

Andere overheid in de praktijk

Andere overheid in de praktijk

Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie

**F.G. Boonstra
M.M.G. Neven**

Eindversie, 4 april 2005

Alterra, Wageningen

© 2005 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Aanpak en methodische verantwoording	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Politiek-bestuurlijke context	15
2.1 Multi-level governance	15
2.2 Vertrouwen in interbestuurlijke relaties	16
3 Reconstructie Noord- en Midden-Limburg	19
3.1 Procesbeschrijving	19
3.2 Typering interactie rijk – provincie	20
3.3 Vertrouwen en samenwerking	22
3.3.1 Bronnen van vertrouwen	22
3.4 Positieve ervaring met samenwerking	25
3.5 Instituties	27
3.5.1 Strategieën	29
4 Discussie	31
4.1 Leerervaringen op een rij	31
4.2 Het belang van wederzijds commitment	32
4.3 Vooruitblik	33
Literatuur	35
Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden	37

Woord vooraf

In een afsluitende leerbijeenkomst van alle betrokkenen over dit onderzoek naar de interactie tussen rijk en provincie in de reconstructie Noord- en Midden-Limburg waren wij zo enthousiast over de leerervaringen dat we aan de onderzoekers hebben gevraagd deze alsnog schriftelijk vast te leggen. We willen die leerervaringen met u delen.

In de reconstructie van de zandgebieden is de regie van de reconstructieplannen bij de provincies gelegd en stuurt het rijk op hoofdlijnen. Later is deze lijn in de Agenda Vitaal Platteland versterkt. Bij de bespreking van de resultaten realiseerden wij ons dat de reconstructie van de zandgebieden een tussenstation is op het spoor van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) naar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het onderzoek kan dus iedereen helpen die ook onderweg is naar het ILG. Wat ons betreft een extra aanbeveling om de uitkomsten van het onderzoek te benutten!

Het onderzoek laat zien hoe de relatie tussen rijk en provincies verandert. In onze onderlinge bilaterale contacten wordt dit veranderingsproces veelvuldig besproken. In het reguliere vergadercircuit wordt hier echter niet vaak bij stilgestaan. Herbevestigd werd voor ons in de bespreking dat samenwerken met elkaar vraagt om investeren in de onderlinge uitwisseling en het achterhalen van de onderliggende denkbeelden. Dat lijkt een open deur, maar die krijgt kleur door deze procesevaluatie. Hierin wordt de film teruggespeeld van de goedkeuring van het reconstructieplan en het afsluiten van de bestuursovereenkomst in Limburg. Dat geeft een nieuwe impuls om te investeren in de onderlinge uitwisseling. Want die investering levert resultaat en plezier op. Wij bevelen aan om bewust reflectiemomenten te organiseren.

Louis Vroomen,
hoofd afdeling Landelijke Leefomgeving provincie Limburg

Herman Wierenga,
plv. directeur Platteland, ministerie van LNV

Samenvatting

In de besluitvorming en publieke discussie over de reconstructie van de zandgebieden gaat de meeste aandacht tot nu toe uit naar de inhoud van plannen en maatregelen en naar financiële perikelen. De reconstructiewet van 2002 heeft echter ook een procesmatige component. Zo kent de wet een sterke regierol toe aan de provincie, terwijl het rijk meer op afstand stuurt. De nieuwe verhoudingen tussen rijk en provincie die hiermee worden geïntroduceerd staan centraal in de voorliggende onderzoeksrapportage. Aan de hand van het reconstructieproces in Noord- en Midden-Limburg geven we antwoord op de vraag hoe deze verhoudingen zich in de praktijk ontwikkelden. Daarnaast bracht het onderzoek een gesprek op gang tussen betrokkenen van het rijk en de provincie Limburg over hun leerervaringen in het afgelopen proces en wensen voor de onderlinge relatie in de toekomst. Ook hiervan doet het rapport verslag.

Vertrouwen blijkt een cruciale factor bij de ontwikkeling van meer samenwerking tussen rijk en provincie Limburg in de reconstructie. Aanvankelijk leidt wantrouwen tussen de beoogde partners hoofdzakelijk tot vermindering en soms zelfs tot strijd. Tijdens de onderhandelingen over een bestuursovereenkomst verbeteren de onderlinge verhoudingen echter aanzienlijk, groeit het vertrouwen en is er sprake van constructieve samenwerking. Vertrouwensbronnen die hieraan ten grondslag liggen zijn een beter zicht op de verwachte winst van samenwerking, genegenheid tussen de mensen aan de onderhandelingstafel, een duidelijke afbakening van het speelveld en het tot stand komen van duidelijke overlegstructuren en spelregels over omgangsvormen en rollen. Andere factoren die een rol spelen bij de verbetering van de relaties zijn: de frequente interactie in een kleine groep, het opvoeren van de tijdsdruk, een goede wisselwerking tussen het ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsniveau en de bereidheid tot luisteren van de onderhandelingspartners.

Betrokkenen benadrukken echter dat duurzame samenwerkingsrelaties onderhoud vergen. Nu het op uitvoering van het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg aankomt is het zaak dat er tussen rijk en provincie wederzijds commitment blijft, ook al staat het rijk meer op afstand en heeft de provincie haar handen vol aan het proces in de streek. Betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering blijft nodig. Andersom kan de beleidsontwikkeling voor het landelijk gebied meer profiteren van de praktijkervaringen van de provincie met de reconstructie. Ook betekent wederzijds commitment dat nagedacht moet worden over de gevolgen van het ontbreken van een gedeelde visie op het landelijk gebied.

Het onderzoek sluit af met een oproep de communicatie over en reflectie op de bestuurlijke verhoudingen in de reconstructie en vervolgprocessen als het Investeringsbudget Landelijk Gebied voort te zetten en te verbreden. Het Limburgse voorbeeld toont dat aandacht voor en sturing op dit soort procesmatige aspecten pure noodzaak is, wil de gebiedsgerichte aanpak slagen. Agendering kan plaatsvinden tijdens reguliere overleggen. Soms ook moeten er aparte gelegenheden voor worden gecreëerd, zoals in dit onderzoek is gebeurd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin 1997 breekt de varkenspest uit in Nederland. Behalve ingrijpende gevolgen voor de betrokken varkenshouders en hun gezinnen veroorzaakt de varkenspestcrisis een schokgolf in de maatschappij. De tv-beelden van ruiming en geven voeding aan het idee dat er iets ernstig mis is met de moderne, intensieve veehouderij. Behalve kwetsbaar voor uitbraak van dierziekten, veroorzaakt de sector dierwelzijnsproblemen, een hoge milieubelasting en vermindering van natuur- en landschapswaarden in de zogenaamde concentratiegebieden. De varkenspest levert zodoende het politiek momentum voor fors ingrijpen.

Naast krimp van de varkenshouderijsector en aangescherpte dierwelzijnsmaatregelen bestaat het herstructureringspakket dat Minister van Aartsen juli 1997 aankondigt uit een ruimtelijk spoor. Hiermee wordt een integrale aanpak van de problemen op het gebied van ruimtelijke inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie beoogd. Omdat de sector via de aangekondigde krimp van dan nog 25% fors wordt aangepakt, wil de minister via deze ruimtelijke herstructurering de getroffen gebieden vooral ook nieuw (economisch) perspectief bieden. Dit ruimtelijke spoor mondt uiteindelijk uit in de reconstructiewet concentratiegebieden die in 1998 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Een belangrijk onderdeel van de wet is de inrichting van varkensvrije zones. Die zones moesten voorkomen dat nieuwe pestuitbraken zich snel zouden verspreiden. Tegelijkertijd was de wet gericht op het verbeteren van de omgevingskwaliteit - natuur, landschap, water en milieu - en het versterken van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland.

Vanaf de eerste gedachten over de ruimtelijke herstructurering of reconstructie is duidelijk dat het rijk dit proces niet alleen zal trekken. Het ziet een belangrijke rol weggelegd voor provinciale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties in de betreffende gebieden. De wet refereert expliciet aan de gebiedsgerichte aanpak zoals die is gevolgd in ROM- en WCL-gebieden, inclusief de daarbij horende regisseursrol van de provincie. Het provinciaal bestuur wordt geacht, in nauwe samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke sectoren, een reconstructieplan op te stellen waarin de zogenaamde rijksuitgangspunten worden vertaald in concrete, op het gebied toegesneden, maatregelen en acties: *“De reconstructie zal een samenspel moeten zijn van alle betrokkenen, dat door de provincies in nauw overleg met de andere overheden en betrokken maatschappelijke geledingen vorm zal moeten worden gegeven.”* (MvT 1998: 25). Voor zichzelf ziet het rijk naast een wetgevende, vooral een financierende en toetsende rol: de reconstructieplannen moeten worden goedgekeurd door de Ministers van LNV en VROM.

Deze aanpak en rolverdeling wordt nog eens bevestigd en verder uitgewerkt in het zogenaamde sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting voor het landelijk gebied dat de Ministers van LNV en VROM en het IPO eind 1999 overeenkomen.¹ Essentie is dat het rijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op resultaat. Binnen de vastgestelde hoofdlijnen voeren de provincies vervolgens de regie bij de uitvoering van de reconstructie en ander gebiedsgericht beleid. Zij kiezen gebieden, activiteiten en projecten. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en rijk wordt verder vormgegeven door een stelsel van uitvoeringsprogramma's, -contracten en gebiedsprogramma's. Deze nieuwe aanpak betekent een breuk met het verleden. Toen bemoeide het rijk zich nog tot op projectniveau met gebiedsprocessen. Het is ook een verzwaring van de taak van de provincies. Zij moeten veel scherper dan voorheen aantonen welke prestaties zij leveren en aan welke doelen deze prestaties bijdragen.

Het afkondigen van een nieuw sturingsmodel is één ding, er naar handelen een tweede. Het reconstructieproces van de afgelopen jaren toont dat rijk, provincies en andere betrokkenen nog worstelen met hun nieuwe positie, rol en onderlinge relatie. Hoewel provincies voortvarend aan de slag zijn gegaan met het opstellen van reconstructieplannen en het rijk zich daarbij terughoudend heeft opgesteld, bestaat er tussen rijk en provincie ook het nodige wantrouwen. Sommige rijksbetrokkenen twifelen er bijvoorbeeld aan of provincies wel zijn opgewassen tegen hun nieuwe taak in het landelijk gebied. Provinciale betrokkenen vragen zich op hun beurt af of het rijk wel echt kan loslaten als het puntje bij het paaltje komt. Ook hebben betrokken maatschappelijke partijen over het algemeen een negatief beeld van de betrouwbaarheid van de overheid (Balduk 2003).

Middels een onderzoek van het Natuurplanbureau (Balduk 2003) kwam dit vertrouwensprobleem juli 2003 terecht op de agenda van het Management Overleg Reconstructie (MOR), een overkoepelend ambtelijk overleg van de Ministeries van VROM, LNV, de reconstructieprovincies, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) over de reconstructie. Het MOR vroeg zich vervolgens af hoe de overheid het verloren vertrouwen kan herwinnen. Hierop initieerde het Ministerie van LNV een nieuw onderzoeksproject. In overleg met de onderzoekers besloot de opdrachtgever het onderzoek in eerste instantie te beperken tot de relatie tussen rijk en provincie in het reconstructieproces en er een interactieve component aan toe te voegen.

1.2 Probleemstelling

Een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek is dat er voor herstel van vertrouwen rond een complex vraagstuk als de reconstructie geen simpele, recht toe recht aan oplossingen voor handen zijn. Hoewel er in de literatuur onenigheid bestaat over de vraag in hoeverre vertrouwen maakbaar is, is men het er wel over eens dat

¹ Dit sturingsmodel wordt naar aanleiding van een knelpuntenanalyse van Boer&Croon in 2003 verder verfijnd (zie brief Minister Veerman aan Tweede Kamer van 15-05-2003 en Agenda voor een Vitaal Platteland, 2004)

het ontwikkelen van vertrouwen tijd kost. Bovendien is vertrouwen moeilijker op te bouwen dan te verliezen. “Vertrouwen komt te voet en gaat te paard” is wat dat betreft een passend gezegde (Edelenbos 2002). Een tweede uitgangspunt is dat het zinnig is de relatie tussen provincie en rijk in de tijd te bezien en aan te sluiten bij de praktijkervaringen van betrokken bestuurders en ambtenaren. Een momentopname vertelt immers weinig over de eventuele leerervaringen die rijk en provincie in de loop van de tijd hebben opgedaan. Een derde uitgangspunt is dat het weliswaar nuttig is inzicht te verwerven in de ontwikkeling van de onderlinge relatie tussen bestuurslagen maar dat voor werkelijk herstel van vertrouwen meer nodig is. Hiervoor is het belangrijk dat de verwachtingen over elkaars rol en positie in de reconstructie en de onderlinge relatie ook actief met elkaar gedeeld worden en dat belangrijke stakeholders participeren in een proces van gezamenlijke actie en probleemoplossing (zie bijvoorbeeld: Lave en Wenger 1991; Forester 1999).

Voortbouwend op deze uitgangspunten wil het onderzoek op de eerste plaats inzicht geven in de ontwikkeling van de relatie tussen rijk en provincie gedurende het reconstructieproces en de rol van vertrouwen daarin. Hoe zijn rijk en provincie met elkaar omgegaan in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk? Welke rol speelt vertrouwen daarin? Wat zijn belangrijke leerervaringen? Welke discussiepunten spelen er over de toekomstige relatie? Op de tweede plaats beoogt het onderzoek een gesprek op gang te brengen tussen direct betrokken rijks- en provinciale actoren over hun leerervaringen in het afgelopen proces en de wensen over de onderlinge relatie in de toekomst.

1.3 Aanpak en methodische verantwoording

Centraal in het onderzoek naar de ontwikkeling van de relatie tussen rijk en provincie in de reconstructie staat een analyse van de goedkeuring van het Noord- en Midden-Limburgse reconstructieplan door het rijk en het sluiten van een bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie op basis hiervan. De keuze voor een dergelijke casestudy als methode komt voort uit de probleemstelling van het onderzoek. Middels een casestudy kan op basis van diverse bronnen diepgaand inzicht worden verkregen in verschijnselen in hun levensechte ‘setting’ (Yin, 1994). Bovendien kun je met casestudy-onderzoek een verschijnsel, zoals de ontwikkeling van een bestuurlijke relatie, in de tijd volgen en veranderingen daarin beschrijven (Swanborn 1996). De waarde van casestudy-onderzoek ligt tenslotte in het uitwerken van maatschappelijke of bestuurlijk relevante voorbeelden die aanzetten tot verandering (Flyvbjerg 2001). Deze drie elementen spelen allemaal een rol in de doel- en vraagstelling van dit onderzoek.

Maar een casestudy heeft niet alleen maar voordelen. Zo kunnen we met de casestudy naar het Limburgse proces geen algemeen geldende uitspraken doen over de relatie tussen rijk en provincie in de reconstructie. Het doel is veeleer overdraagbaarheid of herkenbaarheid van de resultaten. Het is aan de lezer en gebruiker van het onderzoek om te bepalen welke elementen bruikbaar zijn voor de eigen context. Dat betekent niet dat de keuze voor Limburg en de focus op de

goedkeuring en bestuursovereenkomst willekeurig is. Bij de selectie van de Limburg als case speelden de volgende motieven een rol: (1) Limburg loopt in de tijd voorop ten opzichte van de andere reconstructieprovincies. Dit betekent dat leerervaringen uit Limburg nog kunnen worden toegepast bij lopende processen in andere provincies. (2) De relatie tussen rijk en provincie maakt in Limburg een opmerkelijke ontwikkeling door. Dit maakt de case inhoudelijk interessant. (3) Betrokkenen van LNV-Directie Regionale Zaken Zuid (LNV-DRZ) en provincie Limburg toonden zich zeer geïnteresseerd in de resultaten van het onderzoek en wilden er graag aan meewerken.

De casestudy is als volgt aangepakt. Na een analyse van de relevante documenten over het goedkeuringstraject en het afsluiten van de bestuursovereenkomst in Limburg zijn diepte-interviews afgenomen met de belangrijkste rijks- en provinciaal betrokkenen op verschillende niveaus: ‘werkvloer’, management en bestuurlijk (zie bijlage 1). Deze zijn geanalyseerd en de hoofdlijn van analyse is middels een mondelinge presentatie voorgelegd tijdens een groepsgesprek met de geïnterviewden. Dit leverde de nodige aanvullingen en nuanceringen op de analyse. Het geheel is verwerkt in de voorliggende rapportage. Het groepsgesprek is verder benut om zorgen, verwachtingen en discussiepunten over de toekomstige relatie naar elkaar uit te spreken.

Ter voorbereiding op de casestudy is bovendien literatuur over interorganisationale samenwerking, verticale en horizontale sturing en ‘multi-level governance’ bestudeerd. Dit leverde de noodzakelijke bril waarmee we naar de interacties tussen rijk en provincie in het reconstructieproces hebben gekeken.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 plaatsen we het onderzoek in het bredere perspectief van verschuivende verhoudingen tussen bestuurslagen en tussen overheid en maatschappij en verantwoorden we de bril waarmee we naar de relatie tussen rijk en provincie in de reconstructie hebben gekeken. Lezers die vooral geïnteresseerd zijn in de praktijk van de Limburgse reconstructie adviseren we dit hoofdstuk over te slaan. Deze praktijkervaringen komen namelijk aan bod in hoofdstuk 3 en 4. Hoofdstuk 3 geeft achtereenvolgens een beknopte weergave van het reconstructieproces in Noord- en Midden-Limburg, een typering van de interactie tussen rijk en provincie en een analyse van vertrouwensbronnen en strategieën die een rol speelden in dit proces. In hoofdstuk 4 lopen we de belangrijkste leerevaringen langs op het gebied van de relatie tussen rijk en provincie in de Limburgse casus en laten we de geïnterviewden aan het woord over het belang van meer wederzijds commitment voor de toekomst van de reconstructie. We sluiten het hoofdstuk en daarmee het rapport af met een reflectie op de waarde van het onderzoek voor de praktijk en mogelijke vervolgstappen.

2 Politiek-bestuurlijke context

De verschuivingen in de verhouding tussen rijk en provincie spelen niet alleen rond de reconstructie en komen niet uit de lucht vallen. Ze hangen samen een bredere trend die op tal van beleidsterreinen opgeld doet en politicologen en bestuurskundigen aanduiden met de term ‘multi-level governance’. Dit begrip duidt op situaties waarin het openbaar bestuur op en tussen verschillende lagen plaatsvindt in interactie tussen overheden, maatschappelijke en marktpartijen. De invloed van ‘Brussel’ groeit, terwijl ook provincies en regio’s sterker lijken te worden. Besturen is bovendien niet meer voorbehouden aan politiek en bestuur. Ook maatschappelijke groeperingen en bedrijven blazen hun partijtje mee. In een dergelijke dynamische en complexe bestuurlijke context wint het belang van het actief ontwikkelen van vertrouwen. De verhouding tussen overheid en burgers en tussen bestuurslagen onderling is immers niet meer duidelijk afgebakend en vanzelfsprekend. Het collectieve vertrouwen dat mensen voorheen hadden in of ontleenden aan bestaande instituties is afgenomen. En ook tussen overheden onderling kan vertrouwen niet eenvoudigweg worden aangenomen (Hajer en Wagenaar 2003). In de volgende paragrafen diepen we het fenomeen ‘multi-level governance’ (2.1) en de gevolgen daarvan voor vertrouwen in bestuurlijke relaties verder uit (2.2). Het vormt de bril waarmee we naar de relatie tussen rijk en provincies in de reconstructie hebben gekeken en beïnvloedt daardoor de resultaten weergegeven in hoofdstuk 3 en 4.

2.1 Multi-level governance

Onder invloed van onder meer het proces van Europese integratie en de opkomst van de mondige burger zijn we in het huidige tijdsgewricht getuige van een trend van ‘government’ naar ‘governance’ (Mayntz 1999). ‘Government’ duidt op de situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. ‘Governance’ is een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken (Van der Zouwen en Van Tatenhove 2002). De overheid kan niet langer maatschappelijke problemen alleen, dan wel in de beslotenheid van ‘groene front’-achtige structuren oplossen en treedt daarom steeds meer op als onderhandelaar in of als facilitator van beleidsprocessen waarin uiteenlopende actoren een rol spelen. Beleid is daarmee niet langer een van bovenop opgelegd plan, maar een open, complex en interactief proces waarin verschillende publieke en private actoren deelnemen, problemen oplossen en naar gezamenlijke oplossingen streven. De overheid geeft daarmee macht en bevoegdheden uit handen ten gunste van markt en civiele samenleving. Andersom eisen bedrijven, burgers en belangengroepen, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, deze eigen rol en verantwoordelijkheid ook op (Boonstra 2004).

De vervlechting tussen overheid, civiele samenleving en markt die zo ontstaat heeft behalve een horizontaal ook een verticaal karakter. Hiermee wordt de toenemende wisselwerking tussen bestuurlijke schaalniveaus bedoeld, van gemeentelijk,

provinciaal, nationaal tot Europees. Deze bestuursniveaus zijn steeds meer gedwongen samen te werken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Elk van deze bestuurslagen hanteert eigen regels en brengt een eigen probleemdefinitie mee in het besluitvormingsproces. Dat betekent dat 'lagere' overheden niet klakkeloos beleid van 'hogere' overheden uitvoeren en dat 'hogere' overheden ook inbreng kunnen verwachten van 'lagere' overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Op ieder bestuursniveau zijn weer uiteenlopende, bijbehorende private en publieke actoren en coalities actief (Mazey en Richardson 1996). 'Governance' is daarmee in toenemende mate een multi-actor én een 'multi-level' proces (Van der Zouwen en Van Tatenhove 2002).

Hoe herkenbaar de trend van 'government' naar 'governance' ook is in de reconstructie - de reconstructie krijgt immers vorm in een samenspel tussen publieke en private actoren op verschillende bestuurlijke niveaus - de vraagstelling van dit onderzoek beperkt zich tot de relatie tussen rijk en provincie. Dit zou betekenen dat we ook uit de voeten kunnen met het begrip 'multi-level government'. Toch kiezen we hier niet voor. Het is namelijk belangrijk ons ook bij deze beperkte vraagstelling te beseffen dat rijk en provincie in de reconstructie deel uit maken van een netwerk waarin ook niet-overheidsactoren een belangrijke rol spelen. Dit beïnvloedt hun inbreng en onderlinge verhouding. Het multi-level governance perspectief is daarmee, ondanks de focus op overheidspartijen, toch het meest geschikt.

2.2 Vertrouwen in interbestuurlijke relaties

De verschuiving van 'government' naar 'governance' heeft een aantal belangrijke consequenties. Doordat actoren van verschillend pluimage deelnemen aan beleidsprocessen neemt ook de diversiteit aan achtergronden toe. Hierdoor zijn ongestructureerde problemen, waarbij zowel onenigheid bestaat over de precieze aard van het probleem als de meest wenselijke oplossingen, meer regel dan uitzondering (Hisschemöller en Hoppe 1998). Dat betekent dat het openbaar bestuur steeds meer onder condities van onzekerheid en dynamiek opereert en dat uitkomsten van beleidsprocessen in hoge mate onvoorspelbaar zijn. Verder is er in veel gevallen geen sprake meer van effectieve hiërarchische structuren. Vast verankerde gezagsverhoudingen maken plaats voor erkenning van wederzijdse afhankelijkheid. Verhoudingen worden onderdeel van een continu proces van onderhandelen (Hajer 2000). Een typisch voorbeeld uit de gebiedsgerichte praktijk is de zoektocht die gaande is rond het nieuwe sturingsmodel. Tenslotte wordt het ontwikkelen van culturele verbondenheid en vertrouwen in een governance-context een zelfstandige opgave voor beleidsmakers en politici. De overheid heeft niet meer de waarheid in pacht en straalt niet langer automatisch gezag en vertrouwen uit richting haar burgers. Dit werkt door in de interbestuurlijke verhoudingen. Besturen vraagt daardoor meer dan voorheen om het actief ontwikkelen van gedeelde interpretatiekaders en het actief winnen van vertrouwen om duurzame samenwerking mogelijk te maken (Hajer 2000; Hajer en Wagenaar 2003; Edelenbos 2002).

Maar wat verstaan we nu precies onder vertrouwen? Wij hanteren hier een definitie gebaseerd op Noorderhaven (1998) en Lewicki en Bunker (1996): *Vertrouwen is de bereidheid om een kwetsbare positie in te nemen op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van een ander in risicovolle of onvoorspelbare situaties.* Het innemen van deze kwetsbare positie gebeurt in de verwachting dat de andere partij het gegeven vertrouwen niet beschaamt of misbruikt voor het realiseren van eigen doeleinden. Ook verwacht een actor dat de ander rekening houdt met zijn belangen. Doordat het gaat over risicovolle situaties heeft vertrouwen ook wel de betekenis van moed of durf (Edelenbos 2002).

Vertrouwen zorgt er met andere woorden voor dat actoren elkaar handelingsvrijheid durven te geven en onderling verantwoordelijkheden verdelen en zelfs verantwoordelijkheden met elkaar delen. Maar hoe ontstaat nu vertrouwen? Edelenbos (2002) onderscheidt de volgende bronnen voor vertrouwen: (1) een persoonlijke neiging vertrouwen te schenken; (2) verwachte winsten van samenwerking; (3) geloof in de competentie van de ander; (4) gedeelde wereldbeelden; (5) positieve ervaring met samenwerking in voorgaande processen; (6) gedeelde normen en waarden; (7) een vertrouwenwekkende reputatie van de andere partij; (8) bepaalde, positief gewaardeerde, karaktereigenschappen van de ander; (9) affectie; (10) het bestaan van instituties zoals procedures, routines, rollen en regels; (11) contracten.

De laatste bron van vertrouwen behoeft nadere uitleg, al was het alleen al omdat contracten tussen rijk en provincie een belangrijke rol spelen in de reconstructie (zie bestuursovereenkomst). In de literatuur worden contracten vaak als teken van wantrouwen gezien. Omdat er geen echt vertrouwen is, maakt men een contract waarin men afspraken nauwkeurig vastlegt en procedures en sancties opneemt bij het niet nakomen ervan. Er is ook een genuanceerder visie die er van uit gaat dat een contract verschillende functies kan vervullen in een samenwerkingsrelatie. In situaties waarin sprake is van een zekere mate van wantrouwen heeft het contract vooral een controlerende en zekerende functie. In situaties van vertrouwen heeft het contract veel meer een begeleidende en codificerende rol (Woolthuis 1999; Edelenbos 2002)

Zoals gezegd in hoofdstuk 1 bestaat er onder wetenschappers onenigheid over de vraag of vertrouwen maakbaar is. Duidelijk is wel dat vertrouwen moeilijker op te bouwen is dan af te breken. Wij gaan er van uit, tot het tegendeel wordt bewezen, dat er wel degelijk vertrouwenwekkende strategieën zijn. Het precieze effect is echter moeilijk vooraf te voorspellen; dit ontslaat facilitatoren en deelnemers van complexe besluitvormingsprocessen echter niet van de taak er mee te experimenteren en ervan te leren. Daarvoor staat er teveel op het spel, zeker in de reconstructie.

Een eerste strategie is te werken met zogenaamde grenswachters. Dit zijn personen die werken op de grenzen van organisatiestructuren en die speciaal aangesteld zijn om contact met andere organisaties of onderdelen binnen de eigen organisatie te zoeken (Bradach en Eccles 1989). Ook wordt het aanstellen van een onafhankelijke procesbegeleider gepropageerd bij langdurige conflicten of impasses (zie bijvoorbeeld Süsskind en Cruikshank 1987). Verder werkt het samen afspreken van expliciete

spelregels die de omgang reguleren en posities, verantwoordelijkheden en rollen definiëren vertrouwenwekkend. De spelregels geven aan welke handelingen wel of niet toegelaten zijn en kunnen op die manier gevoelens van onzekerheid en angst bij actoren wegnemen (Klijn en Teisman 2000). Actoren zijn dan eerder geneigd zich kwetsbaar op te stellen. Tenslotte zijn er meer 'huis, tuin en keuken' gedragsvormen die vertrouwen bevorderen zoals:

- doen wat je zegt en zeggen wat je doet;
- luisteren en begrip tonen voor de belangen, posities en perspectieven van anderen;
- vertrouwen krijgen, is vertrouwen geven (Edelenbos 2002).

3 Reconstructie Noord- en Midden-Limburg

3.1 Procesbeschrijving

De reconstructiewet draagt provincies op reconstructieplannen op te stellen in samenwerking met gebiedspartijen als gemeenten en waterschappen. Het rijk (LNV en VROM) heeft een goedkeuringsbevoegdheid en is een belangrijke financier. Ondanks de aanvankelijk gevoelde urgentie, heeft de kamerbehandeling de nodige voeten in de aarde: eind 1998 wordt de wet ingediend bij de Tweede Kamer en pas begin 2002 treedt hij in werking. De reconstructieprovincies zitten ondertussen niet stil. Ook Limburg treft de nodige voorbereidingen. Sinds januari 2000 functioneert een reconstructiecommissie Noord- en Midden-Limburg, waarin ook adviseurs van LNV (regiodirectie Zuid²) en VROM (VROM-inspectie) deelnemen. Ook wordt de provinciale aansturing en organisatie op poten gezet. Limburg kiest voor een bottom-up aanpak: vanaf voorjaar 2000 werken zes districten aan gebiedsgerichte bouwstenen voor het uiteindelijke reconstructieplan.

De bouwstenen die in 2002 klaar zijn blijken rijp en groen door elkaar en verschillen onderling sterk. Ook zaken die weinig met reconstructie te maken hebben zitten volgens provinciale zegslieden in de bouwstenen. Bovendien houden de bouwstenen weinig rekening met rijks- en provinciale kaders. De provinciale afdeling die zich met reconstructie bezig houdt staat vervolgens voor de taak op basis van de bouwstenen een reconstructieplan op te stellen. Ze doet dit door eerst een zogenaamde visie op hoofdlijnen te formuleren die op een hoger abstractieniveau ligt en waarin meer rekening is gehouden met provinciale en rijksbeleidslijnen. De rijksvertegenwoordigers kunnen goed leven met deze visie. In de districten slaat het stuk echter in als een bom. Men herkent zich er niet in. Na intensieve gesprekken met diverse vertegenwoordigers en achterbannen in de streek, stelt de provincie de zogenaamde koersbepaling op. Hierin wordt weer duidelijker rekening gehouden met de regionale en lokale wensen. De rijksadviseurs in de reconstructiecommissie laten ondertussen waarschuwende geluiden horen.

Ondanks de tijd die het kost de bottom-up en top-down input te verenigen, blijft Limburg vergeleken met de andere reconstructieprovincies voorop lopen. De koersbepaling bevat de belangrijkste keuzes en uitgangspunten voor het reconstructieplan (incl. zonerings), dat in 2003 in ontwerp tot stand komt. In juni van dat jaar ontvangt LNV-DRZ naar eigen zeggen het eerste complete concept-ontwerp. Ondanks de eerdere adviezen in de reconstructiecommissie, blijken er allerlei afwijkingen in te zitten ten opzichte van het rijkskader³. Met name de bijdrage van het plan aan de rijksdoelen is niet duidelijk. In een zogenaamde pretoetsingsbrief toont het rijk zich dan ook zeer kritisch. Aanvankelijk houdt Limburg echter voet bij stuk. Aan het plan verandert weinig, het rijk hoeft alleen maar een handtekening te

² De Directie Zuid wordt in 2004 samen met de andere regiodirecties omgevormd tot Directie Regionale Zaken (DRZ).

³ Rijkskader Reconstructieplannen (2002)

zetten onder het uitvoeringsprogramma en aan te geven hoeveel ze waar voor over heeft en men kan van start. In de verhouding tussen rijk en provincie ontstaat een impasse: gedurende een half jaar is er weinig contact. Ondertussen stellen provinciale staten het uiteindelijke plan begin maart vast en leggen het ter toetsing voor aan het rijk. Dan komt er weer schot in de zaak. Het rijk moet binnen vier weken reageren en kiest uiteindelijk de volgende formule. Minister Veerman en staatssecretaris van Geel keuren het plan goed onder vermelding van de nodige mitsen en maren. Over zaken waarover het rijk nog ontevreden is, zoals de koppeling van de doelen uit het plan aan de rijksdoelen en de voorgestelde verplaatsingen, moet Limburg helderheid verschaffen in de komende periode. Expliciet wordt verder vermeld dat goedkeuring van het plan niet automatisch betekent dat het rijk ook financiële verplichtingen aangaat voor het uitvoeringsprogramma. De onderhandeling hierover moet plaats vinden in het kader van de bestuursovereenkomst.

Limburg gaat uiteindelijk akkoord met deze voorwaarden. De onderhandeling over de bestuursovereenkomst vindt vervolgens plaats tussen ambtelijke vertegenwoordigers van LNV, VROM en provincie. De intensiteit van de communicatie neemt sterk toe. Ook is er het nodige bestuurlijke contact. Gepoogd wordt zo concreet mogelijk te maken welke prestaties de provincie gaat leveren en hoe die prestaties bijdragen aan de reconstructiedoelen. Alleen bij een zogenaamde één-op-één koppeling tussen reconstructiedoelen en doelen uit de nieuw uitgekomen Agenda Vitaal Platteland⁴ zegt het rijk middelen toe. Bovendien moet er sprake zijn van een toepasselijke rijksregeling. Ook dient het gehele uitvoeringsprogramma 'EU-proof' te zijn. De praktijk leert dat het sturen op doelen geen sinecure is. Op onderdelen heeft het rijk haar doelen nog onvoldoende scherp geformuleerd. Hierdoor bemoeit het rijk zich volgens een paar geïnterviewden noodgedwongen tot op detailniveau met provinciale projecten en maatregelen. Voor lang niet alle onderdelen zijn bovendien harde afspraken mogelijk waarop de provincie ook daadwerkelijk kan worden afgerekend, bijvoorbeeld omdat de provincie weinig invloed heeft op de te leveren prestatie. Hiervoor introduceert men de term 'procesafspraken'. Tenslotte zijn er nog de voorwaardelijke afspraken voortvloeiend uit de goedkeuring, waarbij de provincie nog bepaalde stappen moet zetten voordat het rijk over de brug komt. Alle afspraken komen tenslotte terecht in de bestuursovereenkomst Limburg voor de periode 2004-2007 die op 6 juli 2004 door de Minister van LNV, de staatssecretarissen van VROM en V&W en de gedeputeerde worden ondertekend.

3.2 Typering interactie rijk – provincie

Het interactiepatroon tussen rijk en provincie gedurende het boven beschreven proces is niet stabiel. Rollen, posities, inbreng en betrokken actoren van rijk en provincie veranderen in meer of mindere mate gedurende de ruim vijf jaar die verloopt tussen de indiening van de wet en het sluiten van de bestuursovereenkomst. Dit kan ook bijna niet anders: ondanks de kaders die de wet geeft is het onduidelijk hoe deze precies in de praktijk vorm moeten krijgen. Verschillende geïnterviewden benadrukken dat de reconstructie nieuwe werkwijzen, ingrijpende organisatie-

⁴ De doelen zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma (MJP) van de Agenda Vitaal Platteland

veranderingen en andere houdingen en competenties van ambtenaren en bestuurders vergt. Daarbij hebben rijk en provincie ook specifieke belangen die niet altijd in elkaars verlengde liggen. Dit zoek- en veranderingsproces heeft zijn weerslag op de onderlinge relatie en interactie. Het interactiepatroon kenmerkt zich door een afwisseling van vermijding, strijd en samenwerking.

Vermijding voert de boventoon gedurende lange perioden. Betrokkenen interacteren dan wel, maar zonder echte wil tot samenwerken of conflict. Een geïnterviewde noemt dit het *“ik weet niet waar we nu mee bezig zijn – gevoel”*. De interactie in de reconstructiecommissie en de bilaterale ambtelijke contacten tussen rijk en provincie hebben dit karakter rond de koersbepaling en het eerste ontwerp-reconstructieplan. De rijksadviseurs hebben dan het gevoel dat hun boodschap over de rijkskaders niet over komt en Limburg haar eigen gang gaat. De provinciale betrokkenen vinden op hun beurt dat de adviseurs te star zijn en niet in staat om al in die fase te *“dealen en wheelen”*. Ook de goedkeuring zelf kenmerkt zich door weinig contact. Het rijk is vooral intern in conclaaf over het al dan niet goedkeuren van het Limburgse reconstructieplan.

Strijd is aan de orde rond de pretoetsing. Op ambtelijk niveau maakt men zich bij LNV en VROM grote zorgen over het Limburgse reconstructieplan: het voldoet inhoudelijk niet aan de rijkseisen en zou daarom afgekeurd moeten worden. Limburg aan de andere kant geeft geen duimbreed toe en staat voor haar plan en aanpak. Winst van de een wordt in deze fase gepercipieerd als verlies voor de ander.

Maar er zijn ook korte perioden van samenwerking waarin een duidelijk besef van wederzijdse afhankelijkheid de boventoon voert. Bijvoorbeeld in de initiatieffase wanneer het rijk de provincies mee wil krijgen in de reconstructie en de provincie Limburg deze uitdaging met beide handen aangrijpt. Ook rond de visie op hoofdlijnen stemmen rijk en provincie hun handelen op elkaar af met het oog op vergroting van wederzijdse voordelen. De duidelijkste omslag in de verhoudingen ten gunste van samenwerking vindt plaats tijdens de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst. Er ontstaat dan een gemeenschappelijk belang er samen uit te komen zodat de uitvoering op korte termijn kan starten. Het meeste werk wordt in deze fase verzet door twee ambtelijke onderhandelaars van LNV (DRZ), twee van de provincie en twee van VROM. Deze mensen komen frequent bijeen, soms twee keer per week, en nemen de tijd om alle onderdelen van de bestuursovereenkomst met elkaar door te nemen. De discussie gaat daarbij tussen de rijksvertegenwoordigers aan de ene kant en de provincieleden aan de andere. Een rijksbetrokkene vertelt:

In het begin blijf je elkaar willen overtuigen. Tien keer hetzelfde uitleggen en de ander reageert daar ook weer op met hetzelfde verhaal en dan schiet je dus niets op. Totdat je op een gegeven moment de mensen aan tafel hebt die kunnen luisteren naar wat jij wilt en jij ook luistert naar wat zij willen en je ontdekt dat dat meer oplevert.

De intensieve interactie vergroot het inzicht en begrip voor elkaars positie en leidt ook tot meer vertrouwen. Een provinciaal betrokkene vertelt:

Van deze kant toonden we begrip voor de kaders waarbinnen zij werkten. Maar van hun kant was er ook begrip voor dat wij nu zo ver met het plan waren dat als er bepaalde verwachtingen niet worden waargemaakt, dat zou leiden tot teleurstelling.

Op een zeker moment ontstaat er tussen de betrokken personen zelfs identificatie met elkaars belangen en doelen. Typerend daarvoor is de volgende uitspraak van een betrokken LNV-DRZ-er:

Op een gegeven moment maakte het niet meer uit voor wie je werkte, het ging er om dat ding tot stand te brengen.

Alle geïnterviewden, zowel van rijk als provincie, blijken achteraf tevreden met het eindresultaat. Zelfs het door Limburg aanvankelijk verguisde doel-middelen schema uit de bestuursovereenkomst, waarin rijksmiddelen worden gekoppeld aan reconstructiedoelen en provinciale prestaties, wordt door de provinciaal betrokkenen gewaardeerd. Wel twijfelt een enkele rijksbetrokkene over de vraag of het resultaat niet op een snellere en efficiëntere manier had kunnen worden binnengehaald..

3.3 Vertrouwen en samenwerking

Waarom ontwikkelt de interactie tussen rijk en provincie in Limburg zich nu op de beschreven manier? Inzicht hierin levert mogelijk antwoorden op de vraag of het anders had gekund of belangrijker nog: hoe partijen hun onderlinge verhoudingen in de toekomst kunnen verbeteren. Zoals gezegd hebben we niet het hele proces tot en met het sluiten van de bestuursovereenkomst in al zijn complexiteit en dynamiek bestudeerd. Toch kunnen we terugkijkend constateren dat het aanwezige onderlinge vertrouwen een belangrijke verklaringsgrond is voor het gebrek aan samenwerking gedurende een lange periode en de omslag in de verhoudingen rond de bestuursovereenkomst. Dit vertrouwen kan, zoals we hebben gezien in paragraaf 2.2, gebaseerd zijn op verschillende bronnen. De relevante bronnen en veranderingen daarin lopen we eerst bij langs. Daarna gaan we in op vertrouwenwekkende strategieën die betrokkenen bewust of onbewust hebben toegepast rond de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst.

3.3.1 Bronnen van vertrouwen

Verwachte winsten

Een vertrouwensbron die de mate van samenwerking tussen rijk en provincie Limburg in belangrijke mate bepaalt zijn de verwachte winsten die samenwerking zal opleveren. Gedurende een groot deel van het proces hadden partijen hiervan geen helder beeld. Meest in het oog springt de onzekerheid over de financiële bijdrage van het rijk voor de reconstructie Een betrokkene van LNV-DRZ vertelt:

In het begin was de verwachting [bij provincies en gebiedsactoren]: we gaan dit doen en LNV heeft de portemonnee op zak. Er werd in het begin gegoocheld met bedragen van 7,8 of 9 miljard die bij het rijk vandaan zouden komen. Op een gegeven moment was er geen geld meer, maar de provincies

moesten wel dingen doen van ons. En toen ging het zelfs zo ver dat ze zelf met geld moesten komen om die dingen te realiseren.

Ander onderzoek naar gebiedsgericht beleid bevestigt het belang van helderheid over beschikbare rijks- of Europese gelden voor met name uitvoeringsprojecten als smeermiddel voor gebiedsprocessen (Boonstra 2004; Boonstra en Van den Berg 2005).

Een andere factor die het zicht op verwachte winsten belemmert, is de onduidelijkheid over wat het rijk nu eigenlijk wil met de reconstructie. De reconstructiewet omvat weliswaar tal van doelen, maar waar zet het rijk op in als het puntje bij het paaltje komt en wat levert dat op voor de provincies? De onduidelijkheid over concrete rijksdoelen belemmert het vinden van zogenaamde 'win-win'-oplossingen, waarbij beide partijen aan hun trekken komen. De rijksbetrokkenen geven toe dat dit het proces heeft bemoeilijkt, getuige de volgende citaten:

Nu met het Meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland hebben we voor het eerst onze doelen scherp op een rijtje staan. Nou ja, nog niet scherp genoeg, want ze zijn nog steeds niet SMART genoeg.

We riepen wel steeds als rijk tegen de provincies, jullie moeten aangeven in hoeverre jullie uitvoeringsprogramma bijdraagt aan rijksdoelen, terwijl we voor milieu al wisten, dat zullen ze wel niet kunnen, want we kunnen het zelf ook niet.

De onduidelijkheid leidt er volgens een paar geïnterviewden ook toe dat het rijk onvoldoende zelfvertrouwen uitstraalt, een andere voorwaarde voor een gezonde samenwerkingsrelatie.

Andersom zijn rijksbetrokkenen lange tijd onzeker over wat de provincies nu werkelijk kunnen bijdragen aan hun doelbereik. Wat levert samenwerking op voor het rijk? De aanvankelijke weigering van Limburg om de doelen uit het reconstructieplan te koppelen aan de rijksdoelen bevestigt dit gevoel. Ook de neiging van Limburg om 'andere' agenda's te koppelen aan de onderhandelingen over de reconstructie wekt wantrouwen.

Op het schaakbord van de reconstructie wilde men ook de ILG⁵-discussie voeren en dat maakt het praten met elkaar heel lastig, want je was niet transparant naar elkaar.

Net voor de onderhandeling over de bestuursovereenkomst wordt duidelijk voor welke doelen het rijk geld over heeft. Het rijk concentreert zich op duurzame landbouw, natuur en water. De varkensvrije zones uit de wet vallen af. Ook geeft het Ministerie van LNV rond die tijd inzicht in de vraag welk type verplaatsingen van intensieve veehouderijbedrijven het zinnig acht. Dit leidt tot aanzienlijk minder door het rijk gesubsidieerde verplaatsingen dan de provincies hadden gehoopt. Hoewel de provinciale betrokkenen teleurgesteld zijn over de selectieve benadering, bevordert

⁵ Investeringsbudget Landelijk Gebied

deze helderheid de onderlinge verhoudingen en het vertrouwen op ambtelijk niveau aanzienlijk. Het leidt ook tot creatieve win-win oplossingen, zoals een provinciaal onderhandelaar vertelt:

De beperkte benadering van LNV vanuit rijksdoelen heeft ook een positief gevolg. Wij werden gedwongen om in onze integrale benadering zoveel mogelijk de bandbreedte op te zoeken. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de EHS [die LNV financiert, FB]: Er zijn ook zaken die buiten de EHS vallen maar er wel een positieve uitstraling op hebben. Die dingen, daarvan zegt LNV nu ook, in een integraal project kunnen we daarover praten.

Competentie

Geloof in de competentie van een potentiële partner is een andere bron van vertrouwen. Samenwerking wordt aangegaan omdat een actor het idee heeft dat de potentiële partner over krachtige kennis, goede vaardigheden of andere nuttige middelen beschikt, die hij goed kan gebruiken (Edelenbos 2002). Deze bron van vertrouwen speelt in de relatie tussen rijk en provincie Limburg in de reconstructie geen eenduidige rol. Zo is er bij rijkspartners enerzijds de overtuiging de uitvoering van veel beleid voor het landelijk gebied niet zelf te kunnen en daarbij provincies en gebiedspartijen hard nodig te hebben. Anderzijds moeten de provincies de nieuwe verantwoordelijkheid van regisseur ook nog waarmaken. Met name de torenhoge ambities die sommige provincies hebben met de reconstructie, wekken argwaan. Er is dus tegelijkertijd een besef het zelf niet te kunnen als rijk maar ook twijfel of de provincie het kan.

Limburg op haar beurt heeft in principe vertrouwen in het rijk als medefinancier en als leverancier van geschikte instrumenten en een wettelijke basis. Wel vraagt een provinciaal geïnterviewde zich af of LNV het spel in Brussel wel altijd goed speelt en verbaast hij zich over de tijd die het kost om nieuwe regelingen tot stand te brengen. Een ander vindt dat LNV de Brusselse regels teveel gebruikt als excuus om creatieve oplossingen op gebiedsniveau tegen te houden.

Gedeelde wereldbeelden

Gedeelde wereldbeelden maken het mogelijk om toekomstig gedrag van de ander te voorspellen waardoor het makkelijker wordt je kwetsbaar op te stellen. Van een gedeelde visie op het landelijk gebied is bij provincie en rijk volgens de geïnterviewden echter geen sprake. Ook is die visie niet ontstaan gedurende het reconstructieproces, getuige de volgende interviewcitaten:

We hebben wel veel doelen, maar er is geen gemeenschappelijk beeld van waaruit je werkt.

Als je het niet met elkaar wilt hebben over de toekomst van de intensieve veehouderij wordt de verhouding tussen rijk en provincie heel lastig.

Het gebrek aan gemeenschappelijke visie leidt volgens een geïnterviewde tot overmatige bemoeizucht van het rijk bij maatregelen en projecten en daarmee ook tot wantrouwen. Een voorbeeld is wat hem betreft de bedrijfsverplaatsingen. De

Minister van LNV en de provincies denken daar heel verschillend over, maar onduidelijk is tot nu toe waar het verschil aan opvatting vandaan komt:

Het verschil aan visie uitknokken over de band van de bedrijfsverplaatsing is een vrij ingewikkeld en niet zo'n handig proces, dat wens ik niemand toe.

Ook integraliteit is een begrip waarover betrokken elkaar regelmatig in de haren vliegen, zonder tot de kern door te dringen.

Naast een uiteenlopende inhoudelijke visie op het landelijk gebied refereren betrokkenen van rijk en provincie aan verschillende sturingsvisies. Bij een paar LNV-geïnterviewden overheerst, in ieder geval achteraf, de top down visie. Een van hen vergelijkt de reconstructie met de benadering die in het beleidsveld Groen in en om de stad (GIOS) wordt gevolgd en komt tot de volgende conclusie:

Reconstructie vind ik toch iets wat meer op een top down, vanuit wettelijke kaders tot stand komt. Limburg heeft wel pogingen gedaan om het bottom-up te krijgen, maar het is in feite toch een top-down proces geworden.

Een ander is nog stelliger:

Vergeet het interactieve maar. Bij interactieve processen is het doel ergens waar je uit komt. In de reconstructie liggen de doelen vast, die zijn door de Kamer geformuleerd en aangenomen.

Een Limburgse geïnterviewde benadrukt aan de andere kant het bottom-up karakter van het proces, als pure noodzaak:

Limburg koos en kiest nu ook in de uitvoering voor een bottom-up aanpak. Het moet vanuit de streek komen want zonder draagvlak, kun je praten wat je wilt vanuit Maastricht, maar dan gebeurt het niet.

Dat betekent volgens hem niet dat gebieden los kunnen opereren van provinciale en rijkskaders. Het is aan de provincie om deze interactie in goede banen te leiden.

3.4 Positieve ervaring met samenwerking

Wanneer samenwerking in het verleden goed verliep, vertrouwt men er op dat nieuwe samenwerking ook voorspoedig zal verlopen. Net als bij gedeelde wereldbeelden heeft het gedeelde verleden namelijk als effect dat men makkelijker het gedrag van de partner kan inschatten en daardoor makkelijk samenwerkt. LNV en provincie Limburg staan niet voor het eerst voor een gezamenlijke klus in het landelijk gebied. Talrijk zijn echter de voorbeelden waarin spanningen ontstonden. Zo herinnert een geïnterviewde zich over een eerder gebiedsgericht initiatief (NUBL):

LNV en provincie-ambtenaren vertrouwden elkaar gewoon niet en dat betekende dat het heel lastig was om tot afspraken te komen rondom de uitvoering. Dan krijg je dus verwijten over en weer.

Provincies komen met “jullie met je top down, zo komen we niet verder, je moet aansluiting vinden bij de streek en die in beweging zetten.” “Nee”, zeggen de mensen van het rijk dan, “daarmee hebben we geen doelbereik, wij delen centen uit en dan hebben we nog niets binnen.”

Een andere LNV-betrokkene zegt:

De historie is dat er veel wantrouwen is vanuit de provincie richting LNV. Ik zou zeggen voor 80% ook terecht. Heel vaak hebben wij op een onhandige manier allerlei besluiten genomen. Dan hadden we op de ene dag geld beschikbaar en de volgende dag trokken we dat geld weer in en dan melden we het even niet en dan kwamen ze er een jaar later achter.

Deze ervaringen uit het verleden zijn niet zo maar weggepoetst. Zoals eerder aangegeven is vertrouwen makkelijker af te breken dan op te bouwen. Opvallend is verder dat VROM hier anders in staat dan LNV. Zo heeft met name DGM een veel langere historie van samenwerking met de provincie.

Reputatie

Bij reputatie als bron voor vertrouwen zoekt men samenwerking met een partij, omdat men heeft horen zeggen dat de partij te vertrouwen is of een goede naam heeft. Ook berichtgeving in de media kan hierbij een rol spelen. Cruciaal is dat er geen directe persoonlijke ervaring aan ten grondslag hoeft te liggen. In de verhouding tussen rijk en provincie Limburg spelen reputaties zeker een rol. Het rijk heeft de reputatie slecht te weten wat er in de praktijk van het landelijk gebied speelt. Provincies hebben de reputatie daar wel zicht op te hebben. Limburg heeft, vergeleken met andere provincies, bovendien nog een specifieke reputatie, zoals een rijksbetrokkenen verwoordt:

Of je nu bewindslieden spreekt van VROM, LNV of V&W, ze zijn allemaal wel eens verschrikkelijk moe van Limburg omdat Limburg problemen op een heel specifieke manier in Den Haag probeert opgelost te krijgen. De gedeputeerden zetten zich in de media ook vaak af tegen Den Haag.

Toch geven de geïnterviewden niet de indruk dat deze reputatie de onderlinge verhouding heeft belast. Er heerst eerder een soort van berusting: “zo is Limburg nu een keer”. Limburg wordt aan de andere kant namelijk ook geprezen met de voortvarendheid waarmee zij de reconstructie heeft opgepakt en discussies heeft aangezwengeld.

Affectie

Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op gevoelens van genegenheid en loyaliteit; is strikt persoonlijk en slechts indirect verbonden met de zakelijke aspecten van de relatie (Edelenbos 2002). Affectie speelt een duidelijke rol in de verbetering van de vertrouwensrelatie tussen de ambtelijke onderhandelaars bij de bestuursovereenkomst. Doordat de zes ambtelijk betrokkenen intensief met elkaar overlegden ontstond er meer begrip voor elkaars positie en ook een zekere mate van medeleven met de problemen waarmee de andere partij kampte:

De provincie zit natuurlijk ook in een spagaat. Ze wil het rijk tevreden stellen van wie ze wellicht wat centjes krijgt, maar ook de omgeving mee krijgen in dat proces. Het is makkelijk gezegd ze doen het verkeerd, maar hun positie is niet gemakkelijk.

Betrokkenen stuurden dan ook actief op relationele aspecten, zoals het afspreken van een bepaalde rolverdeling. Een LNV-DRZ-er vertelt:

Ik was, en daar was ik ook voor gevraagd, de man voor de kritische inhoudelijke vragen. Mijn collega was er voor het relationele aspect. Ik sprak eerst alleen met de man van de inhoud en die probeerde me dan iedere keer vanuit de inhoud te overtuigen van de goede dingen waarmee men bezig was in Limburg. Ik zag dan vaak de koppeling met rijksdoelen niet. Mijn collega er bij, daar iemand er bij en dan ging het gewoon beter.

3.5 Instituties

Van institutie-gebaseerd vertrouwen is sprake als actoren elkaar niet vertrouwen vanwege intermenselijke aspecten zoals affectie, maar omdat er vertrouwenwekkende structuren voor handen zijn. Er wordt ook wel gesproken van gewoonte-vertrouwen of passief vertrouwen (Edelenbos 2002). Vanwege het prille karakter van de reconstructie moeten instituties als routines, rollen en spelregels vaak nog ontdekt worden. Weliswaar legt de wet een aantal posities en verantwoordelijkheden vast, deze blijken onvoldoende uitgewerkt in concrete spelregels om vertrouwen te wekken.

Met name de rijksvertegenwoordigers hebben verschillende rollen in het reconstructieproces. De Minister van LNV was in 1997 initiatiefnemer van de reconstructie. LNV en VROM waren gedurende het proces vooral als kadersteller en adviseur actief. Bovendien is het rijk (beoogd) financier van de uitvoeringsprogramma's. Rond de goedkeuring hadden LNV en VROM een toetsende rol. En nu is er al weer sprake van een rolwisseling. Een betrokkene van LNV-DRZ vertelt:

Nu worden we faciliterend. Want die provincie moet nu die doelen waar gaan maken en nu zijn wij veel meer partner van de provincie en trekken we samen op. De Minister heeft geld op de begroting staan, wij zijn er bij gebaat dat daar ook goede dingen voor gaan gebeuren.

Opvallend is dat er weinig communicatie is over deze rolwisselingen. Voor sommige rijksbetrokkenen mogen ze volstrekt logisch zijn – ze vloeien immers voort uit de wet – daarmee worden ze nog niet altijd begrepen en geaccepteerd door de buitenwacht getuige het volgende citaat:

Je kunt wel zeggen ik ben adviseur, maar daarmee wordt je nog niet gezien als adviseur.

Ook zitten er inherente spanningen tussen rollen. Zo moet de combinatie adviseur – toetsers het bij een geïnterviewde van LNV-DRZ ontgelden:

Het probleem ontstaat meteen al doordat we ons in de beginfase hebben gedwongen in de rol van adviseur. Sterker nog, we hebben dat wettelijk zo geregeld. En het bekende van een adviseur is dat je zijn advies kan aanhoren, kan overnemen maar ook naast je neer kunt leggen. En dat laatste is in Limburg vele malen gebeurd. Met dat adviseurschap stel je uit dat een aantal punten in een latere fase weer terugkomen. Een betere optie was geweest dat je er in een eerdere fase afscheid van had genomen en slechts toetser was geweest. Of meteen vanaf het begin toetser met fasegewijze goedkeuringsmomenten.

Een provinciaal geïnterviewde problematiseert de combinatie ook maar kiest voor een andere uitweg:

De rijksvertegenwoordigers zaten eigenlijk in een onmogelijke positie, wetende dat je uiteindelijk gaat toetsen, ook advies geven in de reconstructiecommissie. Ik vind dat ze op dat moment wat minder toetsend hadden moeten zijn en wat meer meegaand. Wij doen uiteindelijk hetzelfde in de streek.

Een andere combinatie die in de praktijk moeilijk ligt is die van toetser en financier. Bij de goedkeuring was het rijk toetser en keurde het gehele plan goed. In de onderhandeling rond de bestuursovereenkomst opereerde het rijk als financier en bleken er alleen middelen beschikbaar voor onderdelen van het uitvoeringsprogramma. Hoewel deze “knip” al in de wet wordt aangekondigd hadden de provinciale onderhandelingspartners toch moeite met de uitwerking ervan.

Toen we met de bestuursovereenkomst aan de gang gingen, had ik het gevoel, dat de spelregels en het speelveld gewijzigd werden en de wedstrijd opnieuw werd gespeeld. Je keurt eerst het plan integraal goed, alleen zeg je later op basis van een nieuw document dat het niet meer jouw probleem is, maar dat het andermans probleem is [en dat die het dus maar moet financieren]. Dat is een moment geweest waarop wij als provincie even zwaar hebben moeten slikken.

De spanningen tussen rollen komen voort uit de sturingsspagaat waarin het rijk en de provincies zich onder invloed van de trend naar multi-level en multi-actor governance bevinden. De sturingsspagaat houdt in dat overheden tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale (multi-level) en een verticale relatie (multi-actor). De verticale relatie is de traditionele, hiërarchische, relatie tussen overheidslagen: rijk - provincie, provincie - gemeente enzovoort. De horizontale relatie is de relatie tussen overheid en omgeving (lagere overheden, burger, bedrijven, belangengroepen) waarmee in samenwerking beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd (Kalders et al. 2004). In de reconstructie worden rijk en provincie, omdat ze willen voldoen aan de eisen uit de verticale én de horizontale relatie als het ware twee kanten uit getrokken en belanden in een spagaat. Een bijna natuurlijke neiging voor partijen in een dergelijke situatie is zich terugtrekken op het been van de vertrouwde, verticale instrumenten en hiërarchische relaties. Deze zogenaamde ‘verticale reflex’ is duidelijk zichtbaar rond de bestuursovereenkomst, zoals een geïnterviewde van LNV-DRZ verwoordt:

We zeggen wel dat we willen sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat, maar als de minister zich moet verantwoorden over zijn rijkscentjes dan zie je de tegenbeweging al ontstaan. En die

tegenbeweging moesten wij [LNV-DRZ] vormgeven in de onderhandeling met Limburg over de bestuursovereenkomst.

Dat hiermee geen werkelijke oplossing wordt geboden voor de sturingsspagaat mag duidelijk zijn. Sterker nog, als hierover niet goed wordt gecommuniceerd kan het vertrouwen er alleen maar door worden ondermijnd.

Recapitulerend: het is niet zozeer het ontbreken van spelregels dat wantrouwen wekt gedurende een groot deel van het proces, het is vooral de (vermeende) onderlinge strijdigheid van rollen en het gebrek aan communicatie over spelregels die verhinderen dat deze instituties bijdragen aan meer vertrouwen. Acceptatie van spelregels, rollen en de heersende sturingsspagaat in de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst bevorderen de verhoudingen dan ook aanzienlijk.

Contracten

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 kunnen contracten zowel bijdragen aan vertrouwen als een teken zijn van wantrouwen. Kijken we naar de bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie Limburg dan heeft dit contract primair een controlerende en zekerende functie in een risicovolle omgeving. De provincie zegt bepaalde prestaties toe en krijgt daarvoor in ruil de beschikking over rijksmiddelen. In halfjaarlijkse voortgangsoverleggen controleert het rijk of de afspraken gehaald worden. Het contract heeft echter wel degelijk óók een begeleidende functie. De intentie van rijksbetrokkenen is in ieder geval om niet alleen maar te controleren tijdens de voortgangsoverleggen, zoals een medewerker van LNV-DRZ verwoordt:

De voortgangsoverleggen zijn er niet alleen om elkaar de maat te nemen. We zien namelijk dat het voor de provincie nog een 'hell of a job' zal zijn om de afgesproken resultaten te boeken. Maar wij zijn zelf niet in staat om het te doen, we hebben die provincies en andere partners er hard bij nodig. Wij kunnen iets voor hen betekenen door hobbels die dan op tafel komen weg te nemen. Dat betekent dat we dus veel meer service- en partnergericht moeten opereren.

Als deze intentie praktijk wordt komt de bestuursovereenkomst veel meer in het licht te staan van de ontstane vertrouwensrelatie.

3.5.1 Strategieën

De door de literatuur gesuggereerde strategieën om vertrouwen te bevorderen worden in meer en mindere mate toegepast in de relatie tussen rijk en provincie Limburg. Zo kunnen de ambtelijke onderhandelaars van rijk en provincie bij de bestuursovereenkomst gezien worden als grenswachters. Zij hadden de specifieke opdracht om contact met andere organisaties en onderdelen binnen de eigen organisatie te onderhouden en de bestuursovereenkomst tot stand te brengen. Formeel heeft DRZ als LNV-beleidsdirectie een intermediare rol in het reconstructiedossier. Zij signaleert problemen bij de uitvoering van het rijksbeleid en legt deze op het bordje van de betreffende beleidsdirectie in Den Haag. Andersom

vertolkt zij het Haagse beleid in de regio en denkt mee bij de uitvoering ervan door de provincie. Haar positie binnen LNV is sinds de reorganisatie in 2004 bovendien aanzienlijk versterkt. Er zijn directe lijnen naar de DG en de Minister en de directie heeft een duidelijker onderhandelingsmandaat dan in het verleden.

Onafhankelijke procesbegeleiding is een strategie die niet is toegepast in de interactie tussen rijk en provincie. Wel zijn de spelregels die de omgang reguleren en posities, verantwoordelijkheden en rollen definiëren steeds duidelijker geworden in de loop van het proces. Toch zijn deze nauwelijks onderwerp van gesprek geweest, ze ontstonden meestal werkende weg. Door deze spelregels van tijd tot tijd expliciet te benoemen en met elkaar te bespreken valt waarschijnlijk winst te behalen. Het luisteren en begrip tonen voor de belangen, posities en perspectieven van de ander is met name in de onderhandelingen rond de bestuursovereenkomst door betrokkenen bewust toegepast en heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het succes.

Maar er zijn nog andere strategieën die goed hebben gewerkt voor de onderlinge relatie. Zoals al eerder is genoemd heeft de frequente interactie in een kleine groep rond de bestuursovereenkomst positief uitgedrukt. Ook het opvoeren van de tijdsdruk droeg sterk bij aan het uiteindelijke resultaat. Bestuurders van rijk en provincie spraken zich uit voor het binnen een termijn van slechts een paar maanden tot stand komen van de bestuursovereenkomst zodat de uitvoering snel kon beginnen. Ook de Limburgse achterban zorgde voor de nodige politieke druk om tot resultaat te komen. Vertragingstactieken kregen hierdoor geen kans en betrokkenen werden gedwongen zich resultaatgericht op te stellen. Wat hieraan ook bijdroeg was de afspraak dat als de ambtelijke onderhandelaars er niet uit kwamen het overleg snel op bestuurlijk niveau werd getild. Op deze wijze werd de daadkracht van bestuurders gekoppeld aan de gedegenheid van de ambtenaren.

4 Discussie

De relatie tussen rijk en provincie Limburg in de reconstructie maakt een opmerkelijke ontwikkeling door: van hoofdzakelijk vermijding en strijd naar samenwerking. Betrokkenen van rijk en provincie zijn tevreden met het tot nu toe bereikte resultaat. Maar zijn we er daarmee? Volgens geïnterviewden is in de toekomst wederzijds commitment van rijk en provincie noodzakelijk om van de reconstructie een succes te maken. Hiervan is nu nog onvoldoende sprake. Voordat we ingaan op de discussie onder geïnterviewden en deelnemers aan het groepsgesprek over het belang van wederzijds commitment voor de toekomstige relatie lopen we eerst de belangrijkste leerervaringen langs op basis van de voorgaande analyse van het Limburgse reconstructieproces en de confrontatie met wetenschappelijke inzichten. Het hoofdstuk sluit af met een terugblik op het onderzoek, de waarde voor de praktijk en mogelijke vervolgstappen.

4.1 Leerervaringen op een rij

Bronnen van vertrouwen die in ieder geval bijdroegen aan de verbetering van de relatie tussen rijk en provincie in de Limburgse reconstructie waren:

- toenemend inzicht in de verwachte winsten van samenwerking;
- groeiende genegenheid tussen onderhandelingspartners (affectie);
- het bestaan van spelregels en overlegstructuren (instituties).

Ook pasten de onderhandelingspartners strategieën toe die goed uitpakten. De belangrijkste waren:

- het opvoeren van de tijdsdruk in de eindfase van de onderhandeling;
- de aangebrachte wisselwerking tussen bestuurlijk en ambtelijk niveau;
- de afbakening van het speelveld en acceptatie van elkaars randvoorwaarden;
- het luisteren en begrip tonen voor elkaars belangen en inzichten.

Willen rijk en provincie naar een duurzame partnerschap in gebiedsgericht beleid dan moeten de genoemde bronnen van vertrouwen en strategieën actiever en bewuster worden benut en toegepast. De meeste aandacht van betrokkenen gaat tot nu toe uit naar de inhoudelijke en procedurele aspecten van het beleidsproces. Het Limburgse reconstructieproces geldt als positief voorbeeld van hoe procesmatige ingrepen effect sorteren, niet alleen voor verbetering van de onderlinge verstandhouding maar ook voor het inhoudelijke resultaat. Toch bleven ook hier potentiële bronnen van vertrouwen en strategieën onderbenut. Het zijn:

- het uitwisselen van beelden en verwachtingen van de onderlinge sturingsrelatie of van de reconstructie om tot een gedeelde visie te komen;

- het uitdragen van positieve ervaringen met samenwerking (zoals in dit onderzoeksproject uiteindelijk wel is gebeurd);
- het agenderen en expliciteren van spelregels en rollen in overlegsituaties.

Vaak is het lastig voor direct betrokkenen zelf om middels dergelijke strategieën in te breken in gevestigde interactiepatronen en relaties, zeker als de spanningen oplopen. In dergelijke situaties kan onafhankelijke procesbegeleiding de inzet van deze strategieën ondersteunen of faciliteren.

Daarnaast is het van belang te erkennen dat het opbouwen van vertrouwen een gradueel proces is. Vertrouwen groeit langzaam maar zeker, maar vraagt ook continu onderhoud, ieder proces opnieuw. Limburg is inmiddels begonnen met de uitvoering van haar reconstructieplan. Nieuwe uitdagingen en kansen doen zich voor, zeker ook in de relatie met het rijk. Geïnterviewden wijzen erop dat voor een goede uitvoering meer wederzijds commitment van rijk en provincie nodig is.

4.2 Het belang van wederzijds commitment

Een belangrijke discussiethema voor de toekomstige relatie tussen rijk en provincie dat uit de interviews komt en wordt bevestigd in het groepsgesprek is: **hoe krijgen we wederzijds commitment bij de reconstructie, in een context waarin het rijk meer gaat sturen op afstand en de provincie focust op de uitvoering in de streek?** Hoewel alle geïnterviewden wederzijds commitment een belangrijk thema vinden voor de toekomst, zijn er verschillende opvattingen over. Een geïnterviewde van LNV-DRZ vindt bijvoorbeeld dat het rijk meer moet loslaten en dat daardoor de frequentie van de interactie tussen rijk en provincie in de toekomst sterk omlaag kan.

Als je straks het ILG hebt dan hoef je niet meer om de drie maanden met die gedeputeerde om tafel, maar kun je volstaan met een jaarlijkse voortgangsrapportage. Dus hup even de thermometer er in en 'that's it'.

Hoewel de Limburgse geïnterviewden niet zitten te wachten op overmatige bemoeienis van het rijk, stuit deze voorstelling van zaken hen tegen de borst, getuige de volgende citaten:

Op afstand en lala zeggen, wie garandeert mij dat dat commitment is? Ik zou het dan ook niet erg vinden als het rijk een toetsende rol hield.

Wij willen een regulier ambtelijk overleg iedere twee maanden met LNV-DRZ, zodat ze het verhaal achter de uitvoering kennen en LNV-Directie Platteland en de minister daarover kunnen informeren. Maar kan LNV-DRZ dat waarmaken?

De Limburgse geïnterviewden vullen wederzijds commitment dus in als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en provincie voor de uitvoering van de reconstructie, met daaronder verschillende taken en rollen voor rijks- en provinciale

partners. Deze betekenis overheerst ook tijdens het groepsgesprek. De deelnemers komen echter tot de conclusie dat nog niet alle betrokkenen denken in termen van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Ook wordt er volgens hen te weinig gecommuniceerd, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, over elkaars verwachtingen van de toekomstige relatie. Het is daarbij belangrijk dat zowel rijk en provincie zich kwetsbaar opstellen en hulp van elkaar accepteren. Zo geeft een LNV-er aan de provincie hard nodig te hebben in gebiedsgericht plattelandsbeleid wegens haar daadkracht en het democratisch gehalte van haar bestuur. Het zijn zaken waarin het rijk veel minder goed is. Andersom verwacht hij echter ook dat de provincie realistische ambities heeft en vertelt wanneer er tegenslagen zijn: “Dan pas kan het rijk behulpzaam zijn.”

VROM-betrokkenen brengen naar voren dat voor wederzijds commitment ook gezamenlijke visievorming nodig is. Of, als een gedeeld beeld van het landelijk gebied niet mogelijk blijkt, moet er nagedacht worden over een oplossing voor het ontbreken van deze bron van vertrouwen.

Limburgse geïnterviewden benadrukken dat wederzijds commitment niet alleen betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering betekent maar ook bemoeienis van de provincie bij de beleidsontwikkeling. De sterke scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering die wordt gepropageerd in de Agenda Vitaal Platteland en het komende Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), wordt door hen betwist:

We willen aan de voorkant van de beleidsontwikkeling een prominente rol blijven vervullen in de toekomst. Je wilt gewoon meekoken, zonder iemands positie daarbij aan te tasten. Meesturen in processen die kaderstellend zijn voor de uitvoering behoort ook tot de regie van de provincie. En als het dan anders uitpakt moet je ook zeggen, we hebben gespeeld maar we moeten een afwijkende uitkomst ook loyaal accepteren.

Zij maken zich tenslotte zorgen over de verankering van het gedachtegoed van de reconstructie, zowel binnen de eigen organisatie als bij het rijk. Direct betrokkenen kunnen wel goede relaties onderhouden en verantwoordelijkheden delen, wil de samenwerking duurzaam zijn dan moeten ook de diverse achterbannen mee in dit proces.

Vooralsnog leiden de verschillende invalshoeken bij wederzijds commitment van geïnterviewden en deelnemers aan het groepsgesprek niet tot een eenduidige conclusie. Wel is met het delen ervan een belangrijke stap gezet op weg naar een gemeenschappelijk perspectief op de toekomstige relatie tussen rijk en provincie in gebiedsgericht beleid en wat daarbij komt kijken.

4.3 Vooruitblik

Rijks- en provinciale betrokkenen bij de reconstructie Noord- en Midden-Limburg gunden ons en elkaar een kijkje in de keuken van het reconstructieproces en de onderlinge relaties. Alleen door hun grote openheid en wil tot zelfreflectie was het

mogelijk op bovenstaande wijze verslag te doen van hun leerervaringen. Een verhaal dat behalve voor hen hopelijk ook herkenbaar is en inspiratie biedt voor andere provincies en rijksbetrokkenen. De leerervaringen zijn tijdens een groepsgesprek met geïnterviewden in ieder geval al met elkaar gedeeld, verder uitgewerkt en omgezet in nieuwe handelingsperspectieven. Deze voorgenomen handelingen zijn zeer persoonlijk, daarom is er hier geen gedetailleerd verslag van gedaan. Hoofdpijn in het handelingsperspectief is dat betrokkenen in de toekomst meer met elkaar willen en moeten communiceren over en reflecteren op verwachtingen van ieders verantwoordelijkheden, rollen en spelregels in de reconstructie en vervolgprocessen als het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit kan in reguliere overleggen zoals het ambtelijke Management Overleg Reconstructie (MOR), het halfjaarlijkse Bestuurlijk Overleg Reconstructie en de voortgangsoverleggen tussen het rijk en de individuele provincies. Soms ook zullen er aparte gelegenheden voor moeten worden gecreëerd. In het licht van de ontwikkeling naar multi-level governance zal daarbij een verbreding van deelnemende actoren moeten worden nagestreefd. Niet alleen andere provincies zijn relevante gesprekspartners, ook gemeenten, waterschappen en maatschappelijke actoren spelen een belangrijke rol in de beleidsvoering voor het landelijk gebied en maken deel uit van het vertrouwensvraagstuk. De opgedane leerervaringen over de relatie tussen rijk en provincie in de Limburgs reconstructie moeten daarom vooral gezien worden als onderdeel van een voortgaande ontdekkingsstocht naar nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen.

Literatuur

- Balduk, C. (2004) *De Betrouwbare Overheid. Maatschappelijk vertrouwen in de overheid.* Wageningen.
- Boonstra, F. (2004) *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsonwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland.* Assen.
- Boonstra, F.G. & J. van den Berg (2005) *Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgerichte processen.* Alterra-rapport. Wageningen.
- Bradach, J.L. & Eccles, R.G. (1989) Price, authority and trust. From ideal types of plural forms. In: *Annual Review of Sociology*, 1989 (15), 97-118.
- Edelenbos, J. (2002) Vertrouwen in interorganisationele samenwerking. In: *Bestuurswetenschappen*, 2002 (4), 298-322.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again.* Cambridge.
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner. Encouraging participatory planning processes.* Cambridge, Massachusetts.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving (Oratie).* Amsterdam.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (2003) Introduction. In: M. A. Hajer & H. Wagenaar (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society.* Cambridge.
- Kalders, P., Van Erp, J. & Peters, K. (2004) Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. In: *Bestuurskunde* 13(8), 338-346.
- Klijn, E-H. & Teisman, G. R. (2000) Governing public-private partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. In: P. Osborn (ed.) *Public-private partnerships. Theory and practice in international perspective*, 165-186. London.
- Lave, J., & Wenger, E. (1991) *Situated learning. Legitimate Peripheral Participation.* Cambridge.
- Lewicki, R.J. & Bunker, B.B. (1996) Developing and maintaining trust in work relationships. In: R.M. Kramer & T.R. Tyler (eds.) *Trust in organizations.* London.
- Mayntz, R. (1999) Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. In: *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 2-12.

- Mazey, S. & Richardson, J. (1996) EU policy making. A garbage can or an anticipatory and consensual policy style? In: Y. Meny, P. Muller & J.-L. Quermonne (red.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies* (pp. 41-58). London/New York.
- Ministerie van LNV (2004) *Agenda voor een Vitaal Platteland. Visie en Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004*. Den Haag.
- Noorderhaven, N.G. (1998) *Twijfel en vertrouwen* (Oratie). Tilburg.
- Süsskind, L. & Cruikshank, J. (1987) Breaking the impasse. *Consensual approaches to resolving public disputes*. New York.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/ Meppel.
- Twist, M. J. W. van (2002). *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen* (Oratie) Utrecht.
- Woolthuis, R.K. (1999) *Sleeping with the enemy. Trust, dependence and contract in interorganisational relationships*. Enschede.
- Yin, R.K. (1994). *Casestudy research: design and methods*. Thousand Oaks.
- Zouwen, M. van der & Tatenhove, J.P.M. van (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Wageningen.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

H. Wierenga (LNV/Directie Platteland)
P. van Tilburg (LNV/Directie Platteland)
T. Deij (LNV/Directie Regionale Zaken)
W. van Zandbrink (LNV/Directie Regionale Zaken)
J. Matijssen (LNV/Directie Regionale Zaken)
R. Bets (LNV/Directie Regionale Zaken)
J. Roels (VROM/Directoraat-Generaal Milieu)
H. van Dam (VROM/Directoraat-Generaal Ruimte)
T. Balnikker (VROM/Directoraat-Generaal Milieu)
G. Driessen (Provincie Limburg)
L. Vroomen (Provincie Limburg)
R. Schoufs (Provincie Limburg)
T. Meijvogel (Provincie Limburg)