusies van scholen en zo. En tien jaar later komen we tot de conclusie dat het allemaal verkeerd was.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

Provinciebestuur is anoniem. Het beeld van het provinciebestuur laat zich verder inkleuren aan de hand van de antwoorden op een schriftelijke imago-test. De deelnemers in zowel Groningen als Noord-Holland onderschrijven volmondig dat het provinciebestuur 'anoniem' is (bovenste rij in onderstaande tabel). Voorts is sprake van een tekort aan: verfrissendheid, aanwezigheid in de media, zichtbaar leiderschap, inspiratie en het vermogen om goed naar de mensen te luisteren. Men herkent wel enigszins (in werkelijkheid zouden de scores veel hoger moeten liggen) dat het provinciebestuur met de toekomst bezig is, dat zij een visie heeft voor de langere termijn, dat zij betrouwbaar is en dat zij professioneel is georganiseerd. Het beeld doemt op van een facilitair bedrijf, niet van een democratische bestuurslaag. Een 'lichtpuntje' voor het provinciebestuur is dat haar score op 'overbodig' nauwelijks voorbij het neutrale punt van de antwoordschaal komt, wat er op duidt dat men in beginsel wel een functie ziet weggelegd voor het provinciebestuur. Zoals we hieronder echter nog zullen zien dragen de twee uur durende groeps gesprekken per saldo echter niet bij aan een grotere steun voor het provinciebestuur, maar neemt de steun juist af.

Imagokenmerken provinciebestuur	Gemiddelde afwijkings score
Anoniem	+1.59
Toekomstgericht	+0.60
Heeft een visie voor de lange termijn	+0.46
Betrouwbaar	+0.40
Professioneel georganiseerd	+0.38
Eerlijk	+0.10
Overbodig	+0.03
Mchtig, heeft op veel terreinen iets te zeggen	+0.02
Stelt zich open op	-0.02
Goed aanspreekbaar op dingen die niet goed gaan	-0.03
Luistert goed naar de mensen	-0.20
Weet mensen te inspireren	-0.44
Heeft een zichtbare leider	-0.70
Veel aanwezig in de media	-0.84
Verfrissend	-0.84

Celinhoud is de gemiddelde score op deze zevenpuntsschaal, lopend van 1 (zeer slecht) tot en met 7 (zeer goed), minus de neutrale score van 3.5. Positieve scores geven aan dat gemiddeld genomen men vindt dat het desbetreffende kenmerk het provinciebestuur goed beschrijft; negatieve scores geven aan dat men vindt dat het kenmerk het provinciebestuur slecht beschrijft. N=36. NB: in de ideale wereld ziet een bestuur waarschijnlijk liever geen positieve scores op de negatieve kenmerken 'anoniem' en 'overbodig'. Gehanteerde vraagformulering: 'Hieronder staat een aantal kenmerken. Geef voor elk van deze kenmerken aan in welke mate zij het bestuur van de provincie Noord-Holland/Groningen goed of slecht beschrijven.'

Rijksoverheid is zichtbaar aanwezig, is machtiger, maar luistert (nog) slechter dan het provinciebestuur.

Vergelijkbare cijfers voor de rijksoverheid laten zien dat deze zeer veel meer aanwezig is in de media (verschil van 2.92 punt), veel meer dan de provincie een zichtbare leider heeft (1.64 meer) en als veel machtiger wordt gepercipieerd. In de ogen van de deelnemers staat de rijksoverheid echter nog verder van de mensen af dan het provinciebestuur, luistert zij (nog) slechter en is zij minder eerlijk en betrouwbaar. Ook niet bepaald een rolmodel, dus.

GOEDE ONTVANGST TOESPRAAK MINISTER REMKES (TEKST 1)

Deelnemers kregen drie teksten voorgelegd. In het onderzoek zijn de volgende drie teksten aan de deelnemers voorgelegd:

1. Passage uit een toespraak van minister Remkes over de toekomst van het middenbestuur;
2. Enkele kritische observaties over het huidige middenbestuur door een Commissaris van de Koningin;
3. Enkele conclusies uit een wetenschappelijke studie over het Middenbestuur (Andeweg).

De deelnemers beoordeelden de teksten langs drie, elkaar deels overlappende dimensies:

- i. Waarheidsgehalte ("klopt het?");
- ii. Mate van overtuigendheid ("Doet het iets met je?");
- iii. Waardering (rapportcijfer en aankruisen van aansprekende en niet-aansprekende passages).

Toespraak Remkes over middenbestuur valt goed. De toespraak van minister Remkes wordt in alle drie opzichten het best gewaardeerd. Men is goed te spreken over de positieve, ambachtelijke toon van de toespraak en beschouwt de inhoud als 'grotendeels waar'. De absolute waardering voor de toespraak ligt echter niet erg hoog (rapportcijfer 6.6) en is onvoldoende om diepe indruk te maken en mensen echt in beweging te krijgen.

Kracht van de toespraak zit hem in het benoemen van problemen. De waardering voor de boodschap wordt hoofdzakelijk aangedreven doordat de minister een aantal problemen expliciet onder ogen ziet:

- ◆ **Ambtelijke en bestuurlijke drukte.** De deelnemers reageren zeer positief op het feit dat de minister expliciet onder ogen ziet dat we misschien over te véél instrumenten en bestuurders beschikken, in plaats van te weinig.
- ◆ **Verantwoordingsproblemen.** De deelnemers reageren nog iets heftiger op de constatering van de minister dat we nu al nauwelijks kunnen onderscheiden wie wat doet en de vraag hoe resultaten meetbaar kunnen worden gemaakt en wie daarbij afgerekend mag worden.
- ◆ **Onoverzichtelijkheid en het daaruit voortvloeiende gebrek aan productiviteit.** De deelnemers reageren eveneens zeer positief op het feit dat de minister de huidige situatie onomwonden 'onoverzichtelijk' noemt en zijn vermogen om zich te verplaatsen in de burger die niet weet tot welke bestuurder hij of zij zich moet wenden. De opmerking van de minister dat dit 'niet erg productief' is resoneert vervolgens zeer sterk onder de deelnemers.

Bevorderen van overzichtelijkheid is sterk thema. De deelnemers worden duidelijk geraakt door de ambitie van meer overzichtelijkheid in de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Dat aspect blijft ook precies hangen op de manier waarop de boodschapper het heeft bedoeld:

- 'Het goeie is dat hij zegt dat je een meneer Jansen hebt die niet weet waar hij naar toe moet. Een goede uitkomst zou zijn als duidelijker zou worden waarom deze lagen er zijn en bij wie je moet zijn.'
(Hoger opgeleiden Groningen)



Het middenbestuur in Nederland

Dames en heren, ik heb wel eens gezegd dat de provincie moet doen wat 'des middenbestuurs' is. [+0,-1] Ik heb dat toen wel geconcretiseerd, [+0,-1] maar het moment is nu gekomen waarop ik me mét u fundamenteel wil verdiepen in de vraag: Wat is dat eigenlijk precies, 'des middenbestuurs'? [+4,-3]

Die vraag is van cruciaal belang. [+1,-0] Kunnen wij de problemen van de mensen adequaat oplossen met de bestuurlijke organisatie die we nu hebben? [+2,-0] Beschikken we over de juiste instrumenten? Hebben we niet teveél instrumenten? [+9,-1] Of teveel bestuurders? [+8,-0] Deze vragen zijn onlosmakelijk verbonden met het actuele begrip 'bestuurlijke drukte'. [+3,-0] In de afgelopen decennia is onze samenleving steeds complexer geworden. [+2,-0] De overheid heeft lang de neiging gehad om voor elk vraagstuk een apart bestuursorgaan in het leven te roepen. [+7,-4]

Dat ging een tijd goed. Maar intussen zitten we met zoveel bestuurlijke verbanden [+6,-2] dat we nauwelijks meer kunnen onderscheiden wie wát doet. [+8,-2] Wie legt aan wie verantwoording af? [+4,-3] Hoe kunnen we resultaten meten en wie kunnen we daarop afrekenen? [+9,-3]

Laten we bijvoorbeeld eens kijken hoeveel bestuurders zich met een gemiddelde inwoner uit Amsterdam – laten we hem meneer Jansen noemen – bemoeien. Dat zijn er nogal wat. Allereerst de deelraad [+2,-2] en de gemeente natuurlijk. [+1,-1] Maar ook het ROA [+1,-2] en de provincie Noord Holland. Daarnaast nog eens een keer het waterschap. [+2,-0] En op een wat hoger abstractieniveau is daar ook wel het Noordvleugel-overleg [+2,-1] en de Bestuurlijke Commissie Randstad [+2,-0] bij te noemen. Bovendien hebben ook de diverse Haagse departementen en de Tweede Kamer [+2,-0] nog eens het beste voor met deze gemiddelde Amsterdamse burger. En vergeet de Europese Unie [+2,-1] vooral niet. De lijst is ongetwijfeld verder uit te breiden. [+1,-2]

Soms zitten in de genoemde gremia [+0,-1] weer heel andere bestuurders, maar regelmatig figureren dezelfde bestuurders in verschillende clubs. [+5,-3] Dat is niet alleen onoverzichtelijk [+4,-1] voor meneer of mevrouw Jansen - wanneer wendt hij zich nu tot welke bestuurder? [+5,-1] maar volgens mij ook niet erg productief. [+9,-2] En die drukte lijkt zich in toenemende mate op het 'middenniveau' voor te doen. [+2,-3] Dát is voor mij een belangrijke 'drive' om de discussie over het middenbestuur indringend te willen voeren. Niet omdat we gezellig de benen op tafel willen, [+2,-0] maar om een stevige visie op de toekomst [+2,-0] te formuleren. En ik wil die discussie zo open mogelijk. [+4,-2]

De projectgroep *Ruimte in het midden* gaat het land in om onbevooroordeeld te luisteren naar alle geledingen van het openbaar bestuur. [+4,-0] Vanzelfsprekend zullen ook burgers hun mening kunnen geven [+4,-0], bijvoorbeeld in de vorm van focusgroepen. [+3,-2]

Ikzelf zal het gesprek aangaan [+2,-0] met bestuurders die midden in de praktijk staan. De komende tijd ga ik het land in om gesprekken te voeren met gedeputeerden, waterschapsbestuurders, Kamers van Koophandel, Commissarissen van de Koningin, [+2,-1] gemeentebestuurders enzovoort. [+1,-2]

Tekst ontleend aan een toespraak Minister J. Remkes, IPO Jaarconferentie 2005, 28 September 2005. Tussen rechte haken staat steeds het aantal malen dat de 36 deelnemers een tekstpassage als 'positief' of 'negatief' hebben aangekruist.

Minpunten: moeilijke taal, wéér een projectgroep en een politicus als afzender. Het betoog van de minister bevat ook een aantal elementen die juist afbreuk doen aan de waardering voor zijn toespraak:

- ◆ **Onnodig ingewikkeld taalgebruik.** De minister raakt een groot deel van zijn gehoor voortijdig kwijt door zijn ambtelijk taalgebruik ('des middenbestuurs', 'geconcretiseerd', 'gremia', etc.). Overigens geldt de minister in dit verband nog als een van de minst erge zondaars (tekst 2 is veel erger). Maar het is duidelijk dat de toch al complexe discussie over het middenbestuur gebaat is bij zo helder mogelijke taal. Als je de taal van de mensen spreekt is de kans ook groter dat dit een vraagstuk van de mensen wordt, in plaats van het probleem van een kleine bestuurlijke elite.

- ◆ **Wéér een nieuwe projectgroep.** Sommige deelnemers bespeuren een spanning tussen de opmerkingen over onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte aan de ene kant en anderzijds het besluit om een nieuwe projectgroep in te stellen, compleet met focusgroepen:
 - 'Het wordt allemaal te onoverzichtelijk, zegt ie, en wat doet ie? Hij start wéér een projectgroep, 'Ruimte in het Midden'. Dat begrijp ik dan niet.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- ◆ **Afzender.** De teksten zijn in eerste instantie voorgelegd zonder afzender. De reacties lopen in eerste instantie uiteen van welwillend ('bestuurder met praktische denkbeelden') tot licht sceptisch ('een aankomend politicus die een nieuwe partij wil oprichten'), maar dat verandert direct zodra de deelnemers te horen krijgen dat de tekst afkomstig is van minister Remkes. Deze mededeling activeert onmiddellijk het diep gewortelde wantrouwen tegen alles wat met institutionele politiek te maken heeft. Na de onthulling van de identiteit van de afzender wordt de bestuurder met de praktische denkbeelden subiet ingeruild voor de politicus die achter de feiten aanloopt en zo nodig de kluit bedriegt:
 - 'Alsof men iets nieuws ontdekt heeft! Dit is zo oud als de wereld. Dat je met groepen mensen gaat praten lijkt mij goed. Maar het is niet alleen praten, het is ook *doen*.' (*Lager opgeleiden Groningen*)

Eerst zien, dan geloven. Aan het eind van de dag overheerst het gevoel dat er weinig terecht zal komen van alle op zich goed gewaardeerde ambities:

- '[Gaan ze praten met jullie?] Dat gaat niet gebeuren, ze gaan toch gewoon hun eigen weg.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'Dit gaat in een grote la.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'Politici hebben over het algemeen niet echt de neiging om te luisteren'. (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Behalve als er verkiezingen voor de deur staan!' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

TEKST 2: BEHOEFTE AAN KRACHTIG MIDDENBESTUUR ZONDER DUBBEL WERK

Tekst 2: kritiek door Commissaris van de Koningin. De tweede tekst die aan de deelnemers werd voorgelegd is een kritische beschouwing over het huidige middenbestuur door een Commissaris van de Koningin. Deze tekst wordt redelijk gewaardeerd (rapportcijfer 6.4), maar de in de tekst vervatte kritiek valt verschillende deelnemers iets te rauw op hun dak, waardoor de tekst als minder waarheidsgetrouw wordt ervaren dan de toespraak van Remkes. Men stoort zich in verhevigde mate aan het ingewikkelde taalgebruik in de tekst.

Harde kritiek resoneert niet. De opmerking dat er op regionaal niveau sprake zou zijn van 'een onstellend gebrek aan handelingsbekwaamheid' resoneert niet. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de kritiek evenmin wordt ontkend. Het lijkt er sterk op dat mensen zelf onbepert negatieve oordelen willen kunnen vellen, maar dat zodra iemand anders dat in zeer sterke bewoordingen ook doet, men niet langer ontvankelijk is voor de kritiek.

Schade aan de democratie resoneert evenmin. De stelling dat met de huidige organisatie van het middenbestuur de democratie 'schade zou leiden' resoneert evenmin. Hier lijkt sprake van een klassiek communicatieprobleem in de zin dat veel deelnemers zich afvragen of er überhaupt sprake is van democratie.

Wat wel resoneert: voorkomen van dubbel werk door middel van een krachtig middenbestuur. Het derde kritiekpunt, dat het huidige middenbestuur tot veel dubbel werk leidt met veel onnodige onderlinge afstemming, resoneert zeer sterk, zeker als men zich realiseert dat veel deelnemers altijd wat terughoudend



reageren als hen negatieve boodschappen worden voorgehouden – niet in het onderhavige geval dus. Dit argument raakt de kern van de onvrede met het functioneren van de huidige overheden. De deelnemers zijn groot voorstander van een soort van Grote Schoonmaak waarbij het bestuur weer effectief, democratisch, en efficiënt wordt gemaakt. Dat alles zou moeten uitmonden in een 'krachtig' middenbestuur. Dit middenbestuur zal wellicht op de schaal van enkele gezamenlijke provincies (lees: landsdelen) kunnen komen te opereren, maar de deelnemers zijn in dit opzicht zeer pragmatisch en zijn bereid om zich op basis van argumenten ook van het nut van andere oplossingen te laten overtuigen. Dat alles laat onverlet dat 'krachtig bestuur op het niveau van enkele gezamenlijke provincies' een grote retorische aantrekkingskracht heeft:

- 'Ik denk dat dat best zou kunnen werken. [Kun je je dan nog Groninger voelen?] Tuurlijk, dat heeft er niks mee te maken.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
- 'Ik stel voor dat we de afsluitdijk opblazen, de brug bij Zwolle eruit gooien en het aardgas voor ons zelf houden.' (*Lager opgeleiden Groningen*)

Wantrouwen: auteur zal zijn zaakjes wel geregeld hebben. Het feit dat een Commissaris van de Koningin zijn eigen positie ter discussie stelt, activeert opnieuw het wantrouwen in de politiek. Als iemand zo maar zijn positie opgeeft moet er wel iets aan de hand zijn, is de algemene opinie in alle vier focusgroepen:

- 'Als het de Commissaris van de Koningin is, kan ie het alleen maar doen als ie aan het einde van de rit is, omdat ie zijn eigen baantje kwijtraakt!' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)
- 'Ik denk dat als het zijn idee is, dat ie daar wel een functie in zal hebben geregeld voor zichzelf.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Er komt toch wel een adviesorgaan bij waar ie in kan zitten?!' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- 'Het maakt voor zulk soort mensen niet zo veel uit. Die hebben hun zaakjes heus wel geregeld hoor, daar hoef je echt niet bang voor te zijn.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)
- [Zijn er geen uitzonderingen dan?] 'Er zijn er vast wel een paar, maar ik vrees dat als ze eenmaal macht hebben ... kijk, ze beginnen wel met het idealen, maar daarna gaat het altijd fout.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

In het gebied dat ik vanuit mijn werkkamer overzie – van Utrecht tot Amsterdam – [+0,-1] liggen vijf gemeenten, twee provincies maar ook twee Kaderwetregio's. [+0,-1] Ze gaan alle over dit gebied en ook alle over dezelfde onderwerpen. In de provincie Utrecht worden mensjaren besteed aan discussies [+2,-0] over de verschillen van inzicht tussen een Kaderwetregio en het provinciebestuur. [+2,-0] Het ontbreken van bestuurlijke hiërarchie [+5,-0] en structuur leidt tot competentiegevechten [+5,-0] en dubbel werk, [+5,-1] met name in de ruimtelijke ordening en de aansturing van het openbaar vervoer. [+4,-0]

In plaats van het adequaat structureren [+1,-0] van de overheidsorganisatie heeft de landelijke overheid de afleidingsmanoeuvre gekozen [+0,-1] om bestuurlijke vernieuwingen te introduceren die weinig met feitelijke problemen te maken hebben: [+0,-1] de discussies over de rechtstreeks gekozen burgemeester [+0,-2], de dualisering bij gemeente- en provinciebesturen. Deze bewegingen leidden niet tot meer democratie of effectiviteit, [+5,-2] wel tot oplopende kosten en meer interne vergader- en overleglasten. [+8,-4]

Consequentie nr. 1 van deze situatie is een ontstellend gebrek aan handelingsbekwaamheid op regionaal niveau. [+0,-2] Weliswaar bestaat er een rechtstreeks gekozen bestuur (provinciale staten), maar de positie van provincies is zwak. [+6,-2] Kaderwetbesturen, rijksinspecties, zelfstandige besturen etc. zijn niet regionaal-democratisch gelegitimeerd maar hebben wel invloed of ten minste hindermacht waardoor stroperige en complexe besluitvormingsprocessen bestaan. [+4,-2] Het toezicht op het lokaal bestuur is gefragmenteerd [+0,-1] en berust deels bij provincies, deels bij rijksinspecties. [+0,-1] Duidelijke bestuurlijke hiërarchie en sturing ontbreekt (zie ook het rapport van de commissie-De Grave). [+7,-2]

Consequentie nr. 2 is dat de democratie schade lijdt. [+2,-1] Weliswaar worden provinciale staten door de bevolking gekozen, maar zij controleren slechts het provinciaal bestuur, [+1,-0] niet de Kaderwetbesturen of besturen van WGR-plusregio's, gedeconcentreerde rijksdiensten of regionale functionerende ZBO's. Er is in de regio een aanmerkelijk "democratisch gat". [+0,-2]

Consequentie nr. 3 is dat een onnodig groot beslag op publieke middelen [+5,-1] wordt gelegd voor het instandhouden van een overheidsapparaat [+4,-1] dat voor een deel vooral met “afstemming” met andere overheden belast is; er is sprake van onaanvaardbaar veel dubbel werk. [+10,-0] Alleen de dualisering van gemeente- en provinciebesturen heeft al geleid tot duizenden extra bestuurders en ambtenaren. [+6,-0] Er zijn aanzienlijke beleidslasten gemoeid met het verkeer van overheden onderling. [+7,-1]

Het kan niet worden geaccepteerd dat het openbaar bestuur niet effectief is, niet democratisch en niet efficiënt. [+8,-1] Cruciaal is dat omvang en structuur van gemeente- en provinciebesturen worden bepaald aan de hand van hun taken. De conclusie daarvan zal moeten zijn dat het middenbestuur moet worden opgeschaald en gezuiverd van het oerwoud van bestuursvormen. [+7,-1]

Ik verwacht dat Nederland het meest gediend is met een krachtig, handelingsbekwaam middenbestuur op de schaal van enkele gezamenlijke provincies, bv. de Randstad dan wel de Noord- en Zuidvleugel. [+11,-2] Ik denk daarbij aan de verdediging van de internationale concurrentiepositie van de regio, de sturing van de ruimtelijk-economische ontwikkeling, de planning van infrastructuur en de exploitatie van regionaal openbaar vervoer (vervoerregio), [+3,-1] de bewaking van de strategische wateropgave etc. Een opgeschaald middenbestuur [+2,-3] kan en moet veel taken van de rijksoverheid die regionaal kunnen worden uitgeoefend overnemen. [+6,-2]

De analyse van de noodzaak voor dit nieuwe middenbestuur is gegeven in het rapport van de commissie-Geelhoed. Deze analyse moet waar nodig worden geactualiseerd en voorzien van een geprofileerd advies. In de kabinetsformatie van 2007 kunnen dan knopen worden doorgehakt. [+0,-1]

Tekst afkomstig van een Commissaris van de Koningin. Tussen rechte haken staat steeds het aantal malen dat de 36 deelnemers een tekstpassage als 'positief' of 'negatief' hebben aangekruist.

TEKST 3: BEHOEFTE AAN DISCUSSIE MIDDENBESTUUR

Tekst 3: wetenschappelijke analyse. De derde en laatste tekst die aan de deelnemers werd voorgelegd is de slotconclusie van een wetenschappelijk rapport over het middenbestuur van de hand van de Leidse hoogleraar Andeweg. Deze tekst wordt redelijk gewaardeerd (rapportcijfer 6.3). Men vindt de tekst een fractie minder waarheidsgetrouw dan de voorgaande tekst van de Commissaris van de Koningin. Dat komt vooral door de laatste zin, waarin een uitruil wordt voorgesteld tussen de provincies en de waterschappen aan de ene kant en nieuw te vormen regio's en landsdelen aan de andere kant. Verschillende deelnemers, vooral in de Amsterdamse groepen, vinden dat deze zin het hele verhaal ontkracht, omdat de in hun ogen zo nodige vereenvoudiging op deze manier uitblijft:

- 'Dat is broekzak vestzak. Er verandert dus niks. Waarom doe je het dan?' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

Wat sterk resoneert: betrokkenheid van burgers als leidraad bij het nemen van beslissingen. De deelnemers reageren zeer positief op de passages waar de betrokkenheid van burgers als leidraad wordt genomen bij het nemen van verdere besluiten. Het gaat hier om een mix van subsidiariteit (lokaal doen wat lokaal kan) en de onderkenning van de norm dat mensen zich betrokken weten bij de besluiten die over hun gemeenschap worden genomen.



Conclusie

Het is nodig om opnieuw na te denken over de bestuurslagen waarop een verbinding wordt gelegd tussen burger en beleidsvorming. [+11,-0] Na het landelijk niveau is de gemeente nog steeds, [+11,-2] en door decentralisatie steeds meer [+9,-2], het niveau waarop burgers zich betrokken voelen en invloed willen uitoefenen op hun eigen leefomgeving. [+12,-1]

De gemeentelijke autonomie wordt nu nog sterk ingeperkt door landelijke bemoeienis. [+2,-4] Het ligt meer voor de hand om de controle op de gemeentelijke autonomie over te laten aan de burgers in de gemeenten, [+3,-5] ook als dat leidt tot variëteit in de belastingdruk, [+0,-3] en ook als het gaat om gemeentelijke herindeling. [+0,-2]

Daarnaast laat de praktijk zien dat provincies niet langer een zinvolle bestuurslaag vormen [+5,-2] waarbij burgers betrokken kunnen en moeten worden. [+9,-1] Dat niveau is veel lager komen te liggen, op het intergemeentelijke niveau. [+5,-0]

Vandaar dat wij aanbevelen de provincies te vervangen door regio's, [+5,-1] en daar ook de democratische controle gestalte te geven. [+4,-1] Voor andere taken worden de provincies vervangen door landsdelen, [+4,-1] waarin ook de waterschappen kunnen opgaan. [+5,-1]

Zo ontstaan weliswaar twee nieuwe formele bestuurslagen, maar informeel bestaan zij eigenlijk al, en er verdwijnen er in ons voorstel ook twee: de provincies en de waterschappen. [+3,-0]

Tekst ontleend aan Rudy B. Andeweg *et al*, 'De leidende burger', 2005. Tussen rechte haken staat steeds het aantal malen dat de 36 deelnemers een tekstpassage als 'positief' of 'negatief' hebben aangekruist.

TENDENS RICHTING REGIO'S EN LANDSDELEN

Tendens richting regio's en landsdelen. In de discussies naar aanleiding van de drie teksten is steeds een neiging waar te nemen in de richting van het uitruilen van de huidige provincies en waterschappen voor kleine, overzichtelijke regio's en landsdelen. Aan de hand van een kaart van Nederland kwamen de Amsterdamse deelnemers spontaan uit op een indeling met kleine gemeentes, overzichtelijke regio's en enkele landsdelen. (Deze oefening kon door tijdsgebrek niet worden herhaald in Groningen). Men herkent de logica van landsdelen: het is overzichtelijk, het sluit aan bij bestaande identiteiten en samen met de streekgebonden regio's draagt het bij aan het gevoel dat men weer greep heeft op de besluitvorming. Zonder dat mensen de term in de mond nemen, gaat die besluitvorming op dit moment mank aan ambtelijke en bestuurlijke drukte:

- 'Er zijn te veel leidingen (*sic*).' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*
- 'Hoe meer mensen, hoe meer ideeën en hoe moeilijker het wordt om tot overeenstemming te komen. En dat we regels nodig hebben, daar zijn we het over eens.' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*
- 'Voor elk boutje heeft men wel tien vergaderingen nodig.' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*
- 'Ik heb bij TPG gewerkt. Elf provincies, dat werkte niet. Vier man hebben het vervolgens landelijk geregeld. Toen lukte het wel, omdat je met al die mensen je kortsluiting hebt. Als het bij TPG kan, kan het ook bij andere bedrijven natuurlijk. [Ook bij een democratisch land?] 'Waarom niet?'' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*

Maar scepsis overheerst. Veranderingen kunnen in de ogen van de deelnemers alleen plaatsvinden na expliciete consultatie van de burgers, liefst in de vorm van verkiezingen. De pijn van de gemeentelijke herindelingen ligt daarbij nog vers in het geheugen:

- 'Laat ze maar overtuigen dan, met inspraak van de burgers. Gemeenten die samengevoegd werden, daar is zoveel strijd om geweest. Drie, vier gemeenten bij elkaar gepropt.' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*
- 'Ik vind dat er te academisch over gedacht is. Ik vind dat de veranderingen veel te weinig geaccentueerd zijn naar de burgers toe. Daar is eigenlijk een scheidingslijn tussen burgers en bestuur gemaakt, da's niet goed.' *(Lager opgeleiden Amsterdam)*



BOODSCHAPTEST: DE BURGER CENTRAAL + WE MOETEN ER BETER VAN WORDEN

Boodschaptest. In een speciale boodschaptest zijn steeds acht boodschappen voorgelezen aan de deelnemers. Zij konden de tekst meelesen op hun antwoordformulier. De deelnemers hebben alle boodschappen beoordeeld in termen van overtuigingskracht en hebben daarnaast de woorden en zinnen aangekruist die op hen een zeer positieve of juist zeer negatieve indruk hebben achtergelaten.

Twee zeer krachtige boodschappen. De test leverde twee boodschappen op met een, in vergelijking met soortgelijke boodschaptesten, zeer grote overtuigingskracht. De gemiddelde scores voor deze boodschappen liggen bijna een half punt hoger dan de overtuigingskracht van de toespraak van minister Remkes. Deze beide boodschappen scheppen een zekere orde in de chaos doordat ze op een kristalheldere wijze aangeven waar het in de discussie over het middenbestuur uiteindelijk om gaat:

1. **Burger centraal.** De behoeften en wensen van de burger centraal. Een discussie over het middenbestuur is zinnig;
2. **Veranderingen moeten iets toevoegen.** Veranderingen in het middenbestuur moet iets extra's opleveren; inwoners van Nederland moeten echt beter af zijn. Als dat niet kan worden gegarandeerd kun je er beter niet aan beginnen;
3. **Loskoppelen van decentrale dienstverlening en bestuur.** Het is mooi als mensen in hun eigen buurt gebruik kunnen maken van overheidsdiensten zoals het verlengen van een paspoort, maar dat hoeft niet gepaard te gaan met een extra bestuurslaag.

Boodschap (geordend)	Overtuigingskracht
Boodschap 2. Een discussie over het middenbestuur in Nederland is zinnig, [+8,-0] vooral als daarbij de wensen en behoeften van de burger centraal staan. [+12,-0] Als aangetoond kan worden dat met bepaalde veranderingen de inwoners van Nederland beter af zijn, [+10,-0] dan moeten we de opzet van het middenbestuur veranderen; [+10,-0] als dat niet kan worden aangetoond moeten we de dingen laten als ze zijn. [+7,-1] <i>Don't fix it if it ain't broken.</i> [+8,-1]	4.13
Boodschap 6. Laten we een goed onderscheid maken tussen de dienstverlening door de overheid en de besluitvorming door de overheid. [+3,-0] Het is mooi dat je in verschillende wijken van een grote stad terecht kunt voor een paspoort of een visvergunning, [+3,-1] maar dat hoeven we niet op te tuigen met een hele reeks deelraden zoals in Amsterdam en Rotterdam, compleet met eigen deelraadwethouders. [+6,-1] Zo'n extra bestuurslaag heeft geen zin [+7,-2] en werkt de stroperigheid en ondoorzichtigheid van de besluitvorming alleen maar verder in de hand. [+11,-1]	4.10

Overtuigingskracht gemeten als gemiddelde score op de vraag 'En hoe u overtuigend vindt u deze boodschap?'. Antwoorden als volgt gecodeerd: 'zeer overtuigend'=5; 'overtuigend'=4; 'beetje overtuigend'=3; 'niet zo overtuigend'=2 en 'helemaal niet overtuigend'=1. Boodschap 8 alleen in Groningen voorgelegd (N=20).

Leidraden zijn cruciaal. De andere boodschappen in de boodschaptest resoneren minder sterk omdat onvoldoende duidelijk is wat de leidraden (lees: de achterliggende waarden) zijn bij het nemen van beslissingen over de toekomst van het middenbestuur. Alle overige boodschappen poneren min of meer een 'oplossing', variërend van het 'afschaffen van provincies' (boodschap 4) tot genuanceerde opties in de geest van Andeweg (boodschap 7), en geven daar vervolgens een rechtvaardiging voor. Dat blijkt in communicatieve zin niet te werken. De testresultaten laten zien dat het effectiever is om eerst de inhoudelijke leidraden neer te zetten, en de specifieke handelingen daaraan ondergeschikt te maken. Dat kan zelfs betekenen dat alles bij het oude blijft.

De burger centraal. Deze testresultaten onderstrepen nog eens hoe belangrijk het is om burgers vanaf het begin van het proces actief te betrekken bij de afwegingen die moeten worden gemaakt. Dat zal in de praktijk niet eenvoudig zijn. Maar met de nodige hoeveelheid creativiteit moet het mogelijk zijn om burgers op een zinnige manier te betrekken bij de ontwikkeling van een eenvoudig, democratisch en krachtig middenbestuur.



Historische exegetische resonantie niet. Een boodschap die begint met de mededeling dat het 'Nederlandse middenbestuur door allerlei historische oorzaken nooit tot volle wasdom is gekomen' slaat in het geheel niet aan een scoort het minst goed van alle geteste boodschappen. Er is geen behoefte aan geschiedenisles. De boodschap heeft overigens een goede afsluiter met de opmerking dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening omhoog kan en veel democratischer kan worden gecontroleerd'. Maar de waardering voor deze zin kan het tij niet meer keren.

Boodschap (geordend)	Overtuigingskracht
<p>Boodschap 8. Het is tijd dat we het openbaar bestuur in Nederland gaan vereenvoudigen. [+7,-1] Dat betekent : 1) opheffen van de ondoorzichtige en achterhaalde waterschaps- en provinciebesturen; 2) versterken van herkenbare regio's door middel van een nieuw, democratische gekozen regiobestuur; en 3) bevorderen van samenwerking door regio's op landsdeelniveau. [+7,-1]</p>	3.45
<p>Boodschap 7. Nederland moet drie stappen zetten. [+0,-3] Ten eerste moeten we de provincies samenvoegen tot verschillende landsdelen onder gelijktijdige afschaffing van de provinciebesturen. [+7,-2] Ten tweede moeten we de feitelijk toch al bestaande regioindeling formaliseren, onder andere door het toedelen van extra taken, door de instelling van sterke besturen en het elke vier jaar houden van regioverkiezingen. [+1,-2] Ten derde moeten we kijken welke gemeentelijke taken naar de regio's kunnen worden overgeheveld, [+0,-3]; waardoor verdere gemeentelijke samenvoegingen tot het verleden kunnen gaan behoren en we zelfs weer kunnen gaan denken aan schaalverkleining. [+2,-4] Deze veranderingen moeten stapsgewijs worden doorgevoerd en mogen alleen met de instemming van de bevolking plaatsvinden. [9,-3]</p>	3.34
<p>Boodschap 5. Laten we de provincies samenvoegen tot verschillende landsdelen. [+5,-2] Dat past beter bij de kennissamenleving en de zich globaliserende wereld. [+1,-2]; Vroeger kostte het uren om van Den Haag naar Groningen te komen [+0,-2]; straks ben je in een paar uur van Den Haag in Parijs. [+0,-1] Het is niet verkeerd als onze bestuurlijke organen meegroeien [+5,-3] met de steeds 'kleiner' wordende afstanden. [+2,-3]</p>	3.26
<p>Boodschap 1. We kunnen nog jarenlang [+4,-2] praten over het middenbestuur in Nederland en hoe het anders moet, maar doen we al sinds 1946. [+2,-1] Feit is dat de meeste veranderingen stapje voor stapje gaan. [+6,-1] Aan blauwdrukken en structuurwijzigingen hebben we niets. [+7,-5]</p>	3.19
<p>Boodschap 4. Laten we de provincies gewoon afschaffen. [+5,-7] Het voegt allemaal weinig toe, [+2,-3] democratisch gezien functioneert het allemaal nauwelijks, [+1,-1]; en de gaten die er vallen kunnen vrij eenvoudig door de landelijke of de lokale overheid worden overgenomen. [+6,-6]</p>	3.13
<p>Boodschap 3. Het Nederlandse middenbestuur is door allerlei historische oorzaken nooit tot volle wasdom gekomen. [+2,-4] Het is verstandig om te kijken [+0,-2] hoe het middenbestuur versterkt kan worden, [+0,-1] zodat de kwaliteit van de publieke dienstverlening omhoog kan en veel democratischer kan worden gecontroleerd. [+9,-1]</p>	2.67

Zie noot bij vorige tabel.



BOODSCHAPPEN AAN MINISTER REMKES

Boodschappen aan Remkes. Aan het eind van de focusgroepen is de deelnemers gevraagd om een boodschap te schrijven aan minister Remkes over de toekomst van het middenbestuur. Deze boodschappen weerspiegelen in grote lijnen de conclusies zoals tot dusver besproken, maar de deelnemers grijpen ook de gelegenheid om nog eens te wijzen op de aantrekkingskracht van een bestuur dat simpelweg goedkoper is:

- ◆ **Begin bij het begin.** Los allereerst de breed bestaande onwetendheid op over hoe de huidige bestuurslagen zijn ingericht:
 - 'Probeer de burgers duidelijk te maken hoe de bestuurslagen nu zijn geregeld. Ga dan pas de discussie aan of de bestuurlijke vernieuwing wenselijk is.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

- ◆ **Plaats de burger centraal.** Welke stappen er ook verder worden genomen, het is essentieel dat de inwoners van Nederland er beter van worden. Zij zullen voortdurend op de hoogte gehouden moeten worden bij de vorderingen en het liefst daar actief bij worden betrokken:
 - 'Luister goed naar wat er in deze groepen gezegd wordt en doe er iets mee.' (*Lager opgeleiden Groningen*)
 - 'Beter luisteren naar 'burgers' en minder bureaucratie, dus beleid dichter bij de mensen houden.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

- ◆ **Besef: efficiënter betekent vaak ook goedkoper.** Een efficiënter bestuur betekent in principe dat het bestuur meer kan doen met minder. Het feit dat deze notie in de ansichtkaarten spontaan wordt aangeroerd geeft aan dat deze notie een mentale kapstok met potentie is:
 - 'Ik vind het een goed idee om van 13 naar 3 regio's te gaan, vooral om alles kortlijniger en efficiënter te maken. En, ook belangrijk, de kosten te drukken (en dan denk ik ook aan al het geld dat de dineetjes, borrels, werkbezoeken, enz. enz. kosten).' (*hoger opgeleiden Amsterdam*)
 - 'Schaf de meeste provincies af en het teveel aan ambtenarij – kost veel te veel tijd en geld wordt ondoorzichtig. Betrek de burgers bij de besluitvorming en beslis niet over de hoofden heen van de burgers.' (*Hoger opgeleiden Amsterdam*)

- ◆ **Ga stap voor stap.** Zoals de minister zelf al heeft aangegeven is er weinig behoefte aan grote structuurveranderingen. Het is beter om stap voor stap vooruit te gaan, niet met zeven stappen tegelijk:
 - 'Op zich een goed idee. Maar hopelijk niet weer zo'n aardverschuiving als bij de gezondheidszorg. Dus misschien iets voor een volgende kabinetsperiode.' (*Hoger opgeleiden Groningen*)

- ◆ **Wantrouwen.** Het wantrouwen tegen de politiek, en voor veel deelnemers het wantrouwen tegen dit kabinet in het bijzonder, blijft zeer groot. Dat stelt eisen aan het geduld en vergt tact:
 - 'Gaandeweg dat onderzoek heb ik het gevoel gekregen dat u iets wilt wijzigen in de bestuurlijke lagen. Echter of uw bedoelingen zuiver zijn zal nog moeten blijken. Luisteren is niet uw sterke kant maar ook niet van dit gehele kabinet. Bijzonder teleurstellend.' (*Lager opgeleiden Groningen*)

FOCUSGROEPGESPREKKEN RESULTEREN IN AANTOONBARE MENINGSVORMING

Focusgroepen resulteren in aantoonbare meningsvorming over het middenbestuur. Aan het eind van de twee uur durende focusgroepsdiscussies blijken de deelnemers aanzienlijk minder onverschillig geworden over de invloed van de provincie en de regio. Dit blijkt uit een zeer forse afname van het aantal 'niet meer en niet minder' antwoorden over de gewenste invloed van de provincie en de stadsregio's. In de voormeting gaf bijna de helft van de deelnemers (17) het neutrale antwoord 'niet meer en niet minder' op de vraag naar de gewenste invloed van de provincie Noord-Holland/Groningen; in de nameting is dit aantal met 7 teruggelopen tot



10 deelnemers, met veel lekkage in de richting van minder invloed. Voor de regio Groot Amsterdam/Groningen geven aan het begin van de gesprekken 16 deelnemers het antwoord 'niet meer en niet minder'; aan het einde van de gesprekken is dit aantal met liefst elf mensen teruggelopen tot slechts vijf deelnemers. Deze deelnemers verspreiden zich zowel naar meer als minder invloed voor de stadsregio's. De indexscores in de onderste rij bevestigen dit beeld: de gewenste invloed van de provincies is aan het eind van de gesprekken teruggelopen, terwijl deze vrijwel onveranderd is gebleven voor de stadsregio's.

	Provincie Noord-Holland/Groningen			Stadsregio Groot-Amsterdam/Groningen		
	Voormeting	Nameting	Saldo	Voormeting	Nameting	Saldo
Veel meer	9	8	-1	9	7.5	-1.5
Beetje meer	8	10	+2	11	19.5	+8.5
Niet meer en niet minder	17	10	-7	16	5	-11
Beetje minder	1	2	+1	0	2	+2
Veel minder	1	6	+5	0	2	+2
Index	3.70	3.35	-0.35	3.85	3.84	-0.01

'Vindt u dat de provincie Noord-Holland/Groningen (de regio Groot-Amsterdam/Groningen), in vergelijking met de huidige situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?'

Leesvoorbeeld: 9 deelnemers gaven in de voormeting aan dat de provincie Noord-Holland/Groningen in vergelijking met de huidige situatie, 'veel meer' te zeggen moet krijgen. In de nameting was dit aantal geslonken tot 8, een saldo van 1. Indexscores zijn gemiddelde score met de volgende codes: veel meer=5; beetje meer=4; niet meer en niet minder=3; beetje minder=2 en veel minder=1.

* * *





BIJLAGE 1
DEELNEMERSOVERZICHT FOCUSGROEPEN





De focusgroepen vonden plaats op 14 december (Amsterdam) en 15 december (Groningen). In beide steden vond een focusgroep plaats met lager opgeleiden en tweede focusgroep met hoger opgeleiden. Alle focusgroepen namen ongeveer twee uur in beslag.

Groep I, Amsterdam, 14 december, Lager opgeleiden				
NAAM	LEEFTIJD	OPLEIDING	GESLACHT	BEROEP
Ed ten H.	60	MULO	Man	Projectontwikkelaar
Lida I.	43	MAVO	Vrouw	Horecamedewerker
Rudy A.	62	Geen	Man	VUT/adm medewerker AGIS
May C.	43	MAVO	Vrouw	Huisvrouw
Peter van E.	42	LTS	Man	Chauffeur
Caroline S.	37	Mavo	Vrouw	Stewardess
Loes B.	54	MAVO	Vrouw	Huisvrouw
Linda W.	36	MAVO	Vrouw	Administratief medewerker

Groep II, Amsterdam, 14 december, Hoger opgeleiden				
NAAM	LEEFTIJD	OPLEIDING	GESLACHT	BEROEP
Linda de H.	49	HBO	Vrouw	Onderwijs leerkracht
Liesbeth B.	30	MEAO	Vrouw	Administratief medewerkster
Esther O.	37	HBO	Vrouw	Anast. medewerker
Fred S.	42	HAVO	Man	Medewerker GVB
Hans vd C.	59	WO	Man	Pensioen (documentalist DNB)
Anita D.	54	HBO	Vrouw	Toerisme
Renate E.	42	HBO	Vrouw	Reïntegratieconsulent
Maureen G.	41	WO	Vrouw	Reisbureaumedewerker
Youssef A.	32	PABO	Man	Sportleraar
Janice N.	49	HAVO	Vrouw	Cateringmedewerker

Groep III, Groningen, 15 december, Lager opgeleiden

NAAM	LEEFTIJD	OPLEIDING	GESLACHT	BEROEP
Gerard E.	30	MBO	Man	Elektromonteur
Ilona L.	24	MBO	Vrouw	Logistiek medewerkster
Jacob H.	60	MAVO	Man	Demonstrateur
B. O.	59	LBO	Vrouw	Gepensioneerd schoonheidsspecialiste
Harry Z.	40	MAVO	Man	Postbezorger/kunstenaar
ML W.	61	MULO	Vrouw	Vrijwilligerswerk
Heiman A.	53	MBO	Man	Graficus
Hobbe R.	37	MBO	Man	Administratief medewerker
Ineke B.	54	MULO	Vrouw	hv
Carin K.	35	MBO	Vrouw	Medewerker Umcg

Groep IV, Groningen, 15 december, Hoger opgeleiden

NAAM	LEEFTIJD	OPLEIDING	GESLACHT	BEROEP
Martin S.	38	WO	Man	Actuaris
Sarah B.	31	HBO	Vrouw	Lerares duits
Joop G.	56	HBO	Man	Interim-manager
Kristina van E.	22	HBO	Vrouw	Student
Lobke C.	23	HBO	Vrouw	Student
Claire B.	54	HBO	Vrouw	Huisvrouw
Yvonne G.	23	WO	Vrouw	Student
P.	64	HBO	Man	VUT (maatschappelijk werker/jongeren)
Justine B.	19	WO	Vrouw	Student
Jan Z.	32	HBO	Man	Systeembeheerder
R.J. van O.	53	WO	Man	Automatiseerder



BIJLAGE 2

VRAAGPUNTEN FOCUSGROEPEN





Vraagpunten focusgroepen BZK Middenbestuur
14-15 december 2005
Amsterdam/Groningen

- Groep I** – Lager opgeleiden, Amsterdam (14 december, 10.00–12.00, Amsterdam)
Groep II – Hoger opgeleiden, Amsterdam (14 december, 14.00–16.00, Amsterdam)
Groep III – Lager opgeleiden, Groningen (15 december, 17.45–19.45, Groningen)
Groep IV – Hoger opgeleiden, Groningen (15 december, 20.15–22.15, Groningen)
-

1. Inleiding (10 min)

- **[Schriftelijke invuloefening 1]**
- Uitleg onderzoek:
 - Gesprek van 2 uur. Elkaar uit laten praten, niemand kan fouten maken, mobiele telefoons uit, weinig tijd dus af en toe onderbreek ik jullie – niet persoonlijk opvatten.
 - Invuloefeningen: is onze versie van de Cito-toets, maar onze ervaring is dat het enorm behulpzaam is bij het bespreken van de onderwerpen.
 - Camera's – doen we normaal om terug te kunnen kijken wat er precies gezegd is. Anoniem.
 - Meekijkers.
- Kort voorstelronde **[noteer namen]**

2. Context: stemming (15 min)

- Alles bijeen genomen, hebben jullie dan het gevoel dat Nederland de goede richting opgaat of dat dingen zich in de verkeerde richting ontwikkelen? Wat gaat er goed, wat kan er beter?
- Welke kant gaat de stad Amsterdam/Groningen op? Wat gaat goed, wat kan er beter?
- En hoe gaat het met de regio Groot Amsterdam/Groningen?
- Welke kant gaat de provincie Noord-Holland/Groningen op? Wat gaat goed, wat kan er beter?
- Welke kant gaat de Europese Unie op? Wat gaat goed, wat kan er beter?

3. Provincie – huidige situatie (15 min)

- Wat is je eerste associatie als je aan de provincie denkt? **[schriftelijke invuloefening 2]** Wat is het eerste (en tweede) woord wat je al eerste invult? **[iedereen aflopen]**
- Ben je er trots op om een Noord-Hollander/Groninger te zijn? Waarom wel/niet? Zegt het je iets? Kun je je voorstellen dat de provincienaam Noord-Holland/Groningen er niet meer zou zijn? Waarom (niet)?
- Stel dat de provincie Noord-Holland/Groningen een dier (bloem) zou zijn, aan welk dier (bloem) zou je dan denken? Waarom? En landelijk? **[opschrijven onderaan blad]**
- Stel dat het bestuur van de provincie Noord-Holland/Groningen een dier (bloem) zou zijn, aan welk dier (bloem) zou je dan denken? Waarom? **[opschrijven onderaan blad]**
- Imagotest 'provincie' en 'landelijk' (contrast) **[schriftelijke invuloefening 3]**
- Kort bespreken – werk toe naar samenvattend beeld

4. Teksten middenbestuur (30-40 min)

- Hebben jullie wel eens gehoord van de term 'bestuurslaag'? **[Lage uit]**
- Hebben jullie wel eens gehoord van de term 'middenbestuur'? **[Leg uit, drie bestuurslagen, plus de EU]**
- Er is veel discussie over die zogeheten 'bestuurslagen'. Ik ga jullie nu drie teksten voorleggen. Ik vraag jullie nu om het antwoordblad om te slaan. **[schriftelijke invuloefening 4]** Daar zie je een tekst staan. Ik ga hem zo voorlezen en ik zeg nog niet van wie hij afkomstig is. Ik vraag jullie om:
 - Met de GELLE stift aangeven welke woorden in de boodschap je POSITIEF waardeert;
 - Met de ROZE stift de woorden aangeeft die je NEGATIEF waardeert.
- Bespreken:
 - Klopt deze tekst of zoekt de auteur het helemaal in de verkeerde richting? Waarom?
 - Wat vinden jullie het meest positief in deze tekst? Waarom?



- Wat vinden jullie het minst positief in deze tekst? Waarom?
- Wie denken jullie dat deze tekst geschreven heeft?
- Idem, tekst twee [**schriftelijke invuloefening 5**]
- Idem, tekst twee [**schriftelijke invuloefening 6**]

5. Sleutelaspecten: Subsidiariteit, differentiatie, democratische controle, regio's (15-20 min)

- Subsidiariteit:
 - Nu hebben we dus eigenlijk vier bestuurslagen: gemeente, provincie, landelijk en Europese Unie. Hoe moet je nou bepalen wie wat doet? Zou je daar een soort vuistregel voor kunnen verzinnen?
 - [**Indien nodig:**] Sinds enige tijd zegt Nederland met betrekking tot Europa: *wat nationaal kan, moet ook nationaal gebeuren*. Met een duur woord: subsidiariteit. Zou je op provincieniveau iets soortgelijks moeten doen? *Wat provinciaal kan, provinciaal doen?* Waarom wel/niet?
- Differentiatie. Je hoort tegenwoordig veel over 'ongelijkheid' of 'differentiatie', het idee dat de ene provincie (of gemeente) bepaalde zaken op de ene manier aanpakt en een andere provincie (andere gemeente) de zaken op een andere manier aanpakt, vaak ook met verschillende uitkomsten. Bijvoorbeeld hogere belastingen in Amsterdam vergeleken de rest van Nederland, maar dan ook beter scholen dan in de rest van Nederland. Of bijvoorbeeld hogere OZB, maar dan het gemeentehuis en de bibliotheek langer open.
 - Wat vinden jullie van dit idee? Of moet het toch allemaal hetzelfde zijn, waar je ook bent in Nederland?
 - Denken jullie dat het nu hetzelfde is?
- Democratische controle.
 - Voor de waterschappen worden verkiezingen gehouden, waarbij alle 'ingezetenen' stemrecht hebben. Wat vinden jullie daarvan? Goede of slechte zaak? Waarom?
 - [**Indien nodig:**] Stellen die verkiezingen ook echt iets voor? Waarom wel/niet?
 - [**indien nodig:**] Er zijn mensen die zeggen: stop onmiddellijk met dit soort poppenkast. Hebben zij gelijk of ongelijk? Waarom?
 - Je zou ook kunnen zeggen: 25 politieregio's, laten we in elk van die regio's politieverkiezingen houden! Kies je eigen commissaris. Goed of slecht idee? Waarom?
 - En de verkiezingen voor Provinciale Staten? Goed of slecht? Waarom?
- Regio-indeling
 - Wat is beter: de grenzen helemaal opnieuw trekken of huidige provinciegrenzen respecteren, waardoor regio-indeling feitelijk neerkomt op het splitsen van een aantal provincies? Waarom?
 - Ziet men een sterk, democratisch gekozen bestuur voor zich? Waarom wel/niet?
- Andere aspecten op basis van feedback in gesprek. Indien nodig verkennen van onderlinge verhoudingen (differentiatie okay, mist democratisch gecontroleerd, etc.)
- Herhaalde meting [**schriftelijke invuloefening 7**]. Hooguit kort bespreken.

7. Handelingen: samenvattende boodschaptest (10 min)

- Ik ga nu een aantal boodschappen voorlezen over de toekomst van het middenbestuur in Nederland. Voor elke boodschap vraag ik jullie om aan te geven of je deze 'zeer overtuigend', 'overtuigend', 'een beetje overtuigend', 'niet overtuigend', of 'helemaal niet overtuigend' vindt.
- Geef met de GELE stift aan welke woorden in de boodschap je POSITIEF waardeert; Met de ROZE stift de woorden aangeeft die je NEGATIEF waardeert.
- [**Lees boodschappen voor**] [**schriftelijke invuloefening 8**]. Niet bespreken.

8. Ansichtkaart (5 minuten)

- Tot slot: welk advies hebben jullie over het middenbestuur? Ik vraag jullie om dat advies op te schrijven in de vorm van een boodschap die je zou mee willen geven aan Minister Remkes, de minister van Binnenlandse zaken die binnenkort zijn plannen moet ontvouwen over de toekomst van het middenbestuur.
- Niet bespreken. [**schriftelijke invuloefening 9**]

EINDE



BIJLAGE 3

SCHRIFTELIJKE INVULOEFENINGEN





13-14 december 2005
Amsterdam/Groningen

Schriftelijke invuloefening 1

Vraag 1. Leeftijd

<input type="text"/>	jaar
----------------------	------

Vraag 2. Geslacht

Man	<input type="checkbox"/>
Vrouw	<input type="checkbox"/>

Vraag 3. Wat is uw hoogst genoten opleiding?

Langer onderwijs (inclusief LAVO en VGLO)	<input type="checkbox"/>
Lager beroepsonderwijs (LBO)	<input type="checkbox"/>
Middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (MAVO)	<input type="checkbox"/>
Middelbaar beroepsonderwijs (MBO)	<input type="checkbox"/>
HAVO of VWO	<input type="checkbox"/>
HBO of universitaire opleiding	<input type="checkbox"/>

Vraag 4. Denkt u dat, over het geheel genomen, Nederland zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat Nederland zich in de verkeerde richting ontwikkelt?

Juiste richting	<input type="checkbox"/>
Verkeerde richting	<input type="checkbox"/>

Vraag 5. Denkt u dat, over het geheel genomen, de Amsterdam/Groningen zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat Amsterdam/Groningen zich in de verkeerde richting ontwikkelt?

Juiste richting	<input type="checkbox"/>
Verkeerde richting	<input type="checkbox"/>

Vraag 6. Denkt u dat, over het geheel genomen, de Europese Unie zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat Europese Unie zich in de verkeerde richting ontwikkelt?

Juiste richting	<input type="checkbox"/>
Verkeerde richting	<input type="checkbox"/>

→ Ga door op volgende pagina!

Vraag 7. Denkt u dat, over het geheel genomen, de provincie Noord-Holland/Groningen zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat provincie Noord-Holland/Groningen zich in de verkeerde richting ontwikkelt?

Juiste richting	
Verkeerde richting	

Vraag 8. Denkt u dat, over het geheel genomen, de Randstad/de drie noordelijke provincies zich in de juiste richting ontwikkelt of denkt u dat Randstad/de drie noordelijke provincies zich in de verkeerde richting ontwikkelt?

Juiste richting	
Verkeerde richting	

Vraag 9. Stel dat er vandaag verkiezingen zouden worden gehouden voor de Tweede Kamer. Op welke partij zou u dan stemmen? (Indien je het niet weet: welke partij maakt de grootste kans op uw stem?)

CDA	
PvdA	
VVD	
LPF	
D66	
GroenLinks	
SP	
SGP	
ChristenUnie	
Groep Wilders	
PrdV (Peter R. de Vries)	
Partij voor de Dieren	
Ik mag niet stemmen	
Ik zou niet gaan stemmen	

Vraag 10. Beschouwt u zich als links, rechts of plaatst u zichzelf in het midden?

Links	
Midden	
Rechts	

→ Ga door op volgende pagina!



Vraag 11. Vindt u dat de provincie Noord-Holland/Groningen, in vergelijking met de *huidige* situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?

Veel meer	
Beetje meer	
Niet meer en niet minder	
Beetje minder	
Veel minder	

Vraag 12. Vindt u dat de regio Groot-Amsterdam/Groningen, in vergelijking met de *huidige* situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?

Veel meer	
Beetje meer	
Niet meer en niet minder	
Beetje minder	
Veel minder	

Vraag 13. Hieronder staan de namen van enkele bestuurlijke lichamen. Denk aan uw persoonlijke situatie. Hoe belangrijk is voor u wat er besproken en besloten wordt in elk van deze lichamen? Doe dit met een rapportcijfer, waarbij 10 betekent dat u het bestuurlijk lichaam ZEER BELANGRIJK vindt voor uw dagelijks leven en 1 etekent dat het bestuurlijke lichaam ZEER ONBELANGRIJK vindt voor uw dagelijks leven. Als u geen mening hebt of de organisatie niet kent, plaats dan een kruisje.

Gemeente	
Waterschapsgebieden	
Rijksoverheid	
Europese Unie	
Provincie	
Landsdeel (Noord, West, Zuid, Oost)	
AMSTERDAM: Deelgemeenten	
AMSTERDAM: Noordvleugel Randstad	
AMSTERDAM: Regionaal overleg Amsterdam	



Vraag 14. Bent u zeer tevreden, tevreden, ontevreden of zeer ontevreden met het functioneren van de hieronder vermelde instellingen?

	Ze er te vre den	Be et je te vre den	Be et je on te vre den	Ze er on te vre den
Gemeente				
Waterschapsgebieden				
Rijksoverheid				
Europese Unie				
Provincie				
Landsdeel (Noord, West, Zuid, Oost)				
AMSTERDAM: Deelgemeenten				
AMSTERDAM: Noordvleugel Randstad				
AMSTERDAM: Regionaal overleg Amsterdam				

EINDE INVULOEFENING 1 – Blad nog niet omslaan, a.u.b.



Schriftelijke invuloefening 2

Mijn eerste associatie bij de **provincie Noord-Holland/Groningen** is:

Mijn eerste associatie bij het **bestuur** van de provincie Noord-Holland/Groningen is:

Schriftelijke invuloefening 3

Hieronder staat een aantal kenmerken. Geef voor elk van deze kenmerken aan in welke mate zij het **bestuur van de provincie Noord-Holland/Groningen** goed of slecht beschrijven.

	Zeereens						Zeeroneens
1. Goed aanspreekbaar	1	2	3	4	5	6	7
2. Anoniem	1	2	3	4	5	6	7
3. Machtig, heeft op veel terreinen iets te zeggen	1	2	3	4	5	6	7
4. Betrouwbaar	1	2	3	4	5	6	7
5. Toekomstgericht	1	2	3	4	5	6	7
6. Eerlijk	1	2	3	4	5	6	7
7. Luistert goed naar de mensen	1	2	3	4	5	6	7
8. Weet mensen te inspireren	1	2	3	4	5	6	7
9. Heeft een visie voor de lange termijn	1	2	3	4	5	6	7
10. Stelt zich open op	1	2	3	4	5	6	7
11. Veel aanwezig in de media	1	2	3	4	5	6	7
12. Heeft een zichtbare leider	1	2	3	4	5	6	7
13. Professioneel georganiseerd	1	2	3	4	5	6	7
14. Verfrissend	1	2	3	4	5	6	7
15. Overbodig	1	2	3	4	5	6	7

Hieronder staat een aantal kenmerken. Geef voor elk van deze kenmerken aan in welke mate zij de **rijksoverheid** goed of slecht beschrijven.

	Zeereens						Zeeroneens
1. Goed aanspreekbaar	1	2	3	4	5	6	7
2. Anoniem	1	2	3	4	5	6	7
3. Machtig, heeft op veel terreinen iets te zeggen	1	2	3	4	5	6	7
4. Betrouwbaar	1	2	3	4	5	6	7
5. Toekomstgericht	1	2	3	4	5	6	7
6. Eerlijk	1	2	3	4	5	6	7
7. Luistert goed naar de mensen	1	2	3	4	5	6	7
8. Weet mensen te inspireren	1	2	3	4	5	6	7
9. Heeft een visie voor de lange termijn	1	2	3	4	5	6	7
10. Stelt zich open op	1	2	3	4	5	6	7
11. Veel aanwezig in de media	1	2	3	4	5	6	7
12. Heeft een zichtbare leider	1	2	3	4	5	6	7
13. Professioneel georganiseerd	1	2	3	4	5	6	7
14. Verfrissend	1	2	3	4	5	6	7
15. Overbodig	1	2	3	4	5	6	7



Schriftelijke invuloefening 4

Het middenbestuur in Nederland

Dames en heren, ik heb wel eens gezegd dat de provincie moet doen wat 'des middenbestuurs' is. Ik heb dat toen wel geconcretiseerd, maar het moment is nu gekomen waarop ik me mét u fundamenteel wil verdiepen in de vraag: Wat is dat eigenlijk precies, 'des middenbestuurs'?

Die vraag is van cruciaal belang. Kunnen wij de problemen van de mensen adequaat oplossen met de bestuurlijke organisatie die we nu hebben? Beschikken we over de juiste instrumenten? Hebben we niet teveél instrumenten? Of teveel bestuurders? Deze vragen zijn onlosmakelijk verbonden met het actuele begrip 'bestuurlijke drukte'.

In de afgelopen decennia is onze samenleving steeds complexer geworden. De overheid heeft lang de neiging gehad om voor elk vraagstuk een apart bestuursorgaan in het leven te roepen.

Dat ging een tijd goed. Maar intussen zitten we met zoveel bestuurlijke verbanden dat we nauwelijks meer kunnen onderscheiden wie wát doet. Wie legt aan wie verantwoording af? Hoe kunnen we resultaten meten en wie kunnen we daarop afrekenen?

Laten we bijvoorbeeld eens kijken hoeveel bestuurders zich met een gemiddelde inwoner uit Amsterdam - laten we hem meneer Jansen noemen - bemoeien. Dat zijn er nogal wat. Allereerst de deelraad en de gemeente natuurlijk. Maar ook het ROA en de provincie Noord Holland. Daarnaast nog eens een keer het waterschap. En op een wat hoger abstractieniveau is daar ook wel het Noordvleugeloverleg en de Bestuurlijke Commissie Randstad bij te noemen. Bovendien hebben ook de diverse Haagse departementen en de Tweede Kamer nog eens het beste voor met deze gemiddelde Amsterdamse burger. En vergeet de Europese Unie vooral niet. De lijst is ongetwijfeld verder uit te breiden.

Soms zitten in de genoemde gremia weer heel andere bestuurders, maar regelmatig figureren dezelfde bestuurders in verschillende clubs. Dat is niet alleen onoverzichtelijk voor meneer of mevrouw Jansen - wanneer wendt hij zich nu tot welke bestuurder? - maar volgens mij ook niet erg productief. En die drukte lijkt zich in toenemende mate op het 'middenniveau' voor te doen.

Dát is voor mij een belangrijke 'drive' om de discussie over het middenbestuur indringend te willen voeren. Niet omdat we gezellig de benen op tafel willen, maar om een stevige visie op de toekomst te formuleren. En ik wil die discussie zo open mogelijk.

De projectgroep *Ruimte in het midden* gaat het land in om onbevooroordeeld te luisteren naar alle geledingen van het openbaar bestuur. Vanzelfsprekend zullen ook burgers hun mening kunnen geven, bijvoorbeeld in de vorm van focusgroepen.

Ikzelf zal het gesprek aangaan met bestuurders die midden in de praktijk staan. De komende tijd ga ik het land in om gesprekken te voeren met gedeputeerden, waterschapsbestuurders, Kamers van Koophandel, Commissarissen van de Koningin, gemeentebestuurders enzovoort.

→ Ga verder op de volgende pagina!



In hoeverre is deze analyse volgens u waar?

Volledig waar	
Grotendeels waar	
Beetje waar	
Niet waar	
Helemaal niet waar	

En hoe overtuigend vindt u deze tekst?

Zeer overtuigend	
Overtuigend	
Beetje overtuigend	
Niet overtuigend	
Helemaal niet overtuigend	

Rapportcijfer:



Schriftelijke invuloefening 5

Het middenbestuur in Nederland

In het gebied dat ik vanuit mijn werkkamer overzie – van Utrecht tot Amsterdam -- liggen vijf gemeenten, twee provincies maar ook twee Kaderwetregio's. Ze gaan alle over dit gebied en ook alle over dezelfde onderwerpen. In de provincie Utrecht worden mensjaren besteed aan discussies over de verschillen van inzicht tussen een Kaderwetregio en het provinciebestuur. Het ontbreken van bestuurlijke hiërarchie en structuur leidt tot competentiegevechten en dubbel werk, met name in de ruimtelijke ordening en de aansturing van het openbaar vervoer.

In plaats van het adequaat structureren van de overheidsorganisatie heeft de landelijke overheid de afleidingsmanoeuvre gekozen om bestuurlijke vernieuwingen te introduceren die weinig met feitelijke problemen te maken hebben: de discussies over de rechtstreeks gekozen burgemeester, de dualisering bij gemeente- en provinciebesturen. Deze bewegingen leidden niet tot meer democratie of effectiviteit, wel tot oplopende kosten en meer interne vergader- en overleglasten.

Consequentie nr. 1 van deze situatie is een ontstellend gebrek aan handelingsbekwaamheid op regionaal niveau. Weliswaar bestaat er een rechtstreeks gekozen bestuur (provinciale staten), maar de positie van provincies is zwak. Kaderwetbesturen, rijksinspecties, zelfstandige besturen etc. zijn niet regionaal-democratisch gelegitimeerd maar hebben wel invloed of ten minste hindermacht waardoor stroperige en complexe besluitvormingsprocessen bestaan. Het toezicht op het lokaal bestuur is gefragmenteerd en berust deels bij provincies, deels bij rijksinspecties. Duidelijke bestuurlijke hiërarchie en sturing ontbreekt (zie ook het rapport van de commissie-De Grave).

Consequentie nr. 2 is dat de democratie schade lijdt. Weliswaar worden provinciale staten door de bevolking gekozen, maar zij controleren slechts het provinciaal bestuur, niet de Kaderwetbesturen of besturen van WGR-plusregio's, gedeconcentreerde rijksdiensten of regionale functionerende ZBO's. Er is in de regio een aanmerkelijk "democratisch gat".

Consequentie nr. 3 is dat een onnodig groot beslag op publieke middelen wordt gelegd voor het instandhouden van een overheidsapparaat dat voor een deel vooral met "afstemming" met andere overheden belast is; er is sprake van onaanvaardbaar veel dubbel werk. Alleen de dualisering van gemeente- en provinciebesturen heeft al geleid tot duizenden extra bestuurders en ambtenaren. Er zijn aanzienlijke beleidslasten gemoeid met het verkeer van overheden onderling.

Het kan niet worden geaccepteerd dat het openbaar bestuur niet effectief is, niet democratisch en niet efficiënt. Cruciaal is dat omvang en structuur van gemeente- en provinciebesturen worden bepaald aan de hand van hun taken. De conclusie daarvan zal moeten zijn dat het middenbestuur moet worden opgeschaald en gezuiverd van het oerwoud van bestuursvormen.

Ik verwacht dat Nederland het meest gediend is met een krachtig, handelingsbekwaam middenbestuur op de schaal van enkele gezamenlijke provincies, bv. de Randstad dan wel de Noord- en Zuidvleugel. Ik denk daarbij aan de verdediging van de internationale concurrentiepositie van de regio, de sturing van de ruimtelijk-economische ontwikkeling, de planning van infrastructuur en de exploitatie van regionaal openbaar vervoer (vervoerregio), de bewaking van de strategische wateropgave etc. Een opgeschaald middenbestuur kan en moet veel taken van de rijksoverheid die regionaal kunnen worden uitgeoefend overnemen.

De analyse van de noodzaak voor dit nieuwe middenbestuur is gegeven in het rapport van de commissie-Geelhoed. Deze analyse moet waar nodig worden geactualiseerd en voorzien van een geprofileerd advies. In de kabinetsformatie van 2007 kunnen dan knopen worden doorgehakt.

→ Ga door op volgende pagina!

In hoeverre is deze analyse volgens u waar?

Volledig waar	
Grotendeels waar	
Beetje waar	
Niet waar	
Helemaal niet waar	

En hoe overtuigend vindt u deze tekst?

Zeer overtuigend	
Overtuigend	
Beetje overtuigend	
Niet overtuigend	
Helemaal niet overtuigend	

Rapportcijfer:

Zou Nederland deze aanbevelingen op moeten volgen?

Ja	
Nee	
Weet niet	



Schriftelijke invuloefening 6

Conclusie

Het is nodig om opnieuw na te denken over de bestuurslagen waarop een verbinding wordt gelegd tussen burger en beleidsvorming. Na het landelijk niveau is de gemeente nog steeds, en door decentralisatie steeds meer, het niveau waarop burgers zich betrokken voelen en invloed willen uitoefenen op hun eigen leefomgeving.

De gemeentelijke autonomie wordt nu nog sterk ingeperkt door landelijke bemoeienis. Het ligt meer voor de hand om de controle op de gemeentelijke autonomie over te laten aan de burgers in de gemeenten, ook als dat leidt tot variëteit in de belastingdruk, en ook als het gaat om gemeentelijke herindeling.

Daarnaast laat de praktijk zien dat provincies niet langer een zinvolle bestuurslaag vormen waarbij burgers betrokken kunnen en moeten worden. Dat niveau is veel lager komen te liggen, op het intergemeentelijke niveau.

Vandaar dat wij aanbevelen de provincies te vervangen door regio's, en daar ook de democratische controle gestalte te geven. Voor andere taken worden de provincies vervangen door landsdelen, waarin ook de waterschappen kunnen opgaan.

Zo ontstaan weliswaar twee nieuwe formele bestuurslagen, maar informeel bestaan zij eigenlijk al, en er verdwijnen er in ons voorstel ook twee: de provincies en de waterschappen.

In hoeverre is deze analyse volgens u waar?

Volledig waar	<input type="checkbox"/>
Grotendeels waar	<input type="checkbox"/>
Beetje waar	<input type="checkbox"/>
Niet waar	<input type="checkbox"/>
Helemaal niet waar	<input type="checkbox"/>

En hoe overtuigend vindt u deze tekst?

Zeer overtuigend	<input type="checkbox"/>
Overtuigend	<input type="checkbox"/>
Beetje overtuigend	<input type="checkbox"/>
Niet overtuigend	<input type="checkbox"/>
Helemaal niet overtuigend	<input type="checkbox"/>

Rapportcijfer:



Zoud Nederland deze aanbevelingen op moeten volgen?

Ja	
Nee	
Weet niet	



Schriftelijke invuloefening 7

Vindt u dat de provincie Noord-Holland/Groningen, in vergelijking met de *huidige* situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?

Veel meer	
Beetje meer	
Niet meer en niet minder	
Beetje minder	
Veel minder	

Vindt u dat de regio Groot-Amsterdam/Groningen, in vergelijking met de *huidige* situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?

Veel meer	
Beetje meer	
Niet meer en niet minder	
Beetje minder	
Veel minder	

Vindt u dat het middenbestuur, in vergelijking met de *huidige* situatie, veel meer, een beetje meer, niet meer en niet minder, een beetje minder of veel minder te zeggen moet krijgen?

Veel meer	
Beetje meer	
Niet meer en niet minder	
Beetje minder	
Veel minder	

Schriftelijke invuloefening 8

Geef voor elk van onderstaande uitspraken aan hoe overtuigend u elk van deze vindt.

	Zeer overtuigend	Overtuigend	Enigszins overtuigend	Niet overtuigend	Helemaal niet overtuigend
Boodschap 1. We kunnen nog jarenlang praten over het middenbestuur in Nederland en hoe het anders moet, maar doen we al sinds 1946. Feit is dat de meeste veranderingen stapje voor stapje gaan. Aan blauwdrukken en structuurwijzigingen hebben we niets.					
Boodschap 2. Een discussie over het middenbestuur in Nederland is zinnig, vooral als daarbij de wensen en behoeften van de burger centraal staan. Als aangetoond kan worden dat met bepaalde veranderingen de inwoners van Nederland beter af zijn, dan moeten we de opzet van het middenbestuur veranderen; als dat niet kan worden aangetoond moeten we de dingen laten als ze zijn. <i>Don't fix it if it ain't broken.</i>					
Boodschap 3. Het Nederlandse middenbestuur is door allerlei historische oorzaken nooit tot volle wasdom gekomen. Het is verstandig om te kijken hoe het middenbestuur versterkt kan worden, zodat de kwaliteit van de publieke dienstverlening omhoog kan en veel democratischer kan worden gecontroleerd.					
Boodschap 4. Laten we de provincies gewoon afschaffen. Het voegt allemaal weinig toe, democratisch gezien functioneert het allemaal nauwelijks, en de gaten die er vallen kunnen vrij eenvoudig door de landelijke of de lokale overheid worden overgenomen.					
Boodschap 5. Laten we de provincies samenvoegen tot verschillende landsdelen. Dat past beter bij de kennissamenleving en de zich globaliserende wereld. Vroeger kostte het uren om van Den Haag naar Groningen te komen; straks ben je in een paar uur van Den Haag in Parijs. Het is niet verkeerd als onze bestuurlijke organen meegroeien met de steeds 'kleiner' wordende afstanden.					
Boodschap 6. Laten we een goed onderscheid maken tussen de dienstverlening door de overheid en de besluitvorming door de overheid. Het is mooi dat je in verschillende wijken van een grote stad terecht kunt voor een paspoort of een visvergunning, maar dat hoeven we niet op te tuigen met een hele reeks deelraden, compleet met eigen deelraadwethouders. Zo'n extra bestuurslaag heeft geen zin en werkt de stroperigheid en ondoorzichtigheid van de besluitvorming alleen maar verder in de hand.					
Boodschap 7. Nederland moet drie stappen zetten. Ten eerste moeten we de provincies samenvoegen tot verschillende landsdelen onder gelijktijdige afschaffing van de provinciebesturen. Ten tweede moeten we de feitelijk toch al bestaande regioindeling formaliseren, onder andere door het toedelen van extra taken, door de instelling van sterke besturen en het elke vier jaar houden van regioverkiezingen. Ten derde moeten we kijken welke gemeentelijke taken naar de regio's kunnen worden overgeheveld, waardoor verdere gemeentelijke samenvoelingen tot het verleden kunnen gaan behoren en we zelfs weer kunnen gaan denken aan schaalverkleining. Deze veranderingen moeten stapsgewijs worden doorgevoerd en mogen alleen met de instemming van de bevolking plaatsvinden.					



Schriftelijke invuloefening 9

Boodschap aan **minister Remkes** van Binnenlandse Zaken over de toekomst van het middenbestuur:



BIJLAGE 4
ANSICHTKAARTEN AAN MINISTER REMKES



Focusgroep II, Amsterdam, hoger opgeleiden
Schaf het middenbestuur totaal af en verdeel de taken over lokale en rijksoverheid.
Schaf de meeste provincies af en te veel aan ambtenarij – kost veel teveel tijd en geld wordt ondoorzichtig. Betrek de burgers bij de besluitvorming en beslis niet over de hoofden heen van de burgers
Sterkte!
De mensen meer laten informeren over waar men precies mee mag/ kan stemmen.
Ik vind het een goed idee om van 13 naar 3 regio's te gaan, vooral om alles kortlijner en efficiënter te maken. En, ook belangrijk, de kosten te drukken (en dan denk ik ook aan al het geld dat de dineetjes, borrels, werkbezoeken, enz. enz. kosten).
Zie mening over div. zaken in dit document.
Focusgroep III, lager opgeleiden niet-randstad
Denk es wat meer na over het Noorden. Een beetje meer investering zou goed zijn.
Houdt Groningen goed op de kaart, als U nog steeds een goed gevoel daarbij hebt.
Gaandeweg dat onderzoek heb ik het gevoel gekregen dat u iets wilt wijzigen in de bestuurlijke lagen. Echter of uw bedoelingen zuiver zijn zal nog moeten blijken. Luisteren is niet uw sterke kant maar ook niet van dit gehele kabinet. Bijzonder teleurstellend.
Iedereen is even belangrijk, elke provincie is ook even belangrijk, ook het Noorden, organiseer meer in het Noorden.
Dat de gewone burger ook wat meer inspraak krijgt in alles.
Denk om de belangen van de burger. Handel vanuit dat belang.
Luister goed naar wat er in deze groepen gezegd wordt en doe er iets mee.
Focusgroep IV, hoger opgeleiden niet-randstad
Oefening 5 en 6 verwarren me wel. Centralisatie = korte lijnen, direct, weinig tussenlagen geeft minder discussies, praten, praten en praten. Maar hoe goed wordt de onderlaag benaderd? De burger kan daar dan nog wel naar worden geluisterd? Decentralisatie = de burger wordt meegenomen! Er wordt naar me geluisterd, maar wordt zijn stem door de extra (bestuurs)laag nog wel aan de top gehoord? Minder praten, directere actie. Niet zwalken tussen verschillende meningen en eerlijkheid naar buiten!
U heeft voldoende mogelijkheden ter verbetering van wantoestanden. Ik vind de gekozen vorm niet goed, ik voelde me erg een bepaalde mening opgedrongen/ gestuurd.
Het middenbestuur kan alleen gaan functioneren als de burgers zelf kunnen instemmen met voorstellen die duidelijk en begrijpelijk (eenduidig) kenbaar zijn gemaakt. Houdt alles zo 'laag'-drempelig mogelijk en zorg voor taken toedeling naar de gemeenten. Sterk gestuurde enquête, had neutraler gemoeten. De vraagstelling was te gesloten en geeft te weinig ruimte.
Graag voor de burger duidelijker maken welk onderdeel wat doet. Het Noorden moet sterker worden!
Probeer de burgers duidelijk te maken hoe de bestuurslagen nu zijn geregeld. Ga dan pas discussie aan of de bestuurlijke vernieuwing wenselijk is.
Op zich een goed idee. Maar hopelijk niet weer zo'n aardverschuiving als bij de gezondheidszorg. Dus misschien iets voor een volgende kabinetsperiode.
Succes met het zorgen voor meer structuur in al onze bestuurslagen. Goeie zaak!
Beter luisteren naar 'burgers' en minder bureaucratie, dus beleid dichter bij de mensen houden.