

# **Een zoektocht naar een passende bestuursstijl van de provincie**

## **De provinciale bestuursrol in het besluitvormingsproces over de Westerschelde Container Terminal**

Scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Naam:	Joël Geurts
Studentnummer:	270141
Afstudeerbegeleiders:	dr. H.H.F.M. Daemen prof. dr. A.B. Ringeling
Datum:	augustus 2004

## Voorwoord

Na drie jaar zit het er voor mij weer op. Deze scriptie vormt de afronding van de avondopleiding Bestuurskunde, afstudeerrichting Beleid en Politiek, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met een juridische opleiding als achtergrond, ben ik in deze studie tot de ontdekking gekomen dat er buiten de juridische invalshoek verschillende manieren zijn om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het zogenaamde 'kwadrant' van invalshoeken, door de heer Ringeling uiteen gezet tijdens het college Grondslagen van Beleid, is me sterk bijgebleven.

Mede door mijn huidige werkzaamheden bij de provincie Zeeland heeft de positie en rol van de provincie in het Nederlandse openbaar bestuur een grote mate van mijn belangstelling genoten. De afgelopen jaren is veel en kritisch gekeken naar de rol en de werkwijze van de provincies. De provincies zijn bedolven onder rapporten en nota's over het functioneren van deze bestuurslaag. Het jongste rapport afkomstig van het Interprovinciaal Overleg dateert uit 2002 en is getiteld "*Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*". Al deze rapporten en nota's hebben één ding gemeen: ze spreken allemaal over het vinden van aansluiting bij de samenleving. De wijze waarop deze aansluiting tot stand moet worden gebracht, is voortdurend onderwerp van discussie. Zo ook in deze scriptie. In deze scriptie staat de zoektocht naar een passende bestuursstijl van de provincie in de hedendaagse complexe bestuurspraktijk centraal. Specifiek wordt hiertoe een nadere analyse verricht naar de bestuursrol van de provincie Zeeland in het besluitvormingsproces over de Westerschelde Container Terminal.

Op deze plaats wil ik een woord van dank richten aan een aantal personen die bij de totstandkoming van deze scriptie een belangrijke rol hebben gespeeld. Allereerst de heer Daemen, door zijn ondersteuning en opmerkingen was het mogelijk deze scriptie te schrijven. Voorts wil ik de heer Ringeling bedanken voor het feit dat hij zitting wilde nemen in de Examencommissie. Daarnaast wil ik een groot aantal medewerkers van de provincie Zeeland bedanken, die mij in staat hebben gesteld deze scriptie te schrijven. Hun steun en interesse is voor mij een belangrijke stimulans geweest om deze scriptie tot een goed einde te brengen.

Tenslotte wil ik Susanne bedanken. Niet alleen voor haar geduld en mentale ondersteuning, maar ook voor haar kritische opmerkingen. Gelukkig is nu de tijd voorbij dat tentamens en het schrijven van deze scriptie voorrang kregen; het wordt nu tijd voor andere dingen.

Joël Geurts  
Middelburg, augustus 2004

## Samenvatting

Zowel de nationale- als de decentrale overheden in Nederland worstelen de laatste jaren met het vraagstuk op welke bestuurlijke schaal maatschappelijke problemen het best kunnen worden opgelost. Als gevolg hiervan is jarenlang zonder veel succes geprobeerd tot een nieuwe indeling van het Huis van Thorbecke te komen, die het zogenaamde ‘regionale gat’ zou moeten vullen. Het stelsel van het binnenlands bestuur in Nederland is hierdoor in grote mate nog steeds te beschouwen als een redelijk strakke en eenvoudige structuur van drie bestuurslagen: rijksoverheid, provincies en gemeenten. Op enkele punten is deze structuur in de loop van de jaren doorbroken.

Binnen het stelsel van binnenlands bestuur neemt de provincie een voorname plaats in. De hoofdfunctie van de provincie binnen het stelsel van de Nederlandse eenheidsstaat kan het best omschreven worden als *verticale en horizontale integratie* van bestuur en beleid. De provincie kan gegeven de omstandigheden geen integraal regiobestuur zijn, maar heeft tot taak een integrerend regiobestuur te zijn. De provincie brengt tussen de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke regio’s dwarsverbanden aan, brengt betrokken partijen en beleidskaders bijeen, smeedt coalities rondom strategische vraagstukken en reikt integratiekaders aan door middel van visie-ontwikkeling op de diverse beleidsterreinen. Als de provincie hierin slaagt, wordt zij ook wel aangeduid als het “*bestuurlijk kraakbeen*” van ons bestuurlijk bestel.

### *Bestuurlijk kraakbeen*

De wijze waarop de provincie het bestuurlijk kraakbeen binnen ons bestuurlijk bestel kan worden, staat in deze scriptie centraal. Met name wordt aandacht besteed aan het sturingsvraagstuk van provincies binnen een steeds complexer wordende samenleving.

De mogelijkheden van de provincie om centraal sturing te geven aan beleidsontwikkelingen nemen steeds meer af. In de afgelopen decennia lijkt de provincie bij de realisering van haar beleidsdoelstellingen ook afhankelijker te zijn geworden van haar omringende partijen. Op veel terreinen is geen van de partijen nog in staat om op eigen kracht de eigen doelstellingen te realiseren, omdat de daarvoor benodigde middelen geheel of gedeeltelijk in handen zijn van andere partijen. Hierdoor worden partijen gedwongen om gezamenlijk aan een oplossing te werken. Dit kan de vorm aannemen van een samenwerkingsverband, een gezamenlijk project, een compromis, of een overeenkomst.

Men kan stellen dat de erkenning van het tekort aan mogelijkheden en middelen van de provincie, in het bijzonder tot uiting komend in complexe besluitvormingsprocessen, heeft geleid tot een andere positionering van provincies. In complexe besluitvormingsprocessen als die van de ruimtelijke ordening, wordt de provincie gezien als één van de actoren in een geheel van elkaar beïnvloedende partijen. Zo ontstaan horizontale netwerken, waarin macht wordt gefragmenteerd en de provincie geen exclusief machtsmonopolie meer heeft. De provincie is één van de vele deelnemers in een beleidsspel, maar wel een bijzondere.

Op dit moment neemt de provincie in de optiek van de burger in ons bestuurlijk bestel een onzichtbare positie in. De provincie bestaat, behalve in naam, voor de burger nauwelijks. Dit gegeven uit zich in de dalende vierjaarlijkse opkomst bij de provinciale statenverkiezingen. Aan de andere kant wordt voor het oplossen van maatschappelijke problemen die de regionale en bovenregionale schaal overstijgen, door de samenleving een dringend beroep op het provinciaal bestuur gedaan. De samenleving vraagt om een duidelijke rol van de provincie in

de regio: een slagvaardig en zichtbaar provinciaal bestuur. Van dat bestuur wordt visie op de toekomst verwacht, maar ook daadkracht en resultaatgerichtheid.

### *Andere bestuursstijl*

Beide ontwikkelingen, de toenemende maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie en de afnemende belangstelling van de burgers voor de provincie, stellen volgens het Interprovinciaal Overleg de provincies de komende jaren voor een aantal indringende opgaven. Volgens het IPO dienen de provincies in die context meer actief en minder afwachtend te zijn en meer besluitvaardig en slagvaardig dan beschouwend en bemiddelend op te treden. Ook dienen de provincies meer gericht op samenwerking en resultaat te zijn dan als hindermacht en toezichthouder, en beter herkenbaar voor burgers dan een anoniem orgaan op afstand. Dit vereist vooral een andere *bestuursstijl*, een grotere herkenbaarheid voor de burgers en andere bestuurlijke verhoudingen en instrumenten.

Het profiel van de moderne provincies is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) in 2002 neergezet in het rapport “*Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*”. Als we dit rapport en ook andere recente notities, toespraken en beleidsnota’s die vanuit de provincie verschijnen mogen geloven, moet de provincie een ruimer takenpakket (meer juridische instrumenten om beleid af te dwingen) krijgen en meer financiële armslag. Zij moet zich ontwikkelen tot regisseur, bestuurlijke partner, controleur, bemiddelaar, opdrachtgever, intermediair, probleemoplosser en ondernemer. Zij moet samenhang tussen stedelijke en landelijke vernieuwing bevorderen, de wettelijke plicht krijgen om regiovisies op terreinen als onderwijs, scholing en arbeidsmarkt te ontwikkelen, verantwoordelijkheid krijgen voor het regionaal verkeer- en vervoerbeleid, en via sectorwetgeving meer bestuursinstrumenten krijgen. Tegelijkertijd stelt het IPO dat ook de rijksoverheid de positie van het provinciaal bestuur zou moeten versterken door een heroriëntatie op de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden en door de provincies consequent als *opdrachtnemer* in de uitvoering van het regionale en bovenregionale beleid te betrekken.

In haar werkwijze moet de provincie aldus zelfbewust, besluitvaardig, ondernemend, daadkrachtig, actief en interactief, bindend en verbindend, integraal en sectoraal te werk gaan, vanuit een veelheid aan belangen, invalshoeken en beleidssectoren.

In deze scriptie is nagegaan in hoeverre de door het IPO verwoorde bestuursstijl als passend kan worden beschouwd voor de hedendaagse bestuurspraktijk. In het bemachtigen en behartigen van te veel bevoegdheden en taken, die bovendien soms onderling tegenstrijdig zijn en niet passen bij de nog wel formeel aan provincies toebedeelde taken, kunnen een aantal (ongewenste) effecten en implicaties met zich meebrengen. Deze effecten zijn in deze scriptie verkend aan de hand van de volgende probleemstelling: *Wat zijn de effecten van de veranderde inzichten omtrent de rol en bestuursstijl van de provincie voor de positie van de provincie?*

### *Ontwikkelingen op het terrein van overheidssturing in het Nederlandse openbaar bestuur*

De effecten zijn in deze scriptie nader in kaart gebracht aan de hand van een theoretische verkenning van de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben afgespeeld op het terrein van overheidssturing in het Nederlandse openbaar bestuur. Op dit terrein hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. Traditionele, verticale verhoudingen zijn aan erosie onderhevig. De overheid is niet langer de centrale actor, maar veeleer een partner die samen met andere actoren publieke bevoegdheden vormgeeft en uitoefent.

In de literatuur duidt men die ontwikkelingen aan met de term horizontalisering van bestuur, of varianten daarop zoals, een verschuiving van *verticaal* naar *horizontaal* bestuur en horizontalisering van invloedsuitoefening en verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast spreekt men van een overgang van bevel naar onderhandeling, het ontstaan van netwerken voor bestuur en beleid, de verplaatsing van de politiek, en een ontwikkeling van *government* naar *governance*.

Ook de provincies hebben op die veranderingen geanticipeerd. Zo is de rol van de provincies vanaf de jaren zeventig sterk van karakter veranderd. De provincie is zich sterker gaan profileren op de *grondgebonden materies* (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu) dan op de *persoonsgebonden materies* (welzijn, bejaardenbeleid, jeugdhulpverlening en dergelijke). Vooral de laatste vijf tot tien jaar is de provincie als autonome bestuurlijke autoriteit met eigen beleidsverantwoordelijkheden sterker in beeld gekomen. De belangrijkste reden hiervoor is het toegenomen bovenlokale karakter van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vragen een bovenlokale aanpak en oplossing en dus een bovenlokale bestuursautoriteit met een eigen democratische legitimatie. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie.

De grotere bestuursverantwoordelijkheid van de provincie, de ontwikkeling binnen het openbaar bestuur van *government* naar *governance* en het reeds geschetste maatschappelijke dilemma waarmee provincies kampen, vereisen zo stelt het IPO een verandering in bestuurscultuur van de provincie. Zelfbewust, besluitvaardig en slagvaardig optredend, in plaats van beschouwend en bemiddelend zal de provincie moeten handelen. Meer gericht op samenwerking dan op toezichthouden op afstand. Daarnaast dienen de provincies hun zichtbaarheid en herkenbaarheid te vergroten en de band met burgers en organisaties te verbeteren.

Uit de rapporten van het IPO valt op te maken dat waar in 1994 nog wordt gesproken van de provinciale rol van *scheppend regisseur* deze in 2000 deels vervangen wordt door die van de *producerende provinciale rol*. Volgens het IPO nopen nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen tot aanpassing van de provinciale rol en inzet. De rol van scheppend regisseur is in de loop van de jaren te weinig tot ontwikkeling gekomen. Daarnaast komt men tot het besef dat alleen de rol van 'regisseur' te weinig zoden aan de dijk zet, vandaar het pleidooi voor een 'producerende provinciale rol'. Deze benadering sluit in feite aan bij de pleidooien uit het rapport *Op schaal gewogen* (IPO 2002) voor een sterkere provinciale rol in de regio: het *opdrachtgever- en opdrachtnemerschap*.

### *Sturingsmogelijkheden (bestuursstijlen) van de provincie*

In deze scriptie is het sturingsvraagstuk van de provincie nader verkend, evenals de wijze waarop de provincie binnen dit vraagstuk de verandering in bestuurscultuur te weeg kan brengen en vooral haar eigen rol en positie hierin vorm kan geven. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van het door Hupe en Klijn ontworpen theoretisch kader van bestuursparadigmata. Deze analyse heeft het volgende beeld opgeleverd.

Provinciale organisaties bestaan niet in een isolement, maar maken altijd deel uit van een maatschappelijke context. De maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren. In die maatschappelijke context werken zowel de provinciale politieke gezagsdragers als de ambtenaren onder een handelingsimperatief. Voortdurend staan zij voor de vraag wat gegeven de omstandigheden als een passende bestuursstijl kan worden beschouwd.

Aan de hand van het theoretisch kader heb ik geconstateerd dat er drie prescriptieve modellen (bestuursparadigma's) van beleidsvoering zijn: het Directie- (hiërarchie), het Inspectie- (markt) en het Voorzittersmodel (politiek-maatschappelijk). Aan de hand van deze bestuursparadigma's wordt in deze scriptie nagegaan in welke context en onder welke omstandigheden beleidsvoering dient plaats te vinden. Hierbij heb ik getracht duidelijk in beeld te krijgen in hoeverre de sturingsambities van de provincie en de mate van afhankelijkheid van de provincie van andere actoren een rol speelt in het bepalen van de meest passende wijze van beleidsvoering. Op grond hiervan is grofweg het volgende vastgesteld.

Bij een redelijke mate van onafhankelijkheid van andere actoren en geringe sturingsambities van de provincie kan de stijl van 'overlaten' als passend worden beschouwd: het *markt-bestuursparadigma*. Is er echter sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en zijn bovendien de sturingsambities van de provincie hoog, dan is het *politiek-maatschappelijk* bestuursparadigma (vergelijk de regierol van de provincie) passend. Zijn de sturingsambities van de provincie hoog, maar is de provincie hierbij niet zo zeer afhankelijk van de medewerking van andere actoren, dan kan het *hiërarchisch* bestuursparadigma, resulterend in 'opleggen en uitleggen' als passend worden geacht.

### *Bestuursstijlen Interprovinciaal Overleg en bestuurparadigma's*

De door het IPO in het rapport *Op Schaal gewogen* geformuleerde bestuursstijlen (rollen) zijn in deze scriptie vervat in het theoretisch kader van bestuurparadigma's. Dit is niet eenvoudig geweest, omdat deze rollen niet eensluidend te verwerken zijn in de drie bestuursparadigma's. Zo stelt het IPO dat bij de realisering van ruimtelijke voorzieningen van regionale aard het *opdrachtgeverschap* beter moet worden georganiseerd. De provincie moet niet alleen eindverantwoordelijk worden voor de ontwikkeling van de beleidsvisies, ze zou ook over meer juridische- en financiële middelen moeten beschikken om er voor te zorgen dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd. In feite pleit het IPO hiermee voor een bestuursstijl van hiërarchie (klassieke sturingsfilosofie) om besluitvormingsprocessen beter te laten verlopen. Aan de andere kant kan het opdrachtgeverschap ook in het Inspectiemodel worden ondergebracht, als degene die van begin tot eind de kaders stelt en hierop toezicht houdt. Het opdrachtgeverschap wordt namelijk voorgesteld als een strategische activiteit van de provincie, waarvan de uitvoering (implementatie) aan gemeenten kan worden overgelaten. Om die reden wordt de rol van *opdrachtgever* zowel in het Directie- als in het Inspectiemodel ondergebracht.

De rol van *opdrachtnemer* wordt in het Directiemodel ondergebracht. De provincie wordt in dat verband gezien als de door het rijk opgedragen uitvoerder van het regionale en bovenregionale beleid. De overige rollen kunnen ondergebracht worden onder het Voorzittersmodel. Hieronder valt bijvoorbeeld de rol van regisseur. Schematisch zijn de door het IPO verwoorde rollen als volgt onder te brengen in de drie bestuursparadigma's.

Bestuursparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
Type overheidssturing	I Directiemodel	II Inspectiemodel	III Voorzittersmodel
IPO-dimensies	Top-down sturing Bevoegd gezag Opdrachtgever Opdrachtnemer	Controleur (toezichthouder) Opdrachtgever	Regisseur Bestuurlijke partner Bemiddelaar Intermediair

## Empirisch onderzoek

De via theoretisch inzicht vergaarde informatie is empirisch onderzocht in de casus van de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT) in de provincie Zeeland. In de oorspronkelijke plannen was Zeeland Seaports, de beheerder van de Zeeuwse zeehavengebieden, waar de provincie Zeeland voor vijftig procent aandeelhouder van is, voornemens een containerterminal in het haven- en industriegebied van Vlissingen-Oost aan te leggen. Uitgangspunt was een terminal voor containeroverslag te realiseren met een kadelenkte van 2650 meter en een breedte van 500 meter. Daartoe zou 41 hectare bestaand industrieterrein worden benut en 141 hectare land worden aangewonnen.

De gevolgen van de vestiging van de containerterminal zouden voor de Zeeuwse situatie zowel positief als negatief kunnen uitpakken. Zo zou een flinke impuls aan de Zeeuwse economie gegeven kunnen worden, waarmee vooral de werkgelegenheid gediend zou zijn. Aan de andere kant zou een kostbaar natuurgebied verloren gaan en zou er overlast optreden voor de Zeeuwse woonkernen door toenemend vervoer per spoor en weg.

Om deze containerterminal mogelijk te maken was onder andere een herziening van het streekplan noodzakelijk. Dit is een typische provinciale aangelegenheid. Bij besluit van 4 oktober 2002 hebben Provinciale Staten van Zeeland ingestemd met de streekplanherziening. Door diverse belangengroepen en een overheidsinstantie is bij de Raad van State beroep aangetekend tegen de concrete beleidsbeslissing, die voortvloeide uit de streekplanherziening. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in juli 2003 de gevolgde werkwijze van het provinciaal bestuur afgekeurd.

Het belangrijkste doel van het empirisch onderzoek is om in beeld te brengen welke *bestuursstijl* door de provincie Zeeland (de 'onafhankelijke variabele') is gehanteerd en welke implicaties deze stijl van besturen met zich mee heeft gebracht (de 'afhankelijke variabele').

Het empirisch onderzoek bestaat uit een uitvoerig dossieronderzoek en interviews met de meest bij het proces betrokken actoren; zowel met bestuurders en politici als met ambtenaren, medewerkers en coördinatoren van maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen zijn interviews afgenomen.

### *Resultaat empirisch onderzoek*

Zoals vaak bij ingewikkelde besluitvormingsprocessen het geval is verloopt het besluitvormingsproces nooit lineair. In de meeste gevallen wordt dit veroorzaakt door de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, die pas veel later aan het licht komt. Dit is ook in deze casus het geval.

Beleidsprocessen zijn te kenschetsen als *complexe* interactieprocessen die bestaan uit samenhangende strategieën van verschillende actoren, die gericht zijn op het bereiken van een doel en uitwisseling van bronnen. Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat het vraagstuk van *complexiteit* door zowel Zeeland Seaports als de provincie is onderschat.

Het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT valt te typeren als een proces waarin zich rond verschillende beleidsthema's afzonderlijke netwerken vormen. Vier beleidsthema's hebben het besluitvormingsproces gedomineerd: de economisch toegevoegde waarde van de terminal, de achterlandproblematiek, de landschappelijke inpassing inclusief de daarbij behorende compenserende maatregelen, en de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal. Ieder beleidsthema had haar eigen dynamiek, tijdsinzicht en kende haar eigen

coalities. De rol en invloed van het maatschappelijk krachtenveld op deze beleidsthema's is van begin af aan onderschat en hiermee dus verkeerd ingeschat. Gedurende het traject heeft evenmin een wezenlijke bijstelling plaatsgevonden. De provinciale stijl van besturen in de vorm van 'opleggen en uitleggen' (hiërarchisch bestuursparadigma) is met de rol en invloed van het maatschappelijk krachtenveld niet in harmonie geweest.

Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat in de buitenwereld de provinciaal gevolgde bestuursstijl vooral bestempeld werd als *bestuurlijke arrogantie*. Deze houding werd in de buitenwereld ingegeven door een aantal aangelegenheden. Een van deze aangelegenheden was de houding van het dagelijks bestuur van de provincie Zeeland, waar het vermogen om te willen luisteren naar elkaars argumenten geen gemeengoed was. Ook was de beperkte openheid die werd betracht in de discussie over de Westerschelde Container Terminal hier debet aan.

Uit het uitgevoerde onderzoek past enige nuancering van de in de buitenwereld levende visie. Zo kunnen de pogingen tot samenwerking tussen de Zeeuwse Milieuorganisatie, Zeeland Seaports en de provincie worden beschouwd als een vorm van horizontalisering in de relatie tussen overheid en sameleving. Om uiteenlopende redenen is deze samenwerking op niets uitgelopen. Ook het door Zeeland Seaports in het leven roepen van een stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep om zodoende het besluitvormingsproces op een robuuste wijze te stroomlijnen, kan worden beschouwd als een vorm van horizontalisering van bestuur. De uitvoering heeft helaas te wensen overgelaten. Zo was het ontbreken van maatschappelijke organisaties in de projectgroep een gebrek in het besluitvormingsproces. Ook de invulling en uitvoering van de klankbordgroep liet te wensen over, waardoor van horizontalisering van bestuur in de praktijk weinig terecht kwam. Zo was de klankbordgroep onevenwichtig samengesteld door het ontbreken van belangrijke maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen (de Zuid-Bevelandse gemeenten). Daarnaast was de frequentie van samenkomst onvoldoende om van enige importantie te kunnen spreken. Zo is de achterlandproblematiek pas werkelijk opgepakt nadat de provincie een aparte werkgroep hiervoor in het leven heeft geroepen.

Hiermee staat vast dat het besluitvormingsproces niet geheel in overeenstemming is geweest met de vereisten van *good governance*. Geheel transparant en participatief kan het besluitvormingsproces niet genoemd worden.

Op grond van bovenstaande komt naar voren, dat er een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij de toegepaste provinciale bestuursstijl. De huidige praktijk van beleidsvorming is namelijk steeds minder het product van eenzijdige sturing door territoriale bestuursorganisaties, maar steeds meer het resultaat van beleidscoalities tussen overheden onderling en maatschappelijke organisaties (*horizontalisering van bestuur*). Provinciale sturing was, behoudens boven genoemde uitzonderingen, eenzijdig van aard. Zo was de focus van de provincie voornamelijk inhoudelijk georiënteerd. Het Milieueffectrapport, het Streekplan Zeeland en goede vervoercijfers werden als cruciale leidraad ervaren. Ditzelfde gold voor de adviezen van diverse nationale en provinciale commissies. Zo lang deze adviezen geen onheilspellend nieuws brachten, werd het ingezette traject vervolgd.

De provinciale stijl van besturen heeft er toe geleid, dat de rol en invloed van maatschappelijke organisaties is genegeerd. Als gevolg hiervan is geen gebruik gemaakt van de deskundigheid van deze organisaties. Ook is nooit een poging gewaagd om gezamenlijk tot overeenstemming te komen om te bepalen aan de hand van welke *feiten* en *onderzoeksmethoden* robuuste besluitvorming zou kunnen plaatsvinden.



Uit het onderzoek staat onomstotelijk vast dat de provincie Zeeland een belangrijk belang had in de aanleg van de terminal. Dit betrof de Zeeuwse werkgelegenheid en hiervan afgeleid het belang van de Zeeuwse havens. Gegeven het economisch belang van de initiatiefnemer, de hoge sturingsambities van de provincie, de wederzijdse afhankelijkheid van actoren en de complexiteit van het besluitvormingsproces ligt het voor de hand de provinciale bestuursstijl aan te passen aan die van het *politiek-maatschappelijk* bestuursparadigma. Het is de rol van de provincie in dit paradigma te verkennen aan de hand van welke feiten en onderzoeksmethoden robuuste besluitvorming zou kunnen plaatsvinden en om betrokkenen tot een gerichte bijdrage aan het resultaat te verlokken. Om deze gerichte bijdrage tot stand te brengen dient de door Zeeland Seaports ingestelde projectgroep qua samenstelling uitgebreid te worden, zodat ook belangrijke maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen in deze projectgroep vertegenwoordigd zijn. Voorts dient de frequentie van samenkomst van de klankbordgroep te worden verhoogd, zodat deze klankbordgroep enige bijdrage aan het besluitvormingsproces kan leveren.

## Conclusie

De visie van het Interprovinciaal Overleg over de bestuursstijl en rol van de provincie verwoord in het rapport *Op schaal gewogen* getuigt van een hoog ambitieniveau dat zich hoofdzakelijk afspeelt op een abstract denkniveau. Gezien de casus van de WCT is het maar de vraag of meer (of andere) juridische en financiële instrumenten een succesvoller resultaat ten gevolge zouden kunnen hebben. Ik deel die mening in de beschreven casus van de Westerschelde Container Terminal in ieder geval niet.

Daarnaast schuilt in het verkrijgen van ruimere financiële en juridische instrumenten het gevaar dat, net als in de casus van de WCT, de regierol wordt verwaarloosd. Of dat de provincie zogenaamd de regierol op zich neemt, maar zich daarbij autoritair en hiërarchisch gaat gedragen. Dit terwijl de *unique selling points* van de provincie kunnen worden aangeduid als: integreren, bemiddelen en coördineren.

De bestuursstijl van ‘opleggen en uitleggen’ (*hiërarchisch* bestuursparadigma) zou dus wel eens gemeengoed kunnen worden, met alle juridische implicaties tot gevolg. Deze implicaties kunnen de zichtbaarheid en herkenbaarheid als ook het imago van het provinciaal bestuur aantasten. Volgens het IPO wordt immers de zichtbaarheid of de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voornamelijk bepaald door de resultaten van provinciaal beleid en de mate waarin die herkenbaar zijn als resultaat van provinciale politiek en bestuur.

Het is dus maar de vraag of de door het IPO verwoorde bestuursstijl een stap voorwaarts inhoudt. Het lijkt er op dat het IPO bij een gebrek aan inzicht en creativiteit er niet uit komt en dan onmiddellijk een sterkere positie voor de provincie eist. De status-quo optie lijkt mij een reëel alternatief. Laat de provincie met de huidige sturingsinstrumenten haar eigen positie maar eens optimaliseren.

Daar komt bij dat de provincie ook niet in alle gevallen krachtdadig hoeft te opereren. Zij kan in een aantal gevallen juist haar kracht putten uit haar relatieve krachteloosheid. Doordat de provincie niet op alle terreinen sterke dwangmiddelen heeft, is zij gedwongen om anderen te verleiden. De provincie kan gemeenten en andere partners prikkelen en stimuleren om samen te werken. Een samenwerking die op deze manier ontstaat heeft veel meer waarde dan één die afgedwongen of opgelegd wordt.

Voorts blijkt dat de kracht van de provincies voornamelijk ligt op terreinen waar men gedwongen is samen te werken met andere partners, in plaats van op terreinen waar men actief zelf bepaalde projecten gaat ontwikkelen. Juist door samen te werken met bestuurlijke en maatschappelijke partners kunnen provincies bijzonder veel aan bestuurlijke kracht en relevantie winnen.

### **Aanbevelingen voor de toekomst**

In de Nota Ruimte die onlangs is verschenen, wordt een duidelijke keuze gemaakt voor *ontwikkelingsplanologie*, naast de traditionele toelatingsplanologie. Dit heeft onder meer gevolgen voor de positie van de provincie. Volgens deze nota moet de provincie zich veel ondernemender gaan opstellen en op regionaal niveau plannen gaan aansturen. Een andere *sturingsfilosofie* is aldus het gevolg. Niet alleen moeten plannen gemaakt worden, maar ze moeten ook worden gefinancierd en uitgevoerd. Provincies zullen zich meer als meedenkende partij en in specifieke situaties zelfs als participerende partij bij regionale ruimtelijke vraagstukken moeten profileren.

De discussie rond de Nota Ruimte past naadloos in de veranderde gedachtenvorming omtrent de rol van de provincie. Ook in deze discussie hebben provincies namelijk gepleit voor meer bevoegdheden en juridische mogelijkheden om hun regietaak adequater uit te kunnen voeren. Nu de rol van de provincie in het toekomstige ruimtelijke beleid alleen maar groter wordt, neemt die behoefte dan ook alleen maar toe. De Nota Ruimte onderkent dit. In het voorstel voor de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening valt de provincie bij het voeren van actief grondbeleid het voorkeursrecht ten deel. Daarnaast mogen ze bestemmingsplannen maken en een projectprocedure volgen.

Een te rigide uitvoering van ontwikkelingsplanologie kan er toe leiden dat de rol van de provincie als *gebiedsregisseur* wordt verwaarloosd. Zo zou er te snel naar het juridisch instrumentarium gegrepen kunnen worden om bepaalde doelen te realiseren. Ook in deze visie blijft mijn inziens overeind dat provincies veel kracht en bestuurlijke relevantie kunnen winnen door samen te werken met andere partners. Het is noodzakelijk dat de provincie partijen bij elkaar brengt, hen ertoe brengt buiten hun eigen referenties en belangen te kijken, een integrale aanpak van problemen stimuleert en actief op zoek gaat naar geldmiddelen.

Gezien de ervaringen in de praktijk kunnen provincies beter hun tijd besteden met het degelijk inrichten van hun rol als gebiedsregisseur dan hun tijd verknoeien met een roep om meer juridische en financiële middelen. Dit laatste brengt een adequate aanpak van de maatschappelijke problemen in de regio in het gevaar.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Samenvatting

<b>1. Inleiding en Probleemstelling</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Opbouw en leeswijzer	7
<b>2. Bestuursstijlen van de provincie: een theoretische verkenning</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 De wortels van het Nederlandse openbaar bestuur	10
2.2.1 De Republiek der Verenigde Nederlanden	10
2.2.2 De Bataafsche Republiek: opkomst eenheidsstaat	10
2.2.3 De groei en crisis van de verzorgingsstaat	11
2.2.4 De provinciale geschiedenis	12
2.2.5 Conclusie	13
2.3 Het Huis van Thorbecke	14
2.3.1 Het juridisch kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat	14
2.3.2 Thorbecke	15
2.3.3 Conclusie	16
2.4 Verticaal en horizontaal bestuur	16
2.4.1 Sturing in het algemeen	16
2.4.2 Verticaal en horizontaal bestuur: invalshoeken analyse	17
2.4.3 Verticaal bestuur	18
2.4.4 De klassieke optiek: nog actueel?	19
2.4.5 Conclusie	20
2.4.6 Horizontaal bestuur	21
2.4.7 Conclusie	24
2.5 Provinciaal bestuur	24
2.5.1 De provincie en haar meso-actoren	24
2.5.2 Eigen identiteit provincie	25
2.5.3 Het bestuursapparaat en de financiële middelen van de provincie	26
2.5.4 De provincie: sterke en zwakke kanten	26
2.5.5 Provinciaal bestuur in verandering	27
2.5.6 Bevoegdheden provincie	28
2.5.7 Conclusie	30
<b>3. Sturingsmogelijkheden van de provincie</b>	<b>32</b>
3.1 Inleiding	32
3.2 De overheid in complexe netwerken	32
3.2.1 Netwerken	32
3.2.2 Positionering overheid binnen netwerken	34

3.2.3	Kenmerken beleidsnetwerk	35
3.2.4	Netwerkmanagement	36
3.2.5	Procesmanagement	36
3.2.6	Conclusie	37
3.3	Good Governance	37
3.4	Bestuursparadigma	40
3.4.1	Inleiding	40
3.4.2	Rol van de bestuurder	40
3.4.3	Passendheid bestuursparadigma	41
3.4.4	Drie prescriptieve modellen van overheidssturing	43
3.4.4.1	Het Directiemodel	43
3.4.4.2	Het Inspectiemodel	43
3.4.4.3	Het Voorzittersmodel	44
3.5	Bestuursstijl IPO	45
3.5.1	Bestuursrollen IPO 2002	47
3.6	Good Governance	49
3.7	Kanttekeningen bestuursparadigma's	49
3.8	Afsluiting	50
<b>4.</b>	<b>Opzet van het empirisch onderzoek</b>	<b>51</b>
4.1	Dossieronderzoek	51
4.2	Empirisch onderzoek	51
4.2.1	Doel empirisch onderzoek	51
4.2.2	Uitvoering	51
4.2.3	Belangrijke items	52
4.3	Afsluiting	53
<b>5.</b>	<b>De behandeling van de casus: de aanleg van de Westerschelde Container Terminal</b>	<b>54</b>
5.1.	De aanleiding	54
5.1.1	Beschrijving initiatief	54
5.1.2	Beleidskader provincie Zeeland	56
5.1.3	Belang zeehavens voor Zeeland	56
5.1.4	Bedreigingen voor de zeehaventerreinen	56
5.2	Besluitvormingstraject	57
5.2.1	Inleiding	57
5.2.2	Een kort overzicht van de historie van de WCT	57
5.3	Economische haalbaarheid WCT	58
5.4	Het Milieu-effectrapport Westerschelde Container Terminal	59
5.5	De herziening van het streekplan Zeeland	61
5.6	Overige onderzoeken	64
5.7	Eerste reactie betrokken partijen	65
<b>6.</b>	<b>Analyse besluitvormingsproces WCT</b>	<b>67</b>
6.1	Complexiteit	67
6.1.1	Beleidsthema van de economische toegevoegde waarde	68
6.1.2	Beleidsthema van de achterlandproblematiek	68

6.1.3	Beleidsthema van de landschappelijke inpassing	69
6.1.4	Beleidsthema van de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal	69
6.2	Vorbereidende besluitvorming binnen beleidsnetwerken	70
6.2.1	Economische toegevoegde waarde en alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal	70
6.2.2	Achterlandproblematiek	71
6.2.3	Landschappelijke inpassing	76
6.3	Rolverdeling Zeeland Seaports en de provincie Zeeland	77
6.4	Rol maatschappelijke organisaties	80
6.5	Zeeuwse bevolking	82
6.6	Win-win-situaties	82
6.7	Good Governance	83
6.8	Beroep Raad van State	86
6.9	Reacties naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State	87
6.10	Vervolg WCT	87
6.11	Conclusie en reflectie	88
<b>7.</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>91</b>
7.1	Conclusies	91
7.1.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	91
7.1.2	Beantwoording van de probleemstelling	95
7.2	Aanbevelingen voor de toekomst	96
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>98</b>
	<b>Bijlagen</b>	
I	Vragenlijst interview	102
II	Lijst geïnterviewde personen	104
III	Overzicht uitgevoerde onderzoeken	105

## Hoofdstuk 1 Inleiding en Probleemstelling

### 1.1 Inleiding

Maatschappelijke problemen houden zich meestal niet aan bestuurlijke grenzen. Voor sommige problemen zijn de gemeenten te klein om ze op te lossen, en provincies te groot. Als gevolg hiervan is jarenlang zonder veel succes geprobeerd tot een nieuwe indeling van het Huis van Thorbecke te komen, die het zogenaamde ‘regionale gat’ zou moeten vullen. Het stelsel van het binnenlands bestuur in Nederland is hierdoor in grote mate nog steeds te beschouwen als een redelijk strakke en eenvoudige structuur van drie bestuurslagen: rijksoverheid, provincies en gemeenten. Op enkele punten is deze structuur in de loop van de jaren doorbroken.

Voor menig kiezer is binnen het Huis van Thorbecke vooral de provincie een onzichtbare bestuurslaag, waarvan men alleen iets verneemt in de media wanneer het misgaat: het bankieren (Ceteco-affaire), bouwfraude, en handtekening-vervalsende ambtenaar tot en met de affaire in het Gelderse provinciehuis (evenementenbeleid). Daar komt bij dat het animo voor de Provinciale Statenverkiezingen al jaren gering is. De opkomstcijfers voor de Statenverkiezingen schommelden na het afschaffen van de stemplicht (in 1970) in de jaren zeventig tussen de 79,6 procent en 68,9 procent. Het opkomstcijfer daalde verder van 68,4 procent in 1983 tot 47,6 procent in 2003<sup>1</sup>. Of de dalende trend iets te maken heeft met de (activiteiten van de) provincie, is de vraag. De provincie bestaat, behalve in naam, voor de burger nauwelijks.

Bij het naderen van de Statenverkiezingen valt op dat naast burgers ook bestuurders en politici zich plotsklaps zorgen lijken te maken over de herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van de provinciale bestuurslaag. Dit tafereel herhaalt zich elke vier jaar. Na de Statenverkiezingen ebben de twijfels over de provinciale bestuurslaag weer snel weg.

#### *Rapporten Interprovinciaal Overleg (IPO)*

Over de bestuurlijke inrichting van de provinciale bestuurslaag zijn in de loop van de jaren diverse rapporten verschenen. Het jongste rapport dateert van maart 2002; *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw, ad hoc IPO-commissie-Geelhoed*.<sup>2</sup> Uit dit rapport valt af te leiden, dat het regionaal bestuur in Nederland gekenmerkt wordt door ‘stagnatie en machteloosheid’, dat zich niet alleen op nationaal, maar ook op Europees niveau voordoet. Nederland is niet in staat om regionaal effectief te lobbyen in Brussel, omdat het geen regionaal bestuur kent zoals dat op Europees niveau herkend wordt. Men begrijpt niet hoe in Nederland de regio moet worden geadresseerd, met alle nadelige gevolgen van dien voor het Nederlandse bestuur in de Europese arena. De Nederlandse situatie waarbij twee bestuurslagen (provincies en stadsgewesten) aanspraak maken op de status van regionaal bestuur, komt elders in Europa niet voor. Om deze reden stelt de commissie voor om in Nederland tot een nieuwe krachtige derde bestuurslaag te komen die gesitueerd is tussen Den Haag (rijksoverheid) en de lokale overheden. De huidige provincies moeten vergroot en toegerust worden met voldoende gezag en bevoegdheden om een nieuwe duidelijke rol te gaan spelen. Elders in Europa zien we immers de opkomst van een regionaal bestuur dat zich profileert als planontwikkelaar, opdrachtgever en toezichthouder. Het is van belang dat ook in

---

<sup>1</sup> Blad Binnenlandsbestuur, 14 maart 2003, pagina 7

<sup>2</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002

Nederland duidelijkheid wordt geschapen. Gezien de ontwikkelingen in de samenleving, nationaal en internationaal, kan het niet anders of de Nederlandse regio is gelijk aan de provincie.

Tegelijkertijd concludeert de ad hoc IPO-commissie-Geelhoed dat er een duidelijke rol is weggelegd voor de provincies in het Nederlandse middenbestuur. In de Meerjarenagenda Interprovinciaal Overleg 2004-2007 valt het volgende hierover te lezen. “De samenleving vraagt om een slagvaardig en zichtbaar provinciaal bestuur. Van dat bestuur wordt visie op de toekomst verwacht, maar ook daadkracht en resultaatgerichtheid. Het provinciaal bestuur is intermediair bestuur tussen rijk en gemeenten, waar opgaven op het regionale en bovenregionale niveau kunnen worden geadresseerd. Het provinciaal bestuur fungeert als knooppunt van regionale en maatschappelijke netwerken en brengt daarin samenhang aan”.<sup>3</sup>

De ad hoc IPO commissie Geelhoed stelt verder dat de provinciale taken en bevoegdheden zouden moeten worden uitgebreid om een antwoord te geven op de bestuurlijke drukte, de fragmentatie en de wildgroei aan organisaties in het bestuurlijk middenveld. Tegelijkertijd pleit de commissie voor vermindering van het aantal provincies tot vijf à zeven met grotere bevoegdheden dan nu het geval is. Die provincies-nieuwe-stijl moeten ook verregaande zeggenschap krijgen over de huidige stadsgewesten in de Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en andere stedelijke knooppunten in het land.

Volgens de commissie Geelhoed is het Huis van Thorbecke met haar drie bestuurslagen nog steeds een te prefereren bestuursstructuur, waar ook een substantiële plaats voor de provincie is weggelegd. Het hoofdargument daarbij is dat de provincie heeft bewezen, dat zij bij uitstek de instantie is om de regie op zich te nemen in zaken die het lokale niveau overstijgen. Dit is noodzakelijk in een wereld die steeds meer onderhevig is aan globalisering en regionalisering. De provincie vormt een bestuurslaag die in toenemende mate een onmisbare schakel vormt tussen het lokale en nationale bestuur. Het argument luidt dat de provincie wezenlijke taken verricht, dat op adequate wijze doet, en dat daarmee het bestaansrecht van de provincie is aangetoond. Vrijwel alle rapporten die in de loop van de tijd van het Interprovinciaal Overleg (IPO) verschenen zijn, wijzen op dit bestaansrecht. Zo duidt een eerder verschenen rapport van het IPO de provincie aan als het bestuurlijk kraakbeen.<sup>4</sup> Daarmee wordt betoogd dat de provincie onmisbaar is in het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Ook in het rapport ‘*Vernieuwing provinciale democratie*’<sup>5</sup> wordt opgemerkt, dat de provincie de laatste jaren als autonome bestuurlijke autoriteit met eigen beleidsverantwoordelijkheid sterker in beeld is gekomen. Volgens het IPO is dit een gevolg van de discussie over een andere regionale indeling van ons bestuurlijk stelsel en over eigen bestuursvormen voor de stedelijke gebieden. Als belangrijkste reden noemt het IPO het toenemend bovenlokale karakter van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vragen een bovenlokale aanpak en oplossing en dus een bovenlokale bestuursautoriteit met een eigen democratische legitimatie. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie.<sup>6</sup>

De ontwikkeling in de (afnemende) opkomst bij provinciale verkiezingen doet echter vermoeden dat de Nederlandse bevolking daar genuanceerder over denkt. Ook indien men de cruciale historische momenten in de ontwikkeling van de taken en bevoegdheden van de

---

<sup>3</sup> Meerjarenagenda Interprovinciaal Overleg 2004-2007, vastgesteld door het bestuur van het IPO op 30 oktober 2003, p. 5

<sup>4</sup> Interprovinciaal Overleg, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 2001

<sup>5</sup> Interprovinciaal Overleg, *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag 2001

<sup>6</sup> Interprovinciaal Overleg, *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag 2001, p. 10

Nederlandse provincies analyseert, komt naar voren dat er sprake is van een continue verzwakking van de positie van de provincies. In vergelijking met de Republiek der Verenigde Nederlanden, de provincie was in die periode het machtigste politieke orgaan, bezit de provincie thans nog slechts voornamelijk technische taken en bevoegdheden op het gebied van waterbeheer, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Wat ook opvalt is dat vrijwel geen van de nieuwe overheidstaken onder verantwoordelijk worden gebracht van de provincie. De provincie wordt systematisch overgeslagen en genegeerd bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Het Rijk ziet liever sterke gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, functionele regio's en gedeconcentreerde diensten, dan ook maar iets bij de provincies onder te brengen.

Dit heeft tot gevolg dat de provinciale positie ten opzichte van rijk en gemeenten steeds zwakker wordt. Men zou kunnen stellen, dat de provincie nog bestaat dankzij de taaiheid van bestuurlijke gebruiken, en de inschikkelijkheid van rijk en gemeente. Een dwingend bestaansrecht lijkt de provincie nauwelijks meer te hebben.

### *Takenpakket provincie*

Als we de recente notities, toespraken en beleidsnota's<sup>7</sup> die vanuit het IPO verschijnen mogen geloven, moet de provincie een ruimer takenpakket krijgen en meer financiële armslag. Zij moet zich ontwikkelen tot regisseur, bestuurlijke partner, controleur, bemiddelaar, opdrachtgever, intermediair, probleemoplosser en ondernemer. Zij moet samenhang tussen stedelijke en landelijke vernieuwing bevorderen, de wettelijke plicht krijgen om regiovisies op terreinen als onderwijs, scholing en arbeidsmarkt te ontwikkelen, verantwoordelijkheid krijgen voor het regionaal verkeer- en vervoerbeleid, en via sectorwetgeving meer bestuursinstrumenten krijgen. Tegelijkertijd stelt het IPO dat ook de rijksoverheid de positie van het provinciaal bestuur zou moeten versterken door een heroriëntatie op de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden en door de provincies consequent als *opdrachtnemer* in de uitvoering van het regionale en bovenregionale beleid te betrekken.

In haar werkwijze moet de provincie aldus zelfbewust, besluitvaardig, ondernemend, daadkrachtig, actief en interactief, bindend en verbindend, integraal en sectoraal te werk gaan, vanuit een veelheid aan belangen, invalshoeken en beleidssectoren.

In het bemachtigen en behartigen van te veel bevoegdheden en taken, die bovendien soms onderling tegenstrijdig zijn en niet passen bij de nog wel formeel aan provincies toebedeelde taken kunnen een aantal risico's schuilen. In de volgende hoofdstukken zullen we deze mogelijke risico's nader verkennen.

De Vries<sup>8</sup> wijst er op dat het overspelen van de eigen positie de afgelopen tijd in de provincie Gelderland pijnlijk zichtbaar is geworden. De twee grootschalige projecten die de provincie Gelderland recentelijk heeft aangepakt, het evenementenbeleid en het MTC Valburg, liepen uit op een fiasco.

### *Westerschelde Container Terminal*

Ook de provincie Zeeland heeft een soortgelijke ervaring met de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT). In de oorspronkelijke plannen was Zeeland Seaports, de beheerder van de Zeeuwse zeehavengebieden, waar de provincie Zeeland voor vijftig procent aandeelhouder van is, voornemens een containerterminal in het haven- en industriegebied van

---

<sup>7</sup> Zie o.a: Interprovinciaal Overleg, *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag 2001, en, Interprovinciaal Overleg, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002

<sup>8</sup> M.S. de Vries, *De teloorgang van de provincie*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 2, p. 123



Vlissingen-Oost aan te leggen. Uitgangspunt was een terminal voor containeroverslag te realiseren met een kadelenkte van 2650 meter en een breedte van 500 meter. Daartoe zou 41 hectare bestaand industrieterrein worden benut en 141 hectare land worden aangewonnen. De gevolgen van de vestiging van de containerterminal zouden voor de Zeeuwse situatie zowel positief als negatief kunnen uitpakken. Zo zou een flinke impuls aan de Zeeuwse economie gegeven kunnen worden, waarmee vooral de werkgelegenheid gediend zou zijn. Aan de andere kant zou een kostbaar natuurgebied verloren gaan en zou er overlast optreden voor de Zeeuwse woonkernen door toenemend goederenvervoer per spoor en weg. Om deze containerterminal mogelijk te maken was onder andere een herziening van het streekplan noodzakelijk. Dit is een typische provinciale aangelegenheid. Bij besluit van 4 oktober 2002 hebben Provinciale Staten van Zeeland ingestemd met de streekplanherziening. Door diverse belangengroepen en een overheidsinstantie is bij de Raad van State beroep aangetekend tegen de concrete beleidsbeslissing, die voortvloeide uit de streekplanherziening. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in juli 2003 de gevolgde werkwijze van het provinciaal bestuur afgekeurd.<sup>9</sup>

Op het eerste gezicht is deze casus een voorbeeld van een klassiek geval. Een initiatiefnemer heeft een bepaald voornemen en vraagt van het bevoegd gezag (de provincie) hiervoor toestemming. Wat deze casus (echter) interessant maakt is het feit dat naast het belang van de initiatiefnemer eveneens een Zeeuws (provinciaal) belang in het geding was. Om dit belang te realiseren moest de provincie zich telkenmale vanuit een bepaalde rol positioneren in het proces. Het proces werd voorts bruto verstoord door een uitspraak van de Raad van State. Het is in die context interessant om na te gaan of en in welke mate deze uitspraak tot een herbezinning over de eigen rol en bestuursstijl zou moeten leiden.

Wat deze casus ook interessant maakt, is de (ondoorzichtige) relatie tussen het overheidsorgaan (provincie Zeeland) en het semi-overheidsorgaan (Zeeland Seaports). De provincie heeft in de verhouding tot Zeeland Seaports de rol van aandeelhouder en dus belanghebbende en in dit besluitvormingsproces mede de rol van bemiddelaar en bevoegd gezag. Hierdoor zou voor de buitenwereld en in de media het beeld kunnen ontstaan dat niet Zeeland Seaports de initiatiefnemer van het project was, maar de provincie Zeeland. We zullen nagaan of dit beeld juist is.

### *Pluriformiteit in het openbaar bestuur*

De aanbevelingen van de Commissie-Geelhoed sluiten aan bij de al lang levende gedachte dat de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland pluriformer van aard en omvang behoort te zijn. Hierdoor zou beter ingespeeld kunnen worden op de beheersing en het oplossen van maatschappelijke problemen. We zien ook dat in de relatie tussen de overheid en de samenleving een verschuiving heeft plaatsgevonden van een verzuilde naar een meer pluriforme samenleving. Deze ontwikkeling vertaald naar het lokale bestuursniveau, maakt de relatie tussen het provinciaal bestuur en burger niet meer vanzelfsprekend. Pluriformiteit vergt van het provinciaal bestuur visie, inzichtelijkheid en overtuigingskracht ten aanzien van beleid.<sup>10</sup>

Pluriformiteit moet niet worden verward met het vraagstuk van decentralisatie. Het vraagstuk van pluriformiteit is het vraagstuk van eenheid: op welke punten kan grotere differentiatie toegestaan worden zonder dat de eenheid van het bestuur in gevaar wordt gebracht. Het vraagstuk van decentralisatie is het vraagstuk van vrijheid: op welke punten kan aan lagere

---

<sup>9</sup> ABRvS, 16 juli 2003, 200205582/1

<sup>10</sup> Raad voor het binnenlands bestuur. Advies: *Lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid*, december 1996, p. 12

overheden grotere vrijheid gegeven worden bij de uitvoering van overheidstaken. In deze scriptie wordt het vraagstuk van de pluriformiteit losgekoppeld van het decentralisatievraagstuk.

### *Staan provincies structureel onder druk?*

Een (open) vraag is of het mislukken van bovengenoemde gebeurtenissen (het evenementenbeleid in de provincie Gelderland, het MTC Valburg (provincie Gelderland) en de WCT (provincie Zeeland) incidenten zijn of dat er factoren zijn aan te wijzen, die er op duiden dat de provincies als middenlaag in het bestuursbestel structureel zowel in horizontale als verticale zin onder druk staan. Als slechts sprake is van incidenten zou door een kleine ingreep het ondermijnende gezag van de provinciale bestuurslaag hersteld kunnen worden. Structurele factoren maken het herstelproces daarentegen gecompliceerder. Het feit dat de provincie sinds de Republiek der Verenigde Nederlanden steeds meer macht, bevoegdheden en legitimiteit heeft verloren, wijst er op dat de positie van de provincie in structurele zin onder druk is komen te staan. In het algemeen doet het mislukken van diverse grootschalige projecten waarbij de provincie is betrokken afbreuk aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het provinciaal bestuur. De zichtbaarheid of de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur wordt immers bepaald door de resultaten van provinciaal beleid en de mate waarin die herkenbaar zijn als resultaat van provinciale politiek en bestuur.

## **1.2 Probleemstelling**

Als we de recente notities en beleidsnota's die vanuit het IPO verschijnen mogen geloven streven de provinciale bestuurders naar uitbreiding van hun takenpakket. Hierdoor verwachten ze een meer centrale plaats binnen het Nederlandse openbaar bestuur te verwerven. De provinciale bestuurders beschouwen zichzelf als een bestuurslaag sui generis. Op grond hiervan voelen provinciale bestuurders zich verplicht uit te dragen dat de provincie een zelfstandige rol binnen het Nederlandse openbaar bestuur heeft.

Het is een aloude bestuurskundige wet dat organisaties die hun bestaansrecht dreigen te verliezen hun eigen voortbestaan tot hoofddoel maken. Het naar zich toetrekken van taken en bevoegdheden, met daarbij in het oog verliezend de eigen formele positie, duidt erop dat de provinciale bestuurders zich er van bewust zijn dat hun organisatie met een langzaam aftakelingsproces bezig is. In deze aanpak schuilen een aantal gevaren.

Ten eerste zou door het willen behartigen van te veel taken een adequate vervulling van die taken, alsmede een herkenbare democratische sturing van en/of controle daarop problematischer kunnen worden. Hierdoor is het niet uitgesloten dat uiteindelijk de bestuurskracht van de provincie juist afneemt in plaats van toeneemt.

Ten tweede zou de bestuursstijl, zoals weerspiegeld in het rapport van de ad hoc Commissie-Geelhoed *Op schaal gewogen*, kunnen leiden tot *organisatorische fragmentatie*.<sup>11</sup> Het interorganisatorisch netwerk dat wordt voorgesteld, biedt wel mogelijkheden tot verbinding tussen burgers en de lokale besluitvorming, maar levert ook nieuwe problemen op. Zo verplaatst de provinciale democratie zich naar maatschappelijke netwerken en wordt meer afstand genomen van het formele politieke systeem. Deze voorgestelde ontwikkeling vraagt om nieuwe juridische kaders, waarin de relaties met de formele politieke structuur worden weergegeven.

---

<sup>11</sup> Zie P. Bogason, *The fragmentation of local government in Scandinavia*, 1995

In het verruimen van het takenpakket en het aannemen van een andere rol en bestuursstijl schuilen voor de positie van de provincie in het openbaar bestuur dus op voorhand een aantal mogelijke gevaren. In deze scriptie zal hierop nader worden ingegaan. Hierbij wordt de volgende probleemstelling gehanteerd:

*Wat zijn de effecten van de veranderde inzichten omtrent de rol en bestuursstijl van de provincie voor de positie van de provincie?*

### 1.3 Onderzoeksvragen

Om de geformuleerde probleemstelling op een correcte wijze te kunnen beantwoorden, dient eerst een aantal onderliggende onderzoeksvragen te worden uitgewerkt. Het gaat daarbij om de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen decennia afgespeeld binnen het Nederlandse openbaar bestuur specifiek op het terrein van *overheidssturing*?
2. In hoeverre heeft het provinciaal bestuur op deze veranderingen geanticipeerd?
3. Welke sturingsmogelijkheden (bestuursstijlen) behoren tot de mogelijkheden van de provincie (bestuurparadigma's)?
4. In hoeverre passen de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* verwoorde bestuursstijlen (rollen) binnen het theoretisch geschetst kader van bestuurparadigma's?
5. Welke bestuursstijl is door de provincie Zeeland in de casus van de Westerschelde Container Terminal (WCT) gehanteerd en in hoeverre zou deze gegeven de omstandigheden tot een herbezinning moeten leiden?

Ad 1. In het Nederlandse openbaar bestuur hebben zich de afgelopen decennia belangrijke veranderingen voorgedaan. Deze veranderingen hebben geleid tot een brede herbezinning over de mogelijkheden van *overheidssturing* in de samenleving. Deze veranderingen zullen aan de hand van een literatuurstudie uiteen worden gezet.

Ad 2. Ook de rol van de provincies is de afgelopen jaren sterk van karakter veranderd. In toenemende mate is de provincie verantwoordelijkheid gaan dragen voor bepaalde beleidsterreinen. Aan de hand van diverse rapporten van het Interprovinciaal Overleg zullen we nagaan in welke mate het provinciaal bestuur haar *bestuursstijl* in de loop van de jaren heeft bijgesteld.

Ad 3. In theoretisch opzicht bestaan een drietal bestuursparadigma's die aangeven in welke context en onder welke omstandigheden beleidsvoering dient plaats te vinden. Getracht wordt inzichtelijk te maken in hoeverre de hoogte van de sturingsambities van de provincie en de mate van afhankelijkheid van de provincie van andere actoren een rol speelt in het bepalen van de meest passende wijze van beleidsvoering.

Ad 4. Onderzocht wordt in welke mate de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* geformuleerde bestuursrollen in de onder onderzoeksvraag drie geschetste bestuursparadigma's kunnen worden ondergebracht.

Ad 5. In de casus van de WCT heeft de provincie Zeeland een bestuursstijl aangenomen om haar organisatiedoel samen met een private partner te verwezenlijken. Nagegaan zal worden in hoeverre deze bestuursstijl aanpassing behoeft om een dergelijk project een grotere kans van slagen te geven.

## 1.4 Opbouw en leeswijzer

Gerelateerd aan de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen kan de verdere opbouw van deze scriptie worden toegelicht. De onderzoeksvragen zullen de verdere leidraad vormen van deze scriptie. Aan de hand van deze vragen zal de volgende hoofdstukindeling worden gehanteerd:

- Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling;
- Hoofdstuk 2. Bestuursstijlen van de provincie: een theoretische verkenning;
- Hoofdstuk 3. Sturingsmogelijkheden van de provincie;
- Hoofdstuk 4. Opzet van het empirisch onderzoek;
- Hoofdstuk 5. De behandeling van de casus: De aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT)
- Hoofdstuk 6. Analyse besluitvormingsproces WCT.
- Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen.

### Ad 1. Inleiding en probleemstelling

Het eerste hoofdstuk bevat de inleiding en de opzet van deze scriptie. Aan de hand hiervan wordt de probleemstelling gepresenteerd en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen.

### Ad 2. Bestuursstijlen van de provincie: een theoretische verkenning

Het tweede hoofdstuk heeft in theoretisch opzicht een verkennend karakter. In dit hoofdstuk staat het Huis van Thorbecke en de ontwikkelingen die zich in de loop van de jaren binnen dit Huis hebben afgespeeld centraal. Specifiek wordt hierbij aandacht besteed aan het provinciale bestuursorgaan. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de afbrokkelende politieke en maatschappelijke betrokkenheid, van waar de afnemende opkomst bij de provinciale verkiezingen uit naar voren komt.

### Ad 3. Sturingsmogelijkheden van de provincie

In dit derde hoofdstuk worden de mogelijkheden van overheden om te sturen in de samenleving verkend. Specifiek wordt hierbij de link gelegd naar de gewijzigde inzichten die voortvloeien uit het IPO-rapport *Op schaal gewogen* naar de rol die de provincie in beleidsnetwerken zou behoren in te nemen. Deze inzichten worden verder uitgediept en in een drietal bestuursparadigma's verrat. Op die manier wordt inzicht verkregen in de rol die de provincie vanuit een theoretisch perspectief zou behoren in te nemen in een bepaald beleidsproces.

### Ad 4. Opzet van het empirisch onderzoek

In hoofdstuk vier staat de opzet en de uitvoering van het empirisch onderzoek centraal. Hierbij wordt aandacht besteed aan het dossieronderzoek en de daadwerkelijke uitvoering van het empirisch onderzoek.

#### Ad 5. De behandeling van de casus: De aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT)

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces rond de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT) uiteen gezet. Het initiatief van Zeeland Seaports zal aan de hand van een aantal cruciale rapporten en cruciale momenten in het besluitvormingsproces nader worden toegelicht. Hierbij wordt eveneens acht geslagen op de beleidsmatige provinciale context waarbinnen het initiatief te plaatsen valt.

#### Ad 6. Analyse besluitvormingsproces WCT

In hoofdstuk zes wordt aan de hand van empirisch inzicht een nadere bestuurskundige analyse van het besluitvormingsproces rond de WCT uitgevoerd. De projectstructuur, rol en invloed van maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen op het besluitvormingsproces, als ook de rol die de provincie Zeeland in dit proces heeft ingenomen en de bestuursstijl die zij heeft aangemeten en toegepast, zal nader worden belicht. Onderwerp van onderzoek is ook in hoeverre de gemeenten in het achterland (Zuid-Bevelandse gemeenten) bij het besluitvormingsproces zijn betrokken. De inwoners uit deze gemeenten ondervinden namelijk de meeste overlast van de aanleg en de in werking stelling van de WCT.

#### Ad 7. Conclusies en aanbevelingen

Tenslotte worden in het afsluitende hoofdstuk zeven aan de hand van het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Er zal worden geprobeerd een antwoord te formuleren op de geformuleerde probleemstelling uit hoofdstuk 1.

## Hoofdstuk 2 Bestuursstijlen van de provincie: een theoretische verkenning

### 2.1 Inleiding

In het Nederlandse openbaar bestuur hebben zich de afgelopen decennia belangrijke veranderingen voorgedaan. Traditionele, verticale verhoudingen zijn aan erosie onderhevig. De overheid is niet langer de centrale actor, maar veeleer een partner die samen met andere actoren publieke bevoegdheden vormgeeft en uitoefent.

In de literatuur worden verschillende begrippen naast en door elkaar gebruikt om deze ontwikkelingen te duiden. Zo wordt gesproken van horizontalisering van bestuur of varianten daarop zoals, een verschuiving van verticaal naar horizontaal bestuur en horizontalisering van invloedsuitoefening en verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast spreekt men van een overgang van bevel naar onderhandeling, het ontstaan van *netwerken* voor bestuur en beleid, de verplaatsing van de politiek, en een ontwikkeling van *government* naar *governance*.

Deze ontwikkelingen roepen een aantal vragen op; zoals de vraag naar de democratische controle op de uitoefening van de macht. Kan de publieke verantwoording worden gewaarborgd nu het bestuur een horizontaler karakter krijgt? Een andere kwestie betreft de beantwoording van de vraag wat de effecten van een horizontaler ingericht bestuur op de positie van bepaalde overheidslichamen zijn: komt deze positie in constitutioneel of beleidsmatige opzicht onder druk te staan?

Dit hoofdstuk heeft in theoretisch opzicht een verkennend karakter. Naast de staatkundige indeling van het Nederlandse openbaar bestuur zal nadrukkelijk de organische visie van Thorbecke op de inrichting van het openbaar bestuur aan de orde komen. Specifiek wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de sturingsconcepties van de overheid in de samenleving. In die context zullen we zien dat in de jaren zeventig een brede herbezinning over de mogelijkheden van *overheidssturing* in de samenleving ontstond. Deze herbezinning vertaalde zich in de loop van de jaren naar een andere manier van sturen van de overheid in de samenleving. We duiden dan op een verschuiving van verticaal naar horizontaal bestuur. Overigens moet erop gewezen worden dat de begrippen ‘verticaal’ en ‘horizontaal’ ideaaltypische aanduidingen zijn met een heuristische betekenis. In de praktijk zien we dat een aantal sturingsmodaliteiten die worden getypeerd als horizontaal, toch nog elementen bevatten die kunnen worden toegerekend aan verticale sturing. Sturing is ook geen neutraal begrip. We zullen zien dat achter dit begrip een aantal ideeën, vooronderstellingen en opvattingen verscholen gaan omtrent de effectiviteit en de noodzaak van sturing. De verschuiving van verticaal naar horizontaal bestuur wordt in dit hoofdstuk toegesneden op de positie en rol van de provincie in het Nederlandse openbaar bestuur.

#### *Leeswijzer*

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf zal kort worden ingegaan op de wortels van het Nederlandse openbaar bestuur: Het Huis van Thorbecke. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de termen ‘horizontalisering’ en ‘verticalisering’ binnen het openbaar bestuur. Deze termen worden in verband gebracht met de klassieke en systeem-politieke optiek binnen de bestuurskunde. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de rol en positie van de provincie binnen het Nederlands openbaar bestuur. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de gewijzigde inzichten die voortvloeien uit het IPO-rapport *Op Schaal gewogen* voor de bestuursstijl van de provincie.

## 2.2 De wortels van het Nederlandse openbaar bestuur

### 2.2.1 De Republiek der Verenigde Nederlanden

De oorsprong van het moderne Nederlandse openbaar bestuur liggen in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1648-1795). Vanuit bestuurskundig oogpunt een tijd die gekenmerkt werd door het ontbreken van een omvangrijk ambtelijk apparaat. De bestuurders waren zelfs getalsmatig in meerderheid ten opzichte van de ambtenaren. Het aantal politieke bestuurders van de Republiek was soms wel tien maal zo hoog als het aantal ambtenaren. Op lokaal niveau, in de provincies en de grote steden, zag men hetzelfde beeld. Een sociaal homogene groep van regenten vormde een collegiaal bestuur dat slechts door een zeer klein aantal ambtenaren werd ondersteund.

Voorts kenmerkte deze tijd zich door het feit dat er nauwelijks sprake was van een centrale overheid. De politieke macht lag bij de zeven provincies die in feite onafhankelijke staten waren. Zij hadden de beslissingsmacht in de Staten-Generaal. De stadhouder en de Staten-Generaal beschikten slechts over een klein secretariaat. Een deel van het werk namen de politieke bestuurders – de regenten – zelf ter hand, zoals het buitenlands beleid en zaken van oorlog en vrede. Een ander deel van wat nu centrale taken van de rijksoverheid zijn, zoals belastingheffing en zorg voor infrastructuur, werd aan de provincies en de steden overgelaten. De besluitvorming was gebaseerd op consensus en, mede daardoor pragmatisch van aard. Het hedendaagse schikken en plooiën is een lange, typisch Nederlandse, bestuurlijke traditie. Een ander belangrijk kenmerk van de Republiek was de grote mate van zelfregulering door lokale organisaties, zoals schutterijen, gilden, waterschappen, handelscompagnieën, kerken en diaconieën. In feite de voorlopers van het huidige maatschappelijke middenveld.<sup>12</sup>

### 2.2.2 De Bataafsche Republiek: opkomst eenheidsstaat

De grote innovatie van de jaren 1795-1798 was de inrichting van een overheidsbureaucratie die centrum en periferie hiërarchisch verbond. De gewestelijke soevereiniteit was hiermee definitief van de baan. Met de komst van de Bataafsche Republiek (1795) en het daarop volgende Koninkrijk der Nederlanden (1814) deed de eenheidsstaat zijn intrede. De macht van de provincies en steden werd sterk ingeperkt en er ontstond geleidelijk een centraal overheidsapparaat. Er kwamen op provinciaal niveau vertegenwoordigers van de centrale staat, die toezicht hielden op het lokale bestuur.<sup>13</sup>

Het recht werd gecodificeerd in nationale wetboeken, de rechterlijke macht werd geünificeerd en er kwamen centrale staatsorganen zoals De Nederlandse Bank, de Algemene Rekenkamer en ministeries van algemeen bestuur. Aanvankelijk was het openbaar bestuur sterk monocratisch van aard. De meeste macht lag bij Koning Willem I. Er was nauwelijks sprake van democratische controle. Pas langzamerhand ontwikkelde zich een constitutionele democratie met een symbolisch koningschap. Ook in deze periode was het ambtenarenapparaat beperkt van omvang.

Vanaf 1870 noopte de industrialisatie geleidelijk aan tot meer overheidsingrijpen. Naast de klassieke nachtwakerstaken nam de overheid steeds meer verzorgende en dienstverlenende taken op zich. Langzaam maar zeker professionaliseerde ook het overheidsapparaat. De salarissen stegen, evenals de opleidingseisen. Er kwamen vaste rangen en het ambtelijk apparaat werd een fulltime loopbaan. Daarnaast nam het aantal ambtenaren snel toe.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001, p. 34-35

<sup>13</sup> F. Hendriks en Th. Toonen (red.), *Schikken en Plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Tilburg/Leiden april 1998, p. 39-40

<sup>14</sup> Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001, p. 35-36

### 2.2.3 De groei en crisis van de verzorgingsstaat

De opkomst en expansie van de moderne Nederlandse verzorgingsstaat is een indirect gevolg geweest van de economische crises van de jaren dertig. De overheid kende zichzelf niet alleen in de crisis-jaren dertig, maar ook daarna een centrale rol toe in de wederopbouw. Zij bewaakte de stabiliteit van de economische groei. Wanneer de economie dreigde in te zakken, nam de overheid maatregelen ter stimulering van de bedrijvigheid. Ook zorgde de overheid ervoor dat haar burgers een zekere mate van bestaanszekerheid werd gegarandeerd. De overheid, de verzorgingsstaat, trof voorzieningen om de inkomensschade tengevolge van werkloosheid, ziekte en andere calamiteiten te compenseren. De overheid maakte zich bovendien sterk voor de uitbouw en verfijning van een omvangrijk geheel van voorzieningen op het gebied van welzijn, onderwijs en gezondheidszorg.

In de jaren zeventig kwam er steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Het parool 'regeren is vooruitzien', bleek moeilijk waar te maken. De mogelijkheid om vooruit te zien bleef achter bij de grilligheid van maatschappelijke ontwikkelingen. Plannen, prognoses en modellen hielden geen rekening met de moeilijk zichtbare, maar verstrekkende effecten van maatschappelijke veranderingen zoals ontkerkelijking, individualisering en immigratie. Vier typen problemen werden zichtbaar: ten eerste nam de interne complexiteit van het openbaar bestuur toe; ten tweede veranderde de organisatie van de beleidsuitvoering (wetten en plannen werden zo algemeen geformuleerd dat ambtelijke organisaties veel vrijheid hadden daaraan op hun eigen manier uitvoering te geven); ten derde de in beleidsnota's en –plannen vastgelegde doeleinden en streefcijfers werden niet gehaald en ten vierde werd de overheid geconfronteerd met oplopende kosten om de verzorgingsstaat te financieren.

Naar aanleiding van de crisis van de jaren zeventig ontstond een brede herbezinning op de mogelijkheden van *overheidssturing*. In het begin van de jaren tachtig ontwikkelde dit denkpatroon zich tot de dominante visie op maatschappij en bestuur. De overheid zou zich moeten beperken tot sturing op hoofdlijnen: ze zou wel normen moeten stellen voor wat er bereikt moest worden in een bepaalde beleidssector, maar zich veel minder gedetailleerd moeten bezighouden met de vraag hoe dit precies moest gebeuren. Ook de samenleving bleek steeds minder gevoelig voor de traditionele manieren waarop de overheid trachtte het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Een en al leidde tot een fors pakket van bezuinigingen in het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986). De overheid moest goedkoper, maar ook kleiner en soberder functioneren. De tweede strategie was gericht op het behalen van efficiency-winst. De overheidsbureaucratie zou te groot, te log en te traag zijn. Het moest mogelijk zijn dezelfde, zo niet betere prestaties te leveren tegen lagere kosten.

In de jaren tachtig vormde de beperking van de ambities en de uitgaven van de overheid de belangrijkste leidraad voor hervormingspogingen. In de jaren negentig kwam het thema *bestuurlijke vernieuwing* op. Daarbij ging het vooral om verbetering van de relatie tussen burger en overheid. Het openbaar bestuur probeerde zijn starre en stoffige imago af te schudden en de toegankelijkheid en de kwaliteit van zijn dienstverlening te verbeteren. Ten eerste moest de toegang van burgers tot de publieke dienstverlening verbeteren. Ten tweede verplichtte de overheid zich ertoe haar werktempo te vergroten. Ten derde werd getracht de organisatie van de besluitvorming aan te passen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001, p. 36-42



In bovenstaand overzicht is gepoogd de geschiedenis van de Nederlandse eenheidsstaat en de verzorgingsstaat in vogelvlucht te schetsen. In hoeverre de provincie hier een rol in heeft gespeeld staat in navolgende paragraaf kort centraal.

#### 2.2.4 De provinciale geschiedenis

Ook de Nederlandse provincies kennen een lange bestuurlijke geschiedenis. Op de bestuurlijke kaart corresponderen de huidige provinciegrenzen nog grotendeels met die uit de tachtigjarige oorlog. Zeker nu in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw de gemeentegrenzen sterk zijn veranderd door samenvoegingen en uitbreidingen, vormt de provinciale indeling een sterk historisch element in het staatsbestel.

De Zeven Provinciën vormde de bouwstenen van de Republiek der Verenigde Nederlanden, een confederaal staatsverband, ontstaan in 1648 bij de vrede van Münster en ten onder gegaan in 1795 met de oprichting van de Bataafsche Republiek. Na de Napoleontische tijd werden de provincies in ere hersteld binnen het kader van de eenheidsstaat. In de grondwet van 1848, werd aan de – inmiddels elf – provincies een constitutionele autonomie gegarandeerd, die werd uitgewerkt in de Provinciewet.<sup>16</sup>

De provincie heeft, sinds de vestiging van de eenheidsstaat, steeds een bescheiden plaats ingenomen binnen het openbaar bestuur. Haar taken en bevoegdheden zijn altijd beperkt gebleven zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Dat hangt samen met de intermediaire positie die de provincie inneemt tussen het rijk en de gemeenten. Traditioneel worden de uitvoerende taken bij uitstek door de centrale en lokale overheden aangevat en worden op het middenniveau slechts de voorwaarden geschapen waaronder elders geïnitieerd beleid gestalte kan krijgen. De provincie is door haar tussenpositie gedoemd een weinig opwindende rol te spelen. Aan de andere kant verschaft de middenpositie haar de basis om ten opzichte van zowel het rijk als de lokale besturen als ‘mede-overheid’ te fungeren.<sup>17</sup>

Voorts valt op dat sinds de vestiging van de eenheidsstaat vrijwel geen van de nieuwe overheidstaken onder verantwoordelijkheid van de provincie is gekomen. Zij wordt systematisch overgeslagen en genegeerd bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Wat steeds blijkt, is dat het rijk liever sterke gemeenten heeft, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, functionele regio's en gedeconcentreerde diensten, dan ook maar iets bij de provincies onder te brengen. Zo wordt de positie van de provincies relatief, ten opzichte van rijk en gemeenten, steeds zwakker. Aan het einde van de twintigste eeuw lopen nog slechts twee procent van alle overheidsuitgaven via de provincies.

De afgelopen twintig jaar was een proces van decentralisatie zichtbaar, maar ook hierbij werd de provincie overgeslagen. De decentralisatie van taken gaat naar de gemeenten en niet naar de provincies.<sup>18</sup>

#### *Opheffing provinciale bestuurslaag?*

Het is dan ook geen wonder dat er zeer verschillende - elkaar ook tegenstrijdige, soms conflicterende - opvattingen leven over het bestaansrecht van de provincie. Volgens sommigen is de provincie in de moderne Nederlandse geschiedenis, na de beëindiging van de (con)federale Republiek der Verenigde Nederlandse Provinciën, een bestuurlijke instantie

---

<sup>16</sup> Ben Hoetjes, *Het tussenbestuur en het buitenland*, 'De Nederlandse provincies en Europa', november 2000, p. 9-15

<sup>17</sup> J.W. Janssens, *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*, Leiden, juli 1992, p. 43-49

<sup>18</sup> M.S. de Vries, *De teloorgang van de provincie*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nummer 2, p. 113-122

geweest die om historische redenen niet afgeschaft kon worden, maar voor het overige niet echt als volwaardige bestuurlijke actor meetelde. Tegenover deze opvatting staat de constatering dat de provincie in de dynamische staatsopvatting van Thorbecke een volwaardige rol diende te spelen in een staatsstructuur waarbij rijk, provincie en gemeenten elkaar ondersteunen.<sup>19</sup>

Met betrekking tot de tegenwoordige tijd verdedigen sommigen de stelling dat de provincie als politiek stelsel nauwelijks meer zou bestaan en derhalve beter opgeheven zou kunnen worden. Als bestuurlijke instantie zou de provincie minder geschikt zijn voor taken met een eigen beleidsmarge.<sup>20</sup> Daar staan dan gedachten tegenover – opvallend genoeg vooral verwoord door personen of instanties die daadwerkelijk onderzoek hebben verricht ten aanzien van provincies - dat de provinciale overheid een veel belangrijker rol speelt in het binnenlands bestuur dan tot nu toe werd aangenomen. Met name haar stimulerende en initiërende mogelijkheden worden vaak onderschat.<sup>21</sup>

Tegenover deze visie wordt door bepaalde personen en instanties, soms zelf nauw bij het provinciale bestuur betrokken, betoogd dat opheffing van de provincies bestuurlijke slagkracht oplevert, zou leiden tot efficiënter overheidsoptreden, tot minder bureaucratie en natuurlijke mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking.<sup>22</sup>

Ook voorafgaand en na afloop van de provinciale statenverkiezingen van 2002 is de discussie over het bestaansrecht van de provincie weer in volle hevigheid gevoerd. Zo wordt gesteld dat de ‘provincie een onmisbare motor’ is<sup>23</sup> of dat ‘grotere en sterkere provincies een antwoord zijn op de verkabouterisering van ons openbaar bestuur’<sup>24</sup>. Om het vraagstuk van de bestuurlijke schaal zo neer te zetten dat er uiteindelijk knopen doorgemaakt kunnen worden, heeft het IPO eind september 2001 besloten tot de instelling van de ad-hoc adviescommissie “Regionaal bestuur in Nederland”. Deze commissie stelde eind februari 2002 haar eindadvies vast onder de titel “Op schaal gewogen” met als ondertitel “Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw”. Al met al pleit de commissie voor het instandhouden van het inmiddels monumentale huis van Thorbecke. In dit huis past ‘de provincie van de toekomst’ met een duidelijk profiel als planontwikkelaar, opdrachtgever en toezichthouder.<sup>25</sup>

## 2.2.5 Conclusie

Op grond van bovenstaande valt te concluderen dat de Nederlandse bestuurlijke organisatie een lange federale en confederale voorgeschiedenis kent. Waar in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1648-1795) nog nauwelijks sprake was van een centrale overheid, kenmerkte de periode daarna zich met de inrichting van een overheidsbureaucratie die centrum en periferie hiërarchisch verbond. Met de komst van de Bataafsche Republiek (1795) en het daarop volgende Koninkrijk der Nederlanden (1814) deed de eenheidsstaat zijn intrede. De macht

---

<sup>19</sup> J.N. Breunese, ‘Twee eeuwen Nederlandse provincie’ in; Bestuur. Maandblad voor Overheidskunde, jrg. 1 nummer 7 (1982) p. 14-19

<sup>20</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Van verre vriend naar goede buur? Studie naar de veranderde positie van de provincie* (VNG-studies nummer 1 1982)

<sup>21</sup> zie o.a. J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens (onder redactie), *De provincie als bestuurlijk midden. Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente*, Deventer 1984

<sup>22</sup> N.P.M. Klein, ‘De provincies zijn als bestuurlijk orgaan verouderd en moeten worden opgeheven’, in: *Binnenlands Bestuur* (13-3-1992)

<sup>23</sup> B. Denters, ‘Publiek en provinciale verkiezingen: onmisbare motor,’ in; *Provincies.nl*, nummer 2, februari 2003, p. 20-21

<sup>24</sup> [www.bestuurskunde.nl/virtueel/archief/nieuw/mrt2002.htm](http://www.bestuurskunde.nl/virtueel/archief/nieuw/mrt2002.htm)

<sup>25</sup> Interprovinciaal Overleg, *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002

van de provincies en steden werd sterk ingeperkt en er ontstond geleidelijk een centraal overheidsapparaat.

Voor wat betreft de provinciale geschiedenis is te zien hoe de provincie verworden is van een fundament onder de Nederlandse samenleving, waar de hogere politiek werd bedreven, tot wat sommigen betitelen als het *roestig scharnier* tussen rijk en gemeenten.

## 2.3 Het Huis van Thorbecke

In het voorgaande is duidelijk geworden dat als men spreekt over het ‘openbaar bestuur in Nederland’ dit in één adem wordt geafficheerd met het Huis van Thorbecke. Een Huis dat gestoeld is op drie principes: de gedecentraliseerde eenheidsstaat, drie bestuurslagen en legitimatie door algemene verkiezingen. In deze paragraaf zullen we zien dat Thorbecke leeft: Nederland is en blijft een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een drie-lagen structuur met afgebakende bevoegdheden voor iedere bestuurslaag.

### 2.3.1 Het juridisch kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat

De organisatie van het Nederlandse binnenlands bestuur wordt aangeduid als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*. De term gedecentraliseerde eenheidsstaat verwijst naar de structuur van het binnenlands bestuur die in het midden van de vorige eeuw onder aanvoering van J.R. Thorbecke (1798-1872) in ons land werd ingevoerd. De term speelt ook een rol in het hedendaagse denken over de organisatie van het binnenlands bestuur. Verschillende auteurs ontleen er bepaalde uitgangspunten aan voor de analyse, beoordeling of vormgeving van de Nederlandse bestuurlijke organisatie. Vooral de woorden – decentralisatie en eenheidsstaat – worden hierbij als uitgangspunt genomen. Deze woorden worden opgevat als begrippen waarmee men de conceptie die aan de Nederlandse binnenlandse bestuursorganisatie ten grondslag ligt, zou kunnen karakteriseren.<sup>26</sup>

Een gedecentraliseerde eenheidsstaat betekent dat Nederland één staatsverband is, waarin naast het rijk ook provincies en gemeenten aanwezig zijn als bestuurslaag. De drie bestuurslagen onderscheiden zich van elkaar door ieders specifieke functie:

- het rijk heeft een structurerende en leidinggevende functie: het zet de hoofdlijnen van beleid uit en schept wettelijke en financiële voorwaarden;
- de provincie is de intermediaire en coördinerende bestuurslaag die een conflictbeslechtende en toezichhoudende taak heeft;
- de gemeente voert vooral overheidsbeleid uit en bezit daarnaast autonome taken.

Naast een eenheidsstaat is Nederland ook *territoriaal gedecentraliseerd*. Dit houdt in dat het rijk bepaalde taken en bevoegdheden overdraagt aan de provincie en de gemeente. Binnen het eigen grondgebied hebben de provincie en de gemeente *onbepaalde en algemene bestuurstaken*. Dat wil zeggen dat die taken noch grondwettelijk noch beleidsinhoudelijk zijn gedefinieerd, vastgelegd of afgebakend. De taakverdeling vindt via politieke besluitvorming, onderhandeling en politiek ‘duwen en trekken’ plaats.

Naast territoriale decentralisatie kent Nederland ook *functionele decentralisatie*. Het rijk draagt dan bevoegdheden over die begrensd worden door een *specifieke taak of functie*. Een voorbeeld van functioneel gedecentraliseerd bestuur is het waterschap.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Th. A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Capelle a/d IJssel 1987, p. 3-18

<sup>27</sup> H. Dijkgraaf, *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht 1998, p. 13 en 14

### 2.3.2 Thorbecke

Het was tot voor enkele jaren geleden taboe de vigerende doctrine van het openbaar bestuur van het vooronderstelde centralistische karakter van de Nederlandse bestuursorganisatie ter discussie te stellen. Niet de interactie, maar de wenselijkheid van scheiding van bestuurslagen was het leidend beginsel in het denken over de complexiteit van het openbaar bestuur. Het denken over het Nederlandse binnenlandse bestuur in termen van hiërarchie is nog steeds dominant als het aankomt op kritieke stellingnames inzake vraagstukken van binnenlands bestuur.

Thorbecke wordt hierbij aangehaald als de grondlegger van de organisatie van het Nederlandse binnenlandse bestuur. In het ideaalbeeld van Thorbecke diende de staatsinrichting een proces van consensusvorming – de eenheid van de staat – te vergemakkelijken en mogelijk te maken.

Thorbecke voorzag rijk, provincie en gemeente van een algemeen en ongedefineerd recht op initiatief tot constitutieve of organiserende zelfregeling. De autonomie, dat wil zeggen de wetgevende en verordende macht van deze bestuurslichamen werd neergelegd in een algemene bevoegdheid. Regeling en bestuur van de eigen huishouding werd aan hen overgelaten.

Het regime van de algemene bevoegdheid – de open huishouding – van de lokale regionale en nationale overheid (gemeente, provincie en rijk) scheidt volgens Thorbecke noodzakelijkerwijs een overlappende, in plaats van een strikt afgebakende en elkaar wederzijds uitsluitende competentieverdeling. Dit leidt reeds bij de taakopvatting en taakverdeling tot onderlinge afhankelijkheid van betrokken overheden en in beginsel tot de noodzaak van overleg en onderhandeling tussen de overheden op de verschillende bestuurlijke niveaus.

In een dergelijk systeem worden verschillende overheden gedwongen zich rivaliserend, concurrerend, aanvullend en ondersteunend ten opzichte van elkaar te gedragen. De concrete taakverdeling van een bepaald moment is de uitkomst van het ‘trekken en duwen’ van overheden en maatschappelijke organisaties, instellingen en groeperingen. De historische taakverdeling van het moment is kortom de resultante van complementaire overleg- en bestuursvormen tussen de verschillende overheden.

Deze wederzijdse afhankelijkheid en de daarmee samenhangende onduidelijkheid in het stelsel wordt in de organische staatstheorie welbewust nagestreefd. De samengesteldheid van het staatsbestuur (het samenstel van rijk, provincies, gemeenten en andere relevante publiekrechtelijke organen), de wederzijdse afhankelijkheid en daarmee de feitelijke noodzaak tot contractuele bestuurlijke betrekkingen vormen de kerngedachte van waaruit oorspronkelijk de hedendaagse Nederlandse bestuurlijke verhoudingen uit zijn voortgekomen.

Het grootste deel van Thorbecke's ontwerp kan aldus worden begrepen als een vervlochten en samengesteld bestel voor politieke wilsvorming, conflictregulering en consensusvorming binnen het stelsel van welbewust opgeroepen complementariteits-, afhankelijkheids- en conflictpatronen. Thorbecke's staatsbestel wordt verkeerd begrepen als het wordt voorgesteld als een statisch bestuurlijk instrument voor de uitvoering van gegeven doelen. Het gaat om een welbewust geschapen complexe, dat wil zeggen samengestelde arena voor een dynamisch proces van politieke wils- of eenheidsvorming.

Opgemerkt moet worden dat de onder Thorbecke gerealiseerde en alom erkende democratisering van het openbaar bestuur minder van doen heeft met idealen van

volkssouvereiniteit, dan met het belang van ‘checks and balances’, openheid en openbaarheid voor de gezaghebbende groei en ontwikkeling van de staat. Thorbecke is verklaard tegenstander van de beginselen van volkssouvereiniteit, zoals toegepast in de Franse revolutie.

De nationale overheid is in het Thorbeckiaanse model een overheid naast de provinciale of lokale overheid en als zodanig een deel van het grotere staatsgeheel. Voor het geheel van ‘de staat’ valt in Thorbecke’s concept nauwelijks een algemeen bestuurscentrum te herkennen. Thorbecke’s staatsconcept is principieel non-hiërarchisch. In plaats van een centraal geleid bestuursbestel heeft Thorbecke een zelfbestuursmodel willen ontwerpen, waarin diverse overheden gedwongen zijn in onderling verkeer hun belangen te behartigen en te effectueren.<sup>28</sup>

### 2.3.3 Conclusie

Op grond van bovenstaande kan men concluderen dat de beginselen die oorspronkelijk aan de Nederlandse binnenlandse bestuursorganisatie ten grondslag lagen in eerste instantie non-hiërarchisch van karakter waren. Niet eenheid door hiërarchie, maar eenheid door medebewind is feitelijk de kerngedachte die aan de Nederlandse staatsinrichting ten grondslag heeft gelegen.

Het door Thorbecke ontworpen model van openbaar bestuur is ingericht vanuit de gedachte dat willekeurige uitoefening van macht voorkomen moet worden door tegenover elke macht een andere te plaatsen. Een systeem van ‘checks and ballances’ stond Thorbecke voor ogen.

Nu vanuit constitutioneel oogpunt duidelijk is hoe de organisatie van het Nederlandse openbaar bestuur er uitziet, keren we terug naar de wijze van overheidssturing binnen de samenleving. Alvorens we in de komende paragrafen verder in gaan op de wijze van overheidssturing, wordt in de volgende paragraaf het begrip ‘(overheids-)sturing’ gedefinieerd en het begrippenpaar *verticaal* en *horizontaal* bestuur ontleed.

## 2.4 Verticaal en horizontaal bestuur

### 2.4.1 Sturing in het algemeen

Alvorens de begrippen verticaal en horizontaal bestuur nader te ontleden is het verstandig het begrip (overheids-)sturing nader te duiden. Sturing wordt veelal omschreven als “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context”.<sup>29</sup> Kooiman<sup>30</sup> gaat nog een stapje verder en stelt dat er sprake is van (be-)sturing indien “intentioneel (doel-)gerichte beïnvloedende handelingen worden verricht, waarbij aan een aantal (contextueel bepaalde) onderling samenhangende voorwaarden wordt voldaan”.<sup>31</sup> In deze definities wordt sturing vooral instrumenteel beschouwd. Sturing heeft echter ook een belangrijke culturele dimensie. Frissen<sup>32</sup> heeft erop gewezen dat sturing (ook) kan worden gezien als zingeving, die zowel betrekking heeft op het interne functioneren, als op de sturingsrelaties met het te beheren beleidsterrein. De sturingsconceptie van een overheidsorganisatie is in dat verband op te

---

<sup>28</sup> A.J. Toonen en E.F. ten Heuvelhof, *Beleid en Sturing in complexe netwerken, democratiseren door convenanten*, Rotterdam december 1993, p. 10-19

<sup>29</sup> W.J.M. Kickert (red.), H.J. Aquina & A.F.A. Korsten, *Planning binnen perken*, Zeist 1985, p. 46

<sup>30</sup> J. Kooiman, *Sturen, besturen of (be)sturen*, in: *Bestuurswetenschappen* 1990, nummer 6, p. 408-419

<sup>31</sup> J. Kooiman, *Sturen, besturen of (be)sturen*, in: *Bestuurswetenschappen* 1990, nummer 6, p. 414

<sup>32</sup> P.H.A. Frissen, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag 1989, p. 267

vatten als de missie van die organisatie: ze formuleert een referentiekader waardoor een gemeenschappelijke identiteit kan worden opgebouwd en gelegitimeerd. Sturing wordt aldus gezien als gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context.

In het denken over sturing, zowel in theorie als in praktijk, wordt het sturingsbegrip impliciet of expliciet gerelateerd aan een sturingsconcept, waarin een aantal vooronderstellingen, ideeën en visies omtrent sturing is verwoord. Een sturingsconcept kan bestaan uit de volgende stelsels van vooronderstellingen: de politiek-ideologische noodzaak van sturing, het sturend vermogen van de sturende actor, het aangrijpingspunt en de context van sturing, de bijdrage van kennis, informatie, informatietechnologie en de sturingsmodaliteiten en sturingsinstrumenten.<sup>33</sup>

Overigens zijn er verschillende mogelijkheden om sturingsmodaliteiten aan te duiden. Zo spreekt men van *verticaal* en *horizontaal* bestuur, maar ook van *klassieke* en *nieuwe* sturing. In het navolgende zullen deze termen willekeurig worden gebruikt

## 2.4.2 Verticaal en horizontaal bestuur: invalshoeken analyse

De termen verticaal en horizontaal bestuur kan men vanuit verschillende invalshoeken analyseren. Rieken en Baaijens<sup>34</sup> kiezen voor de constitutionele invalshoek. Zo duiden zij met **verticale** relaties de *onderlinge verhoudingen* tussen de drie *bestuurslagen* aan, te weten: de centrale, provinciale en lokale overheid. Met betrekking tot de verticale relaties maken de auteurs een onderscheid in:

- de functionele invalshoek: dat wil zeggen het in zijn algemeenheid ingaan op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de drie bestuurslagen;
- de territoriale invalshoek: dat wil zeggen ingaan op vraagstukken van de gebiedsindeling of de gelaagdheid in het binnenlands bestuur;
- de sectorale invalshoek: dat wil zeggen het per sector (volksgezondheid, ruimtelijke ordening, welzijn, sociale zekerheid e.d.) ingaan op de onderlinge verhoudingen tussen de drie bestuurslagen

Met **horizontale** relaties in het binnenlands bestuur duiden Rieken en Baaijens het per overheidsniveau *centrale, provinciale en lokale* niveau van coördinatie- en keuzevraagstukken aan. Volgens hen vormen ondanks de verschillende functies van zowel het rijk, de provincie als de gemeente deze bestuurslagen samen een *complementair bestuur*. De gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat uit elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen die gezamenlijk komen tot de vervulling van één overheidstaak.<sup>35</sup>

Michiels en Meijer<sup>36</sup> beschouwen het vraagstuk vanuit een beleidsmatige invalshoek. De verhouding tussen het bestuur en de *omgeving* staat bij hen centraal.<sup>37</sup> Hierbij ontlenen zij een invalshoek vanuit het macro-, meso- en micro-niveau.

Omdat in dit betoog niet zozeer vanuit een constitutionele invalshoek onderzoek wordt gedaan, wordt in het navolgende aangesloten bij de onderverdeling van Michiels en Meijer.

---

<sup>33</sup> V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft 1993, p. 24-29

<sup>34</sup> J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens (onder redactie), *De provincie als bestuurlijk midden. Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente*, Deventer 1984

<sup>35</sup> J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens (onder redactie), *De provincie als bestuurlijk midden. Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente*, Deventer 1984, p. 4-5

<sup>36</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 329-347

<sup>37</sup> Ook wel aangeduid als *externe horizontalisering*: Horizontalisering van de verhoudingen tussen overheid en samenleving

### 2.4.3 Verticaal bestuur

Voor de beschrijving van het verticale bestuursmodel wordt in de meeste gevallen aangesloten bij de door Max Weber ontwikkelde visie van verticaal bestuur. Terecht wordt in de literatuur er op gewezen dat in de praktijk het bestuur nooit een volledig verticaal karakter heeft.<sup>38</sup> Om die reden wordt het model van Weber ook wel aangeduid als het *ideaaltypisch model* van verticaal bestuur.

#### *Max Weber*

Het ideaaltypische model van verticaal bestuur is het klassieke unicentrische en hiërarchische model voor de verhouding tussen bestuur en omgeving. In dit model is de overheid de enige behartiger van publieke belangen. Via wetten geeft de overheid sturing aan de samenleving. Binnen deze overheid gelden in het verticale model strikt hiërarchische verhoudingen. Binnen dit model van verticaal bestuur onderscheiden Michiels en Meijer drie niveaus.

Op het niveau van de samenleving – *het macro-niveau* – is de overheid de centraal sturende actor. Vanuit een sterk unicentrisch idee behartigt de overheid het publieke belang. Op het *meso-niveau* kenmerkt verticaal bestuur zich door een centrale positie voor een bestuurder. Deze stuurt binnen zijn beleidsveld. Hij geeft richting aan activiteiten van de overheidsorganisaties die binnen dat veld werken. Deze organisaties zijn ondergeschikt aan de bestuurder. Op het *micro-niveau* betekent verticaal bestuur een strikt hiërarchische verhouding tussen de bestuurder en de ambtenaar.<sup>39</sup>

Weber (1864-1920) heeft dit model ontwikkeld tegen de achtergrond van de opkomst van bureaucratische organisaties in de samenleving. Weber zocht hier een sociologisch-empirische verklaring voor. De meeste aandacht is hierbij uitgegaan naar zijn ideaaltypische rationale bureaucratiemodel. Rationaliteit staat bij Weber minder voor productiviteit en doelmatigheid dan voor deskundigheid en gezag. De kenmerken van zijn rationale bureaucratie dienden met name ter waarborging van de onafhankelijkheid van het oordeel van deskundige ambtenaren, ter vergroting van het gezag van de overheidsbureaucratie en ter bescherming tegen willekeur.

#### *Theoretisch bestuurskundige optieken*

De in de loop van de jaren ontwikkelde theoretische bestuurskundige perspectieven zijn door verschillende auteurs vervat in een drietal brede theoretische optieken: de klassieke optiek, de organisatiethoretische optiek en de systeem-politieke optiek.<sup>40</sup> Zo heeft Allison deze optieken naast elkaar toegepast op de besluitvorming rond de Cuba-crisis.<sup>41</sup> Deze optieken kunnen opgevat worden als verschillende heuristische oriëntaties. Deze indeling verschaft op ieder bestuurskundig issue een andere basisoriëntatie op de vraagstukken van bestuur en beleid en de oorzaken, gevolgen, problemen en oplossingen die zich daarbij voordoen. Binnen de bestuurskunde behoort het model van Weber tot de eerste optiek: *de klassieke optiek (de overheid als rationale organisatie)*.

---

<sup>38</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 330

<sup>39</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 330-331

<sup>40</sup> Th. A.J. Toonen en A.F.A. Korsten, in *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden 1988, p. 31-33

<sup>41</sup> Zie o.a. G.T. Allison, *Essence of decision*, Boston, 1971

## *De klassieke optiek*

Het openbaar bestuur wordt in deze optiek opgevat als een grote organisatie. De onderdelen van de organisatie worden gevormd door de afzonderlijke functies – in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden – die door een organisatie verricht moeten worden ter realisering van bepaalde doelstellingen (productie).

De vooronderstellingen van de klassieke optiek zijn centralistisch van aard. Er wordt uitgegaan van de wenselijkheid van eenhoofdige leiding en eenheid van doelstelling. De orde en werking van een organisatie worden afhankelijk geacht van de richtinggevende en sturende activiteiten van de top van de organisatie. In deze optiek staat het transponeren van het beeld hoe de sturende organisatie in elkaar steekt naar de te besturen organisaties of het te besturen systeem centraal. In dit verband wordt dan ook gesproken over de ‘maatschappelijke machinerie’ die vanuit een centraal en boven de samenleving gepositioneerd punt, op basis van een bepaalde definitie van het algemeen belang zou kunnen worden bestuurd. Deze besturing vindt plaats op basis van een omvangrijk stelsel van dwingende voorschriften en instructies dat zich richt op de interne werking van de te besturen organisaties of systemen.<sup>42</sup>

Kenmerkend voor de klassieke conceptie is het geloof in de vooruitgang en maakbaarheid van de samenleving op basis van wetenschappelijke inzichten. Opmerkelijk daarbij is de invulling van de maakbaarheidsgedachte. Ten eerste is er een technocratisch geloof in de kracht van wetenschappelijke kennis die de belofte van het einde van de ideologie inhoudt. Ten tweede rijst het idee dat de samenleving maakbaar zou zijn op basis van een politiek programma voor de samenleving als geheel.

Kenmerkend voor de structuur van de overheidsorganisatie is de gedachte dat de overheid georganiseerd zou moeten zijn als een machine, een piramide en een doelboom. Een dergelijke constructie zou de overheid daadwerkelijk in staat stellen om effectief te kunnen sturen. Sturingsproblemen worden dan ook vooral gezien als fouten in het ontwerp en in het onderhoud van de ‘overheidsmachinerie’. De mechanistische opvatting over de organisatiecultuur heeft ook gevolgen voor het denken over de gewenste cultuur. De klassieke sturingsconceptie veronderstelt dat de leden van de organisatie loyaal en gehoorzaam zijn aan de doelen en regels van de organisatie en zich door deze doelen en regels in hun gedrag efficiënt en effectief laten leiden.

Vooronderstellingen omtrent kennis, informatie en informatietechnologie spelen eveneens een rol. In de klassieke sturingsconceptie is rationalisering de centrale gedachte: meer weten is beter sturen. Deze rationalisering kan pas slagen wanneer processen van kennisvergaring en informatieverwerking nog systematischer worden georganiseerd, opdat het ideaalbeeld van de rationele actor zoveel mogelijk kan worden benaderd: de sturende overheid als ‘information processor’.<sup>43</sup>

### **2.4.4 De klassieke optiek: nog actueel?**

In het geschetste historisch overzicht (paragraaf 2.1.3) is duidelijk geworden dat in de periode van de opkomst van de verzorgingsstaat in Nederland (jaren dertig) deze optiek het uitgangspunt voor de wijze van sturen van de overheid was. In de hedendaagse praktijk zien we dat het klassieke model in zijn zuivere vorm onherkenbaar is in besluitvormingsprocessen bij de overheid. Hupe en Klaassen<sup>44</sup> geven hier een aantal verklaringen voor. Ten eerste

---

<sup>42</sup> Th. A.J. Toonen en A.F.A. Korsten, *Hoofdfiguren en kernthema's*, in: *Bestuurskunde*, Leiden 1988, p. 33-39

<sup>43</sup> V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft 1993, p. 31-57

<sup>44</sup> P. Hupe en H.L. Klaassen, *De zichtbare Staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen*, in: *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen*, onder redactie van P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaassen, Alphen aan den Rijn 2000



worden besluiten gebaseerd op onvolkomen beperkte informatie (bounded rationality). Dit kan stelen op het ontbreken van informatie, onmogelijkheid informatie in maat en getal uit drukken of het onvermogen de aanwezige informatie adequaat te verwerken. Ten tweede ontbreekt het aan homogeniteit bij de actoren. Subjecten of groepen binnen actoren als organisaties kunnen doelen, waarden en normen hanteren die afwijken van andere subjecten binnen diezelfde actor. Gebrek aan eenduidigheid in doelen of gewichten die aan de verschillende aspecten worden gehecht, kan leiden tot verschillende prioriteitsrangschikkingen van alternatieven. Een volgende verklaring hangt enigszins samen met de eerste twee en heeft betrekking op het niet kunnen bereiken van procedurele rationaliteit. Het is onmogelijk voor actoren alle beleidsissues in beschouwing te nemen. Het ontbreekt aan tijd om voldoende diepgang te bereiken over de diverse onderwerpen, zodat uit dat oogpunt met bevredigende in plaats van optimale oplossingen genoegen moet worden genomen. Een laatste verklaring betreft de positie van de beleidsvormende actor. In veel omstandigheden verkeert de actor niet in een isolement en heeft hij geen bovengeschiede positie. Daardoor is hij niet in staat om het beleid als enige te formuleren en te implementeren. Beleid komt tot stand met andere actoren, die hun eigen concurrerende waarden inbrengen.<sup>45</sup>

Bekkers en Lips<sup>46</sup> vullen deze lijst aan door er op te wijzen, dat de klassieke optiek in de hedendaagse bestuurspraktijk in zijn zuivere vorm nauwelijks zichtbaar meer is, omdat het in de meeste gevallen gaat om problemen die complex (meerdere belangen), dynamisch (aard en gevolgen van het problemen veranderen in de tijd) en ambigue (uiteenlopende probleemdefinities en het ontbreken van heldere beoordelingsnormen) zijn. In een tweetal situaties is volgens hen deze stijl van besturen nog wel zichtbaar. Ten eerste als er sprake is van een relatief eenvoudig, stabiel beleidsprobleem waarvoor een gestandaardiseerde oplossing voor handen is en ten tweede in crisissituaties waar direct en centraal ingrijpen geboden is.<sup>47</sup>

### 2.4.5 Conclusie

Op grond van bovenstaande kunnen we stellen dat in het model van verticaal bestuur de positie van actoren gekenmerkt wordt door onderschikking. Verder wordt het gedrag van de ondergeschikte actoren gekenmerkt door bevel. Instructies en besluiten wordt aan de andere partijen opgelegd. Dit geldt ook voor de wijze van communicatie. De inbreng van onderop is beperkt tot datgene wat de bovengeschiede partijen wensen. Ook de autonomie van ondergeschikte actoren is beperkt. Zij dienen te werken binnen nauwe kaders.

Het model van verticaal bestuur is verwant met de klassieke sturingsconceptie. In deze conceptie is de organisatie maakbaar, en leiden veranderingen in de formele opbouw van de organisatie tot veranderingen in de prestaties van de organisatie. Behalve in het zoveel mogelijk weren van politiek, wordt de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid gezocht in het vervolmaken van de hiërarchische structuur van de organisatie en de verbetering van de uitrusting van onderdelen. Het model van verticaal bestuur zien we in de

---

<sup>45</sup> P. Hupe en H.L. Klaasen, *De zichtbare Staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen*, in: *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen*, onder redactie van P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaasen, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 259-260

<sup>46</sup> V.J.J.M. Bekkers en A.M.B. Lips, *Spierballen, veel stroop en weinig water. Verdrogingsbeleid in de provincie Noord-Brabant*, in: *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, onder redactie van F. Hendriks en Th. Toonen, Tilburg/Leiden, april 1998

<sup>47</sup> V.J.J.M. Bekkers en A.M.B. Lips, *Spierballen, veel stroop en weinig water. Verdrogingsbeleid in de provincie Noord-Brabant*, in: *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, onder redactie van F. Hendriks en Th. Toonen, Tilburg/Leiden, april 1998, p. 155

hedendaagse bestuurspraktijk in zuivere vorm nauwelijks meer, omdat het in de meeste gevallen gaat om problemen die complex, dynamisch en ambigue zijn.

#### 2.4.6 Horizontaal bestuur

Horizontalisering van bestuur betekent een breuk met het verticale model van bestuur. Zo staan in dit model de actoren naast elkaar. Er is geen sprake van onderschikking. Verder beïnvloeden de actoren elkaars gedrag door middel van onderhandeling. Instructies van bovenaf worden vervangen door vormen van inbreng van alle partijen. Besluiten kunnen niet door één partij worden genomen en aan andere partijen worden opgelegd. Eerst moet de instemming van andere partijen worden verkregen. Besluitvorming krijgt hierdoor een complexere vorm waarin door partijen wordt onderhandeld over de verschillende belangen.

Een ander kenmerk van horizontalisering is dat de communicatie geen asymmetrisch karakter heeft maar eerder een symmetrisch karakter: alle partijen kunnen sturen en dienen zich aan elkaar te verantwoorden.

Een laatste kenmerk van dit model betreft de autonomie van de actoren. De invulling van de werkzaamheden wordt in mindere mate dwingend opgelegd door een andere partij. Zelfregulering kan in de plaats komen van kaders die van buitenaf worden opgelegd.<sup>48</sup>

Ook in dit geval stellen Michiels en Meijer dat een onderverdeling in drie niveaus van horizontalisering is te maken. Op *macro-niveau* gaat het volgens hen over horizontalisering van de verhouding tussen de overheid en de samenleving. Op *meso-niveau* betreft het de verhouding tussen overheidsorganisaties en organisaties binnen en buiten de overheid, en op *micro-niveau* betreft het de verhoudingen tussen de individuele ambtenaar en anderen binnen en buiten de overheid.<sup>49</sup>

Zoals in het voorgaande is weergegeven dat het ideaaltypische model van Weber valt te karakteriseren binnen de klassieke optiek, is het model van horizontalisering van bestuur te plaatsen binnen de in de bestuurskunde ontwikkelde optiek van de *systeem-politieke*. In dit verband laten we organisatietheoretische optiek buiten beschouwing, omdat deze optiek meer het besluitvormingsgedrag binnen organisaties belicht. De verhouding tussen organisaties en haar omgeving, hetgeen we naar op zoek zijn, komt tot uiting in de systeem-politieke optiek.

##### *De systeem-politieke optiek*

In de systeem-politieke optiek worden bestuurlijke organisaties gedefinieerd als een *netwerk* van meer en minder zelfstandige eenheden. Deze eenheden – individuen, groepen, coalities en (onderdelen van organisaties) – worden gekenmerkt door eigen belangen, doelstellingen, opvattingen en percepties. Zij beschikken over eigen hulpbronnen. In vele gevallen zijn deze eenheden voor de realisering van eigen doelstellingen afhankelijk van de medewerking, althans ‘niet-tegenwerking’ van andere eenheden. Deze afhankelijkheidsrelaties vormen de basis voor invloeds- en conflictverhoudingen in bestuursnetwerken. Organisaties worden niet gezien als formele instituties, maar als ‘whirlpools of interest’.

Behalve in termen van verschillende maatschappelijke, politieke of ideologische opvattingen wordt de verscheidenheid van eenheden gedefinieerd in termen van situationeel aan

---

<sup>48</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 331-332

<sup>49</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 332-333

institutionele posities gebonden belangen en doelstellingen. Het adagium luidt: “Where one stands depends on where one sits”.

De samenhang tussen verschillende eenheden wordt gedefinieerd in termen van de onderlinge afhankelijkheid, conflict, competitie, onderhandeling, overreding en de noodzaak tot wils- en compromisvorming. De complexiteit van bestuurlijke stelsels wordt gevormd door het bestaan van verschillende eenheden, met verschillende percepties, belangen en invloedsmiddelen waarmee zij besluitvormingsprocessen in beginsel kunnen beïnvloeden. Misverstanden, vaardigheden, beeldvorming en historische ervaringen spelen bij invloedsuitoefening in het openbaar bestuur een belangrijke rol.<sup>50</sup>

### *Belangenbehartiging en machtsvorming*

Het gedrag van relatief autonomen onderdelen - en daarmee de werking - van het openbaar bestuur wordt in de systeem-politieke optiek bepaald door het streven naar de bescherming van hun organisatorische belangen en de realisatie van hun subjectieve doelstellingen. Het streven naar behoud of versteviging van de invloedspositie speelt daarbij een belangrijke rol. Het stellen van doelen en de interpretatie daarvan zijn eveneens belangrijke voorwerpen voor intra- en interorganisatorische politiek.

Bestuurlijke actoren beoordelen bepaalde beleidsvoorstellen en bestuurlijke constructies niet alleen op hun inhoudelijke merites. Minstens zo belangrijk is de inschatting van wat deze voorstellen en constructies zullen betekenen voor de toekomstige onderhandelings- of invloedspositie van betrokkenen. Besluitvorming impliceert niet alleen een inschatting van de beleidsinstrumentele kosten en baten, maar ook van de politieke.

De bestuursconceptie van de systeem-politieke optiek is polycentrisch van aard. Uitgegaan wordt van het bestaan van een veelheid aan relatief zelfstandige bestuurseenheden die in hun onderlinge wisselwerking het stelsel als geheel besturen. In het denken over de motivatie en controle van de segmenten van een bestuursstructuur, wordt ervan uitgegaan dat deze bestuurseenheden streven naar de verwezenlijking en bescherming van subjectieve belangen en eigen doelstellingen. Als sturingsinstrumenten worden overreding, ruil, competitie en conflict beschouwd als even zo vele alternatieven voor hiërarchische bevelsstructuren, gezagsrelaties of vormen van interne en externe participatie. Tevens wordt ervan uitgegaan dat de uitoefening van invloed beter te controleren valt naarmate deze meer gespreid is over een veelheid van eenheden die in staat zijn elkaar wederzijds te controleren.<sup>51</sup>

### *Consensusvorming en representativiteit*

In deze benadering worden de uitkomsten van bestuurlijke besluitvormingsprocessen gezien als resultante van een ‘play of power’ tussen verschillende eenheden. Deze hebben verschillende belangen en voorkeuren en beschikken over verschillende politieke hulpbronnen en variërende capaciteiten om deze hulpbronnen effectief te benutten. Deze benadering gaat niet uit van een normatieve definitie van wat ‘beleid’ is of zou moeten zijn. De vraag is wat de feitelijke uitkomsten en effecten zijn van bestuursprocessen en achterliggende bestuurspolitieke verhoudingen en relaties die daarvoor bepalend zijn. De aandacht gaat niet alleen naar rechtstreekse belangenconfrontaties, maar tevens naar structurele kenmerken en eigenschappen van organisatie-politieke processen als zodanig. In het bijzonder wordt gelet op de noodzaak tot politieke wils- of consensusvorming binnen en buiten het openbaar bestuur.

---

<sup>50</sup> Th. A.J. Toonen en A.F.A. Korsten, in *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden 1988, p. 45-53

<sup>51</sup> Th. A.J. Toonen en A.F.A. Korsten, in *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden 1988, p. 45-53

Het centrale probleem in de systeem-politieke optiek schuilt in de mogelijkheden en belemmeringen voor wils- of consensusvorming. Politieke rationaliteit is nodig en wenselijk.

In feite bepalen de 'rules of the game of power' de besluitvormingsprocessen binnen organisaties. De 'rules of game' regelen ook de toegang tot en het gebruik van bestuurlijke invloedsmiddelen. Zij beïnvloeden het verloop en de uitkomst van organisatie-politieke processen maar determineren deze niet. Zij zijn tevens de inzet van deze processen.

Niet het streven naar een ideale blauwdruk of naar omvattende coördinatiestructuren staat centraal. Waar het om gaat is het structureren van zoekprocessen naar doelen, middelen en oplossingen voor bepaalde vraagstukken. Een voorwaarde daartoe is een evenwichtige verdeling van machten en de aanwezigheid van pluriforme en polycentrisch samengestelde besluitvormingsprocessen.<sup>52</sup>

Mintzberg's theorieën over de structuur van strategische besluitvormingsprocessen en strategieontwikkeling van organisaties, sluit naadloos aan bij de gedachte dat organisaties arena's zijn voor politieke actie. Mintzberg bekendste werk omtrent dit thema is "*The structuring of organizations*"<sup>53</sup> waarmee hij zijn naam vestigde als bekend representant van de contingency-benadering van organisaties. Maar ook zijn werk "*Power in and around organizations*"<sup>54</sup> is van belang, omdat hij met dit werk zijn benadering van organisaties combineert met het centrale thema macht.

#### *Horizontalisering in openbaar bestuur*

In Nederland zijn diverse vormen van horizontalisering in de bestuurspraktijk zichtbaar. Zo valt vanuit de juridische optiek een tendens waar te nemen van besturen via convenanten en compromissen om zodoende de medewerking te krijgen van belanghebbenden.<sup>55</sup>

Volgens Bovens e.a. komt de overgang van bevel naar onderhandeling in de relatie tussen bestuur en omgeving tot uitdrukking in diverse voorstellen voor politieke, juridische en bestuurlijke vernieuwing zoals bestuursakkoorden en convenanten.<sup>56</sup>

Volgens Van Montfort en Michiels duidt horizontaal bestuur op: "...het proces van samenwerking tussen publieke of tussen publieke en private partijen in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en op de bekrachtiging daarvan in overeenkomsten".<sup>57</sup> In dit verband kunnen ook de pogingen tot samenwerking tussen de milieuorganisaties, het bedrijfsleven en de overheid worden beschouwd als een vorm van horizontalisering in de relatie tussen overheid en samenleving.

Rosenthal noemt netwerken, co-productie, partnerships, configuraties en interactieve beleidsvorming als voorbeelden van horizontalisering.<sup>58</sup> Klijn geeft aan dat in de

---

<sup>52</sup> Th. A.J. Toonen en A.F.A. Korsten, in *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden 1988, p. 45-53

<sup>53</sup> H. Mintzberg, *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, 1979

<sup>54</sup> H. Mintzberg, *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, 1983

<sup>55</sup> Zie o.a. A.J. Toonen en E.F. ten Heuvelhof, *Beleid en Sturing in complexe netwerken, democratiseren door convenanten*, Rotterdam, december 1993

<sup>56</sup> Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur: Beleid organisatie en politiek*, 6<sup>e</sup> herziene druk, Alphen aan den Rijn, 2001, p. 258

<sup>57</sup> Montfort, C.J. van, en A.M.B. Michiels, *Democratie en horizontaal bestuur*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 2, p. 155

<sup>58</sup> Rosenthal, U., *De politiek en de verguisde staat: Over de contractie en expansie van de politieke verantwoordelijkheid*, in: K. Groenveld en Van Schie (red.), *Publieke verantwoordelijkheid*, Van Gorcum, Assen, 1998, p. 18-25

netwerkbenadering het beeld van de overheid als een boven de actoren staande sturingsinstantie wordt vervangen door het beeld van de overheid als een ‘medespeler’, als één van de spelers in het spel.<sup>59</sup>

## **2.4.7 Conclusie**

Het traditionele bestuurskundige denken is voornamelijk gebaseerd op de vooronderstelling dat de orde, eenheid, regelmaat en slagvaardigheid van het openbaar bestuur gediend zijn met eenheid van leiding door één enkel besluitvormingscentrum. Deze monocentrische vooronderstelling is typerend voor de bureaucratietheorie van Weber.

Het moderne bestuurskundige denken is meer gericht op horizontalisering van bestuur. Dit betreft een proces waarin bestuurlijke verhoudingen zich kenmerken door een meer nevenschikkende positie van actoren en gedragsbeïnvloeding die eerder via onderhandeling dan via bevelen verloopt. Verder heeft de communicatie tussen actoren een meer symmetrisch karakter – sturings- en verantwoordingsinformatie gaan beide kanten op – en wordt de autonomie van actoren minder beperkt door andere partijen. Dit proces van verandering in bestuurlijke verhoudingen doet zich voor op het niveau van de samenleving en ook op interorganisatieel en op het niveau tussen organisaties (intra-organisatieel).

De ontwikkeling naar meer horizontale vormen van bestuur is in feite een onderdeel van een breed maatschappelijk veranderingsproces. Ook Michels en Meijer<sup>60</sup> onderschrijven deze stelling. Volgens hen heeft horizontalisering van bestuur enerzijds te maken met de afnemende mogelijkheden voor de overheid om centraal sturing te geven aan beleidsontwikkelingen. Internationalisering van de economie en het beleid tasten de zeggenschap van nationale overheden aan. Daarnaast maakt de snelheid waarmee maatschappelijke ontwikkelingen zich voordoen en de daarmee de samenhangende toenemende complexiteit van het beleid, het steeds moeilijker om met één van bovenaf geformuleerde oplossing te komen. Anderzijds komt een verdere horizontalisering van bestuur voort uit de roep van burgers, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en bedrijven om meer eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap in de vormgeving van de samenleving. Individualisering en een toenemende mondigheid van burgers, maar ook een toenemend besef dat het maatschappelijk belang meer is dan het belang van de overheid, liggen aan deze roep ten grondslag.

In het navolgende spiegelen we de ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur op de rol en positie van de provincie binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Ook de provincie kent een tendens naar horizontalisering van bestuur.

## **2.5 Provinciaal bestuur**

### **2.5.1 De provincie en haar meso-actoren**

Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en problemen – op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, bedrijvigheid, mobiliteit en waterhuishouding – doen zich zowel in de stedelijke als in landelijke gebieden steeds meer voor op regionaal-territoriaal niveau.

---

<sup>59</sup> Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naaorlogse wijken*, Delft, 1996

<sup>60</sup> A. Michiels en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 4, p. 336

Om deze problemen de baas te worden langs de weg van democratisch en effectief overheidsbeleid is het nodig om op dat niveau democratische en bestuurlijke effectieve besluitvorming te ontwikkelen. De provincie wordt daardoor voortdurend uitgedaagd om een eigen rol te spelen als democratisch gefundeerde meso-bestuurslaag. Die bestuurlijke rol wordt echter niet alleen bepaald door de eigen bevoegdheden en middelen van de provincies, maar ook door de aanwezigheid van andere bestuurlijke spelers op het meso-niveau.

De opkomst van deze mede-meso-actoren komt voort uit twee ontwikkelingen: de functionele decentralisatie en de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (de WGR). Deze laatst genoemde wet geeft gemeenten de mogelijkheid om voor het oplossen van gezamenlijke, praktische problemen (bijvoorbeeld milieuzorg, rampenbestrijding, administratie van sociale voorzieningen) boven-gemeentelijke lichamen in het leven te roepen. Wanneer gemeenten dat zelf niet doen, kunnen de provincies de instelling van WGR-lichamen bevorderen of zelfs in de toekomst verplicht opleggen.<sup>61</sup> Provincies houden toezicht op de coördinatie en de bundeling van WGR-lichamen, ter voorkoming van wildgroei en onoverzichtelijkheid.

Functionele decentralisatie betekent in de praktijk dat ieder ministerie vanuit rijksniveau bevoegdheden en taken overdraagt aan lagere bestuurseenheden – functionele regionale bestuursorganen –, die voor ieder beleidsgebied weer anders kunnen zijn. Te denken valt aan de politie-regio's of de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening. Elk beleidsgebied kent op die manier zijn eigen bestuurlijke indeling van Nederland, die – wederom – niet samenvalt met de provinciale indeling en die het bestuurlijke werk nogal complex maakt. Op beleidsterreinen, waar de provincie en de functioneel gedecentraliseerde bestuursorganen zich bewegen, is het niet eenvoudig om op het juiste moment de juiste gesprekspartner en de juiste verantwoordelijke voor het juiste beleidsonderdeel te vinden. Provinciale autonomie betekent namelijk geenszins, dat de provincie op een beleidsterrein het alleenvertoningsrecht of de volledige controle heeft.<sup>62</sup>

Het resultaat van de komst van deze mede-meso-actoren leidt er toe dat soms de één, soms de ander het voor het zeggen heeft, soms helemaal niemand, maar in elk geval zelden of nooit de provincie. De provincie is in Nederland niet (alleen) het regiobestuur, maar één der regiobesturen: het provinciaal bestuur is per definitie co-bestuur.

### **2.5.2 Eigen identiteit provincie**

De feitelijke politieke en bestuurlijke rol van de provincie moet worden gezien tegen hun sociale, culturele en economische achtergrond. Zowel qua grondgebied, inwonertal als qua economische betekenis zijn er aanzienlijke verschillen tussen de provincies. Flevoland met een gebied van ruim 2300 km<sup>2</sup> en ruim 300.000 inwoners heeft als provincie geheel andere mogelijkheden dan Noord-Brabant of Gelderland met meer dan 5000 km<sup>2</sup> en ruim twee miljoen inwoners. In economisch opzicht zijn de Randstadprovincies aanzienlijk sterker dan de drie noordelijke. In sociaal-cultureel opzicht bestaat er voorts ook een verschil in provinciale identiteit. In het westen lijkt een provincie-besef vrijwel afwezig, in het zuiden daarentegen duidelijk aanwezig, alsook, in mindere mate, in het noorden met daarbij de provincie Friesland als koploper.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> WGR-plus variant

<sup>62</sup> Ben Hoetjes, *Het tussenbestuur en het buitenland*, 'De Nederlandse provincies en Europa', november 2000, p. 13

<sup>63</sup> Ben Hoetjes, *Het tussenbestuur en het buitenland*, 'De Nederlandse provincies en Europa', november 2000, p. 14-15

### 2.5.3 Het bestuursapparaat en de financiële middelen van de provincie

De provinciale bestuursorganen zijn, vergeleken met de grote steden en het rijk, betrekkelijk eenvoudig van opzet en relatief klein. De provinciale ambtelijke apparaten zijn bescheiden van omvang.

Ook qua financiële middelen is de provincie bescheiden. Van de totale overheidsuitgaven wordt eenderde door de lagere overheden besteed: de gemeenten nemen zo'n 28% voor hun rekening, de provincies gezamenlijk tussen de 3-3,5%. De provincie geeft haar geld vooral uit aan sociale voorzieningen en welzijn (45%), vervoer (provinciale wegen 25%), milieu (10%), economische ontwikkeling (5%) en ruimtelijke ordening (5%).

Vanuit de inkomstenkant komen de belangrijkste middelen uit het provinciefonds (20%) – een algemene overhead-financiering vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken, die wettelijk gekoppeld is aan het niveau van de rijksuitgaven -, ruim 70% uit specifieke taakgebonden subsidies vanuit diverse ministeries, en slechts 7% uit de eigen provinciale belastingen, d.w.z. een deel van de motorrijtuigenbelasting (de zogenaamde provinciale opcenten).<sup>64</sup>

### 2.5.4 De provincie: sterke en zwakke kanten

Binnen het stelsel van de eenheidsstaat wordt de hoofdfunctie van de provincie omschreven als *verticale en horizontale integratie* van bestuur en beleid. De provincie kan gegeven de omstandigheden geen integraal regiobestuur zijn, maar heeft tot taak integrerend regiobestuur te zijn. De provincie brengt tussen de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke regio's dwarsverbanden aan, brengt betrokken partijen en beleidskaders bijeen, smeedt coalities rondom strategische vraagstukken en reikt integratiekaders aan door middel van visie-ontwikkeling. Als de provincie hierin slaagt is de provincie het bestuurlijk kraakbeen in ons bestuurlijk bestel.<sup>65</sup> De provincie beschikt daarbij van oudsher over een aantal sterke en zwakke kanten. Volgens Berkhout zijn dat de volgende.<sup>66</sup>

Ten eerste kan de provincie een grote mate van gebiedsspecifieke deskundigheid koppelen aan een grote ervaring met de rol van procesarchitect. Daarnaast is de provincie goed in het tot stand brengen en benutten van interbestuurlijke consensus. Maar zodra zich scherpe belangentegenstellingen voordoen die om een beslissing vragen, komen de zwakkere kanten naar voren. Volgens Berkhout blijkt de provinciale politiek in zulke situaties niet te beschikken over een vanzelfsprekende oplossingsstrategie. De provinciale politici blijken bovendien bijzonder gevoelig voor de lokale achterban die hen in en uit het provinciaal zadel kunnen helpen. Daarnaast hebben de provincies een gering sturend vermogen. Volgens veel bestuurskundigen geldt dat overigens voor het gehele overheidsbestel, alleen weten de provincies dat gebrek het minst goed te verbergen. Berkhout benadrukt hierbij, dat de provincies qua financiën, instrumenten, bestuursstijl en gezag niet de bestuurslaag zijn die in Nederland de meest pregnante beslissingen neemt en doorzet, desnoods tegen de wil van de anderen in.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ben Hoetjes, *Het tussenbestuur en het buitenland*, 'De Nederlandse provincies en Europa', november 2000, p. 12-13

<sup>65</sup> Zie Interprovinciaal Overleg (IPO), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 2001

<sup>66</sup> Dr. D.M. Berkhout, *De provinciale knoop: doorhakken*, in: Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw, Den Haag 2002

<sup>67</sup> Dr. D.M. Berkhout, *De provinciale knoop: doorhakken*, in: Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw, Den Haag 2002, p. 10-11

## 2.5.5 Provinciaal bestuur in verandering

De rol van de provincies is vanaf de jaren zeventig sterk van karakter veranderd. In toenemende mate is de provincie verantwoordelijkheid gaan dragen voor de ontwikkeling op regionaal niveau van beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, natuur en milieu, de landinrichting, verkeer en vervoer, zorg en economie. Van Kemenade<sup>68</sup> spreekt van een steeds sterker profiel van de provincie op het terrein van de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, infrastructuur, natuur, milieu, zorg, waterbeheer en economische ontwikkeling. Hendriks<sup>69</sup> wijst erop dat de provincie zich sterker is gaan profileren op *grondgebonden materies* (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer) dan op *persoonsgebonden materies* (o.a. welzijn, bejaardenbeleid, jeugdhulpverlening).

Vooraf de laatste vijf tot tien jaar is de provincie als autonome bestuurlijke autoriteit met eigen beleidsverantwoordelijkheden sterker in beeld gekomen. De belangrijkste reden hiervoor is het toegenomen bovenlokale karakter van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vragen een bovenlokale aanpak en oplossing en dus een bovenlokale bestuursautoriteit met een eigen democratische legitimatie. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie. Daarnaast is er in toenemende mate behoefte aan regiobestuur dat niet alleen kaders schept, maar ook – met enige daadkracht – kaders stelt en toetst.

Ook de provincies zijn zich de afgelopen jaren bewust geworden van deze bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar kampen met een dilemma. Enerzijds neemt de maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie toe, en daarmee de noodzaak van politieke afweging en politieke legitimatie op het regionaal niveau. Anderzijds houdt de belangstelling van de burgers voor provinciale politiek daarmee geen gelijke tred, en neemt die zelfs af als men de opkomstcijfers van de provinciale statenverkiezingen van de laatste jaren beschouwt. Dit is echter een trend waar niet alleen de provinciale politiek mee kampt, maar ook de landelijke politiek.

### *Afnemende maatschappelijke en politieke betekenis*

In de laatste decennia doen zich in het algemeen grote veranderingen voor in de representatieve democratie. Diverse ontwikkelingen hebben geleid tot aantasting van de exclusiviteit van de vertegenwoordigende democratie. Zo is het concept ‘burger’ en het verwachtingspatroon dat die burger heeft van de overheid grondig veranderd. De burgers in het algemeen zijn veel kritischer en mondiger geworden ten aanzien van factoren die hun leefwereld kunnen beïnvloeden, vooral als die factoren door de overheid worden gestuurd. Daarnaast toont de burger minder belangstelling voor actieve deelname in de politiek. Er zijn lagere opkomsten bij verkiezingen en politieke partijen slagen er steeds minder in als schakel tussen de overheid en de burger te functioneren. Structurele veranderingen in de verhoudingen tussen burgers, maatschappelijke organisaties en overheden maken legitimiteit en acceptatie van overheid en overheidshandelen steeds minder vanzelfsprekend. Door de toegenomen welvaart zijn grote maatschappelijke tegenstellingen tussen grote bevolkingsgroepen afgenomen. Dit maakt het voor politieke partijen moeilijk eigen visies gestalte te geven en uit te dragen. Ook bureaucratisering en professionalisering van de politiek hebben mede ertoe

---

<sup>68</sup> Jaarrede IPO-voorzitter prof. dr. J.A. van Kemenade, Den Haag, 2001

<sup>69</sup> Dr. F. Hendriks, *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment*, in: Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw, Den Haag 2002, p. 23



geleid dat overheid en politiek minder herkenbaar en zichtbaar zijn geworden voor de burger. Net als voor het rijk en gemeenten heeft dit consequenties voor de provinciale democratie.

### *Andere bestuursstijl*

Beide ontwikkelingen, de toenemende maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie en de afnemende belangstelling van de burgers voor de provincie, stellen volgens het IPO de provincies de komende jaren voor een aantal indringende opgaven. Zo beweert het IPO dat volgens haar de provincies in die context meer actief en minder afwachtend dienen te zijn en meer besluitvaardig en slagvaardig dan beschouwend en bemiddelend op te treden. Ook meer gericht op samenwerking en resultaat dan als hindermacht en toezichthouder, en beter herkenbaar voor burgers dan een anoniem orgaan op afstand. Volgens het IPO vereist dit vooral een andere *bestuursstijl*, een grotere herkenbaarheid voor de burgers en andere bestuurlijke verhoudingen en instrumenten.

Nadat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)<sup>70</sup> in 1999 al geconcludeerd heeft dat een andere bestuursstijl voor de provincie gewenst is, komt het IPO in 2002 aldus tot eenzelfde conclusie. “In haar werkwijze moet de provincie meer ondernemend, daadkrachtig, actief en interactief, bindend en verbindend, integraal en sectoraal te werk gaan, vanuit een veelheid aan belangen, invalshoeken en beleidssectoren. Op die manier kan men zich ontwikkelen tot regisseur, bestuurlijke partner, controleur, bemiddelaar, intermediair, probleemoplosser en ondernemer”.<sup>71</sup>

Op voorhand valt over de visie van het IPO op te merken dat deze getuigt van een hoog ambitieniveau, waarbij deze zich hoofdzakelijk afspeelt op een abstract denkniveau. Een concrete voorstelling van zaken valt lastig te maken. Daarnaast is de verandering van de herkenbaarheid van de provincie voor de burgers lastig te bereiken. De provincie staat vanwege de aard van haar werkzaamheden wat verder van de individuele burgers af en heeft meer met publieke en private organisaties van doen. De gevolgen van provinciaal beleid voor de burgers zijn minder direct zichtbaar en voelbaar, hoewel bepaald niet van minder belang. Daarentegen blijft overeind dat de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de provincie nog sterk te verbeteren zijn. Dit kan buiten de door het IPO voorgestelde lijn al vrij eenvoudig door betere communicatie en informatieverstrekking over beleid. Volgens het IPO wordt de zichtbaarheid of de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur allereerst bepaald door de resultaten van provinciaal beleid en de mate waarin die herkenbaar zijn als resultaat van provinciale politiek en bestuur. Alle andere structurele of culturele veranderingen zijn volgens het IPO daaraan ondergeschikt en moeten daarop gericht zijn.<sup>72</sup>

### **2.5.6 Bevoegdheden provincie**

Vaak wordt gesteld en dan met name door het IPO, dat het de provincie aan bevoegdheden ontbreekt.<sup>73</sup> De taken en bevoegdheden van de provincie zouden moeten worden uitgebreid om een antwoord te geven op de bestuurlijke drukte, de fragmentatie en wildgroei aan

---

<sup>70</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag 1999, p. 40

<sup>71</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 32-33

<sup>72</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Vernieuwing provinciale democratie, Advies van de Commissie ‘Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie’*, mei 2001, p. 10-13

<sup>73</sup> Zie o.a.; Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag 1999, p. 37

organisaties in het bestuurlijk middenveld.<sup>74</sup> Zo stelt het IPO dat bij de realisering van ruimtelijke voorzieningen van regionale aard het *opdrachtgeverschap* beter moet worden georganiseerd. “Aan de versnippering moet een einde komen, wil van een daadkrachtig overheidsoptreden in de regio sprake zijn. Dan is het onontkoombaar dat in het regionaal omgevingsbeleid of bij projecten van regionale betekenis de provincie meer aan de touwtjes gaat trekken. De provincie moet niet alleen eindverantwoordelijk worden voor de ontwikkeling van de beleidsvisies, ze zou ook over *juridische* en *financiële* middelen moeten beschikken om er voor te zorgen dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd.”<sup>75</sup>

Tegenover bovenstaande visie kunnen we onze kanttekeningen plaatsen. Niet in alle gevallen hoeft de provincie daadkrachtig te opereren. Daarnaast kan zij juist kracht putten uit haar relatieve krachteloosheid. Doordat de provincie niet op alle terreinen sterke dwangmiddelen heeft, is zij gedwongen om anderen te verleiden. De provincie kan gemeenten en andere partners niet dwingen samen na te denken. Maar ze wel prikkelen en stimuleren om dit te doen.

Ook Schaap<sup>76</sup> stelt, gevraagd naar de *unique selling points* van de provincie, dat die niet zozeer zijn gelegen in een bepaald beleidsveld (de provincie is sterk gericht op fysiek beleid, maar dat geldt voor andere bestuursorganen ook), als wel in een bepaalde rolopvatting. De sleutelbegrippen daarbij zijn volgens hem: integreren, bemiddelen en coördineren (“zowel horizontaal als verticaal”).

Deze visie sluit aan bij een ontwikkeling die in meer provincies zichtbaar is: steeds meer provincies kiezen voor samenwerking en interactief bestuur, in plaats van zich zelf voortdurend tot probleemeigenaar uit te roepen en zelf beleid te ontwikkelen en uit te voeren. In dit verband valt te denken aan de Alliantie Zuid-Nederland<sup>77</sup>, BrabantStad<sup>78</sup> en Dommeltuinen<sup>79</sup>. Van Stipdonk, Hendriks en Tops<sup>80</sup> stellen dat juist door samen te werken met bestuurlijke en maatschappelijke partners, provincies – zonder hun autonomie of bevoegdheden op te geven – bijzonder veel kunnen winnen aan bestuurlijke kracht en relevantie.

In het bemachtigen en behartigen van teveel bevoegdheden en taken, die bovendien soms onderling tegenstrijdig zijn en niet passen bij de nog wel formeel aan provincies toebedeelde taken, schuilt eveneens een risico. Zo bestaat het gevaar dat provincies bemiddelaars worden in zaken waarin zij als ondernemer zelf belangen hebben. Of controleur van beleidsprocessen worden die zij zelf hebben opgestart. Zo kan het zijn dat zij de regie moeten voeren van

---

<sup>74</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 59

<sup>75</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 27

<sup>76</sup> Dr. L. Schaap geciteerd in: *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment*, dr. F. Hendriks in: *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Interprovinciaal Overleg (IPO), Den Haag 2002, p. 23

<sup>77</sup> In deze Alliantie werken Limburg, Noord-Brabant en Zeeland sinds 1998 samen. Het kerndoel is een ‘actieve inbreng van de samenwerkende provincies in strategische rijksnota’s

<sup>78</sup> BrabantStad is de benaming voor de samenwerking tussen de provincie Noord-Brabant en de vijf grootste Brabantse steden (Breda, Tilburg, ‘s-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond). BrabantStad is opgezet om afstemming aan te brengen in diverse trajecten waarin de steden en provincie in wisselende samenstelling met elkaar en met het rijk gesprekken voeren

<sup>79</sup> De Dommeltuinen is een informeel samenwerkingsverband van tien Brabantse gemeenten en de provincie Noord-Brabant

<sup>80</sup> V. van Stiphout, F. Hendriks en P. Tops, *Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking*, in: *Bestuurswetenschappen* 2003, nr. 3, p. 199

beleidsprocessen waarin zij zelf partner zijn en zo uiteindelijk projecten en convenanten moeten afwegen tegen hun eigenbelang.

De Vries<sup>81</sup> wijst er op dat op een dergelijke wijze overspelen van de eigen positie de afgelopen tijd in de provincie Gelderland pijnlijk zichtbaar is geworden. De twee grootschalige projecten die de provincie Gelderland recentelijk heeft aangepakt, het evenementenbeleid en het MTC Valburg, liepen mede hierdoor uit op een fiasco.

In het algemeen behoort de wijze waarop overheden functioneren te voldoen aan de eisen van *good governance* (te vergelijken met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht). In het volgende hoofdstuk wordt hier uitbereid bij stil gestaan.

### 2.5.7 Conclusie

Op grond van bovenstaande komt naar voren dat de provincies in het algemeen sterk zijn in het scheppen van kaders vanuit een positie als intermediair, zwak in het stellen van kaders vanuit een positie van gebiedsautoriteit.

Vanaf de jaren zeventig is de rol van de provincie sterk veranderd. Maatschappelijke vraagstukken vragen steeds vaker om een bovenlokale aanpak en bestuursautoriteit. Er is een toenemende verantwoordelijkheid voor het provinciaal bestuur op terreinen als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, natuur en milieu, de landinrichting, verkeer en vervoer, zorg en economie. De provincies hebben nu te maken met een groot dilemma. Enerzijds neemt de maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie toe. Anderzijds houdt de belangstelling van de burgers voor politieke zaken daarmee geen tred. Daarom staan de provincies volgens het IPO de komende jaren voor de taak hun herkenbaarheid en zichtbaarheid te vergroten en de band met burgers en organisaties te verbeteren.

Het IPO stelt hierbij dat de grotere bestuursverantwoordelijkheid en de hierboven geschetste problematiek een verandering in bestuurscultuur van de provincie vereisen. Zelfbewust, besluitvaardig en slagvaardig optredend, in plaats van beschouwend en bemiddelend. Meer gericht op samenwerking dan op toezichthouden op afstand. Om deze verandering in bestuurscultuur te bereiken moeten de provincies over ruimere juridische en financiële instrumenten beschikken om er voor te zorgen dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd.

Tegenover deze visie kunnen we onze kanttekeningen plaatsen. Niet alleen getuigt deze visie van een hoog ambitieniveau en speelt ze zich voornamelijk af op een abstract denkniveau, waardoor een concrete voorstelling van zaken lastig valt te maken, ook zit in de visie van het IPO een groot gevaar inbegrepen. De roep om over te komen als een slagvaardige en daadkrachtige regisseur en daarbij de wens om in de uitoefening van de taken te beschikken over ruimere juridische en financiële instrumenten zou er wel eens toe kunnen leiden dat de provincie zogenaamd de regie op zich neemt, maar zich hierbij autoritair en hiërarchisch gaat gedragen. Dit terwijl de *unique selling points* van de provincie kunnen worden aangeduid als: integreren, bemiddelen en coördineren. Een autoritaire en hiërarchische bestuurscultuur kan er toe leiden dat de band van de provincie met burgers en organisaties juist wordt verkleind in plaats van de door het IPO gewenste vergroting.

In het volgende hoofdstuk zullen we uitgebreid ingaan op het sturingsvraagstuk van provincies en de wijze waarop provincies binnen dit vraagstuk de door het IPO gewenste verandering in bestuurscultuur te weeg kunnen brengen en vooral hun eigen rol en positie

---

<sup>81</sup> M.S. de Vries, *De teloorgang van de provincie*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nr. 2, p. 123

hierin vorm kunnen geven. In de hoofdstukken daarna zullen we aan de hand van empirisch onderzoek nagaan welke bestuursrol de provincie Zeeland heeft aangemeten in het besluitvormingsproces over de Westerschelde Container Terminal.

## **Hoofdstuk 3 Sturingsmogelijkheden van de provincie**

### **3.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen, dat de provincie bij veel maatschappelijke processen is betrokken. Die betrokkenheid kan voortkomen uit een eigen initiatief, in andere gevallen een wettelijk uitvloeisel of een vraag van de kant van private partijen. Aangegeven is, dat de geschetste regionale problematiek een verandering in de bestuurscultuur van de provincie vraagt. In dit verband is dat nog redelijk vaag gebleven in termen van de provincie zou meer zelfbewust, besluitvaardig en slagvaardig behoren op te treden. Meer gericht op samenwerking dan op toezichthouden op afstand.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van de overheid en specifiek die van de provincie in complexe netwerken. Aan de hand van een drietal bestuursparadigma's zal in dit hoofdstuk nagaan in welke context en onder welke omstandigheden beleidsvoering dient plaats te vinden. Hierbij proberen we duidelijkheid te krijgen in hoeverre de hoogte van de sturingsambities van de overheid en de mate van afhankelijkheid van de overheid van andere actoren, een rol speelt in het bepalen van de meest passende wijze van beleidsvoering. De wijze waarop overheden in hun functioneren behoren te voldoen aan de eisen van *good governance* zal in deze analyse betrokken worden.

De door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* geformuleerde bestuursrollen implementeren we uiteindelijk in een drietal bestuursparadigma's. Aan de hand van de in hoofdstuk vijf uit te werken casus van de Westerschelde Container Terminal (WCT) wordt getracht aan het eind van de scriptie een antwoord te vinden op de vraag welke bestuursstijl in het besluitvormingsproces van de WCT in de *beleidsvormende* context als het meest passend kan worden beschouwd.

### **3.2. De overheid in complexe netwerken**

#### **3.2.1 Netwerken**

Organisaties waaronder de provinciale bestuursseenheden opereren niet in een isolement, maar maken altijd deel uit van een maatschappelijke context. Die maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties actief zijn. De omgeving van een organisatie is kortweg te omschrijven als datgene wat niet tot de organisatie zelf gerekend wordt. De omgeving bevat daarmee alles wat vanuit analytisch oogpunt buiten de organisatie wordt geplaatst. Uitgaande van de wijze waarop de omgevingsbeïnvloeding vorm krijgt, wordt wel onderscheid gemaakt tussen partijen die als belanghebbenden of als betrokkenen optreden (actoren) en meer indirecte actie-elementen zoals economische groei en technologische ontwikkeling (factoren).

#### *Netwerksamenleving*

De relatie tussen de provinciale organisatie en haar omgeving valt het best te typeren als een netwerksamenleving. Dat is een samenleving waarin kennis en deskundigheid over verschillende actoren verspreid is en waarin elke actor afhankelijk is van de medewerking van andere actoren om de eigen doelen of belangen te realiseren. Netwerken zijn daarbij te omschrijven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en of clusters van middelen.

## *Actoren*

Actoren vormen de knooppunten in een netwerk. Het zijn in feite analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen en individueel of collectief invloed kunnen uitoefenen.

## *Afhankelijkheid*

De relatie tussen de organisaties in een netwerk is er een van *wederzijdse afhankelijkheid*. Met de term afhankelijkheid wordt aangeduid dat de organisaties in een netwerk op elkaar zijn aangewezen, om de middelen te verkrijgen die zij met het oog op de realisatie van hun doeleinden nodig menen te hebben. Middelen en hulpbronnen die zorgen voor onderlinge afhankelijkheden, zijn onder andere: bevoegdheden, expertise, financiële middelen, politieke legitimiteit of de steun van uitvoeringsorganisaties.

Door hun wederzijdse afhankelijkheid worden organisaties gedwongen tot samenwerking en *onderlinge interactie*. In die onderlinge interactie kunnen hun wederzijdse afhankelijkheden vervolgens veranderen. Wederzijdse afhankelijkheden zijn dan ook geen gegeven; ze worden door de organisaties in het netwerk voortdurend ontdekt, gecreëerd, veranderd, weer opgeheven en bevestigd.

## *Percepties en strategie*

Actoren interpreteren hun omgeving, ze handelen op basis van hun eigen *percepties*, dat wil zeggen: de beelden die zij van de werkelijkheid hebben. Daarbij hebben de actoren in een netwerk vaak verschillende beelden over hoe de werkelijkheid er precies uitziet. De relatie die ze leggen tussen factoren, in termen van oorzaak en gevolg, probleem en oplossing of instrument en effect, loopt niet zelden flink uiteen. Het realiseren van eigen belangen en doelen is leidend motief in hun handelen. De vraag of ze bereid zijn bronnen uit te ruilen, willen deelnemen aan interactie en zich aan de spelregels houden, hangt af van de strategische afwegingen die een actor maakt. Actoren die *strategisch handelen*, zullen als dat zo uitkomt een verschil maken tussen wat ze zelf denken en wat ze anderen willen doen geloven. Het kan voor een actor van strategisch belang zijn publiekelijk de indruk te wekken dat hij het ene nastreeft, terwijl hij eigenlijk het andere wil.

## *Spelregels*

Het strategisch handelen van actoren in netwerken wordt geleid door regels. *Spelregels* bieden het kader waarbinnen actoren kiezen waar en met wie op welk moment ze de interactie aangaan. Spelregels bepalen wie toegang heeft tot een netwerk, en dus welke actoren met elkaar de interactie kunnen aangaan; ze specificeren welke handelingen worden beloond en welke bestraft. Ook de status, positie en bevoegdheden zijn vaak in regels vastgelegd. Spelregels zorgen voor een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid van het strategisch handelen van actoren, zonder overigens dat handelen te bepalen.

## *Dynamiek*

Processen in netwerken kenmerken zich door *dynamiek*. De doelen van de actoren in een netwerk kunnen veranderen in de loop van de tijd. Ambitieniveaus worden voortdurend bijgesteld, evenals de percepties van de werkelijkheid. Ook de wederzijdse afhankelijkheden

en de verdeling van bronnen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Hierbij is sprake van een wederzijdse beïnvloeding van de cognitieve, sociale en institutionele dimensie. In andere woorden: de percepties van actoren (cognitief) geven richting aan hun onderlinge interacties; en die onderlinge interacties (sociaal) zijn op hun beurt weer richtinggevend voor de ontwikkeling van hun percepties.<sup>82</sup>

### 3.2.2 Positionering overheid binnen netwerken

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de provincie in welke vorm zij ook optreedt, zij zich telkenmale dient te positioneren binnen netwerken. Deze positionering wordt op voorhand bemoeilijkt doordat netwerken een complex patroon van interacties van partijen vormen. Iedere partij zal trachten, uitgaande van expliciete of impliciete doelen, zodanig het proces te interveniëren, dat de uitkomst, de voornemens en/of de besluiten in de richting gaan van de eigen preferenties. Daarnaast is het een gegeven dat de mogelijkheden van overheden (o.a. de provincie) om maatschappelijke processen te sturen, beperkt zijn. Daarbij blijven de mogelijkheden van de overheid in de meeste gevallen achter bij hetgeen wenselijk is. Een dergelijk verschil levert een spanning op in het functioneren van de overheidsorganisatie.

De Bruin en Ten Heuvelhof stellen in '*Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*'<sup>83</sup> de relatie tussen netwerken en de kenmerken van beleidsinstrumenten centraal. Zij gaan uitvoerig in op de kloof tussen mogelijkheden en verwachtingen van sturing. Het dichten van deze kloof vraagt volgens hen om een herbezinning van het sturingsinstrumentarium van de overheid. Uitgangspunt bij dit alles is, dat het juridische instrumentarium (klassiek sturingsinstrument) aan beperkingen gebonden is en dat daardoor bepaalde problemen zich eenvoudigweg niet laten oplossen.

Een overheid wordt in het sturingsproces geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn juridische instrumenten niet geschikt om deze barrières te overwinnen. Om die reden benoemen zij een tweede generatie sturingsinstrumenten: meerzijdige en persoonsgerichte instrumenten, incentives en kengetallen en communicatieve beleidsinstrumenten. Deze instrumenten zijn geschikt voor gebruik in situaties waarin dergelijke barrières zich manifesteren.<sup>84</sup>

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof wordt de overheid vooral met complexiteit geconfronteerd. Deze complexiteit werken De Bruijn en Ten Heuvelhof uit in een drietal begrippen: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Zij stellen dat de samenleving buitengewoon pluriform is geworden, mede door de trend van individualisering. Bovendien zijn maatschappelijke actoren in meer of mindere mate gesloten: zij hebben hun eigen referentiekader en zijn daarmee zelfreferentieel. Tenslotte bestaat er een complex netwerk van (maatschappelijke) actoren, waarvan de overheid er, zelf één van is. Overheden zijn afhankelijk van de te sturen actoren, en andersom zijn actoren afhankelijk van overheden. Deze drie fenomenen hebben het sturende vermogen van de overheden aangetast.

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof bestaan er zes strategieën voor de moderne overheid in de complexe samenleving: indirecte in plaats van directie sturing, van generieke sturing naar maatwerk, van gerichte sturing naar maatwerk, van gerichte sturing naar toevalssturing, van

---

<sup>82</sup> E.H. Klijn en M. van Twist, *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, in: Vaardigheden voor de publieke sector*, onder redactie van A. Edwards en L. Schaap, Bussum 2000, p. 37-42

<sup>83</sup> De Bruin en Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991

<sup>84</sup> De Bruin en Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991, p. 1-19

eenzijdige naar meerzijdige sturing en, netwerkmanagement en netwerkcontstituering.<sup>85</sup> In de volgende paragrafen zullen deze strategieën zijdelings aan bod komen.

De keuze welke strategie wordt ingezet in een beleidsnetwerk betekent dat de selectie van te sturen actoren een cruciaal moment is in het sturingsproces en op intelligente wijze dient te geschieden. De uitkomst van het sturingsproces wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuze van de actor waarop de stuursignalen zich richten. Wanneer de provincie hiërarchisch bovengeschied is aan te sturen actoren, is de selectie van minder groot belang. Een hiërarchische relatie betekent immers dat de provincie iedere actor die aan haar ondergeschikt is, kan sturen. In de meeste gevallen is de provincie echter niet hiërarchisch bovengeschied ten aanzien van te sturen actoren. Het gaat er in die gevallen om met een zekere precisie haar strategie en instrumenten af te stemmen op de te sturen actoren. Vanwege deze precisiesturing zal gedetailleerde kennis van te sturen actoren een noodzakelijk vereiste zijn. Van Gunsteren<sup>86</sup> spreekt in dit verband van de *'quest for control'*. Dergelijke informatie is in de meeste (praktijk-)gevallen niet altijd voorhanden, waardoor de uitkomsten van het sturingsproces onzeker kunnen zijn.

### *Bijzondere positie overheid binnen beleidsnetwerken*

De overheid neemt in een beleidsnetwerk een bijzondere plaats in. Enerzijds is de overheid verantwoordelijk voor het verwezenlijken van inhoudelijk goed beleid, overeenkomstig het algemeen publieke belang. Hierbij spelen de eisen van *good governance* een wezenlijke rol. Anderzijds onderhandelt zij over de besluitvorming met maatschappelijke actoren of biedt zij, zonder zelf te participeren, maatschappelijke actoren de ruimte om tot besluitvorming te komen. Dit relativiseert de bijzondere positie van de overheid of maakt haar, in een aantal gevallen, zelfs tot een normale actor.

Voor de overheid – als hoeder van publieke belangen – zijn daarbij niet alle waarden en uitgangspunten onderhandelbaar. Bovendien dient de overheid zorg te dragen voor kwalitatief hoogstaand beleid. In die context kan het gevaar ontstaan dat beleid een optelsom wordt van sectorale belangen en het belang dat de overheid vertegenwoordigt gelijk wordt geschakeld met de overige belangen. Volgens Singleton<sup>87</sup> kan dit gevaar ontstaan doordat de waarden die de overheid behartigt van een andere orde zijn dan de sectorale belangen. Publieke waarden overstijgen sectoren. Als de overheid gelijk wordt geschakeld met de andere *stakeholders* is het risico aanwezig dat de publieke belangen in de onderhandeling worden ondergesneeuwd door sectorale belangen.

### **3.2.3 Kenmerken beleidsnetwerk**

In het voorgaande is duidelijk geworden dat in een beleidsnetwerk sprake is van een complex netwerk van maatschappelijke actoren, waarvan de overheid er één is. Een netwerk is veelal als pluriform te kenschetsen. Deze pluriformiteit manifesteert zich op verscheidene niveaus. Op het eerste niveau geldt dat de vele te sturen actoren onderling sterk van elkaar kunnen verschillen. Hiernaast is ook een tweede niveau van belang, namelijk dat van de individuele te

---

<sup>85</sup> De Bruin en Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991, p. 159-177

<sup>86</sup> H.R. van Gunsteren, *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London, 1976

<sup>87</sup> S. Singleton, *Co-operation or capture? The paradox of co-management and community participation in natural resource management and environmental policy-making*, in: *Environmental Politics*, 2000, 9, 2, p. 1-21



sturen actor. Ook een individuele actor is veelal te kenschetsen als pluriform. Een organisatie kan verschillende belangen in zich dragen.

Een tweede relevant kenmerk van een netwerk is de geslotenheid van de te sturen actoren. Deze actoren blijken veelal sterker ontvankelijk te zijn voor signalen die hun oorsprong binnen de eigen huishouding vinden, dan voor signalen die van buiten komen bijvoorbeeld van de overheid.

Een derde kenmerk zijn de interdependenties tussen de diverse actoren in een netwerk. Overheid en te sturen actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, terwijl ook de te sturen actoren onderling afhankelijk kunnen zijn.<sup>88</sup>

In situaties van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie vereist sturing dus veel intelligentie. Dit komt temeer omdat de problemen in de publieke sector veelal complex zijn: er is bij de betrokken actoren geen consensus over zowel de feiten als de waarden die ten aanzien van problemen en oplossingen relevant zijn. Hierdoor dient niet alleen het beleidsinstrument te passen binnen een context van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie, een dergelijke context vereist van de overheid ook een bepaalde sturingsstrategie.

### 3.2.4 Netwerkmanagement

Er zijn verschillende mogelijkheden om binnen netwerken te sturen.<sup>89</sup> Men spreekt dan over *netwerkmanagement*. Netwerkmanagement kent drie aspecten. Allereerst dat van beleidsmanagement. Dit is erop gericht, via het in kaart brengen van percepties van actoren en de confrontatie van actoren met deze reconstructies, de parallel lopende belangen op te sporen en te benadrukken. Niet de optimale, maar een voor alle partijen aanvaardbare oplossing wordt gezocht. Het tweede aspect van netwerkmanagement is procesmanagement. Het idee is dat door beïnvloeding van de samenstelling van de mix van spelers in het beleidsspel, door het selectief activeren van partijen en door het arrangeren van de onderlinge interacties verbeteringen c.q. versnellingen op kunnen treden in de besluitvorming. Het derde aspect betreft netwerkconstituering. Deze is gericht op het veranderen van de verhoudingen tussen actoren, het beïnvloeden van de verdeling van middelen en bevoegdheden tussen actoren en het beïnvloeden van spelregels voor interacties.

Deze drie aspecten, in feite beïnvloedingsmogelijkheden betreffend, duiden op een soort makelaarsperspectief. De ‘netwerkmanager’ – dit kan, maar hoeft niet de overheid te zijn – is een intermediair die de verhouding tussen actoren tracht te beïnvloeden.

### 3.2.5 Procesmanagement

Wanneer besluitvorming het resultaat is van een proces van interactie tussen betrokken partijen, vergt het begeleiden van deze processen een bijzondere vorm van management. De Bruijn, Dicke en Van der Voort<sup>90</sup> gebruiken hiervoor de term *procesmanagement*. Volgens de auteurs kan procesmanagement door de overheid worden vormgegeven of door een andere partij. De essentie is evenwel dat deze procesmanager zich niet richt op de inhoud van de

---

<sup>88</sup> De Bruin en Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991, p. 159-177

<sup>89</sup> Zie o.a. E.H. Klijn en G.R. Teisman, *Besluiten in beleidsnetwerken: Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, in: *Beleidswetenschap*, jaargang 6 nummer 1, p. 32-51

<sup>90</sup> H. de Bruijn, W. Dicke en H. van der Voort, *Procesmanagement in een representatieve democratie: spanningen en strategieën*, in: *Beleidswetenschap* 2003 nummer 4, p. 320-339

besluitvorming, maar de voortgang en kwaliteit van het proces beheert.<sup>91</sup> In de analyse van het besluitvormingsproces van de Westerschelde Container Terminal (WCT) wordt nagaan of de procesmanager zich aan deze randvoorwaarden heeft gehouden.

### 3.2.6 Conclusie

Op grond van bovenstaande kunnen we concluderen dat de provincie die in complexe netwerken wenst te sturen, een beslissing dient te nemen over enerzijds de aard van de instrumenten die ze wil inzetten, en anderzijds over de strategie die ze wil hanteren bij het gebruik van deze instrumenten. Ook hebben we gezien dat de overheid binnen een beleidsnetwerk een bijzondere plaats inneemt.

In de analyse van het besluitvormingsproces van de Westerschelde Container Terminal (WCT) wordt aandacht besteed aan de rol die de provincie Zeeland binnen dit beleidsnetwerk heeft ingenomen en de bestuursstijl die zij heeft gehanteerd.

We laten de netwerkbenadering nu even voor wat het is en stappen over naar een ander onderwerp. Dit betreft de eisen die aan het handelen van overheidsorganisaties worden gesteld.

### 3.3 Good Governance

Door menigeen wordt gesteld dat het Nederlands openbaar bestuur in veel opzichten niet of onvoldoende voldoet aan de eisen van *good governance*. Alvorens we nader ingaan op dit begrip is het zinvol het begrip *governance* te definiëren. Gualini en Salet<sup>92</sup> duiden het begrip *governance* als volgt aan: “*Governance is – in general terms – a notion that deals with the reframing of both ‘formal’ and ‘working’ relationships between ideal types of social order in realising governing effects: state, market, community, firms and associations*”. Het begrip *governance* spiegelen de auteurs in hun nadere analyse aan een drietal dimensies: ‘Governance as a form of state action’, ‘Governance as the development of societal capacities ‘beyond’ government’ en ‘Governance as the ‘social order’ of economic systems’.

In de eerste dimensie speelt het begrip ‘governance’ vooral een rol in de politicologie en behelst het de manier waarop de overheid problemen in de samenleving kan oplossen ‘steering in general’ (in de Duitse traditie ook wel aangeduid als: *Steuerungstheorie*). In deze dimensie moeten de debatten over de kerntaken van de overheid, de effectiviteit van overheidsoptreden in het algemeen, de rol van de markt als regulator van publieke belangen en de wijze waarop de samenleving zelf maatschappelijke problemen kan reguleren, worden geplaatst. Gualini en Salet verwoorden het als volgt: “The focus remains however centred on a dichotomy between government – intended as state-centered governmental activity – and ‘governance’ alternatives, possibly taking the form of a ‘retreat’ or ‘withdrawal’ of the state, in terms of the concurrence between the adoption of a *minimal state* model and a privatisation measures . . . . .”<sup>93</sup>

In de tweede dimensie gaat het om de eeuwenoude discussie tussen staat en markt als ook tussen de staat en de samenleving (civil society). In deze dimensie behoort de tendens naar het

---

<sup>91</sup> H. de Bruijn, W. Dicke en H. van der Voort, *Procesmanagement in een representatieve democratie: spanningen en strategieën*, in: *Beleidswetenschap* 2003 nummer 4, p. 322-323

<sup>92</sup> E. Gualini en W.G.M. Salet, *Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa*, in: *Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002, p. 51

<sup>93</sup> E. Gualini en W.G.M. Salet, *Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa*, in: *Interprovinciaal Overleg (IPO), Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002, p. 52

vormen van sturingsmiddelen buiten de reguliere taken van de overheid om, zelfs in het extreme tot het bereiken van vormen ‘of governance without government’. In deze dimensie past de opkomst van ‘corporate governance’ in de marktsector en markt-georiënteerd denken binnen de overheidssector.

In de derde dimensie behoort het onderzoek naar ‘governance of the economy’ en in het bijzonder naar onderzoek van alternatieve manieren van samenwerken in ‘market-based business relations’ vooral van de hedendaagse nieuwe institutionele economie.<sup>94</sup>

In zijn eenvoud wordt het begrip ‘governance’ ook wel omschreven als: “*the process of decision-making and the process by which decisions are implemented or not implemented*”.<sup>95</sup>

De eisen die aan ‘governance’ worden gesteld openbaren zich op internationaal, nationaal en lokaal besluitvormingsniveau. Gesteld wordt dat ‘good governance’ de volgende acht kenmerken in zich heeft: “*Participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness, effectiveness and efficiency and accountability*”.<sup>96</sup>

Scheper, Van den Berg en Vroomen<sup>97</sup> vergelijken het begrip *good governance* met de algemene beginselen van behoorlijke bestuur (a.b.b.b.), zoals deze zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, waaraan het openbaar bestuur zich heeft te houden bij de uitoefening van haar taak. Op die manier geven zij invulling aan de wijze waarop de overheid haar taken zou behoren uit te voeren: *public governance*. Het begrip ontleen zij aan het bedrijfsleven waar het begrip *corporate governance* zijn gelding heeft. Het begrip *corporate governance* wordt daarbij gedefinieerd als: “het systeem aan de hand waarvan het bedrijf wordt bestuurd en verantwoording wordt afgelegd”. Aan *corporate governance* liggen drie principes ten grondslag: transparantie, integriteit en het afleggen van verantwoording. Deze principes sluiten volgens de auteurs aan bij de uitgangspunten die een rol spelen bij het afleggen van verantwoording door overheden over het gevoerde beleid en laten zich dan ook vertalen naar een op de overheid toegesneden invulling: *public governance*. De geschetste drie principes van corporate governance laten de auteurs als volgt naar de overheidssector vertalen.

*Transparantie* is van belang om te garanderen, dat de belanghebbenden vertrouwen kunnen hebben in het besluitvormingsproces en het optreden van de overheidsorganisaties, het sturen van het overheidsoptreden en het gedrag van de overheidsfunctionarissen. In dit verband is het van belang dat overheidsfunctionarissen belanghebbenden in alle openheid tegemoet treden. Hieronder wordt het betrekken van de belanghebbenden bij de besluitvorming door een tijdige, juiste en volledige informatieverstrekking en een open gedachtenwisseling verstaan. Dit dient de basis te vormen voor een tijdig en effectief overheidsoptreden, dat de toets der maatschappelijke kritiek kan doorstaan.

*Integriteit* heeft betrekking op de oprechtheid van het optreden van de overheidsorganisatie. Het is gebaseerd op eerlijkheid en objectiviteit, de hoge eisen die worden gesteld aan correct gedrag en rechtschapenheid. Daarnaast dient de overheidsorganisatie zich te gedragen als een goed rentmeester bij het beheer van publieke middelen en eigendommen en de besturing daarvan. Het is afhankelijk van de effectiviteit van het control-mechanisme en de persoonlijke standaards en professionaliteit van de functionarissen binnen de afdeling.

---

<sup>94</sup> E. Gualini en W.G.M. Salet, *Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa*, in; Interprovinciaal Overleg (IPO), *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002, p. 52-53

<sup>95</sup> [www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm)

<sup>96</sup> [www.unescap.org/huset/gg/governance.htm](http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm)

<sup>97</sup> W.J. Scheper, M.J. van den Berg en J.M. Vroomen, *Handen en voeten. Vormgeving van de public governance in de praktijk van de gemeentelijke overheid*, Public Governance Nyenrode

*Het afleggen van verantwoording* is het proces waarbij de afdelingen van de overheidsorganisaties, en de functionarissen daarbinnen, verantwoordelijkheid nemen voor hun beslissingen en handelingen, waaronder hun rentmeesterschap voor de publieke middelen en alle aspecten van de geleverde prestaties. In feite is het verantwoordelijkheid nemen de verplichting die samenhangt met het hebben van verantwoordelijkheid.<sup>98</sup> Turner en Hulme voegen aan het handelen van overheidsorganisaties nog een eis in het kader van *good governance* toe, namelijk dat overheidsorganisaties de mensenrechten en het rechtssysteem van een land respecteren en hierna handelen.<sup>99</sup>

Tegenwoordig wordt het begrip *governance*, en daar sluit deze scriptie ook bij aan, steeds meer in verband gebracht met de huidige praktijk van beleidsvorming. Deze praktijk is steeds minder het product van eenzijdige sturing door territoriale bestuursorganisaties, maar steeds meer het resultaat van beleidscoalities tussen overheden onderling en/of maatschappelijke organisaties. Strategisch beleid wordt vaak in coalities over meerdere schaalniveau's gevormd in een context waar veel actoren betrokken zijn. In dit verband spreekt men ook wel van *governance* in plaats van *government*.<sup>100</sup> *Governance* wordt om die reden vaak in verband gebracht met netwerkmachtige methoden van overheidssturing.<sup>101</sup>

Onder *good governance* verstaat het IPO<sup>102</sup> de eis dat het openbaar bestuur doorzichtig, betrouwbaar en effectief moet zijn. Dat burgers en bedrijven moeten kunnen weten waarop welke instanties kunnen worden aangesproken, en er op moeten kunnen rekenen dat het bestuur doet wat het zegt en dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Vooral bij de inrichting en het leefbaar en veilig houden van het land is er teveel onmacht en stagnatie. Het toezicht en de handhaving schieten tekort. Volgens het IPO zou een betere en meer heldere inrichting van het binnenlands bestuur een deel van de oplossing van deze problematiek teweeg moeten brengen. "Als de eisen van *good governance* worden toegepast op de huidige organisatiestructuur van het Nederlandse openbaar bestuur blijkt dat de belangrijkste knelpunten niet liggen in de oorspronkelijke architectuur van Thorbecke, maar veel meer in het gebruik dat van die architectuur wordt gemaakt en in het organisatorische barakkenkamp dat naderhand om die structuur heen is gebouwd".<sup>103</sup>

Aan het eind van dit hoofdstuk zullen we zien dat het IPO voorstellen lanceert om invulling te geven aan *good governance*. In de navolgende paragrafen wordt getracht een totaalbeeld te schetsen van de mogelijkheden waarbinnen overheidsorganen kunnen sturen in de samenleving. We zullen zien dat ook netwerkmachtige methoden van overheidssturing (*governance*) een plaats krijgen binnen dit totaalbeeld.

---

<sup>98</sup> W.J. Scheper, M.J. van den Berg en J.M. Vroomen, *Handen en voeten. Vormgeving van de public governance in de praktijk van de gemeentelijke overheid*, Public Governance Nyenrode, p. 13

<sup>99</sup> M. Turner and D. Hulme, *Governance, Administration & Development. Making the state work*, Kumarian Press 1997, p. 231

<sup>100</sup> E. Gualini en W.G.M. Salet, *Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa*, in; Interprovinciaal Overleg (IPO), *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag 2002, p. 33

<sup>101</sup> Zie o.a R.A.W. Rhodes, 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*, Vol. 32, No. 64, p. 652-667

<sup>102</sup> Interprovinciaal Overleg, *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 12-13 en 57

<sup>103</sup> Interprovinciaal Overleg, *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 13

## 3.4 Bestuursparadigma

### 3.4.1 Inleiding

In complexe besluitvormingsprocessen werken zowel de politieke gezagsdragers als de ambtenaren onder een handelingsimperatief. Zij staan voortdurend voor de vraag: wat te doen? Wat is een passende vorm voor bestuur? Hupe en Klijn<sup>104</sup> onderscheiden voor het beantwoorden van deze vragen drie prescriptieve modellen van beleidsvoering: het Directiemodel (hiërarchie), het Inspectiemodel (markt) en het Voorzittersmodel (politiek-maatschappelijk).

Volgens Hupe en Klijn kan op grond van het oordeel over de aard van de betreffende context de passendheid van een bepaald model van beleidsvoering worden vastgesteld. Onlangs gebruikte Hupe de modellen nog om een antwoord te vinden op de vraag welke vorm van *management van uitvoering* in een situatie als passend kan worden beschouwd.<sup>105</sup>

Overheidsbeleidsvoering doet zich (echter) voor in allerlei vormen. Van beleidsvorming (totstandkoming van politieke beslissingen), beleidsuitvoering (omzetting politieke beslissingen in bestuurlijk optreden) tot en met beleidsevaluatie (beoordeling totstandkoming en resultaten van beleid).<sup>106</sup>

In tegenstelling tot Hupe zullen wij het model anno 2004 niet zo zeer hanteren vanuit de beleidsuitvoerende optiek. Wij zullen aan de hand van dit model een antwoord trachten te vinden op de vraag welke bestuursstijl in de casus van de Westerschelde Container Terminal (WCT) in de *beleidsvormende context* door de provincie als passend kan worden beschouwd. De logische samenhang tussen de passende bestuursstijl van de provincie (de ‘onafhankelijke variabele’) en de effecten van die stijl op de positie van de provincie (de ‘afhankelijke variabele’) zal onderzocht worden.

In de volgende paragrafen zullen we de bestuursparadigmata van Hupe en Klijn nader uiteenzetten. Tevens zullen de door het IPO verwoorde (bestuurs-)rollen in de modellen verwerkt worden. In het eerste bestuursparadigma zullen we aandacht besteden aan de rol van de bestuurder en ingaan op de aard en wijze van besturen. In het tweede paradigma zullen we nadere eisen formuleren in welke gevallen een bestuursstijl *passend* kan worden geacht. Tenslotte komen we tot een totaalbeeld van drie prescriptieve modellen van overheidssturing. In dit totaalbeeld worden de door het IPO geformuleerde (bestuurs)rollen vervat.

### 3.4.2 Rol van de bestuurder

Als kenmerken van de wijze waarop overheden kunnen besturen noemen Hupe en Klijn 1) de aard van de koppelingen tussen actoren, 2) de aard van de kern van besturen als activiteit, 3) de wijze waarop de inhoud van het overheidsbeleid wordt bepaald, 4) de kern van besluitvorming en 5) het (meta-)sturingsdoel van de bestuurder. Naar gelang de waarden die specifiek overheidsoptreden wat betreft deze kenmerken aanneemt, spreken de auteurs over het *hiërarchisch paradigma*, *markt paradigma* en *politiek-maatschappelijk paradigma*. Elk

---

<sup>104</sup> Zie P.L. Hupe en E.H. Klijn, *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, 1997 en P. Huppe, *Operationeel bestuur. Over politiek-bestuurlijk management van beleidsvoering*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nummer 1, p. 28-46

<sup>105</sup> P. Hupe, *Operationeel bestuur. Over politiek-bestuurlijk management van beleidsvoering*, in: Bestuurswetenschappen 2003, nummer 1, p. 37-39

<sup>106</sup> Bovens e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001, p. 83-84

van de bestuursparadigma kent een eigen karakter. De hantering daarvan door de bestuurder heeft specifieke consequenties voor de wijze van sturing. Zo loopt de manier waarop tussen actoren koppelingen tot stand komen, uiteen. De kern van het besturen is dus in ieder paradigma verschillend. Schematisch ziet dit er als volgt uit.

<b>Bestuursparadigma</b>	<b>Hiërarchie</b>	<b>Markt</b>	<b>Politiek-maatschappelijk</b>
<b>Aard van de context</b>			
<b>Aard koppelingen tussen actoren</b>	centrale coördinatie	Onzichtbare hand	strategische interactie
<b>Kern van besturen</b>	optimale taakverdeling	aanpassen aan omgeving	uitnodigen tot aandeel in grotere verantwoordelijkheid
<b>Bepaling inhoud van beleid</b>	vooraf en centraal bepaalde doelen	resultaat van handelen afzonderlijke actoren	resultaat van gestuurde interactie
<b>Kern van besluitvorming</b>	voorbereiding besluit	aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	vervlechting reeks beslissingen
<b>(Meta-)sturingsdoel bestuurder</b>	controle via regulering	zelfsturing	via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
<b>Metafoor</b>	regelsysteem	marktplaats	netwerk
<b>Rol bestuurder</b>	planner	marktpartij	regisseur

Bron: Hupe en Klijn (1997)

### 3.4.3 Passendheid bestuursparadigma

Nu op grond van bovenstaande een beeld is geschetst hoe de rol van een bestuurder in een bepaald bestuursparadigma zou moeten zijn, staat nog niet vast of dit paradigma in de praktijk ook daadwerkelijk toegepast zou kunnen worden. Hupe en Klijn onderscheiden enkele factoren die van belang zijn om te bepalen of een bepaald bestuursparadigma passend is: de mate van variëteit aan actoren (groot of klein), de mate van verscheidenheid aan bestuurlijke regimes, de mate van machtsongelijkheid tussen actoren en de mate waarin sprake is van substantiële sturingsambities gericht op collectieve doeleinden (doelen van de gemeenschap als geheel).

Met 'bestuurlijke regime' wordt de samenhang bedoeld van enerzijds de relaties van een organisatie met haar externe omgeving (bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving), en anderzijds de structuur, cultuur en werkwijze, waarmee die organisatie haar taken vervult. De verscheidenheid van bestuurlijke regimes kan dus meer of minder groot zijn.

Afhankelijk van de waarden die deze vier factoren aannemen, kan het ene of het andere bestuursparadigma passend worden geacht.

Schema: passendheid bestuursparadigma

<b>Bestuursparadigma</b>	<b>Hiërarchie</b>	<b>Markt</b>	<b>Politiek- maatschappelijk</b>
<b>Factoren</b>			
<b>Variëteit aan actoren</b>	groot	groot	groot of klein
<b>Verscheidenheid aan bestuurlijke regimes</b>	gering: beheersing	gering: ruil	groot
<b>Machtsongelijkheid tussen actoren</b>	groot	gering	groot of klein
<b>Sturingsambities gericht op collectieve doeleinden</b>	hoog	gering	hoog

Bron: Hupe en Klijn (1997)

Vooralsnog beschouwen we het model van Hupe en Klijn als passend voor onze casus. In die zin hebben we vooralsnog geen redenen om te twijfelen aan de geldigheid van dit model. Het is overigens niet uitgesloten dat dit beeld na empirisch onderzoek bijgesteld moet worden. Theoretisch kan aan de hand van bovenstaand kader het volgende worden opgemerkt over de passendheid van de bestuursstijl van de provincie Zeeland in dit proces.

Bij een redelijke mate van onafhankelijkheid en geringe sturingsambities van de provincie kan de stijl van ‘overlaten’ voor de provincie als passend worden beschouwd. Kortom het ‘*markt-bestuursparadigma*’.

Is er echter sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren in het beleidsnetwerk van de WCT en zijn bovendien de sturingsambities van de provincie hoog, dan is het ‘*politiek-maatschappelijk*’ bestuursparadigma (vergelijk de ‘regierol’ zoals door het IPO verwoord) passend.

Zijn de sturingsambities van de provincie hoog, maar is de provincie hierbij niet zo zeer afhankelijk van de medewerking van andere actoren, dan kan het ‘*hiërarchisch*’ bestuursparadigma, resulterend in een ‘opleggen en uitleggen’ als passend worden geacht.

Om een antwoord te vinden op de vraag welk model van bestuursstijl in de WCT als passend kan worden beschouwd, zullen bovenstaande factoren in de analyse worden betrokken. Hierbij wordt niet alleen gezocht naar de volgens bovenstaand theoretisch kader passende bestuursstijl, maar wordt ook een antwoord gegeven op de vraag welke bestuursstijl door de provincie is gehanteerd in dit proces. Zodoende krijgt men een beeld van de *gehanteerde* en de volgens het theoretisch kader *gewenste* bestuursstijl. Oftewel een overzicht van de *empirische* en de in de *prescriptieve* context gehanteerde modellen.

We komen nu tot een totaalbeeld van drie prescriptieve modellen van overheidssturing.

### 3.4.4 Drie prescriptieve modellen van overheidssturing

Het in paragraaf 3.3.2 geschetste model wordt door Hupe en Klijn<sup>107</sup> uitgebreid met een aantal dimensies om zo een totaalbeeld van prescripties voor adequaat bestuurlijk handelen aan te ontlenen. De volgende dimensies worden er door de auteurs aan toegevoegd: de aard van de kernactiviteit, de basis voor het overheidshandelen, de karakterisering van de maatschappelijke rol van de overheid, de weg waarlangs gestuurd wordt, de betrokkenheid van de overheid bij de specifieke delen van wat 'de bestuurlijke cyclus' kan worden genoemd, de aard van de politiek-bestuurlijke aandacht, de aard van de ambtelijke taak, de karakterisering van de bestuurlijke en ambtelijke rol en tenslotte de aan- of afwezigheid van een formele ruimte voor onderhandelen door ambtenaren.

De waarden die bovenstaande dimensies aannemen verwijzen in hun samenhang naar een bepaald type overheidssturing. Dit type overheidssturing is enerzijds gefundeerd in één van de hierboven onderscheiden analytische paradigma's. Anderzijds gaat er van deze types overheidssturing een uiteenlopende prescriptieve werking uit wat betreft de aard van het wenselijk bestuurlijk handelen.

#### 3.4.4.1. Het Directiemodel

Als de sturingsambities van een politiek-bestuurlijke actor hoog en zijn onafhankelijkheid groot zijn, dan kan de passendheid van het hiërarchisch bestuursparadigma worden vastgesteld. Voor wat betreft het bestuurlijk handelen staat dan het opleggen van en reguleren centraal. Daarbij behoort ook de levering van goederen en diensten ten aanzien waarvan een monopoliepositie van de overheid gerechtvaardigd wordt geacht. Er ligt een democratisch mandaat tot het vervullen van deze taken. De overheid heeft hier zeggenschap over de inhoud van de te verrichten publieke taken, over de wijze waarop deze worden verricht en op de institutionele structuur waarin dit gebeurt. Er is een actieve betrokkenheid bij alle delen van de bestuurlijke cyclus: van de 'inputs' tot en met de 'outputs'. Daarom is de maatschappelijke rol van de overheid hier als die van 'directeur' te kenschetsen. De politiek-bestuurlijke aandacht richt zich zowel op het nemen van richtinggevende besluiten in politieke centra als op het managen van de uitvoering van die besluiten op operationeel niveau. Ambtenaren ontwikkelen daartoe als beleidsadviseurs alternatieven en ontwerpen wet- en regelgeving, terwijl 'public managers' zorgdragen voor uitvoering en dienstverlening. In dit model van overheidssturing, geënt op het hiërarchisch bestuursparadigma, is in formele zin geen ruimte voor onderhandelen.

#### 3.4.4.2 Het Inspectiemodel

Zijn er veel spelers, maar zijn de sturingsambities van een politiek-bestuurlijke actor gering, dan kan het markt-bestuursparadigma passend worden geacht. Kernactiviteit van bestuurlijk handelen is dan het creëren van kaders waarbinnen die actoren zich relatief vrij kunnen bewegen. Kernactiviteit is ook de uitkomsten van dat vrije spel in het oog te houden. Er is geen behoefte en ook geen noodzaak bij alle onderdelen van dat spel betrokken te zijn, maar het mandaat tot vervulling van de genoemde taken is een gegeven. De overheid richt haar zeggenschap op de institutionele structuur waarbinnen andere maatschappelijke actoren hun taken verrichten. Er is een betrokkenheid aan het 'begin' en aan het 'eind' van de bestuurlijke cyclus. Daarom is de maatschappelijke rol van de overheid hier als die van 'inspecteur' te

---

<sup>107</sup> P.L. Hupe en E.H. Klijn, *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, Rijswijk 1997



karakteriseren. De politiek-bestuurlijke aandacht richt zich op wetgeving en bestuurlijke vormgeving, maar tevens op het uitoefenen van toezicht. Ambtenaren formuleren die wetgeving en ontwerpen institutionele kaders. Andere ambtenaren volgen wat er binnen die kaders gebeurt en vervullen de rol van inspecteur in letterlijke zin. In dit model van overheidssturing, geënt op het markt-bestuursparadigma, is binnen de aangegeven kaders formeel ruimte voor onderhandelen.

#### **3.4.4.3. Het Voorzittersmodel**

Is een politiek-bestuurlijke actor afhankelijk van wat andere maatschappelijke actoren willen en doen, maar heeft hij niettemin hoge sturingsambities, dan kan de passendheid van het politiek-bestuurlijk bestuursparadigma worden geconstateerd. Kernactiviteit is dan betrokken actoren uit te nodigen tot participatie en richting te geven aan het gewenste uit te voeren beleid. De inhoud is belangrijk, maar eerder op het niveau van de koers (globale richting) dan op dat van operationele doelstellingen. Het gegeven democratisch mandaat betreft ook de inhoud, het uiteindelijk gewenste resultaat, als uitkomst van de interactie van vele betrokkenen. Het is de overheidsrol die betrokkenen tot een gerichte bijdrage aan dat resultaat uit te lokken. Daarom is de maatschappelijke rol van de overheid hier als die van ‘voorzitter’ te karakteriseren. De politiek-bestuurlijke aandacht richt zich op visie-ontwikkeling en het creëren van draagvlak. Ambtenaren ondersteunen die activiteiten door hun politieke bazen in staat te stellen in het betreffende beleidsnetwerk een rol als regisseur te vervullen. Daartoe fungeren de ambtenaren als netwerkers. In dit model van overheidssturing, geënt op het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma, is onderhandelen een onderdeel van de bestuurlijke regie.

Schema: Drie prescriptieve modellen van overheidssturing

<b>Bestuursparadigma</b>	<b>Hiërarchie</b>	<b>Markt</b>	<b>Politiek- maatschappelijk</b>
<b>Type overheids- sturing</b>	<b>I Directiemodel</b>	<b>II Inspectiemodel</b>	<b>III Voorzittersmodel</b>
<b>Dimensies</b>			
<b>Kernactiviteit</b>	Opleggen en reguleren. Levering van goederen en diensten.	Kaders creëren en resultaten beoordelen.	Uitnodigen tot deelname en richting aanwijzen
<b>Basis voor overheidshandelen</b>	Democratisch mandaat t.a.v. kader en resultaat. Machtspositie (monopolie)	Democratisch mandaat t.a.v. kader en resultaat	Democratisch mandaat t.a.v. resultaat.
<b>Maatschappelijke rol overheid</b>	‘Directeur’	‘Inspecteur’	‘Voorzitter’
<b>Sturing via: (‘aansturing op’)</b>	Inhoud Proces Structuur	Structuur	Inhoud Proces
<b>Betrokkenheid overheid bij delen bestuurlijke cyclus</b>	Begin Midden Eind	Begin Eind	Begin Midden
<b>Aard van politiek bestuurlijke aandacht</b>	Principe-beslissingen. Management van uitvoering	Wetgeving Bestuurlijke vormgeving Organisatie van resultaat beoordeling	Visie-ontwikkeling Draagvlakcreatie
<b>Aard ambtelijke taak</b>	Ontwikkeling alternatieven voor besluitvorming Public management	Wetgeving Institutioneel ontwerp Monitoring	Ondersteuning politieke regie Netwerkmanagement
<b>Rol bestuurder</b>	Planner	Marktpartij	Regisseur
<b>Ambtelijke rol</b>	Adviseur en regelbedenker Producent en regeltoepasser	Kaderbedenker Toezichthouder	Netwerker
<b>Formele ruimte voor onderhandelen</b>	Afwezig	Binnen kaders aanwezig	Aanwezig

Bron: Hupe en Klijn (1997)

Nu we een prescriptief beeld hebben verkregen over de wijze van overheidssturing keren we terug naar de in het IPO-rapport *Op schaal gewogen* geformuleerde provinciale bestuursstijl.

### 3.5 Bestuursstijl IPO

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat de provincie bij veel maatschappelijke processen is betrokken. In de afgelopen decennia lijkt de provincie bij de realisering van haar

beleidsdoeleinden afhankelijker te zijn geworden van andere publieke en private partijen. Op veel terreinen is geen van de partijen (waaronder dus ook de provincie) nog in staat om zelfstandig de eigen doelstellingen te realiseren, omdat de daarvoor benodigde middelen geheel of gedeeltelijk in handen zijn van andere partijen. Hierdoor worden partijen gedwongen om gezamenlijk aan een oplossing te werken. Dit kan de vorm aannemen van een samenwerkingsverband, een gezamenlijk project, een compromis, of een overeenkomst.

Men kan stellen dat de erkenning van het tekort aan mogelijkheden en middelen van één actor bijvoorbeeld de provincie, in het bijzonder tot uiting komend in complexe besluitvormingsprocessen, heeft geleid tot een andere positionering van provincies. In complexe besluitvormingsprocessen zoals ruimtelijke ordening wordt de provincie gezien als één van de actoren in een geheel van elkaar beïnvloedende partijen. Zo ontstaan horizontale netwerken, waarin macht wordt gefragmenteerd en de provincie geen exclusief machtsmonopolie meer heeft. De provincie is dus één van de vele deelnemers in een beleidsspel, maar wel een bijzondere.

De rol van de provincie in de horizontale sturingsfilosofie is wezenlijk anders dan die in de verticale sturingsfilosofie. Men zou kunnen betogen dat meest niet-beladen rol van de provincie in de horizontale sturingsfilosofie die van *procesarchitect* is, die verantwoordelijk is voor de procesarchitectuur van het beleidsproces. In overleg met de andere deelnemers worden de regels van het spel gemaakt. De provincie bewaakt de naleving van de regels en corrigeert zonodig. De uitkomst van het spel is dan optimaal, omdat de spelregels optimaal zijn gemaakt en omdat naleving ervan wordt bewaakt en zo nodig wordt afgedwongen. In de praktijk komt naar voren dat de rol van procesarchitect door de provincie niet in zijn meest zuivere vorm gespeeld kan worden. De overheid wordt gedwongen inhoudelijke uitspraken te doen. In die context dreigt het gevaar dat de overheid in het spel wordt meegezogen als *'scheidrechter'* in plaats van *procesarchitect*.

In het voorgaande is eveneens duidelijk geworden dat de toenemende maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie en de afnemende belangstelling van de burgers voor de provincie, de provincies volgens het IPO de komende jaren voor een aantal indringende opgaven stellen. De provincies dienen in die context meer actief en minder afwachtend te zijn en meer besluitvaardig en slagvaardig dan beschouwend en bemiddelend op te treden. Ook moeten de provincies meer gericht zijn op samenwerking en resultaat dan als hindermacht en toezichthouder, en beter herkenbaar voor burgers dan een anoniem orgaan op afstand. Volgens het IPO vereist dit vooral een andere *bestuursstijl*: "In haar werkwijze moet de provincie meer ondernemend, daadkrachtig, actief en interactief, bindend en verbindend, integraal en sectoraal te werk gaan, vanuit een veelheid aan belangen, invalshoeken en beleidssectoren. Op die manier kan de provincie zich ontwikkelen tot regisseur, bestuurlijke partner, opdrachtgever, opdrachtnemer, controleur, bemiddelaar, intermediair, probleemoplosser en ondernemer, hetgeen leidt tot een grotere herkenbaarheid van de provinciale politiek voor de burgers en zorgt voor andere bestuurlijke verhoudingen en instrumenten." Tegelijkertijd stelt het IPO in de Meerjarenagenda Interprovinciaal Overleg 2004-2007 dat ook de rijksoverheid de positie van het provinciaal bestuur zou moeten versterken door een heroriëntatie op de onderlinge verdeling van verantwoordelijkheden en door de provincies consequent als *opdrachtnemer* in de uitvoering van het regionale en bovenregionale beleid te betrekken.

Reeds in 1994 werd met het project *Provincies van de toekomst* al openhartig gefilosofeerd over een proces van cultuurverandering dat in gang moest worden ingezet met als doel: een herkenbaar, interactief en resultaatgericht provinciebestuur. De hoogleraren Toonen, In 't

Veld en Kreukels traden op als ontwerpers van ‘provincie van de toekomst’.<sup>108</sup> De provincies, aldus het hooggeleerde driemanschap, zouden hun kaarten moeten zetten op vier taken: initiatief, legitimering, integratie en medebewind. Op elk van de vier taakvelden moeten de provincies een grotere activiteit ten toon gaan spreiden. De rolverandering werd gekarakteriseerd als: van makelaar naar regionale probleemoplosser, van cliëntèleorganisatie naar bestuurlijke kwaliteitsbewaker, van planner en toezichthouder naar scheppend coördinator en regisseur, en van bestuurlijke reserve naar politiek-bestuurlijke partner.

Zes jaar later stelt het IPO in het rapport *Moderne en sterke provincies* (2000)<sup>109</sup> dat: “De vernieuwing nog niet is afgerond en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen noodzaken tot aanpassing van de provinciale rol en inzet. De rol van ‘scheppend regisseur’ is nog te weinig ontwikkeld. ‘Regie’ alleen zet vaak onvoldoende zoden aan de dijk, vandaar het pleidooi voor een ‘producerende’ provinciale rol”. Deze benadering sluit aan bij de pleidooien in het rapport *Op schaal gewogen* (2002) voor een sterkere provinciale rol in de regio (‘opdrachtgeverschap’).

### 3.5.1 Bestuursrollen provincie

Het is op voorhand niet eenvoudig om de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* geformuleerde rollen eensluidend te verwerken in bovenstaande bestuursparadigma’s. Zo stelt het IPO dat bij de realisering van ruimtelijke voorzieningen van regionale aard het *opdrachtgeverschap* beter moet worden georganiseerd. “Aan de versnippering moet een einde komen, wil van een daadkrachtig overheidsoptreden in de regio sprake zijn. Dan is het onontkoombaar dat in het regionaal omgevingsbeleid of bij projecten van regionale betekenis de provincie meer aan de touwtjes gaat trekken. De provincie moet niet alleen eindverantwoordelijk worden voor de ontwikkeling van de beleidsvisies, ze zou ook over *juridische* en *financiële* middelen moeten beschikken om er voor te zorgen dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd.”<sup>110</sup> In feite wordt een oplossing van hiërarchie (klassieke sturingsfilosofie) bepleit om besluitvormingsprocessen beter te laten verlopen. Dit terwijl het opdrachtgeverschap ook in het Inspectiemodel kan worden ondergebracht, als degene die van begin tot eind de kaders stelt en hierop toezicht houdt. Het IPO stelt hierover namelijk: “Het opdrachtgeverschap is primair een strategische activiteit van de provincie. Uitvoering kan aan partijen worden overgelaten, die op het punt van de implementatie een sterkere traditie kennen, zoals gemeenten. Het opdrachtgeverschap veronderstelt ook bestuurlijke competenties, waaronder toezicht op de gemeenten.”<sup>111</sup> Om deze reden wordt de rol van *opdrachtgever* zowel in het Directie- als in het Inspectiemodel onder gebracht.

Voorts bevatten de door het IPO verwoorde rollen open einden. Zo is de overheid als ‘probleemoplosser’ niet alleen te vinden in het Inspectiemodel. Ook een overheid in de rol van regisseur is in staat problemen op te lossen. Ditzelfde geldt voor de overheid in het Directiemodel. Om die reden wordt de overheid als probleemoplosser niet opgenomen in onderstaande bestuursparadigma’s.

---

<sup>108</sup> Toonen, In ’t Veld en Kreukels, *Naar provincies van de toekomst. Een inleidende samenvatting van het preadvies Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*; Interprovinciaal Overleg, Den Haag 1994

<sup>109</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Moderne en sterke provincies*, Den Haag 2000

<sup>110</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002

<sup>111</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 33-34

De overige door het IPO verwoorde rollen zitten vooral aan de rechterkant van het model van Hupe en Klijn: het Voorzittersmodel. Het IPO stelt in het rapport *Op schaal gewogen*, “. . . dat ook de provincie van de toekomst een *intermediair bestuur* moet zijn, met relatief weinig uitvoerende functies . . . Een *intermediaire* provincie past niet alleen in de Nederlandse traditie en bestuurlijke verhoudingen, de maatschappelijke dynamiek van vandaag vraagt ook om zo’n type middenbestuur, dat beweeglijk en communicatief is”.<sup>112</sup> Echt vernieuwend valt deze passage niet te noemen. Zo was in het rapport *Provincies van de toekomst* (1994)<sup>113</sup> deze rol ook al verwoord. Gezien de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur overigens een volstrekt herkenbare rol.

De rol van regisseur in de planning en uitvoering van beleid op regionaal niveau kan tweeledig worden opgevat. Velen denken hierbij aan een actor die zaken op regionaal niveau bij elkaar brengt, anderen denken aan een meer sturende actor. Ook valt een onderscheid waar te nemen in de actieve en faciliterende regisseur. In het eerste geval heeft de regisseur een *inhoudelijk* belang in de planning en uitvoering van beleid, in het tweede geval ontbreekt dit belang. Vooralsnog wordt de rol van regisseur in totaliteit in het Voorzittersmodel ondergebracht en wordt genoemd onderscheid als kanttekening hierbij in acht genomen.

Bewust wordt de rol van de overheid als *ondernemer* niet in de modellen ondergebracht. Zonder hier verder uitgebreid bij stil te staan, wringt het bestuursparadigma ‘markt’ met het type overheidssturing ‘inspecteur’. Ook de ambtelijke rol ‘kaderbedenker en toezichthouder’ corresponderen niet met de ambtelijke rol van ‘ondernemer’. Een ondernemende overheid beperkt zich immers niet alleen tot het stellen van kaders, maar trekt zich in de meeste gevallen ook weinig van deze kaders aan. Er wordt risicovol geopereerd.

In het Directiemodel wordt de rol van *opdrachtnemer* ondergebracht. De provincie in de rol van door het rijk opgedragen uitvoerder (levering van goederen en diensten) van het regionale en bovenregionale beleid. Tevens wordt een door het IPO niet benoemde rol van de provincie toegevoegd, namelijk die als uitvloeisel van een wettelijke taak (bevoegd gezag). Bij veel maatschappelijke processen is de provincie immers betrokken als uitvoerder van een wettelijke taak: één van de taken die de provincie Zeeland heeft in het besluitvormingsproces omtrent de aanleg van de Westerschelde Container Terminal.

Schematisch zijn de door het IPO verwoorde rollen als volgt ondergebracht in de drie boven genoemde concepties van overheidssturing en de al eerder genoemde bestuursparadigmata.

<b>Bestuursparadigma</b>	<b>Hiërarchie</b>	<b>Markt</b>	<b>Politiek-maatschappelijk</b>
<b>Type overheidssturing</b>	<b>I Directiemodel</b>	<b>II Inspectiemodel</b>	<b>III Voorzittersmodel</b>
<b>IPO-dimensies</b>	Top-down sturing Bevoegd gezag Opdrachtgever Opdrachtnemer	Controleur (toezichthouder) Opdrachtgever	Regisseur Bestuurlijke partner Bemiddelaar Intermediair

<sup>112</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 59

<sup>113</sup> Toonen, In 't Veld en Kreukels, *Naar provincies van de toekomst. Een inleidende samenvatting van het preadvies Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*; Interprovinciaal Overleg, Den Haag 1994

### 3.6 Good Governance

Uit het rapport *Op schaal gewogen* komt naar voren dat als ergens in het Nederlandse bestuur niet wordt voldaan aan de vereisten van *good governance*, dat het dan wel in de regio is. Volgens het IPO ontbreekt het in de regio aan helderheid over wie verantwoordelijk is voor wat en waar verantwoordelijkheid moet worden afgelegd. Daarnaast is een gebrek waar te nemen van het effectief en betrouwbaar uitvoeren van datgene waar de overheid voor zegt te staan, namelijk transparantie in organisatie en uitvoering, zodat burgers weten tot wie zij zich kunnen wenden en waarop zij hun stem kunnen uitbrengen. Volgens het IPO betreft het een situatie die 'schreeuwt' om een partij die het gezag heeft om richtinggevend op te treden en het opdrachtgeverschap weet te organiseren, in elk geval voor de omgevingstaken. "De natuurlijke gegadigde voor die rol is de provincie, mits ze wordt toegerust met de bevoegdheden en middelen die horen bij het opdrachtgeverschap. Deze rol veronderstelt dat de provincie voorzieningen kan (laten) realiseren die er nog niet zijn, ongewenste ontwikkelingen kan tegengaan en selectiviteit kan bevorderen."<sup>114</sup>

In hoofdstuk zes wordt nagaan in hoeverre de provincie Zeeland en de semi-overheidsorganisatie Zeeland Seaports de vereisten voor *good governance* in het besluitvormingsproces van de WCT in acht heeft genomen.

### 3.7 Kanttekeningen bestuursparadigma's

Op voorhand zijn bij heterogene bestuursparadigma's kanttekeningen te plaatsen. Zo falen beleidsprocessen in het hiërarchisch bestuursparadigma, omdat de doelen van de sturende actor niet altijd duidelijk genoeg zijn geformuleerd of omdat het deze actor aan controlemogelijkheden op het implementatieproces ontbreekt. Vanuit het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma valt een andere oorzaak voor het falen van beleidsprocessen te geven. Vanuit dit perspectief worden beleidsprocessen als samenwerkingsproblemen gezien. Om oplossingen te vinden voor beleidsproblemen is overeenstemming nodig van de actoren over de globale aard van het probleem en de manier waarop dit probleem kan worden aangepakt, zodat het past in de belangen van de actoren afzonderlijk. Factoren die binnen dit model worden aangedragen om het falen van beleid te verklaren, zijn dan ook zaken als de verschillende percepties van actoren over aanpak van problemen en oplossingen, uiteenlopende doelen en onenigheid over de verdeling van kosten en baten. Actoren moeten overeenstemming zien te bereiken over doelen en kosten om aldus tot coördinatie van hun handelingen te komen en tot uitvoering over te gaan. Uitkomsten kunnen alleen worden bereikt als actoren hun strategieën op elkaar afstemmen. Organisatorische arrangementen zijn nodig om die afstemming tussen actoren te bereiken. Overheidsorganisaties (in dit geval provincies) kunnen daarbij een belangrijke rol spelen, maar zijn niet per definitie de belangrijkste actoren. Dit zal afhangen van de positie die overheidsorganen in een netwerk innemen en de ambities en initiatieven van die organen en het gedrag van de andere actoren.

Een nadeel van het hiërarchisch bestuursparadigma is dat er geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Samenwerking tussen de actoren wordt opgelegd in plaats van gecreëerd. Dit leidt tot ineffectiviteit, omdat door actoren in het beleidsproces voortdurend blokkades worden opgeworpen en zo nodig juridische middelen worden aangewend. In het systeem-politieke paradigma leiden langdurige afhankelijkheden

---

<sup>114</sup> Interprovinciaal Overleg (IPO), *Op Schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, maart 2002, p. 47

en interacties in netwerken wel tot een gecreëerde vorm van samenwerking. Aan de andere kant bestaat hier het gevaar dat de gecreëerde vorm van samenwerking te ver kan doorschieten en tot een zekere mate van institutionalisering leidt. Binnen netwerken ontstaan hierdoor regels en omgangspatronen die nieuwe interacties gaan reguleren.

Voor provincies als ondernemer (markt-bestuursparadigma) bestaat het gevaar, dat de overheid verzandt in allerlei items die niet tot de core business behoren. Daarnaast bestaat het gevaar voor de provincie als ondernemer, en in mindere mate voor de provincie als regisseur en bemiddelaar in beleidsprocessen, dat provincies hun eigen positie overspelen, doordat ze bemiddelaars worden in zaken waarin zij als ondernemer belangen hebben. Of controleur van beleidsprocessen worden die zij zelf hebben opgestart. Zo kan het zijn dat zij de regie moeten voeren van beleidsprocessen waarin zij zelf partner zijn, en zo uiteindelijk projecten en convenanten moeten afwegen tegen hun eigenbelang.

### **3.8 Afsluiting**

In het empirisch onderzoek zal worden nagegaan welke stijl van besturen door de provincie is gehanteerd in de casus van de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT). Zo op het eerste gezicht zou deze stijl van besturen zowel in het hiërarchisch- als in het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma kunnen worden ondergebracht.

Specifiek zal in het empirisch onderzoek worden nagegaan wat de effecten van deze stijl van besturen zijn geweest. Zo kan het zijn dat een stijl van opleggen en uitleggen (hiërarchisch bestuursparadigma) tot het opwerpen van blokkades door de tegenpartij kan hebben geleid. Een stijl van overleg en samenwerking (politiek-maatschappelijk bestuursparadigma) kan tot problemen in de uitvoering hebben geleid, doordat partijen geen overstemming hebben weten te bereiken over de globale aard van het probleem en de manier waarop dit probleem kan worden aangepakt.

In de navolgende hoofdstukken zal ook nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan het vraagstuk van *complexiteit* van beleidsprocessen. De dynamiek van het beleidsproces, de invloed en rol van maatschappelijke organisaties op het beleidsproces en de blokkades die door partijen in het beleidsproces worden opgeworpen, maken het voor de provinciale overheid steeds moeilijker om met één van bovenaf geformuleerde oplossing te komen. In de praktijk zien we vaak dat het vraagstuk van complexiteit wordt onderschat. Hierdoor is het gevaar aanwezig dat van begin af aan een verkeerde stijl van besturen wordt aangemeten om het maatschappelijk krachtenveld te bespelen.

Alvorens nader op het vraagstuk van complexiteit en provinciale stijl van besturen in te gaan, wordt in het navolgende hoofdstuk de opzet van het empirisch onderzoek beschreven. De hoofdstukken zes en zeven gaan nader op genoemde vraagstukken in.

## **Hoofdstuk 4 Opzet van het empirisch onderzoek**

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het empirisch onderzoek toegelicht. Op voorhand wordt opgemerkt dat het beantwoorden van de probleemstelling in feite aan de hand van een beschrijving van een aantal casussen zou moeten plaatsvinden. Het betrekken van één casus is in dat verband niet representatief te noemen. Het gaat echter te ver om in deze scriptie meerdere casussen te beschrijven. Te meer omdat de casus van de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT) een complexe casus is, waarbij in voldoende mate de rol van de provincie geanalyseerd kan worden. De uitspraak van de Raad van State heeft zelfs het landelijke nieuws gehaald. In Zeeland heeft het naast de bouw van de Delta-werken de gemoederen het meest bezig gehouden in de afgelopen jaren.

### **4.1 Dossieronderzoek**

Omdat de casus van de WCT als zo complex gekenschetst kan worden, is er voor gekozen via dossieronderzoek na te gaan in welke context deze casus zich heeft afgespeeld. Het dossieronderzoek heeft zich voornamelijk beperkt tot het provinciale archief. Zijdellings zijn ook stukken van de initiatiefnemer, Zeeland Seaports, hierbij betrokken. Daarnaast is via de website van de Provinciale Zeeuwse Courant (PZC)<sup>115</sup> aan uitvoerig materiaal gekomen. Deze website bevat een dossier over de WCT met alle artikelen die over de WCT zijn gepubliceerd in landelijke en regionale dagbladen. De bevindingen uit het dossieronderzoek worden in hoofdstuk vijf beschreven.

### **4.2 Empirisch onderzoek**

#### **4.2.1 Doel empirisch onderzoek**

Het belangrijkste doel van het empirisch onderzoek is om in beeld te brengen welke *bestuursstijl* door de provincie (de 'onafhankelijke variabele') is gehanteerd en welke implicaties deze stijl van besturen met zich mee heeft gebracht (de 'afhankelijke variabele'). Hiermee wordt direct een antwoord verkregen op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag: "Welke bestuursstijl is in de casus van de WCT gehanteerd en in hoeverre zou deze gegeven de omstandigheden tot een herbezinning moeten leiden?" en indirect op de geformuleerde probleemstelling.

#### **4.2.2 Uitvoering empirisch onderzoek**

Naast het dossieronderzoek is een empirisch onderzoek in de vorm van een aantal interviews uitgevoerd. De meest betrokken actoren bij het besluitvormingsproces van de WCT zijn benaderd om medewerking te verlenen aan een interview. Op één na, dit vanwege privé-omstandigheden, hebben alle benaderde actoren hun medewerking verleend.

Zowel met bestuurders en politici als met ambtenaren, medewerkers en directeuren van maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen zijn interviews afgenomen. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage II

Het interview is afgenomen aan de hand van een vast stramien c.q. vragenlijst. Deze vragenlijst is opgenomen als bijlage I bij deze scriptie. Van het interview zijn aantekeningen gemaakt. De resultaten van de interviews zijn verwerkt in hoofdstuk zes.

---

<sup>115</sup> <http://www.pzc.nl>



### 4.2.3 Belangrijkste items

In de interviews hebben gegeven de hiervoor geformuleerde doelstelling de volgende aspecten een voorname rol gespeeld.

1. De organisatiedoelen van de provincie Zeeland. Dit is belangrijk, aangezien de relevantie van de diverse actoren en factoren in de omgeving afhankelijk is van eigen doelstellingen. Anders gezegd, welk deel van de omgeving relevant is, hangt af van de gekozen doelen en ambities. In het algemeen geldt: hoe bescheidener de gekozen doelen en ambities, hoe kleiner de afhankelijkheden van andere organisaties.
2. De bestuurskundige vorm waarin het besluitvormingsproces zich heeft afgespeeld. Speciaal zal hierbij aandacht worden besteed aan het verloop van het besluitvormingsproces. Valt het proces te typeren als een proces dat in fasen verliep of in rondes. Of kan het proces het best getypeerd worden als een proces waarin rond verschillende beleidsthema's zich afzonderlijke netwerken gevormd hebben? Daarnaast wordt nagegaan welke items een voorname rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces. Beide zaken zijn van belang, omdat hiermee inzicht wordt verkregen in het verloop van het besluitvormingsproces en het maatschappelijk krachtenveld dat rond deze items is ontstaan.
3. De relatie en de verhoudingen tussen Zeeland Seaports en de provincie Zeeland (semi-overheid versus overheid).
4. De relevante actoren in het besluitvormingsproces van de WCT. Dat is van belang omdat bekend moet zijn met welke actoren rekening moet worden gehouden om de geformuleerde ambities en doelstellingen te realiseren.
5. De afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren en de interactiepatronen die zijn ontstaan. Hierbij gaat het onder meer om de vraag welke actoren een centrale plaats in hebben genomen en welke actoren veel contacten met elkaar hebben gehouden, dan wel indirect met elkaar.
6. De rol en invloed van de provincie binnen beleidsnetwerk van de WCT. Speciaal zal hierbij acht worden geslagen op de middelen en de gevolgen hiervan, die de provincie heeft ingezet om het besluitvormingsproces tot een goed eind te laten komen.
7. De percepties die ten grondslag lagen aan de handelwijze van de actoren?<sup>116</sup> De percepties van actoren kunnen de haalbaarheid van bepaalde organisatiedoelen in belangrijke mate bevorderen of juist belemmeren.
8. De kansen en ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan om collectieve doeleneinden te bereiken. In die context wordt aandacht besteed aan de *window of opportunity*. Aan de hand van de besluitvormingstheorie van Kingdon<sup>117</sup> zou gesteld kunnen worden dat actoren, problemen en oplossingen bij elkaar komen en zo een *window of opportunity*

---

<sup>116</sup> Zie ook M. Rein en D. Schön, *Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice*. Uit: *Knowledge and Policy. The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Spring 1996, vol. 9, Number 1, p. 85-104

<sup>117</sup> J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston 1984

creëren. De wijze waarop zowel Zeeland Seaports als de provincie Zeeland die *window of opportunity* heeft dan wel niet heeft willen scheppen is onderwerp van onderzoek.

9. De institutionele context waarbinnen de interacties tussen actoren plaatsvonden? De institutionele context zorgt er bijvoorbeeld voor dat bepaalde interacties zeer voor de hand liggen, terwijl het contact tussen andere actoren hier juist sterk door belemmerd wordt. Hierbij wordt vooral gekeken naar de formele institutionele context (juridische bevoegdheden, wettelijke kaders voor besluitvorming en inspraakverplichtingen).
10. In hoeverre de vereisten in het kader van good governance in acht zijn genomen. Speciaal zal hierbij acht worden geslagen of het besluitvormingsproces transparant, integer en participatief is verlopen.

### **4.3 Afsluiting**

In bovenstaande is toegelicht het doel, de opzet en de uitvoering van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk vijf wordt de aanleiding, de beleidsmatige context waarbinnen het initiatief tot de aanleg van de Westerschelde Container Terminal zich heeft afgespeeld, en het verdere verloop van het traject beschreven. De resultaten van het empirisch onderzoek worden in hoofdstuk zes gepresenteerd.

## **Hoofdstuk 5 De behandeling van de casus: de aanleg van de Westerschelde Container Terminal**

In dit hoofdstuk wordt de casus omtrent de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT) beschreven. Dit gebeurt aan de hand van het in hoofdstuk vier verwoorde dossieronderzoek.

### **5.1 De aanleiding**

Eind jaren negentig is het Project Mainport Rotterdam (PMR) gestart, dat tot doel had een oplossing te vinden voor het verwachte ruimtetekort in het Rijnmondgebied. In dat kader zijn meerdere opties onderzocht waaronder de mogelijkheid om nieuwe activiteiten niet in Rotterdam, maar op bedrijventerreinen in Moerdijk of Vlissingen te situeren. De aanleg van containeroverslagfaciliteiten in Vlissingen-Oost, ter oplossing van het Rotterdamse ruimtegebrek, is daarbij één van de onderzochte varianten geweest. Uiteindelijk heeft de PMR-discussie geresulteerd in een keuze voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte in Rotterdam.

Het uitgevoerde onderzoek naar een containerterminal in Vlissingen-Oost had echter laten zien dat deze locatie over gunstige vestigingscondities beschikt, hetgeen voor Zeeland Seaports de aanleiding gaf een haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren naar een zelfstandige containerterminal in Vlissingen-Oost.

#### **5.1.1 Beschrijving initiatief**

In het initiatief tot aanleg van een terminal in Vlissingen-Oost had Zeeland Seaports een partner gevonden genaamd het Antwerpse Overslagbedrijf Hessennatie. Het diepe vaarwater van de Westerschelde – grote containerschepen zouden zonder problemen kunnen afmeren aan de Westerschelde Container Terminal - en de gunstige verbindingen met het achterland per binnenvaartschip, trein of vrachtwagen, waren voor overslagbedrijf Hessennatie de belangrijkste reden te investeren in het project van de WCT en het project verder te exploiteren. Met een jaarlijkse overslag van minimaal 1,5 miljoen containers zou Zeeland in één keer op de kaart in de sector van het laadkistenvervoer worden gezet. Ter vergelijking: in Rotterdam werden in 1998 5,5 miljoen containers overgeslagen en in Antwerpen 3 miljoen containers.

Uitgangspunt was een terminal voor containeroverslag te realiseren in het Sloegebied Vlissingen-Oost met een kadelenkte van 2650 meter en een breedte van 500 meter. De containerkade zou worden aangelegd door de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas, het samenwerkingsverband van het Zeeuwse havenschap Zeeland Seaports en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. President-commissaris van de Exploitatie Maatschappij Schelde en Maas (ESM) was de heer D.J.P. Bruinooge, tevens ook gedeputeerde economische zaken van de provincie Zeeland.

Voor de aanleg van de terminal zou 41 hectare bestaand industrieterrein worden benut en 141 hectare land worden aangewonden. Met de aanleg van de terminal zouden daarbij faciliteiten worden geboden voor zowel de zee- en binnenvaart, als het rail- en wegvervoer.

#### *Locatie*

Als locatie voor deze terminal was de Westerschelde-oever tussen de koelwateruitlaat van de kerncentrale Borsele en de westelijke havendam van de Sloehaven uitgekozen. Deze locatie is

in het streekplan Zeeland aangeduid met de functie “ecologische ontwikkeling richtinggevend”. In het plan voor de containerterminal zou de zeekade met op- en overslagfaciliteiten in dit gebied worden gerealiseerd. De ondersteunende voorzieningen als opslag en reparatie van containers, kantoren en verpakkingsbedrijven waren gepland binnen het al bestaande zeehaventerrein.

### *Euforie*

Op 16 december 1999 meldt de PZC dat weinig de aanleg van de Westerschelde Container Terminal in Vlissingen-Oost meer in de weg kan staan nu het Antwerpse overslagbedrijf Hessenatie had besloten de exploitatie op zich te nemen en hiervoor een contract had gesloten met Zeeland Seaports voor de bouw van de WCT. Vanuit overheidswege werd er weinig weerstand verwacht. “Natuurlijk de provincie en de gemeenten Vlissingen en Borsele moeten nog aan procedures werken, maar omdat deze drie in het havenschap zitten, is weinig weerstand te verwachten”, aldus de PZC toen.<sup>118</sup> In 1999 werd de grootste hobbel verwacht bij het opstellen van het milieueffectrapport. De vraag is namelijk of de WCT die belangrijke impuls voor de werkgelegenheid zal zijn die havenschapsvoorzitter en economie-gedeputeerde Bruinooge in het vooruitzicht stelt. In het oorspronkelijke plan werden vijftienhonderd banen in het vooruitzicht gesteld.

### *Westerschelde Terminal is verhaal van grote getallen*

De cijfers bij het project zijn overweldigend: 600 kustvaarders, 2285 binnenvaartschepen, 6350 treinen en 430.000 vrachtwagens zijn per jaar begroot. Die zijn allemaal nodig om de anderhalf miljoen containers die op de Westerschelde Container Terminal aan land worden gezet, verder te vervoeren. Voorts zijn ongeveer 550 havenarbeiders, 159 bedienden - van terminalmanager tot en met secretaresse - en 87 technici nodig om de terminal ieder jaar draaiende te houden.

### *Probleem*

Volgens het streekplan staat voor het gebied tussen de kerncentrale Borssele en de monding van de Sloehaven - de plaats waar de WCT moet komen – ecologische ontwikkeling voorop. De functie “ecologische ontwikkeling richtinggevend” laat de aanleg van de containerterminal niet toe. Aantasting van de natuurfunctie van dit gebied is uitsluitend mogelijk, indien alternatieven ontbreken en met het project een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend. Daarnaast dient compensatie voor het verloren natuurgebied te worden geboden. De containerterminal is namelijk gepland op een strand, de Kaloot. Dit strand is wetenschappelijk uniek omdat er zo veel soorten schelpen worden gevonden. Soms worden ook nog nieuwe soorten fossiele schelpen ontdekt. Met de aanleg van de terminal willen gedeputeerde staten middels herziening van het streekplan aan dit gebied (ook) de bestemming zeehaventerrein geven.

In de volgende paragraaf schetsen we in het kort binnen welk provinciaal beleidskader het initiatief van Zeeland Seaports te beoordelen valt. Hierbij wordt aandacht besteed aan het belang van de zeehavens voor Zeeland en ook de bedreigingen die de Zeeuwse economie en dus de Zeeuwse zeehavens heden ten dage ten deel valt.

---

<sup>118</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Euforie*, 16-12-1999

### **5.1.2 Beleidskader provincie Zeeland**

In oktober 2001 hebben provinciale staten van Zeeland een “Strategische visie” vastgesteld, die tot doel heeft een verbinding te leggen tussen de belangrijkste provinciale beleidsplannen en richting te geven aan de gewenste ontwikkeling van Zeeland. De Zeeuwse bevolking is bij de totstandkoming van deze Strategische visie intensief betrokken geweest via het in Zeeland opgestarte Zeelanddebat.

De Strategische visie heeft binnen de provincie Zeeland geleid tot de keuze voor een *tweesporenbeleid*, dat is gericht op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van Zeeland met het oog op enerzijds het vergroten van de werkgelegenheid en anderzijds het behoud en versterken van de Zeeuwse basiskwaliteitseisen als rust, schoon, ruimte en groen. Dit beleid vormt al een belangrijke beleidslijn in het in 1997 vastgestelde streekplan Zeeland en het Provinciaal Sociaal-Economische Beleidsplan 1998-2002. Het tweesporenbeleid heeft inhoud gekregen door het concentreren van functies die elkaar versterken en het scheiden van met elkaar conflicterende functies. Dit heeft geleid tot de volgende ruimtelijke structuur van Zeeland.

- De bundeling van stedelijke en industriële functies in de drie stedelijke zone's;
- Het Oosterscheldebekken, maar ook andere gebieden, waar de groen/blauwe kwaliteiten richtinggevend zijn;
- De kustzone, waar een evenwicht tussen natuur en recreatie wordt nagestreefd.

De Strategische visie sluit hierop aan via de keuze nieuwe bedrijvigheid te concentreren op de bestaande havenschapsterreinen en de terreinen van het stedennetwerk.

### **5.1.3 Belang zeehavens voor Zeeland**

De zeehavens en de bijbehorende industrieterreinen in Vlissingen-Oost en in de Kanaalzone zijn voor de Zeeuwse economie van grote betekenis. Deze sector is de grootste bron van werkgelegenheid in Zeeland en draagt in belangrijke mate bij aan de welvaart in de provincie Zeeland. De zeehaventerreinen van Vlissingen en Terneuzen bieden aan circa 16.000 mensen direct werk. Dit is ongeveer tien procent van de Zeeuwse beroepsbevolking. Het relatieve belang hiervan blijkt uit een vergelijking met de recreatiesector, die aan circa 15.000 mensen werkgelegenheid biedt.

De zeehavengebieden worden in het streekplan Zeeland en het Provinciaal Sociaal-Economische Beleidsplan 1998-2002 aangemerkt als ‘trekpaarden’ van de Zeeuwse economie.

### **5.1.4 Bedreigingen voor de zeehaventerreinen**

Zeeland beschikt over goed uitgeruste havencomplexen, die de afgelopen jaren goed hebben gepresteerd. Dat betekent evenwel niet dat mag worden aangenomen dat deze gunstige uitgangspositie zich voort zal zetten.

Beide zeehavens – en met name Vlissingen-Oost – zijn ontwikkeld als industriehaven; deze havens hebben vooral een functie voor de aanvoer van grondstoffen voor enkele chemische en petrochemische bedrijven. Dat maakt deze havens kwetsbaar voor wijziging van de logistieke- en productiestructuren van deze bedrijven. Daarbij dient te worden bedacht dat deze bedrijven op mondiaal niveau opereren en bij hun besluitvorming de invloed hiervan op de Zeeuwse werkgelegenheid niet zozeer mee zullen laten wegen. Herschikking van

activiteiten door concentratie op één vestigingslocatie of overplaatsing naar lage lonenlanden kan daarmee grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in Zeeland.

De via schepen aangevoerde lading in de Zeeuwse havens bestaat in hoofdzaak uit bulk- en stukgoederen. De afgelopen decennia heeft zich mondiaal een enorme ontwikkeling voorgedaan in het vervoer van goederen, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van stukgoederen naar gecontaineriseerde lading. Daarbij zijn groeipercentages in het containertransport gerealiseerd van tien procent en meer per jaar. Beide zeehavens beschikken thans niet of slechts in beperkte mate over overslagfaciliteiten voor containers.

Het huidige accent van de zeehaventerreinen ligt voornamelijk op basisindustrie. Dit ligt ook voor de hand, omdat deze terreinen in de jaren zestig voor deze vorm van industrie zijn ontwikkeld. Dit is succesvol gebleken en heeft, mede onder invloed van gunstige vestigingslocaties van het rijk, geresulteerd in de vestiging van bedrijven als Hoechst, Pechiney, Dow Chemical en Total.

De vraag is evenwel of het reëel is te verachten dat deze ontwikkeling uit de afgelopen decennia, die heeft geleid tot industrieterreinen die worden gedomineerd door basisindustrie en havens die zich richten op de import van bulkgoederen, zich voort zal zetten. Dit noodzaakt na te denken over wijziging van het accent dat de beide zeehaventerreinen kenmerkt.

## **5.2 Besluitvormingstraject**

### **5.2.1 Inleiding**

Voordat de WCT door Zeeland Seaports aangelegd kan worden, dienen door een aantal overheidsorganisaties een aantal besluiten te worden genomen. Zo is onder andere een Milieu Effect Rapport (MER) vereist. De Westerschelde en haar oevers maken namelijk deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur Nederland en de Speciale Beschermingszone op grond van de internationale Habitat- en Vogelrichtlijn. Vanwege de beoogde aanleg in deze Speciale Beschermingszone, dienen er 'dwingende redenen van groot belang' te zijn om de aanleg en exploitatie te rechtvaardigen.

Het zijn uiteindelijk de gemeenten Borsele en Vlissingen, de provincie Zeeland en het rijk die moeten beslissen of de aanleg van de terminal doorgaat. Vanuit hun verschillende rollen en bevoegdheden zijn partijen als volgt bij het proces betrokken. De provincie moet het *Streekplan Zeeland* aanpassen, de gemeente Borsele het *bestemmingsplan Zeehaven- en Industrieterrein Sloe 1994* en de gemeente Vlissingen het *bestemmingsplan Industrieterrein Vlissingen-Oost*. Ook is er nog een *concessie* nodig van de Minister van Verkeer en Waterstaat, ingevolge de Wet op de Droogmakerijen en Inpolderingen. Voor de terminal zal namelijk 139 hectare nieuw land worden aangewonnen, naast 41 hectare bestaand industrieterrein.

### **5.2.2 Een kort overzicht van de historie van de WCT**

In de navolgende paragrafen zullen we het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT nader bezien. Een korte impressie van de historie wordt in het volgende overzicht geschetst.

<b>Kort overzicht van de historie van de Westerschelde Container Terminal</b>	
<b>Tijd</b>	<b>Actie</b>
1998	Ideeontwikkeling voor een containerterminal
1998/1999	Studie naar vestigingsplaatsfactoren, marktstudie, haalbaarheidsstudies nautische toegang.
1999	Zeeland Seaports tekent contract met het toenmalige Hessesenatie voor de exploitatie van de WCT
juni 2001	Milieu-effectrapport (MER) Westerschelde Container Terminal verschijnt
februari 2002	Aanvulling MER verschijnt
april 2002	Advies commissie MER
oktober 2002	Instemming Provinciale Staten van Zeeland wijziging streekplan, hetgeen de bouw van de WCT mogelijk maakt.
januari 2003	Behandeling verzoek om voorlopige voorziening bij de Raad van State
juli 2003	Uitspraak Raad van State: streekplanherziening vernietigd.
augustus 2003	Provinciale Staten van Zeeland en Zeeland Seaports gaan door met WCT

Op grond van bovenstaande wordt duidelijk dat het besluitvormingsproces wordt gedomineerd door het verschijnen en daarbij vaststellen van twee cruciale rapporten: het Milieu-effectrapport Westerschelde Container Terminal (14 juni 2001) en de herziening van het streekplan Zeeland (ter vaststelling aan Provinciale Staten van Zeeland aangeboden op 4 oktober 2002). Buiten deze rapporten om, liggen aan de komst van de WCT andere rapporten ten grondslag; zoals een studie naar de economische haalbaarheid van de terminal. In de volgende paragraaf zullen we - voordat aandacht wordt besteed aan de twee cruciale rapporten - eerst ingaan op de studie naar de economische haalbaarheid van de containerterminal.

### **5.3 Economische haalbaarheid WCT**

Zeeland Seaports heeft in het kader van de planontwikkeling een studie naar de economische haalbaarheid uitgevoerd. Deze studie laat zien dat het intercontinentale containervervoer gedurende een groot aantal jaren forse groei vertoont hetgeen zich vertaalt in een toenemende vraag naar overslagcapaciteit. Een door Ocean Shipping Consultants uitgevoerde heroverweging van de in de economische onderbouwing opgenomen prognoses (opgesteld in verband met de aanslagen in Amerika) leidt niet tot andere conclusies. De sterke groei van de containeroverslag zal zich ook in de periode 2001-2015 voortzetten.

Voor het kunnen accommoderen van dit intercontinentale containervervoer dient een terminal aan vier belangrijke inrichtingseisen (een zogenaamde world class terminal) te voldoen, te weten:

- dicht bij zee gelegen, teneinde reistijd te beperken;
- een diepte van minimaal 14 meter bij laag water;
- een kade met tenminste 6 ligplaatsen voor de grootste zeeschepen;
- een hoge productiviteit en servicegraad van de operator.

De studie laat zien dat Vlissingen-Oost ruimschoots aan deze vestigingscriteria kan voldoen. Daarbij komt dat Vlissingen centraal gelegen is ten opzichte van de belangrijkste bestemmingen van goederen in Noordwest-Europa en over goede achterlandverbindingen beschikt. In het Rijn-Schelde-Deltagebied kan op korte termijn geen nieuwe world class terminal worden gerealiseerd,<sup>119</sup> terwijl de WCT medio 2006 beschikbaar kan zijn. De WCT wordt derhalve als een essentiële aanvulling gezien op de overslagcapaciteit en daarmee de concurrentiekracht van het Rijn-Schelde-Deltagebied. Een situatie van overslagcapaciteit in de periode na 2010 wordt, als gevolg van de verwachte toename van de vraag naar overslagcapaciteiten, niet verwacht.<sup>120</sup>

We komen nu toe aan de behandeling van het Milieu-effectrapport en de streekplanherziening.

#### **5.4 Het Milieu-effectrapport Westerschelde Container Terminal**

Voor de WCT is een Milieu-effectrapport (MER)<sup>121</sup> opgesteld, waarin de gevolgen van deze ingreep voor het milieu in beeld zijn gebracht. Doel van het MER is het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen in het afwegingsproces. Daartoe is in het MER aangegeven wat het nut en de noodzaak van aanleg en exploitatie van de WCT zijn en op welke wijze de natuurlijke kenmerken van het gebied daardoor worden beïnvloed. Ook wordt aangegeven welke maatregelen mogelijk zijn om de negatieve effecten te verminderen of te compenseren. Hiermee krijgt het milieubelang, naast andere belangen, een volwaardige plaats in de besluitvorming.

Er bestaat een grote verscheidenheid aan effecten die de voorgenomen activiteit op het milieu en de natuurlijke kenmerken van het gebied kan hebben. Het MER geeft hiervan een gestructureerde beschrijving en analyse. Hiertoe wordt een aantal verschillende categorieën van effecten onderscheiden. Deze hebben betrekking op de kwaliteit van bodem, water en lucht, geluid en veiligheid, landschap en cultuurhistorie, verkeersbewegingen en dier- en plantenleven. In het MER zijn voor al deze aspecten de huidige situatie en de autonome ontwikkeling (de situatie 2020, zonder de aanleg van de WCT) beschreven. Vervolgens zijn de effecten van de aanleg en exploitatie van de WCT vastgesteld, waarbij voor alle categorieën aangegeven is of mitigerende ('verzachtende') en compenserende maatregelen nodig zijn, welke dit zijn en hoe ze genomen zouden kunnen worden.

Het MER laat zien dat de terminal op zich een weinig milieubelastende activiteit is. Anders dan veel andere bedrijven in Vlissingen-Oost veroorzaakt de terminal weinig geluid en stoot deze nauwelijks milieubelastende stoffen uit. Dat neemt niet weg dat van deze terminal wel degelijk – indien geen maatregelen worden getroffen – negatieve effecten te verwachten zijn. Daarbij heeft het transport van containers het meeste impact op de leefomgeving. De toename van het aantal goederentreinen zal in de kernen die door de spoorlijn worden doorkruist voor extra geluid en trillingen zorgen, terwijl het wegvervoer met name op de toeleidende wegen tot doorstromingsproblemen zal leiden.

Op de Milieu-effectrapportage komt in september 2001 een reactie van de Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW).

---

<sup>119</sup> De enige andere beschikbare locatie, de Tweede Maasvlakte, komt vermoedelijk pas na 2010 beschikbaar

<sup>120</sup> Zie de conclusies in het rapport WCT Vlissingen – *a review of major issues* - november 2001

<sup>121</sup> *Milieu-effectrapport Westerschelde Container Terminal, Hoofdrapport*, opdrachtgever Zeeland Seaports, projectcode 1999-0796 d.d. 14 juni 2001



## *Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW)*

De Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW) is van mening dat voor- en nadelen van de WCT via een maatschappelijke kosten en baten afweging in beeld hadden moeten worden gebracht. Dat is noodzakelijk, omdat de aanleg van de terminal nadelige gevolgen voor het milieu heeft en het één van de meest ingrijpende projecten in Zeeland is, vergelijkbaar met de aanleg van het Sloegebied en de stromvloedkering. De PCMW geeft hiermee een kritische beschouwing over het Milieu-effectrapport. Volgens de Commissie biedt dit rapport onvoldoende mogelijkheden voor een goed oordeel over nut en noodzaak, onder meer omdat het belang van de gehele Zeeuwse economie onderbelicht blijft. Ook vindt de Commissie dat een milieuvriendelijker alternatief voor de WCT bestudeerd moet worden. De plannen voor natuurcompensatie acht de Commissie zwaar onvoldoende. Er is geen balans tussen wat verloren gaat aan hectares natuurgebied en wat uiteindelijk wordt gecompenseerd. Het aantal hectares nieuwe natuur is weliswaar groter dan de oppervlakte die verloren gaat, maar schijn bedriegt: er vindt geen ‘compensatie naar aard’ plaats. Dat leidt er volgens de PCMW toe dat de kwaliteit die in de Westerschelde verloren gaat (ruim 100 hectare slik, schor, ondiep water en duinen) niet met dezelfde kwaliteit kan worden gecompenseerd.

Voorts stelt de Commissie vast dat de negatieve gevolgen van de WCT voor externe veiligheid, geluid, luchtkwaliteit en landschap een ongekende omvang hebben. Als die nadelen niet worden weggenomen, vindt de Commissie dat een beslissing over de terminal niet alleen op provinciaal niveau moet vallen, maar ook op rijksniveau.<sup>122</sup>

Naar aanleiding van het advies van de Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW) en de reacties die uit de inspraakprocedure medio augustus 2001 naar voren zijn gekomen heeft Zeeland Seaports besloten het rapport aan te vullen met een volledig herziene studie Natuur en Ecologie. Deze aanvulling verschijnt in februari 2002. In het herziene plan wordt veel meer nadruk gelegd op het realiseren van binnendijkse natte natuur, die nadrukkelijk samenhangt met de buitendijkse natuur. Ook wordt uitvoerig onderzoek gedaan naar de aanwezige natuurwaarden. Daaruit blijkt dat de Kaloot – het gebied waar de terminal moet komen – geen belangrijke rol vervult als foerageergebied voor steltlopers, voor kustbroedvogels speelt het helemaal geen rol. Ook voor zeehonden en bruinvissen is het niet van belang. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat uitvoering van de natuurcompensatie gewaarborgd moet zijn. Daarvoor wordt een speciale overeenkomst gesloten. Het natuurherstel moet verwezenlijkt zijn als de containerterminal wordt gebouwd.<sup>123</sup>

Uit de aanvulling op de milieueffectrapportage komt verder naar voren dat de terminal de enige mogelijkheid is om in te spelen op de kansen die het groeiende containervervoer biedt, en de kwetsbare industriehaven in het Sloegebied om te buigen naar een succesvoller complete haven. Dit rechtvaardigt aantasting van natuurlijke waarden op de plaats waar de WCT moet komen, met name het verloren gaan van een deel van de Kaloot. Voor de aanleg bestaan aldus “dwingende redenen van groot openbaar belang”. Als het project niet wordt uitgevoerd, lopen de Zeeuwse havens een groot risico dat ze de sociaal-economische functie die ze voor de regio vervullen, op termijn niet meer kunnen waarmaken. Aangegeven wordt dat de uitvoering van de WCT volgens de milieuvriendelijkste variant (met een kortere kade dan de gewenste 2600 meter) minder nadelen oplevert bij spoor- en scheepvaartverkeer, terwijl een stuk Kalootstrand gespaard kan blijven.

---

<sup>122</sup> Zie ook de Provinciale Zeeuwse Courant, *WCT zeer nadelig voor milieu*, 05-09-2001

<sup>123</sup> Zie ook de Provinciale Zeeuwse Courant, *Nieuwe natuur voor containers*, 30-04-2002

In april 2002 brengt de Commissie voor de milieueffectrapportage haar advies uit. Het behoort tot de taak van deze commissie om te beoordelen of het MER geen essentiële tekortkomingen bevat.

#### *De commissie voor de milieueffectrapportage*

De Commissie voor de milieueffectrapportage geeft Zeeland Seaports in april 2002 een dikke voldoende voor het milieueffectrapport, met inbegrip van een omvangrijk aanvullend rapport. Die aanvulling achtte ook deze commissie nodig om tot een verantwoord oordeel te komen. De Commissie vindt wel dat er nog onduidelijkheid bestaat over volwaardige buitendijkse compensatie voor het verlies aan natuurwaarden. Ook stelt de commissie dat behoud van het zogenaamde fossielenstrand bij de Kaloot meer aandacht moet krijgen, omdat het om een uniek verschijnsel gaat waarvan verlies niet door compensatie goed kan worden gemaakt. Mede dankzij het aanvullend rapport kan volgens de commissie een goede keus worden gemaakt tussen het voorkeursplan van het havenschap en het zogeheten ‘meest milieuvriendelijke alternatief’. De commissie wijst de aanleg van de WCT niet af. Er worden welliswaar kanttekeningen geplaatst – waaronder die over natuurcompensatie en fossielenstrand - maar die zijn voor de commissie niet zo zwaarwegend dat een streep door het hele plan getrokken moet worden.<sup>124</sup>

In de aan het WCT-plan gekoppelde herziening van het Streekplan Zeeland, kozen gedeputeerde staten niet voor de meest milieuvriendelijke optie. Gedeputeerde staten vinden dat een verkorting een nadelige invloed heeft op de winstgevendheid van de WCT, terwijl er geen aansprekende maatschappelijke voordelen tegenover staan.

### **5.5 De herziening van het streekplan Zeeland**

In het besluitvormingsproces omtrent de herziening van het streekplan hebben een aantal issues een rol gespeeld: het maatschappelijk afwegingskader, de economische effecten, de ruimtelijke gevolgen en de milieueffecten, en de effecten op natuur en landschap. Aan deze issues wordt in deze paragraaf aandacht besteed.

#### **Maatschappelijk afwegingskader**

Om de regionale maatschappelijke kosten en baten die met de WTC zijn gemoeid in kaart te brengen is op verzoek van de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en de Provinciale Commissie Milieubeheer en Waterhuishouding (PCMW), die stelden dat de nut- en noodzaak-analyse in het MER en de maatschappelijke kosten en baten nog onvoldoende zijn belicht, een maatschappelijk afwegingskader ontwikkeld. Het maatschappelijk afwegingskader (MAK) laat zien dat de terminal in staat moet worden geacht qua kosten te concurreren met andere Noord-Europese havens. De WCT zal tot één van de goedkoopste terminals in Noord-Europa moeten gaan behoren.

Met Hesse Noord Natie beschikt de WCT over een ervaren terminal-operator, die over goede contacten met reders beschikt en bereid is forse investeringen (circa €250 miljoen) te doen in de infrastructuur ten behoeve van de terminal. Anders dan bij andere initiatieven voor het realiseren van containerterminals is hier sprake van een investeerder en exploitant die zich contractueel heeft verplicht deze investering te plegen en gedurende en lange periode de terminal te exploiteren.

---

<sup>124</sup> Zie ook de Provinciale Zeeuwse Courant, *Rapport containerkade voldoet*, 18-04-2002

Op basis van een overzicht van de bedrijfseconomische effecten wordt in het MAK geconcludeerd dat een positief exploitatie-resultaat een reële mogelijkheid is.

### **Economische effecten**

Zoals reeds vermeld, is naar de economische effecten van de terminal een studie verricht. Deze studie heeft aangetoond dat realisatie van de terminal in Vlissingen-Oost kan profiteren van de te verwachten groei van het containervervoer. Ontwikkeling van de terminal als logistiek knooppunt leidt tot clustering van distributieactiviteiten en het ontstaan van waardetoevoegende activiteiten. De realisatie van de WCT kan ertoe bijdragen dat zich nieuwe bedrijven op het industrieterrein Vlissingen-Oost vestigen. Tevens kan de containerterminal een belangrijke rol spelen bij het behoud van bestaande bedrijven, waardoor de aanwezigheid van overslagfaciliteiten voor containers van steeds groter belang wordt. De WCT richt zich derhalve niet alleen op het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid, maar ook op het behoud van bestaande arbeidsplaatsen. De WCT levert bij berekening een directe werkgelegenheid op van naar schatting 800 arbeidsplaatsen, terwijl de indirecte werkgelegenheid op 1400 tot 1900 arbeidsplaatsen wordt geraamd.

In geld uitgedrukt is de toegevoegde waarde van de terminal becijferd op circa €227 miljoen per jaar, waarvan €125 miljoen door de terminal zelf wordt gegenereerd en €102 miljoen als gevolg van indirecte economische effecten.<sup>125</sup> De toegevoegde waarde zit in de toeleverende diensten en in de retourladingen. Te denken valt aan maritieme dienstverleners zoals sleepers en loodsen, bevoorrading, het uitpakken en in kleinere hoeveelheden verpakken van goederen, containerreparaties, cargadoors, douaniers, banken, verzekeringen en transporteurs. De primaire functie van de WCT is aldus gelegen in het versterken van de Zeeuwse economie.

#### *Bovenregionaal belang*

De WCT dient tevens een bovenregionaal belang. De WCT biedt de mogelijkheid om het nationale aandeel in het containervervoer in het gebied Le Havre-Hamburg veilig te stellen tot het moment dat de Tweede Maasvlakte gereed is. In de periode na realisatie van de Tweede Maasvlakte moet de WCT in staat worden geacht haar positie te behouden. Daarnaast blijkt uit de economische analyse dat deze container terminal een essentiële aanvulling vormt op de overslagcapaciteit in Antwerpen en bij zal dragen aan het versterken van de internationale concurrentiepositie van de zeehavens in het Rijn-Schelde-Delta-gebied.<sup>126</sup>

#### *Meest milieuvriendelijkst alternatief*

In het MER is een Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) beschreven, dat uitgaat van het realiseren van een kadeflengte van 2250 meter, waardoor een deel van het duin- en strandgebied, alsmede de vindplaats van fossielen, gespaard wordt. In de MAK wordt ingeschat dat bij een keuze voor dit alternatief de groei van de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde circa 10% lager zal zijn (100 tot 150 arbeidsplaatsen minder en € 10 miljoen toegevoegde waarde minder).<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002, p. 6-7

<sup>126</sup> *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002, p. 8

<sup>127</sup> *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002, p. 9

### *Ruimtelijke gevolgen en milieu-effecten*

De aanleg van de WCT heeft zowel ruimtelijke gevolgen, als zijn milieueffecten. Teneinde de milieugevolgen van deze voorgenomen activiteit te beschrijven is zoals gemeld een milieu-effectrapportage gemaakt, die wordt gebruikt bij de besluitvorming omtrent de streekplanherziening, de concessieverlening en de herziening van de bestemmingsplannen van de gemeente Vlissingen en Borsele. De belangrijkste zaken daarbij worden hieronder op een rij gezet.

#### *Verkeer en vervoer*

In het Provinciale Actieprogramma Goederenvervoer wordt het uitgangspunt gehanteerd dat het aandeel van het wegtransport in het goederenvervoer dient te worden teruggedrongen ten gunste van het vervoer per spoor en de binnenvaart. De verwachting is dat er als gevolg van de komst van de WCT en de ontwikkeling van Vlissingen-Oost tot logistiek knooppunt een vervoersnetwerk gaat ontstaan, hetgeen een stimulans zal betekenen om goederen zo milieuvriendelijk mogelijk te vervoeren. Blijft staan dat de WCT leidt tot een toename van het vervoer over de weg, spoor en binnenvaart. Dit echter binnen de aanvaardbare marges.

#### *Industrielawaai*

Realisatie van de WCT draagt in zeer beperkte mate bij aan de totale geluidproductie van het zeehaventerrein. Geluidberekeningen tonen aan dat als gevolg van de WCT op de waarneempunten op de zonegrens ter plaatse van de kern Borsele een beperkte, maar acceptabele overschrijding van de geluidzone ontstaat.

#### *Externe veiligheid*

De WCT heeft een marginale invloed op de externe veiligheid, voor zover betrekking hebbende op het transport van gevaarlijke stoffen via weg, spoor of pijpleiding. De realisatie van de WCT leidt niet tot een toename van het aantal woningen binnen de risico-contour.<sup>128</sup>

### **Effecten op natuur en landschap**

De Westerschelde is rijk aan natuurwaarden. Dit komt tot uiting in de status die hieraan op nationaal en internationaal niveau is toegekend. De internationale betekenis van de Westerschelde blijkt uit de aanwijzing van delen van deze zeearm als Speciale Beschermings Zone in het kader van de Vogelrichtlijn, de aanmelding van delen van de Westerschelde als Habitatrictlijn-gebied en de aanwijzing als Wetland ingevolge de Conventie van Ramsar. Op nationaal niveau is de Westerschelde aangewezen als kerngebied binnen de Ecologische HoofdStructuur (EHS).

Door de aanleg van de WCT gaat een enorm natuurgebied verloren. Bij voorgenomen plannen, die mogelijk een negatief effect hebben op het Vogelrichtlijn- of Habitatrictlijn-gebied, hanteren beide Europese regelingen het “nee, tenzij” principe. Een ingreep, waarvan de gevolgen negatief of onzeker zijn, dient achterwege te blijven, tenzij sprake is van een

---

<sup>128</sup> *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002, p. 10-14

uitzonderingssituatie. Om te bepalen of er sprake is van een uitzonderingssituatie dienen de volgende stappen doorlopen te worden:

1. Zijn er alternatieven die geen negatief effect hebben op het Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijn-gebied?
2. Zijn er dwingende redenen van groot openbaar belang om het project te rechtvaardigen?
3. Welke mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen, indien het project wordt uitgevoerd?<sup>129</sup>

Uit de herziening van het streekplan valt op te maken dat het provinciebestuur van Zeeland van mening is, dat sprake is van een uitzonderingssituatie. Hierbij worden een aantal motieven genoemd. Ten eerste is uit studie naar voren gekomen dat er geen alternatieve locaties voorhanden zijn. Voorts is duidelijk dat realisatie van de WCT voor Zeeland van groot economisch belang is voor het voortbestaan van de industriële bedrijvigheid en in het algemeen voor de werkgelegenheid. De mogelijkheden tot mitigatie van negatieve gevolgen door de aanleg van de WCT zijn beperkt. Daarentegen worden ter compensatie van de natuurwaarden die door de aanleg van de WCT verloren gaan, nieuwe natuurwaarden gecreëerd.

## 5.6 Overige onderzoeken

In het traject tot aanleg van de WCT hebben de gevolgen van de WCT voor het achterland (de zogenaamde *achterlandproblematiek*) een cruciale rol gespeeld. Om die reden is het noodzakelijk hier even bij stil te staan.

De provincie Zeeland heeft in het Actieprogramma Goederenvervoer gekozen voor een zogenaamde *modal-split* die maximaal inzet op milieuvriendelijke vormen van vervoer. Dat betekent zo min mogelijk wegvervoer en zoveel mogelijk vervoer via de binnenvaart en short sea (vervoer per kustvaarder naar andere havens in Noordwest-Europa) en per spoor. Om de inzet van milieuvriendelijke vormen van vervoer te stimuleren, voorziet het ontwerp van de WCT in de bouw van:

- een binnenhaven, waar containers kunnen worden overgeslagen van en naar binnenvaartschepen en kustvaarders;
- de bouw van een tweetal spoorbundels op het terrein van de terminal, waar containers via goederentreinen kunnen worden aan- en afgevoerd.

De effecten van de toename van het aantal goederentreinen als gevolg van de WCT, zijn onderzocht in de Trajectnota/MER Optimalisatie Railontsluiting Sloe (het traject tot aan de gemeentegrens van Reimerswaal) en de Trajectnota/MER Verbinding Roosendaal-Antwerpen (het traject Reimerswaal tot aan Roosendaal).

De problemen die een toename van het aantal goederentreinen zal veroorzaken, hangen direct samen met het feit dat de spoorlijnen de bebouwde kommen van de kernen Goes, Kapelle en Kruiningen en het buurtschap Stationsbuurt doorsnijdt. Dat heeft geleid tot het besluit een verkennende studie uit te voeren naar een aparte goederenspoorlijn langs de A58. De onderzoeksresultaten hiervan kwamen na de besluitvorming in provinciale staten van Zeeland, in januari 2003, beschikbaar.

In nauwe samenwerking met de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal is een ook Quick-scan geluidsmaatregelen Zeeuwse Lijn uitgevoerd. Deze studie bevat aanbevelingen voor het

---

<sup>129</sup> *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002, p. 15-21

pakket aan maatregelen dat voor de verschillende trajecten wordt voorgestaan. Deze Quick Scan is door de gemeenten en provincie gezamenlijk ingebracht in het project Sloelijn. Ook hier werd pas na besluitvorming in provinciale staten duidelijk welke maatregelen aan de spoorlijn getroffen moesten worden.

Om als dagelijks bestuur van de provincie toch enig houvast te hebben is aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schriftelijk gevraagd vast te leggen hoe de procedure inzake het treffen van maatregelen langs de spoorlijn verder verloopt. Uit deze brief blijkt dat voor de maatregelen langs het spoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Voorts heeft Zeeland Seaports zich verder garant gesteld voor een eventueel noodzakelijke voorfinanciering van de maatregelen, indien deze niet tijdig kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast hebben de provincie Zeeland en Zeeland Seaports elk € 1 miljoen beschikbaar gesteld voor eventuele extra maatregelen aan de spoorlijn en of andere maatregelen die de leefbaarheid in de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal behouden of verbeteren.

Naast een toename van de geluid- en trillingshinder is onderkend dat een groei van het goederenvervoer per spoor tot doorstromingsproblemen voor het wegverkeer kan leiden ter plaatse van de spoorwegovergangen in de bebouwde kom van Goes en mogelijk ook Kapelle. Via een simulatie-onderzoek zullen deze doorstromingsproblemen in kaart worden gebracht. Op voorhand is duidelijk dat er in Goes maatregelen noodzakelijk zullen zijn om de oversteekbaarheid van het spoor te bevorderen. Het dagelijks bestuur van de provincie Zeeland is van mening dat de kosten van deze maatregelen niet uitsluitend voor rekening van de gemeente Goes dienen te komen. Tot overeenstemming met de gemeente Goes in een bijdrage van deze kosten, is het nooit gekomen. Met de andere Zuid-Bevelandse gemeenten heeft de provincie na besluitvorming in provinciale staten overeenstemming in de bijdrage van de kosten van de maatregelen kunnen bereiken.

In het bovenstaande is getracht op een overzichtelijke manier de casus van de WCT uiteen te zetten. In het volgende hoofdstuk zullen we nader ingaan op het besluitvormingsproces en rol van de provincie. Voorts zullen we uitvoerig aandacht besteden aan de maatschappelijke betrokkenheid. Alvorens uitvoerig op deze maatschappelijke betrokkenheid in te gaan, wil ik in het kort een impressie hiervan schetsen.

## **5.7 Eerste reactie betrokken partijen**

### *Provinciale staten*

In de aanvang van het project is politiek draagvlak voor het project latent aanwezig. In de PZC viel hier het volgende over te lezen. “Een mooi stuk werk”, prees Partij voor Zeeland voorman M. Stoffels de gedeputeerde. “Wij zien de Westerschelde Container Terminal niet als onderdeel van havengeweld, maar als een mooie natuurlijke ligging aan de Scheldemonding, die hopelijk wordt benut voor extra werkgelegenheid, die we hard nodig hebben, verklaarde VVD-woordvoerder H. van Geesbergen” Alleen M. Wiersma van GroenLinks/Delta Anders plaatste een aantal kritische kanttekeningen. Zo vroeg hij zich af of de milieueffectrapportage wel nut heeft, nu nut en noodzaak van de kade al lijken vast te staan. Ook vroeg hij zich af of er wel genoeg ruimte is voor zo’n grote terminal, nu ook de Tweede Maasvlakte in Rotterdam wordt aangelegd en de havens van Antwerpen en Zeebrugge mogen uitbreiden. Voorts plaatste hij kanttekeningen of de milieugevolgen van

meer containervervoer over de spoorlijn in het Sloegebied wel worden onderzocht en of er buitendijkse natuurcompensatie komt voor het buitendijks aanleggen van de kade.<sup>130</sup>

#### *Zeeuwse Milieufederatie (ZMF)*

Het is opmerkelijk dat zelfs een milieuorganisatie als de Zeeuwse Milieufederatie in eerste instantie gematigd positief was over de plannen van het havenschap. De ZMF steunde de aanleg van de WCT vanuit de filosofie dat, als daarmee landelijk de aanleg van de Tweede Maasvlakte met enorme gevolgen voor de Voordelta en de duinen van Voorne kon worden voorkomen, dit de minst slechte optie voor de natuur kon zijn. In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan of de houding van de ZMF gewijzigd is nu het Kabinet de WCT als volwaardig alternatief afwees en daarmee voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte in Rotterdam groen licht gaf.

#### *Maatschappelijk Draagvlak*

Ook onder de bevolking en de Zuid-Bevelandse gemeenten was er een latent draagvlak voor de komst van de WCT te bespeuren. Dit gold niet voor de vereniging Redt de Kaloot, die voor behoud van het strand 'De Kaloot' streed.

---

<sup>130</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Staten juichen containerkade toe*, 13-01-2000

## Hoofdstuk 6 Analyse besluitvormingsproces WCT

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen van het empirisch onderzoek worden gepresenteerd. Aangezien dit *mijn bevindingen* zijn is dit hoofdstuk in de “ik-vorm” geschreven. Voor mijn bevindingen put ik voornamelijk uit informatie van de gevoerde interviews en zijdelings uit artikelen van de Provinciale Zeeuwse Courant (PZC).

Al voor dat ik met mijn empirisch onderzoek begon, was ik me bewust van het feit, dat het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT te typeren viel als een complex proces. Gedurende het empirisch onderzoek kwam ik er achter dat het proces nog veel complexer in elkaar zat dan ik oorspronkelijk had verondersteld. Een veelheid aan actoren, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, verschillende belangen hebben en vanuit verschillende percepties handelen, viel mij ten deel. Aan de hand van het weergeven van de ‘verhalen’ van de individuele betrokkenen zal ik trachten deze beelden uiteen te zetten.

Ik ben er ook achter gekomen dat de sturende rol van de provincie in dit proces niet over één lijn viel te schetsen. De conclusie is dat de provincie verschillende rollen heeft aangenomen om het proces tot een goed einde te laten komen. Eén ding is zeker: er is enorm veel werk verzet door mensen die nog steeds voor de volle honderd procent achter het project staan.

Wat mij ook opviel is de omvang van de onderzoeksrapporten. Eén respondent verwoordde het als volgt: “Elk onderzoek dat men wilde hebben werd uitgevoerd. Hierdoor ontstond een waslijst aan onderzoeksrapporten”. Een overzicht van de onderzoeksrapporten is opgenomen in bijlage III van deze scriptie.

Voorts is mij opgevallen dat besluitvormingsprocessen qua tijdsverloop niet te voorspellen zijn. Zo maakte de heer Bruinooge in de aanvang van het project duidelijk dat de eerste schepen er voor 2003 zouden moeten liggen. Inmiddels zijn we al in 2004 aanbeland en ligt er nog steeds geen enkel schip.

Wat dit project eveneens uniek in de besluitvorming heeft gemaakt is dat vier overheden gelijktijdig (als bevoegd gezag) het Milieueffectrapport hebben aanvaard en hun besluiten in procedure hebben gebracht. Het betreft de provincie Zeeland met de ontwerp-streekplanherziening, de gemeenten Vlissingen en Borsele beiden met een voorontwerp bestemmingsplan en de Staatsecretaris van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met een concessie-aanvraag voor de landaanwinning. Na het definitieve advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage zijn deze vier besluiten hun eigen traject ingegaan. Deze gezamenlijke aanpak was een experiment waarbij beoogd werd de communicatie met de bevolking door middel van zo overzichtelijk mogelijke procedures te bevorderen.

Alvorens ik overga tot de bespreking van de resultaten van het empirisch onderzoek, plaats ik hier de opmerking dat het empirisch onderzoek zich hoofdzakelijk gebaseerd heeft op de hoofdlijnen van het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT. Ik heb zijdelings acht geslagen op detailinformatie, maar heb getracht in de weergave van de resultaten me te beperken tot de hoofdlijnen.

### 6.1 Complexiteit

Het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT valt mijn inziens te karakteriseren als een taai en complex proces, waar veel verschillende publieke en private actoren met uiteenlopende belangen bij betrokken zijn. Daarnaast valt het besluitvormingsproces te



typeren als een proces dat niet *in fasen verliep* en zelfs *niet in rondes*. In plaats daarvan kan de besluitvorming over de WCT het best worden gekarakteriseerd als een proces waarin *rond verschillende beleidsthema's zich afzonderlijke netwerken* vormden. Een beleidsthema beschouw ik in dit verband als een voor één meer beleidsterreinen wezenlijk onderwerp waarop het maatschappelijk en bestuurlijk debat en de besluitvorming worden geconcentreerd. In het geval van de WCT zijn vier beleidsthema's te onderscheiden: 1) de economische toegevoegde waarde (van de terminal), 2) de achterlandproblematiek (o.a. geluidhinder), 3) de landschappelijke inpassing inclusief de daarbij horende compenserende maatregelen en 4) alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal. Deze beleidsthema's hadden een *eigen dynamiek, coalities en tijdsinzicht*. Zo valt een tendens in opkomst van beleidsthema's waar te nemen. Uit de interviews bleek dat het beleidsthema van de achterlandproblematiek in het aanvangsstadium van het project een ondergeschikte rol speelde. Pas nadat gemeenten openlijk aandacht vroegen voor dit issue verlevendigde de strijd zich. Ik zal nu kort op het beleidsthema inclusief het daarbij horende krachtenveld van organisaties ingaan.

### **6.1.1 Beleidsthema van de economische toegevoegde waarde**

In het besluitvormingsproces bleek dit netwerk nauwe verbondenheid te vertonen met het beleidsthema van de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal en in mindere mate met die van de landschappelijke inpassing. Zowel voor de toets die volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn noodzakelijk was (de zogenaamde VHR-toets) als in de procedure van de streekplanherziening speelde dit thema een voorname rol. Zo geeft de provincie Zeeland in haar streekplanherziening aan dat realisatie van de WCT wordt nagestreefd als oplossing van een regionaal probleem. Het regionale probleem wordt op veel plaatsen met verschillende bewoordingen over kwetsbaarheid van de industriehaven en het scheppen van werkgelegenheid, in de stukken toegelicht. Ook in de Milieueffectrapportage valt hier het volgende over te lezen. De vraag die hierin gesteld wordt is: "Hoe kan in het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost ingespeeld worden op de kansen die het groeiende containervervoer voor de regionale economie met zich meebrengt, teneinde daarmee de bedreigingen van het huidige zeer kwetsbare concept van industriehaven om te buigen naar het voor de toekomst veel meer kansrijke concept van complete haven.". Deze probleemstelling heeft de provincie Zeeland gehanteerd voor de weging tussen de voorkeursalternatieven en het meest milieuvriendelijke alternatief, daarbij geadviseerd door de Commissie MER en de Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid. Het behoud van werkgelegenheid in de havens en het creëren van werkgelegenheid in de regio zijn door de provincie aangevoerd als "*dwingende redenen van groot openbaar belang*" op grond waarvan een inbreuk kan worden gepleegd op het belang van het behoud van de Speciale beschermingszone waarop de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn van toepassing is.

Dit beleidsthema is vooral een aangelegenheid gebleken van de initiatiefnemer, politieke partijen, de provincie en de Zeeuwse Milieufederatie en zijdelings van de Zuid-Bevelandse gemeenten.

### **6.1.2 Beleidsthema van de achterlandproblematiek**

Het beleidsthema van de achterlandproblematiek is in het vorige hoofdstuk reeds uitvoerig behandeld en verdient op dit moment geen nadere uiteenzetting. Rondom dit beleidsthema ontwikkelde zich een breed krachtenveld van gemeentelijke-, maatschappelijke- en burgerinstanties. In dit verband valt te denken aan de gemeenten Goes, Kapelle en

Reimerswaal (de Bevelandse gemeenten), een private partner als ProRail (beheerder van het spoornet in Nederland) verantwoordelijk voor het treffen van investeringen (o.a. geluidwerende voorzieningen) aan het spoor, de provincie Zeeland (trekker van de werkgroep achterlandproblematiek), Zeeland Seaports en allerlei burgerinstanties als BAS (Bewoners Aan het Spoor) en DELTA Anders.

### **6.1.3 Beleidsthema van de landschappelijke inpassing**

Het netwerk van de landschappelijke inpassing heeft vooral een rol gespeeld rond de streekplanherziening en de daarin opgenomen concrete beleidsbeslissing. Tijdens de procedure van een streekplanherziening, onderbouwd met een MER, speelden de adviezen van de rijkspartners, provinciale commissies, maatschappelijke groeperingen en onafhankelijke deskundigen een belangrijke rol.

Rondom dit issue speelde in de maatschappelijke discussie de Zeeuwse Milieufederatie, de Vereniging Redt de Kaloot en een aantal dorpsverenigingen als Dorpsvereniging Nieuw- en Sint Joosland, Borssele, 's-Heerenhoek, Nieuwdorp en Ritthem een voorname rol.

### **6.1.4 Beleidsthema alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal**

Dit netwerk werd in grote mate beheerst door Zeeland Seaports met haar private partners (Hessennatie Noord) en andere partners die een rol speelden in het Europese aanbestedingstraject. In dit netwerk zijn uitgebreide studies uitgevoerd om de economische haalbaarheid van de terminal aan te tonen. Hiermee heeft dit netwerk verwantschap met die van de economische toegevoegde waarde. Voorts is in en voorafgaand aan het MER aandacht besteed aan alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal. Mede in het kader van de discussie rond de Tweede Maasvlakte en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is onderzoek verricht naar alternatieve grootschalige havenlocaties in het Westerscheldegebied. Uiteindelijk bleef er één over vanwege de ligging aan diep vaarwater en voldoende ruimte voor een kade van tweeënhalve kilometer en grote opslagterreinen. Bij het onderzoek in het kader van het Mainportproject is ook gekeken naar samenwerking met Belgische havens, maar ook die alternatieven vielen om uiteenlopende redenen af. Zo is Gent, met zijn ligging achter de sluisen van Terneuzen, ongeschikt voor containerbehandeling op grote schaal. Ook een terminal in de voorhaven van Zeebrugge bleek niet aantrekkelijk vanwege de slechte achterlandverbindingen.

In dit beleidsthema valt voorts de discussie omtrent de enorme potentie van de stukgoedsector te plaatsen. Naar voren is gekomen dat met name het havengebied Vlissingen bij uitstek geschikt is om deze groeiomgankelijkheden voor haar rekening te nemen.

Aangezien dit beleidsthema nauwe verwantschap heeft met die van de economische toegevoegde waarde zal ik in de komende paragrafen dit beleidsthema niet afzonderlijk bespreken, maar in dit beleidsthema integreren.

Uit de interviews bleek dat het besluitvormingsproces in de verschillende beleidsthema's binnen haar eigen dynamiek, coalities en tijdsgeest plaatsvond. Op 4 oktober 2002 heeft binnen provinciale staten een (gedeeltelijke) intergratie van deze beleidsthema's plaatsgevonden door voor aanleg van de WCT te besluiten. Ieder beleidsthema heeft ten dienste van het besluit van 4 oktober 2002 in feite voorbereidend werk geleverd. In dat verband spreek ik in de volgende paragraaf over *voorbereidende besluitvorming* in plaats van *besluitvorming* binnen beleidsnetwerken.

De dynamiek, coalities en tijdsgeest van ieder beleidsthema heeft tot de volgende inzichten omtrent het voorbereidende besluitvormingsproces geleid. Opvallend hierin is de rolverdeling

tussen de provincie Zeeland en Zeeland Seaports geweest. Deze rolverdeling en de beeldvorming die dit in de buitenwereld opleverde, komt later aan de orde.

## **6.2 Voorbereidende besluitvorming binnen beleidsnetwerken**

### **6.2.1 Economische toegevoegde waarde en alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal**

De economische toegevoegde waarde van de terminal is in het maatschappelijk en politiek debat een heikel punt geweest. Uit de interviews kwam naar voren dat voor de ZMF, GroenLinks en ook het Bestuurlijk Platform de Bevelanden als grootste ergernis werd ervaren, dat nut en noodzaak van de terminal als *vaststaand* feit werden beschouwd, terwijl dit volgens hen tegen elkaar af had moeten worden gewogen. Hierdoor is de economisch toegevoegde waarde van de terminal nooit in zijn volledigheid aangetoond. Om die reden had volgens hen een maatschappelijke kosten- en batenanalyse moeten worden uitgevoerd. De provincie Zeeland en Zeeland Seaports hebben het uitvoeren van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse afgewezen met de volgende argumenten: 1) voor de realisatie van de WCT wordt geen rijksbijdrage verstrekt; 2) de WCT dient slechts een regionaal belang en geen nationaal belang en 3) de exploitatie van de container terminal wordt als renderend beschouwd.

De economische toegevoegde waarde van de terminal is in hoofdzaak in het maatschappelijk afwegingskader (MAK) aangetoond, waarmee volgens de voorstanders hetzelfde wordt aangetoond als een maatschappelijke kosten- en batenanalyse, doch dat is gericht op het inzichtelijk maken van de regionale maatschappelijke effecten van de terminal. Volgens de tegenstanders weegt het MAK alle relevante effecten van de WCT in hun onderlinge samenhang niet af, maar geeft het enkel een overzicht van alle aspecten. De zo noodzakelijke onderlinge weging van effecten heeft dus niet met het MAK plaatsgevonden.

Zowel Zeeland Seaports en de provincie Zeeland hebben zich in de rapportages gebaseerd op adviezen van de Commissie MER en die van de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid. Ambtenaren binnen de provincie Zeeland geven aan dat die adviezen leidend waren. Zo geven diverse betrokkenen aan, dat toen de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid van mening was dat nut en noodzaak van de terminal in voldoende mate was aangetoond, verder onderzoek door hen overbodig werd bevonden.

In geld uitgedrukt, is becijferd dat de toegevoegde waarde van de terminal op circa 227 miljoen euro per jaar wordt geschat, waarvan 125 miljoen euro door de terminal zelf wordt gegenereerd en 102 miljoen euro als gevolg van indirecte economische effecten. Gedurende het besluitvormingsproces zijn deze cijfers door diverse deskundigen ter discussie gesteld en door de provincie bijgesteld.

Ook de toename van het aantal arbeidsplaatsen als gevolg van de aanleg van de WCT is langdurig onderwerp van discussie geweest. Het project zou minstens 1500 nieuwe arbeidsplaatsen opleveren. Terecht werd gesteld dat een havenactiviteit als deze – als gevolg van nieuwe technologieën en minder arbeidsintensieve processen – in werkelijkheid steeds minder arbeidskrachten nodig heeft.

### *Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden terminal*

In het MER zijn uiteindelijk twee alternatieven voor de WCT beschreven. Het voorkeursalternatief gaat uit van een kadelenkte van 2650 meter, met ruimte voor het aanleggen van 6,6 containerschepen en een overslagcapaciteit van 1,5 miljoen containers per jaar. Het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) heeft een kadelenkte van 2250 meter, waardoor het fossielenstrandje wordt gespaard, met 6 ligplaatsen en een capaciteit van 1,25 miljoen containers per jaar. De belangrijkste verschillen tussen beiden zijn:

	<b>Voorkeursalternatief</b>	<b>MMA</b>
<b>Modal Shift</b>	16% railvervoer; 40% tot 19% wegvervoer	12% railvervoer; 44% tot 23% wegvervoer
<b>Investering</b>	€324 miljoen	€316 miljoen
<b>Exploitatieresultaat Zeeland Seaports</b>	€29,4 miljoen per jaar	€25,5 miljoen per jaar
<b>Werkgelegenheid</b>	2200 tot 2700 extra arbeidsplaatsen structureel	100 tot 150 arbeidsplaatsen minder dan voorkeursalternatief
<b>Toegevoegde waarde</b>	€227 miljoen per jaar	ca. € 10 miljoen minder dan voorkeursalternatief
<b>Natuur</b>	Natuurwaarden verdwijnen	Deel strand blijft behouden, natuurwaarde beperkt.
<b>Recreatie</b>	Dagrecreatief medegebruik niet meer mogelijk	Deel strand blijft behouden; mogelijkheden dagrecreatie beperkt.
<b>Fossielen</b>	Vindplaats verdwijnt	Aanspoelen fossielen onzeker

Uiteindelijk is bij de afweging tussen beide alternatieven een keuze gemaakt voor het voorkeursalternatief. Argumenten daarvoor zijn het ontbreken van duidelijke voordelen voor de natuur, de onzekerheid omtrent het behoud van de fossielenvindplaats, het negatieve effect op de modal shift en de nadelige bedrijfseconomische effecten van het MMA. Opvallend is dat in de maatschappelijk discussie deze keuze geen prominente rol heeft gespeeld.

### **6.2.2 Achterlandproblematiek**

Al in een vroeg stadium (februari 2000) geven de Zuid-Bevelandse gemeenten aan problemen te ondervinden met de gevolgen van de WCT voor het achterland. In 2001 geven de Zuid-Bevelandse gemeenten eveneens via de pers uiting van hun zorgen over de optimalisatie van de railontsluiting in het Sloe.

Volgens de gemeenten veroorzaakt de WCT een toename van het aantal goederentreinen en daarmee veel meer herrie, veel meer trillingshinder en een aanzienlijk groter risico van gevaarlijke stoffen. Voor het aandachtsgebied, waar in alle drie de gemeenten woonbebouwing dicht op het spoor staat, is wel gekeken naar eventuele maatregelen die geluid- en trillingshinder kunnen beperken, maar met geen woord gesproken over wie de maatregelen gaat nemen en wie ze gaat betalen. Behalve hinder en risico's vrezen de drie gemeenten ook een afname van de veiligheid op spoorwegovergangen en veel langere sluitingstijden van de spoorbomen. Voorts zijn nieuwe ontwikkelingen, zoals geplande en bestaande nieuwe wijken, niet meegenomen in een uitgevoerd geluidsonderzoek. De gemeenten willen dan ook dat er gekeken wordt naar de aanleg van een goederenspoor langs de autosnelweg A58 (Vlissingen-Roosendaal) of ondertunneling van het spoor. Als uit

onderzoek naar voren komt, dat dit geen haalbare kaart mocht zijn verlangen de gemeenten een geluidsarm ballastloos spoor, waarin ‘elastische oplegging’ van de rails mogelijk is.

De gemeenten zijn verder geschrokken van de risicoberekeningen, met name van het groepsrisico. De kans dat ongelukken gebeuren met 85 tot 140 slachtoffers, vinden de gemeenten onaanvaardbaar hoog. In het aandachtsgebied zitten nog te veel onduidelijkheden. Als de treinen harder gaan rijden, neemt hinder van geluid en trillingen en de externe risico’s toe. Maar als hun snelheid automatisch wordt begrensd zijn de spoorwegovergangen veel langer dicht, wat ook weer risico’s met zich meebrengt. De gemeenten pleiten al met al voor de aanleg van zoveel mogelijk ongelijkvloerse overgangen. Er moet kortom alles aan worden gedaan om de overlast als gevolg van de WCT tot een minimum te beperken.

De provincie heeft om de problemen in het achterland te verhelpen in december 2001 een aparte werkgroep “werkgroep achterland” in het leven geroepen. Deze werkgroep verving qua ambtelijke vertegenwoordiging de klankbordgroep (hierover later meer) en is in het leven geroepen nadat het besluitvormingstraject in het MER was afgerond. De betrokken gemeenten geven aan, dat pas vanaf dat moment serieus aandacht werd geschonken aan de achterlandproblematiek. Bewonersgroepen als BAS waren behoudens de (wettelijke) gedachtenwisselingsavonden niet uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de werkgroep. Ook de ZMF was niet vertegenwoordigd in deze werkgroep. Een ambtenaar van een betreffende gemeente geeft aan, dat voor de inhoudelijke inbreng in de werkgroep bewust contact met de BAS werd opgezocht, om zodoende enerzijds de nodige feedback te vergaren en anderzijds een krachtig blok richting provinciezijde te vormen.

Uit diverse krantenartikelen en informatie uit de interviews blijkt dat, het in het leven roepen van de werkgroep ‘achterlandproblematiek’ de problemen niet helemaal heeft kunnen verhelpen.

#### *Gemeente Goes*

Op 2 juli 2001 roept wethouder ’t Hart op tot protest tegen de effecten van de terminal en tracht partijgenoten in Provinciale Staten van Zeeland te bewegen het onheil te voorkomen. “Ze kunnen de steun van een belangrijk deel van de Zeeuwse kiezers verliezen als ze de gevolgen van de WCT weigeren in te dammen.” De gemeente weigert de alternatieven van de gevolgen van de WCT verder uit te werken. “Ons wordt iets aangedaan, onder verantwoordelijkheid van anderen. Laat die instanties, de provincie en het havenschap, dan maar aangegeven hoe zij het probleem voor de Bevelanden denken te gaan oplossen”<sup>131</sup>, aldus ’t Hart in de PZC.

#### *Gemeente Borsele*

Ook het college van de gemeente Borsele eist garanties van de provincie. De gemeente wil dat de provincie waarborgt dat dorpen als Nieuwdorp en Borsele kunnen blijven groeien, ook na aanleg van de WCT. Tevens stelt de gemeente op het gebied van geluidsoverlast enige eisen. Overlast voor de omliggende woongebieden moet tot aanvaardbare waarden worden beperkt.

#### *Gemeente Reimerswaal*

De relatie met de gemeente Reimerswaal komt onder druk te staan, doordat gedeputeerde Bruinooge de gemeente Reimerswaal heeft vergeten mee te nemen bij onderzoek naar een

---

<sup>131</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Wethouder Goes roept op tot protest tegen effect terminal*, 03-07-2001

alternatief spoortracé. Bruinooge kondigde in oktober 2001 een onderzoek aan naar alternatieve routes, of zodoende het goederenspoor om Goes en Kapelle heen kan worden geleid. Verschillende Reimerswaalse gemeenteraadsleden hebben zich gestoord aan deze manoeuvre. “De gedeputeerde spreekt over Goes en Kapelle, maar doet Reimerswaal soms niet meer mee?” Volgens Koeman vergeet de provincie gemakshalve dat het spoor dwars door Krabbendijke en Stationsbuurt loopt en dat ook deze dorpen niet op een toename van langsdenderende goederentreinen zitten te wachten. M Weststrate (Leefbaar Reimerswaal) vat het als volgt samen. “In eerste instantie dacht ik dat Reimerswaal een te lang woord was en er niet meer bij paste, maar ook verder in het stuk werd onze gemeente niet genoemd. Mis dus!” Ook Wethouder C. Blik gaf aan niet minder verrast te zijn geweest. Volgens hem heeft de gemeente inmiddels een brief naar de provincie gestuurd waarin om opheldering wordt gevraagd.<sup>132</sup>

#### *Gemeente Borsele*

Op 23 mei 2002 wordt duidelijk dat een meerderheid in de gemeenteraad van Borsele akkoord gaat met het voorkeursalternatief voor de WCT met als enige voorwaarde dat de verdubbeling van de Sloeweg in de tijd naar voren wordt gehaald. Er wordt voldoende vertrouwen geuit in een convenant dat de gemeente heeft gesloten met Zeeland Seaports en de provincie. Daarin wordt onder meer een miljoen voor de leefbaarheid van de Borselse dorpen en twee miljoen voor natuurcompensatie in de vorm van Sloebos beloofd.<sup>133</sup>

#### *Gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal*

In juni 2002 wordt duidelijk dat de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal de komst van de WCT vooralsnog afwijzen. Zij stellen met teleurstelling vast dat er tot nu toe nauwelijks serieus aandacht is besteed aan de nadelige gevolgen die de terminal heeft voor de Bevelandse gemeenten. Vooral maken de drie zich grote zorgen voor de gevolgen van het ‘achterland’. Het gaat dan vooral om het intensieve transport van de containers per spoor. De bezwaren richten zich onder meer op extra geluid- en trillingshinder, toenemende onveiligheid op spoorwegovergangen en het vaker en langer gesloten zijn van de overgangen, wat weer leidt tot problemen voor het overige verkeer. De Bevelandse ongerustheid over de gevolgen van de containerterminal zijn de afgelopen maanden ook allesbehalve weggenomen. Volgens de Goese wethouder M. ’t Hart is er geen enkel zicht op effectieve maatregelen. Om die reden maken we ons ongerust over de belangen die eventueel worden geschaad. De situatie is voor het gemeentebestuur zelfs zo zorgwekkend, dat het een beroep doet op externe juridische bijstand.<sup>134</sup>

In diezelfde periode wordt duidelijk dat de afspraken die de gemeente Borsele met de provincie heeft gemaakt over de komst van de WCT, verkeerd zijn gevallen bij de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal. Volgens de Goese burgemeester, D. van der Zaag, moet je als gemeenten op de Bevelanden niet op deze manier samenwerken.<sup>135</sup>

Het verzet vanuit de drie gemeenten houdt aan. In totaal zes CDA-wethouders en – fractievoorzitters uit de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal doen een dwingend beroep op de eigen CDA-Statenvructie om de beslissing over de WCT uit te stellen. Zij vinden dat er

---

<sup>132</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Reimerswaal vraagt opheldering*, 31-10-2001

<sup>133</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Borsele stemt in met aanleg WCT*, 24-05-2002

<sup>134</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Drie gemeenten wijzen WCT af*, 07-06-2002

<sup>135</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Kritiek op deal containerkade*, 26-07-2002

eerst meer duidelijkheid moet zijn over de negatieve gevolgen van de terminal en de wijze waarop deze problemen zullen worden bestreden.<sup>136</sup>

Een maand voor de besluitvorming in de Staten wordt duidelijk dat de provincie en het havenschap Zeeland Seaports duidelijke afspraken willen maken met de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal over de aanpak van de hinder en risico's door de aanleg van de WCT. De provincie heeft hiervoor een convenant opgesteld waarin de 'gerechtvaardigde verwachting' wordt uitgesproken dat nadelige effecten van de WCT op het woon- en leefklimaat in de drie gemeenten zullen zijn weggenomen voordat de eerste met containers beladen trein gaat rijden.<sup>137</sup>

Eind september 2002 blijkt dat de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal afstemmen op een keiharde confrontatie met gedeputeerde staten over hoe de nadelige gevolgen van de WCT moeten worden aangepakt en opgelost. De gemeenten hebben de overeenkomst over aanpak van hinder en risico's door de aanleg van de WCT eenzijdig en fors aangescherpt.<sup>138</sup>

#### *Overeenstemming gemeente Reimerswaal*

Uiteindelijk komt het havenschap en de provincie na de uitspraak van de Raad van State (juli 2003) met de gemeente Reimerswaal tot overeenstemming over de compensatie van de nadelige gevolgen van de aanleg van de WCT. De gemeente mag de kern van Kruiningen uitbreiden in de richting van de veerhaven. Dat is één van de zaken die de gemeente met de provincie is overeengekomen in ruil voor het niet in beroep gaan tegen de WCT.<sup>139</sup> Volgens econoom Heertje (vertegenwoordiger vereniging Redt de Kaloot) gaat het hier om pure chantage door de provincie. "Ik ben verbijsterd. Dit kan niet!"<sup>140</sup>

#### *Overeenstemming gemeente Borsele*

Ook met de gemeente Borsele bereikt de provincie na de vergadering van Provinciale Staten van 4 oktober 2002 definitieve overeenstemming. Doordat ook hier de gemeente een toezegging krijgt om de Sloeweg te verdubbelen, trekt ook deze gemeente een beroep bij de Raad van State in.<sup>141</sup>

#### *Geen overeenstemming met de gemeente Goes*

Met de gemeente Goes komt de initiatiefnemer en de provincie Zeeland er uiteindelijk niet uit. De gemeente wijst de financiële compensatie voor de overlast van de WCT af. Dit leidt tot een gespannen situatie. Volgens het havenschap zou ondanks de uitspraak van de Raad van State de gemeente in de toekomst niet meer hoeven te rekenen op aanvullende maatregelen tegen de overlast die de WCT met zich meebrengt.<sup>142</sup> De provincie is in zijn oordeel iets milder en houdt geld voor bestrijding van overlast in Goes achter de hand.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *CDA'ers vragen eigen Statenleden om uitstel besluitvorming WCT*, 20-09-2002

<sup>137</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Afspraken over hinder van WCT*, 25-09-2002

<sup>138</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Discussie overlast WCT verscherpt*, 28-09-2002

<sup>139</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Provincie beloont gemeente*, 12-12-2003

<sup>140</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *WCT-deal provincie verbijstert Heertje*, 14-12-2002

<sup>141</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Borsele niet in beroep tegen WCT*, 23-10-2002

<sup>142</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Goes krijgt straf van havenschap*, 03-12-2002

<sup>143</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Geen straf voor actie tegen WCT*, 21-12-2002

### *Wat waren nu feitelijk de problemen?*

Uit de interviews is gebleken dat het grootste probleem was dat de gevolgen rond de aanleg van de WCT voor het achterland ten tijde van de besluitvorming onvoldoende in kaart waren gebracht. Deze gevolgen waren wel in hoofdlijnen in kaart gebracht in het MER/Tracéstudie van de Sloelijn, maar de provincie gebruikte deze studie te pas en te onpas om onder haar wettelijke verplichtingen uit te komen. Eén respondent geeft aan dat de provincie haar verantwoordelijkheid in dit verband afschoof naar die van de Sloelijn. “De MER/Sloelijn werd verkapt gebruikt om de kritiek op de WCT te verleggen”. Ook een voorstander geeft aan dat deze provinciale strategie geen gelukkige keuze was: “De procedures van de MER/Sloelijn en de MER/WCT liepen niet gelijktijdig met elkaar op. Hierdoor ontstond een vertroebeld beeld”. Overigens bestond bij het loskoppelen van beide studies het gevaar dat geen specifieke maatregelen in de gemeenten Goes, Kapelle en Reimerswaal noodzakelijk werden geacht, behalve als het Ministerie van VROM zou beoordelen dat er sprake is van een toename van meer dan 45 procent. De maatregelen voor terugdringing van de overlast in Goes, Kapelle en Reimerswaal worden namelijk volgens ProRail niet geïnitieerd door de toename van het transport, maar door het besluit tot wijziging van het tracé.

In het kader van de MER Tracéstudie van de Sloelijn werd onder leiding van het rijk reeds gewerkt aan de te nemen maatregelen langs de Zeeuwse spoorlijn, in de vorm van een Planbeschrijving Zeeuwse Lijn. Net als de Raad van State in haar uitspraak aangeeft, ervoeren de gemeenten dat ten tijde van de besluitvorming er onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen, er onvoldoende garanties waren voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en onvoldoende inzicht aanwezig was in de realisatie van de maatregelen. Enkele respondenten geven in dit kader aan: “De goede wil om er uit te komen was er, alleen de concrete plannen ontbraken” , “als er een duidelijk onderzoek ligt valt er consensus te bereiken” en “de discussie is altijd blijven lopen, omdat men te laat met concrete maatregelen is gekomen”.

Betrokkenen wijzen erop dat niet de initiatiefnemer, maar de provincie Zeeland, omdat zij in het kader van de concrete beleidsbeslissing een planologische besluitvormingsprocedure voert, er voor moet zorgen dat de belemmeringen worden opgelost. Volgens de respondenten vormde niet de opstelling en houding van de provincie het grootste opstakel, maar die van ProRail (beheerder van het spoorwegnet in Nederland). Eén respondent geeft aan dat mede door deze opstelling positieve besluitvorming nauwelijks kans van slagen had: “Behalve voor compenserende maatregelen van geluidsoverlast viel er met ProRail verder niet te praten”. Een voorstander ontkracht dit beeld door er op te wijzen dat ProRail in feite meer geld beschikbaar stelde dan strikt volgens de wet noodzakelijk was. Uiteindelijk bleek dat naast ProRail ook de provincie Zeeland en Zeeland Seaports bereid waren bovenwettelijk een extra bedrag beschikbaar te stellen.

Ondanks het feit dat voor de buitenwereld in de beeldvorming er sprake was van enorme meningsverschillen tussen partijen, komt het beeld naar voren dat besluitvorming binnen dit netwerk in ambtelijke sfeer voorspoedig (constructief) verliep. Dit in tegenstelling tot de bestuurlijke verhoudingen: besluitvorming binnen dit netwerk werd beheerst door inhoudelijke meningsverschillen in de bestuurlijke sfeer, maar ook door persoonlijke vetes. Ik doel hier dan met name op de persoonlijke vete tussen de toenmalige wethouder van de gemeente Goes en gedeputeerde Bruinooge. Enkele respondenten geven aan dat de vete het best opgelost had kunnen worden door andere bestuurlijke vertegenwoordigers namens de overheidsinstanties af te vaardigen. Onder de voorstanders heerste er daarnaast vooral ongeloof over de rol die de gemeente Goes al die tijd heeft gespeeld. Eén van de respondenten



geeft aan, dat de gemeente die het meest profiteert van de WCT dit voordeel zelf niet wilde inzien.

Wat mij in de discussie over de achterlandproblematiek en dan met name het aspect verkeer en vervoer is opgevallen, is de beeldvorming die rondom dit aspect is ontstaan. Zo komt uit het MER naar voren, dat de activiteiten van de WCT tot een forse verkeerstoename van vrachtverkeer in het gebied en met name op de Sloeweg zullen leiden. Als gevolg hiervan zal de geluidsoverlast behoorlijk toenemen. Zet men dit beeld echter af tegen de toename in verkeersintensiteit die toegerekend kan worden aan de bouw van de Westerscheldetunnel dan ontstaat een ander plaatje. Deze laatste toename in verkeersintensiteit is namelijk vele malen groter dan die van de WCT. Bij de bouw van de Westerscheldetunnel sprak hier amper niemand over. Dit beeld is in de loop van het besluitvormingsproces moeilijk weerlegbaar geweest. Op die manier heeft in de buitenwereld altijd een vertekend beeld geleefd over de toename van verkeersintensiteit als gevolg van de WCT.

### 6.2.3 Landschappelijke inpassing

Het beleidsnetwerk van de landschappelijke inpassing heeft zich in het besluitvormingsproces voornamelijk geïntegreerd rondom de streekplanherziening. Tegen de ontwerp-streekplanherziening werden uiteindelijk maar liefst 1138 bedenkingen ingediend. Deze bedenkingen werden allemaal afwezen door het dagelijks bestuur van de provincie. Toch waren er een aantal onderwerpen die naar aanleiding van de inspraakreacties leidden tot een nadere concretisering in het definitieve streekplan. Te noemen vallen:

- de effecten van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA);
- de natuurcompensatie;
- de knelpunten die de aan- en afvoer van containers via het spoor en de weg oplevert;
- veiligheid op de Westerschelde;
- afweging ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn

Voorts is in de inspraakperiode een sterk pleidooi gehouden voor het opstellen van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse.

In februari 2002 wordt duidelijk dat de meerderheid van de Staten niets voelen voor een maatschappelijke kosten- en batenanalyse voor de aanleg van de WCT. De collegepartijen VVD, CDA en PvdA en de grootste oppositiepartij SGP meenden, dat hier geen aanleiding voor bestaat, nu de gevolgde planologische procedure en het milieu-effectrapport voldoende zijn om nut en noodzaak van de WCT aan te tonen.

Alle andere oppositiepartijen – GroenLinks, D66, ChristenUnie, Partij voor Zeeland (PvZ) en Partij Weststrate; samen goed voor 12 zetels – zeiden wel behoefte te hebben aan een maatschappelijke kosten- en batenanalyse. Al was het maar, zoals de PvZ redeneert, om de kritiek weg te nemen. Vertegenwoordigers van het Rijk en de ZMF achtten om dezelfde redenen een maatschappelijke kosten- en batenanalyse noodzakelijk.<sup>144</sup> Uiteindelijk koos het provinciebestuur in de herziening van het streekplan ervoor geen maatschappelijke kosten- en batenanalyse uit te voeren, maar een “maatschappelijk afwegingskader (MAK)” te ontwikkelen. Hiermee wordt hetzelfde beoogd, maar is vooral gericht op het inzichtelijk maken van de regionale maatschappelijke effecten van de terminal.

Opvallend is dat in de discussie over de landschappelijke inpassing voornamelijk is gesproken over *inrichtingsalternatieven*, aanpassingen op het inrichtingsplan van de WCT.

---

<sup>144</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Meerderheid Staten voelt niets voor nieuw onderzoek WCT*, 06-02-2002

Mogelijkheden binnen de bestaande haven, zoals inbreiding, revitalisering en effectiever gebruik maken van bestaande havenstructuren, zijn niet nader in beschouwing genomen. Ook aspecten als zuinig ruimtegebruik (lege containers hoog opstapelen en verdiept) en visuele hinder hebben nauwelijks een rol gespeeld in het besluitvormingsproces.

Mij is opgevallen dat de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid de enige instantie is geweest, die de provincie er op geattendeerd heeft dat onderzoek naar andere alternatieven dan de bouw van de terminal, ter realisering van behoud van werkgelegenheid, noodzakelijk was. Deze commissie heeft er op gewezen dat recente jurisprudentie van de Raad van State, naar aanleiding van een uitspraak over een grensoverschrijdend bedrijventerrein bij Heerlen, laat zien dat de afweging van alternatieven, die minder ingrijpende gevolgen hebben voor de Vogel- en Habitatrictlijngebied, zich uitsluitend niet moet richten op alternatieve locaties. Ook de vraag of er alternatieven aanwezig zijn voor de doelstelling (in de situatie in Heerlen betrof dit het scheppen van werkgelegenheid) dient bij het onderzoek naar alternatieven aan de orde te komen. In het licht daarvan adviseert de commissie in het streekplan nadrukkelijk aandacht aan te schenken aan dit onderwerp. Dit advies is in het Streekplan onvoldoende in acht genomen, zo bleek later uit de uitspraak van de Raad van State.

### **6.3 Rolverdeling Zeeland Seaports en de provincie Zeeland**

Omtrent de rolverdeling tussen Zeeland Seaports en de provincie Zeeland valt een verschil waar te nemen tussen fictie en werkelijkheid. Vooral in de buitenwereld en op basis van de interviews bestaat het beeld dat het WCT-project vooral een project van de provincie was. Betrokkenen gaven aan dat dit beeld mede veroorzaakt is door de ondoorzichtige situatie waarin Zeeland Seaports versus de provincie verkeerde. Vooral de dubbele pet van Bruinooge wordt in dit verband genoemd.

Dossieronderzoek wijst echter een heel ander beeld uit. Zo is het Zeeland Seaports die in de aanvang van het project het heft in handen heeft en houdt. Onder haar leiding en verantwoordelijkheid worden de meeste (onderzoeks-)rapporten vervaardigd.<sup>145</sup> Met betrekking tot de organisatie rond de totstandkoming van het MER besluit Zeeland Seaports een *stuurgroep* (*begeleidingsgroep*), *projectgroep* en *klankbordgroep* in het leven te roepen.

De *stuurgroep* heeft in hoofdzaak tot taak om sturing te geven aan het proces en om te komen tot het MER en de realisatie van het project. De *projectgroep* is belast met de voorbereiding van alle zaken die met het project te maken hebben en de *klankbordgroep* wordt periodiek voorgelicht over de voortgang van het project.

De *stuurgroep* bestond voornamelijk uit vertegenwoordigers van Zeeland Seaports (voorzitter en secretaris), provincie Zeeland (directeur directie Ruimte, Milieu en Water), gemeente Vlissingen en Borsele, Rijkswaterstaat directie Zeeland, directoraat-generaal Goederen vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en nog enkele andere ministeries. De *projectgroep* bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie, Zeeland Seaports, Rijkswaterstaat, gemeente Vlissingen en Borsele, Hessenatie Consult en Gemeentewerken Rotterdam.

In de *klankbordgroep* hadden naast vertegenwoordigers van de provincie en Zeeland Seaports diverse belangengroeperingen, variërend van dorpsraden (Dorpsraad Borssele, 's-Heerenhoek, Nieuw en St. Joosland, Nieuwdorp en Ritthem) tot milieuorganisaties (ZMF, Stichting het Zeeuws Landschap en Staatsbosbeheer) en bedrijfsleven (Kamer van Koophandel en

---

<sup>145</sup> Voor een overzicht van de uitgevoerde onderzoeken wordt verwezen naar bijlage III

Fabrieken, Brabants-Zeeuwse Vereniging van werkgevers, Adviescommissie Bedrijfsleven Havengebieden, Vereniging Zeeuwse Visserij Belangen en Vereniging Vlissingense Havenbelangen) zitting in.

Wat opvalt in dit overzicht is dat de gemeenten uit het achterland ontbreken in een van de groepen. Een gemeente als Goes heeft zich later schriftelijk aangemeld om toegelaten te worden tot de klankbordgroep. Voorts ontbreekt de vereniging Redt de Kaloot. Ook ontbreken maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen in de projectgroep. Wat uit bovengenoemd overzicht eveneens naar voren komt is dat zowel de provincie als Zeeland Seaports in alle groepen vertegenwoordigd is.

### *Coördinatie voorbereidende besluitvorming*

Op grond van het bepaalde in de Wet milieubeheer heeft de provincie Zeeland op verzoek van Zeeland Seaports en de gemeente Borsele de *coördinatie* op zich genomen van de voorbereiding van de volgende besluiten:

- herziening van het streekplan Zeeland
- herziening van de bestemmingsplannen van de gemeenten Borsele en Vlissingen
- concessie door de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Wet droogmakerijen en indijking 1904.

Volgens de provincie was coördinatie van de voorbereiding van besluitvorming in het belang van de initiatiefnemer, maar ook in het belang van de burger en van de betrokken overheden. De coördinatie bestond er voornamelijk uit dat de provincie bij het opstellen van richtlijnen inzake de verschillende genoemde besluiten, zou bevorderen dat rekening werd gehouden met de onderlinge samenhang tussen die richtlijnen en voorts bij het nemen van diverse besluiten, rekening zou houden met de onderlinge samenhang tussen die besluiten.

### *Robuuste besluitvorming*

In het begin stadium was de afspraak dat vooral Zeeland Seaports zou zorgdragen dat goede besluitvorming zou kunnen plaatsvinden in een robuuste setting. Zeeland Seaports had één persoon vrijgesteld om zich bezig te houden met de in het leven geroepen projectorganisatie.

Na de vernietigende adviezen die in het kader van de ontwerp-streekplanherziening waren uitgebracht, kwam bij de provincie het besef dat er meer moest worden gedaan om het besluitvormingsproces kans van slagen te geven. Pas vanaf dat moment kreeg het vraagstuk van de *complexiteit* van het beleidsproces bij de provincie enige aandacht.

Vooraf voor de niet-economische belangen “de zogenaamde zachte belangen” had Zeeland Seaports geen aandacht. Uit de interviews bleek dat dit voornamelijk kwam door het ontbreken van maatschappelijke organisaties in de projectgroep en het matige functioneren van de klankbordgroep. Dit laatste blijkt uit de matige frequentie van samenkomst van de klankbordgroep en het feit dat slechts in een voorlichtende zin opmerkingen werden geventileerd. Daarnaast was de klankbordgroep onevenwichtig vertegenwoordigd; een vereniging als Redt de Kaloot had geen toegang tot het bijwonen van vergaderingen. Er was in geen geval sprake van interactief bestuur. Opmerkelijk is het verschil van inzicht dat hierover bij Zeeland Seaports heerste. Volgens haar was er wel degelijk sprake van een interactief proces met maatschappelijke organisaties.

De provincie gaf aan vanaf het moment van de vernietigende adviezen die in het kader van de ontwerp-streekplanherziening werden uitgebracht, steeds meer initiatieven van haar kant te

hebben ontplooid. Zo heeft ze voor de problemen in het achterland een speciale werkgroep “achterland” in het leven geroepen. Op die manier kwam de provincie rechtstreeks in contact met een gemeente als Goes, in plaats van afhankelijk te zijn van de communicatie via de klankbordgroep. Ook heeft de provincie in een later stadium onderhandelingen met de gemeenten gevoerd ter compensatie van de overlast die men als gevolg van de WCT zou ondervinden. Verschillende respondenten geven aan, dat de provincie vanaf dat moment ook deels eigenaar van het initiatief van Zeeland Seaports is geworden. Als verklaring voor deze stellingname wijzen betrokkenen op het feit, dat de provincie openlijk aangaf zich in te spannen om de maatregelen die uit diverse onderzoeken naar voren kwamen, te helpen realiseren.

De provincie koos intern niet voor een eenduidige projectstructuur. Binnen de provincie waren op ambtelijk niveau wel informeel duidelijke afspraken gemaakt. In de meeste gevallen kwamen deze afspraken naar aanleiding van voorgevallen incidenten tot stand.

### *Dubbele pet gedeputeerde Bruinooge*

Het verschil in de beeldvorming omtrent de rolverdeling tussen Zeeland Seaports en de provincie Zeeland in fictie en werkelijkheid is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de *dubbele pet van de heer Bruinooge* in hoedanigheid van gedeputeerde Economische zaken en voorzitter van het havenschap Zeeland Seaports.

De dubbele belangen van Bruinooge komt eigenlijk pas op de politieke agenda als oud-hoogleraar Economie A. Heertje dit aspect in een artikel in Het Parool naar voren haalt. Heertje acht de combinatie van gedeputeerde Economische Zaken en havenschapsvoorzitter als een “constructie die tot problemen kan leiden”. In een artikel in de PZC geeft Heertje aan: “Je moet zorgen voor zuiverheid en doorzichtigheid. Bruinooge heeft zich in een onmogelijke positie gemanoevrerd. Hij kan zich daar alleen uit redden door een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar nut en noodzaak van de containerterminal. Bijvoorbeeld door het Centraal Plan Bureau, zoals ik heb voorgesteld.”<sup>146</sup>

Binnen provinciale staten van Zeeland bestaat echter geen behoefte om de functies te scheiden. De volgende redenen worden hiervoor aangedragen. Ten eerste wijkt de situatie niet af van die bij andere havenschappen. Het havenschap Groningen Seaports en het havenschap Moerdijk, zijn net als Zeeland Seaports zogenaamde gemeenschappelijke regelingen, waarin provincies en gemeenten samenwerken. Bij de twee andere havenschappen zijn de gedeputeerden voor Economische Zaken ook voorzitter. Suurmond (VVD), Ramondt (CDA) en Koliijn (SGP) hechten eraan deze situatie zo te houden. Zij wijzen erop dat het havenschap een verlengstuk is van de provincie (en van de gemeenten Vlissingen, Borsele, Ternuezen en Sas van Gent). Suurmond: “Ik zie geen verschil tussen het economische beleid van de provincie en dat van het havenschap. Het is daarom een goede zaak dat de gedeputeerde voor economische zaken tevens voorzitter van het schap is.” M Wiersma (GroenLinks) geeft aan tot nu toe vrede gehad te hebben met de bestaande situatie. “Wij beschouwen Zeeland Seaports als een ontwikkelingsmaatschappij.”<sup>147</sup>

De Partij voor Zeeland zal later als enige - zonder een degelijke onderbouwing hiervoor aan te leveren - de kritiek van oud-hoogleraar Heertje omarmen. De partij meent dat door deze bedenkelijke dubbelrol veel kansen zijn blijven liggen. “Zeeland is op achterstand gezet, want de economische aandacht beperkte zich in hoofdzaak tot de havens.”<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Statenleden wijzen kritiek op dubbele functie Bruinooge af*, 21-06-2002

<sup>147</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Statenleden wijzen kritiek op dubbele functie Bruinooge af*, 21-06-2002

<sup>148</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Stoffels steunt kritiek op Bruinooge*, 25-06-2002

Meer nog dan in de pers naar voren is gekomen ervoeren de geïnterviewden, zowel voor- als tegenstanders, de dubbele pet van Bruinooge als een groot probleem. De meeste brachten naar voren dat de scheiding niet duidelijk was, waardoor men nooit wist met welke *pet* hij nu werkelijk sprak.

Naar mijn mening had die de dubbele pet van Bruinooge in een aantal gevallen ook voordelen. Zo had hij door zijn dubbele functie een voorname positie in het onderhandelingsproces met de gemeente Borsele over medewerking van de gemeente aan realisatie van de WCT en uitbreiding van de geluidszone rond het Sloegebied. Het onderhandelingsproces resulteerde in volledige medewerking van de gemeente aan zowel de WCT als zoneverruiming. Bruinooge kon door zijn functie tegenprestaties bieden van zowel de provincie als Zeeland Seaports.

Aangezien Zeeland Seaports op basis van een gemeenschappelijke regeling functioneerde was de controle van provinciale staten op Zeeland Seaports minimaal van omvang. Uit de interviews is naar voren gekomen, dat ieder statenlid al lang tevreden was als het Zeeland Seaports goed ging. Kritische vragen over de jaarrekening werden daarom nooit gesteld.

#### **6.4 Rol maatschappelijke organisaties**

Zowel door Zeeland Seaports als de provincie is geen krachtenveldanalyse uitgevoerd naar de rol en invloed van maatschappelijke organisaties op het besluitvormingsproces. Hierdoor is vooraf geen duidelijk beeld ontstaan van het maatschappelijk krachtenveld. Uit de interviews bleek wel dat men onbewust zich in bepaalde mate bewust is geweest van dit maatschappelijk krachtenveld. Enkele respondenten geven toe achteraf de impact van het maatschappelijk krachtenveld te hebben onderschat. Op zich is dit opmerkelijk omdat in een vroeg stadium, reeds bij de startnotitie van de MER, zowel de Zeeuwse Milieufederatie namens de Stichting het Zeeuwse Landschap, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Vogelbescherming Nederland, als de vereniging Redt de Kaloot openlijk hun kanttekeningen plaatsten tegen het project. Zo vroeg de vereniging Redt de Kaloot in een brief van 6 maart 2001 gericht aan de commissaris van de Koning(in) van Zeeland expliciet aandacht voor de waarde van het strand en het behoud van de rust en ruimte in Zeeland.

Enkele respondenten stellen dat de maatschappelijke actoren onvoldoende bij het project betrokken zijn. Zo is weinig met hun deskundigheid gedaan in de vorm van adviezen. Een aantal respondenten gaat zelfs zo ver door te stellen dat maatschappelijke actoren in feite bij het project betrokken hadden moeten worden, voordat een oplossing gereed was. Op die manier was men in staat geweest elkaars belangen inzichtelijk te maken en te verenigen.

##### *Zeeuwse Milieufederatie*

Zoals ik reeds stelde, bleek dat de actoren zich onbewust wel bewust waren van de invloed van het maatschappelijk krachtenveld, met de kanttekening dat deze bewustwording bij de ene actor groter was dan bij de andere. De ZMF heeft hierin een grote rol van betekenis gespeeld. Vanaf 1998 overwoog de ZMF onder strenge condities de aanleg van de WCT te steunen, als daarmee landelijk de aanleg van de Tweede Maasvlakte, met enorme gevolgen voor de Voordelta en de duinen van Voorne, kon worden voorkomen. Toen het Kabinet in 2002 de WCT als volwaardig alternatief afwees, heeft de ZMF besprekingen hierover met Zeeland Seaports beëindigd. Zowel bij Zeeland Seaports als bij de ZMF heeft dit tot verschillende

percepties in elkaars standpunten geleid. Volgens Zeeland Seaports was reeds in een aanvangstadium al duidelijk dat de WCT een *regionaal* project zou zijn in plaats van een *landelijk* project waar de ZMF zich steeds op focuste. Op grond daarvan was de veronderstelling van de ZMF er met Zeeland Seaports uit te komen volgens deze laatste op weinig inhoud gebaseerd.

De ZMF geeft aan in het beginstadium duidelijk te hebben gemaakt dat ze alleen onder geconditioneerde voorwaarden voor het project zou zijn. Het feit dat de ZMF haar opstelling wijzigde, vindt ze binnen dat kader passen en niet onlogisch voorkomen.

De ZMF geeft overigens aan dat haar gewijzigde opstelling de omgangsvormen met het dagelijks bestuur van de provincie niet wezenlijk beïnvloed heeft. Wel namen de intensieve contacten af en ontstond er enige ruis op de lijn. De ZMF wijst deze verandering in omgangsvormen aan het feit dat ze zich nu openlijk tegen het project keerde en in feite geen gesprekspartner meer was voor het dagelijks bestuur. De ZMF is daarna nog eenmaal bij het project betrokken geweest en wel bij het milieucompensatieplan. De ZMF heeft zich niet aan dit milieucompensatieplan kunnen committeren.

Mede door de opstelling van de ZMF in het beginstadium van het project, was zowel Zeeland Seaports als de provincie van mening dat de afhankelijkheidsrelatie van de overheidsorganisaties – de Zuid-Bevelandse gemeenten - groter was dan die van de maatschappelijke organisaties. De ZMF zou immers toch wel voor zijn. Alhoewel naar aanleiding van de inspraakreacties en de maatschappelijke betrokkenheid op inspraakavonden en ingezonden reacties in de krant bleek dat deze toenam, leidde dit niet tot een aangepaste strategie om maatschappelijke organisaties meer dan voorheen bij het besluitvormingsproces te betrekken.

### *Vereniging Redt de Kaloot*

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de vereniging Redt de Kaloot zich gedurende het gehele proces buitengesloten voelde. Haar belangen werden nimmer serieus genomen. Zo kregen ze geen uitnodiging voor de klankbordgroep en informatie-(gedachtenwisselings)-avonden en hiermee dus geen informatie over de voortgang van het project. De vereniging werd in de ogen van de provincie beschouwd als "lastpakken". Overigens hadden ze het idee dat die houding voor alle tegenstanders gold. Door het dagelijks bestuur van de provincie werd de vereniging publiekelijk uitgemaakt voor 'kippen zonder kop'. Dat bij de vereniging het gevoel heerste dat haar belangen nimmer serieus werden genomen, is door de houding van diverse betrokkenen begrijpelijk, daarentegen is mij uit het interview met toenmalig gedeputeerde Bruinooge gebleken dat er vooral begrip heerste voor het standpunt van Redt de Kaloot.

Om aan voldoende informatie te komen, onderhield Redt de Kaloot een sterke band met journalisten van de PZC en Omroep Zeeland. Op die manier waren ze in staat in een vroeg stadium aan informatie te komen. Ook onderhielden ze contacten met de Bewoners Groep Aan het Spoor (BAS), Leefbaar Zeeland, GroenLinks, de Partij voor Zeeland en de ZMF; al waren die contacten - op die van GroenLinks na - van minder waarde dan die van de PZC en Omroep Zeeland. Dit kwam mede omdat de ZMF in een vroeg stadium had aangegeven de waarde van de Kaloot nihil te achten. Vermeldingswaardig is, dat de ZMF bewust geen contact met politieke partijen als GroenLinks zocht.

Redt de Kaloot was achteraf niet gelukkig met de handelwijze van professor A. Heertje. De vereniging geeft aan niet content te zijn geweest met zijn handelwijze die nogal persoonlijk gericht was. Hierdoor deed zijn optreden meer afbreuk dan dat het de vereniging sympathie opleverde.

Opmerkelijk is dat vanuit de ambtelijke hoek al in een vroeg stadium de bereidheid was om met maatschappelijke organisaties in debat te gaan over de WCT. Dit geldt eveneens voor het bereiken van win-win-situaties. In hun ogen is het vooral de politiek geweest die gestructureerd overleg heeft tegengewerkt. Vooral het tijdverlies wat hiermee gemoeid was, werd als belangrijkste aangrijpingspunt genoemd. De politici geven daarentegen aan, dat zij wel degelijk voorstander waren voor overleg met maatschappelijke organisaties. Ook was er bij hen een besef dat goodwill van hun kant noodzakelijk was om het proces kans van slagen te geven

## 6.5 Zeeuwse bevolking

Het plan voor aanleg van de WCT krijgt van de Zeeuwse bevolking brede steun. Een representatieve enquête van de PZC-redactie wijst eind 2001 uit dat maar liefst 65% voor is en slechts 16% tegen; 19% heeft er geen mening over. De meeste voorstanders zijn te vinden in de leeftijdsgroep van 35 tot 55 jaar. Opvallend is dat de meeste voorstanders (76%) een inkomen heeft, dat bovenmodaal is.<sup>149</sup>

Een kleine maand voordat provinciale staten een besluit nemen over de WCT (in september 2002) blijkt uit een enquête van onderzoeksbureau isk/Nova dat 61% van de Zeeuwen nog steeds achter de aanleg van de terminal staat. Op zich is die uitkomst opmerkelijk, omdat het afgelopen jaar steeds meer bekend is geworden over de negatieve gevolgen van de aanleg van de WCT. De nadelen worden door de ondervraagden erkend, maar wegen niet op tegen de verbetering van de werkgelegenheid die de komst van de WCT met zich mee zal brengen.

Zeeland heeft een jaar lang via het Zeelanddebat gediscussieerd over haar toekomst. Vreemd genoeg speelde het onderwerp van de WCT nauwelijks een rol in dit debat. In oktober 2002, vlak voor besluitvorming in provinciale staten, neemt weerstand tegen de komst van de terminal toe. Dit blijkt uit de hoeveelheid reacties die de PZC binnen krijgt. Uit de reacties komt naar voren, dat er onbegrip heerst onder de bevolking dat een zo ingrijpend project als de WCT in een zo ver gevorderd stadium is kunnen komen, zonder dat de bevolking over de desastreuze gevolgen werkelijk is ingelicht. Zo stelt een lezer: "Het is elf uur negenenvijftig minuten en negenenvijftig seconden en er wordt pas nu de mogelijkheid gegeven om alsnog de Zeeuwen een beetje te peilen."<sup>150</sup>

## 6.6 Win-win-situaties

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat win-win-situaties niet tot stand zijn gekomen, omdat de initiatiefnemer zich niet ontvankelijk toonde om reële alternatieven in beschouwing te nemen en om signalen van belanghebbenden in dat kader te ontvangen. Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews bleek dat maatschappelijke organisaties als Redt de Kaloot en de ZMF pogingen hebben ondernomen om gezamenlijk tot overeenstemming te komen. Beide organisaties wijzen er op dat een maatschappelijke kosten-baten analyse de mogelijkheid had geboden om op een transparante wijze inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van het project. Verder geven ze aan dat als nut- en noodzaak van het project in voldoende mate zou zijn aangetoond, men bereid was haar weerstand tegen het project op te geven. Beide organisaties geven aan diverse signalen in dit kader te hebben verzonden, maar hebben de indruk dat de andere partijen niet bereid waren deze te ontvangen. Vooral de

<sup>149</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Steun voor containerterminal*, 10-11-2001

<sup>150</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *WCT roept felle reacties op*, 21-09-2002

provincie wordt verweten onvoldoende deze signalen te hebben opgepakt. Zo stelt de ZMF op 9 februari 2000 in een brief: “.....Wij vinden dat, indien de aanleg van de WCT *onvermijdelijk blijkt*, het Sloegebied en de directe omgeving een integrale kwaliteitsimpuls dient te krijgen.” Uit deze zinsnede valt op te maken dat op bepaalde fronten te praten viel met de ZMF over compensatieplannen. Tijdens een gedachtenwisselingsavond over de besluiten en de milieu-effectrapportage voor de aanleg van de WCT op 2 oktober 2001 vestigt de ZMF nogmaals de aandacht op het feit dat naar haar mening een maatschappelijke kosten-baten analyse uitgevoerd hoorde te worden.

Ook de vereniging Redt de Kaloot geeft in een brief van 6 maart 2001 aan “alternatieven te hebben aangeboden aan Zeeland Seaports en gedeputeerde Bruinooge die in ieder geval kunnen voorkomen dat het unieke strand van De Kaloot verloren gaat”. Zo was een kade op palen voor haar een alternatief geweest.

### *Besluitvorming in provinciale staten*

Uit de analyse van het debat in de provinciale staten van 4 oktober 2002 komt naar voren dat een aantal politieke partijen vooral tegenstemden, omdat men niet ongeclausuleerd vóór wilde stemmen. In de grondhouding was men eigenlijk niet tegen. Voorts is opvallend dat de waarde van het strand door alle partijen als nihil wordt ervaren en hierdoor geen rol van betekenis in het politieke debat heeft gespeeld.

## **6.7 Good Governance**

Een maand voor de Statenvergadering laat de initiatiefgroep “Zeeland Anders” weten, dat de besluitvorming van de WCT slordig is verlopen. Goed bestuur is volgens hen te toetsten aan de volgende criteria:

- integriteit (geen verborgen belangen laten meewegen, geloofwaardig consequent en betrouwbaar optreden);
- transparantie (een voor ieder toegankelijke analyse van oorzaken en gevolgen, het expliciet omgaan met onzekerheden);
- continuïteit (verantwoordelijkheid blijven dragen, leren van fouten en handhaven);
- participatie (belangen en drijfveren van mensen meewegen en relatieve partijen bijbrengen en medezeggenschap) en
- afrekenbaarheid (verantwoording afleggen jegens partners en publiek).

Volgens hen wijzen de uitspraken van verschillende bestuurders er niet op dat het proces volgens de regels van *goed bestuur* is verlopen. Als voorbeeld halen zij een uitspraak van gedeputeerde Bruinooge aan. Zo stelt Bruinooge in een interview: “Neem nu maar van mij aan dat wij als winnaar uit de concurrentiestrijd om de containers komen” en “die arbeidsplaatsen zijn hard, daar is geen twijfel aan”.

Aan de hand van bovengenoemde eisen ten aanzien van *goed bestuur*, ook wel aangeduid als *good governance*, zal ik mede aan de hand van de verkregen inzichten uit de interviews het besluitvormingsproces doorlopen.

### *Ad 1. Integriteit*

Integriteit heeft betrekking op de oprechtheid van het optreden van de provincie. Het is gebaseerd op eerlijkheid en objectiviteit. De geïnterviewden geven aan dat het besluitvormingsproces in redelijke mate aan de eisen van integriteit heeft voldaan. Toch kleven er bij de meeste politieke partijen twijfels aan de oprechtheid van het optreden van de



provincie. Deze twijfels komen met name voort uit het optreden van de provincie naar aanleiding van het moment waarop de brief van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in de openbaarheid wordt gebracht. In deze brief uitte het ministerie een aantal kritische opmerkingen over de herziening van het streekplan. Volgens het ministerie ontbreekt het in de streekplanherziening aan onderzoek naar alternatieve oplossingen, hetgeen in het kader van de Habitatrictlijn noodzakelijk is. Om die reden dringt het ministerie bij de provincie er op aan de besluitvorming over de WCT aan te houden, teneinde op een goede wijze invulling te geven aan de Habitatrictlijn.

Vanaf mei 2002 is door enkele partijen in provinciale staten eveneens een sterk pleidooi gehouden om het moment van besluitvorming uit te stellen, om zodoende het WCT debat een verkiezingsitem te laten zijn. Op die manier kan volgens hen de kiezer in staat gesteld worden mede zijn stem voor de WCT te bevestigen of ontkrachten. Bij deze partijen leeft het gevoel dat de provincie de brief van het ministerie bewust niet in de openbaarheid heeft gebracht om zodoende hun pleidooi geen externe kracht bij te laten zetten.

Dossieronderzoek heeft aan het licht gebracht, dat de brief pas op 26 september 2002 aan het college van gedeputeerde staten van Zeeland is verzonden en daar op 30 september 2002 is ingeboekt. In augustus 2002 heeft het dagelijks bestuur van de provincie reeds besloten de besluitvorming over de WCT niet uit te stellen. De brief van het ministerie heeft in dit besluit geen rol van betekenis kunnen spelen. Hiermee staat vast dat de provincie in deze zaak oprecht heeft gespeeld. Ook ambtenaren van de provincie geven aan geen wetenschap van verschijning van de brief van het ministerie gehad te hebben.

Zo was er speciaal voor de natuurcompensatieplannen een ambtelijke werkgroep in het leven geroepen. In deze werkgroep participeerde een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV. De werkgroep had tot taak alle werkzaamheden ten aanzien van de aspecten van natuurcompensatie te begeleiden. De ambtelijke vertegenwoordiger van het ministerie heeft gedurende het proces echter geen aanleiding gezien de bijeenkomsten van de werkgroep te bezoeken of anderszins te reageren op conclusies die in de werkgroep zijn getrokken. Wel heeft het ministerie bij de ontwerp-streekplanherziening aangeboden de provincie ter zijde te staan bij de afweging in het kader van de Europese richtlijnen. Slechts in vragende zin zijn door de ambtelijke vertegenwoordiger van het ministerie gedurende het proces opmerkingen geuit. Ook voor de betrokken provinciale ambtenaren kwam de brief van het ministerie dus als een complete verrassing.

## *Ad 2. Transparantie*

Het besluitvormingsproces kan als transparant worden aangemerkt indien de belanghebbenden vertrouwen hebben in het besluitvormingsproces doordat een voor ieder toegankelijke analyse van oorzaken en gevolgen is uitgevoerd en door de provincie expliciet aandacht is besteed aan de onzekerheden.

De geïnterviewden geven aan dat ook in dit aspect het besluitvormingsproces gebreken heeft gekend. Zo is GroenLinks van mening dat het economisch voordeel van de terminal had moeten worden aangetoond, in plaats van als vaststaand feit te worden beschouwd. Mede als gevolg hiervan hebben onzekerheden over het economisch rendement van de terminal geen plaats in de rapportages gekregen.

Ook Redt de Kaloot is van mening dat het proces transparanter gespeeld had moeten worden. De vereniging heeft het gevoel dat bepaalde feiten zijn achtergehouden en hierdoor geen toegankelijke analyse is uitgevoerd. Bewijs voor deze stellingname kan de vereniging desgewenst niet leveren. De ZMF plaatst in dit kader ook opmerkingen door er op te wijzen,

dat een maatschappelijke kosten- en batenanalyse het besluitvormingsproces pas echt transparant had gemaakt. In het Maatschappelijk afwegingskader heeft geen afweging van belangen plaatsgevonden.

### *Ad 3. Continuïteit*

In dit kader is het van belang dat politici hun verantwoordelijkheid blijven dragen, ook in de toekomst. Aangezien we in deze casus slechts één periode van besluitvorming in acht nemen, is de periode te kort om hier een zinnige uitspraak over te doen.

### *Ad 4. Participatie*

In dit verband is het van belang dat overheidsfunctionarissen belanghebbenden in alle openheid tegemoet treden. Hieronder wordt verstaan: het betrekken van de belanghebbenden bij de besluitvorming door een tijdige, juiste en volledige informatieverstrekking en een open gedachtenwisseling.

Ook in dit kader kende het besluitvormingsproces gebreken. Zo waren belangengroepen en maatschappelijke organisaties niet vertegenwoordigd in de projectgroep, de groep waar het meeste voorbereidende werk werd verricht, en slechts onevenwichtig vertegenwoordigd in de klankbordgroep. Aan informatie kwamen ze veelal via journalisten in plaats van via de geëigende routes. En als een vereniging als Redt de Kaloot dan toch rapportages en documenten wenste in te zien, dan moest hier een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur aan voorafgaan. Dit beeld past echter enige nuancering die uit het dossieronderzoek naar voren kwam. Voorzover ik heb kunnen traceren hebben partijen alle stukken kunnen inzien. Zelfs inzicht in het overzicht van besluiten van het dagelijks bestuur van Zeeland Seaports, voorzien van een accountantsverklaring, is op verzoek van de vereniging Redt de Kaloot aan haar verstrekt. Daarentegen zijn er toch altijd partijen, onder andere de Partij voor Zeeland, die menen niet in het bezit te zijn van relevante stukken op basis waarvan een solide voorbereiding mogelijk is. Zo mist de partij een gedegen economische onderbouwing, financiële risico analyse, analyse ten aanzien van de verkeersafwikkeling en enkele andere relevante stukken. Volgens de Partij voor Zeeland is hierdoor sprake van ondemocratische manier van besluitvorming.

Gedachtenwisselingsavonden werden gedurende het gehele proces georganiseerd, zij het dat een wettelijke verplichting de provincie hiertoe noodzaakte. Opvallend is, dat de avonden ten dienste van de inspraak van bepaalde besluitvormingsproces stonden. Ook heeft de provincie voor statenleden een speciale voorlichtingsavond georganiseerd teneinde deze leden behulpzaam te zijn bij de voorbereiding van de behandeling van de streekplanherziening op 4 oktober 2002. Dit gezien de omvangrijke onderzoeken die zijn verricht, prognoses die zijn opgesteld, oplossingen voor te verwachten problemen die zijn uitgewerkt en dergelijke. Bij de fractie van GroenLinks heeft deze actie kwaad bloed gezet. Volgens deze fractie horen politici zonder last of ruggenspraak te handelen en worden ambtenaren geacht binnen de door het dagelijks bestuur gestelde kaders te handelen. Naar de mening van de fractie is deze bijeenkomst met name gericht op het verstrekken van de argumentatie van het dagelijks bestuur, dat wil zeggen de verklarende voorstanders. Deskundigen met een andere mening die de studies en rapporten van een second opinion kunnen voorzien zijn niet welkom op deze bijeenkomst. Om deze redenen heeft de fractie van GroenLinks de bijeenkomst niet bijgewoond.

Uit het empirisch onderzoek komt duidelijk naar voren dat een open gedachtenwisseling in de vorm van interactief bestuur met maatschappelijke organisaties (ook wel aangeduid met de term: procesgestuurde besluitvorming)<sup>151</sup> niet heeft plaatsgevonden. De wil en tijd ontbrak om hier invulling aan te geven.

#### *Ad 5. Afrekenbaarheid*

Onder afrekenbaarheid verstaan we het afleggen van verantwoording jegens partners en publiek. De provinciale verkiezingen hebben dit aspect vreemd gekleurd. Doordat een andere college het dagelijks bestuur van de provincie is gaan vormen, heeft het afleggen van verantwoording over de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State niet door de rechtstreeks betrokkenen plaatsgevonden. Hierdoor is een vertekend beeld in de zin van afrekenbaarheid ontstaan.

### **6.8 Beroep Raad van State**

Bij de Raad van State werden uiteindelijk 23 beroepschriften ingediend (één wordt later ingetrokken) tegen het provinciale besluit tot herziening van het streekplan (concrete beleidsbeslissing). Vier indieners spannen ook een kort-gedingprocedure (schorsingsprocedure) aan. De belangrijkste indieners zijn de ZMF, het dagelijks gemeentebestuur van Goes, De PvdA-afdeling Reimerswaal en de vereniging Redt De Kaloot. Tot schorsing van het besluit komt het uiteindelijk niet. Dit heeft niets te maken met de ingediende verzoeken, maar wel met de planologische procedure die voor de WCT is gekozen.

#### *Uitspraak bodemprocedure*

Op 16 juli 2003 vernietigd de Raad van State het besluit van Provinciale Staten tot aanleg van de WCT.<sup>152</sup> De argumenten hebben vooral betrekking op de Vogel- en Habitatrichtlijn en op de grote onduidelijkheid over de gevolgen die de komst van de WCT heeft voor het achterland, in het bijzonder langs de spoorlijn Vlissingen-Roosendaal. Natuurgebieden mogen op basis van genoemde richtlijn alleen opgeofferd worden als er beslist geen andere oplossingen zijn en er sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. De Raad constateert dat de provincie geen alternatieven buiten Zeeland in beschouwing nam en evenmin keek naar andere alternatieven waarmee de werkgelegenheid kan worden bevorderd. Het ontbreekt aldus aan een actuele sterkte-zwakke analyse van de Zeeuwse economie.

De Raad oordeelde dat toen het WCT-besluit viel, (ook) onvoldoende inzicht bestond in de gevolgen van de sterke toename van het goederentransport per spoor. Onduidelijk is of de WCT op passende wijze in gemeentelijke bestemmingsplannen kon worden vastgelegd en of afdoende maatregelen tegen geluid en trilling wel mogelijk zouden zijn. De Raad betwijfelt of voor die maatregelen voldoende geld beschikbaar is. Onderstreept wordt dat aanleg van een aparte goederenspoorlijn langs de A58 ook op lange termijn onzeker is. De enige voldoende krijgt de provincie voor het natuurcompensatieplan. De bezwaren op dit onderdeel worden afgewezen.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Zie M. Norder, "Je moet de samenleving serieus nemen", in DHV Times Regionaal Special Bestuurskunde, p. 4, 2004

<sup>152</sup> ABRvS, 16 juli 2003, 200205582/1

<sup>153</sup> Zie ook Provinciale Zeeuwse Courant, *Vette onvoldoende voor provincie*, 17-07-2003

## 6.9 Reacties naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State

De reacties naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State laten een vertekend beeld zien. De gemeente Goes laat weten uitermate tevreden te zijn met de uitspraak van de Raad van State. De wethouder van de gemeente Kapelle, de heer Burger, is gematigd tevreden over de uitspraak. “Natuurlijk zou de WCT extra overlast veroorzaakt hebben voor omwonenden van het spoor en het kruisend verkeer. In die zin zijn we niet ontevreden.” De Reimerswaalse wethouder M. van Overloop toont zich als enige onaangenaam verrast door de uitspraak. “Het is voor de zoveelste keer dat natuurbelangen en Europese regelgeving prevaleren boven werkgelegenheid.”<sup>154</sup>

De gemeente Borsele laat weten de WCT nog niet op te geven. Zij willen in elk geval bekijken of het vernietigende besluit van de Raad van State te repareren is.<sup>155</sup> Burgemeester en wethouders van Terneuzen vinden evenmin dat het provinciebestuur het WCT-dossier moet laten rusten. De aanleg van de diepwaterterminal is volgens burgemeester Lonink van Terneuzen van eminent belang voor de verdere economische ontwikkeling van Zeeland. Stoppen zou volgens hem funest zijn.<sup>156</sup> De ZMF beschouwt de uitspraak van de Raad van State als de eerste grote overwinning van de Zeeuwse milieubeweging na het openhouden van de Oosterschelde

Het enthousiasme in Provinciale Staten voor de WCT is eveneens flink bekoeld. Na de vernietigende uitspraak van de Raad van State zijn de meeste fractievoorzitters ten prooi gevallen aan twijfel. Het verlies nemen, of toch nog een poging wagen om de fouten te herstellen; luidt het adagium.

## 6.10 Vervolg WCT?

Op 26 augustus 2003 wordt duidelijk dat provinciale staten vasthouden aan de aanleg van de WCT. De coalitiepartijen CDA, VVD, PvdA en SGP, die samen een ruime meerderheid hebben, willen laten onderzoeken of en hoe de gemaakte fouten hersteld kunnen worden. De Partij voor Zeeland, die tegen de aanleg van de terminal stemde, steunt zo'n onderzoek.<sup>157</sup> Behalve het provinciebestuur gaat ook het bestuur van Zeeland Seaports naarstig op zoek naar mogelijkheden om de WCT alsnog aangelegd te krijgen.<sup>158</sup>

In januari 2004 verschijnt de provinciale rapportage waarin een analyse naar de uitspraak van de Raad van State is opgenomen. Uit deze analyse komt naar voren, dat de provincie vervolgonderzoek moet uitvoeren naar de gevolgen van de WCT voor de natuur, waarbij duidelijk moet worden of de WCT tot significante gevolgen leidt. Ook moet een onderzoek plaatsvinden waaruit blijkt dat de WCT economisch gezien noodzakelijk is voor Zeeland. Daarnaast moet de provincie zekerheid hebben over de gevolgen van de WCT voor de achterlandverbindingen. Het gaat hierbij met name over de gevolgen van het vervoer van containers over het spoor.<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Goes haalt haar gelijk*, 17-07-2003

<sup>155</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Borsele houdt vast aan WCT*, 02-08-2003

<sup>156</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Terneuzen wil dat provincie dossier WCT niet laat rusten*, 14-08-2003

<sup>157</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Staten Zeeland houden vast aan plan containerterminal*, 27-08-2003

<sup>158</sup> Provinciale Zeeuwse Courant, *Ook Zeeland Seaports gaat door met WCT*, 28-08-2003

<sup>159</sup> Analyse van en advies over het dossier Westerschelde Containerterminal, Eindrapport, Januari 2004, provincie Zeeland

## Vervolgonderzoeken

Op 13 februari 2004 stemt een grote meerderheid van Provinciale Staten voor een nader onderzoek naar de kansen van een nieuw plan voor de WCT. In de statenvergadering stemmen ChristenUnie, D66, GroenLinks en Socialistische Partij, samen goed voor acht van de 47 zetels, tegen het beschikbaar stellen van 215.000 euro hiervoor.

### 6.11 Conclusie en reflectie

Het besluitvormingsproces rond de aanleg van de WCT valt te typeren als een proces waarin rond verschillende beleidsthema's zich afzonderlijke netwerken vormden. Vier beleidsthema's hebben het besluitvormingsproces gedomineerd: de economisch toegevoegde waarde van de terminal, de achterlandproblematiek, de landschappelijke inpassing inclusief de daarbij behorende compenserende maatregelen, en de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de terminal. Ieder beleidsthema had haar eigen dynamiek, tijdsinzicht en kende haar eigen coalities.

Uit de uitspraak van de Raad van State valt af te leiden dat vooral gebreken zijn ontstaan in de invulling van het beleidsthema van de landschappelijke inpassing, met name de toets aan en invulling van Europese regelgeving, en de achterlandproblematiek. De door de Raad van State geconstateerde gebreken zijn juridisch van aard. Over bestuurskundige gebreken doet de Raad van State normaliter geen uitspraak.

Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat bestuurskundige gebreken latent aanwezig zijn. Deze gebreken liggen voornamelijk op het procesmatige vlak en op het terrein van *good governance*. Geheel transparant en participatief kan het besluitvormingsproces niet genoemd worden. Schematisch valt het als volgt weer te geven.

good governance					
Dimensie	Integriteit	Transparantie	Continuïteit	Participatie	Afrekenbaarheid
Aspecten	Oprechtheid optreden provincie	Vertrouwen in analyse nut en noodzaak WCT	Verantwoordelijkheid blijven dragen van politici	Belanghebbenden betrekken bij besluitvorming	Verantwoording afleggen
Oordeel	+	-	n.v.t.	--	n.v.t.

Daarnaast zijn een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen tegen de toegepaste provinciale bestuursstijl. De huidige praktijk van beleidsvorming is namelijk steeds minder het product van eenzijdige sturing door territoriale bestuursorganisaties, maar steeds meer het resultaat van beleidscoalities tussen overheden onderling en maatschappelijke organisaties (*horizontalisering van bestuur*).

De huidige praktijk van beleidsvorming verdient als reflectie naar deze casus toe enige nuancering, doordat we te maken hebben met een aparte rolverdeling tussen een initiatiefnemer (semi-overheid) en een overheidsorgaan. Deze rolverdeling en met name de belangen die er voor beide partijen in het geding zijn zorgen er voor dat beleidsvorming niet eenzijdig bepaald c.q. ingevuld kan worden. Beide partijen zijn aan zet (gebleken).

De opzet van de projectorganisatie door Zeeland Seaports en de poging om de ZMF bij het project te betrekken valt onder een vorm van horizontalisering van bestuur te plaatsen. Daarentegen was het ontbreken van maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen in

de projectgroep een gebrek aan het besluitvormingsproces. Ook de invulling en uitvoering van de klankbordgroep liet te wensen over, waardoor van horizontalisering van bestuur in de praktijk weinig terecht is gekomen. Ook het overleg met de ZMF liep uiteindelijk op niets uit. Schematisch valt het als volgt weer te geven.

<b>Horizontalisering van bestuur</b>			
	<b>Stuurgroep</b>	<b>Projectgroep</b>	<b>Klankbordgroep</b>
<b>Opmerkingen</b>	Geen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- samenstelling onevenwichtig door ontbreken van maatschappelijke organisaties, belangenverenigingen en gemeenten in het achterland</li> <li>- orgaan waar horizontalisering van bestuur had behoren plaats te vinden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereniging Redt de Kaloot geen toegang</li> <li>- Gemeenten achterland niet vertegenwoordigd</li> <li>- Matige tot geringe frequentie samenkomst</li> <li>- Slechts in <i>voorlichtende zin</i> beleidsvorming</li> </ul>
<b>Eindoordeel</b>	Positief	Matig	Negatief

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat overheidssturing, behoudens boven genoemde uitzonderingen, eenzijdig van aard was. Hierdoor is de rol en invloed van maatschappelijke organisaties genegeerd. Als gevolg hiervan is geen gebruik van de deskundigheid van deze organisaties gemaakt. Ook is nooit een poging gewaagd om gezamenlijk tot overeenstemming te komen aan de hand van welke *feiten* en *onderzoeksmethoden* robuuste besluitvorming zou kunnen plaatsvinden.

Uit het empirisch onderzoek komt eveneens naar voren dat het vraagstuk van *complexiteit* door zowel Zeeland Seaports als de provincie is onderschat. De rol en invloed van het maatschappelijk krachtenveld is vanaf begin af aan verkeerd ingeschat. Gedurende het traject heeft evenmin een wezenlijke bijstelling plaatsgevonden. De provinciale stijl van besturen van uitleggen en opleggen (hiërarchisch bestuursparadigma) is hiermee niet in harmonie geweest.

De focus van Zeeland Seaports en de provincie was vooral inhoudelijk georiënteerd. Het Milieueffectrapport, het Streekplan Zeeland en goede vervoerscijfers werden als cruciale leidraad ervaren. Ditzelfde gold voor de adviezen van diverse nationale en provinciale commissies. Zo lang deze adviezen geen onheilspellend nieuws brachten werd het ingezette traject vervolgd. Zelfs de maatschappelijke onrust in de vorm van inspraakreacties leidde niet tot een wezenlijke koerswijziging.

De gevoelens en belangen van de gemeenten uit het achterland zijn te laat door de provincie en Zeeland Seaports erkend om op een zorgvuldige wijze hieraan invulling te geven. Zo was de verschijningsdatum van de meeste rapportages pas na besluitvorming in provinciale staten. Hierdoor was onvoldoende inzicht in de gevolgen van de sterke toename van het goederentransport per spoor toen het WCT-besluit viel.

Het in het leven roepen van de werkgroep 'achterland' heeft aan de gevoelens en belangen van de Zuid-Bevelandse gemeenten deels invulling kunnen geven. Zo is met veel gemeenten

uiteindelijk nog een concessie bereikt. Alleen met de gemeente Goes resteert een persoonlijke en inhoudelijke meningsverschil.

Opvallend is dat de provincie Zeeland intern niet voor een eenduidige projectstructuur koos, terwijl de initiatiefnemer er wel één instelde. Binnen de provincie waren wel informeel afspraken gemaakt, alleen werden deze naar aanleiding van incidenten ingesteld. Vooral in de fase dat de provincie het project meer naar zich toe trok en probeerde de ontstane impasses te doorbreken, had het in het leven roepen van een duidelijke projectstructuur en het voeren van procesmanagement voordelen kunnen opleveren. Te meer daar dergelijke besluitvormingsprocessen als uitermate complex gekenschetst kunnen worden. Daarnaast wijst de praktijk uit dat rationele besluitvorming in dit soort gevallen feitelijk onmogelijk is.

## Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het uitgevoerde literatuuronderzoek en empirisch onderzoek gepresenteerd worden. In de volgende paragraaf zal eerst in worden gegaan op de conclusies die kunnen worden verbonden aan de afzonderlijke onderzoeksvragen, waarna afsluitend getracht wordt een antwoord te formuleren op de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling.

### 7.1 Conclusies

#### 7.1.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De conclusies van dit onderzoek zullen worden behandeld aan de hand van de vijf onderzoeksvragen zoals deze in hoofdstuk 1 van deze scriptie zijn geformuleerd. Het gaat hierbij om de volgende vragen:

1. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen decennia afgespeeld binnen het Nederlandse openbaar bestuur specifiek op het terrein van *overheidssturing*?
2. In hoeverre heeft het provinciaal bestuur op deze veranderingen geanticipeerd?
3. Welke sturingsmogelijkheden (bestuursstijlen) behoren tot de mogelijkheden van de provincie (bestuurparadigma's)?
4. In hoeverre passen de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* verwoorde bestuursstijlen (rollen) binnen het theoretisch geschetst kader van bestuurparadigma's?
5. Welke bestuursstijl is door de provincie Zeeland in de casus van de Westerschelde Container Terminal gehanteerd en in hoeverre zou deze gegeven de omstandigheden tot een herbezinning moeten leiden?

Ad.1 Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen decennia afgespeeld binnen het Nederlandse openbaar bestuur specifiek op het terrein van *overheidssturing*?

In het uitgevoerde literatuuronderzoek komt naar voren dat er binnen het Nederlandse openbaar bestuur een verschuiving heeft plaatsgevonden van verticaal naar horizontaal bestuur. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn *netwerken* voor bestuur en beleid ontstaan. Het traditionele bestuurskundige denken is voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat de orde, eenheid, regelmaat en slagvaardigheid van het openbaar bestuur gediend zijn door eenheid van leiding door één enkel besluitvormingscentrum. Het moderne bestuurskundige denken is meer gericht op horizontalisering van bestuur. In deze visie is de overheid niet langer de centrale actor, maar veeleer een partner die samen met andere actoren publieke bevoegdheden vormgeeft en uitoefent. De horizontalisering van bestuur vormt een onderdeel van een breed maatschappelijk veranderingsproces. Aan de ene kant nemen de mogelijkheden van de overheid af om centraal sturing te geven aan beleidsontwikkelingen (vraagstuk van de complexiteit van het beleidsproces), aan de andere kant komt een verdere horizontalisering van bestuur voort uit de roep van burgers, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en bedrijven om meer verantwoordelijkheid en zeggenschap in het vormgeven van de samenleving. Individualisering en een toenemende mondigheid van burgers, maar ook een toenemend besef dat het maatschappelijk belang meer is dan het belang van de overheid, liggen aan deze roep ten grondslag.



## Ad.2 In hoeverre heeft het provinciaal bestuur op deze veranderingen geanticipeerd?

De rol van de provincies is vanaf de jaren zeventig sterk van karakter veranderd. De provincie is zich sterker gaan profileren op de *grondgebonden materies* (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu) dan op de *persoonsgebonden materies* (welzijn, bejaardenbeleid, jeugdhulpverlening en dergelijke). Vooral de laatste vijf tot tien jaar is de provincie als autonome bestuurlijke autoriteit met eigen beleidsverantwoordelijkheden sterker in beeld gekomen. De belangrijkste reden hiervoor is het toegenomen bovenlokale karakter van verschillende maatschappelijke vraagstukken. Deze vraagstukken vragen een bovenlokale aanpak en oplossing en dus een bovenlokale bestuursautoriteit met een eigen democratische legitimatie. In ons staatsbestel is dat bij uitstek de provincie. In dit onderzoek heb ik geconstateerd dat in het vervullen van deze taken de provincies met een dilemma kampen. Enerzijds neemt de maatschappelijke en politieke betekenis van de provincie toe. Anderzijds houdt de belangstelling van de burgers voor politieke zaken daarmee geen tred en is juist dalende. Dit dilemma stelt de provincies voor een aantal belangrijke taken om hun herkenbaarheid en zichtbaarheid te vergroten en de band met burgers en organisaties te verbeteren.

Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) is tot deze inkeer gekomen. Uit de rapporten van het IPO valt op te maken, dat waar in 1994 nog wordt gesproken van de provinciale rol als de *scheppend regisseur* dit in 2000 deels verlaten wordt voor die van de *producerende provinciale rol*. Volgens het IPO nopen nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen tot aanpassing van de provinciale rol en inzet. De rol van scheppend regisseur is in de loop van de jaren te weinig tot ontwikkeling gekomen. Daarnaast komt men tot het besef dat alleen de rol van 'regisseur' te weinig zoden aan de dijk zet, vandaar het pleidooi voor een 'producerende provinciale rol'. Deze benadering sluit in feite aan bij de pleidooien uit het rapport *Op schaal gewogen* (2002) voor een sterkere provinciale rol in de regio: het *opdrachtgever- en opdrachtnemerschap*.

## Ad.3 Welke sturingsmogelijkheden (bestuursstijlen) behoren tot de mogelijkheden van de provincie (bestuurparadigma's)?

Organisaties waaronder de provinciale bestaan niet in een isolement, maar maken altijd deel uit van een maatschappelijke context. De maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren. In die maatschappelijke context werken zowel de provinciale politieke gezagsdragers als de ambtenaren onder een handelingsimperatief. Voortdurend staan zij voor de vraag wat gegeven de omstandigheden als een passende bestuursstijl kan worden beschouwd.

In dit literatuuronderzoek heb ik geconstateerd dat er drie prescriptieve modellen (bestuursparadigma's) van beleidsvoering zijn: het Directie- (hiërarchie), het Inspectie- (markt) en het Voorzittersmodel (politiek-maatschappelijk). Op grond hiervan heb ik grofweg het volgende vastgesteld. Bij een redelijke mate van onafhankelijkheid van andere actoren en geringe sturingsambities van de provincie kan de stijl van 'overlaten' als passend worden beschouwd; het *markt-bestuursparadigma*. Is er echter sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en zijn bovendien de sturingsambities van de provincie hoog, dan is het *politiek-maatschappelijk* bestuursparadigma (vergelijk de regierol van de provincie) passend. Zijn de sturingsambities van de provincie hoog, maar is de provincie hierbij niet zo zeer afhankelijk van de medewerking van andere actoren, dan kan het *hiërarchisch* bestuursparadigma, resulterend in 'opleggen en uitleggen' als passend worden geacht.

Ad.4 In hoeverre passen de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* verwoorde bestuursstijlen (rollen) binnen het theoretisch geschetst kader van bestuurparadigma's?

Het is op voorhand niet eenvoudig geweest om de door het IPO in het rapport *Op schaal gewogen* geformuleerde rollen eensluidend te verwerken in de drie bestuursparadigma's. Zo stelt het IPO dat bij de realisering van ruimtelijke voorzieningen van regionale aard het *opdrachtgeverschap* beter moet worden georganiseerd. De provincie moet niet alleen eindverantwoordelijk worden voor de ontwikkeling van de beleidsvisies, ze zou ook over meer juridische- en financiële middelen moeten beschikken om er voor te zorgen dat voorgenomen beleid wordt uitgevoerd. In feite pleit het IPO hiermee voor een bestuursstijl van hiërarchie (klassieke sturingsfilosofie) om besluitvormingsprocessen beter te laten verlopen. Aan de andere kant kan het opdrachtgeverschap ook in het Inspectiemodel worden ondergebracht, als degene die van begin tot eind de kaders stelt en hierop toezicht houdt. Het opdrachtgeverschap wordt namelijk voorgesteld als een strategische activiteit van de provincie, waarvan de uitvoering (implementatie) aan gemeenten kan worden overgelaten. Om die reden wordt de rol van *opdrachtgever* zowel in het Directie- als in het Inspectiemodel ondergebracht.

De rol van *opdrachtnemer* wordt in het Directiemodel ondergebracht. De provincie wordt in dat verband gezien als de door het rijk opgedragen uitvoerder (levering van goederen en diensten) van het regionale en bovenregionale beleid. De overige door het IPO verwoorde rollen kunnen ondergebracht worden onder het Voorzittersmodel. Hieronder valt bijvoorbeeld de rol van regisseur. Deze rol kan in de planning en uitvoering van beleid op regionaal niveau tweeledig worden opgevat: de actieve en faciliterende regisseur. In het eerste geval heeft de regisseur een inhoudelijk belang in de planning en uitvoering van beleid, in het tweede geval ontbreekt dit belang. In het eerste geval spreken we daarom van de *meta-sturende rol* van de regisseur in het tweede geval van die van *procesarchitect*.

Schematisch zijn de door het IPO verwoorde rollen als volgt onder te brengen in de drie bestuursparadigma's.

Bestuursparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
Type overheidssturing	I Directiemodel	II Inspectiemodel	III Voorzittersmodel
IPO-dimensies	Top-down sturing Bevoegd gezag Opdrachtgever Opdrachtnemer	Controleur (toezichthouder) Opdrachtgever	Regisseur Bestuurlijke partner Bemiddelaar Intermediair

Ad.5 Welke bestuursstijl is in de casus van de WCT door de provincie Zeeland gehanteerd en in hoeverre zou deze gegeven de omstandigheden tot een herbezinning moeten leiden?

Uit dossier- en empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat in de buitenwereld de provinciaal gevolgde bestuursstijl vooral bestempeld werd als *bestuurlijke arrogantie*. Deze houding werd in de buitenwereld ingegeven door een drietal aangelegenheden. Ten eerste de ondoorzichtige relatie tussen de provincie Zeeland en Zeeland Seaports. Hierdoor was het voor de buitenwereld niet geheel duidelijk met welke 'pet' gedeputeerde en havenschapvoorzitter Bruinooge telkens opereerde. Ten tweede werd deze ingegeven door de houding van het dagelijks bestuur van de provincie Zeeland, waar het vermogen om te willen luisteren naar elkaars argumenten geen gemeengoed was. Ten derde was de beperkte

openheid die werd betracht in de discussie over de Westerschelde Container Terminal hier debet aan.

Uit het uitgevoerde onderzoek past enige nuancering op de in de buitenwereld levende visie. Zo kunnen de pogingen tot samenwerking tussen de Zeeuwse Milieuorganisatie, Zeeland Seaports en de provincie worden beschouwd als een vorm van horizontalisering in de relatie tussen overheid en samenleving. Om uiteenlopende redenen is deze samenwerking op niets uitgelopen. Ook het in het leven roepen door Zeeland Seaports van een stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep om zodoende het besluitvormingsproces op een robuuste wijze te stroomlijnen, kan worden beschouwd als een vorm van horizontalisering van bestuur. De uitvoering heeft helaas te wensen overgelaten. Zo was het ontbreken van maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen in de projectgroep een gebrek in het besluitvormingsproces. Ook het functioneren van de klankbordgroep was onder de maat. De klankbordgroep was onevenwichtig samengesteld door het ontbreken van belangrijke maatschappelijke- en overheidsorganisaties (gemeenten in het achterland). Daarnaast was de frequentie van samenkomst onvoldoende om van enige importantie te kunnen spreken. Zo is de achterlandproblematiek pas werkelijk opgepakt nadat de provincie een aparte werkgroep hiervoor in het leven heeft geroepen.

Uit het empirisch onderzoek komt eveneens naar voren dat het vraagstuk van *complexiteit* door zowel Zeeland Seaports als de provincie is onderschat. De rol en invloed van het maatschappelijk krachtenveld is vanaf begin af aan verkeerd ingeschat. Gedurende het traject heeft evenmin een wezenlijke bijstelling plaatsgevonden. De provinciale stijl van besturen is met de rol en invloed van het maatschappelijk krachtenveld niet in harmonie geweest.

Uit het onderzoek staat onomstotelijk vast dat de provincie een belangrijk belang heeft gehad in de aanleg van de terminal. Dit betrof de Zeeuwse werkgelegenheid en hiervan afgeleid het belang van de Zeeuwse havens. In eerste instantie nam de provincie een passieve houding in. Men beschouwde het als een initiatief van Zeeland Seaports, waar de provincie vanuit haar wettelijke taak in het kader van de milieuwetgeving een coördinerende rol op zich nam. Uit het onderzoek is niet komen vast te staan dat de provincie aanvankelijk van mening was, dat ter realisering van haar belang meer moest worden gedaan dan volgens de wet strikt noodzakelijk was. Deze stijl van handelen komt overeen met de linkerkant van het model van bestuursparadigma's: het Directiemodel.

Na de tervisie-leggingsperiode van de ontwerp-milieueffectrapportage kwam bij de provincie het besef, dat er meer nodig was dan strikt noodzakelijk om het project kans van slagen te geven. De provincie nam op bepaalde terreinen een *meta-sturende* rol van regisseur aan. Men was doordrongen van het feit dat men een inhoudelijk belang in de planning en uitvoering van het initiatief van Zeeland Seaports had. Voor wat betreft de gemeentelijke overheden besefte men dat er sprake was van wederzijdse afhankelijkheid. Als de provincie haar belang wilde realiseren had ze daarvoor de medewerking van de Zuid-Bevelandse gemeenten nodig.

Voor wat betreft de rol en invloed van maatschappelijke organisaties als de ZMF en Redt de Kaloot, was de provincie een andere mening toegedaan. Een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid was niet aan de orde. Overleg met deze organisaties werd dan ook niet op initiatief van de provincie geïnitieerd. Dit resulteerde in een bestuursstijl van 'opleggen en uitleggen' (*hiërarchisch* bestuursparadigma). De deskundigheid van maatschappelijke organisaties speelde een ondergeschikte rol in het besluitvormingsproces. Dit had tot gevolg dat maatschappelijke organisaties het gevoel kenden niet serieus genomen te worden. Zo werd een vereniging als Redt de Kaloot al snel beschouwd als "lastpakken" en nog erger als "kippen zonder kop". Hier valt het in de buitenwereld levende beeld van *bestuurlijke arrogantie* voor een deel mee te verklaren.

## *Aanbeveling en herbezinning provinciale stijl van besturen*

### Herbezinning provinciale stijl van besturen

Gegeven het economisch belang van de initiatiefnemer, de hoge sturingsambities van de provincie, de wederzijdse afhankelijkheid van actoren en de complexiteit van het besluitvormingsproces ligt het voor de hand de provinciale bestuursstijl aan te passen aan die van het *politiek-maatschappelijk* bestuursparadigma. Het is de rol van de provincie in dit paradigma om betrokkenen tot een gerichte bijdrage aan het resultaat te verlokken. Om deze gerichte bijdrage tot stand te brengen dient de door Zeeland Seaports ingestelde projectgroep qua samenstelling uitgebreid te worden, zodat ook belangrijke maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen in deze projectgroep vertegenwoordigd zijn. Voorts dient de frequentie van samenkomst van de klankbordgroep te worden verhoogd, zodat deze enige bijdrage aan het besluitvormingsproces kan vervullen.

In de context van het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma is de maatschappelijke rol van de provincie het best te karakteriseren als die van ‘voorzitter’. De politiek-bestuurlijke aandacht dient zich te richten op draagvlakcreatie. Ambtenaren ondersteunen die activiteiten door hun gedeputeerden in staat te stellen in het betreffende netwerk een rol van regisseur te vervullen. Daartoe dienen de ambtenaren te fungeren als netwerkers.

### Aanbeveling

In tegenstelling tot het politiek-maatschappelijk bestuursparadigma zoals weergegeven in hoofdstuk 3 van deze scriptie, ben ik van mening dat de betrokkenheid van de overheid bij delen van de bestuurlijke cyclus zich niet kan beperken tot enkele onderdelen van het proces. In processen als die van de WCT is betrokkenheid van de overheid in het gehele proces (van initiatief tot en met uitvoering) vereist om zodoende het politieke besluitvormingsproces ook vanuit juridisch opzicht in goede banen te kunnen leiden.

### **7.1.2 Beantwoording van de probleemstelling**

Nadat de vijf onderzoeksvragen zijn beantwoord kan worden overgegaan op de beantwoording van de probleemstelling zoals geformuleerd in hoofdstuk 1, deze luidt: *Wat zijn de effecten van de veranderde inzichten omtrent de rol en bestuursstijl van de provincie voor de positie van de provincie?*

Na beschouwing van de recente notities en beleidsnota's die vanuit het IPO zijn verschenen maak ik op, dat het IPO van mening is dat de provincie een ruimer takenpakket en meer juridische en financiële armslag moet krijgen om de problemen in de regio adequaat te kunnen oplossen. Zo stelt het IPO dat bij de realisering van ruimtelijke voorzieningen van regionale aard het opdrachtgeverschap beter moet worden georganiseerd. Tegelijkertijd stelt het IPO dat provincies om die maatschappelijke problemen te kunnen oplossen haar werkwijze moeten aanpassen, opdat ze overkomen als een zelfbewust, besluitvaardig, ondernemend, daadkrachtig, actief en interactief, bindend en verbindend overheidsorgaan. Hierbij moeten ze vooral integraal en sectoraal te werk gaan, vanuit een veelheid aan belangen, invalshoeken en beleidssectoren. Pas nadat ze die werkwijze hebben geïmplementeerd zijn ze in staat de gewenste rollen aan te nemen van regisseur, bestuurlijke partner, controleur, bemiddelaar, opdrachtgever, intermediair, probleemoplosser en ondernemer.

Bovenstaande visie getuigt van een hoog ambitieniveau dat zich hoofdzakelijk afspeelt op een abstract denkniveau. Gezien de casus van de WCT is het maar de vraag of meer juridische en financiële instrumenten een succesvol resultaat tot gevolg zouden kunnen hebben. Ik deel die mening in de casus van de WCT in ieder geval niet.

Daarnaast schuilt in het verkrijgen van ruimere financiële en juridische instrumenten het gevaar dat, net als in de casus van de WCT, de regierol wordt verwaarloosd. De bestuursstijl van 'opleggen en uitleggen' (*hiërarchisch* bestuursparadigma) zou wel eens gemeengoed kunnen worden, met alle juridische implicaties tot gevolg. Deze implicaties kunnen de zichtbaarheid en herkenbaarheid als ook het imago van het provinciaal bestuur aantasten. Volgens het IPO wordt immers de zichtbaarheid of de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur voornamelijk bepaald door de resultaten van provinciaal beleid en de mate waarin die herkenbaar zijn als resultaat van provinciale politiek en bestuur.

Uit de rapporten van het IPO maak ik op, dat het IPO met een eigen dilemma wordt geconfronteerd. Men is zoekende op welke manier en met welke bestuursstijl de door haar gewenste positie in het bestuurlijk middenveld kan worden ingevuld. Het lijkt er op dat men bij gebrek aan inzicht en creativiteit er niet uit komt en dan onmiddellijk een sterkere positie eist. In hoeverre deze veranderingsdrift een stap voorwaarts inhoudt valt ernstig te betwijfelen. De status-quo optie lijkt mij een reëel alternatief. Laat de provincie met de huidige sturingsinstrumenten haar eigen positie maar eens optimaliseren.

Daar komt bij dat de provincie ook niet in alle gevallen krachtadig hoeft te opereren. Zij kan in een aantal gevallen juist haar kracht putten uit haar relatieve krachteloosheid. Doordat de provincie niet op alle terreinen sterke dwangmiddelen heeft, is zij gedwongen om anderen te verleiden. De provincie kan gemeenten en andere partners prikkelen en stimuleren om samen te werken. Een samenwerking die op deze manier ontstaat, heeft veel meer waarde dan één die afgedwongen of opgelegd wordt.

Uit onderzoek is verder gebleken dat de kracht van provincies juist ligt op terreinen waar men gedwongen is samen te werken met andere partners, in plaats van op terreinen waar men actief zelf bepaalde projecten gaat ontwikkelen. Juist door samen te werken met bestuurlijke en maatschappelijke partners kunnen provincies bijzonder veel gewicht winnen aan bestuurlijke kracht en relevantie. Bij provincies die zelf actief bepaalde projecten ontwikkelen, bestaat het gevaar dat zij uiteindelijk bemiddelaars worden in zaken waarin zij als ondernemer zelf belangen hebben. Of controleur van beleidsprocessen worden die zij zelf hebben opgestart. Het overspelen van de eigen positie kan in dat soort gevallen uitlopen op een fiasco.

## **7.2 Aanbevelingen voor de toekomst**

In de (rijksbrede) Nota Ruimte die onlangs is verschenen, wordt een duidelijke keuze gemaakt voor *ontwikkelingsplanologie*, naast de traditionele toelatingsplanologie wat onder meer gevolgen heeft voor de positie van de provincie. Volgens deze nota moet de provincie zich veel ondernemender gaan opstellen en op regionaal niveau plannen gaan aansturen. Een andere *sturingsfilosofie* is aldus het gevolg. Niet alleen moeten plannen gemaakt worden, maar ze moeten ook worden gefinancierd en uitgevoerd. Ontwikkelingsplanologie vraagt van provincies een andere manier van werken: integraal in plaats van sectoraal en actief in plaats van passief. Provincies zullen zich meer als meedenkende partij en in specifieke situaties zelfs als participerende partij bij regionale ruimtelijke vraagstukken moeten profileren.

De discussie rond de Nota Ruimte past naadloos in het relaas van het IPO. Ook in deze discussie hebben provincies namelijk gepleit voor meer bevoegdheden en juridische mogelijkheden om hun regietaak adequater uit te kunnen voeren. Nu de rol van de provincie in het toekomstige ruimtelijke beleid alleen maar groter wordt, neemt die behoefte dan ook alleen maar toe. De Nota Ruimte onderkent dit. In het voorstel voor de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening valt de provincie bij het voeren van actief grondbeleid het voorkeursrecht ten deel. Daarnaast mogen ze bestemmingsplannen maken en een projectprocedure volgen. Ook krijgen de provincies een onteigeningsbevoegdheid.

De Nota Ruimte heeft als belangrijk kritiekpunt gekregen dat deze vooral kan worden aangemerkt als een 'Randstadnota'. Het beleid is er op gericht de ruimtelijke knelpunten in de Randstad zo nodig met behulp van het juridisch instrumentarium op te lossen om zodoende economische groei mogelijk te maken en een bijdrage te leveren aan de economische concurrentiepositie van Nederland.

Een te rigide uitvoering van ontwikkelingsplanologie kan er toe leiden dat de rol van de provincie als *gebiedsregisseur* wordt verwaarloosd. Zo zou er te snel naar het juridisch instrumentarium gegrepen kunnen worden om bepaalde doelen te realiseren. Ook in deze visie blijft mijn inziens overeind dat provincies veel kracht en bestuurlijke relevantie kunnen winnen door samen te werken met andere partners. Het is noodzakelijk dat de provincie partijen bij elkaar brengt, hen ertoe brengt buiten hun eigen referenties en belangen te kijken, een integrale aanpak van problemen stimuleert en actief op zoek gaat naar financiële middelen. Integraal beleid betekent enerzijds dat de provincie problemen meer in samenhang gaat benaderen en anderzijds de betrokken partners meer samen gaan werken aan een passende aanpak voor het op te lossen probleem.

Het proces van ontwikkelingsplanologie dient in beginsel open te staan voor alle belanghebbenden en belangstellenden, juist ook voor degenen die met negatieve effecten van bepaalde ontwikkelingen (kunnen) worden geconfronteerd. Niet alle belanghebbenden en belangstellenden zullen rechtstreeks bij het ontwikkelingsproces betrokken zijn. Het is daarom zaak ook burgers en andere belangstellenden regelmatig te informeren over de voortgang van het proces. Op die manier wordt gedurende het proces commitment tot stand gebracht en worden burgers op het eind niet voor verrassingen gesteld. Het zal de kunst zijn om uiteindelijk vanuit verschillende belangen en achtergronden ruimtelijke plannen voor een bepaald gebied te realiseren. In dit verband is het te betreuren dat het proces van de WCT geen *open* proces is geweest.

Ik ben van mening dat de provincie in de ruimtelijke (ontwikkelings-)processen van de toekomst ook haar plaats behoort te kennen. Op voorhand zal zij zich niet met ieder inhoudelijk thema moeten bemoeien. Betrokkenheid hangt af van hetgeen het algemeen belang vereist en dus van de sturingsambities van de provincie. In gevallen waarin de sturingsambities van de provincie beperkt van omvang zijn, volstaat een rol van procesarchitect. Een duidelijke rol op afstand, waarbij men niet overkomt als een belanghebbende partij en als regisseur met gezag. Het is de kunst om ook die rol met verve in de toekomst te vervullen.

## Literatuurlijst

Allison, G.T., *Essence of decision*, Boston, 1971.

Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft, 1993

Bekkers, V.J.J.M. en A.M.B. Lips, *Spierballen, veel stroop en weinig water. Verdrogingsbeleid in de provincie Noord-Brabant*, in: Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien, onder redactie van F. Hendriks en Th. Toonen, Tilburg/Leiden, april 1998, p. 153-167

Berkhout, D.M., *De provinciale knoop: doorhakken*, in: Interprovinciaal Overleg, *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, 2002, p. 7-17

Breunese, J.N., 'Twee eeuwen Nederlandse provincie' in; Bestuur. Maandblad voor Overheidskunde, jrg. 1, nummer 7, (1982) p. 14-19

Bruin, de en Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1991

Bruijn, H. de, W. Dicke en H. van der Voort, *Procesmanagement in een representatieve democratie: spanningen en strategieën*, in: Beleidswetenschap 2003, nummer 4, p. 320-339

Bogason, P., *The fragmentation of local government in Scandinavia*, 1995

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur: Beleid organisatie en politiek*, 6<sup>e</sup> herziene druk, Alphen aan den Rijn, 2001.

Denters, B., *Publiek en provinciale verkiezingen: onmisbare motor*, in: Provincies.nl, nummer 2, februari 2003, p. 20-21

Dijkgraaf, H., *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht, 1998

Edwards, A. en L. Schaap, *Vaardigheden voor de publieke sector*, Bussum, 2000

Frissen, P.H.A., *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag, 1989

Gualini, E., en W.G.M. Salet, *Conditie van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa*, in; Interprovinciaal Overleg, *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, 2002, p. 33-70

Gunsteren, H.R. van, *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London, 1976

Hendriks, F. en Th. Toonen, (red.), *Schikken en Plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Tilburg/Leiden, april 1998

Hendriks, F., *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment*, in: Interprovinciaal Overleg, *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, 2002, p. 19-31

Hoetjes, B., *Het tussenbestuur en het buitenland, 'De Nederlandse provincies en Europa'*, november 2000

Hupe, P. en H.L. Klaasen, *De zichtbare Staat: Over sturingsconcepties en onderhandelen*, in: *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen*, onder redactie van P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaasen, Alphen aan den Rijn, 2000

Hupe, P.L. en E.H. Klijn, *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, 1997

Hupe, P., *Operationeel bestuur. Over politiek-bestuurlijk management van beleidsvoering*, in: *Bestuurswetenschappen* 2003, nummer 1, p. 28-46

Interprovinciaal Overleg, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 2001

Interprovinciaal Overleg, *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag, 2001

Interprovinciaal Overleg, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, 2002

Interprovinciaal Overleg, *Meerjarenagenda Interprovinciaal Overleg 2004-2007*, vastgesteld door het bestuur van het IPO op 30 oktober 2003

Janssens, J.W., *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*, Leiden, juli 1992

Kickert, W.J.M. (red.), H.J. Aquina & A.F.A. Korsten, *Planning binnen perken*, Zeist 1985

Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naaorlogse wijken*, Delft, 1996

Klijn, E.H., en M. van Twist, *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*: in *Vaardigheden voor de publieke sector*, onder redactie van A. Edwards en L. Schaap, Bussum 2000, p. 37-61

Klijn, E.H., en G.R. Teisman, *Besluiten in beleidsnetwerken: Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*: in *Beleidswetenschap*, jaargang 6 nummer 1, p. 32-51

Klein, N.P.M., *De provincies zijn als bestuurlijk orgaan verouderd en moeten worden opgeheven*, in: *Binnenlands Bestuur*, 13 maart 1992

Kooiman, J., *Sturen, besturen of (be)sturen*, in: *Bestuurswetenschappen* 1990, nummer 6, p. 408-419

Michiels, A. en A. Meijer, *Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 4, p. 329-347



Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, 1979

Mintzberg, H., *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, 1983

Montfort, C.J. van, en A.M.B. Michiels, *Democratie en horizontaal bestuur*, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 2, p. 155-174

Norder, M., “*Je moet de samenleving serieus nemen*”, in DHV Times Regionaal Special Bestuurskunde, 2004, p. 4

Provincie Zeeland, *Herziening van het streekplan Zeeland: Westerschelde Container Terminal*, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland bij besluit van 4 oktober 2002

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag 1999

Raad voor het binnenlands bestuur. Advies: *Lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid*, december 1996

Rhodes, R.A.W., ‘*The New Governance: Governing without Government*’, Political Studies, Vol. 32, No. 64, p. 652-667

Rieken J.G.P. en J.M.J. Baaijens (onder redactie), *De provincie als bestuurlijk midden. Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente*, Deventer, 1984

Rosenthal, U., *De politiek en de vergruisde staat: Over de contractie en expansie van de politieke verantwoordelijkheid*, in: K. Groenveld en Van Schie (red.), *Publieke verantwoordelijkheid*, Van Gorcum, Assen, 1998, p. 18-25

Schaap, L., geciteerd in: *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment*, dr. F. Hendriks in: Interprovinciaal Overleg, *Bijlagen Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag, 2002

Scheper, W.J., M.J. van den Berg en J.M. Vroomen, *Handen en voeten. Vormgeving van de public governance in de praktijk van de gemeentelijke overheid*, Public Governance Nyenrode

Singleton, S., *Co-operation or capture? The paradox of co-management and community participation in natural resource management and environmental policy-making*, in: Environmental Politics, 2000, 9, 2

Stiphout, V. van en F. Hendriks en P. Tops, *Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking*, in: Bestuurswetenschappen, 2003, nr. 3, p. 185-204

Thij, F. ten, *Analyse van en advies over het dossier Westerschelde Containerterminal*, Eindrapport, FTT Procesontwikkeling B.V., Januari 2004.

Toonen, A.J. en E.F. ten Heuvelhof, *Beleid en Sturing in complexe netwerken, democratiseren door convenanten*, Rotterdam december, 1993

Toonen, Th. A.J. en A.F.A. Korsten, *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden, 1988

Toonen, Th. A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Capelle a/d IJssel, 1987

Toonen, In 't Veld en Kreukels, *Naar provincies van de toekomst een inleidende samenvatting van het pre-advies Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*; Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 1994.

Turner, M. en D. Hulme, *Governance, Administration & Development. Making the state work*, Kumarian Press, 1997

VNG, *Van verre vriend naar goede buur? Studie naar de veranderde positie van de provincie*, VNG-studies nummer 1-1982

Vries, M.D. de, *De teloorgang van de provincie*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 2, p. 113-130

WCT Vlissingen – *a review of major issues* - november 2001

Zeeland Seaports, *Milieu-effectrapport Westerschelde Container Terminal*, Hoofdrapport, projectcode 1999-0796 d.d. 14 juni 2001

#### Internet

<http://www.bestuurskunde.nl/virtueel/archief/nieuw/mrt2002.htm>

<http://www.pzc.nl>

<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

## **Bijlage I Vragenlijst interview**

### **1. Netwerk/organisatiedoelen/relevante actoren**

- Wat was het organisatiedoel?
  - versterking economie en/of
  - behoud Zeeuwse zeehavens
  - gezamenlijk beleidsdoel?
  - overig anders?
- Relevante actoren:
  - Strategie van te voren bepaald?
  - Met welke actoren werden door de provincie nauwe contacten onderhouden?
- Afhankelijkheidsrelatie:
  - Van welke actoren was de provincie afhankelijk en van welke minder?
  - Hoe lagen de verhoudingen? Was onder andere de macht over alle partijen gelijk verdeeld?
- Onder invloed van wederzijdse afhankelijkheid verloopt besluitvorming nooit lineair. Hoe was aanvankelijk het besluitvormingsproces voorgesteld (tijdsbestek en medewerking van andere actoren)?

### **2. Proces**

- Welke spelregels bestonden er of waren er geen spelregels. Zochten belangengroepen elkaar op?
- Beleidsnetwerkperspectief: Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen die bestaan uit samenhangende strategieën van verschillende actoren, die gericht zijn op het bereiken van een doel en uitwisseling van bronnen.
  - Waren de strategieën van de verschillende actoren bekend?
  - Waren set van oplossingen en kosten c.q. baten van die oplossingen bekend?
- Hoe kenmerkten de omgangsvormen tussen de actoren zich 1) vooraf, 2) tijdens en 3) richting eind van het proces. Is er een tendens in omgangsvormen waar te nemen of een wijziging in aanpak?
- Ideologische debat WCT: nut en noodzaak discussie.
- Gemeenschappelijke taal: Was er sprake van een gemeenschappelijke kader waarbinnen gepraat werd of heerste er een gevoel dat er juist langs elkaar werd gepraat.

### **3. Rol provincie**

- Hoe groot waren de sturingsambities van de provincie? In welke mate wilde de provincie haar organisatiedoel bereiken?

- Hoe groot was de behoefte van de provincie en noodzaak om bij alle onderdelen van het proces betrokken te zijn?
  - Begin
  - Midden
  - Eind
- In welke vorm vond aansturing op het besluitvormingsproces plaats:
  - inhoud: uitkomsten of op niveau van de koers
  - proces: rol van de overheid om betrokkenen tot een gerichte bijdrage aan het resultaat te verlokken.
  - structuur: kader waarbinnen actoren konden opereren.
- Is er gestreefd naar het bereiken van win-win-situaties (window of opportunity)?
- Wanneer zijn in het besluitvormingsproces stagnaties ontstaan en op welke wijze heeft Zeeland Seaports en de provincie deze willen doorbreken?
- Waaruit bestond de ambtelijke rol/taak?
  - sturing op inhoud: adviseur bestuurder/aandragen alternatieven
  - netwerker: netwerkmanagement/beleids- en procesmanagement /netwerk- constituering
- In welke mate heeft het proces voldaan aan de eisen van *good governance* (transparant, open, integer, consensus en participatief georiënteerd)?

#### **4. Bestuursstijl provincie versus IPO-rapport: Op schaal gewogen**

- Wat voor een rol had de provincie in het besluitvormingsproces naast haar wettelijke taken?
  - Meta-sturende rol: provincie in de rol van proces-architect. Deze rol bestaat uit het organiseren van het besluitvormingsproces om zodoende bij partijen een proces van gemeenschappelijke beeldvorming op gang te brengen. Provincie heeft geen inhoudelijk belang bij besluitvormingsproces.
  - Gebiedsgerichte regisseur: Het te spelen spel is door de provincie bewust gecreëerd en staat hiermee vast. Iedereen wordt binnen een bepaald stramien gedwongen om naar oplossingen te zoeken.
  - Oplossen van problemen: provincie in de rol van opdrachtgever. De provincie schrijft de oplossing (maatregel) voor die al dan niet gezamenlijk uitgevoerd dient te worden.
- Wat zegt bovengenoemde rol over de positie van de provincie in het algemeen en specifiek in deze casus?
- Wat waren de belangrijkste redenen waarom het besluitvormingsproces gefaald heeft? Lagen hier ook procesmatige redenen aan ten grondslag?
- Hoe ging de provincie om met haar dubbele rol van procesmanager en bevoegd gezag zijnde instantie in deze casus?
- In hoeverre zou de door het IPO geformuleerde bestuursstijl in deze casus soelaas bieden?

## **Bijlage II Lijst geïnterviewde personen**

- \* Provinciale staten van Zeeland
  - De heer - Vogelaar - VVD-fractie
  - De heer - Wiersma - GroenLinks fractie
  - De heer - Roeland - SGP-fractie
  
- \* College van gedeputeerde staten van Zeeland
  - De heer Bruinooge (voormalig gedeputeerde economische zaken en havenschapsvoorzitter Zeeland Seaports)
  
- \* Provincie Zeeland
  - Mevrouw R. de Jong (medewerker stedelijke planologie/demografie)
  - De heer L. Caljouw (senior medewerker gebiedenbeleid)
  - De heer R. Blacquièrre (hoofd afdeling economie directie Welzijn, Economie en Bestuur)
  
- \* Zeeland Seaports
  - De heer F. de Bruine (hoofd havenontwikkeling Zeeland Seaports)
  
- \* Zeeuwse Milieufederatie
  - De heer T. van Mierlo (coördinator Zeeuwse Milieufederatie)
  
- \* Vereniging Redt de Kaloot
  - De heer P. de Dreu
  
- \* Zuid-Bevelandse gemeenten
  - De heer C. Wessels (beleidsmedewerker milieu van de gemeente Goes)
  - De heer Huijsman (beleidsmedewerker gemeente Borsele) (vanwege privé-omstandigheden is het interview niet doorgestaan).

### Bijlage III Overzicht uitgevoerde onderzoeken

Onderzoek/maatregel	Realisatie augustus 2002	Financiering/verantwoordelijke
Onderzoek materiaalkeuze kadewand	In kader ontwerpfase	Zeeland Seaports
Archeologisch onderzoek compensatiegebied	In kader opstellen inrichtingsplan	Zeeland Seaports
Onderzoek hydrologische situatie compensatiegebied	In kader opstellen inrichtingsplan	Zeeland Seaports
Inrichtingsplan compensatiegebied	Na afronding archeologisch en hydrologisch onderzoek	Zeeland Seaports/provincie Zeeland
Ontwerp-studie gebouwen en kranen WCT	Na besluit Provinciale staten	Provincie Zeeland
Verkeersonderzoek doorstroming wegverkeer ter plaatse van spoorwegovergangen	Najaar 2002	Gemeente Goes/Kapelle/provincie Zeeland
Tracéstudie aparte goederenspoorlijn langs A58	Januari 2003	Zeeland Seaports/provincie Zeeland
Onderzoek geluidsruimte Sloegebied	Eind 2002	Zeeland Seaports/provincie Zeeland
Inschakelen landbouw bij beheer en onderhoud natuurcompensatiegebied	In kader inrichtingsplan	Provincie Zeeland
Beschikbaar stellen vervangende agrarische grond	In kader onderhandelingen tot aankoop gronden natuurcompensatiegebied	Zeeland Seaports
Onderzoek verdubbeling Sloeweg	Juni 2003	Provincie Zeeland
Onderzoek alternatieve vindplaatsen fossielen	Na besluit Provinciale staten	Zeeland Seaports
Quick Scan geluidsmaatregelen Zeeuwse Lijn	Afgerond	Project Sloelijn
Uitwerken geluidmaatregelen in kader projecten Sloelijn en Vera (Verbinding Rotterdam – Antwerpen)	December 2002	Ministerie van Verkeer en Waterstaat.