

# **Samenwerking in het IPO ROW**

**Strategisch belang van de samenwerking in het  
Interprovinciaal Overleg, Ruimtelijke Ontwikkeling  
en Wonen (IPO ROW) voor de provincie Zuid-  
Holland**

**G. van Klaveren  
Studentnummer 273966**

**Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde**

- Samenwerking in het IPO ROW, strategisch belang voor de provincie Zuid-Holland -

# **Samenwerking in het IPO ROW**

---

**Strategisch belang van de samenwerking in het Interprovinciaal Overleg,  
Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen (IPO ROW) voor de provincie Zuid-  
Holland**

G. van Klaveren  
Ebalstraat 3c  
3061 KA Rotterdam

Studentnummer 273966

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde  
Differentiatie Beleid en Politiek

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. E.H. Klijn

Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. L. Schaap

November 2006

- Samenwerking in het IPO ROW, strategisch belang voor de provincie Zuid-Holland -

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie waarin verslag wordt gedaan van mijn onderzoek naar de samenwerking in het Interprovinciaal Overleg, Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen en het strategisch belang hiervan voor de provincie Zuid-Holland. Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderzoek is voor een groot deel uitgevoerd gedurende mijn stage bij de provincie Zuid-Holland. Dankzij de stageplek die de provincie mij bood, was ik in de gelegenheid om het schrijven van mijn scriptie te combineren met de praktijk van het openbaar bestuur. Daarom gaat allereerst mijn dank uit naar de provincie Zuid-Holland.

Deze scriptie kon bovendien niet tot stand komen zonder de medewerking van een groot aantal mensen. Ten eerste ben ik dank verschuldigd aan alle medewerkers van de provincie Zuid-Holland die mij behulpzaam zijn geweest bij het verzamelen van informatie en het geven van feedback. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleider bij de provincie Zuid-Holland, mw. M.E.M. Wiersema-Aarninkhof danken voor de uitstekende, constructieve, maar vooral ook leuke begeleiding.

Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn scriptiebegeleider dr. E.H. Klijn, van de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dankzij zijn uitstekende begeleiding en ondersteuning tijdens het scriptieproces, is mijn scriptie geworden tot wat het nu is.

Gerdine van Klaveren

- Samenwerking in het IPO ROW, strategisch belang voor de provincie Zuid-Holland -

# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>7</b>
<b>LIJST VAN AFKORTINGEN</b> .....	<b>10</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
1.1 Context .....	11
1.2 Probleemstelling .....	12
1.3 Opbouw van de scriptie .....	13
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	14
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>15</b>
2.1 Netwerksamenleving .....	15
2.2 Netwerken .....	16
2.2.1 Vorming van netwerken .....	16
2.2.2 Structuur van netwerken .....	17
2.2.3 Afhankelijkheden .....	17
2.2.4 Belangen .....	17
2.2.5 Percepties .....	18
2.2.6 Relaties, interacties .....	18
2.2.7 Regels .....	18
2.2.8 Complexiteit .....	18
2.2.9 Beleidsspelen en arena's .....	20
2.3 Samenwerking .....	20
2.3.1 Instrument of doel .....	20
2.3.2 Voor- en nadelen .....	20
2.3.3 Interprovinciale samenwerking, bevorderende en begrenzen kenmerken .....	22
2.3.4 Transactiekosten .....	22
2.4 Analysemodel .....	24
2.4.1 Inleiding .....	24
2.4.2 Probleemformulering .....	24
2.4.3 Inventarisatie van de actoren .....	25
2.4.4 Structuur IPO: arena's .....	25
2.4.5 Posities van actoren: analyse van hulpbronnen .....	26
2.4.6 Posities van actoren: een afhankelijkheidsanalyse .....	26
2.4.7 Inventarisatie van de probleempercepties .....	27
2.4.8 Interactiepatronen .....	28
2.4.9 Inhoudsanalyse .....	28
2.4.10 Kenmerken van het netwerk die de samenwerking bevorderen, dan wel begrenzen .....	29

<b>3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....</b>	<b>30</b>
3.1 <i>Deelvragen</i> .....	30
3.2 <i>Werkwijze en methoden</i> .....	32
3.3 <i>Verantwoording werkwijze</i> .....	35
<b>4. INTERPROVINCIAAL OVERLEG .....</b>	<b>37</b>
4.1 <i>Introductie</i> .....	37
4.1.1 <i>Ontwikkeling van het IPO sinds de oprichting</i> .....	37
4.1.2 <i>Belangenbehartiging, platform en vernieuwing</i> .....	38
4.2 <i>Huidige structuur en organisatie</i> .....	40
4.2.1 <i>Organisatie en deelarena's IPO</i> .....	40
4.2.2 <i>Groot aantal adviescommissies en BOAG's: organisatorische complexiteit</i> .....	41
4.2.3 <i>Personele unies, maar erg verspreid</i> .....	42
4.2.4 <i>Formele besluitvorming in het IPO</i> .....	43
4.2.5 <i>Complexiteit door aantal en variëteit van actoren is beperkt</i> .....	44
4.3 <i>Spelers</i> .....	44
4.3.1 <i>IPO Actoren</i> .....	44
4.3.2 <i>Positief middenbestuur is relatief zwak</i> .....	45
4.3.3 <i>Onderlinge verhouding provincies: concurrentie, autonomie en behoud van identiteit</i> .....	46
4.3.4 <i>Onderlinge posities van de provincies: randstad versus niet-randstad</i> .....	46
4.3.5 <i>Afhankelijk door gedeelde positie</i> .....	48
4.4 <i>Uiteenlopende percepties van de actoren</i> .....	50
4.4.1 <i>Visies op ruimtelijke opgaven</i> .....	51
4.4.2 <i>Visies betreffende interbestuurlijke samenwerking</i> .....	52
4.5 <i>Deelarena's IPO Ruimtelijke ontwikkeling en wonen</i> .....	53
4.6 <i>Inhoudsanalyse</i> .....	56
4.6.1 <i>Afbakening van de inhoudsanalyse</i> .....	56
4.6.2 <i>Bestuurlijk overleg als belangrijk invloedsmiddel</i> .....	57
4.6.3 <i>Bespreekpunten Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen</i> .....	57
4.6.4 <i>Onderwerpen adviescommissie IPO ROW naar doelstelling</i> .....	59
4.7 <i>Conclusies netwerkanalyse</i> .....	62
<b>5. IPO ROW VANUIT HET PERSPECTIEF VAN ZUID-HOLLAND .....</b>	<b>65</b>
5.1 <i>Strategische zwaartepunten provincie Zuid-Holland</i> .....	65
5.2 <i>Betekenis IPO ROW voor Zuid-Holland</i> .....	66
5.2.1 <i>Agendering</i> .....	67
5.2.2 <i>Effectiviteit IPO ROW</i> .....	70
5.2.3 <i>Toegevoegde waarde</i> .....	71
5.2.4 <i>Invloed van Zuid-Holland</i> .....	72
5.3 <i>Inzet in samenwerking IPO ROW: Transactiekosten</i> .....	73
5.3.1 <i>Kosten deelname in werkgroepen</i> .....	73



5.3.2	Kosten voorbereiding IPO adviescommissie ROW .....	74
5.3.3	Kosten aanwezigheid gedeputeerde .....	76
5.3.4	Conclusie transactiekosten en voorbereiding .....	77
5.4	<i>Confrontatie ambitie, belang en inzet</i> .....	78
5.5	<i>Mogelijkheden en grenzen van verbeteren van effectiviteit en invloed</i> .....	79
<b>6.</b>	<b>SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>82</b>
6.1	<i>Introductie</i> .....	82
6.2	<i>IPO (ROW): overzichtelijke set van actoren, maar meervoudig complex</i> .....	83
6.3	<i>Samenwerking is van belang, effectiviteit en invloed schieten tekort</i> .....	89
6.4	<i>Aanbevelingen voor de praktijk</i> .....	91
	<b>BRONVERMELDING</b> .....	<b>95</b>
	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>97</b>
	<i>Bijlage 1: Hulpbronnen</i> .....	98
	<i>Bijlage 2: Opkomstcijfers verkiezingen</i> .....	99
	<i>Bijlage 3: Interbestuurlijke bovenregionale gremia Zuid-Holland</i> .....	100
	<i>Bijlage 4: Ruimtelijke opgaven provincies</i> .....	101
	<i>Bijlage 5: Visies op interbestuurlijke samenwerking en IPO</i> .....	103
	<i>Bijlage 6: Uitgebreide beschrijving deelarena 's</i> .....	105
	<i>Bijlage 7: Vertegenwoordiging PZH in IPO bestuur en adviescommissies</i> .....	112
	<i>Bijlage 8: Verslag workshop</i> .....	113
	<i>Bijlage 9: Onderwerpen inhoudsanalyse</i> .....	117
	<i>Bijlage 10: Enquête</i> .....	127
	<i>Bijlage 11: Personele unies gedeputeerden</i> .....	130
	<i>Bijlage 12: Aanwezigheid gedeputeerden IPO adviescommissie ROW</i> .....	134

## Lijst van afkortingen

ALV	Algemene Leden Vergadering
ARW	Afdeling Ruimte en Wonen
BCR	Bestuurlijke Commissie Randstad
BLOW	Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
BO	Bestuurlijk Overleg
BOAG	Brede Overleg- en Adviesgroep
BPZ	Bestuurlijk Platform Zuidvleugel
CdK	Commissaris van de Koningin
CWP	Collegewerkprogramma
DURP	Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GreX	Grondexploitatiewet
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing
nWro	Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening
PHV	Platform Huisvesting Vluchtelingen
PS	Provinciale Staten
RAVI	Raad voor de vastgoed informatievoorziening
RHS	Ruimtelijke Hoofdstructuur
ROVEM	Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Economie en Mobiliteit
RSA	Ruimtelijk Strategische Agenda
RSD	Rijn-Schelde Delta
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WILG	Wet Inrichting Landelijk gebied

# 1. Inleiding

## 1.1 Context

De provincie Zuid-Holland is een provincie die aan alle kanten gekenmerkt wordt door drukte. Het is een Randstadprovincie met aan de ene kant een hoge graad van verstedelijking en aan de andere kant landelijke gebieden onder meer in het Groene Hart. Mobiliteit drukt een stempel op de provincie. Naar verwachting zal dit stempel alleen maar groter worden. Ook is Zuid-Holland een provincie waarbinnen zich veel economische activiteit afspeelt. Zie alleen al de grote haven in Rotterdam. Daarnaast zijn er diverse kenniscentra. Met name Leiden, Delft en Rotterdam dragen met hun universiteiten hieraan bij. Kortom, een provincie met veel activiteit op een beperkte hoeveelheid ruimte.

De schaarste van de ruimte veroorzaakt 'strijd' tussen de ruimtevrugnende functies. Een goede afstemming hiervan is van groot belang voor de ontwikkeling van de ruimte in Zuid-Holland. Ruimtelijke ontwikkeling is van oudsher al een beleidsterrein waar provincies bijzonder actief zijn. De provincie Zuid-Holland is echter wat betreft haar ruimtelijk beleid in toenemende mate afhankelijk van andere actoren. En andere actoren zijn op hun beurt weer afhankelijk van de provincie. Deze wederzijdse afhankelijkheden komen tot uiting in recente ontwikkelingen als ontwikkelingsplanologie en integrale gebiedsontwikkeling. Ook hebben de afhankelijkheden tot gevolg dat de provincie meer en meer onderdeel uitmaakt van netwerken. Als onderdeel van een netwerk kan de provincie niet autonoom handelen. Zij moet samenwerken met haar omgeving. Dit besef leeft ook bij de commissaris van de koningin van de provincie Zuid-Holland, de heer Franssen: *"Beleid en planning moeten niet van bovenaf worden opgelegd, maar moeten het resultaat zijn van interactie tussen betrokken partijen. Dat past in de samenleving van vandaag: open concepten, waarbij gebruikers kiezen voor toepassingen op maat."*<sup>1</sup>

Ook binnen de bestuurskunde is hier aandacht voor. Al gedurende vele decennia is er aandacht voor de vorming van beleid in netwerken. In toenemende mate is ook aandacht voor hoe de overheid functioneert in de netwerksamenleving; hoe de overheid afhankelijk is geworden van andere actoren, onderdeel uitmaakt van netwerken. De overheid kan daarom niet meer autonoom handelen, maar moet samenwerken. Deze samenwerking in netwerken gebeurt soms ad hoc en/of informeel, maar vaak wordt deze samenwerking ook formeel vastgelegd. Samenwerkingsverbanden zijn het gevolg.

Het toenemend aantal samenwerkingsverbanden brengt de provincie Zuid-Holland ook bestuurlijk gezien in een drukke omgeving. Dit wordt ook wel aangeduid met de term bestuurlijke dichtheid. Deze bestuurlijke dichtheid is niet zonder gevolgen voor de provincie. De Commissaris van de Koningin (CdK) van Zuid-Holland benoemt de gevolgen van bestuurlijke dichtheid in de context van de Randstad in zijn nieuwjaarstoespraak: *"De Randstad heeft veel kwaliteiten. Maar het ontbreekt aan focus. We halen er niet uit wat er in zit. De samenhang tussen de verschillende kwaliteiten en potenties ontbreekt, en we slagen er niet in om die aan te brengen. Dat is vooral een gevolg van de vele bestuurslagen die zich met dezelfde vraagstukken bezighouden, waarbij de blik veelal is gericht op de eigen achterban. Op de schaal van de Randstad leidt dit tot impasses en besluiteloosheid."*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Franssen, 2006

<sup>2</sup> Franssen, 2006

In meer negatieve zin wordt hiervoor de term ‘bestuurlijke drukte’ gebruikt. Bestuurlijke drukte wordt verondersteld te leiden tot onhelderheid, besluiteloosheid en tekort aan slagvaardigheid. Deze veronderstelde gevolgen van bestuurlijke drukte leiden ertoe dat de noodzaak tot herbezinning op interbestuurlijke gremia steeds groter wordt. Het college van Gedeputeerde Staten spreekt in hun collegewerkprogramma van een herbezinning op hun deelname in bestuurlijke gremia. Een herbezinning heeft betrekking op wat je wilt en wat je kan in de samenwerking.

## **1.2 Probleemstelling**

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is één van de samenwerkingsverbanden waar Zuid-Holland in participeert. In het IPO zijn alle Nederlandse provincies verenigd. De provincies werken in dit verband samen op onderwerpen verspreid over veertien verschillende thema’s. Één van deze thema’s is ruimtelijke ontwikkeling en wonen (ROW).

De participatie in deze samenwerking brengt financiële en materiële kosten met zich mee. De provincie Zuid-Holland vraagt zich echter af of deze inzet wel in relatie staat tot de opbrengsten van de samenwerking. Er is daarom behoefte aan een overzicht van wie betrokken zijn bij de samenwerking in het IPO ROW. En daarnaast ook van de wijze waarop deze betrokkenheid zijn vorm heeft. Ook is behoefte aan meer inzicht in het proces van samenwerking en de tijd die er aan wordt besteed. Maar bovenal vraagt de provincie zich af of de huidige samenwerking wel strookt met wat de provincie uit de samenwerking wil halen. Bovendien is nog onduidelijk welke mogelijkheden en grenzen de samenwerking biedt om meer aan de ambitie van Zuid-Holland tegemoet te komen. Deze mogelijkheden en grenzen worden bepaald door kenmerken als onderlinge afhankelijkheden, besluitvorming, onderlinge verhoudingen etc.

Deze scriptie heeft daarom tot doel het strategisch belang inzichtelijk te maken van de samenwerking in het IPO ROW voor de provincie Zuid-Holland. Bovendien wordt beoogd enkele handvatten mee te geven om de toegevoegde waarde van de samenwerking te vergroten, binnen de huidige mogelijkheden en grenzen.

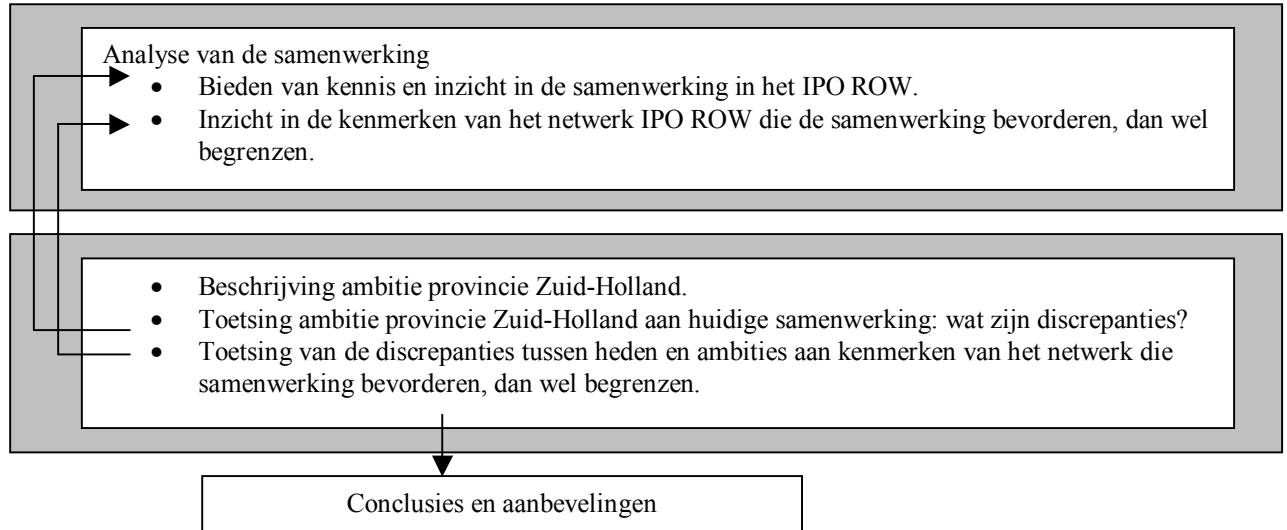
Voor het verkrijgen van meer inzicht in de huidige samenwerking in IPO ROW is het allereerst van belang om de zwaartepunten van de samenwerking te beschrijven. Hiertoe kan de samenwerking worden onderzocht als netwerk. Vanuit die analyse kunnen de kenmerken worden benoemd die de samenwerking bevorderen en begrenzen. Vervolgens kan de praktijk van samenwerking vergeleken worden met de doelen die de provincie heeft met de samenwerking en of de huidige inzet bij het belang past van de samenwerking. Duidelijk wordt allereerst in hoeverre de zwaartepunten in het IPO ROW passen bij het doel dat de provincie heeft met de samenwerking: strategische zwaartepunten. Daarnaast geven de bevorderende en begrenzende kenmerken richting aan de aanbevelingen die moeten leiden tot meer strategische inzet van het IPO ROW voor Zuid-Holland.

Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

*Waar liggen de organisatorische, bestuurlijke en inhoudelijke zwaartepunten van het IPO ROW en hoe passen deze bij de strategische zwaartepunten en feitelijke activiteiten van de provincie Zuid-Holland?*

Op basis van de analyse van de samenwerking worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het 'wat' en 'hoe' van de samenwerking. Deze aanbevelingen vormen de basis voor de strategie die de provincie Zuid-Holland vervolgens kan ontwikkelen.

Dit proces ziet er in een schema als volgt uit.



### 1.3 Opbouw van de scriptie

Na de inleiding wordt allereerst de achterliggende theorie uiteen gezet. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar netwerktheorie. Daarnaast is er aandacht voor transactiekosten en succesfactoren in samenwerking. Vanuit de theorie wordt een analysemodel opgesteld. In dit model spelen de begrippen actoren, relaties, belangen, afhankelijkheden en complexiteit een centrale rol.

In het hoofdstuk methodologie zal allereerst de hoofdvraag uitgesplitst worden in deelvragen. Daarnaast wordt beschreven op welke manier de benodigde informatie zal worden verkregen.

Vervolgens wordt het IPO ROW als netwerk geanalyseerd. Dit betekent dat het IPO ROW wordt geanalyseerd volgens het netwerkmodel. De begrippen actoren, afhankelijkheden, bronnen etc. worden toegepast op het IPO ROW. Ook worden de onderwerpen die in het netwerk IPO ROW aan de orde komen geanalyseerd. Daartoe zal worden onderzocht welke onderwerpen in de laatste jaren geagendeerd stonden voor de vergaderingen. Er wordt gekeken naar de frequentie en het type onderwerp. Onderzocht wordt ook of er verschuivingen zijn waar te nemen in het type onderwerp dat wordt geagendeerd.

In hoofdstuk vijf gaat de aandacht uit naar het belang van de samenwerking in het IPO ROW voor de provincie Zuid-Holland. Allereerst wordt de ambitie van de provincie beschreven: wat wil de provincie Zuid-Holland bereiken in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden en welke rol zij in deze verbanden wil spelen? Hierbij wordt gekeken naar wat er in bestuurlijk vastgestelde documenten is te vinden, maar ook naar de mening van de provinciale medewerkers die betrokken zijn bij het IPO ROW. Beschreven wordt welke onderwerpen, die in het

IPO ROW aan de orde komen, door de medewerkers echt belangrijk worden gevonden. Ook worden hun standpunten over belang, effectiviteit en toegevoegde waarde van het IPO ROW meegenomen.

Op het moment dat de ambitie van de provincie Zuid-Holland is beschreven richt de focus zich op de wijze waarop de provincie Zuid-Holland is vertegenwoordigd in het netwerk IPO ROW. Daarnaast zal hierin het proces van voorbereiding worden meegenomen. De wijze van voorbereiding is namelijk van belang voor de hoogte van de transactiekosten. Aan het einde van hoofdstuk vijf komen nog twee belangrijke items aan bod. Allereerst de vergelijking van de ambitie van PZH met de huidige praktijk van samenwerking. Hierbij worden de transactiekosten, belang, effectiviteit en toegevoegde waarde van de samenwerking met elkaar geconfronteerd. Hieruit komt naar voren wat de discrepanties zijn tussen de ambities en de huidige samenwerking. Dan worden deze discrepanties vergeleken met de mogelijkheden en grenzen van IPO ROW samenwerking, zoals deze uit de netwerkanalyse naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk zes vormt het slothoofdstuk. In dit hoofdstuk zal allereerst een samenvatting en een overzicht van de belangrijkste conclusies worden gegeven. Daarmee zal tevens de hoofdvraag worden beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen gegeven voor de praktijk. Enerzijds aanbevelingen aan de provincie Zuid-Holland, maar anderzijds ook aan het IPO als geheel.

#### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

De bestuurlijke drukte in de Randstad staat al enige tijd op de politieke agenda. In 2005 werd dit door de Holland Acht nog eens onder de aandacht gebracht.<sup>3</sup> In de discussie over de bestuurlijke drukte in de Randstad wordt tevens gekeken naar het middenbestuur. Zo heeft minister Remkes een discussienotitie over het middenbestuur<sup>4</sup> uitgebracht waarin verschillende bestuurlijke scenario's worden voorgesteld. Het is aan het volgende kabinet om het vervolg op de discussie vorm te geven. Deze discussie is dus nog zeker niet ten einde.

In de discussies over bestuurlijke drukte wordt verondersteld dat minder bestuurlijke drukte leidt tot beter bestuur. Herbezinning op interbestuurlijke samenwerkingsverbanden kan vermindering van het aantal verbanden tot gevolg hebben. Het kan daarnaast ook leiden tot verbetering van de blijvende samenwerkingsverbanden. Een kritische blik op de praktijk van de samenwerking kan leiden tot verbetering ervan. Effectieve en efficiënte samenwerking komt niet alleen ten goede aan de provincies als bestuur, maar zeker ook aan de ruimtelijke, economische, maatschappelijke etc. ontwikkelingen in de provincies.

Mijn onderzoek richt zich alleen op de provincie Zuid-Holland en het IPO ROW. Dergelijke onderzoeken zouden echter ook voor andere samenwerkingsverbanden, overheidsorganen en onderwerpen zeer nuttig zijn.

---

<sup>3</sup> Holland Acht, 2005

<sup>4</sup> minister Remkes, 2006

## 2. Theoretisch kader

De theorie vormt het kader waarmee de werkelijkheid wordt geanalyseerd. In dit theoretisch kader ligt het zwaartepunt bij de netwerktheorie. Ter inleiding daarop zal eerst kort uiteen gezet worden waarom deze theorie voor de huidige samenleving van belang is. Na de uiteenzetting van de netwerktheorie en haar verschillende onderdelen worden tenslotte nog enkele noties over samenwerking en transactiekosten benoemd.

### 2.1 Netwerksamenleving

De maatschappij waarin we leven noemen we de samenleving. Een samenleving is een groep van individuen die samen een halfgesloten systeem vormen waarin de meeste interacties bestaan tussen andere leden van die groep. Van oudsher waren samenlevingen gebonden aan een bepaald grondgebied. De verdeling van de wereld in staten is daar het bewijs van. Deze gebondenheid van samenlevingen aan geografische omstandigheden is echter aan het veranderen.

Een samenleving staat niet stil, maar verandert continu. Ook onze samenleving verandert. De opkomst van de ICT heeft grote gevolgen gehad voor de informatie- en communicatiemogelijkheden. Bedrijven en individuen hebben de mogelijkheid om los van ruimte en tijd te organiseren en te communiceren. Economische en sociale relaties globaliseren. Nieuwe samenlevingen ontstaan, niet langer gebaseerd op een gedeeld grondgebied, maar op bijvoorbeeld een gedeelde identiteit. Castells beschrijft deze ontwikkeling: als gevolg van veranderde economische en sociale relaties heeft een herdefinitie plaats gevonden van de begrippen tijd en ruimte: *timeless time* en *space of flows*. De samenleving die eerst gebonden was aan tijd en ruimte is nu steeds meer een samenleving gebaseerd op netwerken: de netwerksamenleving.<sup>5</sup>

Naast de vorming van netwerken is door processen van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering er ook sprake van toenemende fragmentatie in de samenleving. Ook besluitvormingsmacht is in de netwerksamenleving gefragmenteerd en verdeeld over een groot aantal kleine besluitvormers. Deze fragmentatie leidt ertoe dat er steeds minder sprake is van daadwerkelijke besluitvormingsmacht. De actoren met delen van besluitvormingsmacht beschikken over beperkte bronnen en worden beïnvloed door beslissingen van anderen. Besluitvormers zijn daarom wederzijds afhankelijk. Deze wederzijdse afhankelijkheid leidt tot horizontale relaties en dus weer tot de vorming van netwerken. *As a consequence of this paradoxical development of increasing fragmentation on the one hand and growing dependency on the other, society increasingly consists of a web of networks. We live in a network society.*<sup>6</sup>

De veranderingen in de samenleving hebben ook gevolgen voor de positie van de overheid, de wijze waarop beleid tot stand komt en de instrumenten die toegepast worden: *Horizontal relations replace loyalties and authoritative relations: there is a transformation from an authoritative to a negotiating society. Government can no longer rely automatically on the support of companies, citizens or other (levels of) governments for their policies.*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Castells, 2002: 5

<sup>6</sup> Castells, 2002: 14 en 19

<sup>7</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 5

*There is a shift in the use of instruments. There is less emphasis on unilateral legal instruments such as legislation and regulation. More frequently, instruments that leave room for consultation and cooperation, such as subsidies, covenants and contracts, are chosen.*<sup>8</sup>

Relaties zijn gehorizontaliseerd. Echter de verticale relaties zijn niet zonder meer verdwenen. De huidige samenleving wordt daarom gekenmerkt door een ingewikkeld samenspel van verticale en horizontale relaties op elk niveau. De overheid wordt daarom nog steeds gekenmerkt door hiërarchische relaties, maar is op alle niveaus meer afhankelijk geworden van andere actoren met delen van besluitvormingsmacht. Beleid komt daardoor steeds minder alleen centraal en autonoom tot stand, maar meer ook decentraal en in samenwerking met anderen.

In de bestuurskundige literatuur is al sinds de jaren 70 aandacht voor netwerken. Meer en meer wordt de totstandkoming van beleid beschreven in termen van netwerken. De term beleidsnetwerk wordt geboren. Beleidsnetwerken kunnen als volgt worden omschreven: netwerken van actoren waarin beleid tot stand komt.<sup>9</sup>

## **2.2 Netwerken**

Als gevolg van de veranderde relaties en toegenomen fragmentatie in de netwerksamenleving is de positie van de overheid veranderd. De overheid werkt samen en maakt daardoor onderdeel uit van netwerken. De deelname van de overheid in deze netwerken kan geanalyseerd worden door middel van een model gebaseerd op bestuurskundige literatuur over netwerken. Dit model zal allereerst bestaan uit een theoretische benadering van het netwerk en de daarbij relevante begrippen. Het tweede deel zal bestaan uit een analysemodel waarin de stappen uiteen worden gezet die nodig zijn om tot een goede analyse van het netwerk te komen.

### *2.2.1 Vorming van netwerken.*

De manier waarop een netwerk tot stand komt kan als volgt worden beschreven: *een beleidsveld neemt de structuur aan van een netwerk, indien de actoren op een veld niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen.*<sup>10</sup> Netwerken ontstaan dus allereerst doordat actoren bepaalde doelen willen bereiken en voor die doelen afhankelijk zijn van andere actoren. En aan de andere kant doordat de actoren op basis van die afhankelijkheid bepaalde relatiepatronen tot stand brengen. Actoren zijn analytisch te onderscheiden eenheden, waarvan het belangrijkste kenmerk is dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen.<sup>11</sup> Een actor kan een individu zijn, maar ook een groep of organisatie.

De basis van netwerken wordt gevormd door wederzijdse afhankelijkheden. Door deze wederzijdse afhankelijkheden ontstaan interactiepatronen rond beleidsproblemen en clusters of means between actors. Daarnaast ontwikkelen zich bepaalde regels. Deze regels bepalen het gedrag van de actoren en hebben dus ook weer invloed op de interacties tussen de actoren. Het netwerk dat hierdoor ontstaat vormt de context waarbinnen actoren zich strategisch gedragen en ook andere zich strategisch gedragende actoren ontmoeten.

---

<sup>8</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 5

<sup>9</sup> Klijn, 1996: 16

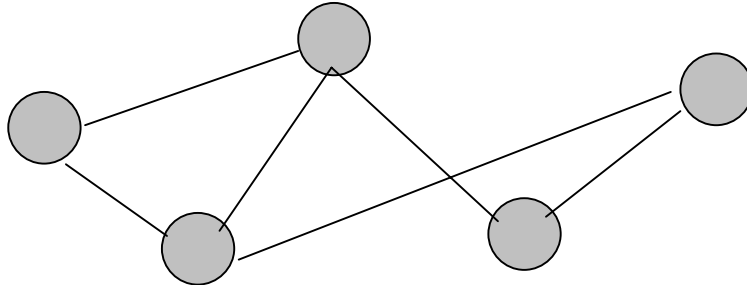
<sup>10</sup> Teisman, 1992: 49

<sup>11</sup> Klijn & Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 39



### 2.2.2 Structuur van netwerken

Wanneer we de structuur van netwerken gaan bekijken zijn er een aantal kenmerken karakteristiek. De belangrijkste is de horizontaliteit. In een netwerksamenleving zijn bronnen over verschillende actoren verspreid en elke actor is om de eigen doelen of belangen te realiseren afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Een netwerk kan worden weergegeven door middel van een grafische voorstelling van knooppunten en relaties.



De knooppunten in dit schema zijn de betrokken actoren in het proces. De lijnen zijn de onderlinge relaties die bestaan uit wederzijdse afhankelijkheden. Omdat de actoren samenwerken op basis van wederzijdse afhankelijkheid is er geen actor die aan het hoofd staat van het netwerk. Wel kan er sprake zijn van ongelijke posities en/of asymmetrische afhankelijkheden.

### 2.2.3 Afhankelijkheden

Afhankelijkheden vormen de basis voor de vorming van netwerken. Afhankelijkheid betekent dat de actoren op elkaar zijn aangewezen om de middelen te verkrijgen die ze nodig hebben om hun doelen te verwezenlijken. Middelen en hulpbronnen die zorgen voor onderlinge afhankelijkheden zijn onder andere: financiële middelen, productiebronnen, competenties, kennis en legitimiteit:

Tabel 1: typen hulpbronnen van provincies

Type bron	Uitleg en/of voorbeelden
• Financiële bronnen	De beschikking over bepaalde geldstromen
• Productiebronnen	Landbezit, bouwbezit etc.
• Competenties	De formele/juridische autoriteit voor het nemen van bepaalde besluiten
• Kennis	Deskundigheid op een bepaald gebied
• Legitimiteit	Politieke legitimiteit, steun van uitvoeringsorganisaties, steun vanuit de samenleving.

### 2.2.4 Belangen

Netwerken bestaan doordat alle actoren een bepaald belang hebben bij de samenwerking met de andere actoren in het netwerk. Het realiseren van eigen belangen en doelen is leidend motief in het handelen van actoren.<sup>12</sup> De afzonderlijke belangen van de actoren in een netwerk kunnen soms ver uiteen lopen. Om die reden is niet altijd bij netwerken een gezamenlijk belang aan te wijzen. Het ontbreken van een gezamenlijk belang kan problemen in de samenwerking veroorzaken.

<sup>12</sup> Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 41

### 2.2.5 Percepties

Bij het verklaren van het handelen van actoren spelen percepties een grote rol. Percepties zijn beelden van de werkelijkheid. Elke actor heeft zijn eigen perceptie van de werkelijkheid. Er bestaat immers geen objectieve werkelijkheid. Elke actor construeert zijn eigen werkelijkheid en heeft daarom zijn eigen perceptie van het op te lossen individueel en/of gezamenlijk probleem. Percepties zijn belangrijk omdat zij mede de doelen en middelen bepalen die een organisatie toepast.<sup>13</sup>

Daarnaast zijn percepties belangrijk bij het formuleren van het gezamenlijk belang. Wanneer de percepties ver uiteen lopen kan het heel moeilijk blijken om een gezamenlijk belang te formuleren waar iedereen achter staat.<sup>14</sup>

### 2.2.6 Relaties, interacties

Omdat de actoren afhankelijkheden zijn van elkaars bronnen ontstaan relaties.<sup>15</sup> Door de relaties ontstaan interacties. Deze interacties kunnen formeel zijn, maar ook informeel. Actoren hebben formeel contact door bijvoorbeeld een georganiseerde vergadering. Informele interactie kan telefonisch contact zijn tussen twee of meerdere actoren onderling. Naast formeel en informeel is de frequentie van de interacties belangrijk en de variëteit. Bij variëteit gaat het om de verscheidenheid van de interacties afzonderlijk en van het netwerk als geheel. De mate van interactie geeft aan welke partijen de centrale actoren in de samenwerking vormen.

### 2.2.7 Regels

De relatiepatronen brengen regels voort. Deze regels bepalen op hun beurt de toekomstige interacties. De interacties beïnvloeden de vorming van institutionele factoren. Regels die gevormd worden kunnen van toepassing zijn op de toegang tot het netwerk, maar ook op de wijze waarop de actoren met elkaar interacties hebben.<sup>16</sup> Deze formele en informele regels vormen de institutionele context waarbinnen het netwerk en de actoren van dat netwerk functioneren. Het analyseren van de informele context is een stuk moeilijker en complexer dan van de formele context, omdat de informele context tijdens het besluitvormingsproces kan veranderen en niet vast ligt in geschreven regels.

### 2.2.8 Complexiteit

In verband met netwerken wordt vaak gesproken over complexiteit. Het begrip complexiteit kan worden gezien als synoniem voor moeilijk. Echter wanneer we spreken over de complexiteit van het systeem dan kan dit worden gedefinieerd als: *een functie van het aantal en de variëteit van zowel de elementen als de relaties. Hoe meer en hoe meer verschillend, hoe hoger de complexiteit.*<sup>17</sup>

Complexiteit is geen 'lineair' begrip op een eendimensionaal continuüm. Multi level complexiteit bestaat uit een horizontale en verticale koppeling van verschillende subcomplexiteiten die onderling fundamenteel kunnen verschillen. In de publieke sector is sprake van gekoppelde verschillende complexiteiten. Horizontale koppelingen zijn bijvoorbeeld interdepartementaal en verticale koppelingen zijn bijvoorbeeld tussen Rijk,

---

<sup>13</sup> Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 41

<sup>14</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 32

<sup>15</sup> Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 40,41

<sup>16</sup> Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 41

<sup>17</sup> Kickert, 1991: 19

provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties etc. De actoren in een netwerk hebben dus niet alleen eigen doelen, belangen en posities, maar zijn ook te verdisconteren naar de eigen verschillende complexiteiten en hoe deze horizontaal en verticaal aan elkaar zijn gerelateerd. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op cultuur, doelen, waarden, referentiekaders, structuur, de interne organisatie van de actoren, op dynamiek, duur en fasering van beleidsprocessen binnen de diverse organisaties.<sup>18</sup>

Niet alleen interdepartementaal kan sprake zijn van horizontale complexiteit. Ook interprovinciaal kan dit het geval zijn. De vele ambtelijke delen van de overheid - de bureaus - hebben hun eigen taakveld, eigen opvattingen, eigen doelen en belangen. Vandaar dat besluitvorming geen mono-rationeel proces is, maar een onderhandelingsproces tussen vele actoren met verschillende posities en belangen.

Daarnaast is het mogelijk binnen het begrip complexiteit onderscheid te maken naar organisatorische en inhoudelijke complexiteit. De organisatorische complexiteit heeft te maken met de veelheid van betrokken actoren. De complexiteit neemt toe naarmate het aantal actoren toeneemt. Ook bij ruimtelijke ontwikkeling zijn vaak veel actoren betrokken. Een groot aantal betrokken actoren heeft vooral gevolgen voor de complexiteit van de organisatieopgave. Dit wordt verder organisatorische complexiteit genoemd.

De inhoudelijke complexiteit wordt bepaald door de complexe ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, waarmee de actoren geconfronteerd worden. Inhoudelijke complexiteit heeft betrekking op de vele inhoudelijke aspecten van een te ontwikkelen gebied. Vaak betreft het een integrale ontwikkeling van een gebied waarbinnen meerdere functies moeten worden gerealiseerd. Ruimtelijke projecten zijn vanwege dit integrale karakter ondeelbaar en daardoor als project vaak complex. Deze complexiteit heeft tot gevolg dat een publieke of private partij niet in staat is alleen het project te realiseren. Een ander gevolg van de inhoudelijke complexiteit is dat de individuele belangen van de actoren vaak niet samenkomen in één overkoepelend gemeenschappelijk doel. Om het uiteindelijke project te realiseren is het noodzakelijk om door middel van overleg en onderhandelen tot compromissen te komen. Hoe meer verschillende belangen, hoe meer compromissen zijn er nodig. En hoe verder de belangen uit elkaar liggen, hoe moeilijker het is om überhaupt tot een compromis te komen. De inhoudelijke complexiteit heeft daarom gevolgen voor de samenwerkingsopgave van het proces. Deze complexiteit geldt voor locatiegebonden ontwikkelingen, maar ook voor het ruimtelijk beleid als geheel. Heel veel specifieke wetgeving heeft ook een ruimtelijke weerslag. Bovendien hebben de betrokken actoren vaak verschillende percepties over het te ontwikkelen ruimtelijk beleid. Dit maakt de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid een complexe opgave. Hoe meer verschillen in de percepties, hoe hoger de complexiteit.

Door de vele actoren, interactie, belangen en informatie die door elkaar stromen, is het gemakkelijk het overzicht te verliezen. Deze complexiteit is principieel verbonden met de interacties tussen (grote) groepen actoren. Dit maakt coördinatie moeilijk. Een ander gevolg van complexiteit is een stijging van de interactiekosten. De mate van complexiteit lijkt dus van invloed te zijn op de samenwerking tussen partijen bij ruimtelijke ontwikkeling.

---

<sup>18</sup> Kickert, 1991: 22

### 2.2.9 *Beleids spelen en arena's*

Binnen netwerken kan sprake zijn van beleidsspelen (policygames).

*A policy game: a series of interactions between actors concerning certain policy issues. Not all actors of the network are involved in these policy games. Only those whose interests are directly affected will participate. The actors positions in the individual policy games are determined by their place in the network and their strategic behaviour in the game.*<sup>19</sup>

Beleids spelen zijn om twee redenen complex. Allereerst omdat ze uit veel verschillende spelers bestaan die onvoorspelbare strategische keuzes maken. Ten tweede omdat spelers vaak gelijktijdig betrokken zijn in verschillende arena's. Een beleidsspel is daarom weer te geven als een serie van besluiten genomen in verschillende arena's.

Een arena is een ontmoetingsplek voor verschillende actoren uit het netwerk. In de arena worden besluiten genomen over gezamenlijke problemen. Deze problemen kunnen komen uit één beleidsspel, maar ook uit meerdere. De arena is de plaats of het veld waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun percepties van het probleem, de mogelijke oplossingen en elkaars strategieën (Koppenjan/Klijn 2003: 50). Een actor is meestal niet in alle arena's actief en weet dus niet wat zich in de andere arena's afspeelt. Met andere woorden, wanneer er veel verschillende arena's bestaan, is er sprake van fragmentatie van besluitvorming.

## 2.3 **Samenwerking**

### 2.3.1 *Instrument of doel*

Beleid in beleidsnetwerken komt tot stand door samenwerking. Aan de keuze om samen te werken ligt een bepaalde individuele doelstelling ten grondslag. Samenwerking kan worden beschreven als een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt.<sup>20</sup> Samenwerking kan dus een middel zijn om een bepaald gemeenschappelijk doel te bereiken, maar samenwerking wordt ook wel eens omschreven als een doel op zich.<sup>21</sup>

Als het doel slechts samenwerking op zich is, dan is het doel helder. De middelen die dan nodig zijn om het doel te bereiken zijn de vergaderingen, informele contacten, goede ondersteuning van de onderlinge communicatie etc. Wanneer de samenwerking het middel is om een bepaald doel te bereiken, dan is het belangrijk om voorafgaand aan de samenwerking een helder beeld hebben welke doelen met de samenwerking beoogd worden te behalen. Doelen kunnen zijn: kennisuitwisseling op een bepaald niveau, lobby op bepaalde onderwerpen, defensief reageren op het Rijk, samenwerken met het Rijk, etc.

### 2.3.2 *Voor- en nadelen*

Tegenover samenwerking kan het begrip autonoom handelen worden gesteld. Autonoom handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming opereren op basis van individueel bepaalde

---

<sup>19</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 10

<sup>20</sup> Pröpfer, 2000: 3

<sup>21</sup> Teisman, 1995: 80,81

doelstellingen.<sup>22</sup> Pröpper beschrijft de keuze tussen samenwerking en autonoom handelen als een dilemma. Hij heeft mogelijke voor- en nadelen van samenwerking ten opzichte van autonoom handelen in een schema gezet:

Tabel 2: Mogelijke voor en nadelen van samenwerking

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Slagvaardigheid	Verlies aan snelheid van: 'iedereen wacht op iedereen'
Leren van elkaar	Verlies aan leren via 'individueel pionieren'
Activeren passieve actoren	Verbeteringen afhankelijk van de zwakste schakel
Actief beleid door gemeenschappelijke aanpak	Verlies aan systeemintegratie
Identiteit	Verlies aan autonomie
Verantwoordelijkheid	Verantwoordelijk voor totaal: voor het handelen van andere organisaties en voor consequenties van eigen handelen voor andere organisaties. Verantwoordelijkheid voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties
Conflicten	Tegengaan wederzijdse hinder en belemmeringen. Nadelen van conflicten, die in iedere samenwerking ontstaan
Conflict als motor voor verbetering	Nadelen van het onderdrukken van conflicten ten behoeve van harmonie ('groepsdenken')
Efficiëntie	Communicatie-, coördinatie- en transactiekosten

De optimale mengvorm tussen samenwerking en autonoom handelen zou de slagvaardigheid van het netwerk als geheel bepalen. Er is echter nog geen theorie over de manier waarop het optimum bepaald kan worden. De effectiviteit van het netwerk als geheel is dus met de nu beschikbare theorie niet te bepalen. Echter wanneer een waardeoordeel wordt verbonden aan de voor- en nadelen, dan kan dit schema wel een kader vormen voor evaluatie van de samenwerking.

Ook in de economische literatuur wordt aandacht besteedt aan de voor en nadelen van samenwerking. Er is vooral gezocht naar succes- en faalfactoren van samenwerking. Het kennen van deze factoren maakt het immers mogelijk om productieve samenwerking te stimuleren. Allereerst is bedrijfscultuur belangrijk. Als bedrijfsculturen met elkaar overeenkomen dan vergroot dit de kans op een succesvol samenwerkingsverband. Daarnaast is het belangrijk dat het samenwerkingsverband zelf stabiel is. Een samenwerkingsverband is stabiel naarmate de betrokken partners minder free-riders gedrag vertonen. Ook moet het verband duurzaam zijn. Dit houdt in dat de betrokken actoren duurzame relaties opbouwen. Vanzelfsprekend is onderling vertrouwen ook belangrijk. Daarnaast is samenwerking succesvoller als de samenwerking intensief is. Dit stimuleert namelijk het ontstaan van grotere wederzijdse afhankelijkheid. Verder stimuleren grote voordelen van het samenwerkingsverband het succes van de samenwerking. Tenslotte dient informatie zo transparant mogelijk te zijn. De partijen moeten van elkaar weten wat zij willen en kunnen met de samenwerking.<sup>23</sup> De economische literatuur benadrukt dus vooral hoe goede onderlinge verhoudingen (vertrouwen, transparantie, duurzaamheid,

<sup>22</sup> Pröpper, 2000: 3

<sup>23</sup> Baarsma, Beemsterboer en de Nooij, 2003: 11-14

stabiliteit) de samenwerking succesvoller maken. Goede onderlinge verhoudingen worden gestimuleerd door overeenkomsten in bedrijfscultuur, intensieve samenwerking en grote voordelen van de samenwerking.

### 2.3.3 *Interprovinciale samenwerking, bevorderende en begrenzendende kenmerken*

Herweijer<sup>24</sup> is een auteur die aandacht heeft besteed aan de mogelijkheden en grenzen van interprovinciale samenwerking. Ook hij concludeerde dat er geen uitgewerkte bestuurskundige theorie voorhanden was ten aanzien van de mogelijkheden en grenzen van samenwerking tussen provincies. Door inductieve benadering heeft hij getracht tot een aantal handvatten te komen om interprovinciale samenwerking te analyseren. Deze handvatten bestaan uit een aantal bevorderende kenmerken voor succesvolle samenwerking. Deze bevorderende kenmerken worden bepaald door de positie van het middenbestuur, de onderlinge verhoudingen en ervaringen uit de praktijk (met name door de evaluatie van het samenwerkingsverband Noord Nederland, SNN). De eensgezindheid van interprovinciale samenwerking wordt bevorderd wanneer:

- o De samenwerkende overheden zich benadeeld voelen ten opzichte van andere overheden;
- o hogere overheden taken willen decentraliseren naar een interprovinciale schaal; en
- o de betrokken bestuurders een realistisch beeld hebben van elkaars belangen en van de beperkingen van besluitvorming bij unanimiteit.

De eerste twee kenmerken die Herweijer noemt hebben betrekking op het gedeeld belang: afhankelijkheden uit de netwerkanalyse. Het derde kenmerk heeft te maken met de onderlinge verhouding. Vanuit de netwerktheorie zijn nog meer bevorderende kenmerken te benoemen. Het is namelijk bevorderend voor de samenwerking wanneer de deelnemers een duidelijk beeld hebben van het doel van de samenwerking; wat men gezamenlijk wenst te bereiken. Daarnaast kunnen positieve percepties de samenwerking bevorderen. Actieve en positieve deelnemers verhogen over het algemeen de effectiviteit van de samenwerking. Ook is het goed voor de samenwerking als de hulpbronnen goed tegen elkaar opwegen en geen scheve afhankelijkheden veroorzaken. Tenslotte zijn de begrippen organisatorische complexiteit en inhoudelijke complexiteit van groot belang. Hoe lager de complexiteit, hoe beter dit is voor de samenwerking. De organisatorische complexiteit wordt bepaald door het aantal en de variëteit van de deelnemende actoren en het aantal deelarena's. De inhoudelijke complexiteit wordt bepaald door de onderwerpen die worden geagendeerd in de samenwerking en de mate waarin de percepties van de actoren uiteen lopen. Omgekeerd kunnen de meer negatieve varianten van deze kenmerken de samenwerking juist begrenzen.

### 2.3.4 *Transactiekosten*

Coördinatie gaat gepaard met kosten. Deze kosten kunnen in beeld worden gebracht door middel van het begrip transactiekosten. Dit is van oorsprong een sterk economisch begrip, maar meer en meer wordt het begrip ook toegepast op de publieke sector. In de economie is een transactie een ander woord voor het economische begrip 'ruil': een tweezijdige overdracht van eigendomsrechten. Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer moeten worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een dergelijke ruil.<sup>25</sup> Het begrip 'kosten' betekent meer dan alleen geld: *Het kan ook gaan om tijd, moeite en energie die je ergens in moet steken*

---

<sup>24</sup> Herweijer in Van Dam e.a. 1996: 67-89

<sup>25</sup> Hazeu, 2000: 9

*om een ander voor je standpunt te winnen, en die je dus niet aan andere zaken kan besteden.*<sup>26</sup> Bij interbestuurlijke samenwerking verwijst het begrip transactiekosten naar de kosten die gemaakt moeten worden om te komen tot afstemming. Bij kosten gaat het dan niet alleen om financiële middelen, maar ook om transactiekosten die uit zijn te drukken in zaken als tijd, aantal vergaderingen, aantal benodigde annotaties per vergadering, etc.

Het begrip transactiekosten wordt ook gebruikt in institutionele theorieën. De aanhangers van de economische variant van het institutionalisme gebruiken het begrip transactiekosten om het ontstaan van een institutie te verklaren: *The development of a particular organizational form can be explained as the result of an effort to reduce transaction costs of undertaking the same activity without such an institution.*<sup>27</sup> Volgens de rationalisten is samenwerking (in een institutionele vorm) volledig gebaseerd op een rationele kostenafweging. Vanuit deze variant is de hoogte van de transactiekosten dan ook een goede basis om juist wel samen te werken (verlaging van de transactiekosten door snelle en goede gezamenlijke aanpak) of juist niet samen te werken (verhoging van de samenwerking door logge bureaucratische gezamenlijke aanpak).

Vertaald naar de praktijk van het openbaar bestuur kan het begrip transactiekosten twee functies vervullen. De eerste doet zich voor bij het aangaan van duurzame samenwerking. De hoogte van de transactiekosten kan van invloed zijn op het wel/of niet deelnemen in een samenwerkingsverband. Daarnaast bepaalt de hoogte van de transactiekosten de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd. De hoogte van de transactiekosten wordt dus meegenomen in het keuzeprocess. De tweede functie van het gebruik van het begrip transactiekosten heeft te maken met evaluatie van samenwerking. Bij zo'n evaluatie kan in beeld worden gebracht wat de samenwerking kost en opbrengt. Als de opbrengsten niet in verhouding staan tot de kosten, dan is de huidige samenwerking niet rendabel en moet veranderen. De kosten van de samenwerking zijn de materiele en personele inzet. De opbrengst van de samenwerking kan worden geanalyseerd door middel van een netwerkanalyse. De opbrengsten van interbestuurlijke samenwerking zijn vaak niet in geld uit te drukken. Daarom kan niet bepaald worden of de opbrengst hoger is dan de kosten. De opbrengst van de samenwerking is afhankelijk van de waarde die bestuurders eraan hechten. Of de transactiekosten hoog of laag zijn is dus een politieke afweging. Een overzicht van de transactiekosten zorgt ervoor dat deze afweging niet alleen op beeldvorming, maar ook op basis van getalsmatige metingen kan worden gemaakt.

Overigens, hoe hoger de transactiekosten die al gemaakt zijn, hoe minder aantrekkelijk het wordt om de samenwerking te beëindigen. Dit zou immers definitief verlies betekenen van de eerder gemaakte kosten. Dus hoe hoger de bij de start van de samenwerking gemaakte kosten, hoe terughoudender de partners in de samenwerking zullen zijn bij de mogelijkheid om het samenwerkingsverband op te heffen. Daarnaast is van belang hoe specifiek de gemaakte kosten zijn: *Incentives for trading weaken as transactions become progressively more idiosyncratic.*<sup>28</sup> Wanneer de samenwerking specialisatie heeft gevraagd van medewerkers en deze specialisatie is niet inzetbaar voor andere doeleinden, dan gaat er veel inzet verloren wanneer de samenwerking wordt beëindigd. In economische zin maakt dit de markt inflexibel. Ook in bestuurlijke zin is de verwachting dat naarmate de transactiekosten van het opzetten van samenwerkingsverbanden hoger en specifiek zijn, des te minder verschuivingen zich zullen voordoen in de bestaande samenwerkingsverbanden.

---

<sup>26</sup> Hazeu, 2000: 25,26

<sup>27</sup> Hall en Taylor, 1996: 11

<sup>28</sup> Williamson, 1996: 184

## 2.4 Analysemodel

De theorie over de vorming, de structuur en de onderdelen van netwerken vormt het model waardoor naar een samenwerkingsverband kan worden gekeken. Om de hanteerbaarheid van het model als instrument van analyse te vergroten, wordt de theorie vertaald naar een analysemodel waarin concrete stappen te onderscheiden zijn. Hierbij is van belang groot in het oog te houden welke onderdelen van het netwerk van essentieel belang zijn om tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen. Er zullen dus keuzes gemaakt worden over wat wel en niet noodzakelijk is om te weten.

### 2.4.1 Inleiding

Om de samenwerking volgens de netwerkbenadering te beschrijven kan gebruik worden gemaakt van drie verschillende instrumenten:

- Actorenanalyse
- Spelanalyse
- Netwerkanalyse

De drie instrumenten hoeven niet gelijktijdig te worden uitgevoerd, maar bouwen wel gedeeltelijk op elkaar voort. De actorenanalyse gaat in op wie de belangrijke actoren zijn, de percepties die zij hebben, en wat hun positie is ten opzichte van de probleemsituatie. De spelanalyse focust op twee aspecten. Allereerst de arena's waar partijen de relevante beslissingen maken over het probleem en de gerelateerde oplossing. Ten tweede de analyse van de stagnatie die kan optreden tijdens het spel. De netwerkanalyse tenslotte is een inventarisatie van de interactiepatronen tussen actoren en een analyse van de regels in het netwerk. Beide bepalen de relaties tussen actoren.<sup>29</sup>

Elk van de drie analyses is onder te verdelen in een aantal stappen. Koppenjan en Klijn beschrijven in totaal zeven stappen waarin verschillende vragen beantwoord moeten worden. Voor de netwerkanalyse IPO ROW zijn sommige analysestappen zeer relevant en andere minder. Zo is veel aandacht voor de onderlinge afhankelijkheden en veel minder voor de regels van het netwerk. Het is daarom niet de opzet om in de analyse alle mogelijke analysestappen te volgen. Om die reden wordt hier al een selectie gemaakt van nodige stappen en vragen. Het analysemodel ziet er voor deze scriptie dan als volgt uit:

### 2.4.2 Probleemformulering

Het startpunt van de analyse is de formulering van het probleem. De probleemformulering geeft aan wat de inhoudelijke focus is. Door de probleemformulering uit te werken wordt duidelijk wat inhoudelijk aan de basis van de samenwerking ligt.

Een probleem is een discrepantie tussen een huidige en een gewenste situatie. Een netwerk kan tot doel hebben deze discrepantie te verhelpen. Het is dus zaak om allereerst de huidige of verwachte situatie te beschrijven. Voor een volledige beschrijving hiervan wordt ook aandacht besteedt aan de oorzaken en de consequenties van die situatie. Vervolgens zal er een beeld zijn van de gewenste situatie. Dit beeld van de gewenste situatie vormt het doel van het netwerk. Om de gewenste situatie te bereiken zullen een aantal oplossingen en/of beleidsalternatieven worden nagestreefd. Een beschrijving hiervan geeft aan waar de samenwerking zich nu concreet op richt.

---

<sup>29</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 135-151



Vragen die richting en structuur geven aan de analyse van het probleem zijn:

- Hoe ziet de huidige of verwachte situatie eruit?
- Welke (ongewenste) consequenties komen daaruit voort?
- Wat worden als de oorzaken van deze situatie gezien?
- Wat is de gewenste situatie die door de samenwerking wordt nagestreefd?
- Welke doelen en criteria vormen de fundering hiervoor?
- Welke oplossingen/beleidsalternatieven worden nagestreefd?<sup>30</sup>

**Uitgangspunt:**

- **Het doel van de samenwerking is duidelijk wanneer op de probleemanalyse-vragen antwoord is gegeven.**

*2.4.3 Inventarisatie van de actoren.*

Vanuit het oogpunt van het geformuleerde probleem zijn een aantal actoren meer of minder belangrijk. Belangrijke actoren zijn actief betrokken, bezitten veel hindermacht en/of realisatiemacht: bezitten bepaalde bronnen die van belang zijn voor het bereiken van de gewenste situatie. Vragen die helpen om tot een juiste inventarisatie van de actoren te komen:

- Welke actoren vormen onderdeel van het samenwerkingsverband?
- Welke rol vervullen de actoren in het samenwerkingsverband?
- Welke actoren zijn actief betrokken bij het probleem?
- Welke actoren bezitten hindermacht of realisatiemacht, in de zin dat ze de beschikking hebben autoriteit of andere bronnen die een rol spelen in het ontstaan of de oplossing van een probleemsituatie?
- Van welke actoren kan worden verwacht dat zij op elk moment kunnen worden betrokken?
- Welke actoren zullen waarschijnlijk niet participeren, maar worden op een bepaalde manier geraakt door het probleem of de benadering ervan?<sup>31</sup>

**Uitgangspunt:**

- **Des te groter het aantal actoren, des te complexer is het netwerk.**
- **Des te groter de variëteit van de actoren, des te complexer is het netwerk.**

*2.4.4 Structuur IPO: arena's*

Samenwerking in een netwerk vindt meestal niet plaats in één enkele arena, maar in meerdere (deel) arena's. Deelarena's zijn aan te wijzen doordat er sprake is van bijeenkomsten waarvan de besluitvorming invloed heeft op de besluitvorming in het netwerk als geheel. In de deelarena's kan sprake zijn van dezelfde actoren (provincies), maar dan als afgevaardigden van verschillende afdelingen en/of bureaus.

**Uitgangspunt**

- **Des te groter het aantal deelarena's, des te complexer is de organisatie van het netwerk.**

---

<sup>30</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 138

<sup>31</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 138

#### 2.4.5 Posities van actoren: analyse van hulpbronnen

Actoren kunnen beschreven worden door een analyse van de hulpbronnen die zij tot hun beschikking hebben. Inzicht in de aanwezigheid van deze hulpbronnen vergroot de kennis van de actoren in het netwerk en de positie van deze actoren. In de beschrijving van de netwerktheorie zijn vijf typen hulpbronnen al genoemd. Voor de toepassing van deze analysestap op IPO ROW worden hier deze hulpbronnen uitgewerkt in een aantal specifieke meetpunten.

Tabel 3: Operationalisatie van hulpbronnen

Type bron	Meetpunten
Financiële bronnen	Grootte van de begroting van actor
Productiebronnen	Gebied van actor <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Grootte</li> <li>○ Aantal woningen</li> <li>○ Aantal inwoners</li> </ul>
Competenties	Autoriteit van actor: netwerken en gebieden van nationaal belang
Kennis	Ervaring van actor met ruimtelijke ontwikkeling. → aantal ambtenaren in dienst
Legitimiteit	Opkomstpercentage bij statenverkiezingen

#### Uitgangspunt

- **Des te groter en sterker de bronnen van een provincie, des te sterker is de positie van deze provincie.**
- **Des te sterker de eigen positie, des te lager is de noodzaak van samenwerking in het IPO.**

#### 2.4.6 Posities van actoren: een afhankelijkheidsanalyse

De basis van netwerken wordt gevormd door de onderlinge afhankelijkheden. Deze afhankelijkheden kunnen in kaart worden gebracht door te bepalen op welke wijze de positie van de relevante actoren zich verhoudt ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de eigen organisatie. Met andere woorden, het gaat er dus om hoe de verhoudingen onderling tussen de actoren in het netwerk liggen. Er zijn verschillende manieren om dit te analyseren. Eén van de manieren is door het bepalen van het belang van een hulpbron en de vervangbaarheid van die hulpbron te bepalen.<sup>32</sup> In het kort komt het hierop neer: een organisatie is meer afhankelijk van een actor naarmate de hulpbron van die actor minder vervangbaar is en meer belangrijk is voor het realiseren van het organisatiedoel. Dit is in de volgende figuur weergegeven:

		Vervangbaarheid	
		Hoog	Laag
Belang van bron	Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
	Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

<sup>32</sup> Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2000: 48,49

In deze tabel komt de afhankelijkheid op één wijze tot stand, maar er kan ook sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid. Het gaat dus niet alleen om de bron die een actor tot zijn beschikking heeft, maar ook of er een wederzijdse afhankelijkheid is of niet. Het lijkt duidelijk dat de afhankelijkheden in een netwerk met meerdere actoren veel gecompliceerder zijn, dan hierboven als voorbeeld is weergegeven. In de praktijk kunnen er complexe patronen van afhankelijkheden tussen verschillende actoren in een netwerk ontstaan.

#### 2.4.7 *Inventarisatie van de probleempercepties*

Percepties kunnen zowel via een kwalitatieve als kwantitatieve benaderingswijze in kaart worden gebracht.

Er wordt gesproken van een kwalitatieve benaderingswijze wanneer door middel van interviews en schriftelijke documenten met de betrokken actoren de percepties in beeld worden gebracht. Er is sprake van een kwantitatieve benaderingswijze wanneer er op basis van schriftelijke enquête met voorgestructureerde antwoordcategorieën een grafisch overzicht wordt gegeven van de cognitieve ‘nabijheid’ van actoren als het gaat om de problemen en oplossingen die aan de orde zijn.<sup>33</sup>

Percepties staan over het algemeen niet in documenten, maar bestaan in de hoofden van mensen. Percepties zijn daarom moeilijk te onderzoeken. Wat kan helpen is om per actor niet direct de perceptie, maar de doelen en belangen te bepalen. De doelen en belangen zullen over het algemeen mede de percepties bepalen.

De doelen en belangen van actoren kunnen op een snelle onzuivere manier (quick and dirty method) worden bepaald en op een meer systematischer manier. De snelle manier werkt als volgt:

##### Quick and dirty method

De belangen en doelen van de actoren worden geschat op basis van documenten en interviews. Dit betekent dat beargumenteerd moet worden waarom een actor een bepaald belang verdedigd en bepaalde doelen nastreeft. Hiertoe moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat willen de actoren bereiken ten opzichte van de probleemsituatie?
- Waarom streven deze actoren deze doelen ten opzichte van de probleemsituatie?
- Welke kosten en baten voor de actoren zijn gerelateerd aan de probleemsituatie of de geopperde oplossingsrichtingen?<sup>34</sup>

Omdat de percepties geen essentieel onderdeel vormen van dit onderzoek zullen de percepties via deze quick and dirty method worden onderzocht.

De vragen behorende bij de quick and dirty method kunnen beantwoord worden aan de hand van de collegewerkprogramma's (CWP's) van de provincies. Hierbij zijn twee onderdelen van belang.

- Doelen betreffende de ruimtelijke ontwikkeling
- Doelen betreffende interbestuurlijke gremia, met name het interprovinciaal overleg.

---

<sup>33</sup> Klijn en Van Twist in Edwards en Schaap, 2000: 53

<sup>34</sup> Koppenjan en Klijn, 2004: 142

### Uitgangspunten

- Een groot aantal overeenkomsten in provinciale ruimtelijke opgaven, heeft een positief effect op de samenwerking in het IPO ROW
- Des te groter het aantal provincies dat interbestuurlijke samenwerking/IPO benadrukt, des te positiever het effect op de samenwerking in het IPO ROW

#### 2.4.8 Interactiepatronen

Interacties tussen de actoren vormen een belangrijk onderdeel van een netwerk. Actoren kunnen formeel interacteren door deel te nemen aan de vergaderingen van het samenwerkingsverband of door elkaar te ontmoeten in andere arena's. Daarnaast is het mogelijk dat actoren de interacties informeel voortzetten.

Bij het onderzoeken van de formele interacties spelen de volgende twee begrippen een rol:




- Frequentie van de interacties; het gaat hierbij om kennis over de vraag hoe vaak actoren contact met elkaar hebben.
- Variëteit van de interacties; het gaat hierbij om de analyse van de verscheidenheid van de interacties elke actor afzonderlijk en van het netwerk als geheel.

#### 2.4.9 Inhoudsanalyse

De probleemformulering geeft een eerste beeld van de onderwerpen die besproken worden. Een diepgaandere analyse van de onderwerpen geeft op een goede en structurele manier de inhoud van de samenwerking weer. De analyse van onderwerpen kan plaatsvinden aan de hand van een analyse van de agendering van de onderwerpen. Dit geeft aan welke onderwerpen het meest op de agenda komen. Ook kan onderzocht worden welk 'type' onderwerp het meest op de agenda belandt.

Binnen het IPO ROW wordt op verschillende niveaus vergaderd. Veel vergaderingen zijn ambtelijk. Deze vergaderingen zijn ter voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming. Daarom zal voor een overzicht van de onderwerpen gekeken worden naar de agenda's van de vergaderingen op bestuurdersniveau. Dit betekent voor het IPO ROW dat de agenda's van de vergaderingen van de adviescommissie worden geanalyseerd.

Naar aanleiding van het overzicht van agendering wordt eerst beschreven wat de dominante onderwerpen zijn (geweest). Er zal worden gekeken naar de frequentie van onderwerpen en er zal een onderverdeling worden gemaakt naar het type onderwerp. Daarnaast wordt een onderverdeling gemaakt aan de hand van drie mogelijke hoofddoelen van de samenwerking:

-  : Onderlinge afstemming
-  : Wederzijdse afstemming tussen Rijk en provincies
-  : Eenzijdig beïnvloeden van het Rijk

Elke van deze drie hoofddoelen is weer in twee clusters op te splitsen. Alle onderwerpen die sinds 2000 in de adviescommissie zijn behandeld zijn in te delen in één van deze clusters. Hierdoor wordt duidelijk hoe vaak de

clusters in hun totaliteit zijn geagendeerd. Daarnaast wordt duidelijk of hier door de jaren heen verschuivingen in waar te nemen zijn. In totaal is dus sprake van zes clusters:

- Beïnvloeden rijksbeleid
- Beïnvloeden rijkswetgeving
- Stimuleren van vernieuwing, kennisuitwisseling
- Afstemming onderling
- Afspraken met Rijk over taakstellingen
- Afspraken met Rijk over financiële middelen

#### **Uitgangspunt**

- **Des te groter het aantal onderwerpen, des te complexer is de inhoud van de samenwerking.**
- **Des te grote de variëteit in onderwerpen, des te complexer is de inhoud van de samenwerking.**

#### *2.4.10 Kenmerken van het netwerk die de samenwerking bevorderen, dan wel begrenzen*

De kenmerken van het netwerk kunnen het succes van de samenwerking binnen het netwerk bevorderen, dan wel begrenzen. De uitgangspunten tippen hier al een beetje aan en ook in paragraaf 2.3.3 is dit al aan de orde geweest. Het totaaloverzicht is in onderstaand schema gezet. Het omgekeerde van een begrenzend kenmerk is een bevorderend kenmerk. Daarom is de tabel gespiegeld.

Tabel 4 samenwerking bevorderende en begrenzend kenmerken van een netwerk

Kenmerk van het netwerk	Bevorderend wanneer:	Begrenzend wanneer:
<b>Probleemanalyse</b>	Helder doel van de samenwerking	Geen helder doel van de samenwerking
<b>Hulpbronnen</b>	Kleine verschillen in hulpbronnen	Grote verschillen in hulpbronnen
<b>Afhankelijkheden</b>	Hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid	Lage mate van wederzijdse afhankelijkheid
<b>Percepties ruimtelijke opgaven</b>	Veel overeenkomsten in ruimtelijke opgaven	Grote verschillen in ruimtelijke opgaven
<b>Percepties interbestuurlijke samenwerking</b>	Veel overeenkomsten in de percepties t.o.v. interbestuurlijke samenwerking	Grote verschillen in de percepties t.o.v. interbestuurlijke samenwerking.
<b>Actoren</b>	Klein aantal en lage mate variëteit	Hoog aantal en hoge mate van variëteit
<b>Deelarena's</b>	Laag aantal	Hoog aantal
<b>Inhoud</b>	Laag aantal en variëteit	Hoog aantal en variëteit

### 3. Methodologische verantwoording

In de inleiding in hoofdstuk één en in het theoretisch kader in hoofdstuk twee is uiteengezet wat de focus is van dit onderzoek en welke theorieën daar richting en sturing aangeven. Nu is nog één tussenstap nodig om toe te komen aan de daadwerkelijke analyse: de methodologische verantwoording. In dit hoofdstuk zal allereerst de eerder benoemde probleemstelling worden uitgesplitst in een aantal deelvragen. Per deelvraag wordt beschreven waarom deze van belang is om te onderzoeken.

Vervolgens wordt in de operationalisering een aantal begrippen uitgewerkt en wordt per deelvraag aangegeven op welke manier deze wordt gemeten: *hoe* het antwoord hierop zal worden verkregen. Tenslotte worden de gevolgde werkwijze en de gebruikte onderzoekstechnieken uiteengezet.

#### 3.1 Deelvragen

In de inleiding is de probleemstelling benoemd die in deze scriptie aan de orde is. Deze probleemstelling luidde:

*Waar liggen de organisatorische, bestuurlijke en inhoudelijke zwaartepunten van het IPO ROW en hoe passen deze bij de strategische zwaartepunten en feitelijke activiteiten van de provincie Zuid-Holland?*

Deze probleemstelling is wel afgebakend, maar geeft in deze vorm slechts in beperkte mate sturing aan de daadwerkelijke inhoud van de scriptie en leidt niet rechtstreeks tot beantwoording van de probleemstelling. Om meer sturing en richting te verkrijgen vanuit de probleemstelling is deze opgesplitst in een viertal meer hanteerbare deelvragen.

#### 1. *Hoe ziet het netwerk van het samenwerkingsverband IPO ROW eruit?*

- A) *Wat zijn de missie en doelstellingen van de samenwerking in het IPO ROW?*
- B) *Hoe is de organisatorische structuur van het IPO ROW vormgegeven?*
- C) *Over welke hulpbronnen beschikken de spelers en welke afhankelijkheden worden veroorzaakt door de hulpbronnen?*
- D) *Wat zijn de percepties van de spelers ten aanzien van ruimtelijke opgaven en het IPO?*
- E) *Welke deelarena's zijn te onderkennen binnen de samenwerking in het IPO ROW?*
- F) *Welke onderwerpen zijn geagendeerd in de samenwerking in het IPO ROW sinds 2000?*

#### 2. *Welke kenmerken van het netwerk bevorderen dan wel begrenzen de samenwerking in het IPO ROW?*

Deze twee deelvragen hebben betrekking op het analysemodel dat is opgebouwd uit de netwerktheorie. De keuze voor de netwerktheorie is gebaseerd op de bruikbaarheid van deze theorie voor het analyseren van interbestuurlijke samenwerking. Met de eerste deelvraag wordt beoogd meer inzicht te verkrijgen in het wie, wat en hoe van de IPO ROW samenwerking. Ofwel, allereerst wordt inzichtelijk gemaakt in hoe de samenwerking is vormgegeven door de structuur en organisatie van het IPO. Dan volgt een beschrijving van de actoren in het IPO ROW en hun hulpbronnen en percepties. Daarna zal nog worden ingezoomd op de deelarena's binnen het IPO

ROW en vervolgens een verdieping op de inhoud van de samenwerking. Deze verdieping brengt in kaart wat de dominante onderwerpen waren, hoe de onderwerpen in clusters te verdelen zijn en ook of en zo ja, wat voor verschuivingen zich voordeden in de onderwerpen. Het belang van deze deelvraag is inzicht te bieden in de onderdelen en kenmerken van het samenwerkingsverband. De tweede deelvraag is een direct vervolg op de eerste. Het belang van deze deelvraag is om uit de beschrijving van het samenwerkingsverband conclusies te trekken over de kenmerken die de samenwerking bevorderen en welke kenmerken de samenwerking begrenzen. Uiteindelijk zal dit inzicht in het samenwerkingsverband een middel zijn voor de provincie om de samenwerking in het IPO ROW meer strategisch in te zetten. Na deze eerste twee deelvragen vanuit helikopterview verplaatst de blik zich naar het perspectief van één deelnemende actor. De samenwerking wordt dan niet van bovenaf, maar vanuit de provincie Zuid-Holland geanalyseerd. Ook daarbij twee deelvragen:

**3. In hoeverre komt de huidige samenwerking overeen met de ambities van de provincie Zuid-Holland?**

- A) *Wat zijn de ambities van PZH ten aanzien van de samenwerking in IPO ROW?*
- B) *Welke onderwerpen in IPO ROW zijn voor de provincie Zuid-Holland van strategisch belang?*
- C) *Wat is de positie van Zuid-Holland in de agendering en besluitvorming in IPO ROW?*
- D) *Door wie en hoe vindt de provinciale ambtelijke voorbereiding plaats?*
- E) *Hoeveel transactiekosten worden aan het IPO ROW besteed?*

**4. Wat zijn binnen het IPO ROW de strategische mogelijkheden voor de ambities van de provincie Zuid-Holland?**

In de netwerkanalyse is het netwerk IPO ROW beschreven vanuit helikopterview. Dit is echter nog niet voldoende voor een herbezinning. Voor een herbezinning op de samenwerking is het allereerst van belang om de eigen ambitie met de samenwerking te beschrijven. Dit zal eerst in algemene termen beschreven worden en vervolgens in termen van clusters en onderwerpen. Om de samenwerking strategisch te gebruiken is invloed op agendering en besluitvorming noodzakelijk. De invloed van Zuid-Holland wordt mede bepaald door de vertegenwoordiging. In het IPO netwerk is Zuid-Holland op verschillende plekken vertegenwoordigd. Breuken in de ambtelijk bestuurlijke keten gaan ten kosten van de invloed van Zuid-Holland. Om die reden is het van belang om kennis van- en inzicht te hebben in de voorbereiding intern van de inbreng in het IPO ROW. Tenslotte, de samenwerking in IPO ROW kan voordelen op leveren, maar genereert ook kosten. Met gebruik van het concept transactiekosten kunnen de kosten worden benoemd en in kaart gebracht. De deelvraag over de transactiekosten brengt dus in kaart wat de kosten zijn van samenwerking. De voorbereiding van de samenwerking is daarmee verbonden, omdat dit de kosten grotendeels structureert. Inzicht in de kosten van samenwerking is van belang bij het afwegen van het strategisch belang in het IPO ROW

Naast beschrijving van de huidige ambitie en inzet moet dit alles worden vergeleken met de huidige samenwerking. Als dit volledig overeenstemt, dan is geen actie nodig. En als er discrepanties tussen de ambitie en de huidige samenwerking zitten, dan kan daar wellicht wat aan worden gedaan. Dit is echter afhankelijk van de mogelijkheden en grenzen die kleven aan de interprovinciale samenwerking in het IPO ROW. Daarom is de vierde deelvraag nodig. De vierde deelvraag vergelijkt de discrepanties tussen de huidige samenwerking en de

ambitie met kenmerken van het netwerk die samenwerking bevorderen, dan wel begrenzen. Welke kansen en bedreigingen voor de ambitie van Zuid-Holland vloeien voort uit de mogelijkheden en grenzen van de samenwerking? Deze kansen en bedreigingen bepalen in hoeverre de ambitie van Zuid-Holland verwezenlijkt kan worden.

### 3.2 Werkwijze en methoden

In deze paragraaf zal per deelvraag worden beschreven op welke manier de relevante begrippen zijn gemeten. Dit betekent aan de ene kant een definiëring en operationalisatie van de begrippen en aan de andere kant zal verwezen worden naar de methoden die gebruikt zijn om de relevante informatie te verzamelen.

1. *Hoe ziet het netwerk van het samenwerkingsverband IPO ROW eruit?*

- A) *Wat zijn de missie en doelstellingen van de samenwerking in het IPO ROW?*
- B) *Hoe is de organisatorische structuur van het IPO ROW vormgegeven?*
- C) *Over welke hulpbronnen beschikken de spelers en welke afhankelijkheden worden veroorzaakt door de hulpbronnen?*
- D) *Wat zijn de percepties van de spelers ten aanzien van ruimtelijke opgaven en het IPO?*
- E) *Welke deelarena's zijn te onderkennen binnen de samenwerking in het IPO ROW?*
- F) *Welke onderwerpen zijn geagendeerd in de samenwerking in het IPO ROW sinds 2000?*

De deelvraag is uitgesplitst in zes onderdelen. Per onderdeel zijn verschillende stappen uit de netwerkanalyse gebruikt. In onderstaand schema is dit onder elkaar gezet:

	<b>Deelvraag 1</b>	<b>Stappen uit netwerkanalyse</b>
<b>A</b>	Missie en doelstellingen	Probleemformulering (2.3.2)
<b>B</b>	Organisatorische structuur	Deelarena's IPO & inventarisatie van actoren (2.3.4 & 2.3.3)
<b>C</b>	Middelen	Analyse van hulpbronnen en afhankelijkheden (2.3.5 & 2.3.6)
<b>D</b>	percepties	Probleempercepties (2.3.7)
<b>E</b>	Deelarena's	Deelarena's IPO ROW (2.3.4, 2.3.8)
<b>F</b>	Onderwerpen	Inhoudsanalyse (2.3.9)

In het theoretisch kader is reeds aangegeven wat bedoeld wordt met begrippen als actoren e.d. De informatie die nodig is om het analysemodel in te vullen is verkregen door documentanalyse. Deze documenten werden onder andere verkregen via het Internet. Relevante websites waren in ieder geval die van de provincies en van het IPO. Via deze websites is de informatie verkregen voor de beantwoording van de vragen 1A t/m 1D. Voor de beantwoording van de vraag 1E zijn verkennende interviews gehouden en via contactpersonen en ook via het Internet relevante documenten gezocht. Relevante documenten waren evaluaties, verslagen, overzichten van deelnemers, plannen etc. Voor vraag 1F is gebruik gemaakt van de concept-agenda's van de bestuurlijke vergaderingen.



2. Welke kenmerken van het netwerk bevorderen dan wel begrenzen de samenwerking in het IPO ROW?

Uit de netwerkanalyse zijn een aantal bevorderende en begrenzende kenmerken afgeleid die het slagen of falen van de samenwerking beïnvloeden. Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de netwerkanalyse en de theoretische handvatten die in het theoretisch kader zijn beschreven.

3. In hoeverre komt de huidige samenwerking overeen met de ambities van de provincie Zuid-Holland?

- A) Wat zijn de ambities van PZH ten aanzien van de samenwerking in IPO ROW?
- B) Welke onderwerpen in IPO ROW zijn voor de provincie Zuid-Holland van strategisch belang?
- C) Wat is de positie van Zuid-Holland in de agendering en besluitvorming in het IPO ROW?
- D) Door wie en hoe vindt de provinciale ambtelijke voorbereiding plaats?
- E) Hoeveel transactiekosten worden aan het IPO ROW besteed?

Ambitie op hoofdlijnen en per cluster/onderwerp

Voor de beschrijving van de ambities is eerst gekeken naar het collegewerkprogramma van de provincie Zuid-Holland. Daarnaast is de ambitie verder verdiept door een enquête en door middel van een workshop. In deze enquête is allereerst gevraagd naar het belang en de effectiviteit van de IPO ROW-samenwerking voor de provincie Zuid-Holland. Om deze vraag te specificeren is de inhoud van de samenwerking verdeeld in zes mogelijk clusters. De clusters betreffen:

De geënquêteerden waardeerden deze clusters door een cijfer te geven tussen één en vijf. Te beginnen met een waardering voor het provinciaal belang van de doelen. Vervolgens gaven de geënquêteerden een waardering voor het belang dat zij bij de betreffende clusters hechten aan samenwerking in het IPO ROW. Vervolgens is per cluster gevraagd naar de mening over de effectiviteit van de samenwerking in het IPO ROW. De cijfers 1 t/m 5 staan voor:

	1	2	3	4	5
<b>Belang:</b>	Geen belang	Laag belang	Een beetje belang	Behoorlijk belang	Hoog belang
<b>Effectiviteit</b>	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Een beetje effectief	Behoorlijk effectief	Heel effectief

De enquête is uitgezet onder medewerkers van PZH (ARW) die op de één of andere manier betrokken zijn (of waren) bij het IPO ROW. Directe betrokkenheid kan worden veroorzaakt door het schrijven van annotaties of door werkgroepdeelname, of door coördinatietaken. De personen die tot deze groep behoren zijn bepaald door documenten, interviews en door de participerende observatie.

De uitkomsten van de enquête gaven de beeldvorming weer over het belang en de effectiviteit van de samenwerking in het IPO ROW. Deze uitkomsten bleven enigszins aan de oppervlakte. Het gaf nog geen beeld van de specifieke onderwerpen die binnen de samenwerking van wezenlijk belang zijn om aan de orde te hebben. Om inzicht te krijgen in hoe de betrokken medewerkers hierover denken, was meer nodig dan een enquête. Daarom kwam deze vraag nader aan de orde in een workshop.

De workshop werd gehouden met een aantal personen binnen de provincie Zuid-Holland, die al langere tijd of van heel dichtbij betrokken waren bij het IPO ROW. In de workshop is allereerst een brainstorm gehouden over mogelijk relevante onderwerpen voor de samenwerking. In deze algemene brainstorm kon iedereen individueel brainstormen over onderwerpen die eventueel in het IPO ROW geagendeerd kunnen worden. De brainstorm was enigszins ingekaderd doordat het type onderwerp dat in het IPO geagendeerd kan worden al was begrensd door dezelfde zes clusters als in de enquête. Aan de hand van de onderwerpen uit de brainstorm werd vervolgens gezamenlijk bepaald welke onderwerpen van wezenlijk belang zijn om in het IPO ROW verband te agenderen. Het resultaat hiervan is allereerst inzicht in de onderwerpen waar direct betrokken medewerkers samenwerking in het IPO ROW nuttig c.q. noodzakelijk voor vinden. Daarnaast geeft het inzicht in welke clusters meer of minder belangrijk worden gevonden.

#### Positie in agendering en besluitvorming.

De positie in de agendering en besluitvorming wordt enerzijds bepaald door de formele verhoudingen en door de positie die Zuid-Holland inneemt. Daarnaast hebben ook informele posities invloed op de onderlinge posities. De informele positie wordt mede bepaald door de vertegenwoordiging. Het IPO ROW bestaat uit verschillende deelarena's. Vertegenwoordiging en inzet in de hele ambtelijk-bestuurlijke keten verhoogt de informele invloed op agendering en besluitvorming. De wijze van vertegenwoordiging en de deelname in de deelarena's vormt dus een belangrijk deel van de beantwoording van deze vraag. Deze informatie is verkregen via officiële documenten als de statuten van het IPO, maar ook via vergaderverslagen.

#### Vorbereiding

Met het voorbereidingsproces wordt de interne provinciale voorbereiding bedoeld van alle vergaderingen in het IPO ROW. Het proces van voorbereiding is enerzijds onderzocht door middel van documenten. Daarnaast is de informatie verkregen door gesprekken met zoveel mogelijk betrokkenen. Inzicht in dit proces is belangrijk om meer te begrijpen van hoe de coördinatie nu verloopt en hoe dit beter zou kunnen. Het gaat hier om de personen en de lijnen in het proces. Deze informatie is verkregen door interviews, enquêtes en door de participerende observatie. De laatste stap uit het analysemodel (coördinatie) is hier dus toegepast.

#### Transactiekosten

De transactiekosten zijn onderzocht door te kijken naar de verschillende soorten inzet. Op hoofdlijnen bestaat deze uit lidmaatschap van deelarena's, het schrijven van annotaties en de financiële bijdrage:

- Lidmaatschap van deelarena's. Wat betreft de deelarena's bestaat de inzet uit vijf mogelijkheden. Voor elke mogelijkheid is aangegeven in welk percentage van het totaal aantal bijeenkomsten dit het geval is.
  - *Aanwezigheid*
  - *Vorbereiding*
  - *Interne afstemming*
  - *Terugkoppeling*
  - *Vervolgacties*

- Schrijven van annotaties.
  - Tijdsduur per annotatie
  - Gemiddeld benodigde annotaties per vergadering
- Contributie: geldelijke bijdrage aan het samenwerkingsverband

Daarnaast is coördinatie van de inbreng in het IPO ROW onderdeel van de transactiekosten. Deze coördinatie is lastiger te operationaliseren. Wel is onderzocht op welke deelarena's de coördinatie zich richt; hoe de coördinator op de deelarena's is aangesloten en welke fasen in het voorbereidingsproces zijn te onderscheiden.

#### *4. Wat zijn binnen het IPO ROW de strategische mogelijkheden voor de ambities van de provincie Zuid-Holland?*

In hoofdstuk vijf is de ambitie van Zuid-Holland vergeleken met de huidige samenwerking. Hieruit vloeiden een aantal discrepanties tussen ambitie en praktijk voort. Eerder al, aan het einde van hoofdstuk vier, werden de bevorderende en begrenzendende kenmerken van de samenwerking benoemd. De strategische mogelijkheden van het IPO ROW voor de ambitie van Zuid-Holland worden bepaald door de mogelijkheden die de bevorderende en begrenzendende kenmerken bieden om de discrepanties aan te pakken. De laatste deelvraag beoogde dan ook de vergelijking van discrepanties tussen de ambitie en de huidige praktijk met de gevonden bevorderende en begrenzendende kenmerken van het IPO ROW.

### **3.3 Verantwoording werkwijze**

Wanneer in een gebied nog weinig eerder onderzoek is gedaan, is de onderzoeksmethode 'exploratief onderzoek' geschikt. Exploratief onderzoek is een vorm van een 'flexible design'.

Binnen de exploratieve methode is deze scriptie gebruik worden gemaakt van de casestudy. Voor de casestudy is gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoekstechnieken:

- Participerende observatie
- Documentanalyse
- Interview
- enquête
- Workshop

#### Participerende observatie

Inzicht in de wijze van voorbereiding van het IPO ROW is mede verkregen door zelf daadwerkelijk mee te helpen met de voorbereiding van de adviescommissie ROW. Het meehelpen bij de voorbereiding bestond uit het ontvangen van de stukken; de stukken naar onderwerp uit te zetten bij betrokken personen; reacties op de agendapunten ontvangen; een volledige annotatie voor de adviescommissie maken.

### Documentanalyse

Een gedeelte van de informatie over IPO ROW is verkregen door middel van documenten. Hierbij moet worden gedacht aan de websites van beide overlegorganen en websites van de actoren uit de overlegorganen. Maar ook bestaande evaluaties, organogrammen, agenda's en verslagen van vergaderingen en al het overige dat te vinden was.

### Interview

De interviews waren semi-gestructureerd. Voorafgaand aan het interview stonden niet de precieze vragen vast, maar wel de onderwerpen die ter sprake zouden komen. De interviews waren met name gericht op twee zaken. Het verkrijgen van informatie over de vertegenwoordiging van PZH in het IPO ROW en in. En het verkrijgen van meer inzicht in de interne provinciale voorbereiding van de vergaderingen.

### Enquête

Omdat het provinciaal belang niet alleen in documenten terug te vinden is, maar juist ook sterk wordt bepaald door de mening van de medewerkers van ARW, is een enquête gehouden. Door middel van de enquête is gestructureerde informatie verzameld over wat vanuit IPO ROW betrokkenen het beeld is dat zij hebben van het belang van het IPO ROW voor de provincie Zuid-Holland. Ook is via de enquête onderzocht wat de transactiekosten zijn. De enquête zelf is toegevoegd in de bijlagen.

### Workshop

Om naast gestructureerde informatie over de clusters ook dieper inzicht te krijgen in de ambitie werd een workshop georganiseerd. Hierin kwamen een aantal vragen over het strategisch belang aan de orde komen. Deze zijn in de vorige paragraaf al uiteen gezet. Tezamen met documenten over de strategie en de uitkomsten uit de enquête heeft deze workshop input geleverd voor het hoofdstuk over het strategisch belang.

Tabel 5 Overzicht van onderzoekstechnieken

	Part. Observatie	Documentanalyse	Interview	Enquête	Workshop
Netwerkanalyse					
Missie en doelstellingen					
Structuur, actoren					
Spelers, middelen					
Percepties					
Deelarena's					
Onderwerpen					
Ambities op hoofdlijnen					
Onderwerpen, clusters van strategisch belang					
Belang, effectiviteit en toegevoegde waarde					
Positie Zuid-Holland					
Voorbereiding, coördinatie					
Transactiekosten					

## 4. Interprovinciaal Overleg

Het Nederlandse publieke bestel vormt een piramide die horizontaal is opgedeeld in drie bestuurslagen met een open huishouding: het Rijk, twaalf provincies en een paar honderd gemeenten. De gemeenten hebben zich verenigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De provincies werken samen in het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit hoofdstuk wordt het IPO geanalyseerd aan de hand van de netwerktheorie die in hoofdstuk twee uiteen gezet is. De focus richt zich eerst op het IPO als geheel. De ontwikkelingen sinds de oprichting, de doelstellingen, de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en de spelers. In de paragraaf over de spelers verschuift de focus naar één deelgebied binnen het IPO: Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen (ROW). Binnen dat deelgebied worden de percepties van de spelers verkend, de deelarena's beschreven en de inhoud van de bestuurlijke deelarena geanalyseerd. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de succesvolle samenwerking bevorderende en begrenzend kenmerken van het netwerk.

### 4.1 Introductie

#### 4.1.1 Ontwikkeling van het IPO sinds de oprichting

Het IPO is in 1986 opgericht. Het is destijds opgericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De oprichting van het IPO was niet de eerste vorm van interprovinciale samenwerking, maar een formalisering van al eerdere ad hoc en versnipperde vormen van interprovinciale samenwerking. In het theoretisch kader is een beschrijving gegeven van de vorming van netwerken: *'Een beleidsveld neemt de structuur aan van een netwerk, indien de actoren op een veld niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen.*<sup>35</sup> De kern van het ontstaan van netwerken is het gegeven dat actoren niet meer om elkaar heen kunnen en dus afhankelijk van elkaar zijn geworden. De formele oprichting van het samenwerkingsverband IPO kan worden gezien als een relatiepatroon dat als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden is ontstaan. Het netwerk is derhalve spontaan ontstaan omdat provincies afhankelijk van elkaar waren. Dat geeft aan dat de oprichting van het IPO een tastbaar gevolg was van netwerkvorming.

Binnen het IPO is regelmatig gesproken en geëvalueerd over het functioneren en de slagvaardigheid. Zo vond in 1990, vier jaar na de oprichting, een evaluatie plaats door een daarvoor ingestelde commissie. De titel van het rapport luidde: *Één voor twaalf*. De boodschap was dat het tijd was dat de provincies nu werkelijk met één gezicht en één geluid naar buiten zouden gaan treden.

In 2001-2002 is in het algemeen en dagelijks bestuur van gedachten gewisseld over het functioneren van de bestuurlijke organisatie van het IPO. Het bestuur inventariseerde een aantal in de praktijk ervaren knelpunten en formuleerde randvoorwaarden waaraan de bestuurlijke organisatie van het IPO in de toekomst zou moeten voldoen. De uitkomsten van deze inventarisatie leidden tot de instelling van de commissie Hennekeij. De commissie kreeg als opdracht mee te adviseren over een verbeterde structuur en werkwijze van de bestuurlijke organisatie en over de wijze waarop gekomen zou kunnen worden tot een slagvaardiger optreden van het IPO. De commissie Hennekeij kwam tot de conclusie dat de Wgr constructie de slagvaardigheid van het IPO beknelde. Met name de besluitvormingsprocedure waarbij alle stukken van het IPO bestuur eerst door Gedeputeerde Staten (GS), Provinciale Staten (PS) en/of CdK geaccordeerd moesten worden, alvorens in het IPO bestuur te komen, zorgde voor veel vertraging. Daarom adviseerde de commissie Hennekeij om de Wgr op

---

<sup>35</sup> Teisman, 1992:49

te heffen en samen een vereniging op te richten. De provincies namen dit voorstel over en richtten in september 2003 de vereniging IPO op.

De grootste verschillen tussen de Wgr en de vereniging hebben voor het IPO betrekking op de grootte van en verhouding tussen de Algemene Leden Vergadering (ALV) en het bestuur, maar vooral ook op de mate van bevoegdheidsoverdracht. Het IPO bestuur is vergroot van 5 à 7 leden naar 12 leden en de bevoegdheden van het bestuur zijn veranderd. Waar eerst sprake was van een algemeen en een dagelijks bestuur is dit veranderd naar een bestuur en een ALV. De samenwerkingsvorm vereniging in termen van bevoegdheidsoverdracht gaat verder dan de Wgr. Bevoegdheidsoverdracht heeft te maken met de besluitvorming in de samenwerking. De mate van bevoegdheidsoverdracht is veranderd doordat de besluitvormingsprocedure is veranderd: voor de besluitvorming in de IPO adviescommissies is niet meer eerst besluitvorming c.q. mandaatverlening nodig in de afzonderlijke GS. Dit was wel het geval toen het IPO nog een Wgr was. De commissie Hennekeij concludeerde dat deze wijze van besluitvorming op de provinciehuizen leidde tot omvangrijke stukkenstromen, grote tijdsdruk, bron van ergernis en afbreuk deed aan de beeldvorming over het IPO. Daarnaast heeft de verenigingsvorm ook invloed op de uitgebreide inlichtingen- en verantwoordingsstructuur. De rechtspersoon Wgr brengt een verplichte uitgebreide inlichtingen- en verantwoordingsstructuur met zich mee. Dit komt doordat een Wgr zwaardere publiekrechtelijke bevoegdheden kan uitoefenen als de deelnemende organen deze bevoegdheid aan de regeling hebben overgedragen. Een gemeenschappelijke regeling heeft daarom te maken met een dubbele formele verantwoordingsstructuur. Zowel binnen de regeling als tussen de regeling en de deelnemende organen. Dit komt de slagvaardigheid niet ten goede. Een vereniging heeft dit nadeel niet. Bij een vereniging bestaat in formele zin alleen een interne verantwoordingsrelatie tussen bestuur en ALV. Daardoor zijn de voorwaarden voor een slagvaardiger optreden bij een vereniging sterker aanwezig.<sup>36</sup> In het algemeen wordt namelijk aangenomen dat verdergaande bevoegdheidsoverdracht gunstig is voor de slagvaardigheid van de samenwerking. Een dilemma dat hierbij speelt is het dilemma van politieke controle versus doelmatigheid. Hoe meer bevoegdheidsoverdracht; des te slagvaardiger de organisatie, maar de politieke controle vanuit de deelnemende besturen is minder. In het IPO heeft men getracht tegemoet te komen aan dit dilemma door de statenleden een duidelijke rol in de vereniging te geven. De ALV wordt volledig gevormd door statenleden en heeft ook duidelijke taken en bevoegdheden meegekregen, waardoor zij een kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. De ALV is kaderstellend, omdat het de beleidsstrategie goed- (of af-) keurt. De meerjarenprogramma's en jaarplannen hebben namelijk de goedkeuring van de ALV nodig. Daarnaast heeft de ALV een controlerende taak ten opzichte van het IPO bestuur door het jaarverslag en de jaarrekening. Echter, in zowel de kaderstellende als de controlerende rol, komt de ALV pas aan het einde van het proces in beeld. Het is daarom niet aannemelijk dat de duidelijke taken van de ALV ook tot veel invloed van de ALV hebben geleid.

#### *4.1.2 Belangenbehartiging, platform en vernieuwing*

De probleemformulering is een andere benaming voor de inhoudelijke focus van de samenwerking. De inhoudelijke focus is het doel van de samenwerking. Samenwerking heeft immers altijd een doel. Volgens de rationele benadering is samenwerking een instrument voor het oplossen van een gezamenlijk probleem (positief geformuleerd: een gezamenlijke opgave). Dit betekent dat er een verwachte en/of huidige situatie is en een na te

---

<sup>36</sup> De presterende provincie, pp. 23

streven gewenste situatie. Een duidelijke probleemformulering draagt bij aan de tastbaarheid en herkenbaarheid van de resultaten van de samenwerking.

Het IPO heeft als leidraad voor haar functioneren een missie benoemd. Deze missie geeft het hoofddoel aan waar het IPO aan wil werken: *Het IPO maakt zich sterk voor een slagvaardig en resultaatgericht provinciaal bestuur dat voor de burgers zichtbaar is en dat verantwoordelijkheid neemt voor de samenhangende aanpak van maatschappelijke opgaven op het regionale en bovenregionale niveau. Het IPO treedt daarbij op als belangenbehartiger van de twaalf provincies en biedt daarbij het platform voor de uitwisseling van kennis en ervaring, de bepaling van gezamenlijke standpunten en het ontwikkelen van nieuwe initiatieven*<sup>37</sup>. Het IPO heeft derhalve tot doel de condities waaronder de provincies werken te verbeteren en vernieuwingsprocessen binnen de provincies te stimuleren. Beide doelstellingen zijn vervlochten. De ene doelstelling kan immers niet gerealiseerd worden zonder inzet op de andere doelstelling. Uit deze vervlochten doelstellingen volgen drie belangrijke taken voor het IPO:

1. de belangenbehartiging bij regering en parlement, de Europese Unie, andere overheden en maatschappelijke organisaties; en
2. het bieden van een platform aan de gezamenlijke provincies om kennis en ervaring uit te wisselen, gezamenlijke standpunten te bepalen en nieuwe initiatieven te ontwikkelen.
3. stimuleren van vernieuwingsprocessen binnen die provincies.

#### Niet concreet en oneindig

Ondanks dat de missie in drie doelstellingen verder is uitgewerkt, is de probleemformulering nog steeds gelegen op een hoog abstractieniveau. Er is geen huidige of verwachte situatie aan te wijzen en ook geen concrete gewenste situatie. De doelstelling 'werken onder verbeterde condities' lijkt een concrete doelstelling, maar is een doel met een open einde. Het is niet duidelijk wat nodig is om dit doel te bereiken. Het zal daarom ook nooit bereikt kunnen worden. Ook het stimuleren van kennisuitwisseling en vernieuwing zijn doelen met een open einde. Het IPO tracht dit te ondervangen door het opstellen van meerjarenagenda's en jaarplannen: bijvoorbeeld de meerjarenagenda 2004-2007. Hierin benoemt het bestuur vijftien beleidsthema's waarop het activiteiten wil ontwikkelen. Per beleidsthema wordt aangegeven wat het IPO wil bereiken en wat het daarvoor gaat doen. Het is echter een agenda op hoofdlijnen en blijft daardoor nog steeds vrij abstract. Veelal wordt aangegeven welke rol de provincies zouden moeten vervullen en dat het IPO daar door de platformfunctie en kennisuitwisseling en vernieuwing aan wil werken. Naast een meerjarenagenda voor vier jaar, wordt jaarlijks een jaarplan opgesteld. Dit jaarplan wordt voor een deel afgeleid van de meerjarenagenda en voor een deel van de actualiteit en nieuwe inzichten. De abstracte doelen en acties van de meerjarenagenda zouden geconcretiseerd kunnen worden in heldere, bereikbare doelen en acties. Deze kans wordt echter niet aangegrepen. In de jaarplannen worden geen doelen en acties vermeld. De jaarplannen geven slechts per beleidsthema aan wat de te agenderen onderwerpen voor dat jaar zijn. Het jaarplan levert dus geen bijdrage aan de concretisering van de abstracte doelen van het IPO.

**De doelen van de samenwerking in het Interprovinciaal overleg (belangenbehartiging, platformfunctie en vernieuwing) zijn niet concreet en oneindig. De meerjarenagenda en jaarplannen verhelfen dit niet.**

<sup>37</sup> [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

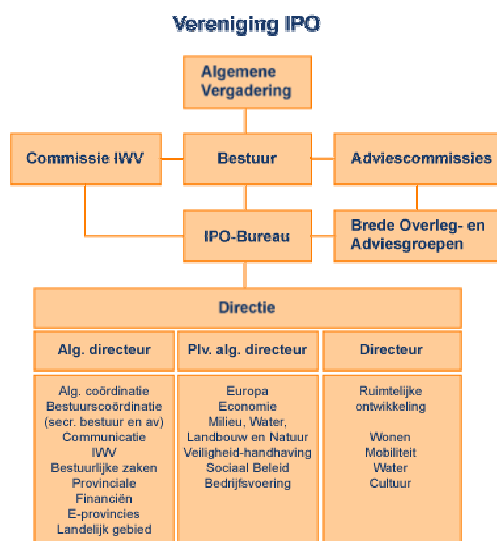
## 4.2 Huidige structuur en organisatie

De wijze waarop de samenwerking is gestructureerd en georganiseerd, is van grote invloed op het succes van de samenwerking. Een heldere en compacte opzet in deelarena's en een heldere besluitvorming bevorderen de effectiviteit van de samenwerking.

### 4.2.1 Organisatie en deelarena's IPO

De verenigingsvorm betekent voor de samenwerking dat de kern wordt gevormd door een bestuur en een ALV. Het bestuur bestaat uit dertien leden. Uit alle provincies is één gedeputeerde of de CdK afgevaardigd in het bestuur. Vanuit de provincie Zuid-Holland zijn én een gedeputeerde én de CdK afgevaardigd. De CdK van Zuid-Holland is namelijk voorzitter van het IPO bestuur. In de ALV zitten uit alle provincies vijf statenleden. De ALV bestaat dus uit 60 leden. Voor de advisering aan het IPO bestuur is een uitgebreide adviesstructuur opgezet. Deze adviesstructuur is gedeeltelijk bestuurlijk en gedeeltelijk ambtelijk. Op bestuurlijk niveau bestaat de adviesstructuur uit veertien adviescommissies. De adviescommissies worden gevormd door twaalf of dertien gedeputeerden. Er is één gedeputeerde van elke provincie en de voorzitter is één van de gedeputeerden uit het bestuur. In plaats van een gedeputeerde komt het ook voor dat een CdK voorzitter of lid is van een adviescommissie. De bestuurlijke adviescommissies worden ambtelijk voorbereid door de Brede Overleg- en Advies Groepen (BOAG's). De BOAG's vormen het ambtelijk voorportaal van de adviescommissies. De BOAG's zijn op management niveau. Hiervan zijn dus met name afdelingshoofden lid. Het IPO bestuur en de adviesstructuur worden ondersteund door het IPO bureau. Dit bureau bestaat uit ongeveer zeventig medewerkers.<sup>38</sup> Deze medewerkers hebben voor een deel secretariële taken, maar een groot deel van de medewerkers is adviseur en daardoor ook inhoudelijk betrokken: bijvoorbeeld door het opstellen van conceptbrieven, conceptreacties, conceptnotities etc. Ook hebben zij een rol in de lobbywerkzaamheden van het IPO. Een deel van de adviseurs vormt een flexpool van provinciale medewerkers. Medewerkers van provincies kunnen voor kortere of langere tijd gedetacheerd worden bij het IPO-bureau. Tenslotte is er de commissie IWV. Dit is een interprovinciale commissie die onderhandelt over de provinciale arbeidsvoorwaarden.

Figuur 1: Organogram IPO<sup>39</sup>



<sup>38</sup> www.iponl (18 juli 2006)

<sup>39</sup> www.iponl



Het bovenstaande organogram weerspiegelt de structuur van het IPO. Bij dit organogram zijn echter een tweetal opmerkingen te maken. Allereerst dat de positionering van het IPO bureau niet gelijk is aan de werkelijke positie. Ten tweede doet de manier waarop de adviescommissies en de BOAG's nu worden verbeeld geen recht aan de uitgebreidheid en het belang dat bij deze adviesstructuur ligt.

### **Centrale positionering IPO bureau**

Het IPO bureau is het ondersteunende secretariaat van het IPO. Dit houdt in dat zij zorgen voor publicaties, brieven opstellen, plannen en faciliteren van vergaderingen etc. Heel veel contacten tussen de provincies verlopen via het IPO bureau. Er zijn veel directe contacten tussen de twaalf provincies, maar het IPO bureau is overal bij betrokken. Deze betrokkenheid is niet alleen secretariaal, maar zeker ook inhoudelijk. Het IPO bureau neemt in het IPO netwerk dus een belangrijk plek in. Echter het organogram van het IPO suggereert dat het IPO bureau alleen ondersteunend is voor het IPO bestuur, de BOAG's en de commissie IWV. In het organogram van het IPO zou het bureau dus een andere plaats moeten hebben.

### **Groot aantal adviescommissies en BOAG's**

In het organogram worden de adviescommissies en BOAG's beiden door één rechthoek weergegeven. Echter, deze zijn nog veel verder uit te werken. Er zijn namelijk veertien adviescommissies en daaraan gekoppelde BOAG's. Deze zijn georganiseerd per thema:

Tabel 6: Thema's adviescommissies en BOAG's

Thema	Frequentie per jaar	Thema	Frequentie per jaar
Bestuur	4	Cultuur	4
Communicatie	2	Economie	4
Europa	4	Elektronische provincies	2
Financiën	4	Landelijk gebied	6
Mobiliteit	6	Milieu	6
RO en Wonen	6	Sociaal beleid en zorg	6
Veiligheid en handhaving		Water	6

Niet alle adviescommissies zijn even actief. De frequentie van vergaderingen van de adviescommissies varieert van twee tot zes keer per jaar. De adviescommissies die betrekking hebben op de hoofdtaken van de provincies komen het meest frequent bij elkaar. Het gaat dan allereerst om ROW, maar ook om de thema's die daar heel sterk mee verwant zijn: mobiliteit, water, landelijk gebied en milieu. Sociaal beleid is ook vrij frequent. Dit kan verklaard worden doordat de provincie vrij recent taken heeft gekregen op het gebied van de jeugdzorg en haar rol in dit beleidsveld aan het uitwerken en verstevigen is.

#### *4.2.2 Groot aantal adviescommissies en BOAG's: organisatorische complexiteit*

In het theoretisch kader is het volgende uitgangspunt geformuleerd: des te groter het aantal deelarena's, des te complexer is de organisatie. Dit uitgangspunt komt voort uit de theorie over organisatorische complexiteit.

Het IPO is een duale rechtspersoon: het heeft een bestuur en een ALV. Daarnaast heeft het IPO de uitgebreide adviesstructuur van veertien adviescommissies en veertien BOAG's. Omdat de adviescommissies niet alleen

advies geven, maar ook onderdeel zijn van het besluitvormingsproces, heeft dit een hoge organisatorische complexiteit tot gevolg. Andere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden als bijvoorbeeld de Zuidvleugel en de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) kennen deze complexiteit in deelarena's niet. Deze samenwerkingsverbanden kennen vaak slechts een bestuurlijk overleg en een ambtelijk overleg (Zuidvleugel kent hierin nog onderscheid in kern en algemeen).

**Mede doordat het IPO naast een IPO-bestuur en een ALV ook nog eens bestaat uit veertien adviescommissies en veertien BOAGs, kent het IPO een hoge organisatorische complexiteit.**

#### 4.2.3 Personele unies, maar erg verspreid

Het bestaan van veertien adviescommissies leidt in principe tot een hoge mate van organisatorische complexiteit. Immers, de adviesstructuur bestaat uit veertien arena's waarin meestal dertien (soms ook twaalf) gedeputeerden en CdK's bij elkaar komen. Dit geeft een totaal van 172 gedeputeerden/CdK's.<sup>40</sup> Zoveel gedeputeerden/CdK's zijn er echter niet in Nederland. Er zijn normaal gesproken 81 gedeputeerden en CdK's. In 2006 namen 76 van hen plaats in één of meerdere adviescommissies. Bij de overige 96 plekken is dus sprake van personele unies. Een hoog aantal personele unies tussen deze adviescommissies kan de organisatorische complexiteit juist weer verkleinen. Dit is echter ook afhankelijk van de mate waarin de personele unies zijn verspreid. Elke adviescommissie kan worden vergeleken met de dertien anderen. Als alle adviescommissies met elkaar worden vergeleken dan levert dat het onderstaande gespiegelde schema op.<sup>41</sup>

Tabel 7: Personele unies adviescommissies

	B	Co	Cu	EZ	EI	fin	LG	Mil	mo	Row	soc	ha	wat	eur	totaal
Bestuur		5	1	1	7	5	1	0	2	0	2	2	2	2	<b>30</b>
Communicatie	5		1	2	5	1	0	0	0	0	4	4	1	2	<b>25</b>
Cultuur	1	1		3	0	1	0	2	0	1	3	0	1	1	<b>14</b>
EZ	1	2	3		1	0	0	1	2	2	0	1	0	2	<b>15</b>
Elek provincie	7	5	0	1		6	0	2	1	1	1	3	1	0	<b>28</b>
Financiën	5	1	1	0	6		0	2	1	2	2	2	0	2	<b>24</b>
Landelijk gebied	1	0	0	0	0	0		2	1	2	0	3	4	2	<b>15</b>
milieu	0	0	2	1	2	2	2		2	0	0	3	4	1	<b>19</b>
mobilititeit	2	0	0	2	1	1	1	2		0	0	1	1	1	<b>12</b>
ROW	0	0	1	2	1	2	2	0	0		1	0	0	0	<b>9</b>
soc beleid	2	4	3	0	1	2	0	0	0	1		2	0	1	<b>16</b>
handhaving	2	4	0	1	3	2	3	3	1	0	2		1	1	<b>23</b>
water	2	1	1	0	1	0	4	4	1	0	0	1		5	<b>20</b>
europa	2	2	1	2	0	2	2	1	1	0	1	1	5		<b>20</b>

Deze tabel geeft inzicht in welke adviescommissies de meeste en welke de minste personele unies kennen. In de tabel is gearceerd waar adviescommissies vier of meer personele unies hebben. Met name de adviescommissies met de hoogste vergaderfrequentie hebben een lager aantal personele unies. Dit zijn de commissies die belast zijn met een van de kerntaken van de provincie (bijvoorbeeld mobiliteit of ruimtelijke ontwikkeling en wonen).

<sup>40</sup> Zie bijlage voor overzicht van deelname in adviescommissies

<sup>41</sup> informatie over samenstelling van de adviescommissies is ontleend aan de provinciale almanak 2006

Deze adviescommissies passen vaak ook heel sterk bij een bepaalde portefeuille. Veel personele unies doen zich voor bij adviescommissies die slechts twee keer per jaar bij elkaar komen: Communicatie en elektronische provincies. De meeste personele unies - met andere adviescommissies - kent de adviescommissie bestuur. De adviescommissies met een hoog aantal personele unies komen dus én niet vaak bij elkaar én zijn niet belast met één van de kerntaken van de provincies.

Het is nergens zo dat adviescommissies exact hetzelfde zijn wat betreft de deelname van gedeputeerden. Meestal ligt het aantal personele unies slechts tussen de twee en vier gedeputeerden. De adviescommissie ROW heeft zelfs heel weinig personele unies. Opvallend is dat ROW met mobiliteit en milieu helemaal geen personele unies heeft. Dit zijn toch onderwerpen die sterke raakvlakken hebben met ruimtelijke ontwikkeling. De tabel overziende blijken de personele unies zeer verspreid en is er nergens sprake van geheel dezelfde personen in commissies. Er is dus geen sprake van 172 verschillende mensen, maar belangrijke adviescommissies met ook nog eens veel raakvlakken zijn in deelnemers toch erg verschillend. Het grote aantal adviescommissies blijft dus een belangrijke oorzaak van de organisatorische complexiteit.

#### 4.2.4 Formele besluitvorming in het IPO

De provincies in het IPO zijn lid op basis van gelijkwaardigheid. Alleen wat betreft de financiële bijdragen is geen sprake van gelijkwaardigheid. Bij de gezamenlijke financiële bijdragen is sprake van een verdeelsleutel. De reden hiervoor is dat de begrotingen van de verschillende provincies ver uit elkaar lopen. Gevolg hiervan is wel dat ondanks ver uit elkaar lopende financiële bijdragen van bijvoorbeeld Flevoland en Zuid-Holland, dit geen effect heeft op de zwaarte van de stem. De besluitvorming is namelijk gebaseerd op gelijkwaardigheid. Wanneer gestemd wordt, dan wordt gestemd op basis van ongewogen stemmen. Dat betekent dat alle provincies in de besluitvorming volledig gelijk worden geacht.

De bevoegdheid tot besluitvorming is in de statuten neergelegd bij het IPO bestuur. In beginsel hebben de adviescommissies dus niet de bevoegdheid om besluiten te nemen. Hen is slechts opgedragen om het bestuur van advies te voorzien: gevraagd en ongevraagd. In de statuten is dit als volgt verwoord: "*Een adviescommissie heeft tot taak het bestuur gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent aangelegenheden de portefeuille van deze adviescommissie betreffende.*"<sup>42</sup> In de toelichting van de statuten wordt nog eens benadrukt dat de bevoegdheid tot besluitvorming niet bij de adviescommissies ligt, maar bij het IPO bestuur. Wèl bestaat de mogelijkheid dat het IPO bestuur een adviescommissie machtigt tot het nemen van een bepaald besluit. Het IPO bestuur blijft echter eindverantwoordelijk.

**Doordat de besluitvormingsbevoegdheid in het IPO ligt bij het bestuur, worden formeel de bevoegdheden van de adviescommissie beperkt tot advisering aan het bestuur.**

Echter in de praktijk blijkt dat de besluitvormende bevoegdheid niet geheel bij het IPO bestuur ligt. Ook de adviescommissies maken deel uit van het besluitvormingsproces. Dit heeft te maken met de Bestuurlijke Overleggen die een aantal adviescommissies zelf voert. Ook de adviescommissie ROW voert zelfstandig overleg met de minister van VROM. De standpunten die de adviescommissie dan inneemt, zijn ook besluiten. Immers anders zou het overleg maar beperkte toegevoegde waarde hebben. Dit brengt echter wel met zich mee dat de

<sup>42</sup> Statuten IPO 24 september 2003, blad 19

besluitvorming in het IPO veel meer verdeeld is, dan was bedoeld en is opgeschreven in de statuten van de vereniging.

#### 4.2.5 *Complexiteit door aantal en variëteit van actoren is beperkt*

In het analysemodel is het uitgangspunt geformuleerd dat een groter aantal en variëteit aan actoren leidt tot een hogere mate van complexiteit van het netwerk. Bij deze vorm van complexiteit kan het IPO worden vergeleken met de andere bovenregionale interbestuurlijke gremia waarin de provincie Zuid-Holland participeert: Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR), Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ), Rijn-schelde Delta (RSD) en het Bestuurlijk Platform Groene Hart.<sup>43</sup>

Een groot verschil tussen het IPO en de overige bestuurlijke gremia is dat alle overige gremia gebaseerd zijn op gezamenlijke belangen in een bepaald gebied. Het IPO is niet gericht op gezamenlijke ruimtelijke opgaven in een gebied, maar is een algemene belangenbehartiger van de provincies. Als provincie ben je lid van het IPO, omdat je nu eenmaal provincie bent. Van bijvoorbeeld het platform Zuidvleugel zijn actoren lid omdat ze in hetzelfde gebied belangen en bevoegdheden hebben. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de variëteit van de actoren. In het bestuurlijk platform Zuidvleugel en in Regio Randstad wordt samengewerkt door actoren met een verschillende positie in het openbaar bestuur. Er is niet alleen sprake van provincies, maar ook van gemeenten en regio's. In het IPO zijn alle actoren provincies. Daarnaast blijkt dat het aantal actoren waaruit het IPO netwerk bestaat, niet bijzonder groot is. Het netwerk van actoren is niet veel groter dan de andere bovenregionale bestuurlijke gremia, zelfs kleiner dan het bestuurlijk platform Groene Hart. Wat betreft het aantal actoren in het netwerk is de organisatorische complexiteit dus niet groter dan de andere samenwerkingsverbanden. Dit maakt dat het IPO minder complex is dan samenwerkingsverbanden waarin de actoren wel verschillende bestuurlijke posities hebben. Als algemene belangenbehartiger van de provincies wil het IPO samenwerken over een breed scala aan verschillende thema's en onderwerpen. Dit heeft een ander soort organisatorische complexiteit tot gevolg. Dit heeft te maken met de hoeveelheid deelarena's. Dit komt in een latere paragraaf aan de orde.

**De organisatorische complexiteit - wat betreft aantal en de diversiteit van de actoren in het netwerk - is niet groter dan veel andere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.**

### 4.3 Spelers

#### 4.3.1 *IPO Actoren*

Actoren vormen een belangrijk deel van het netwerk. De actoren zijn namelijk de eigenaars van een groot aantal andere onderdelen van een netwerk: namelijk posities, hulpbronnen, belangen etc. Allereerst wordt in deze paragraaf aandacht besteedt aan de gezamenlijke positie als middenbestuur. De provincies werken samen in het IPO omdat zij dezelfde positie vervullen als middenbestuur. Deze positie wordt gekenmerkt door een aantal sterke en een aantal zwakke kanten, welke de onderlinge samenwerking beïnvloeden. Ook van invloed op de samenwerking zijn de door karakteristieken van de onderlinge verhoudingen tussen de provincies. Tenslotte is ook de onderlinge positie op basis van hulpbronnen heel belangrijk om het netwerk te analyseren.

---

<sup>43</sup> Zie bijlage 3

#### 4.3.2 *Positief middenbestuur is relatief zwak*

Alle provincies hebben binnen hun eigen grondgebied dezelfde taken en bevoegdheden. Deze zijn vastgelegd in wetgeving. In deze wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld een provincie in het noorden van Nederland of in het zuiden. Voor zover de positie van provincies wordt bepaald door de plaats in het huis van Thorbecke en de wet- en regelgeving van het Rijk, verkeren alle provincies derhalve in een zelfde formele positie. Deze positie als middenbestuur wordt ondanks een aantal sterke eigenschappen toch gekenmerkt door een relatief zwakke positie in het publieke bestel. De drie sterke punten hebben voornamelijk te maken met de democratische legitimatie van het bestuur. Allereerst dat de provinciale staten elke vier jaar door vrije verkiezingen wordt gekozen. Ten tweede dat provinciale staten een autonome regelgevende bevoegdheid bezit. En ten slotte is het provinciebestuur in de meeste niet-randstedelijke provincies een belangrijke drager van de onder de bevolking levende behoefte aan een eigen regionale identiteit. De positie van dit democratisch gekozen bestuur wordt echter door een aantal factoren sterk verzwakt. Allereerst de beperkte capaciteit om zelf belasting te kunnen heffen. Afgezien van de eigen opbrengsten door de motorrijtuigenbelasting zijn de provincies voor financiële middelen volkomen afhankelijk van het Rijk. Ten tweede is het aantal beleidsuitvoerende en burgerbindende taken dat de provincie verricht beperkt. En tot slot is de specialisatiegraad en deskundigheid van het ambtelijk apparaat bescheiden.<sup>44</sup>

De bescheiden positie van het middenbestuur komt onder meer tot uiting in afhankelijkheid van het rijk voor instrumenten en middelen. Het gaat hierbij om het provinciefonds, maar ook om meer incidentele middelen. Ook zijn de provincies sterk afhankelijk van rijkswetgeving en rijksbeleid. Deze bepalen de voorwaarden voor het functioneren van de provincie en voor het beleid dat zij maakt. Daarnaast is de provincie afhankelijk van de lagere overheden voor informatie en medewerking. Ook heeft het provinciebestuur last van zogenaamde ‘domeinbedreiging’ door andere overheden. Diensten van ministeries, grote steden of regio’s werken samen op de ruimtelijke schaal van de provincie. Ten slotte is de provincie ook niet altijd in staat om haar intermediaire functie te vervullen. Lagere overheden hebben lang niet altijd de provincie nodig om bij het Rijk aan te kloppen en passeren daarom de provincie. Hierdoor komt de provincie buiten spel te staan.<sup>45</sup>

De relatief zwakke positie van het middenbestuur komt ook naar voren wanneer de opkomstcijfers van de Provinciale Staten worden vergeleken met die van de Tweede Kamer en de gemeenteraad. Vanaf het moment dat de opkomstplicht werd afgeschaft is bij alle bestuurslagen de opkomst bij de verkiezingen behoorlijk gezakt.<sup>46</sup> Bij de provincies is de daling van de opkomst het sterkst geweest. Bij de laatste verkiezingen was het opkomstpercentage voor de Tweede Kamer 80%, voor Provinciale Staten 47,6% en voor de gemeenteraad 58,6%. De laatste gemiddelde opkomst voor de provinciale statenverkiezingen lag dus ver onder de Tweede Kamer en ook behoorlijk onder het gemiddelde opkomstpercentage van de gemeenteraadsverkiezingen. Deze trend doet zich al enkele decennia zien. Toch zal straks blijken dat dit niet voor alle provincies geldt. In sommige provincies is de opkomst bij de statenverkiezingen zelfs bijna net zo hoog als de gemiddelde opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Voordat de onderlinge verschillen tussen de provincies verder worden geanalyseerd, wordt nu eerst aandacht besteed aan de onderlinge verhouding van de provincies.

---

<sup>44</sup> Herweijer in Van Dam e.a. 1996:68,69

<sup>45</sup> Herweijer in Van Dam e.a. 1996:70,71

<sup>46</sup> Zie bijlage 2

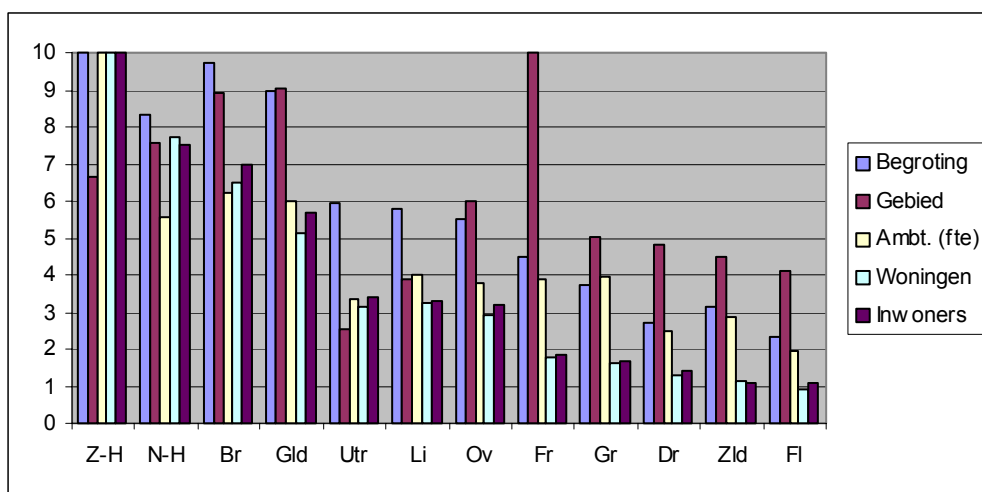
#### 4.3.3 Onderlinge verhouding provincies: concurrentie, autonomie en behoud van identiteit

De provincie is een bestuurslaag dat al lang bestaat. De manier waarop provincies opereren en met hun medeprovincies omgaan, is daarom al ruim geïnstitutionaliseerd. De onderlinge verhouding van de provincies wordt gekenmerkt door een drietal karakteristieken. Al deze karakteristieken werken belemmerend voor goede samenwerking. De eerste karakteristiek is de onderling concurrentie. *Ondanks de jarenlange en intensieve samenwerking in het IPO blijven de twaalf provincies toch elkaars concurrent.*<sup>47</sup> Provincies zijn, zoals hiervoor reeds is aangegeven, voor hun financiële middelen voor een heel groot deel afhankelijk van het Rijk. Bij de gebiedsspecifieke toedeling van deze middelen zijn provincies concurrenten. Voor het provinciefonds is een vaste verdeelsleutel opgesteld, maar voor incidentele middelen komt de concurrentie duidelijk naar voren. Een voorbeeld van een meer incidenteel fonds is het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Provincies (en ook andere overheden) kunnen voor dit fonds aanvragen indienen. Het Rijk beslist vervolgens wie wat krijgt. Niet alleen bij financiële middelen, maar ook als het gaat om gebiedsspecifiek beleid of om vestiging van belangrijke bedrijven is de concurrentie levend. Autonomie is de tweede karakteristiek die de interprovinciale samenwerking kenmerkt. *De onderlinge verhoudingen worden beheerst door het ongeschreven beginsel van 'baas in eigen huis'.*<sup>48</sup> Een andere benaming hiervoor is het non-interventiebeginsel. Beiden benamingen duiden op de gegroeide gewoonte dat provincies zich niet elkaars beleid bemoeien. Van afstemming van beleid is daarom nog steeds beperkt sprake. De derde karakteristiek is het streven naar behoud van identiteit. *“Zo heeft het provinciebestuur een wettelijke opdracht om op te komen voor de algemene belangen van de eigen jurisdictie”.*<sup>49</sup> Vergaande samenwerking kan leiden tot verlies aan identiteit.

#### 4.3.4 Onderlinge posities van de provincies: randstad versus niet-randstad

De posities van de provincies worden bepaald door de hulpbronnen waar zij beschikking over hebben. Hulpbronnen zijn er in verschillende soorten. Allereerst is sprake van een aantal kernbronnen van provincies. Daarnaast beïnvloeden ook de bronnen legitimiteit en de positie ten opzichte van het Rijk de onderlinge posities.

Figuur 2: Relatieve kerngegevens provincies



<sup>47</sup> Herwijer in Van Dam e.a. 1996: 72

<sup>48</sup> Herwijer in Van Dam e.a. 1996:72

<sup>49</sup> Herwijer in Van Dam e.a. 1996: 72

In bovenstaande tabel zijn vier hulpbronnen in een schaal van één tot tien gezet. De hoogste waarde is telkens gelijkgesteld met tien. De overige waarden zijn daaraan gerelateerd. De absolute waarden staan in bijlage 1. Hierdoor is duidelijk dat tussen provincies in deze hulpbronnen sterk van elkaar verschillen. Bovendien gaan veel van deze hulpbronnen gelijk op Voorbeelden hiervan zijn; begroting, woningen en inwoners. Met deze bronnen gaat ook het aantal ambtenaren redelijk gelijk op. Alleen de grootte van het gebied van de provincie is een sterk afwijkende variabele. Door het gelijk op gaan van de hulpbronnen worden de onderlinge posities verder uit elkaar gedreven. Het veroorzaakt een tweedeling tussen de acht relatief zwakke provincies en de vier relatief sterke: Zuid-Holland, Noord-Holland, Brabant en Gelderland. De tweedeling in provincies wordt versterkt doordat het Rijk actiever betrokken is bij de relatief sterke provincies dan bij de relatief zwakke provincies. Dit blijkt allereerst uit de programma-aanpak die ook in de Nota Ruimte wordt gebruikt. Er is een viertal gebieden aangewezen die hun eigen programmaminister hebben gekregen. Het programmaministerschap geeft aan dat het Rijk in de betreffende gebieden nationaal belang ziet en waarde hecht aan een integrale en voortvarende ontwikkeling in die gebieden. De programma's staan in het teken van samenwerking met o.a. de decentrale overheden en zijn daarom bestuurlijk vastgelegd in samenwerkingsverbanden: de bestuurlijke platforms Noordvleugel, Zuidvleugel, Groene-Hart en Zuidoost Brabant/Noord Limburg. De overige provincies vallen niet onder de programma aanpak. Ruimtelijke opgaven in die provincies staan minder hoog op de agenda van het Rijk. Daarom is de positie van die provincies minder sterk vergeleken met vooral de posities van Noord-Holland en Zuid-Holland.

Het verschil in posities blijkt ook uit de ligging van de gebieden en netwerken van nationaal belang uit de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. (RHS) "*Het Rijk heeft voor de nationale RHS dan ook in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid dan daarbuiten*".<sup>50</sup> De meeste gebieden en netwerken waar het Rijk nationaal belang in ziet liggen in Noord-Holland, Zuid-Holland en Brabant.<sup>51</sup> Het Rijk neemt in meer of mindere mate verantwoordelijkheid voor deze onderdelen van de nationale RHS. "*Ze staan voor complexe en/of kostbare opgaven die rijksbemoeienis noodzakelijk maken*".<sup>52</sup> Het Rijk wordt hierdoor in zekere zin afhankelijk van de provincies waarin de onderdelen van de nationale RHS liggen. Dit maakt dat de posities van deze provincies ten opzichte van het Rijk sterker zijn dan de overige provincies.

**De grootte van de verschillen en de interne samenhang in hulpbronnen veroorzaken een duidelijk onderscheid in relatief sterke en relatief zwakke provincies.**

#### Legitimiteit van de provincies

Een andere belangrijke hulpbron van de provincies is hun democratische legitimiteit. Alle provincies zijn op dezelfde manier door de inwoners gekozen en op dezelfde manier dus democratisch gelegitimeerd. Toch zijn er verschillen. Deze doen zich met name voor tussen de randstedelijke en de niet-randstedelijke provincies. Door verschillende mensen wordt beschreven dat de niet-randstedelijke provincies meer gelegitimeerd zijn dan de randstedelijke provincies: *Mijn beeld is dat buiten de randstad de provincies, zowel maatschappelijk en cultureel als binnen het openbaar bestuur, een relatief sterke positie lijken in te nemen. In mijn perceptie opereert en*

<sup>50</sup> Nota Ruimte pp. 31

<sup>51</sup> Zie bijlage 1

<sup>52</sup> Nota Ruimte pp. 32

*presteert het middenbestuur buiten het randstedelijke gebied per saldo adequaat.*<sup>53</sup> Het verschil in legitimiteit kan te maken hebben met de bestuurlijke drukte waarin de randstedelijke provincies zich bevinden. In de randstad liggen de vier grote steden, maar ook sterke stadsgewesten en regio's en nog een aantal andere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. De niet-randstedelijke provincies kennen een dergelijke opschaling van lokale besturen niet of in veel mindere mate. Hierdoor is in de niet-randstedelijke provincies de rol van het provinciebestuur veel meer herkenbaar. De uitspraken over bestuurlijke drukte onderschrijven minder goede herkenbaarheid van de randstedelijke provincies, maar bewijzen deze niet. De gemiddelde opkomstcijfers van de statenverkiezingen maken het verschil in herkenbaarheid wel aannemelijk.<sup>54</sup> Vijf provincies scoren namelijk onder de vijftig procent. Hieronder ook de bij uitstek randstedelijke provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de sterk op de randstad georiënteerde provincies Flevoland en Brabant. Limburg is de enige ver buiten de randstad liggende provincie die ook een gemiddelde opkomst heeft onder de vijftig procent. Behalve Limburg wordt het beeld dat niet-randstedelijke provincies meer herkenbaar zijn voor de burger ruimschoots bevestigd door de gemiddelde opkomstcijfers van de statenverkiezingen.

#### Randstedelijke provincies sterkere posities door grotere hulpbronnen

In het theoretisch kader is het uitgangspunt beschreven dat naarmate provincies de beschikking hebben over meer bronnen, hun positie sterker is. De bronnen waarover provincies kunnen beschikken blijken heel divers. Wat betreft de bronnen middelen, oppervlakte, woningen, kennis etc. zijn de sterkste provincies voornamelijk de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Brabant en Gelderland. Deze provincies hebben ten opzichte van de andere provincies een sterkere positie. Echter als ook nog de hulpbron legitimiteit - als herkenbaarheid voor de burger - wordt meegenomen ontstaat een iets genuanceerder beeld. Hier blijken de randstedelijke provincies – vanwege de dominante steden in hun provincie - een minder sterke positie ten opzichte van andere bestuursorganen te hebben dan de niet-randstedelijke provincies.

**De Randstadprovincies en Brabant hebben met name meer materiële bronnen en hebben een sterkere positie tegenover het Rijk. De niet-randstadprovincies hebben als bron dat zij minder te maken hebben met bestuurlijke drukte en daardoor een meer herkenbare rol naar de burger toe vervullen. Dit kan echter de overige achterstand op hulpbronnen niet compenseren.**

#### 4.3.5 *Afhankelijk door gedeelde positie*

Netwerken zijn gebaseerd op afhankelijkheden. Deze afhankelijkheden hebben te maken met de mate van vervangbaarheid van hulpbronnen. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de mate waarin de provincies van elkaars bronnen afhankelijk zijn en in hoeverre deze vervangbaar zijn.

Meeste hulpbronnen veroorzaken nauwelijks afhankelijkheid

Door de onderlinge verhouding en de onderlinge posities zijn de provincies van veel hulpbronnen niet afhankelijk. Met name de hulpbronnen als aantal inwoners, huizen, begroting en dergelijke zijn hulpbronnen die voornamelijk voor de betreffende provincie belangrijk zijn. Alleen voor aanliggende provincies is het soms

<sup>53</sup> Minister Remkes, 2006:12

<sup>54</sup> Zie bijlage ...



relevant om afspraken te maken over woningbouw of natuurontwikkeling, etc. Er is in ieder geval geen afhankelijkheid van alle provincies onderling.

De kennis in de ambtelijke organisaties is tot op zekere hoogte uitwisselbaar. De onderlinge afhankelijkheid hiervan hangt af van de grote van de eigen organisatie. Onderzoek heeft aangetoond dat grotere organisaties innovatiever zijn en meer capaciteit hebben om te leren dan kleinere organisaties.<sup>55</sup> Omdat grote organisaties zelf innovatiever zijn en daarom meer in hun eigen kennisbehoefte kunnen voorzien dan kleine provincies, hebben vooral de kleine provincies belang bij onderlinge kennisuitwisseling. Over het nut van kennisuitwisseling is men het meestal wel eens. Over de noodzakelijkheid ervan wordt nog al eens getwist. Het is immers maar de vraag in hoeverre er op korte termijn iets mis gaat als er geen kennis wordt uitgewisseld. Kennisuitwisseling zorgt daarom wel voor afhankelijkheid, maar deze is slechts beperkt.

Van de grote provincies is het bovendien aannemelijk dat zij veel meer zaken autonoom kunnen afhandelen en minder afhankelijk zijn van het IPO. Een concreet voorbeeld is het voeren van lobby bij het Rijk. De grootste provincies hebben een sterkere positie bij het Rijk als gesprekspartner en zijn daardoor beter in staat tot het autonoom of in kleiner verband dan het IPO voeren van lobby op Rijksbeleid en Rijkswetgeving. Bovendien liggen de grootste provincies ook geografisch gezien vrij dicht bij de regeringsstad. Ook dit maakt dat er vaak bestuurlijk en ambtelijk meer directe lijnen tussen deze provincies en het Rijk zijn.

#### Autonoom niet groter dan het collectief

Ondanks dat er grote verschillen tussen de provincies bestaan, is er geen enkele provincie die autonoom sterker is dan het resterende collectief in het IPO. Dit betekent dat het voor één enkele provincie niet strategisch is om uit het IPO te stappen en volledig autonoom de eigen belangen bij het Rijk te gaan behartigen. Wel hebben enkele provincies onderling samenwerking gezocht. Bijvoorbeeld enkele randstadprovincies die via verschillende interbestuurlijke verbanden samenwerken om hun belangen te behartigen bij het Rijk. Wanneer Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland samenwerken, dan vertegenwoordigen zij 7,7 miljoen inwoners en zijn daarom nagenoeg net zo sterk als het resterende collectief in het IPO. Niet alleen de randstadprovincies werken samen. Ook de overige provincies vormen coalities. Zo werken de noordelijke provincies samen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en hebben ook Gelderland en Overijssel een samenwerkingsverband opgericht. Al deze samenwerkingsverbanden zijn onderlinge concurrenten.

#### Niet altijd concurrent, ook gezamenlijk belang

Ondanks de scheve onderlinge posities en de onderlinge concurrentie hebben provincies belang bij samenwerking in het IPO. De provincies zijn niet altijd concurrenten en soms juist sterk van elkaar afhankelijk. Dit komt door twee eigenschappen (negatieve hulpbronnen) die door alle provincies worden gedeeld. De eerste is de relatief zwakke positie in het Nederlandse publieke bestel. De tweede is de grote afhankelijkheid van het Rijk, die de provincies typeert. De gezamenlijke relatief zwakke positie maakt de provincies regelmatig onderwerp van maatschappelijk debat. In het IPO kunnen de provincies gezamenlijk een positie innemen en als provincies een sterker geluid laten horen in dit debat. Daarnaast noodzaakt de sterke afhankelijkheid van het Rijk de provincies tot gezamenlijke lobby op wetgeving en generieke middelen. Om sterker te staan in deze lobby bij

---

<sup>55</sup> Newmark, 2002:158

het Rijk zijn de provincies afhankelijk van goede onderlinge samenwerking tussen alle twaalf provincies. Op het moment dat alle provincies eigen lobby voeren, komt dit veel zwakker over dan wanneer de provincies eensgezind gezamenlijke standpunten kunnen innemen. Daarnaast zijn de provincies ook genoodzaakt tot samenwerking omdat het Rijk er heel sterk aan hecht om één aanspreekpunt te hebben voor alle provincies. Het Rijk kan hier vragen neerleggen en kan met de provincies in één keer afspraken maken over bijvoorbeeld verdeling en verantwoording van financiële middelen. Voor het Rijk is het veel efficiënter dan dit met alle provincies afzonderlijk te doen. Een gezamenlijk platform is dus ook een gunst naar het Rijk toe, maar wel gedwongen door de afhankelijke positie van de provincies ten opzichte van het Rijk. Tenslotte hebben de provincies belang bij kennisuitwisseling. Door decentralisatie krijgen provincies nieuwe taken en bevoegdheden. Door kennis over best en worst practices uit te wisselen kunnen provincies van elkaar leren hoe zij met deze nieuwe taken en bevoegdheden om kunnen gaan.

#### Gezamenlijk belang

Het gezamenlijk belang moet worden gezocht in die hulpbronnen waar de provincies van elkaar afhankelijk zijn. Daarom is allereerst gezamenlijk belang te vinden in de gedeelde relatief zwakke positie als middenbestuur en de gevolgen hiervan met betrekking tot het maatschappelijk debat. Gezamenlijke belangenbehartiging is hier heel belangrijk omdat de zwakste schakel de beeldvorming bepaalt. Daarnaast is de afhankelijke positie ten opzichte van de andere overheden een veroorzaker van gezamenlijk belang. Gemeenschappelijke lobby om de positie van de provinciale bestuurslaag te versterken, is dus in het belang van alle provincies. Tenslotte zijn aan de positie van de provincie een aantal (nieuwe) taken, bevoegdheden en voorwaarden verbonden die voor elke provincie hetzelfde zijn. Dit betekent dat er in zekere mate een gezamenlijk belang bestaat bij kennisuitwisseling.

#### **Gezamenlijk belang van interprovinciale samenwerking:**

- **Relatief zwakke positie: Gezamenlijk het bestaansrecht van de provincie als bestuurslaag 'bewijzen'**
- **Afhankelijk van het Rijk: Gezamenlijk staan de provincies sterker in hun lobby om generieke instrumenten, taken, middelen en verantwoordelijkheden.**
- **Kennisuitwisseling over nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.**

#### **4.4 Uiteenlopende percepties van de actoren**

De twaalf provincies zijn de belangrijkste actoren binnen het IPO. Hun eigen belangen en percepties zijn bepalend voor hun handelen in het IPO. En in het IPO ROW is met name van belang wat hun percepties en belangen zijn betreffende ruimtelijke ontwikkeling en wonen. Ofwel, wat zij zien als hun belangrijkste ruimtelijke opgaven. Overeenkomsten en verschillen hierin bepalen de mate waarin constructief samengewerkt kan worden in het IPO ROW. Wat betreft de percepties wordt aan twee onderdelen aandacht besteedt. Allereerst aan de percepties ten aanzien van ruimtelijke opgaven. Ten tweede aan de percepties ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking.

#### 4.4.1 Visies op ruimtelijke opgaven

Wat betreft de ruimtelijke opgaven waar de verschillende provincies hun prioriteit aan geven, verschaffen de CWP's een indicatie. Hierin geeft het college immers aan wat zij als speerpunten ziet om in haar collegeperiode aan te werken. Het CWP is bedoeld om tijdens de bestuursperiode leidend te zijn. In de bijlagen is een tabel opgenomen waarin van elk van de provincies de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en een aantal citaten zijn opgenomen. Uit deze tabel blijkt dat de provincies wat betreft ruimtelijke opgaven in te delen zijn in een aantal clusters. Deze clustering is met name gebaseerd op de drukte en verstedelijking van een provincie en de geografische ligging.

Tabel 8: clustering naar ruimtelijke opgaven.<sup>56</sup>

Cluster	Provincies	hoofdlijnen
A	Zuid-Holland en Noord Holland	Zoeken van balans tussen functies: strijd om ruimte
B	Overijssel, Fryslân, Zeeland	Bewaren kernkwaliteiten, kwaliteit van leven landelijk gebied
C	Gelderland, Limburg, Groningen, Drenthe	Kernkwaliteiten behouden en verbeteren sociaal-econ. positie
Overig	Flevoland en Brabant	F. zoekt aansluiting, N-B vooral aandacht voor wonen

Cluster A: Zuid-Holland en Noord-Holland: Twee provincies die beiden te maken hebben met een veelvoud aan functies in een beperkt gebied. De strijd om de ruimte is hier het meest concreet. De ruimtelijke opgave gaat dan ook om 'balans tussen belangen' en 'afweging tussen wonen, werken, landbouw, recreatie, groen en natuur'. Bijvoorbeeld uit het CWP van Noord-Holland: *“Het ruimtelijke Ontwikkelingsbeleid voor de periode 2003-2007 is een beleid op hoofdlijnen, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen de ruimtebehoeften voor wonen, werken, landbouw, recreatie, groen en natuur, ...”*<sup>57</sup>

Cluster B: Overijssel, Fryslân, Zeeland: Deze provincies zijn landelijke provincies die veel minder met drukte en strijd van verschillende functies te maken hebben. Het zijn rustige provincies die trots zijn op de kwaliteit van leven die zij kunnen bieden en die er ook aan werken om dit zo te houden. Onderscheid tussen kernzones en plattlandsgebieden is voor hen daarom belangrijk. Een citaat uit het bestuursakkoord van Fryslân: *“Het ruimtelijke beleid is gericht op bundeling en concentratie van wonen en werken in de kernzones. In de plattlandsgebieden ontwikkelen wonen en werken zich passend bij aard, schaal en karakter van het gebied”*. Het belang van het sterke onderscheid tussen kernzones en platteland is dat er zo min mogelijk verrommeling van het landschap plaats vindt. Hierdoor blijven met name op het platteland de kwaliteit van leven en de rust bewaard.

Cluster C: Gelderland, Limburg, Groningen, Drenthe: Ook deze provincies zijn landelijk, maar benaderen hun belangrijkste ruimtelijke opgaven anders. Zij willen hun kernkwaliteiten behouden, maar ook graag nieuwe bedrijvigheid aantrekken om zo hun (sociaal-) economische positie te versterken. In het CWP van Drenthe staat

<sup>56</sup> Volledige tabel ruimtelijke opgaven in bijlage 4

<sup>57</sup> Collegewerkprogramma 2003-2007 Noord-Holland, pp. 2

dit als volgt verwoord: “Een dynamische provincie die een leefbare omgeving biedt. Een provincie die uitnodigt om te investeren. Dat is onze missie”. Uit dit citaat blijkt duidelijk dat de missie van het college van Drenthe uit twee delen bestaat. Allereerst het behouden van de leefbaarheid en ten tweede het aantrekken van bedrijvigheid.

Overig: Flevoland en Brabant: Beiden provincies zijn in hun ruimtelijke opgaven buitenbeentjes. Flevoland is de jongste provincie. De provincie ligt midden tussen een aantal andere provincies en midden in Nederland, maar mist toch op een aantal punten aansluiting. Flevoland wil daarom aansluiten op de landelijke structuur: technisch, economisch en sociaal. Brabant is ook een beetje een buitenbeentje omdat in hun CWP de paragraaf over ruimtelijke ontwikkeling en wonen, slechts gaat over wonen.

Provinciale besturen hebben verschillende percepties wat betreft de ruimtelijke opgaven. Ze hebben verschillende ideeën over hoe hun provincie eruit zou moeten zien en wat nodig is om dat te bereiken. Al deze percepties bepalen de vragen die de provincies aan het Rijk stellen. Dit heeft met name gevolgen voor de gezamenlijke beïnvloeding van Rijksbeleid via het IPO. Vooral bij specifiek beleid zal sprake zijn van tegenstrijdige percepties en dus vragen aan het Rijk. Vaak zullen deze vragen aan het Rijk tussen provincies tegenstrijdig zijn. Dit maakt beïnvloeding van specifiek rijksbeleid via het IPO lastig en complex.

**Ruimtelijke opgaven verschillen sterk en zijn clusteren de provincies in vier groepen.**

*4.4.2 Visies betreffende interbestuurlijke samenwerking*

Naast de eigen percepties op ruimtelijke opgaven is ook de visie op bestuurlijke samenwerking belangrijk om het handelen van de provincies te verklaren. Ook deze percepties zijn te vinden in de CWP's van de colleges. Het wel of niet noemen van het IPO als bestuurlijke gremia of het nadrukkelijk noemen van andere bestuurlijke gremia geeft het belang aan dat de betreffende GS hechten aan het IPO. Kanttekening hierbij is dat er een groot verschil is in het aantal pagina's waar de CWP's uit bestaan.

Bestuurlijke samenwerking: minder is soms juist meer

De mate waarin provincies belang hechten aan het IPO blijkt niet alleen uit hun positie, maar ook uit wat de CWP's zeggen. Het eerste waar dan op gelet wordt is de algemene aandacht voor interbestuurlijke samenwerking en het tweede is de aandacht voor het IPO.

Flevoland is de provincie die het meest enthousiast is over bestuurlijke samenwerking. Deze provincie wil in 'tal van netwerkverbanden nadrukkelijk aanwezig zijn'. Het is een jonge provincie die hard werkt aan het opbouwen van legitimiteit en herkenbaarheid. Het (nadrukkelijk) aanwezig zijn in samenwerkingsverbanden is een middel om als provincie meer herkenbaar te worden. Een aantal andere provincies noemt juist de samenwerking met één of enkele aangrenzende provincies. Groningen en Fryslân noemen beiden nadrukkelijk het SNN. Gelderland en Overijssel noemen beiden de samenwerking in Oost-Nederland. De zuidelijkste provincies tenslotte - Limburg en Zeeland - noemen beiden grensoverschrijdende samenwerking. Limburg ziet zichzelf graag als Euregio. Deze provincies benadrukken juist de bilaterale interprovinciale samenwerking. Het gaat hier vooral om samenwerking waar de belangen van de eigen regio voorop staan en niet de algemene positie als provincie. De

insteek van met name Flevoland is een heel andere insteek dan Noord-Holland en Zuid-Holland. Deze provincies verkeren in bestuurlijke drukte en spreken juist over het tegen het licht houden van bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Met name op punten als effectiviteit en toegevoegde waarde. Voor Noord-Holland en Zuid-Holland zou juist het verminderen van het aantal samenwerkingsverbanden van meerwaarde zijn.

#### Voor IPO weinig aandacht

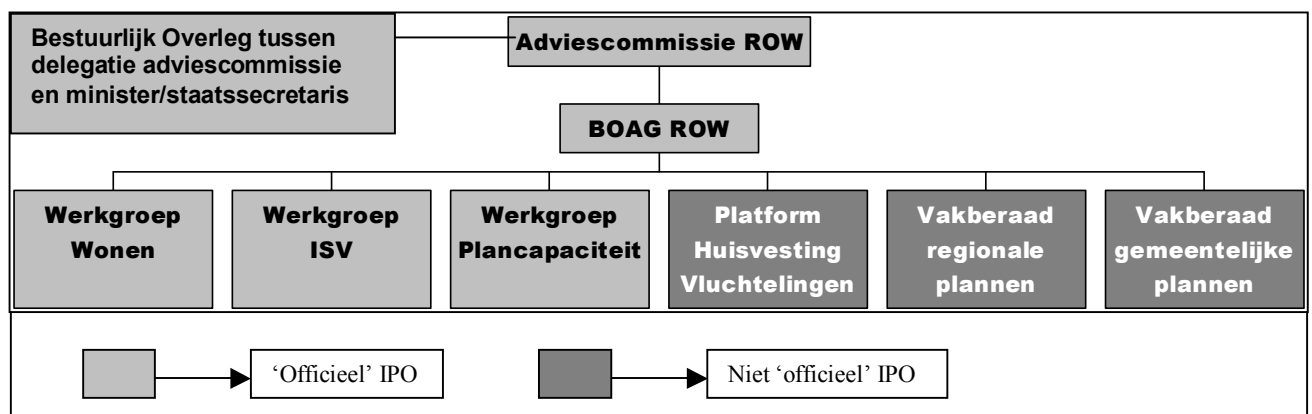
Bijna geen enkele provincie besteedt heel veel aandacht aan het IPO. Er zijn zelfs een aantal provincies die helemaal geen tekst aan het IPO wijden. Dit betreft de provincies Overijssel, Drenthe, Groningen, Limburg en Zeeland. De overige provincies halen het IPO wel aan in hun collegewerkprogramma. Echter ook zij besteden slechts beperkt aandacht aan dit samenwerkingsverband. Voor dit gebrek aan aandacht zijn een aantal mogelijke oorzaken aan te wijzen. Allereerst zijn de doelen die het IPO wenst te bereiken niet concreet. Van belangenbehartiging zijn de resultaten op korte termijn moeilijk aan te wijzen. Op de lange termijn is dat makkelijker, maar dat is niet relevant voor een collegeprogramma van vier jaar. Voor een bestuurder is het daarom niet interessant om het IPO als één van de speerpunten van het beleid te noemen. Daarnaast is het IPO geen goed pakkend onderwerp voor een collegeprogramma. In het collegeprogramma legt het college aan de kiezer uit wat de hoofdlijnen van het beleid zijn. Concrete regionale onderwerpen spreken veel meer aan dan het IPO. Bovendien zal de kiezer minder geboeid worden door belangenbehartiging van de provincies in het algemeen dan door belangenbehartiging van de eigen regio.

**Het IPO wordt nauwelijks aangehaald in collegewerkprogramma's/collegeakkoorden.**

#### **4.5 Deelarena's IPO Ruimtelijke ontwikkeling en wonen**

Ruimtelijke ontwikkeling en Wonen (ROW) is één van de thema's binnen het IPO. Dit betekent allereerst dat er een adviescommissie ROW is. Deze adviescommissie bestaat uit van alle provincies de gedeputeerde met ruimtelijke ontwikkeling en/of wonen in de portefeuille. Daarnaast is er een Brede Overleg en Adviesgroep ROW (BOAG ROW). Deze vormt het ambtelijke voorportaal van de adviescommissie ROW. Wanneer nog verder wordt ingezoomd op de kolom ROW dan blijkt dat er onder de adviescommissie en de BOAG nog meer arena's te herkennen zijn.

Figuur 3: Deelarena's IPO ROW



Bovenstaande deelarena's kunnen geanalyseerd worden aan de hand van een aantal kenmerken. Deze kenmerken zijn actoren, onderwerp, taak, frequentie en de manier waarop de deelarena met het IPO verbonden is. In de bijlagen is een overzicht opgenomen met van al deze kenmerken de hoofdlijnen.<sup>58</sup> Dit is daardoor een handig instrument om de deelarena's te vergelijken op hun belangrijkste kenmerken.

#### Nauwelijks personele unies door hiërarchie en specialistische onderwerpen

De samenwerking tussen provincies vindt plaats op drie niveaus. Allereerst bestuurlijk (gedeputeerden), dan ambtelijk management (afdelingshoofden) en ten slotte ambtelijk. 'Ambtelijk' verwijst naar beleidsmedewerkers die op een bepaald gebied specialist zijn. De meeste deelarena's zijn ambtelijk en interprovinciaal. Slechts één deelarena is nadrukkelijk niet beperkt tot interprovinciaal.<sup>59</sup> Dit is het Platform Huisvesting Vluchtelingen (PHV). In het PHV nemen niet alleen de provincies plaats, maar ook alle andere toezichhouders van statushouders maken deel uit van deze arena. Deze toezichhouders zijn vooral Wgr-regio's.

Ondanks dat in alle deelarena's de provincies zijn vertegenwoordigd, is nauwelijks sprake van personele unies. De adviescommissie en de BOAG vergaderen beiden over algemene RO-onderwerpen. Echter aan tafel zitten verschillende niveaus vanuit de provincies. Wanneer wel sprake is van gelijke niveaus (ambtelijk), dan wordt vergaderd over specialistische onderwerpen: wonen en RO-specifiek. Daarom bestaan de deelarena's uit specialisten op een bepaald gebied. Hierdoor zitten in de deelarena's telkens andere personen. Dit maakt dat ze ondanks de interprovincialiteit toch verschillend zijn van daadwerkelijke personele samenstelling.

#### Verklaring van frequentie

De frequentie van deelarena's verschilt enorm. Dit heeft te maken met verschillen in complexiteit en actualiteit van de onderwerpen. Zo heeft de werkgroep plancapaciteit een beperkte en duidelijk begrensde taak. De werkgroep Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het platform huisvesting vluchtelingen hebben beiden te maken met een onderwerp en een taak die complex zijn en daarom veel afstemming onderling vereisen. De frequentie van de interacties in deze deelarena's is dan ook veel groter. Ook de actualiteit speelt een rol. Op het moment dat het onderwerp van de samenwerking minder dynamisch is, kan de frequentie omlaag. Bij de werkgroep ISV is de verwachting dat de frequentie van de vergaderingen veel lager zal zijn op het moment dat ISV-1 volledig is afgerond en de afspraken over de verdeling van ISV 2 ook klaar zijn. Tenslotte, de frequentie van de adviescommissie ROW is een keuze van het IPO bestuur. De frequentie van de BOAG en de werkgroep wonen zijn afgeleiden van de frequentie van de adviescommissie.

#### Positie van de deelarena in het IPO en de daarbij horende taak

Een aantal gevonden deelarena's behoort 'officieel' tot het IPO en een aantal deelarena's niet. 'Officieel' IPO betekent dat ze ingesteld zijn bij de oprichting van de vereniging IPO of dat ze (werkgroepen) door de BOAG zijn ingesteld. Een aantal deelarena's zijn wel interprovinciaal maar maken officieel geen onderdeel uit van het IPO. De vakberaden bijvoorbeeld bestaan al veel langer dan het IPO en zijn altijd (officieel) autonoom gebleven. Ook het PHV is niet officieel IPO. Echter in de praktijk functioneren deze deelarena's niet volledig autonoom van het IPO. Bijvoorbeeld via het IPO bureau is een link naar deze deelarena's. Daarnaast koppelt het vakberaad

---

<sup>58</sup> Zie bijlage 6

<sup>59</sup> Zie bijlage 6

regionale plannen bijvoorbeeld terug in de BOAG ROW. Bovendien is er ook een inhoudelijke wisselwerking tussen de deelarena's. Er bestaat immers een inhoudelijke overlap. De onderwerpen waar de vakberaden en het PHV zich mee bezighouden zijn ook relevant voor het IPO. Er is dan ook een vaste terugkoppeling vanuit het vakberaad gemeentelijke plannen in de BOAG en er kan zo nodig (bijvoorbeeld voor de nieuwe Wro) worden teruggevallen op de specifieke kennis van één of meerdere werkgroepen/deelarena's.

De officiële IPO deelarena's hebben allen een taak binnen de adviesstructuur. De drie officiële werkgroepen adviseren de BOAG, de BOAG adviseert de adviescommissie en de adviescommissie op haar beurt adviseert weer het IPO bestuur. Daarnaast hebben alle deelarena's in meer of mindere mate kennisuitwisseling als doelstelling. Voor de vakberaden is dit de hoofddoelstelling, voor bijvoorbeeld de werkgroep wonen en het PHV is kennisuitwisseling een tweede of derde doelstelling.

#### Organisatorische complexiteit: deelarena's IPO ROW

Het IPO algemeen is organisatorisch al complex genoemd vanwege voornamelijk het hoge aantal adviescommissies en BOAG's. Binnen IPO ROW is naast de adviescommissie en de BOAG ook nog eens sprake van zeven andere deelarena's. Naast het thema ruimtelijke ontwikkeling en wonen zijn nog dertien thema's. Ook deze thema's kennen in meer of mindere mate deelarena's. In een overzicht van de deelarena's gemaakt door het IPO bureau, staan ook al veertig deelarena's. Het grote aantal deelarena's zorgt ervoor dat de organisatie ondoorzichtig en heel complex wordt. Overzicht en kennis zijn lastig te verkrijgen en nog lastiger bij te houden. Ook de besluitvorming wordt hierdoor heel complex. Wat betreft de deelarena's kent het IPO ROW dus een hoge organisatorische complexiteit.

**Ook het grote aantal deelarena's binnen IPO ROW (adviescommissie, BOAG, werkgroepen etc.) zorgt voor een hoge mate van organisatorische complexiteit van de samenwerking.**

#### De deelarena's in het besluitvormingsproces

Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat formeel alleen het IPO bestuur besluiten neemt en dat de adviescommissies slechts tot taak hebben het bestuur gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. Echter, in de praktijk hebben de adviescommissies steeds meer besluitvormingsmacht naar zich toe getrokken. Ook de adviescommissie ROW neemt dus besluiten. Niet alleen besluiten over welk advies wordt gegeven aan het IPO bestuur door de adviescommissie ROW, maar ook besluiten over het interprovinciale standpunt. Dit doet zij omdat ze zelfstandig met VROM Bestuurlijke Overleggen voert en daarvoor standpunten moet innemen. Bovendien worden veel besluiten die de adviescommissie neemt, eerst afgestemd in werkgroepen. Daarnaast vindt ook vaak in verschillende adviescommissies besluitvorming plaats over dezelfde onderwerpen. Op deze manier worden veel verschillende deelarena's betrokken bij de besluitvorming.

**besluitvorming: verticale en horizontale afstemming in de deelarena's**

## 4.6 Inhoudsanalyse

In paragraaf 4.1.2 is beschreven welke drie doelstellingen het IPO nastreeft: belangenbehartiging, platform en het stimuleren van vernieuwing. Deze doelstellingen gelden ook voor ROW. Via de inhoudsanalyse wordt inzicht verkregen in de wijze waarop aan deze doelstellingen invulling wordt gegeven. Hiertoe wordt eerst de inhoudsanalyse afgebakend tot een hanteerbare en logische omvang. Vervolgens worden de bespreekpunten en Bestuurlijke Overleggen verder geanalyseerd. Gekeken wordt naar de onderwerpen die het meest geagendeerd worden, de verhouding van de meest geagendeerde onderwerpen tot de rest van de agenda en in hoeverre de meest geagendeerde bespreekpunten ook werden geagendeerd voor een Bestuurlijk Overleg. Tenslotte worden de onderwerpen geclusterd naar doelstelling. Ook wordt gekeken in hoeverre verschuivingen zijn aan te merken.

### 4.6.1 Afbakening van de inhoudsanalyse

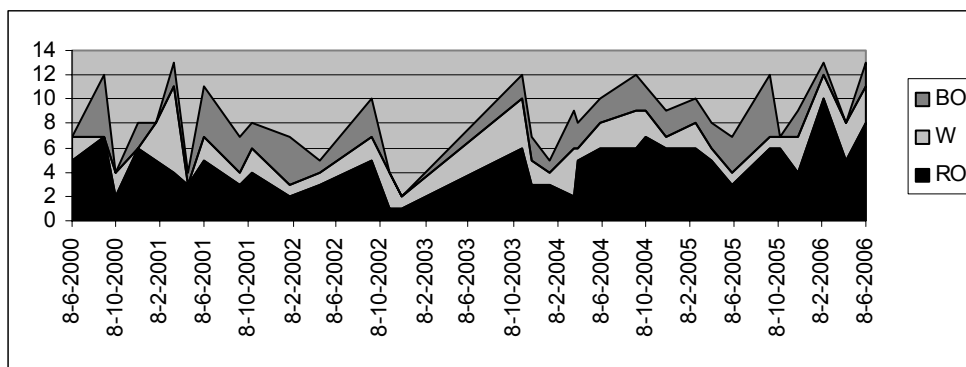
Voor de inhoudsanalyse is gebruik gemaakt van de agenda's van de adviescommissie ROW vanaf 2000 tot en met juni 2006. Deze agenda bestaat altijd uit vier onderdelen:

- Terug- en vooruitblik Bestuurlijke Overleggen (BO)
- Bespreekpunten Ruimtelijke Ontwikkeling
- Bespreekpunten Wonen
- Ingekomen en verzonden brieven

Deze vier onderdelen hebben betrekking op ruimtelijke ontwikkeling én op wonen. Een belangrijk punt van aandacht is de mogelijke overlap tussen een Bestuurlijk Overleg en een bespreekpunt. De onderwerpen die geagendeerd worden voor een Bestuurlijk Overleg kunnen ook worden geagendeerd onder de noemer bespreekpunt. Niet altijd leidt dit tot dubbelingen op de agenda, maar soms ook wel. In dat geval komen onderwerpen dubbel terug in de inhoudsanalyse. Het zou een optie kunnen zijn om de Bestuurlijke Overleggen helemaal buiten beschouwing te laten. Echter, toch is het interessant om ook de Bestuurlijke Overleggen bij de inhoudsanalyse te betrekken. De agendering van Bestuurlijke Overleggen geeft namelijk aan op welke onderwerpen door het IPO ROW directe mondelinge lobby bij de minister werd gevoerd.

De ingekomen en verzonden brieven worden niet als apart agendapunt behandeld. Actuele en belangrijke brieven worden geagendeerd onder de bespreekpunten. De overige brieven zijn vaak al eerder geagendeerd en zijn meestal ter kennisname. Dit onderdeel wordt daarom niet meegenomen in de analyse. De analyse focust op de eerste drie onderdelen. De verhouding tussen de eerste drie onderdelen is als volgt:

Figuur 4: bespreekpunten RO, W en BO's in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006





Overigens was vòòr september 2003 de samenstelling van de adviescommissies anders. De adviescommissie ROW heette toen ROVEM en bestond uit ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie en mobiliteit. In de periode tot september 2003 werden daarom naast de bespreekpunten ruimtelijke ontwikkeling en wonen ook nog de bespreekpunten mobiliteit en bespreekpunten economie geagendeerd. Echter omdat economie en mobiliteit nu zijn ondergebracht in aparte adviescommissies, zijn deze agendapunten uit de oudere agenda's gefilterd.

#### 4.6.2 Bestuurlijk overleg als belangrijk invloedsmiddel

Een Bestuurlijk Overleg is de benaming voor een opgezette bespreking tussen het IPO ROW met een minister of staatssecretaris. Naar de ontmoeting gaat een delegatie vanuit de adviescommissie en medewerkers vanuit het IPO bureau. De Bestuurlijke Overleggen kunnen één specifiek thema hebben, maar er kan ook een uitgebreidere agenda besproken worden. Tijdens de vergadering van de adviescommissie wordt van de recent gevoerde Bestuurlijke Overleggen verslag uitgebracht. Ten aanzien van de komende Bestuurlijke Overleggen wordt overlegd en besloten over de IPO ROW-reactie/inzet. De Bestuurlijke Overleggen zijn een belangrijk invloedsmiddel van het IPO ROW. Het zou dan ook logisch zijn als de onderwerpen die het meest geagendeerd worden als bespreekpunt - en die kennelijk het belangrijkste zijn voor het IPO ROW - ook geagendeerd worden bij de Bestuurlijke Overleggen. Dit aandachtspunt wordt daarom bij de analyse van de bespreekpunten meegenomen. De meest geagendeerde onderwerpen bij Bestuurlijke Overleggen zijn.

Tabel 9: Bestuurlijke Overleggen in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006

<b>Bestuurlijk overleg:</b>	<b>Aantal</b>	<b>Percentage</b>
Statushouders/asielzaken	10	17,2
Recreatiewoningen	7	12,1
Nota Ruimte	7	12,1
Remkes	6	10,3
BLOW	4	6,9
ISV	3	5,2
Overig	14	36,2
<b>Totaal</b>	<b>58</b>	<b>100</b>

Wat opvalt aan de meest voorkomende onderwerpen voor BO's is dat drie van de zes onderwerpen betrekking hebben op een taakstelling of middel: Statushouders, ISV en BLOW. Het onderwerp recreatiewoningen heeft betrekking op het wel/niet legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit is dus wetgeving. Nota Ruimte is reageren op rijksbeleid. Remkes was tijdens het Tweede kabinet - Kok staatssecretaris van VROM. De BO's met Remkes vonden dus plaats in de tijd dat de adviescommissie nog ROVEM heette. De BO's met Remkes waren in de agenda niet gespecificeerd naar onderwerp. In totaal kwam een terug- of vooruitblik van een Bestuurlijk Overleg 58 keer op de agenda terug. Dit was 30 keer een RO onderwerp en 18 keer een Wonen onderwerp. Daarnaast wordt van 10 BO's slechts gemeld dat dit met de staatssecretaris of minister van VROM of V&W was. Bij deze Bestuurlijke Overleggen was waarschijnlijk sprake van een bredere agenda.

#### 4.6.3 Bespreekpunten Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen

In totaal kwamen er 148 bespreekpunten Ruimtelijke Ontwikkeling op de agenda. Onder de noemer 'bespreekpunten Ruimtelijke ontwikkeling' stonden in 2004 en 2005 het vaakst geagendeerd:

Tabel 10: bespreekpunten RO in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006

Onderwerp	Aantal	Percentage van RO	Bestuurlijk overleg:
Nota Ruimte	17	11,5	7
nWro	16	10,8	
BLOW	8	5,4	4
Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	6	4,1	
Provinciaal grondbeleid	6	4,1	
Decentralisatie RRKL	8	5,4	1
5 <sup>e</sup> nota RO	6	5,4	1
Antennebeleid	4	2,7	
Overig	77	52	
<b>Totaal</b>	<b>148</b>	<b>100</b>	

Veel onderwerpen betreffen het afstemmen van de interprovinciale reactie op Rijksbeleid en op Rijkswetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Nota Ruimte, Wro, WILG, grondexploitatiewet, waterwet etc. Daarnaast hebben een aantal bespreekpunten betrekking op de taak van het IPO als stimulator van vernieuwing en kennisuitwisseling: Gebiedsontwikkeling, ontwikkelingsplanologie, voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. Wat betreft de frequentie van agendering zijn Nota Ruimte (+ 5e Nota RO) en de nieuwe Wro de meeste dominante onderwerpen. Namelijk 39/148e deel, dus 26%.

Onder bespreekpunten Wonen komen alle onderwerpen terug die te maken hebben met het beleidsveld wonen. In totaal stonden er 60 bespreekpunten Wonen geagendeerd. De meest geagendeerde onderwerpen:

Tabel 11: bespreekpunten Wonen in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006

Onderwerp	Aantal	Percentage van wonen	Bestuurlijk overleg
ISV	20	33.33	4
Asielbeleid/statushouders	12	20	10
Masterclass	3	5	
Plancapaciteit	2	3.33	
Woningbouwafspraken	2	3.33	
Overig	21	35	
<b>Totaal</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	

De meest geagendeerde onderwerpen betreffen gezamenlijke taakstellingen (plancapaciteit, statushouders) en kennisuitwisseling (masterclass). ISV betreft afspraken over de verdeling en verantwoording van ISV middelen. ISV en statushouders maken 32/60<sup>e</sup> deel, dus 50.33% van de bespreekpunten wonen uit. Wat betreft wonen zijn deze onderwerpen dus verreweg het meest dominant.

#### Meest dominante bespreekpunten ROW in relatie tot de Bestuurlijke Overleggen

Nota Ruimte en BLOW staan tevens in het rijtje van meest voorkomende onderwerpen BO. Opvallend is dat de nWro wel heel vaak als bespreekpunt ruimtelijke ontwikkeling terugkwam, maar niet terug te vinden is in het

rijtje meest voorkomende BO-onderwerpen. De dominante bespreekpunten van Wonen - ISV en statushouders (50.33%) - maken een belangrijk deel uit van de Bestuurlijke Overleggen, namelijk: 13/58<sup>e</sup> deel, dus 22,4%. De dominante bespreekpunten RO - Nota Ruimte en nWro (26%) - maken in vergelijking tot wonen een veel minder belangrijk deel uit van de Bestuurlijke Overleggen. De nWro is slechts één keer onderwerp geweest van een Bestuurlijk Overleg. De Nota Ruimte was dit wel zeven keer. Tezamen maakt dit 7/58<sup>e</sup> deel, dus 12,1% uit van de Bestuurlijke Overleggen.

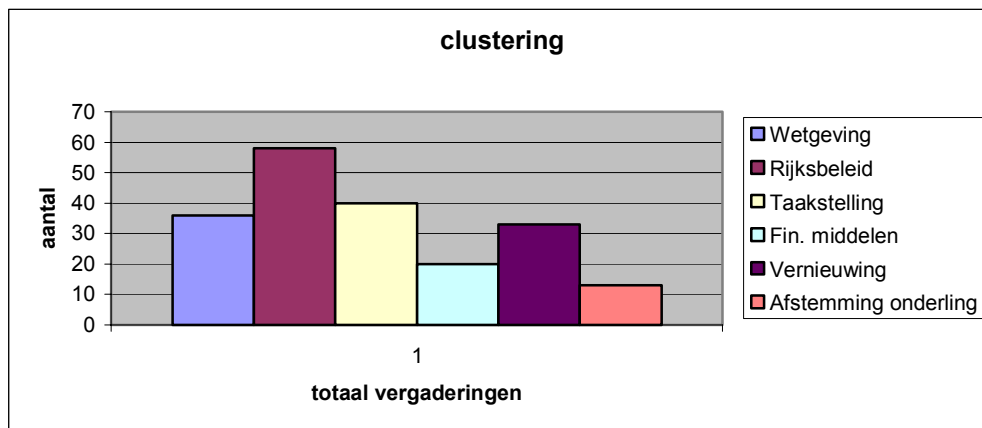
Waar de samenwerking in het IPO ROW wat betreft de bespreekpunten wonen dus duidelijk afgebakend is in een beperkt aantal onderdelen en de dominante onderdelen ook een groot deel (22,4%) uitmaken van de Bestuurlijke Overleggen, is het beeld van de Ruimtelijke Ontwikkeling heel anders. Onder de noemer Ruimtelijke ontwikkeling wordt een breed scala aan onderwerpen geagendeerd. De agenda wordt niet gedomineerd door een klein aantal onderwerpen, maar heel veel onderwerpen worden slechts een paar keer geagendeerd. Daarom is het aantal onderwerpen onder de noemer bespreekpunten RO-overig erg groot.

**Hoge variëteit in onderwerpen op de agenda van de adviescommissie: inhoudelijke complexiteit.**

#### 4.6.4 Onderwerpen adviescommissie IPO ROW naar doelstelling

Op dit punt is duidelijk geworden wat de meest geagendeerde onderwerpen waren voor bespreekpunten en Bestuurlijke Overleggen. Echter naast een indeling naar thema en onderwerp is er ook een indeling naar de zes clusters te maken zoals deze in de methodologie zijn benoemd. Dit geeft een overzicht van welke clusters in totaal het meest op de agenda kwamen en of hierin door de jaren heen een verschuiving is op te merken.

Figuur 5: Agendering clusters in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006



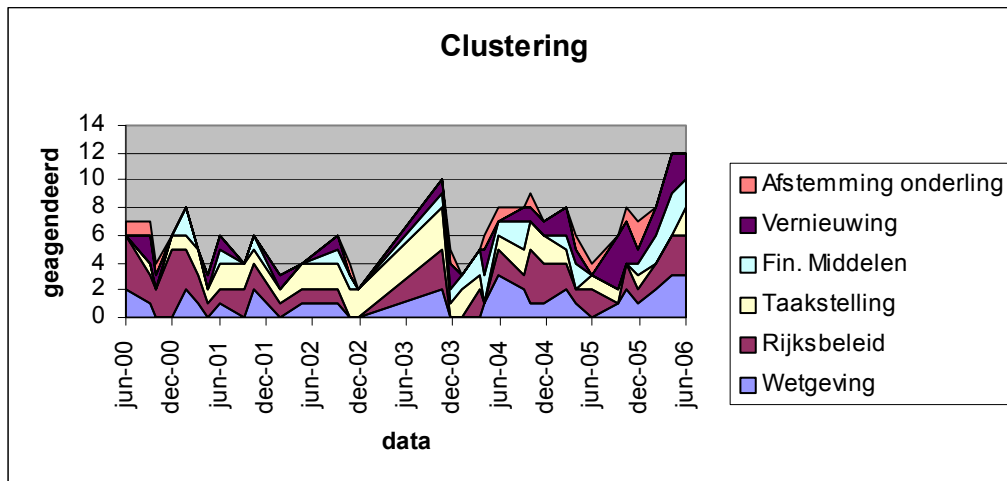
Het cluster beïnvloeden van Rijksbeleid springt eruit. De meeste onderwerpen die geagendeerd werden hadden hiermee te maken. Het gaat dan met name om nota's. Bijvoorbeeld Nota Ruimte, 5<sup>e</sup> Nota RO, Antennebeleid, Nota Belvedere, Nota Wonen en Waterbeleid. Onder de noemer taakstelling vallen veel onderwerpen die met wonen te maken hebben, namelijk statushouders en woningbouwafspraken, maar ook subsidie op windenergie (BLOW). Beïnvloeding van Rijkswetgeving staat hier op de derde plaats. Verreweg het meest dominante onderwerp is de nWro. Daarnaast zijn ook geagendeerd: de huisvestingswet, waterwet, besluit burgerluchthavens

en de wet stedelijke vernieuwing. Kennisuitwisseling heeft met name te maken met gebiedsontwikkeling, ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Dit zijn onderwerpen waar alle provincies ook in het kader van de nWro mee te maken hebben. Verdeling en verantwoording van middelen werd minder vaak geagendeerd. En als dit werd geagendeerd betrof die meestal ISV 1 en 2. Afstemming van onderling beleid tenslotte is het cluster dat het minst vaak geagendeerd werd. Voorbeelden van dit cluster zijn de provinciale ruimtelijke investeringsstrategie en de Ruimtelijke Strategische Agenda (RSA).

### Verschuivingen

Bovenstaande verhouding tussen de agendering van de doelstellingen is geen statisch gegeven. Het is heel goed mogelijk dat er verschuivingen optreden in de mate waarin bepaalde doelstellingen worden geagendeerd. Onderstaande grafiek verbeeldt de agendering door de jaren heen.

Figuur 6: Agendering clusters in tijdperspectief in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006



Het eerste dat opvalt is het 'gat' tussen oktober '03 en juni '04. Uit deze tabel valt af te lezen dat er toen veel minder onderwerpen geagendeerd werden. De verklaring hiervoor is gelegen in de omvorming van Wgr naar vereniging. Na de oprichting van de vereniging IPO in september '03 werd de adviesstructuur geherstructureerd. De adviescommissie ROVEM werd toen omgevormd tot ROW. Dit bracht met zich mee dat rond deze veranderingen de vergaderfrequentie een stuk lager was dan het gemiddelde van zes keer per jaar. Zo is in 2003 slechts twee keer een vergadering geweest; alleen in oktober en november. Deze twee vergaderingen hadden juist vrij veel agendapunten. Dit had zich immers opgehoopt. Vanaf januari 2004 werd weer op normale frequentie vergaderd. In het begin met vrij weinig agendapunten. Het lijkt erop alsof de commissie even 'op gang moest komen'. Eenmaal op gang wordt er, behalve het dipje rond juni '05, alleen maar meer geagendeerd. Dat is ook gelijk het tweede punt dat uit de tabel opvalt. Nog duidelijker dan in de eerdere tabel, is duidelijk te zien dat sinds ROVEM veranderde in ROW er steeds meer onderwerpen zijn geagendeerd. Slechts één onderwerp is minder geagendeerd, namelijk taakstelling.

### Agendering taakstellingen kent sterke schommelingen

In 2001 werd windenergie (BLOW) vaak geagendeerd: vier keer. In 2002 en 2003 werd onder het cluster taakstellingen heel veel geagendeerd. Vooral de huisvesting van statushouders was toen erg urgent. BLOW en statushouders worden nog steeds geagendeerd, maar veel minder vaak. De onderwerpen plancapaciteit en woningbouwafspraken zijn er nog bijgekomen (sinds september 2003). Voor de schommelingen in de agendering is een verklaring. Wanneer provincies bezig zijn met het maken van afspraken over taakstellingen, dan moet dit zeer regelmatig geagendeerd worden. Als de afspraken eenmaal gemaakt zijn, dan is agendering nog maar af en toe nodig. Er zijn dus duidelijk drukke en minder drukke perioden aan te merken. Dit geldt met name voor BLOW. De onderwerpen plancapaciteit en statushouders komen vaker terug. Plancapaciteit omdat hier jaarlijks over gerapporteerd wordt en statushouders omdat zich hier regelmatig problemen voor doen.

### De overige clusters zijn allen steeds meer geagendeerd

In 2000 werden nog veel verschillende rijksnota's geagendeerd: Belvedere, Nota Wonen, antennebeleid en 5<sup>e</sup> Nota RO. In de loop der tijd heeft zich dit steeds meer gefocust op de belangrijkste nota: Nota Ruimte. Deze Nota is belangrijk en komt daarom zeer regelmatig terug op de agenda. Agendering ging eerst over voorbereiding en beïnvloeding van de concepten. Na vaststelling van de Nota Ruimte betrof de agendering onder meer evaluaties, monitoring en de beïnvloeding van de vernieuwde uitvoeringsagenda's Nota Ruimte. Verreweg het grootste gedeelte van het cluster middelen wordt gevormd door de gezamenlijke afspraken met het Rijk over de verdeling en verantwoording van ISV middelen. Dit onderwerp is steeds meer geagendeerd en heeft ook een eigen werkgroep. Wat betreft wetgeving bestond in 2000 en 2001 de agendering voornamelijk uit het besluit burgerluchthavens. De frequentie daarvan is langzaam verminderd, maar het wordt anno 2006 ook nog af en toe geagendeerd. De nWro werd al in 2000 geagendeerd. Vanaf 2003 kwam ook de Grondexploitatiewet (GreX) daarbij. De nWro en de GreX vormen belangrijke onderwerpen voor alle provincies. Ze hebben grote invloed op de taken, verantwoordelijkheden, instrumenten en bevoegdheden van de provincies op het gebied van de ruimtelijke ordening. De agendering van het cluster wetgeving is dan ook toegenomen.

Tussen 2000 en 2002 is met name ruimtelijke ontwikkelingspolitiek vaak geagendeerd. Vanaf 2003 werd dit steeds vaker gebiedsontwikkeling. In verschillende kringen wordt gebiedsontwikkeling zeer belangrijk geacht voor de provincie van de toekomst. Provincies moet anders gaan werken: meer ontwikkelingsgericht en minder toetsend. Vanuit het IPO zijn verschillende initiatieven opgesteld ter bevordering van de nieuwe rol van de provincie. Verder werden gezamenlijke systemen RAVI en DURP geagendeerd en de provincie Limburg heeft een aantal keer gepresenteerd. Tenslotte zijn regelmatig masterclasses geagendeerd.

Gepoogd is gezamenlijk beleid af te stemmen in de RSA. De RSA zou als provinciale input moeten dienen voor rijksdocumenten als de Nota Ruimte. De RSA is echter slechts een opsomming van projecten, prioriteert niet en legt ook geen verbinding. De RSA wordt dan ook niet vaak meer aangehaald/op teruggevallen.

Er zijn dus nauwelijks verschuivingen waar te nemen in de clusters. Wel worden bijna alle clusters, behalve taakstelling, steeds meer geagendeerd. Dat betekent dat de agenda's van de vergaderingen steeds voller worden terwijl de vergaderfrequentie en de vergadertijd hetzelfde blijft.

**Nauwelijks verschuivingen: Trend is dat alle clusters, behalve taakstelling, meer worden geagendeerd.**

#### **4.7 Conclusies netwerkanalyse**

In het IPO werken de provincies samen aan belangenbehartiging, kennisuitwisseling en vernieuwing. Het bestaansrecht van het IPO kan worden onderbouwd door de onderlinge afhankelijkheden. De provincies zijn op drie punten van elkaar afhankelijk. Allereerst delen de provincies dezelfde relatief zwakke positie in het Nederlandse publieke bestel. Het middenbestuur is regelmatig onderwerp van maatschappelijk debat. Provincies lijken daarin soms te moeten bewijzen dat zij in het huis van Thorbecke noodzakelijk zijn. De zwakste schakel bepaalt de beeldvorming. Daarom kunnen de provincies alleen gezamenlijk bewijzen dat zij als bestuurslaag sterk en onmisbaar zijn. Daarnaast delen de provincies een sterke afhankelijkheid van het Rijk. Gezamenlijk staan de provincies sterker in hun lobby bij het Rijk om generieke instrumenten, taken, middelen en verantwoordelijkheden. Tenslotte moeten provincies na decentralisatie allen aan de slag met de ontwikkeling en uitvoering van de nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Onderlinge kennisuitwisseling kan de provincies helpen om de gedecentraliseerde taken etc. goed op te pakken.

Naast de onderlinge afhankelijkheden zijn ook een aantal andere kenmerken van het netwerk IPO bevorderend voor de samenwerking. Allereerst zitten formeel alle relevante actoren aan tafel: alle Nederlandse provincies doen mee. Geen enkele provincie heeft het lidmaatschap opgezegd. Daarnaast is de trend op de schaal van rijksoverheid om zo mogelijk te decentraliseren. Het motto van de Nota Ruimte is dan ook: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Decentralisatie vergt interprovinciale samenwerking om allereerst samen met de taak ook het middel gedecentraliseerd te krijgen. En daarnaast gezamenlijke kennisontwikkeling om de nieuwe taak goed uit te voeren. De drang tot decentralisatie is echter niet altijd in het belang van de provincies. Zeker niet wanneer de provincie wordt gepasseerd ten gunste van de gemeente. Met financiële middelen of bevoegdheden is dit regelmatig het geval. Provincies voelen zich dan benadeeld. Dit leidt tot gezamenlijkheid en bevordert de interprovinciale samenwerking. Ten slotte voldoet de samenwerking in het IPO aan een groot aantal voorwaarden die in de economische literatuur aangewezen worden als succesfactoren. De samenwerking is allereerst duurzaam. Het is in 1986 geformaliseerd. Sindsdien zijn de structuur en organisatie regelmatig aangepakt, maar de samenwerking is nooit echt ingrijpend veranderd. In hoofdlijnen is het doel van de samenwerking altijd hetzelfde geweest en er zijn ook geen wisselingen geweest in de deelnemende actoren.

Toch is de samenwerking in het IPO niet zonder meer succesvol. Het IPO heeft een aantal kenmerken die de samenwerking begrenzen.

##### Begrenzende kenmerken

De provincies verschillen enorm in termen van begroting, inwoners, rijksinvesteringen, ambtenaren, etc. Deze bronnen gaan gezamenlijk op. Hierdoor heffen de verschillen elkaar niet op, maar maken het onderscheid des te sterker. Alleen de bronnen grondoppervlakte en opkomstcijfers zijn anders, maar die kunnen het onderscheid niet teniet doen. De samenwerking wordt daarom altijd beïnvloed door het onderscheid tussen relatief sterke en relatief zwakke provincies. Ook de onderlinge verhoudingen hebben invloed op de samenwerking. De onderlinge verhoudingen van de provincies worden gekenmerkt door concurrentie, autonomie en behoud van identiteit. Van oudsher zijn provincies gewend om hun eigen huishouding te regelen en elkaars autonomie te respecteren. Interprovinciale samenwerking is daarom niet vanzelfsprekend. Deze onderlinge verhoudingen begrenzen succesvolle samenwerking. In het IPO komt dit op meerdere manieren tot uiting.

In de eerste plaats is het inhoudelijk en organisatorisch ondersteunende bureau van het IPO relatief klein. Het IPO heeft in totaal 70 medewerkers, waarvan ongeveer 40 adviseurs. Dit is echter weinig in verhouding tot de VNG (300 medewerkers). Vergroten van het IPO bureau zou de invloed van individuele provincies verkleinen. De voorkeur is daarom altijd uitgegaan naar een sterke borging van het IPO in de provincies. Dit betekent dat veel van de 'productie' door de provinciale bestuurlijke en ambtelijke adviesstructuur zou moeten worden geleverd. Dit verhoogt de mate van controle van de provincies, maar beperkt ook de slagvaardigheid van het IPO.

De adviesstructuur is organisatorisch complex. Er zijn veertien bestuurlijke adviescommissies met een eigen thema. Al deze commissies hebben een eigen ambtelijk vooroverleg (BOAG) en eigen werkgroepen. Er is dus sprake van een groot aantal deelarena's. Standpunten moeten sectoraal en interprovinciaal worden afgestemd. Sectoraal houdt in dat alle relevante adviescommissies er over vergaderen. Veel onderwerpen raken meerdere thema's en moeten daarom in meerdere adviescommissies worden afgestemd. Met name onderwerpen met betrekking tot de ruimtelijke ordening hebben hiermee te maken. Interprovinciaal betekent dat alle provincies op ambtelijk, ambtelijk-management en vervolgens op bestuurlijk niveau tot overeenstemming proberen te komen. Dit brengt een groot aantal deelarena's met zich mee die de samenwerking er niet duidelijker op maken. Bovendien komen tussen de adviescommissies wel behoorlijk wat personele unies voor, maar deze zijn erg verspreid. Het aantal personele unies kan de complexiteit daarom niet verlagen. De slagvaardigheid van het IPO wordt derhalve belemmerd door de organisatorische complexiteit van de besluitvormings- en adviesstructuur van het IPO.

Ook de agendering in de adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen is complex. De adviescommissie heeft allereerst een zeer uiteenlopende agenda. De meest dominante onderwerpen van wonen – ISV en statushouders – vormen de helft van de onder 'wonen' geagendeerde bespreekpunten. De meest dominante onderwerpen van RO – Nota Ruimte en nWro – maken slechts 26% uit van de onder 'RO' geagendeerde bespreekpunten. Wonen is dus nog een vrij afgebakend beleidsveld, maar ruimtelijke ontwikkeling is bijzonder breed. Heel veel wetgeving en beleid heeft namelijk wel een ruimtelijke weerslag en dit is terug te zien in de brede agendering. Onderwerpen lopen uiteen van windenergie, perifere detailhandel tot en met de nota wonen. Bovendien sluit de agendering van de bespreekpunten niet helemaal aan op de agendering van de onderwerpen bij Bestuurlijke Overleggen. Tenslotte worden er alleen maar meer en niet minder onderwerpen geagendeerd. Sinds de oprichting van de vereniging in 2003 is het aantal agendapunten per vergadering gegroeid. Dit heeft een grote en complexe stroom tot gevolg. Wat betreft variëteit en aantal is de agendering in de adviescommissie ROW dus inhoudelijk complex.

Daarnaast weerspiegelt de besluitvorming in de deelarena's niet het onderscheid in posities tussen de provincies. Er wordt altijd gestemd met ongewogen stemmen. Dit betekent dat de stem van Zuid-Holland altijd even zwaar weegt als de stem van een kleine provincie als Zeeland of Flevoland. Ook wordt gestreefd naar unanieme besluitvorming. Dit heeft tot gevolg dat de besluitvorming vertraagd wordt en dat heeft weer gevolgen voor de slagvaardigheid. Bovendien vindt de gezamenlijke besluitvorming uiteindelijk plaats door bestuurders. Dat betekent dat de groep personen die met elkaar samenwerken elke vier jaar van samenstelling verandert. Vertrouwen en stabiliteit moeten op bestuurlijk niveau dus elke vier jaar opnieuw worden opgebouwd. Dit maakt de personele stabiliteit van het IPO op bestuurlijk niveau beperkt is. Op ambtelijk niveau is de stabiliteit over het algemeen groter.

Tenslotte, de reden van de samenwerking is wel heel legitiem, maar het is in beginsel een negatieve reden. De drang om samen te werken komt dus niet voort uit de passie om gezamenlijk iets te bereiken, maar uit de noodzaak om de eigen positie te verdedigen. Dit maakt het extra moeilijk om enthousiasme en inzet te verkrijgen voor de relevante onderwerpen. In de CWP's is dit terug te zien. Wat betreft de opgaven ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking zijn de randstadprovincies vooral gericht op vermindering van het aantal gremia, Flevoland noemt veel samenwerkingsverbanden, maar de grensprovincies richten zich vooral op eurregionale samenwerking en de 'groene' provincies werken vooral met elkaar samen. Interbestuurlijke, interprovinciale samenwerking en zeker het IPO heeft, gezien de CWP's, geen prioriteit bij de provincies.



## 5. IPO ROW vanuit het perspectief van Zuid-Holland

### 5.1 Strategische zwaartepunten provincie Zuid-Holland

In het vorige hoofdstuk is vanuit algemeen perspectief de samenwerking in het IPO geanalyseerd. Hieruit bleek dat er voldoende argumenten zijn om het bestaan van de samenwerking te verdedigen. Ondanks dat is de samenwerking aan een behoorlijk aantal grenzen gebonden. Succesvolle interprovinciale samenwerking is daarom niet vanzelfsprekend. Echter vanuit het perspectief van Zuid-Holland hoeft dit ook niet het hoofddoel te zijn. Samenwerking is een instrument dat wordt gebruikt om op strategische wijze eigen doelen te bereiken. Of de huidige samenwerking hieraan voldoet is afhankelijk van de ambities van Zuid-Holland ten opzichte van bestuurlijke samenwerking en in het bijzonder van het IPO (ROW).

Het huidige college van Gedeputeerde Staten heeft aan het begin van zijn termijn een programma opgesteld: het Collegewerkprogramma (CWP) provincie Zuid-Holland 2003-2007. Hierin worden de belangrijkste bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende opgaven van het college beschreven. Het IPO wordt niet afzonderlijk behandeld. Wel wordt verscheidene malen aandacht besteed aan een aantal andere vormen van interbestuurlijke samenwerking en aan publiek-private samenwerking. Aan de ambities ten aanzien van deze samenwerkingsvormen kunnen een aantal algemene uitgangspunten worden ontleend die ook opgaan voor de samenwerking in het IPO. Allereerst wordt in de inleiding aandacht besteed aan de rol en de positiebepaling van Zuid-Holland ten aanzien van andere overheden en private partners. Er wordt beschreven dat de positie van Zuid-Holland als middenbestuur in een brede maatschappelijke omgeving vereist dat er selectiviteit en scherpte zijn waar het de eigen rol betreft. Vervolgens wordt ook ingegaan op de manier waarop deze keuzes wat betreft rol en positie tot stand zouden moeten komen: *In die keuzeprocessen willen wij ons laten leiden door de vraag waar ons optreden de grootste toegevoegde waarde kan krijgen en waar dit vanuit het middenbestuur gewenst en het meest effectief kan zijn.*<sup>60</sup> Bovendien is de rol die de provincie kiest ook afhankelijk van de opdracht en de beïnvloedingsmogelijkheden.<sup>61</sup> Ten slotte wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke dichtheid waar Zuid-Holland in verkeert. Het maakt een herbezinning nodig op de deelname in bestuurlijke gremia. Bij deze herbezinning wil Zuid-Holland *‘bewuster kiezen voor bestuurlijke vertegenwoordiging, waarbij de invloed op de agendasetting én op de uitvoering belangrijke overwegingen zijn.*<sup>62</sup> (...) *Het college zet vooral in op het bereiken van resultaten.*<sup>63</sup> Uit al deze citaten blijkt allereerst dat het college het belangrijk vindt om de huidige rol in de samenwerkingsverbanden te herzien. Bovenstaande samenvattende spelen bij de keuze om samen te werken de overwegingen dat:

- De samenwerking voldoende effectief is;
- de deelneming van Zuid-Holland gewenst is;
- samenwerken tot toegevoegde waarde leidt (in verhouding tot autonoom handelen).

---

<sup>60</sup> CWP PZH 2003-2007 pp. 4

<sup>61</sup> CWP PZH 2003-2007 pp. 6

<sup>62</sup> CWP PZH 2003-2007 pp. 6

<sup>63</sup> CWP PZH 2003-2007 pp. 7

De rol in de samenwerking (wel/niet bestuurlijke vertegenwoordiging) is afhankelijk van:

- Provinciale opdracht;
- invloed op de agendasetting;
- invloed op de uitvoering.

#### Gewenstheid en provinciale opdracht

Het IPO is ondermeer belangenbehartiger voor alle provincies. Deze taak kan het alleen vervullen als alle provincies lid zijn. De deelname van Zuid-Holland is daarom absoluut gewenst. Bovendien is ook sprake van een provinciale opdracht, want het is in het belang van Zuid-Holland als de interprovinciale belangen worden behartigd. De andere kenmerken zijn op voorhand minder duidelijk. Of de samenwerking effectief is, wordt allereerst bepaald door de onderwerpen die worden geagendeerd. Zijn dit de onderwerpen waarvoor Zuid-Holland het IPO wil gebruiken. En als het IPO ROW dit agendeert, is de samenwerking dan effectief op dat onderwerp? Bovendien moet de samenwerking niet alleen effectief zijn, maar ook tot toegevoegde waarde leiden. Bovendien wil Zuid-Holland wel een slagvaardig samenwerkingsverband, maar ook zelf voldoende invloed houden op agendering en uitvoering. De hoogte van deze invloed is afhankelijk van de formele en informele positie van Zuid-Holland in het IPO ROW. Bij de criteria effectief, belang, toegevoegde waarde en invloed is nog onduidelijkheid. In de komende paragrafen wordt de samenwerking op deze criteria onderzocht en beoordeeld.

## 5.2 Betekenis IPO ROW voor Zuid-Holland

De afdeling Ruimte en Wonen (ARW) heeft als ambitie om de ruimtelijke integrator te zijn van de provincie. De afdeling is verantwoordelijk voor de ruimtelijke visievorming op de bovenregionale schaal van Zuid-Holland en voor de operationalisering daarvan. Deze ambitie is met name gericht op de taken van de afdeling en niet op randvoorwaarden, belangenbehartiging, samenwerking etc. Er is ook geen document waar de afdeling de ambitie t.o.v. interprovinciale samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening verder uitwerkt. Wel zijn in de reorganisatie een aantal relevante externe ontwikkelingen benoemd:

- Opschaling: provinciale RO-vraagstukken spelen in toenemende mate op bovenregionale schaal.
- De Nota Ruimte: verschuiving in de rol van de provincie & minder Haagse regels.
- De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO), die een nieuwe invulling gaat geven aan de uitvoering van de ruimtelijke ordeningstaak.
- (hernieuwde) ontwikkeling op bestuurlijk terrein (slagvaardiger middenbestuur).<sup>64</sup>

Voor het verdiepen van de ambitie ten aanzien van interprovinciale samenwerking op dit vlak, zijn echter nog aanvullende methoden nodig. Deze komen in de eerstvolgende paragrafen aan de orde.

---

<sup>64</sup> De rode draad, provincie Zuid-Holland, 2006

### 5.2.1 Agendering

Om het provinciaal belang van de (in het theoretisch kader benoemde) clusters te achterhalen en welke rol samenwerking in het IPO ROW daarin zou moeten spelen, is aan medewerkers van ARW gevraagd wat voor Zuid-Holland het belang is van onderstaande zes clusters.

#### Clusters van samenwerking

- Beïnvloeden rijksbeleid
- Beïnvloeden rijkswetgeving
- Stimuleren van vernieuwing, kennisuitwisseling
- Afstemming onderling
- Afspraken met Rijk over taakstellingen
- Afspraken met Rijk over financiële middelen

De vraag is specifiek gericht op het IPO ROW, daarom is deze vraag gesteld aan mensen die kennis en ervaring omtrent het IPO ROW hebben opgedaan. In de enquête werden zes clusters benoemd. Van elk cluster konden de geënquêteerden aangeven of het van provinciaal belang was en of het bij dat cluster van belang was om in IPO ROW verband samen te werken.

#### Beeldvorming Provinciaal belang

Bij elk van de clusters konden de geënquêteerden aangeven in hoeverre zij dit van provinciaal belang (PB) vonden. Het cijfer één betekende 'geen belang'. Het cijfer vijf betekende 'hoog belang'.

#### Provinciaal Belang

	N	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Std. Deviatie
Rijksbeleid	9	4	5	4.56	.53
Rijkswetgeving	9	3	5	4.56	.73
Vernieuwing/Kennis	9	2	5	3.56	.88
Afstemming onderling	9	2	4	2.89	.78
Taakstellingen	9	3	5	4.11	.60
Financiële middelen	9	3	5	4.44	.73
Valid N (listwise)	9				

Het beïnvloeden van Rijksbeleid en Rijkswetgeving hebben de hoogste waarde toebedeeld gekregen. Beïnvloeden van rijksbeleid kent ook nog eens de kleinste afwijking: hierover is men dus het meest eensgezind. De derde hoogste waarde is gegeven aan afspraken met het Rijk over financiële middelen en over taakstellingen. De waarden die zijn gegeven aan de clusters komen overeen met de afhankelijkheid van het Rijk. Vanuit de afhankelijke positie die de provincie heeft ten opzichte van het Rijk, is het allereerst belangrijk om rijksbeleid en wetgeving te beïnvloeden. Deze twee zaken bepalen immers de taken en instrumenten die de provincie heeft. Onderlinge afstemming tussen de provincies en het stimuleren van vernieuwing krijgen de laagste waardering. Dit past bij de cultuur van autonomie die provincies kenmerkt. Afstemming tussen provincies en gezamenlijk streven naar vernieuwing worden niet als heel belangrijk bestempeld.

### Belang via IPO ROW

Niet alles wat van provinciaal belang is, is ook vanzelfsprekend om via het IPO ROW te laten lopen. Daarom is bij de clusters ook de vraag gesteld: 'wat is - voor PZH - bij onderstaande doelen het belang bij samenwerking in het IPO ROW?' Onderstaande tabel geeft de uitkomsten:

**Belang bij samenwerking in IPO ROW**

	N	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Std. Deviatie
Rijksbeleid	9	2	4	3.67	.71
Rijkswetgeving	9	2	5	4.11	1.05
Vernieuwing/kennis	9	2	5	3.22	.83
Afstemming onderling	9	2	5	3.44	1.13
Taakstellingen	9	3	5	3.56	.73
Financiële middelen	9	3	5	3.78	.83
Valid N (listwise)	9				

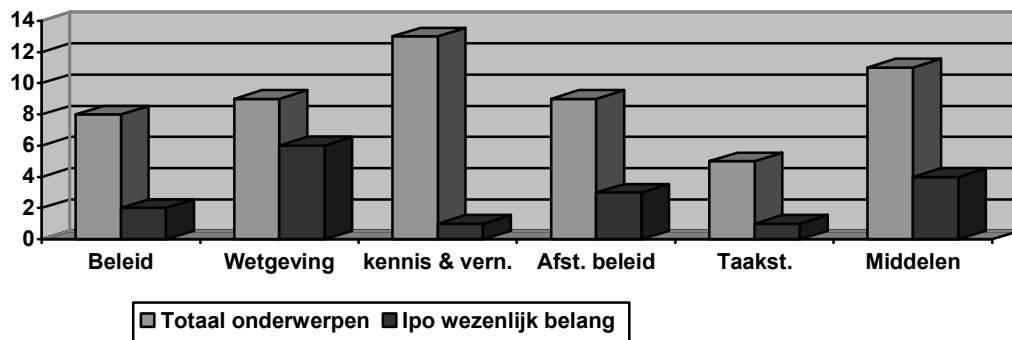
Ten opzichte van de tabel 'provinciaal belang' zijn de gemiddelde waarderingen iets gedaald. Toch liggen de meeste waarderingen nog bij 'behoorlijk belang'. Beïnvloeding van rijksbeleid heeft nu de hoogste waardering gekregen. De gemiddelde afwijking bedraagt echter 1.05. Dit is behoorlijk hoog en geeft aan dat de meningen hier sterk over uiteen lopen. De waarderingen voor het belang van IPO ROW voor beïnvloeding van rijksbeleid en afspraken over taakstellingen en financiële middelen, liggen erg dicht bij elkaar. Ze zijn allemaal iets lager dan de waardering voor het provinciaal belang. Toch liggen ze nog steeds dicht bij 'behoorlijk belang' dan bij 'een beetje belang'. De laagste waardering was wederom voor afstemming onderling en kennisuitwisseling en vernieuwing. Deze waarderingen liggen het dichtst bij 'een beetje belang'.

**Over het algemeen 'behoorlijk belang'. Hoogste waarderingen zijn voor rijkswetgeving, rijksbeleid en financiële middelen.**

Ook op een tweede manier, namelijk in een workshop, is het provinciaal belang van het IPO ROW onderzocht.<sup>65</sup> In de workshop werd niet gestart met het waarderen van de clusters, maar met het benoemen van concrete onderwerpen. Het doel van de workshop was om gezamenlijk constructief na te denken over het belang van de samenwerking in het IPO ROW voor Zuid-Holland. Per cluster is een overzicht gemaakt van de onderwerpen waar de provincie Zuid-Holland het IPO ROW voor zou moeten gebruiken. De onderwerpen waren dus gesorteerd per cluster. Daardoor zijn ook uit de workshop handvatten voor de te agenderen clusters af te leiden. Onderstaande tabel bevat het totaal aantal onderwerpen uit de brainstorm en het aantal onderwerpen dat bestempeld werd als van wezenlijk belang om in het IPO ROW over samen te werken. In de algemene brainstorm werd een aantal onderwerpen dubbel genoemd. Ook deze dubbelingen zijn opgenomen in de tabel. Hiervoor is gekozen omdat de dubbelingen aangeven dat meerdere mensen in de brainstorm al direct aan hetzelfde dachten. Deze informatie zou verloren gaan als de dubbele onderwerpen al direct opzij zouden worden gelegd.

<sup>65</sup> Zie bijlage 8

Figuur 7: Aantal onderwerpen van belang voor samenwerking in IPO ROW, naar aanleiding van de workshop



Bij het cluster kennisuitwisseling kwamen de meeste onderwerpen naar voren. Er zijn dus veel ideeën over hoe samenwerking zou kunnen leiden tot kennisuitwisseling en kennisdeling. Toch is kennisdeling in het IPO niet noodzakelijk. Er gaat niets mis als het niet gebeurt. Slechts één onderwerp werd van wezenlijk belang geacht: hoe om te gaan met bovenregionaal werkende woningcorporaties? Bij wetgeving werden ook veel onderwerpen benoemd. Echter hier zaten vrij veel dubbelingen bij. Vooral de nWro en Grex kwamen meerdere keren terug. Van de onderwerpen die bij wetgeving werden benoemd, waren er dan ook vrij veel waarbij samenwerking in het IPO ROW van wezenlijk belang werd geacht. Benadrukt werd dat Zuid-Holland via het IPO ROW eraan moet werken dat de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte (decentraal wat kan, centraal wat moet), maar ook de sturingsfilosofie uit het CWP (alleen decentralisatie indien provinciaal belang) doorklinkt in nieuwe wetgeving. De onderwerpen die van wezenlijk belang werden benoemd, nWro en Grex komen ook nu al terug in de agendering van het IPO ROW. Het belang van samenwerking bij dit onderwerp past ook sterk bij het gezamenlijk belang dat in de netwerkanalyse is benoemd.

Ook gezamenlijke lobby om generieke middelen past bij het gezamenlijk belang. Bij dit cluster werden veel onderwerpen benoemd en van vrij veel werd ook gezegd dat samenwerking van wezenlijk belang was. Wanneer het om specifieke middelen gaat zijn provincies concurrent, maar bij generieke middelen kan gezamenlijke lobby helpen om sterker te staan tegenover het Rijk. Daarnaast hebben de provincies ook gezamenlijke concurrenten als de VNG, G4 en G30. Ook nu al benadrukt het IPO ROW regelmatig de maximalisatie van (gedecentraliseerde) middelen. Bijvoorbeeld bij het provinciefonds of geld voor integrale gebiedsontwikkeling.

Een gemiddeld aantal onderwerpen werd genoemd bij de beïnvloeding van rijksbeleid en de onderlinge afstemming van beleid. Bij de onderwerpen uit beide clusters werd genoemd dat samenwerking alleen toegevoegde waarde heeft als het generieke onderwerpen betreft en geen specifieke onderwerpen. Bij specifieke onderwerpen zal de onderlinge concurrentie constructieve samenwerking in de weg staan. Slechts enkele onderwerpen werden dan ook van wezenlijk belang benoemd voor het IPO ROW. Hieronder vielen de financiering van bovenregionale investeringen via FES. Hierbij zit het IPO nog niet aan tafel. En onder afstemming werden genoemd het maken van afspraken over verstedelijking en het omgaan met de bevolkingskrimp. Deze onderwerpen zijn nog niet geagendeerd in de adviescommissie.

Bij taakstellingen werden de minste onderwerpen benoemd. De meeste opmerkingen hadden betrekking op algemene uitgangspunten. Dus, wel generiek niet specifiek. En, afspraken betreffende interprovinciale programma's over 1) uitgangspunten 2) financiering en 3) uitvoeringsafspraken. De mogelijkheden tot samenwerking worden hier beperkt door het aantal taakstellingen waaraan provincies moeten voldoen.

Ten slotte was een belangrijke opmerking bij dit cluster de samenhang met het cluster middelen. Het IPO is vooral belangrijk om tegelijk met een taakstelling ook de betreffende middelen daarvoor te krijgen.

Van de onderwerpen die eruit sprongen als van 'wezenlijk belang' worden de meeste onderwerpen reeds geagendeerd in het IPO ROW. Nieuwe onderwerpen zijn de gezamenlijke lobby voor FES middelen en de onderwerpen die bij onderlinge afstemming werden benoemd. Toch lijkt het erop dat de onderwerpen die Zuid-Holland van belang vindt voor het IPO, in de huidige agendering reeds aan bod komen.

Wat betreft de clusters bevestigt de workshop grotendeels de uitkomsten uit de enquête bij de vraag 'belang via IPO ROW'. De samenwerking in het IPO is het meest belangrijk voor lobby op rijkswetgeving en rijksmiddelen. Het minst belang ligt bij de uitwisseling van kennis en het stimuleren van vernieuwing. De rest van de clusters ligt daartussen in. Voor Zuid-Holland is dus agendering van de clusters rijkswetgeving en rijksmiddelen het meest belangrijk.

#### Huidige agendering

In hoofdstuk vier is een overzicht gemaakt van de agendering van de clusters van 2000 tot 2006. Hieruit bleek dat de meest belangrijke clusters – rijkswetgeving en rijksmiddelen - niet het meest zijn geagendeerd. Het meest geagendeerd werden de clusters Rijksbeleid en taakstellingen. Deze constatering leidt tot de conclusie dat – gezien de clusters - de agendering in IPO ROW niet volledig aansluit bij het belang dat Zuid-Holland heeft bij de samenwerking.

Er is echter ook een analyse gemaakt van de meest en minst geagendeerde onderwerpen. Deze kan worden vergeleken met de onderwerpen die tijdens de workshop werden genoemd bij de brainstorm en het bepalen van het wezenlijk belang. Veel van deze onderwerpen worden immers in de huidige situatie ook al geagendeerd. Enkele onderwerpen worden nu zelfs al heel regelmatig geagendeerd, bijvoorbeeld de nWro. De onderwerpen die het IPO ROW moet agenderen, komen ook nu al op de agenda. Daarnaast worden echter ook onderwerpen geagendeerd die bij de afdeling Ruimte en Wonen minder hoog op de agenda staan.

#### *5.2.2 Effectiviteit IPO ROW*

Tenslotte, als het van belang is bij een van de clusters interprovinciaal samen te werken, is het IPO ROW dan een effectief middel? Dit was de derde vraag die bij de clusters werd gesteld. Immers de effectiviteit van de samenwerking is een van de voorwaarden die het college stelt aan deelname aan een samenwerkingsverband. Over de effectiviteit van het IPO ROW lopen de meningen uiteen.

### Effectiviteit IPO ROW

	N	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Std. Deviatie
Rijksbeleid	9	2	4	2.78	.67
Rijkswetgeving	9	1	4	3.22	.97
Vernieuwing/kennis	9	2	5	3.33	1.00
Afstemming onderling	9	2	4	3.11	.78
Taakstellingen	9	2	4	3.33	.71
Financiële middelen	9	2	4	3.00	.87
Valid N (listwise)	9				

De laagste waardering is ditmaal voor de beïnvloeding van rijksbeleid. Kennelijk wordt dit cluster wel gezien als van behoorlijk provinciaal belang, maar is het IPO het minst effectief. Een 2,78 ligt iets onder een beetje effectief, maar is nog steeds voldoende. Ook de andere clusters zijn net voldoende effectief. De gemiddelde waardering voor de effectiviteit is niet bijzonder goed. Men is echter niet altijd even eensgezind. De gemiddelde afwijkingen zijn behoorlijk. Dit geldt in het bijzonder voor de clusters afspraken over financiële middelen, beïnvloeding van rijksbeleid en het meest voor het cluster vernieuwing en kennisuitwisseling.

Ook in de workshop kwam al een wisselend beeld naar voren over het cluster vernieuwing en kennisuitwisseling. Er werden heel veel mogelijke onderwerpen aangedragen, maar ze werden niet benoemd als van wezenlijk belang om samen te werken. In de enquête is daarom ook nog een stelling hierover geplaatst: ‘kennisuitwisseling is wel nuttig, maar niet noodzakelijk in het IPO ROW’.

### Kennisuitwisseling is wel nuttig, maar niet noodzakelijk in IPO ROW

	Frequentie	Percentage	Cumulatief percentage
Valid mee eens	1	10.0	10.0
behoorlijk mee eens	3	30.0	40.0
beetje mee eens	2	20.0	60.0
beetje mee oneens	2	20.0	80.0
behoorlijk mee oneens	1	10.0	90.0
oneens	1	10.0	100.0
Total	10	100.0	

Ook bij deze stelling liepen de meningen flink uiteen. Zestig procent van de geënquêteerden zegt ‘beetje mee eens’ tot ‘mee eens’. Één iemand zegt zelfs dat kennisuitwisseling en vernieuwing een van de belangrijkste bestaansgronden is van het IPO ROW: “*Voornamelijk voor kennisuitwisseling en vernieuwing en bij gezamenlijke projecten en lobbytrajecten*”. Echter de andere veertig procent zegt ‘oneens’ tot ‘beetje oneens’. Men is het dus duidelijk niet met elkaar eens of kennisuitwisseling noodzakelijk is in het IPO ROW, of dat het slechts nuttig is.

### 5.2.3 Toegevoegde waarde

Het IPO is anders dan andere interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Gremia als Regio Randstad en het samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) vertegenwoordigen een deel van de bestuurslaag. Het IPO vertegenwoordigt een volle bestuurslaag. Omdat het IPO de belangen van het middenbestuur over de volle breedte behartigt, kan het zich richten op alle generieke onderwerpen die deze bestuurslaag aan gaan. Generieke

onderwerpen als decentralisatie van taken van het Rijk naar de provincies, wet- en regelgeving etc. Door gezamenlijk op te treden als gehele bestuurslaag, staan de provincies sterker. Ten opzichte van andere gremia kent de samenwerking in het IPO dus toegevoegde waarde voor de provincies, dus ook voor Zuid-Holland. Dit is echter abstract geredeneerd. De samenwerking is immers ook aan grenzen gebonden. Of de samenwerking in het IPO ROW inderdaad toegevoegde waarde heeft voor de provincie Zuid-Holland, is daarom aan betrokken medewerkers gevraagd. Hierover liepen de meningen beduidend minder uiteen.

#### Toegevoegde waarde IPO ROW

	Frequentie	Percentage	Cumulatief percentage
beetje toegevoegde waarde	4	44.4	44.4
behoorlijk toegevoegde waarde	5	55.6	100.0
Totaal	9	100.0	

Alle waarderingen zijn verdeeld over een ‘beetje toegevoegde waarde’ en ‘behoorlijk toegevoegde waarde’. Dit is opvallend omdat de meningen over de effectiviteit van het IPO niet de waardering ‘behoorlijk effectief’ hebben behaald. Ondanks dat het IPO ROW slechts ‘een beetje effectief’ wordt bevonden, zegt meer dan de helft dat de toegevoegde waarde behoorlijk is. Echter in de uitleg worden toch nog een behoorlijk aantal kanttekeningen geplaatst. Enkelen van de geënquêteerden leggen uit waarom de provincie, ondanks slechts ‘een beetje toegevoegde waarde’, toch lid moet zijn van het IPO. Één van de geënquêteerden benadrukt het dilemma dat het nu eenmaal ‘een noodzakelijk kwaad is’ om lid te zijn van het IPO: *“PZH brengt meer dan het haalt, maar kan niet zonder”*. Een ander schrijft: *“Het is een beetje alles bij elkaar, maar alle beetjes helpen. De provincie moet het hebben van het netwerk van veel van dit soort gremia bij elkaar”*.

Weer anderen verklaren waarom de toegevoegde waarde beperkt is: *“IPO mist de kracht van de VNG: provincies verschillen te sterk”*. En: *“Toegevoegde waarde met name t.a.v. beïnvloeding Rijk m.b.t. generieke (voor alle provincies geldend) wetgeving/beleid. Het gevoel bestaat dat het IPO vaak achter de feiten aanloopt (soms zijn lijnen richting het Rijk zo kort, bijv via Randstad of Zuidvleugel, dat zaken al geregeld zijn”*.

Ook positieve opmerkingen werden geplaatst. Iemand schreef bijvoorbeeld: *“Gezamenlijk strategisch optrekken kan tot betere resultaten leiden. Kennisuitwisseling kan leiden tot efficiency, betere oplossingen van herkenbare problemen”*. Verreweg de meest positieve opmerking geeft een voorbeeld van een terrein waar het IPO ROW veel heeft gedaan: *“Op het terrein van ISV is (mede) dankzij het IPO bij het Rijk veel waardering voor inzet provincies. Dat draagt bij aan het vasthouden ISV voor kleinere gemeenten”*.

#### 5.2.4 Invloed van Zuid-Holland

Invloed op agendering en invloed op uitvoering heeft veel te maken met de positie die een provincie inneemt in het IPO. Deze positie kan onder meer geregeld zijn in de stemverhoudingen. Zo wordt in de Europese samenwerking bij stemmingen steeds meer in plaats van unanimititeit gebruik gemaakt van gekwalificeerde meerderheid. Daarbij hebben landen als Duitsland en Frankrijk meer gewicht in de stemming dan Nederland. In het IPO is echter statutair vastgelegd dat provincies lid zijn op basis van gelijkwaardigheid. Er wordt dus met ongewogen stemmen gestemd. Ook in de functieverdeling kunnen verschillen in posities zijn geregeld. Het



bekleden van bepaalde functies kan namelijk ook invloed met zich mee brengen op agendering en uitvoering. Het IPO kent bijvoorbeeld de voorzitterschappen van adviescommissies en de delegaties die namens het IPO met ministers en staatssecretarissen praten. De verdeling van de voorzitterschappen is echter ook statutair vastgelegd: elke provincie wordt in het IPO bestuur door één gedeputeerde vertegenwoordigd. Deze gedeputeerde is tevens voorzitter van een adviescommissie. Hierdoor zijn de voorzitterschappen van de adviescommissies verdeeld over alle provincies. De voorzitter van de adviescommissie staat tevens aan het hoofd van de delegatie voor de Bestuurlijke Overleggen. De andere twee plekken in de delegaties en de voorzitterschappen van de BOAG worden ook gelijk verdeeld over de provincies. Al deze functies worden per collegeperiode vastgesteld door de ALV. Het IPO bureau maakt hiertoe een voorstel voor verdeling van de functies. De verdeling vindt plaats op basis van een eerlijke verdeling over alle provincies en over de politieke partijen. Kijkend naar het gehele IPO is de positie van Zuid-Holland dus gelijk aan alle andere provincies. Één belangrijk verschil is dat op dit moment de CdK van Zuid-Holland voorzitter is van het IPO.

In de adviescommissie ROW en de hele ambtelijke keten daaronder is de positie van de provincie Zuid-Holland echter minder. De provincie Zuid-Holland vervult in deze keten geen voorzitterschappen en is ook geen onderdeel van de delegatie naar het Bestuurlijk Overleg. Deze positie in het IPO ROW geeft Zuid-Holland dus formeel geen bijzondere invloed op agendering en/of uitvoering. Om toch extra invloed uit te oefenen op de besluitvorming in het IPO ROW is het voor de provincie Zuid-Holland van groot belang om actief deel te nemen. Dus aanwezigheid en inbreng in de werkgroepen, BOAG en adviescommissie. Nu is de inzet in de werkgroepen, gezien de transactiekosten, goed. Echter de aanwezigheid van de gedeputeerde in de adviescommissie is minder hoog. Sinds de oprichting van de vereniging, en dus de start van de commissie ROW, is de gedeputeerde naar 63% van de vergaderingen geweest.<sup>66</sup> Dit is meer dan de helft, maar beduidend minder dan de ambtelijke aanwezigheid bij vergaderingen.

### **5.3 Inzet in samenwerking IPO ROW: Transactiekosten**

Bij de ambitie van de provincie Zuid-Holland ten opzichte van interbestuurlijke samenwerking, wordt niet gesproken over een kosten/baten afweging. Toch is samenwerking niet zonder kosten. Om deze kosten te beschrijven kan de term transactiekosten worden gebruikt. De transactiekosten zijn alle kosten die gemaakt worden ten behoeve van de samenwerking. Deze kosten zijn in drie delen onder te verdelen. Het eerste deel is de deelname in werkgroepen. Het tweede deel is de coördinatie van de inbreng in de adviescommissie en tenslotte de financiële deelname: de contributie.

#### *5.3.1 Kosten deelname in werkgroepen*

Eerder is aangetoond dat er sprake is van negen deelarena's. Echter niet al deze deelarena's zijn officieel IPO. De inzet hierin mag daarom ook eigenlijk niet tot IPO-inzet gerekend worden. Het bepalen van de inzet heeft daarom slechts betrekking op de officiële IPO-arena's. De frequentie van deze deelarena's geeft een indicatie van de transactiekosten.

---

<sup>66</sup> Zie bijlage 12

Deelarena	Frequentie
Adviescommissie	6 keer per jaar
BOAG	6 keer per jaar
Werkgroep Wonen	6 keer per jaar
Werkgroep ISV	6 keer per jaar
Werkgroep plancapaciteit	4 keer per jaar

De adviescommissie is bestuurlijk en wordt door de IPO ROW coördinator voorbereid. De BOAG en de werkgroepen worden voorbereid door de betreffende provinciale vertegenwoordiger zelf. Van drie van de vier ambtelijke deelarena's heeft de betreffende ambtenaar de enquête ingevuld.

#### Inzet in IPO werkgroepen

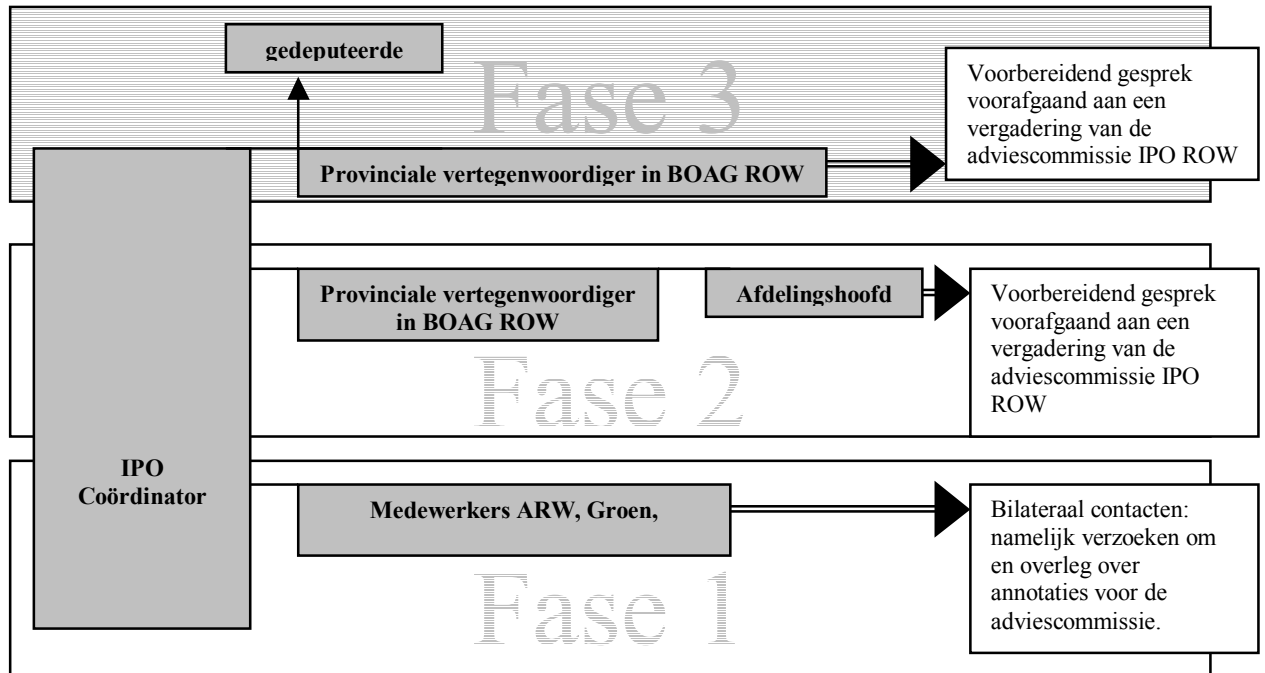
	N	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Std. Deviatie
aantal bijeenkomsten	3	4	6	5.33	1.15
Aanwezigheid %	3	80	100	93.33	11.55
Interne afstemming %	3	80	100	93.33	11.55
Terugkoppeling %	3	80	100	86.67	11.55
Vervolgacties %	3	10	60	40.00	26.46
Aantal uren	3	8	10	8.67	1.15
Valid N (listwise)	3				

Samen met de BOAG zijn er in totaal 22 ambtelijke bijeenkomsten per jaar. Bij zestien van deze bijeenkomsten is in 93% van de bijeenkomsten een Zuid-Hollandse ambtenaar vertegenwoordigd. Bijna altijd vindt vooraf afstemming plaats en achteraf terugkoppeling. Regelmatig is ook sprake van vervolgacties. Als voor de BOAG dezelfde urenbelasting wordt gerekend, dan geven de bijeenkomsten van de BOAG en de werkgroepen een werkbelasting van 190,74 uur. Dit zijn 5,3 werkweken.

#### 5.3.2 Kosten voorbereiding IPO adviescommissie ROW

De betreffende gedeputeerde wordt voorbereid voor de vergadering van de adviescommissie ROW door de IPO ROW coördinator van de afdeling Ruimte en Wonen. Het IPO bureau plaatst ongeveer een week tot tien dagen voorafgaand aan de vergadering de agenda en bijbehorende stukken op een beveiligd gedeelte van het internet. Voor elk van de geagendeerde onderwerpen wordt bepaald aan welke afdeling of persoon een annotatie wordt gevraagd. De stukken worden vervolgens naar de betreffende personen en afdelingen uitgezet. De ontvangen annotaties worden daarna samengebonden. De IPO ROW coördinator loopt de annotaties door op de helderheid van het advies en of het provinciaal belang duidelijk uit het advies naar voren komt. Vervolgens wordt eerst op managementniveau voorbesproken (o.a. met de Zuid-Hollandse vertegenwoordiging in de BOAG) en daarna wordt de gedeputeerde mondeling voorbereid door de IPO ROW coördinator van ARW samen met de BOAG vertegenwoordiging.

Figuur 8: IPO coördinatie bij de voorbereiding van de adviescommissie IPO ROW



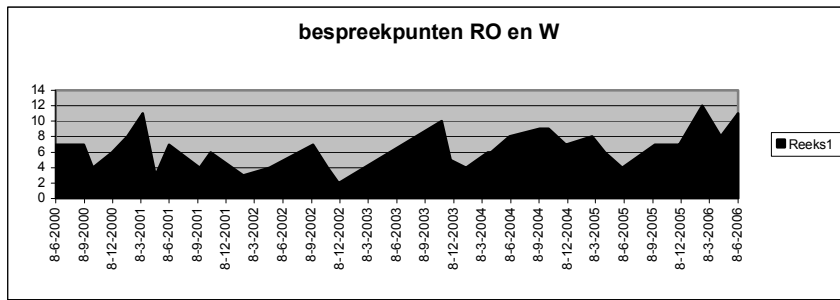
Het schema verbeeldt de wijze waarop het IPO ROW in de huidige situatie gecoördineerd wordt. Wat betreft de voorbereiding van de adviescommissie zijn immers veel meer mensen betrokken dan alleen de vertegenwoordiger zelf. Allereerst natuurlijk de IPO ROW coördinator. De voorbereiding van de adviescommissie wordt gecoördineerd door de IPO ROW coördinator. Daarnaast wordt aan verschillende mensen binnen de afdeling gevraagd een annotatie te schrijven. Opvallend is dat de IPO ROW coördinator bij de voorbereiding van de adviescommissie ROW op ambtelijk, ambtelijk-management en bestuurlijk niveau betrokken is. Echter deze betrokkenheid op alle niveaus geldt alleen voor de voorbereiding van de adviescommissie. Wat betreft de ambtelijke deelarena's (inclusief de BOAG) is de betrokkenheid heel beperkt. De enige betrokkenheid is het overleg en de annotaties voor de adviescommissie. Er is daarom geen sprake van IPO ROW coördinatie op het niveau van de werkgroepen en de BOAG.

#### Fase 1: annotaties

De voorbereiding van de adviescommissie start met het verzamelen van annotaties. Hiervoor worden verschillende medewerkers uit de organisatie betrokken. Hoeveel mensen precies per vergadering worden betrokken is dus afhankelijk van de hoeveelheid van de geagendeerde onderwerpen.

Figuur 9: Totaal aantal agendapunten in de adviescommissie ROW in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006

Periode:	Totaal bespreekpunten	Gemiddeld aantal bespreekpunten per vergadering
ROW vanaf 2000	217	6,6
Vanaf 2000 tot sept 2003 (oprichting vereniging)	83	5,5
Vanaf sept 2003 (oprichting vereniging)	134	7,4



Het gemiddeld aantal onderwerpen over de gehele onderzochte periode is 6,6. Echter het gemiddelde sinds de oprichting van de vereniging is 7,4. Bovendien is nog steeds de trend dat het aantal geagendeerde onderwerpen stijgt. Het aantal benodigde annotaties, en dus de hoogte van de transactiekosten, zal ook blijven stijgen.

Voor veel onderwerpen zijn vaste aanspreekpunten binnen de organisatie. Zes van deze mensen hebben in de enquête aangegeven hoe lang zij gemiddeld met een annotatie bezig zijn. De gemiddelde tijdsduur van een annotatie is 1,167 uur. Dit betekent dat een vergadering met gemiddeld 7,4 agendapunten, een totale annotatieduur oplevert van: 8,6358 uur. Op jaarbasis betekent dit dat voor de gebruikelijke zes vergaderingen van de adviescommissie, 51,82 uur aan het schrijven van annotaties wordt besteed.

**Tijdsbesteding per annotatie agendapunt**

	N	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Std. Deviatie
TIJD	6	.5	2.0	1.167	.683
Valid N (listwise)	6				

### Overleggen in fase 2 en 3

Het gesprek in fase 2 neemt een uur in beslag. Uit dit gesprek volgen vaak nog acties. Meestal zijn dit vragen die nog onbeantwoord zijn gebleven of aanvullende vragen. Het gesprek met de gedeputeerde in fase 3 duurt een half uur. Ook in dit gesprek komen vaak nog vragen naar voren die uitgezocht moeten worden.

#### 5.3.3 *Kosten aanwezigheid gedeputeerde*

De tijd van een gedeputeerde is schaars. Het tijdsbeslag van de vergaderingen van de adviescommissie behoort daarom ook tot de kosten van de samenwerking. Een vergadering duurt twee uur. De vergaderingen vinden plaats in Utrecht. Het is aannemelijk dat vanaf Den Haag de heen en terugreis beiden een uur in beslag nemen. Daarnaast wordt de gedeputeerde op de vergadering voorbereid in een afspraak van een half uur. Het tijdsbeslag per vergadering is dus minimaal vier en een half uur. De gedeputeerde is gemiddeld bij 63% van de vergaderingen aanwezig. Per jaar is hij dus bij 3,78 van de zes vergaderingen aanwezig. Het tijdsbeslag is dus minimaal: 4,5 uur x 3,78 = 17 uur. Dit is minimaal omdat in deze berekening niet is meegenomen dat sommige vergaderingen worden gecombineerd met een werkbezoek elders in het land en dus niet alleen langer duren, maar ook meer reistijd vergen.

Daarnaast gaat de gedeputeerde van Zuid-Holland ook enkele keren als vervanger naar een Bestuurlijk Overleg. Ook dit betekent een beslag op de tijd van de gedeputeerd.

### Contributie

Het IPO kent behoorlijk wat kosten. Het heeft een bureau van in totaal zeventig medewerkers, het moet gehuisvest worden etc. De begroting van het IPO bedroeg daardoor in 2006 een begroot bedrag aan lasten van 12.472.097 euro. Het grootste deel hiervan wordt door de provincies zelf betaald. Het door de provincies op te brengen bedrag wordt verdeeld door middel van de gebruikelijke verdeelsleutel van het IPO.

In 2004 is in de PS van Zuid-Holland de beleidsnota 'verbonden partijen 2003-2007' aan de orde geweest.<sup>67</sup> Deze nota verschaft inzicht in de verbonden partijen van de provincie en de financiële lasten die daarmee gemoeid zijn. Verbonden partijen zijn onder meer:

		Totaal lasten	Te verdelen over:	Bijdrage PZH	Relatieve bijdrage
1	IPO	9.365.520	12 provincies	1.170.467	1/8 <sup>e</sup> deel
2	Vereniging deltametropool	?	38 leden: gemeenten, regio's, kamers van koophandel, woningcorporaties, waterschappen, provincie Z-H en overige organen	70.000	?
3	Regio Randstad	1.990.893	Vier provincies, vier grote steden, regio's haaglanden, Rotterdam en Utrecht. Dagelijks bestuur: vijf leden + de CdK en een gedep. van PZH	385.668	1/5 <sup>e</sup> deel

In de Nota stonden weinig bovenprovinciale gremia. Daarom is de vergelijking op contributie lastig. In ieder geval is de bijdrage aan het IPO een stuk groter dan aan de Vereniging deltametropool en Regio Randstad. Maar het IPO is in zijn geheel dan ook een stuk kostbaarder dan Regio Randstad.

#### 5.3.4 Conclusie transactiekosten en voorbereiding

De kosten die de provincie Zuid-Holland maakt voor de samenwerking zijn onderverdeeld in onder meer de inzet in interprovinciale werkgroepen, de voorbereiding van de adviescommissie en de contributie. De gevonden kosten zijn in onderstaand schema op een rijtje gezet.

Activiteit	Kosten op jaarbasis
Deelname werkgroepen ROW	190,74 uur.
Vergaderingen adviescommissie ROW	Minimaal 17 uur van de gedeputeerde. Afhankelijk van aanwezigheid.
Coördinatie voorbereiding adviescommissie ROW	Minimaal de tijdsbesteding in de verschillende fasen. Exact aantal uren is niet onderzocht.
Annotaties adviescommissie ROW	51,82 uur
contributie	1.170.467

In dit hoofdstuk is meer inzichtelijk geworden wat voor type kosten met de samenwerking zijn verbonden. Daarnaast kan voor een aantal typen kosten vrij duidelijk worden gemaakt hoe hoog deze zijn. Andere kosten, zoals de coördinatie, zijn complexer om en lastig om te kwantificeren naar een bepaald aantal uren tijdsbeslag. Bovendien zijn de kosten uiteraard ook erg dynamisch. Een schema als het bovenstaande is daarom altijd aan veranderingen onderhevig. De waarde van het onderzoek naar transactiekosten is dat de noodzaak van de kosten

<sup>67</sup> Beleidsnota verbonden partijen 2003-2007, juni 2004:6,8,13

geëvalueerd kan worden. De ambtelijke inzet in interprovinciale werkgroepen is noodzakelijk om voorafgaand aan bestuurlijke besluitvorming, eerst tot ambtelijke afstemming te komen. Deze kosten horen daarom bij de samenwerking. Bovendien is de vergaderfrequentie niet zo hoog dat deze enorme ambtelijke kosten met zich mee brengt. De kosten voor coördinatie kunnen ook niet worden afgeschaft. De gedeputeerde die naar de vergadering van de adviescommissie gaat, verwacht daartoe voorbereid te worden en een geannoteerde agenda mee te krijgen. Voor een goede geannoteerde agenda is afstemming met medewerkers uit de organisatie en langs de lijn noodzakelijk. Dit zijn daarom ook kosten die gemaakt moeten worden. De kosten van de coördinatie zijn overigens in de huidige situatie nog niet eens volledig. De betrokkenheid bij de voorbereiding van de BOAG is beperkt tot één gesprek voorafgaand aan elke vergadering van de adviescommissie. Vanuit de werkgroepen wordt volgens de medewerkers wel teruggekoppeld, maar dit gebeurt slechts beperkt naar de IPO ROW coördinator en er is nauwelijks afstemming tussen de coördinatoren van de andere adviescommissies. De contributie wordt betaald aan het IPO als geheel. Voor de contributie zijn twee bedragen ter vergelijking gevonden. Uiteindelijk is het een bestuurlijke keuze of de hoogte van de contributie aanvaardbaar is.

**De kosten die worden gemaakt zijn noodzakelijk. In de coördinatie zitten zelfs nog een aantal gaten. Bezuinigen lijkt daarom niet mogelijk.**

#### **5.4 Confrontatie ambitie, belang en inzet**

Al met al blijkt uit de gegeven waarderingen en toelichtingen, dat de meningen over belang, effectiviteit en toegevoegde waarde van het IPO sterk uiteen lopen. Niet elke medewerker van de provincie Zuid-Holland ziet evenveel belang in het IPO ROW als instrument voor de provincie Zuid-Holland. Dit maakt duidelijk dat de ambitie met betrekking tot het IPO van persoon tot persoon kan verschillen. Toch is de algemene opinie dat de meeste clusters van provinciaal belang zijn en dat daarbij interprovinciale samenwerking van ‘een beetje’ tot ‘behoorlijk belang’ is. Bovendien wordt overal de effectiviteit voldoende beoordeeld. Ook worden de onderwerpen die Zuid-Holland van belang vindt voor interprovinciale samenwerking, in de huidige situatie reeds geagendeerd. En ook de belangrijkste clusters komen behoorlijk overeen met de huidige agendering. De toegevoegde waarde wordt dan ook tussen ‘een beetje’ en ‘behoorlijk toegevoegde waarde’ beoordeeld. De belangenbehartiging bij het Rijk zal voor Zuid-Holland zich niet beperken tot het IPO ROW, maar voor de generieke ruimtelijke onderwerpen die alle provincies raken, is het IPO ROW een goed middel.

Lidmaatschap vraagt altijd bestuurlijke en ambtelijke inzet: bestuurlijke inzet in het IPO bestuur en in de adviescommissie. Daar bovenop is ambtelijke inzet noodzakelijk om de bestuurlijke bijeenkomsten voor te bereiden. Voorbereiding van de adviescommissie ROW vindt plaats in de BOAG ROW en werkgroepen ROW, maar ook binnen het provinciehuis zelf. Immers intern moet de bestuurder worden voorbereid op de vergadering. Het lid zijn van het IPO ROW zal dus altijd kosten met zich mee brengen. In dit hoofdstuk is het één en ander over deze kosten op een rijtje gezet. Zo'n overzicht is natuurlijk heel dynamisch en nooit compleet, maar het geeft toch enigszins een indicatie in de kosten die de samenwerking met zich mee brengt. In combinatie met de paragrafen over de voorbereiding valt te concluderen dat een groot gedeelte van de kosten onvermijdelijk is. De contributie is een vaste kostenpost. De inzet in werkgroepen en de voorbereiding van de adviescommissie en de BOAG zijn gedeeltelijk variabel. De aanwezigheid bij werkgroepen hoort bij het lidmaatschap van het IPO. De

mate waarin deze werkgroepen worden voorbereid en teruggekoppeld is variabel. Dit geldt ook voor de voorbereiding van BOAG en adviescommissie. Bovendien is de kwaliteit van de annotaties mede afhankelijk van de tijd die er in wordt gestoken.

De transactiekosten die nu aan het IPO ROW worden besteed, lijken niet overdadig. Vanuit Zuid-Holland is bijna altijd ambtelijke vertegenwoordiging in de werkgroepen. Deze werkgroepen worden voorbereid en teruggekoppeld. Daarnaast wordt de bestuurder langs de ambtelijke lijn voorbereid. Bij deze voorbereiding worden provinciebreed ambtenaren betrokken, de BOAG vertegenwoordiger en het afdelingshoofd van Ruimte en Wonen. Deze betrokkenheid provinciebreed en van de managementlijn is noodzakelijk voor een goede voorbereiding. Zuid-Holland maakt dus de basiskosten die horen bij de deelname in het IPO ROW. Gezien het belang dat Zuid-Holland hecht aan de samenwerking, is deze inzet absoluut gerechtvaardigd. Minder inzet zou ten koste gaan van de informele positie en dus van de invloed van Zuid-Holland. Tevens zou dit ten koste gaan van de effectiviteit van het IPO als geheel. Beide consequenties passen niet bij het provinciaal belang en het belang dat medewerkers hechten aan samenwerking in IPO ROW, bij onder meer de clusters beïnvloeding van rijkswetgeving en rijksbeleid.

Toch zijn er nog wel enkele punten ter verbetering. De effectiviteit wordt uiteindelijk maar net voldoende beoordeeld. Enkele geënuqueterden zijn van mening dat het IPO helemaal niet effectief is. Deze vrij negatieve beeldvorming over de effectiviteit kan allereerst worden veroorzaakt door de agendering. In de workshop werden onderwerpen benoemd waar samenwerking van wezenlijk belang voor is. Deze onderwerpen worden veelal reeds geagendeerd, maar daarnaast staan op de agenda ook heel veel andere onderwerpen. Dit blijkt wel uit het onderwerpenoverzicht in de bijlagen. Uitgebreide agendering brengt een grote stukkenstromen en tijdsdruk in de vergaderingen met zich mee. Dit gaat ten koste van de onderwerpen die echt van belang zijn. Dit zou één van de oorzaken kunnen zijn van de relatief lage waardering voor de effectiviteit van de samenwerking in IPO ROW.

De mening over de effectiviteit van het IPO ROW kan ook worden beïnvloed door de positie van Zuid-Holland in deze samenwerking. De positie van Zuid-Holland is niet bijzonder sterk in het IPO ROW. In beginsel zijn alle provincies gelijkwaardig. Ook alle functies binnen het hele IPO worden daarom gelijk verdeeld. Zo kan het zijn dat binnen het IPO ROW door Zuid-Holland geen enkele functie wordt bekleed. De gedeputeerde van Zuid-Holland is slechts invaller wanneer een collega gedeputeerde uit de vaste delegatie voor het Bestuurlijk Overleg, verhinderd is. Daarnaast is de gedeputeerde ook niet altijd aanwezig. Dit verzwakt de informele positie van Zuid-Holland. Binnen het IPO zijn macht en invloed sterk verbonden met de informele posities die gedeputeerden vervullen. Zonder in dit onderzoek daadwerkelijk invloed te hebben gemeten, is het aannemelijk dat Zuid-Holland in het IPO ROW meer invloed zou hebben als zij daar een functie zou bekleden en meer aanwezig zou zijn.

## **5.5 Mogelijkheden en grenzen van verbeteren van effectiviteit en invloed**

De mogelijkheden voor het verhelpen van de discrepanties tussen de huidige en gewenste samenwerking zijn afhankelijk van de kenmerken van het netwerk die de samenwerking bevorderen, dan wel begrenzen. Alvorens over te gaan tot de aanbevelingen worden daarom allereerst de gevonden discrepanties afgezet tegen deze bevorderende en begrenzende kenmerken. Hiermee wordt beoogd een algemeen inzicht te bieden in de mogelijkheden en grenzen van verbetering van de samenwerking voor de provincie Zuid-Holland

De effectiviteit van het IPO wordt aan veel kanten begrensd. De belangrijkste reden is de onderlinge verhouding tussen de provincies. Deze zorgt ervoor dat provincies niet geneigd zijn om veel bevoegdheden aan het IPO over te dragen, maar zo veel mogelijk in eigen hand te houden. Daarom is het IPO bureau vrij klein gehouden en is er een uitgebreide bestuurlijke en ambtelijke adviesstructuur opgezet om het IPO bestuur te kunnen adviseren. De effectiviteit van de adviesstructuur is daardoor heel sterk afhankelijk van de inzet van de twaalf provincies. Het belang dat zij hechten aan effectieve samenwerking bepaalt de resultaten die de samenwerking boekt. Echter het belang dat provincies hechten aan het IPO is op bestuurlijk niveau niet bijzonder groot. Dit uit zich in de collegewerkprogramma's, maar ook in de grote afzeggingen bij de adviescommissies en de BOAG's. Deze inzet bij de adviescommissies vertraagt enorm de besluitvorming en maakt het IPO minder effectief en minder slagvaardig. Dit kunnen de provincies vervolgens gebruiken om aan te tonen dat deelname in het IPO niet noodzakelijk is. Dit is dus een vicieuze cirkel. In grote lijnen lijken er twee oplossingen om hieruit te komen. De ene oplossing zou zijn meer bevoegdheden aan het IPO bureau af te staan en het daardoor slagvaardiger te maken. De andere oplossing zou een enorm vernieuwd enthousiasme bij de provincies zijn om het IPO een succes te maken. Dit betekent dat de gehele ambtelijk-bestuurlijke keten dan het belang van het IPO doorleeft, (bijna) altijd aanwezig is en initiatieven neemt. Ook moeten de spelers dan tot een scherpere agendering van de agenda komen. Beide oplossingsrichtingen zijn afhankelijk van de bereidwilligheid van de provincies om meer energie te steken in- en meer kosten te maken voor interprovinciale samenwerking. Deze bereidwilligheid past niet binnen de huidige onderlinge verhouding. Hier zal dus een constructieve dialoog over de noodzaak van effectieve interprovinciale samenwerking en de eigen verantwoordelijkheid aan vooraf moeten gaan.

Ook aan de invloed van Zuid-Holland op de agendering en uitvoering bleek nog het een en ander te verbeteren. In deze scriptie is aangenomen dat invloed bepaald wordt door de formele en informele positie. De formele positie zou worden verhoogd als Zuid-Holland een zwaarder stemgewicht zou krijgen. Dan wordt niet meer gestemd op basis van gelijkwaardigheid, maar op basis van gekwalificeerde meerderheid. Dit is echter geen haalbare en wenselijke situatie. Het is niet haalbaar omdat het niet aannemelijk is dat een dergelijk voorstel door een meerderheid van de provincies wordt aangenomen. Dit is echter wel noodzakelijk voor de invoering ervan, omdat het een wijziging in de statuten vergt. Gewogen stemming is bovendien niet wenselijk omdat het de onderlinge verhouding negatief zou beïnvloeden en de samenwerking onnodig complex zou maken.

De andere optie voor het vergroten van de invloed is het verbeteren van de informele positie. Aangenomen is dat de informele positie allereerst verhoogd wordt door het bekleden van functies. Dus voor het verhogen van de invloed zou de positie van Zuid-Holland moeten worden verbeterd. De formele positie in het IPO ROW wordt verbeterd wanneer de gedeputeerde van Zuid-Holland voorzitter wordt van de adviescommissie ROW en/of deelneemt in de vaste delegatie naar het Bestuurlijk Overleg of als Zuid-Holland voorzitter wordt van de BOAG ROW. Dit vergt een goede strategie, want de verdeling van functies is complex. De verdeling heeft ondermeer te maken met de portefeuilleverdeling, de partijverdeling en geografische verdeling. Het is een uitdaging om een dergelijke positie te verwerven, maar gezien de grenzen en mogelijkheden, geen onmogelijke opgave.

De informele positie kan bovendien worden verbeterd als binnen de provincie Zuid-Holland de gehele ambtelijke- en bestuurlijke keten het belang van het IPO ROW doorleeft, actief deelneemt aan bijeenkomsten en



deze bijeenkomsten goed voorbereidt en terugkoppelt. Wanneer een breuk zit in deze keten, dan gaat dit ten koste van de positie. Dit is met name het geval naarmate de breuk hoger in de provinciale hiërarchie zit.

Gezien de mogelijkheden en grenzen van de samenwerking is het verhogen van de invloed van Zuid-Holland, makkelijker dan het verhogen van de effectiviteit van de samenwerking. Het verbeteren van effectiviteit en slagvaardigheid wordt begrensd door de onderlinge verhoudingen en het effect hiervan op de samenwerking (complexe adviesstructuur, etc.). Aan de andere kant zorgen de onderlinge verhoudingen juist wel voor voldoende mogelijkheden voor de afzonderlijke provincies om hun eigen invloed te vergroten. Voor het vergroten van de eigen invloed zijn immers voldoende mogelijkheden. Echter, wanneer elke provincie gericht zal zijn op het vergroten van de eigen invloed, dan gaat dit ten koste van de effectiviteit van de samenwerking. Tussen effectiviteit en invloed (controle) is dus in beginsel sprake van een dilemma. Zuid-Holland vindt het IPO ROW niet bijzonder effectief, maar wil niet dat meer effectiviteit ten koste gaat van de eigen invloed. De ambities van Zuid-Holland ten opzichte van interprovinciale samenwerking zijn daarom in beginsel tegenstrijdig. Met dit gegeven in het achterhoofd worden in het volgende hoofdstuk na de samenvatting en conclusies enkele concrete aanbevelingen gedaan aan de provincie Zuid-Holland en het IPO als geheel.

## 6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Introductie

Als middenbestuur is belangenbehartiging een belangrijke opgave. De provincie Zuid-Holland kan autonoom aan deze opgave werken en via samenwerkingsverbanden. Alleen al binnen de Randstad zijn meerdere bovenregionale samenwerkingsverbanden. Dit grote aantal leidt tot bestuurlijke drukte. Bestuurlijke drukte wordt verondersteld verscheidene negatieve gevolgen te hebben; namelijk onhelderheid, besluiteloosheid en tekort aan slagvaardigheid. Daarom is het noodzakelijk om als provincie regelmatig te herbezinnen op de deelname en rol in deze samenwerkingsverbanden.

Interprovinciaal Overleg, Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is één van de samenwerkingsverbanden waarin de provincie Zuid-Holland participeert. Ruimtelijke ontwikkeling en wonen (ROW) is één van de veertien thema's van de samenwerking. In de inleiding is deze scriptie een herbezinning op de samenwerking in het IPO ROW genoemd. Dit heeft geresulteerd in de volgende probleemstelling:

*Waar liggen de organisatorische, bestuurlijke en inhoudelijke zwaartepunten van het IPO ROW en hoe passen deze bij de strategische zwaartepunten en feitelijke activiteiten van de provincie Zuid-Holland?*

Deze probleemstelling is vervolgens opgesplitst in vier deelvragen. Deelvraag één luidde: *Hoe ziet het netwerk van het samenwerkingsverband IPO ROW eruit?* De tweede deelvraag sloot hier direct op aan: *Welke kenmerken van het netwerk bevorderen dan wel begrenzen de samenwerking in het IPO ROW?* Deze deelvragen waren gericht op beschrijving en analysering van het netwerk IPO ROW. De focus lag op de verschillende onderdelen van de netwerktheorie, die uiteen zijn gezet in hoofdstuk twee: probleemformulering, organisatorische structuur, hulpbronnen, afhankelijkheden, percepties, deelarena's en inhoud.

In de derde deelvraag verschoof de focus specifiek naar de provincie Zuid-Holland: *In hoeverre komt de huidige samenwerking in het IPO ROW overeen met de ambities van de provincie Zuid-Holland?* Hierbinnen was de aandacht allereerst gericht op de ambities van Zuid-Holland. Vervolgens op het strategisch belang van de onderwerpen, de positie van Zuid-Holland in de samenwerking, de wijze van voorbereiding en de transactiekosten die aan de samenwerking worden besteed. De vierde en laatste deelvraag luidde: *Wat zijn binnen het IPO ROW de mogelijkheden voor de ambities van de provincie Zuid-Holland?* Deze laatste deelvraag koppelde de discrepanties tussen de ambities en huidige samenwerking aan de gevonden kenmerken die samenwerking bevorderen dan wel begrenzen.

#### Samenwerking in netwerken

De netwerktheorie vormde grotendeels het kader van het onderzoek. De netwerktheorie heeft veel te maken met het concept netwerksamenleving. In de huidige samenleving heeft door onder meer technische ontwikkelingen een herdefinitie plaats gevonden van de begrippen tijd en ruimte: er is een netwerksamenleving ontstaan. Er is daarnaast sprake van toenemende fragmentatie in de samenleving en toenemende fragmentatie van besluitvorming. Dit heeft ook gevolgen voor de positie van de overheid. De overheid is minder autonoom in haar beleids- en besluitvorming, maar meer en meer afhankelijk van haar omgeving. Beleid en besluitvorming komen

daardoor steeds meer tot stand in netwerken. Netwerken ontstaan wanneer op een beleidsveld actoren niet meer om elkaar heen kunnen en daarom ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen: actoren zijn afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheden hebben te maken met de hulpbronnen waarover actoren kunnen beschikken. Hulpbronnen zijn onder meer financiële middelen, productiebronnen, competenties, kennis en legitimiteit. In een netwerk zijn de actoren van elkaars hulpbronnen afhankelijk om hun eigen doelen te kunnen verwezenlijken. Eigen belang is dus in principe leidend in een netwerk. Daarnaast spelen de percepties, regels, interacties en complexiteit een rol in het netwerk. De samenwerking in een netwerk is niet zonder meer succesvol. Bevorderende kenmerken zijn: duidelijke onderlinge afhankelijkheden, geen grote verschillen in hulpbronnen, duidelijk doel van de samenwerking, beperkte organisatorische complexiteit in actoren en deelarena's, beperkte inhoudelijke complexiteit in percepties en inhoud, duurzaamheid en stabiliteit. Omgekeerd kunnen de meer negatieve varianten van deze kenmerken de samenwerking juist begrenzen.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier deelvragen beantwoord. In hoofdstuk vier is de samenwerking in het IPO ROW onderzocht door middel van een netwerkanalyse en zijn daarin de kenmerken benoemd die de samenwerking bevorderen en begrenzen. In hoofdstuk vijf is ingegaan op de betekenis van de samenwerking voor de provincie Zuid-Holland. Onderzocht is of de kosten van de samenwerking in relatie staan tot de waardering door betrokken medewerkers van belang, effectiviteit en toegevoegde waarde van de samenwerking in het IPO ROW. Ten slotte zijn de discrepanties tussen de huidige en de gewenste samenwerking afgezet tegen de kenmerken van het netwerk die samenwerking bevorderen en begrenzen. In de komende paragrafen wordt allereerst een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de netwerkanalyse en de belangrijkste conclusies. De belangrijkste conclusies over het strategisch belang van IPO ROW voor Zuid-Holland staan in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 ten slotte worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk.

## **6.2 IPO (ROW): overzichtelijke set van actoren, maar meervoudig complex**

De samenwerking in het IPO ROW is geanalyseerd in hoofdstuk vier. Allereerst was de blik gericht op het IPO als geheel. De eerste paragrafen gaven een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen sinds de oprichting, de doelstellingen, de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en de spelers. Halverwege de paragraaf over de spelers verschoof de focus naar één deelgebied binnen het IPO: Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen. Binnen dat deelgebied zijn de percepties van de spelers verkend, de deelarena's beschreven en de inhoud van de bestuurlijke deelarena binnen ROW geanalyseerd. Ook in deze volgorde worden nu de belangrijkste bevindingen onder elkaar gezet en worden de conclusies, over de kenmerken van het netwerk die de samenwerking bevorderen en begrenzen, gerecapituleerd.

### Het IPO op hoofdlijnen

Interprovinciale samenwerking is sinds 1986 geformaliseerd in het Interprovinciaal Overleg (IPO). Sinds de oprichting van het IPO is regelmatig het onderwerp van de slagvaardigheid en effectiviteit teruggekeerd. Dit heeft onder meer in 2003 geleid tot de oprichting van de vereniging IPO; in plaats van de eerdere Wgr grondslag. De nieuwe rechtspersoon zou de effectiviteit van het IPO ten goede moeten komen. De discussie over effectiviteit is echter nog niet afgesloten.

De doelen van de vereniging zijn belangenbehartiging, het bieden van een platform en het stimuleren van vernieuwing. Dit zijn doelen met een open einde. Ze kunnen daarom nooit echt bereikt worden. Dit is trachten te

ondervangen door periodieke plannen: per collegeperiode wordt een meerjarenagenda opgesteld en per jaar een jaarplan. In deze documenten worden de onderwerpen benoemd waar het IPO aan wil werken. Er wordt echter geen huidige en gewenste situatie benoemd. Daaruit wordt dus niet duidelijk wat het IPO concreet wenst te bereiken.

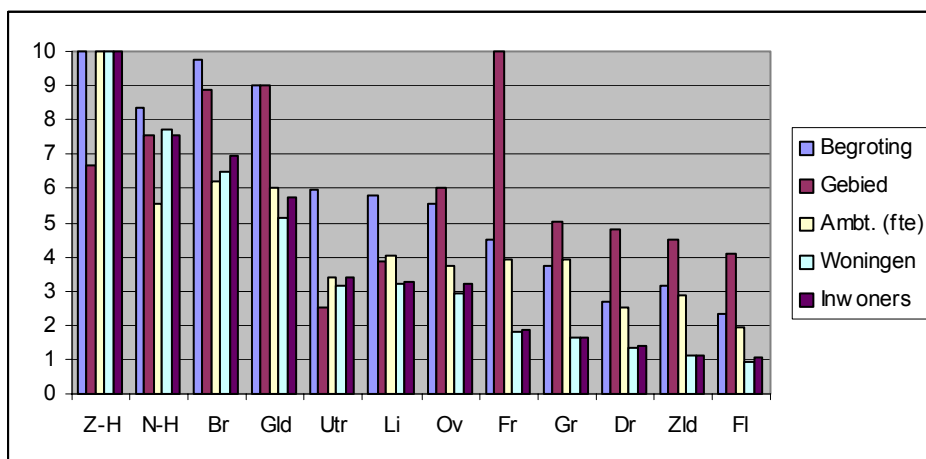
### Complexe structuur en organisatie

Het IPO bestuur is formeel verantwoordelijk voor de besluitvorming. Voor de advisering aan het bestuur is een uitgebreide bestuurlijke en ambtelijke adviesstructuur opgezet: Adviescommissies en Brede Overleg en Adviesgroepen (BOAG's). De samenwerking is opgedeeld in veertien thema's en elk van de thema's heeft een eigen adviescommissie en BOAG. Veel adviescommissies voeren in een delegatie zelf Bestuurlijke Overleggen met ministers en/of staatssecretarissen. Mede daarom worden veel besluiten al door de adviescommissies zelf genomen. Dit maakt dat de samenwerking bestaat uit tientallen deelarena's waar bestuurlijke of ambtelijke vertegenwoordigers bij elkaar komen om standpunten af te stemmen en/of informatie uit te wisselen. De structuur en het besluitvormingsproces zijn daarom bijzonder complex. Deze complexiteit zou verlaagd kunnen worden door het aantal en de spreiding van personele unies. Provincies hebben immers slechts vijf of zes gedeputeerden. Tussen de adviescommissies komen inderdaad behoorlijk wat personele unies voor, maar deze zijn erg verspreid. Adviescommissies zijn nooit volledig gelijk aan elkaar, wat betreft de personen. De personele unies tussen de adviescommissies kunnen de complexiteit van deze adviesstructuur daarom nauwelijks verkleinen. Het aantal actoren in het IPO en de variëteit van deze actoren zijn in beginsel eenvoudig: alleen middenbestuur en slechts twaalf deelnemers. Echter door het grote aantal deelarena's en de sterke spreiding van personele unies is het IPO organisatorisch complex.

### Onderlinge verhouding en posities van de spelers

De samenwerking tussen de verschillende actoren wordt onder andere bepaald door de onderlinge verhoudingen tussen de provincies en de posities die zij onderling innemen. Ook de onderlinge verhoudingen zijn van negatieve invloed op het succes van de samenwerking. De onderlinge verhoudingen worden namelijk gekenmerkt door, concurrentie, autonomie en behoud van identiteit. De onderlinge posities worden bepaald door de middelen waarover provincies kunnen beschikken.

Figuur 2: Relatieve kernegevens provincies



De middelen waar de provincies over kunnen beschikken verschillen sterk van elkaar. Bovendien lopen veel van deze middelen gelijk op: De provincies met veel inwoners hebben uiteraard meer woningen, maar hebben daarnaast ook hogere inkomsten en komen meer voor in de ruimtelijke hoofdstructuur. Met deze bronnen gaat ook het aantal ambtenaren redelijk gelijk op. Deze verdeling van de hulpbronnen versterkt het onderscheid tussen relatief sterke en relatief zwakke provincies. Enkele kenmerken zijn afwijkend. Namelijk de grootte van het gebied en de legitimiteit. Provincies met weinig hulpbronnen in termen van inwoners en begroting kunnen wel een groter grondgebied hebben of een hogere opkomst hebben bij de statenverkiezingen. Toch zijn deze kenmerken van minder grote invloed op de positie. Het onderscheid tussen provincies blijft daarom gehandhaafd. In de praktijk komt dit op hoofdlijnen neer op het onderscheid tussen de randstedelijke en de niet-randstedelijke provincies. Wat de middelen betreft zijn de verschillen tussen de provincies dus sterk. Toch weerspiegelt dit niet in de formele posities die de provincies in het IPO vervullen. Provincies zijn lid op basis van gelijkwaardigheid. Bovendien wordt gestreefd naar unanimiteit. Dit streven beperkt de slagvaardigheid.

#### Provincies gezamenlijk afhankelijk van het rijk

Netwerken ontstaan door onderlinge afhankelijkheden. De actoren in het IPO netwerk zijn van elkaar afhankelijk omdat zij gezamenlijk het middenbestuur vormen. Als middenbestuur zijn provincies afhankelijk van het Rijk voor taken, bevoegdheden, middelen en instrumenten. Gezamenlijk staan provincies sterker in hun generieke belangenbehartiging bij het Rijk. Bovendien is het voor het Rijk aantrekkelijk één aanspreekpunt voor alle provincies te hebben. Dit is immers veel efficiënter dan alle provincies afzonderlijk te benaderen. Ook zijn de provincies van elkaar afhankelijk omdat het middenbestuur een relatief zwakke positie heeft in het Nederlandse publieke stelsel. Regelmatig is de toekomst van de provincies onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Als provincies in dit debat één geluid laten horen en gezamenlijk standpunten innemen, staan zij sterker in dit debat. Tenslotte is de samenwerking ook nuttig om kennis uit te wisselen. Door decentralisatie krijgen provincies te maken met nieuwe taken, verantwoordelijkheden, instrumenten en bevoegdheden. Door kennis over ontwikkeling en uitvoering hiervan met elkaar te delen, helpen provincies elkaar om deze nieuwe taken etc. goed op te pakken. Om al deze redenen zijn de provincies genoodzaakt tot samenwerking.

Deze noodzaak tot samenwerking is niet alleen bevorderend voor de samenwerking, maar kan succesvolle samenwerking ook juist tegenwerken. In de meest negatieve zin is lidmaatschap van het IPO niet een volledig vrije keuze en een gevolg van de wil tot samenwerken, maar is lidmaatschap van het IPO een 'noodzakelijk kwaad'. Het voortdurend verdedigen van de eigen positie is namelijk lang niet zo aantrekkelijk als een samenwerkingsverband gericht op ambitieuze en vernieuwende projecten in de ruimtelijke ontwikkeling. Aan de samenwerking in het IPO ROW ligt dus geen passie ten grondslag. Dit is tevens terug te zien in de percepties ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking/IPO.

#### Verschillen in ruimtelijke opgaven; IPO geen prioriteit in de collegewerkprogramma's

Provinciale besturen hebben verschillende percepties wat betreft de ruimtelijke opgaven. Voor Zuid-Holland en Noord-Holland ligt de prioriteit bij het zoeken van de balans tussen de verschillende ruimtevragende functies. Overijssel, Fryslân en Zeeland benadrukken meer het belang van het bewaren van de kernkwaliteiten en het leven in landelijk gebied. Gelderland, Limburg, Groningen en Drenthe benoemen ook de kernkwaliteiten, maar daarnaast ook het verbeteren van de sociaal-economische positie van de provincie. Provincies hebben dus

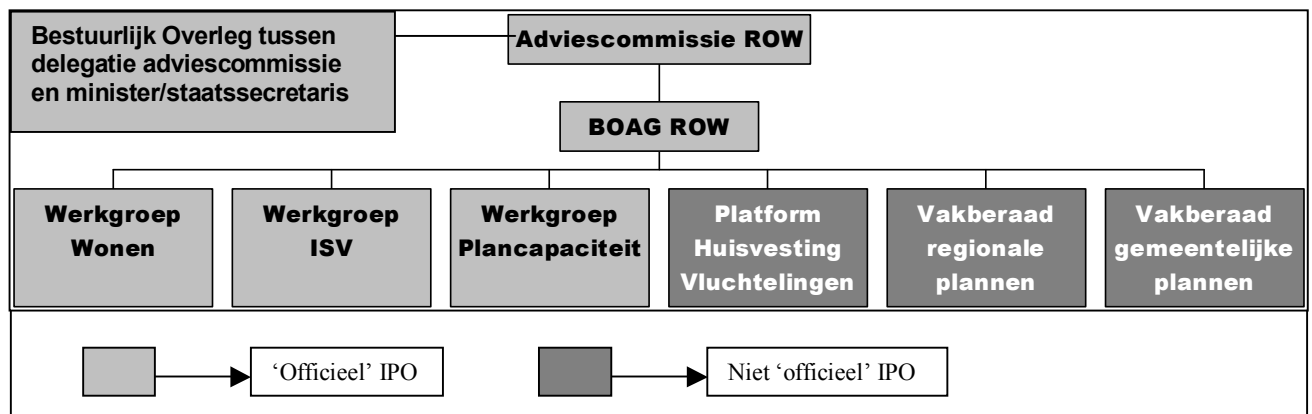
verschillende ideeën over hoe hun gebied eruit zou moeten zien en wat nodig is om dat te bereiken. Deze percepties bepalen de vragen die de provincies aan het Rijk stellen. Dit heeft met name gevolgen voor de gezamenlijke beïnvloeding van Rijksbeleid via het IPO ROW. Vooral bij specifiek beleid zal sprake zijn van tegenstrijdige percepties en dus tegenstrijdige vragen aan het Rijk. Dit bemoeilijkt gezamenlijke beïnvloeding van specifiek rijksbeleid via het IPO ROW.

Daarnaast is uit de collegewerkprogramma's (CWP's) af te leiden dat het IPO bestuurlijk geen prioriteit heeft bij de provincies. Bijna geen enkel CWP besteedt veel aandacht aan het IPO. Er zijn zelfs een aantal provincies die helemaal geen tekst in hun CWP aan het IPO wijden. Dit betreft de provincies Overijssel, Drenthe, Groningen, Limburg en Zeeland. De overige provincies halen het IPO wel aan in hun CWP. Echter ook zij besteden slechts beperkt aandacht aan dit samenwerkingsverband. Dit gebrek aan aandacht kan veroorzaakt worden door de niet concrete doelen van het IPO, maar ook doordat het IPO geen pakkend onderwerp is voor een CWP. Regionale opgaven spreken in de regel de burger immers meer aan dan belangenbehartiging bij het Rijk.

### Deelarena's IPO ROW, bijdrage aan organisatorische complexiteit

Het thema ROW vormt een keten van deelarena's. Bovenaan vormen gedeputeerden de adviescommissie ROW. Het voorportaal hiervan wordt gevormd door de BOAG ROW: ambtelijk-management. Onder deze twee deelarena's zijn ook nog een aantal werkgroepen te onderscheiden. De werkgroepen Wonen, ISV en Plan capaciteit zijn 'officieel' IPO. Daarnaast bestaan op ROW gebied nog een aantal interprovinciale samenwerkingsverbanden die niet officieel IPO zijn: de vakberaden regionale plannen en gemeentelijke plannen en het platform huisvesting vluchtelingen (ook Wgr).

Figuur 3: Deelarena's IPO ROW



De samenwerking tussen provincies vindt dus plaats op drie niveaus. Allereerst ambtelijk, dan ambtelijk management (afdelingshoofden) en ten slotte bestuurlijk (gedeputeerden). Ambtelijk verwijst naar beleidsmedewerkers die op een bepaald gebied specialist zijn. De meeste deelarena's zijn ambtelijk en interprovinciaal. Slechts één deelarena is nadrukkelijk niet interprovinciaal.<sup>68</sup> Dit is het Platform Huisvesting Vluchtelingen (PHV). Aan het PHV nemen niet alleen de provincies deel, maar ook alle andere toezichthouders van statushouders maken deel uit van deze arena. Deze toezichthouders zijn vooral Wgr-regio's.

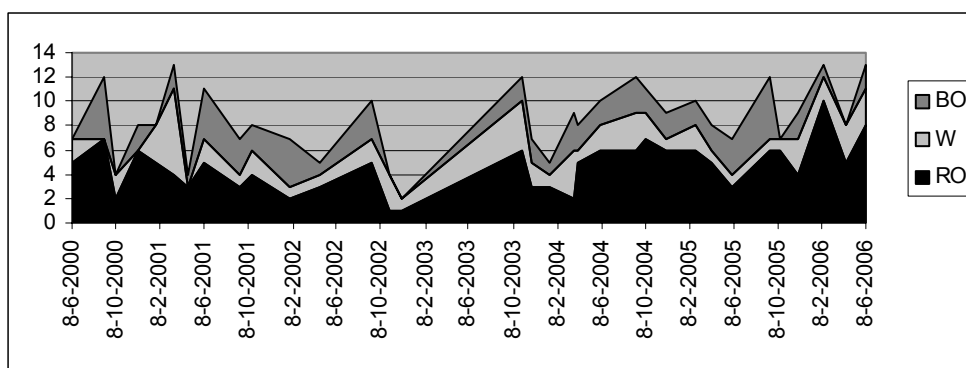
<sup>68</sup> Zie bijlage 6

Ondanks dat in alle deelarena's de provincies vertegenwoordigd zijn, is nauwelijks sprake van personele unies. De adviescommissie ROW en de BOAG ROW vergaderen beiden over algemene RO-onderwerpen. Echter aan tafel zitten verschillende niveaus vanuit de provincies. Wanneer wel sprake is van gelijke niveaus (ambtelijk), dan wordt vergaderd over specialistische onderwerpen: Wonen en RO-specifiek. Daarom bestaan de deelarena's uit specialisten op een bepaald gebied. Hierdoor zitten in de deelarena's telkens andere personen. Dit maakt dat ze ondanks het interprovinciale karakter toch verschillend zijn van daadwerkelijke samenstelling. Vanwege het grote aantal deelarena's en het lage aantal personele unies, is ook het deelthema ROW organisatorische complex.

#### IPO ROW ook inhoudelijk complex

De inhoudsanalyse binnen IPO ROW heeft zich gefocust op de vergaderingen van de adviescommissie ROW. Deze deelarena staat bovenaan in de keten IPO ROW en is de deelarena van de gedeputeerden. Uit de analyse bleek dat de adviescommissie een zeer uiteenlopende agenda heeft. Wonen is een vrij afgebakend beleidsveld en de variëteit in onderwerpen is dan ook beperkt. De meest dominante onderwerpen van wonen – ISV en statushouders – vormen ongeveer de helft van de onder 'wonen' geagendeerde bespreekpunten. Echter de agendering van ruimtelijke ontwikkeling is bijzonder breed. Heel veel wetgeving en beleid heeft een ruimtelijke weerslag en dit is terug te zien in de brede agendering. Onderwerpen lopen uiteen van windenergie, perifere detailhandel tot en met de Nota Wonen. De meest dominante onderwerpen van RO – Nota Ruimte en nWro – maken slechts 26% uit van de onder 'RO' geagendeerde bespreekpunten. Bovendien sluit de agendering van de bespreekpunten niet helemaal aan op de agendering van de onderwerpen bij Bestuurlijke Overleggen. Niet alle onderwerpen die regelmatig worden geagendeerd als bespreekpunt komen terug op de agenda voor een Bestuurlijk Overleg. De nWro is bijvoorbeeld slechts één keer in een Bestuurlijk Overleg geagendeerd. Tenslotte worden er vooral meer en niet minder onderwerpen geagendeerd. Sinds de oprichting van de vereniging in 2003 is het aantal agendapunten per vergadering gegroeid:

Figuur 4: bespreekpunten RO, W en BO's in de periode 07-09-2000 t/m 8 juni 2006



De groei in agendapunten betekent dat de agenda's van de vergaderingen steeds voller worden. Echter de vergaderfrequentie en de vergadertijd blijven gelijk. Ook heeft de groei in agendapunten en de variëteit van de onderwerpen een complexe en groeiende stukkenstroom tot gevolg. Door het steeds grotere aantal en de hoge variëteit in onderwerpen is de samenwerking in de adviescommissie ROW inhoudelijk complex.

### **De kenmerken die de samenwerking bevorderen dan wel begrenzen**

In het theoretisch kader zijn een aantal bevorderende en begrenzende kenmerken van het netwerk benoemd, die het succes van de samenwerking bepalen. Het IPO ROW heeft een aantal van deze bevorderende kenmerken, maar ook een aantal begrenzende. De onderlinge afhankelijkheden bevorderen de samenwerking, maar er zijn des te meer begrenzende kenmerken voor de samenwerking.

#### Duurzame samenwerking met duidelijke onderlinge afhankelijkheden

Allereerst is bevorderend voor de samenwerking dat er duidelijke onderlinge afhankelijkheden aan te wijzen zijn. De gezamenlijke afhankelijkheid van het rijk en de relatief zwakke positie van het middenbestuur noodzaken de provincies tot gezamenlijke belangenbehartiging. Daarnaast is de trend op rijksniveau om zo mogelijk te decentraliseren: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Dit bevordert de onderlinge samenwerking van de decentrale overheden; en dus het ook van IPO. Daarnaast is de samenwerking duurzaam. Sinds de oprichting in 1986 zijn regelmatig wijzigingen in de structuur en organisatie aangebracht. De grootste verandering was waarschijnlijk de opheffing van de gemeenschappelijke regeling en de oprichting van de Vereniging. Toch is de samenwerking nooit ingrijpend veranderd. Ook in de deelnemende actoren zijn geen wijzigingen geweest. Alle provincies doen mee en er zijn geen provincies die hun lidmaatschap opzeggen. De samenwerking is dus ook vrij stabiel. Bovendien is het aantal actoren in het netwerk beperkt tot twaalf. En hebben deze actoren veel overeenkomsten omdat zij allen tot dezelfde bestuurslaag behoren. Dit verkleint dus de organisatorische complexiteit.

#### Samenwerking is complex en niet vanzelfsprekend

Er zijn echter ook behoorlijk wat kenmerken begrenzend voor de samenwerking. Allereerst zijn de karakteristieken van de onderlinge verhoudingen tussen de provincies niet bevorderend voor succesvolle samenwerking in het IPO ROW. De onderlinge concurrentie en sterke autonomie zijn begrenzende kenmerken voor de samenwerking tussen de provincies. Daarnaast is de organisatorische complexiteit van het IPO (ROW) hoog. Er is sprake van een groot aantal deelarena's. Allereerst de veertien adviescommissies en BOAG's, maar ook binnen het IPO ROW is sprake van meerdere deelarena's: ambtelijke werkgroepen. Tussen deze deelarena's zijn nauwelijks personele unies. Het aantal personele unies kan de complexiteit, veroorzaakt door het aantal deelarena's, dus niet verkleinen. De interprovinciale afstemming en besluitvorming in de deelarena's is daarom complex. Dit is een begrenzend kenmerk voor effectieve samenwerking.

Ook begrenzend is de hoge mate van inhoudelijke complexiteit. Dit geldt allereerst voor de percepties. De ruimtelijke opgaven die worden beschreven in de CWP's lopen sterk uiteen. Ook de aandacht voor interbestuurlijke samenwerking en in het bijzonder het IPO is sterk wisselend in de CWP's. Daarnaast is de agenda van de adviescommissie IPO ROW inhoudelijk complex. Zeker voor ruimtelijke ontwikkeling geldt dat er een heel breed scala aan onderwerpen op de agenda komt. Immers bijna alle beleidsvelden hebben wel een ruimtelijke weerslag. Daarnaast is niet alleen de variëteit een factor die de complexiteit verhoogt, ook het groeiende aantal onderwerpen op de agenda verhoogt de inhoudelijke complexiteit. Hoge inhoudelijke complexiteit bemoeilijkt inhoudelijke discussie en besluitvorming. Ook dit kenmerk van het netwerk begrenst de effectiviteit van de samenwerking.



### **6.3 Samenwerking is van belang, effectiviteit en invloed schieten tekort**

Vanuit de netwerkanalyse is op hoofdlijnen te beredeneren, waarom interprovinciale samenwerking voor de provincie Zuid-Holland van belang is. Om dit concreter te maken is ingezoomd op het strategisch belang van het IPO ROW voor Zuid-Holland. Het strategisch belang is allereerst afhankelijk van de ambities van Zuid-Holland. Ook de provincie Zuid-Holland besteedt niet bijzonder veel aandacht aan het IPO in haar CWP. Wel zijn er een aantal voorwaarden voor de deelname en de rol in interbestuurlijke samenwerking af te leiden. Deze voorwaarden hebben betrekking op provinciaal belang, gewenstheid, invloed, effectiviteit en toegevoegde waarde. Bovendien is aan direct betrokken medewerkers gevraagd waarvoor interprovinciale samenwerking van belang wordt geacht en of de samenwerking in het IPO ROW effectief is. De inhoudsanalyse uit de netwerkanalyse is vervolgens vergeleken met de standpunten van de medewerkers. Tenslotte zijn de transactiekosten van de samenwerking in beeld gebracht.

#### Samenwerking in IPO ROW van belang

Interprovinciale samenwerking kan op hoofdlijnen betrekking hebben op zes clusters: Rijksbeleid, Rijkswetgeving, kennisuitwisseling, afstemming onderling, taakstellingen van het Rijk en lobby om financiële middelen. Over het algemeen waren de onderwerpen van behoorlijk provinciaal belang en ook van behoorlijk belang om in het IPO ROW over samen te werken. Geen enkel cluster kreeg een onvoldoende (lager dan 2,5). De hoogste waardering werd gegeven voor de clusters Rijkswetgeving, Rijksbeleid en financiële middelen. Op de schaal van 1 tot 5 lagen de waarderingen voor deze drie clusters tussen 3.67 en 4.56.

Daarnaast is aan de medewerkers gevraagd om concrete onderwerpen te noemen waarvoor samenwerking in het IPO ROW van belang is. Deze onderwerpen worden grotendeels reeds geagendeerd in de adviescommissie ROW. Voorbeelden hiervan zijn de nWro en de Nota Ruimte. De samenwerking is dus van belang en de belangrijkste onderwerpen voor deze samenwerking worden reeds geagendeerd. Naast deze onderwerpen worden in de adviescommissie ROW ook heel veel andere onderwerpen geagendeerd. Deze onderwerpen zijn volgens de medewerkers niet van wezenlijk belang. De agendering zou volgens de provincie Zuid-Holland dus aangescherpt moeten worden.

#### Effectiviteit net voldoende

Niet alleen naar het belang, maar ook naar de effectiviteit van de samenwerking in het IPO ROW is gevraagd. De waarderingen voor de effectiviteit liggen tussen 2.78 en 3.33 (schaal van 1 tot 5). Geen van de waarderingen is dus onvoldoende, maar ze zijn beduidend lager dan de waarderingen voor het belang van interprovinciale samenwerking. Bovendien lopen de waarderingen ver uiteen. De waarderingen voor de lobby op rijkswetgeving variëren van 1 tot 4: van niet effectief tot behoorlijk effectief. En de waarderingen voor kennisuitwisseling lopen uiteen van 2 tot 5: nauwelijks effectief tot heel effectief. Echter, ondanks deze verschillen blijft de conclusie, dat de samenwerking wel van belang is, maar dat de effectiviteit slechts net voldoende wordt beoordeeld. Vanwege het belang van de samenwerking is het dus heel relevant om de effectiviteit te verbeteren.

#### IPO ROW is onderscheidend en van toegevoegde waarde

De samenwerking in het IPO ROW is uniek. Er is geen samenwerkingsverband waarin dezelfde spelers om dezelfde reden bij elkaar komen. Bovendien wordt de samenwerking van behoorlijk belang genoemd. Daarmee

lijkt de samenwerking van toegevoegde waarde. Dit wordt bevestigd door de waardering voor de toegevoegde waarde, welke blijkt uit de enquête onder de medewerkers. Geen enkele geënquêteerde geeft aan dat er geen toegevoegde waarde is. Alle waarderingen variëren van een beetje toegevoegde waarde tot behoorlijk toegevoegde waarde.

#### Invloed van Zuid-Holland beperkt

De provincies zijn van het IPO lid op basis van gelijkwaardigheid. Alle functies zijn daarom gelijk verdeeld over de provincies en de besluitvorming vindt plaats op basis van ongewogen stemmen. Dit geeft Zuid-Holland dus geen bijzondere invloed. Wel is de voorzitter van het IPO bestuur op dit moment de CdK van Zuid-Holland. Binnen het IPO ROW vervult de provincie Zuid-Holland geen bijzondere functie: geen voorzitter van adviescommissie, de BOAG of één van de werkgroepen en niet officieel lid van de delegatie voor Bestuurlijke Overleggen. De provincie Zuid-Holland kan daarom alleen invloed verwerven door een sterke informele positie. Bij de ambtelijke werkgroepen is de aanwezigheid van Zuid-Holland goed. De aanwezigheid van de betreffende Zuid-Hollandse gedeputeerde bij de adviescommissie ROW is echter slechts 63% (sinds de oprichting van de vereniging in 2003). In de gehele ambtelijk- bestuurlijke keten kan de vertegenwoordiging vanuit Zuid-Holland dus nog worden verbeterd.

#### Transactiekosten zijn onontkoombaar

De transactiekosten zijn alle kosten die gemaakt worden ten behoeve van de samenwerking. Dit betreft dus niet alleen de contributie, maar ook de kosten die zijn verbonden met de coördinatie van de inbreng van Zuid-Holland en de vertegenwoordiging. Uit de analyse blijkt dat de transactiekosten die aan de samenwerking worden besteedt onlosmakelijk verbonden zijn met het lidmaatschap. Contributie, aanwezigheid bij vergaderingen, coördinatie van de voorbereiding van de adviescommissie en het schrijven van annotaties behoren tot de noodzakelijk kosten die gemaakt moeten worden bij lidmaatschap van het IPO ROW. Bovendien zijn deze kosten moeilijk te verminderen, omdat dit ten koste zou gaan van de kwaliteit van de samenwerking. De samenwerking in het IPO is immers sterk afhankelijk van de 'productie' van de adviesstructuur. Vermindering van de inzet zou daarom ten koste gaan van de kwaliteit van de samenwerking in het IPO ROW. Omdat de samenwerking van belang wordt geacht, zijn de transactiekosten gerechtvaardigd.

#### Discrepanties, maar ook dilemma effectiviteit en invloed

Deze positieve kanten aan de samenwerking betekenen echter niet dat er geen discrepanties zijn tussen de ambities van Zuid-Holland en de huidige samenwerking. Immers, de effectiviteit wordt slechts net voldoende beoordeeld. Dit is dus, mede gezien de ambities uit het collegewerkprogramma, nog een verbeterpunt van de samenwerking. Ook de invloed van de provincie Zuid-Holland in het IPO ROW is niet bijzonder groot. Verbeterpunten zijn dus effectiviteit en invloed. Tussen deze twee ambities blijkt echter in beginsel een dilemma te zijn: De effectiviteit van de samenwerking wordt verhoogd als de actoren minder hechten aan hun eigen invloed(smogelijkheden). Het is met de huidige onderlinge verhoudingen echter niet aannemelijk dat provincies het belang van effectieve samenwerking voor hun eigen belang van controle op de samenwerking zullen plaatsen. De ambities effectiviteit en invloed zijn daarom in beginsel tegenstrijdig.

#### **6.4 Aanbevelingen voor de praktijk**

De conclusie is getrokken dat de samenwerking in het IPO ROW op twee onderdelen niet volledig tegemoet komt aan de ambities van de provincie Zuid-Holland. De effectiviteit van de samenwerking wordt slechts net voldoende beoordeeld. Daarnaast heeft de provincie Zuid-Holland geen sterke informele (invloeds)positie. Echter ook geconstateerd is dat er in beginsel een dilemma is tussen effectiviteit en invloed. De huidige manier waarop de samenwerking in het IPO is georganiseerd, is een compromis tussen beide ambities. In het huidige IPO zijn er namelijk veel mogelijkheden voor individuele provincies om invloed uit te oefenen. De provincies worden geacht gezamenlijk aan de effectiviteit van het IPO te werken. De effectiviteit van de samenwerking is dan ook sterk afhankelijk van de inzet en daadwerkelijke wil tot samenwerking vanuit de provincies. Door het dilemma lijkt voor effectiviteit en invloed de grootste winst te behalen als deze afzonderlijk van elkaar worden verhoogd.

##### Eenzijdig verhogen van effectiviteit

In beginsel zijn de beide ambities, effectieve samenwerking en individuele invloed, tegenstrijdig. De grootste slag in effectiviteit kan daarom gemaakt worden als de mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed door de individuele provincies worden verminderd en het IPO bureau wordt versterkt. Het IPO bureau zou dan meer mandaat moeten krijgen om zelfstandiger de belangen van de provincies te behartigen en meer mankracht om dit uit te voeren. Gezien de behoefte van de individuele provincies aan eigen invloed is dit scenario echter niet realistisch.

##### Eenzijdig verhogen van invloed.

In dit onderzoek is geconcludeerd dat invloed in het IPO sterk verbonden lijkt met positie. Versterken van de positie leidt derhalve tot het verhogen van de invloed. Wanneer de provincie Zuid-Holland kiest voor het verhogen van de eigen invloed in het IPO ROW, dan liggen de grootste kansen bij het verhogen van de informele positie. Immers de formele posities zullen niet snel veranderen gezien de onderlinge verhoudingen en de verankering van gelijkwaardigheid van de provincies in de statuten van het IPO. Daarom is het raadzaam om de pijlen te richten op de informele positie. De informele positie in het IPO ROW is sterker wanneer een functie wordt bekleed. Op het terrein van de adviescommissie ROW en de BOAG ROW zijn drie opties. De eerste optie is het voorzitterschap van de adviescommissie ROW. De tweede is het lidmaatschap van de vaste delegatie voor Bestuurlijke Overleggen. En tenslotte is het voorzitterschap van de BOAG ROW een functie die invloed met zich mee brengt. De voorzitter van de adviescommissie ROW is tevens aanvoerder van de vaste delegatie voor Bestuurlijke Overleggen. Het voorzitterschap van de adviescommissie is daarom de meest invloedrijke functie. De tweede manier om meer invloed te verkrijgen in het IPO ROW is door meer actief lid te zijn. Dit betekent dat de gehele ambtelijk- bestuurlijke keten meer moet inzetten op actieve deelname in het IPO ROW. Dit houdt in dat de betreffende leden (bijna) altijd aanwezig zijn, initiatieven aandragen, de agenda beïnvloeden etc. Het is van belang dat de gehele keten dit belang op dezelfde manier doorleeft. Anders ontstaat er een breuk in de keten. Een breuk kan verworven invloed weer teniet doen.

Voor het verhogen van individuele invloed zijn zes mogelijkheden:

1. Wordt voorzitter van de adviescommissie ROW

2. Wordt deelnemer van de vaste delegatie voor Bestuurlijke Overleggen
3. Wordt voorzitter van de BOAG ROW
4. Wordt voorzitter van werkgroepen
5. Detacheer medewerkers bij het IPO bureau
6. Actiever lidmaatschap van het IPO ROW door de gehele ambtelijk-bestuurlijke keten

N.B. Één provincie is niet én voorzitter van de adviescommissie ROW én voorzitter van de BOAG ROW.

Voor het eenzijdig verhogen van invloed zijn dus meerdere mogelijkheden. De provincie Zuid-Holland zou hier naar eigen wens uit kunnen kiezen. Echter het verhogen van individuele invloed zou wel ten koste gaan van de effectiviteit. Omgekeerd zou het eenzijdig verhogen van effectiviteit ten koste gaan van de invloed(smogelijkheden) van de provincies. Als de provincie Zuid-Holland teveel zou inzetten op het verhogen van de ene ambitie, dan gaat dit ten koste van de andere ambitie. Dit is geen wenselijk scenario. Het verdient daarom de aanbeveling om binnen het huidige compromis tussen de beide ambities te streven naar een goede balans tussen invloed en effectiviteit. In de komende paragraaf zal worden toegelicht hoe binnen het bestaande compromis invloed en effectiviteit gelijktijdig kunnen worden verhoogd.

#### **Gelijktijdig verhogen van invloed én effectiviteit binnen het bestaande compromis**

Binnen de huidige structuur en organisatie worden de effectiviteit van het IPO ROW en de invloed van de provincie Zuid-Holland gelijktijdig verhoogd wanneer:

- Alle provincies zich gezamenlijk inzetten voor verhoging van de effectiviteit in de BOAG ROW en adviescommissie ROW.
- Verhogen van individuele invloed (informele positie) wordt nagestreefd door goede coördinatie intern en goede en constructieve inbreng in de vergaderingen van het IPO ROW.

Binnen het huidige compromis ligt voor een groot deel de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van de samenwerking bij de provincies zelf. Het IPO bureau ondersteunt de provincies bij de samenwerking, maar de besluitvorming ligt bij het IPO bestuur en de adviescommissies. De BOAG's vormen de poortwachters in de agendavorming. Het verhogen van de effectiviteit van de samenwerking in het IPO ROW is dan ook geen taak voor alleen het IPO bureau of voor één enkele provincie, maar voor alle provincies gezamenlijk. Alle provincies moeten daarom met vernieuwd enthousiasme aan de slag om het IPO effectiever te maken.

Het verhogen van de effectiviteit in het IPO ROW zal moeten starten in de BOAG ROW. De BOAG ROW is de schakel in de ambtelijk- bestuurlijke keten van het IPO ROW. De BOAG ROW ontvangt terugkoppeling van de werkgroepen en de adviescommissies, overlegt over de volle breedte aan onderwerpen en heeft een belangrijke stempel op de agenda van de adviescommissie. Een effectievere BOAG binnen ROW kan bereikt worden door verbeteringen aan te brengen op de volgende punten:

- Scherpere agendering, meer prioritering op de agenda van BOAG en adviescommissie. (Verlaging inhoudelijke complexiteit).
- Prioriteit ligt bij de externe ontwikkelingen die zijn benoemd binnen de afdeling Ruimte en Wonen van de provincie Zuid-Holland:

- Opschaling: provinciale RO-vraagstukken spelen in toenemende mate op bovenregionale schaal
- De Nota Ruimte: verschuiving in de rol van de provincie & minder Haagse regels
- De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO), die een nieuwe invulling gaat geven aan de uitvoering van de ruimtelijke ordeningstaak
- (hernieuwde) ontwikkeling op bestuurlijk terrein (slagvaardiger middenbestuur)
  - Benoem jaarlijks concrete doelen van de samenwerking en de acties die nodig zijn om die doelen te bereiken. (duidelijker doelen stellen in de samenwerking)
  - Minder en beknoptere stukken voor de vergaderingen
  - Effectiever vergaderen: minder mededelingen en stand van zaken
  - Besluitvaardiger vergaderen: bij vergaderingen zo min mogelijk vervanging van de leden door 'lagere' ambtenaren.
  - Creatief en strategisch binnen het IPO opereren. Meer nog mediamogelijkheden inzetten als middel voor belangenbehartiging.

#### Voorwaarden voor slagen

Deze acties zijn niet zonder meer realistisch. Er zijn een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden om deze acties te laten slagen. De eerste voorwaarde is dat het grootste deel van de leden van de BOAG ROW de ambitie delen om de BOAG ROW effectiever te maken. Daarnaast moet het besef leven bij de leden van de BOAG ROW dat een effectievere samenwerking de verantwoordelijkheid is van de BOAG ROW leden zelf. Ook moet er van uit de leden van de BOAG ROW de bereidheid zijn om zich daadwerkelijk in te zetten voor verhoging van de effectiviteit van de samenwerking. Tenslotte is het noodzakelijk dat één of meerdere provincies het voortouw hierin nemen: de dialoog over de effectiviteit aanzwengelen en door concrete handvatten op gang brengen.

#### Consequenties voor Zuid-Holland

Het verhogen van de effectiviteit van het IPO ROW heeft consequenties voor Zuid-Holland. Een effectiever IPO ROW vergt hogere transactiekosten. De gehele ambtelijk- bestuurlijke keten moet het belang van een effectievere samenwerking in het IPO ROW doorleven. Dit betekent dat alle deelnemers (nog) vaker aanwezig zijn en (nog) beter voorbereiden en terugkoppelen. Daarnaast moet de vertegenwoordiging overeenkomen met het belang dat wordt gehecht aan het IPO ROW. Dit houdt in dat er minder sprake is van ambtelijke vervanging bij de vergaderingen van de adviescommissie ROW en dat er ook minder vervanging wordt gestuurd naar de BOAG ROW vergaderingen.

Tenslotte is de coördinatie van de keten van groot belang. De IPO ROW coördinator moet meer het middelpunt worden van de keten. De BOAG ROW is het ambtelijk voorportaal van de adviescommissie ROW. De IPO ROW coördinator moet dus ook betrokken worden bij de vergaderingen van de BOAG ROW. Dit kan door de voorbereiding van de BOAG ROW aan de IPO ROW coördinator over te laten. Bovendien zou vanuit de werkgroepen meer moeten worden teruggekoppeld aan de IPO ROW coördinator en zou er meer afstemming moeten plaatsvinden tussen de IPO ROW coördinator en de IPO coördinatoren van de andere adviescommissies.

Bovenstaande consequenties voor Zuid-Holland komen overeen met de zesde optie die is genoemd bij het 'eenzijdig verhogen van invloed'. Actief lidmaatschap en goede constructieve inbreng verhoogt de informele positie binnen het IPO ROW. Dit is niet slechts vanuit de ambitie om meer invloed te verkrijgen, maar vanuit de ambitie om het IPO ROW in zijn geheel effectiever te maken. Deze wijze van invloed verhogen gaat dan ook niet ten koste van de effectiviteit, maar zal de effectiviteit juist bevorderen.

Tenslotte is aangegeven dat het van belang is dat één of meerdere provincies zelf het initiatief nemen om de dialoog over de effectiviteit op gang te brengen. Aan Zuid-Holland is dan ook de aanbeveling om dit op te pakken en te beginnen met in de BOAG ROW aan de orde te stellen dat het gezamenlijk verhogen van de effectiviteit nodig, gewenst en vooral de verantwoordelijkheid van de provincies zelf is.

### **Aanbevelingen aan het IPO**

Deze scriptie betrof het strategisch belang van het IPO ROW voor de provincie Zuid-Holland. De aanbevelingen voor de praktijk zijn daarom in eerste instantie gericht aan de provincie Zuid-Holland en gericht op het IPO ROW. Echter vanuit de analyse en conclusies zijn ook een aantal aanbevelingen aan het IPO als geheel te doen.

De actoren die lid zijn van het IPO zijn in aantal en variëteit beperkt: twaalf actoren met allen in beginsel dezelfde positie in Nederlandse publieke bestel. Toch is de samenwerking in het IPO organisatorisch complex. Één van de oorzaken hiervan is het grote aantal deklarena's. Er zijn alleen al veertien adviescommissies en veertien BOAG's. Dit grote aantal is te verklaren vanuit de diverse portefeuilleverdelingen van de gedeputeerden. De portefeuilleverdelingen verschillen namelijk per provincie. Natuurlijk geven gedeputeerden er de voorkeur aan dat alle onderwerpen op de agenda van 'hun' adviescommissie aansluiten bij hun eigen portefeuille. Dit is ook één van de redenen van het grote aantal adviescommissies. Dit aantal adviescommissies is echter ook belemmerend voor het succes van de samenwerking. Het maakt de besluitvorming namelijk onnodig complex. Voor het verlagen van de organisatorische complexiteit is het daarom aan te bevelen het aantal adviescommissies te verlagen. Ook met de verschillen in portefeuilleverdelingen is dit mogelijk. Immers gedeputeerden besturen vanuit het beginsel van collegiaal bestuur. Als gedeputeerden goed voorbereid worden, moet het dus mogelijk zijn dat gedeputeerden vergaderen en besluiten nemen over onderwerpen die niet (helemaal) onder hun portefeuille vallen.

Daarnaast verdient het ook aanbeveling om de inhoudelijke complexiteit van het gehele IPO kritisch te bekijken. Het is aannemelijk dat niet alleen binnen ROW, maar ook bij diverse andere adviescommissies sprake is van een groot aantal verschillende onderwerpen. Tegelijk met de herbezinning op het aantal adviescommissies is het daarom ook aan te bevelen om de onderwerpen van de samenwerking te beperken. Lagere inhoudelijke complexiteit maakt de samenwerking doelgerichter en concreter. Het nieuwe meerjarenprogramma, dat na de verkiezingen in maart zal worden opgesteld, biedt een goede gelegenheid om nog eens kritisch naar het aantal en de variëteit van de onderwerpen in het programma van het IPO te kijken.

## Bronvermelding

### Aangehaalde literatuur

1. Baarsma, B., Beemsterboer, M., Nooij, M. (2003) *Samenwerking stimuleren, maar hoe? Op zoek naar best practices bij samenwerkingsverbanden en clustervorming in het MKB op ICT-gebied in de regio Amsterdam*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam
2. Castells, M. (2002) *Materials for an explanatory theory of the network society*, The British Journal of Sociology. 51 (1)
3. Edwards, A., Schaap, L., redactie (2000), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum.
4. Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in Political Studies, vol. 44
5. Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum
6. Herweijer, M. (1996) *Interprovinciale samenwerking*, in Van Dam, M.J.E.M., Berveling, J., Neelen, G.H.J.M., Wille, A.C. (red.) *Het onzichtbare bestuur. Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon, Delft
7. Kickert, dr. W.J.M. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
8. Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Rotterdam
9. Klijn, E.H. Twist, Van, (2000) *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*, in Edwards, A., Schaap, L., (2000) *Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum
10. Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London/New York.
11. Newmark, A.J. (2002) *An integrated approach to Policy transfer and Diffusion*, in *The review of Policy Researc*, Vol 19(2)
12. Pröpper, M.A.M. (2000) *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in: Bestuurskunde, 2000
13. Rogers, D.L., Whetten, D.A. (1982) *Interorganizational coordination*, Iowa University Press
14. Teisman, G. (1995) *Complexe besluitvorming*, 's-Gravenhage
15. Williamson, O.E. (1996) *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in: P.J. Buckley and J. Michie (eds), *Firms, Organizations and Contracts*, Oxford UP, pp 168-185

### Overige documenten: notities, beleidsnota's, toespraken etc.

- I. Collegewerkprogramma's en collegeakkoorden van de provincies (provinciale websites)
- II. *De provinciale financiën 2006, een interprovinciale vergelijking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
- III. Franssen, J., Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, *toespraak nieuwjaarsreceptie van het college van Gedeputeerde Staten*, 11 januari 2006.
- IV. Hendriks, F. (2001) *Meervoudig middenbestuur: een gedachte-experiment*, als bijlage bij *op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- V. Hennekeij *De presterende provincie*, Interprovinciaal overleg, Den Haag

- VI. Holland Acht, (2005) *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk*
- VII. Interprovinciaal Overleg, (2006) *Provinciale Almanak 2006*, Interprovinciaal overleg en Sdu Uitgevers, Den Haag
- VIII. IWW enquête 2005, Interprovinciaal Overleg, Den Haag
- IX. *Meerjarenagenda 2004-2008*, Interprovinciaal overleg
- X. Nota Ruimte, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- XI. Provincie Zuid-Holland (2004), *Beleidsnota verbonden partijen 2003-2007*, Den Haag
- XII. Provincie Zuid-Holland, Afdeling Ruimte en Wonen, (2006) *De rode draad, één afdeling voor ruimte in ontwikkeling*
- XIII. Provincie Zuid-Holland, College van gedeputeerde staten 2003-2007, *Collegewerkprogramma 2003-2007*
- XIV. Remkes, (2006) Discussienotitie: *Maatwerk in het middenbestuur*, www.bzk.nl
- XV. *Statuten Interprovinciaal Overleg*, 2003, IPO, Den Haag
- XVI. Toonen, Th.A.J., (2005) *theorie van provincie*, bewerkt door Pieter Nieuwenhuijsen, journalist, IPO, Paulusman, Den Haag

#### **Websites**

[www.brabant.nl](http://www.brabant.nl)

[www.cbs.nl/stattline](http://www.cbs.nl/stattline)

[www.drenthe.nl](http://www.drenthe.nl)

[www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)

[www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)

[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

[www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

[www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)

[www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)

[www.provinciegroningen.nl](http://www.provinciegroningen.nl)

[www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)

[www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

[www.pzh.nl](http://www.pzh.nl)

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

[www.zeeland.nl](http://www.zeeland.nl)



## Bijlagen

Bijlage 1: Hulpbronnen	98
Bijlage 2: Opkomstcijfers verkiezingen	99
Bijlage 3: Bestuurlijke gremia Zuid-Holland	100
Bijlage 4: Ruimtelijke opgaven provincies	101
Bijlage 5: Visies op interbestuurlijke samenwerking en IPO	103
Bijlage 6: Uitgebreide beschrijving deelarena's	105
Bijlage 7: Vertegenwoordiging PZH in IPO bestuur en adviescommissies	112
Bijlage 8: Uitkomsten workshop	113
Bijlage 9: Onderwerpen inhoudsanalyse	117
Bijlage 10: Enquête	127
Bijlage 11: Personele unies gedeputeerden	130
Bijlage 12: Aanwezigheid gedeputeerden IPO adviescommissie ROW	134

## Bijlage 1: Hulpbronnen

Tabel 12: Hulpbronnen provincies

Kerngegevens provincies: <sup>69</sup>						
	Begroting (2006) x 1000	Gebied	Ambtenaren fte(2005)	Woningen	Inwoners (1 jan 2005)	
<b>Zuid-Holland</b>	664.516	3807 km <sup>2</sup>	2181	1.508.403	3.458.381	
<b>Noord-Holland</b>	554.828	4318 km <sup>2</sup>	1212	1.166.013	2.599.103	
<b>Brabant</b>	648.133	5098 km <sup>2</sup>	1350	977.896	2.411.359	
<b>Gelderland</b>	598.477	5154 km <sup>2</sup>	1310	775.955	1.972.010	
<b>Utrecht</b>	395.023	1451 km <sup>2</sup>	734	476.026	1.171.291	
<b>Limburg</b>	383.267	2216 km <sup>2</sup>	874	486.205	1.136.695	
<b>Overijssel</b>	368.319	3450 km <sup>2</sup>	820	442.319	1.109.432	
<b>Fryslân</b>	299.969	5725 km <sup>2</sup>	849	271.500	642.977	
<b>Groningen</b>	247.383	2886 km <sup>2</sup>	857	247.483	575.072	
<b>Drenthe</b>	179.640	2757 km <sup>2</sup>	546	199.076	483.369	
<b>Zeeland</b>	209.335	2569 km <sup>2</sup>	626	168.002	379.978	
<b>Flevoland</b>	155.089	2343 km <sup>2</sup>	424	139.841	365.859	

Figuur 10: nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS)<sup>70</sup>



<sup>69</sup> Bron Gebied: Interprovinciaal Overleg: provinciale almanak 2006

Bron begroting: "De provinciale financiën 2006, een interprovinciale vergelijking" [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Bron woningen en inwoners: statline CBS

Bron ambtenaren: IPO commissie IWV enquête 2005

<sup>70</sup> Nota Ruimte pp. 33

## Bijlage 2: Opkomstcijfers verkiezingen

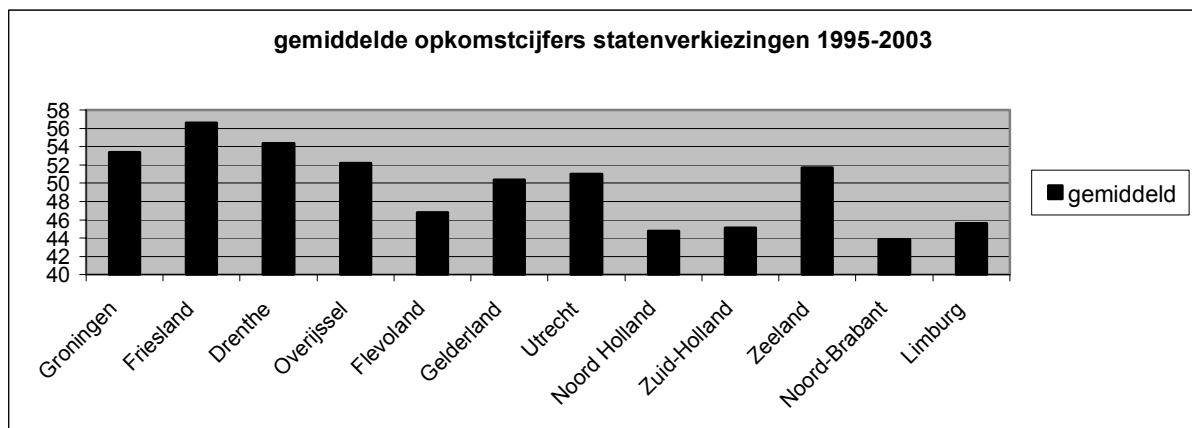
Tabel 13: opkomstcijfers verkiezingen<sup>71</sup>

	Tweede Kamer		Provinciale Staten		Gemeenteraad
2003	80	2003	47.6	2006	58.6
2002	79.1	1999	45.6	2002	57.7
1998	73.3	1995	50.2	1998	58.9
1994	78.8	1991	52.3	1994	65.3
1989	80.3	1987	66.3	1990	62.3
1986	85.8	1982	68.4	1986	73.2
1982	81	1978	79.6	1982	68.3
1981	87	1974	75.1	1978	73.7
1977	88	1970	68.9	1974	69.1
1972	83.5	1966	94.4	1970	67.2
1971	79.1	1962	93.5		
1967	94.9	1958	94.6		

Figuur 11: opkomstcijfers statenverkiezingen<sup>72</sup>

Provincie	2003	1999	1995	gemiddeld
Groningen	55.4	51.6	53.3	53.4
Fryslân	57.8	54	58	56.6
Drenthe	56.2	52.1	54.8	54.4
Overijssel	51.6	50.2	54.9	52.2
Flevoland	45.4	44.3	50.6	46.8
Gelderland	51.2	47.0	53.1	50.4
Utrecht	50.8	47.4	54.7	51
Noord Holland	45.4	41.5	47.5	44.8
Zuid-Holland	45.1	42	48.2	45.1
Zeeland	51.1	48.6	55.3	51.7
Brabant	41.7	45.4	44.6	43.9
Limburg	44.6	44.6	47.6	45.6

Figuur 12: gemiddelde opkomstcijfers statenverkiezingen 1995-2003



<sup>71</sup> bron: [www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl) + statline cbs

<sup>72</sup> Bron: statline cbs

### Bijlage 3: Interbestuurlijke bovenregionale gremia Zuid-Holland

Tabel 14: Interbestuurlijke bovenregionale gremia waarin de provincie Zuid-Holland participeert

gremium	onderwerp	Partners	aantal partners	Variëteit bestuursorganen
<b>Bestuurlijke Commissie Randstad</b>	Randstad, concurrentiepositie	Provincies: PZH, N-H, Utrecht, Flevoland, de grote steden en de kaderwetregio's.	12	3
<b>Bestuurlijk platform Zuidvleugel</b>	Zuidvleugel - ruimtelijk-economische ontwikkeling	PZH, Dordrecht, Gouda, Den Haag, Leiden, Rotterdam.	Kern BPZ: 6	2
		Kern BPZ plus: Regio's Haaglanden, Drechtsteden, ISMH, Rotterdam, Holland Rijnland	Algemeen BPZ: 11	3
<b>Bestuurlijk platform Groene Hart</b>	Groene Hart	Randstadprovincies, Rijk, grote steden, waterschappen.		4
<b>Rijn-Schelde Delta</b>	Delta van de Rijn, Maas en Schelde	Relevante Belgische/Nederlandse provincies en gemeenten, regio's, kamers van koophandel, havenbedrijven, Benelux economische Unie, het Vlaams Gewest, Het Nederlandse Rijk, Milieuorganisaties.	35	>5

#### Bijlage 4: Ruimtelijke opgaven provincies

Tabel 15: Ruimtelijke opgaven van provincies in de collegewerkprogramma's, collegeakkoorden

Provincie	Speerpunten	Hoofdpijn	Pgs
<b>Zuid-Holland</b>	opgaven: 1. Het ruimtelijk beeld van Zuid-Holland 2. Water 3. Een open groene ruimte 4. Duurzame omgevingskwaliteit 5. Ruimtelijke ontwikkeling in stad en land 6. Uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten	zoeken van een balans tussen de belangen van het verstedelijkt en het landschappelijk gebied	76
<b>Noord-holland</b>	In het collegeprogramma van Noord-Holland gaat de meeste aandacht uit naar woningbouw. Daarnaast zijn onderwerpen waaraan gewerkt gaat worden: de behoefte aan bedrijventerreinen, natuurcompensatie, Schiphol, een tweede grote Zeesluis en water. De rol die zij wil innemen wordt als volgt beschreven: <i>De provincie neemt het voortouw bij de coördinatie van bovengemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling.</i> <sup>73</sup>	Zorgvuldige afweging tussen wonen, werken, landbouw, recreatie, groen en natuur.	26
<b>Utrecht</b>			
<b>Overijssel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leefkwaliteit als kernwaarde.</li> <li>▪ Ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening: Het daadwerkelijk mee-realiseren van ruimtelijke-fysieke oplossingen voor het verdiepen en versterken van de leefkwaliteit.</li> </ul>	Nadruk op de positieve ruimtelijke elementen van Overijssel: kwaliteit van leven.	9
<b>Drenthe</b>	Groene Ruimte als kernkapitaal. Uitgangspunt is het onderscheid tussen stedelijk en het landelijk gebied. Vijf strategische opgaven <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ontwikkelen stedelijk gebied</li> <li>2. Ontwikkelen landelijk gebied</li> <li>3. bereikbaarheid</li> <li>4. Onderwijs en kennisinfrastructuur</li> <li>5. Veiligheid en sociaal evenwicht.</li> </ol>	Voorwaarden scheppen voor een prima woon-, werk- en leefklimaat.	11
<b>Groningen</b>	Voor het wegwerken van de economische achterstand zijn een aantal ruimtelijke ontwikkelingen gewenst. Ondermeer aansluiting met de randstad d.m.v. de Magneetzweefbaan. Echter de ruimtelijk-economische ontwikkeling mag niet ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit.	Hoofdpijn is het wegwerken van de sociaal-economische achterstand m.b.t. de rest van Nederland.	15
<b>Fryslân</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het onderscheid tussen kernzones en plattlandsgebieden wordt aangehouden.</li> <li>▪ Bundeling en deconcentratie van wonen en werken in kernzones.</li> <li>▪ In plattlandsgebieden ontwikkeling van wonen en</li> </ul>	In de ruimtelijke ontwikkeling onderscheid tussen kernzones en plattlandgebieden.	18

<sup>73</sup> Collegeprogramma 2003-2007 GS Noord Holland, pp 2-4

	<p>werken passend bij de aard, schaal en karakter van het gebied</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij ontwikkeling wordt rekening gehouden met landschappelijke karakteristieken, cultuurhistorische waarden en beeldkwaliteit.</li> </ul>		
<b>Gelderland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In kleine kernen meer vestigingsmogelijkheden eigen inwoners.</li> <li>▪ Versterken ruimtelijke kwaliteit en identiteit</li> <li>▪ Opleveren nieuw streekplan</li> <li>▪ Stimuleren van nieuwe bedrijvigheid en nieuwe bewoners landelijk gebied.</li> </ul>	Verbeteren kleine kernen en aantrekken van meer bedrijvigheid.	24
<b>Limburg</b>	<p>Één van de vijf thema's waar het College van Limburg aan wil werken is 'Ruimte voor Limburg'. De provincie zet met name in op het ontwikkelen van het buitengebied: het versterken van de plattelandseconomie en Natuur, Landschap en water. Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid streeft het college naar invulling van de rol als gebiedsmakelaar en naar ontwikkelingsgericht in plaats van gericht op hindermacht.</p>	Uitdaging en toekomst aan de regio (buitengebied) bieden door een slimme combinatie van functies.	29
<b>Zeeland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provincie is ontwikkelingsgericht</li> <li>▪ Voortzetting van gebiedsgericht beleid</li> <li>▪ Herbezinning op de rol van de provincie in relatie tot de gemeentelijk autonomie</li> <li>▪ Realiseren van een werkbaar archeologiebeleid.</li> </ul>	Het ruimtelijke beleid beoogt het behoud en de versterking van de regionale kwaliteiten.	9
<b>Flevoland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbetering van de aansluiting van Flevoland op de landelijke structuur.</li> <li>▪ Evenwichtige ontwikkeling van de dorpen en steden.</li> <li>▪ Ontwikkelingsgericht.</li> </ul>	Aansluiting: technisch (infrastructuur), economisch (werkgelegenheid), sociaal (voorzieningen).	
<b>Brabant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verstedelijking wordt zoveel mogelijk geconcentreerd.</li> <li>▪ Landelijke gebieden: bouwen voor migratiesaldo nul</li> <li>▪ Plan van aanpak en impuls voor de woningbouw in steden.</li> </ul>	De paragraaf RO en wonen gaat volledig over wonen.	27

**Bijlage 5: Visies op interbestuurlijke samenwerking en IPO**

Tabel 16: Visies op interbestuurlijke samenwerking in de collegewerkprogramma's, collegeakkoorden

	Algemene Visie op interbestuurlijke samenwerking			
Provincie	Hoofdpijnen	citaten	Wat met het IPO?	
<b>Zuid-Holland</b>	Wat betreft de bestuurlijke gremia, komt indirect de bestuurlijke drukte aan de orde. Immers, niet voor niets zet het college in op een herbezinning op de deelname aan bestuurlijke gremia:	<i>In toenemende mate krijgt onze relatie met het Rijk en vooral met Europa vorm via samenwerkingsverbanden (..) Dit maakt een herbezinning nodig op onze deelname in bestuurlijke gremia. Wij willen bewuster kiezen voor bestuurlijke vertegenwoordiging, waarbij de invloed op de agendasetting én op de uitvoering belangrijke overwegingen zijn.</i> <sup>74</sup>		76
<b>Noord-holland</b>	Naast veel aandacht voor de relatie burger-bestuur, ook enige aandacht voor het IPO, ROA, gemeenten en Europa	Over de bestuurlijke samenwerkingsverbanden wordt in zijn algemeenheid gezegd dat deze kritisch tegen het licht zullen worden gehouden op effectiviteit en nut. <sup>75</sup>	Bij evaluatie zullen het effectief functioneren, de openheid en helderheid van de verantwoording voorop staan.	26
<b>Utrecht</b>				
<b>Overijssel</b>	Besturen moet slagvaardig en met rendement; zo nodig in samenwerking. Concreet slechts aandacht voor de samenwerking met Gelderland en het investeringsprogramma Oost-Nederland.	"De samenwerking met Gelderland wordt in de komende perioden geïntensiveerd."	nee	9
<b>Drenthe</b>	Alleen uitwerking van de vijf strategische opgaven. Geen speciale aandacht hierbij voor samenwerking. Alleen in de laatste paragraaf een korte opmerking over samenwerking met andere actoren.	"In samenwerking en samenspraak met mede-overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners van Drenthe zetten wij ons in voor een goede toekomst van onze provincie."	nee	11
<b>Groningen</b>	Bestuurlijk betrokken wil het college zijn bij de NHI, Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) en in Brusselse netwerken (met het oog op Europese	"Het voortzetten en intensiveren van de Noordelijke Samenwerking is essentieel voor het versterken van de ruimtelijk-	nee	15

<sup>74</sup> Collegewerkprogramma 2003-2007 Zuid-Holland, pp. 6

<sup>75</sup> Collegeprogramma 2003-2007 GS Noord Holland, pp 19

	structuurfondsen).	economische structuur van Noord-Nederland.		
<b>Fryslân</b>	Continuering van SNN. Samenwerking richt zich op meerwaarde. Tevens continuering van internationale samenwerkingsverbanden. Één zin over het IPO.	"De provincie vraagt zowel van de Rijksoverheid als in SNN verband om meer beleidsruimte"	Aankaarten van vereenvoudiging van voor de provincie relevante nationale en Europese regelgeving.	18
<b>Gelderland</b>	Samenwerking in Oostverband, met de regio's, IPO en samenwerking in Europees verband.	"Resultaatgerichtheid en samenwerking/partnerschap zijn richtinggevend in onze werkwijze.	Partner in IPO verband. Aan het begin van collegeperiode wordt de inzet vastgesteld.	24
<b>Limburg</b>	Voor interbestuurlijke samenwerking is weinig aandacht in het coalitie-akkoord. Wel wordt regelmatig gesproken over Limburg als eurregio en over grensoverschrijdende samenwerking.	"Gestreefd wordt naar een economisch sterk Limburg in eurregionale context."	nee	29
<b>Zeeland</b>	De provincie zal een bestuursakkoord sluiten met de vereniging van Zeeuwse gemeenten en richt zich op grensoverschrijdende samenwerking. Bestaande samenwerking wordt ingezet als instrument niet als doel.	"Voor samenwerking met andere overheden en regio's zijn de beoogde doelen richtinggevend, niet de bestaande samenwerkingsstructuren.	nee	9
<b>Flevoland</b>	Het college wil in veel verschillende samenwerkingsverbanden aanwezig zijn om alle samenwerkingsverbanden te benutten om Flevoland nadrukkelijker op de kaart te zetten.	<i>Het college wil verder in tal van andere netwerkverbanden nadrukkelijk aanwezig zijn zoals Europa, Den Haag , IPO en Regio Randstad. Al deze verschillende netwerkverbanden zullen bestuurlijk en ambtelijk voluit benut moeten worden om Flevoland de plaats te geven die het toekomst: "Een provincie die er wezen mag!"<sup>76</sup></i>	Landelijk ambtelijk en bestuurlijk deelnemen aan het IPO.	
<b>Brabant</b>				27

<sup>76</sup> [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)



## Bijlage 6: Uitgebreide beschrijving deelarena's

Tabel 17: Vergelijkend overzicht deelarena's IPO ROW

	Actoren <sup>77</sup>	Onderwerp	Taak	Frequentie	Link met IPO
<b>Bestuurlijk overleg</b>	Delegatie adviescommissie, minister VROM	Algemeen ROW of specifiek onderwerp	Afspraken maken	4 keer per jaar algemeen +/- 4 specifiek	
<b>1. Adviescie</b>	Interprovinciaal bestuurlijk: gedeputeerden	Algemeen ROW	(on) gevraagd adviseren van bestuur	6 keer per jaar	Officieel IPO
<b>2. BOAG</b>	Interprovinciaal ambtelijk management: afdelingshoofden ROW	Algemeen ROW	Voorportaal Advicie	idem	Officieel IPO
<b>3. Werkgroep Wonen</b>	Interprovinciaal, ambtelijk, sector wonen	Algemeen wonen	Voorportaal BOAG	6 keer per jaar	Officieel IPO werkgroep
<b>4. Werkgroep ISV</b>	Interprovinciaal, ambtelijk, sector wonen	ISV		Eenmaal per 6 weken	Officieel IPO werkgroep
<b>5. Werkgroep plancapaciteit</b>	Interprovinciaal, ambtelijk, sector wonen	Harde plancapaciteit	Afstemming gezamenlijk rapport	3-4 keer per jaar	Ad hoc werkgroep
<b>6. PHV</b>	Alle toezichthouders, dus interprovinciaal, maar ook Wgr +. ambtelijk ,sector wonen	Huisvesting statushouders		2 x per maand	Contacten met IPO secretariaat. Statushouders wordt vaak geagendeerd op IPO agenda
<b>7. Vakberaad gemeentelijke plannen</b>	Interprovinciaal, ambtelijk	Uitwisselingsplatform over planologisch toezicht	Kennis-uitwisseling	6-7 keer per jaar	Contacten met IPO secretariaat. Terugkoppeling in de BOAG
<b>8. Vakberaad regionale plannen</b>	Interprovinciaal, ambtelijk, afdeling streekplannen	Streekplannen, structuurvisies etc.	Kennis-uitwisseling		Contacten met IPO secretariaat
<b>9. Huisvestingsmodel</b>	Niet interprovinciaal, slechts Z-H	huisvestingswet		n.v.t.	Zou ooit IPO werkgroep worden.

<sup>77</sup> Interprovinciaal betekent in deze tabel: alle twaalf provincies

## **1. Adviescommissie ROW**

### **Actoren**

In de adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen hebben de provincies allen een gedeputeerde als afvaardiging. Alle gedeputeerden hebben in ieder geval Ruimtelijke ordening/ontwikkeling in hun portefeuille. Daarnaast hebben de meeste gedeputeerden wonen, stedelijke vernieuwing, of volkshuisvesting als één van hun taken in hun portefeuille. De volledige portefeuillevverdeling van de gedeputeerden is in een bijlage opgenomen.

### **Onderwerp**

De adviescommissie houdt zich bezig met een breed scala aan onderwerpen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en van wonen. De commissie kan alle interprovinciale onderwerpen met een ruimtelijke weerslag agenderen. Daarom wordt dit in het bovenstaande schema 'algemeen ROW' genoemd.

### **Taak**

De adviescommissie heeft formeel de taak om te functioneren als adviesgevend orgaan van het IPO-bestuur. Formeel neemt de adviescommissie geen besluiten. In de praktijk functioneert de adviescommissie toch vrij zelfstandig. Zo vinden vanuit de adviescommissie regelmatig Bestuurlijke Overleggen plaats met ondermeer de minister van VROM. Ook wordt besloten over het wel/niet versturen van brieven en over de inhoud van deze brieven. Er worden gezamenlijk reacties en standpunten geformuleerd over Rijksbeleid en Rijkswetgeving en er vindt gezamenlijke verantwoording plaats.

## **2. BOAG ROW**

### **Actoren**

In de Brede Overleg en Advies Groep ROW werken ambtenaren op managementniveau samen. Het overleg is volledig interprovinciaal.

### **Onderwerp**

Net als de adviescommissie heeft de BOAG als onderwerp 'Algemeen ROW'. Alles met een ruimtelijke weerslag kan worden geagendeerd.

### **Taak**

De Brede Overleg- en Adviesgroep is het ambtelijk voorportaal van de adviescommissie. Via de BOAG kunnen onderwerpen op de agenda van de adviescommissie komen en de adviescommissie op haar beurt kan opdrachten geven aan de BOAG. Bijvoorbeeld om bepaalde inhoudelijke zaken uit te zoeken.

## **3. Werkgroep Wonen**

### **Actoren**

Ook deze werkgroep is volledig interprovinciaal. In deze ambtelijke werkgroep hebben beleidsmedewerkers van de verschillende provincies, die deskundig zijn op het gebied van wonen, zitting.

### **Onderwerp**

De werkgroep wonen is specifiek gericht op alle onderwerpen die een weerslag hebben op het beleidsveld wonen. Voor het jaar 2006 hebben zij daarom de volgende vaste onderwerpen voorzien:

- Voorbereiding BOAG
- Plan capaciteit

- Statushouders
- Relatie corporaties
- Stand van zaken/nieuws m.b.t. woningbouw/woningbouwafspraken
- Wonen/zorg/welzijn
- Demografische ontwikkelingen
- Evaluatie Nota Ruimte

#### **Taak**

In het werkplan 2006 benoemt de werkgroep wonen een vijftal taken:

- Opdrachten uitvoeren van BOAG ROW
- Gevraagd en ongevraagd adviseren van BOAG ROW en desgevraagd ook via de BOAG ROW adviseren van de adviescommissie ROW
- Klankbord voor inhoudelijke provinciale thema's
- Platform voor onderlinge uitwisseling
- Afstemming tussen wonen én zorg en welzijn.

#### **NB:**

In het verleden waren op IPO niveau RO en Wonen gesplitst in aparte BOAG's: De BOAG RO en de BOAG Wonen. Halverwege 2005 zijn deze BOAG's samengevoegd tot de BOAG ROW. In de nieuwe BOAG ROW hadden vooral 'RO-mensen' zitting. Om Wonen niet te laten 'ondersneeuwen' werd daarom bij de samenvoeging van de beide BOAG's de werkgroep Wonen opgericht.

#### **4. ISV-werkgroep**

##### **Actoren**

In de werkgroep ISV zitten:

- Uitvoerende mensen van alle provincies
- Vertegenwoordiger van het IPO secretariaat
- Secretaris van de BOAG ROW

Regelmatig is ook een vertegenwoordiger van VROM in de werkgroep aanwezig. Deze vertegenwoordiger is vanuit het Rijk belast met het uitvoeringstraject ISV. De werkgroep kent sinds het voorzittersschap van PZH secretariële ondersteuning. Deze wordt door alle provincies betaald. Behalve Flevoland omdat deze provincie slechts een heel klein ISV budget heeft.

##### **Onderwerp**

De werkgroep stedelijke vernieuwing is gesitueerd onder de BOAG Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen. Voor de samenvoeging van de BOAG's was de werkgroep gesitueerd onder de BOAG Wonen. ISV is dan ook een onderwerp dat vooral gelinkt is aan het beleidsveld wonen. De voorloper van de werkgroep ISV is de werkgroep stedelijke vernieuwing. De werkgroep stedelijke vernieuwing had twee hoofddoelen:

- Uitwisseling van kennis en informatie tussen provincies
- Advies geven aan de BOAG wonen over het stadsvernieuwingsfonds.

Op het moment dat het stadsvernieuwingsfonds veranderde in ISV (investeringsbudget stedelijke vernieuwing) werd de werkgroep stedelijke vernieuwing omgezet naar de werkgroep ISV.

### Taak

De werkgroep stemt het interprovinciaal standpunt af en verzorgt het overleg met VROM. Belangrijkste taken van de werkgroep van de afgelopen tijd:

- o Afronden van ISV1
- o voorbereiden van ISV 2.

Een belangrijk deel van het afronden van ISV 1 is het protocol van verantwoording. Voor de provincie waren hierbij vooral de afspraken over de niet-rechtsstreekse programmameenten van belang.

Rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten:

De rechtstreekse gemeenten vormen de G31. Ze worden ook wel de GSB-steden genoemd. Deze steden krijgen voor hun stedelijke ontwikkeling direct geld van het Rijk. De niet-rechtstreekse gemeenten krijgen - zoals de naam al aangeeft - het geld indirect van het Rijk. Hierbij is nog onderscheid te maken tussen de Programmameenten (in Zuid-Holland zijn dit er zeventien) en de projectgemeenten. De programmameenten krijgen hun middelen via de provincie en krijgen verder dezelfde behandeling als de rechtstreekse gemeenten. De projectgemeenten krijgen slechts subsidie per projecten. In een tabel ziet dit er als volgt uit:

Type gemeente		financiering	PZH
Rechtstreekse gemeenten		Direct geld van het Rijk	5
Niet-rechtstreekse gemeenten	Programmameenten	Indirect geld: via provincie	17
	Project gemeenten	Subsidie per project	

Bij de voorbereiding van ISV 2 is sprake van een soort strijd tussen verschillende groepen gemeenten. De G-31 hebben een sterkere lobby dan de niet-rechtstreekse gemeenten. Een aantal Tweede-Kamerleden wilden voorstellen het gehele budget aan de G-31 te geven. Dit zou slecht zijn voor de provincies (voor PZH 80 miljoen euro minder). Mede door lobby vanuit het IPO heeft dit voorstel niet eens de discussie gehaald.

### Frequentie

Op dit moment is sprake van een drukke tijd rondom de ISV. Het afronden van ISV1 en het voorbereiden van ISV2 vergen veel inzet van de werkgroep. In deze tijd komt de werkgroep dan ook één keer per zes weken bijeen. Wanneer de afronding en voorbereiding klaar zijn, dan zal dit teruggaan naar vier tot vijf keer per jaar. In de tussenperiode tot de afronding van ISV 2 is de functie van de werkgroep vooral informatie uitwisseling en platform.

### NB:

De provinciale vertegenwoordiger in de werkgroep ISV noemt als voordelen van de samenwerking in de werkgroep voor PZH een aantal zaken:

- o Het maken van collectieve afspraken met VROM
- o Sterke onderhandelingspositie voor het behartigen van de belangen van de niet-rechtsstreekse gemeenten. Bilateraal zou dit veel lastiger zijn geweest.
- o De werkgroep komt bijna altijd tot collectieve afspraken, ook over heikele kwesties.

- VROM is tevreden over de samenwerking: vraagt om de afspraken gemaakt in het protocol verantwoording ISV-1 zo veel mogelijk ook te gebruiken voor de verantwoording straks (2010) van ISV-2.
- Zuid-Holland is altijd heel actief geweest in de werkgroep ISV → heeft het voorzitterschap naar zich toegehaald. Dit heeft zich terugvertaald in een sterk netwerk binnen VROM op het terrein van stedelijke vernieuwing en ISV.
- Het netwerk ISV-werkgroep - VROM heeft in de loop der jaren vertrouwen en kennis opgebouwd.

## **5. IPO werkgroep plancapaciteit**

### **Actoren**

De leden van de werkgroep zijn vertegenwoordigers van alle provincies.

### **Onderwerp**

Op verzoek van VROM wordt jaarlijks een rapport over de *harde wooncapaciteit* opgesteld. Harde plancapaciteit: is de wooncapaciteit vastgelegd in bestemmingsplannen e.d.

Achtergrond van het rapport is dat met het Rijk afspraken worden gemaakt over woningbouw. Hier zit subsidie aan vast. Wanneer de daadwerkelijke woningbouw achterblijft, dan gaat dit ten koste van de subsidie.

### **Taak**

Doelen van de werkgroep:

- Afstemmen van rapportage
- Signaleren van knelpunten

### **Frequentie**

De werkgroep komt 3-4 keer per jaar bij elkaar. Hierbij geldt de volgende globale jaarindeling:

Januari: Afspraken maken over de te houden enquête aan gemeenten

April: Overleg over de knelpunten die uit de enquête naar voren komen.

Mei-juni: Afstemmen over de eindrapportage.

## **6. Platform huisvesting vluchtelingen (ook wel huisvesting statushouders genoemd)**

### **Actoren**

Het platform is niet officieel IPO, maar is wel een echt platform. Het is niet officieel IPO omdat - niet alleen provincies - maar iedereen die toezichthouder is plaats heeft in het platform. Dus naast provincies ook bijvoorbeeld Wgr+ regio's.

### **Onderwerp**

De huisvesting van statushouders verloopt vaak niet zonder problemen. Veel organisaties zijn betrokken en ergens worden fouten gemaakt. Het COA en IND maken zelf vaak fouten, maar willen dan de provincies en gemeenten met het probleem opzadelen. De toezichthouders (provincies en Wgr) werken samen om gezamenlijk een sterkere positie te hebben tegenover het COA en IND.

### **Taak**

Het platform heeft geen juridische status en/of besluitvormingsbevoegdheden. De werkgroep probeert veelal haar doelen te bereiken via het opstellen en versturen van brieven aan de minister, COA en IND.

Doelen van het platform:

- Door samen te werken een sterkere positie tegenover COA en IND. Deze organisaties maken vaak fouten waar gemeenten en provincies de dupe van worden.
- Informatie uitwisseling en kennisoverdracht.

Binnen het PHV is nog sprake van een subwerkgroep: werkgroep coördinatie taakstelling. Het IPO is ook vertegenwoordigd in deze werkgroep. De werkgroep voert overleg met de minister over de taakstelling aan de toezichthouders.

### **frequentie**

De huisvesting van statushouders is een urgent probleem. Het platform komt dan ook regelmatig bij elkaar. De vergaderingen zijn twee keer per maand.

### **Positie t.o.v. het IPO**

Het platform is niet officieel IPO, maar er is wel een sterke band met het IPO. Dit komt tot uitdrukking in een aantal praktische zaken: Bij de PHV vergadering is altijd iemand van het IPO en als er vanuit het IPO brieven worden gestuurd met een sterk provinciaal karakter dan heeft het IPO een groot aandeel in het opstellen van de brief. Deze sterke band met het IPO is ook logisch. Huisvesting van statushouders is een probleem waar alle provincies mee te maken hebben. Huisvesting van statushouders komt dan ook vaak terug op de IPO ROW agenda en er is regelmatig Bestuurlijk Overleg tussen het IPO en de minister. Het platform en IPO ROW zijn van elkaar afhankelijk omdat het PHV kennisuitwisseling biedt en het IPO toegang tot overleg op provinciaal bestuurlijk niveau en tot de minister.

## **7. Vakberaad gemeentelijke plannen**

### **Actoren**

Het vakberaad fungeert onder verantwoordelijkheid van het MBDRO (Managementsberaad Directeuren Ruimtelijke Ordening) resp. de overige (interprovinciale) Directeurberaden. Het is dus geen officiële werkgroep van het IPO. Naast de provinciale vertegenwoordigers is ook een vertegenwoordiger van VROM bij de vergaderingen aanwezig.

### **Onderwerp**

Het vakberaad houdt zich ondermeer bezig met:

- Informatie-uitwisseling en advisering op het gebied van de inhoudelijke en instrumentele doorwerking van rijks- en provinciaal beleid in het gemeentelijk ruimtelijk beleid en het planologisch toezicht daarop in de brede zin van het woord.
- Juridisch-technische betrokkenheid, informatie-uitwisseling en advisering over de nieuwe WRO o.g.v. deskundigheid en ervaring; betrokkenheid bij werk- en klankbordgroepen nieuwe WRO bij o.a. onderzoek provinciale ruimtelijke verordening en klankbordgroep nieuwe WRO t.b.v. IPO secretariaat
- Ontwikkelingen rond digitalisering van ruimtelijke plannen
- Etc.

### **Taak**

Brede informatie-uitwisseling en advisering op het gebied van provinciaal beleid en planologisch toezicht.

### **Positie t.o.v. het IPO**

Het vakberaad adviseert niet zelfstandig aan VROM of enig ander bestuursorgaan. Advisering en interprovinciale standpuntbepaling vindt plaats via de bestaande IPO kanalen. Het IPO kan op haar beurt het vakberaad inroepen om gebruik te maken van haar gespecialiseerde kennis.

## **8. Vakberaad regionale plannen**

### **Actoren/Taak/positie t.o.v. IPO**

Wat betreft deze kenmerken is het vakberaad regionale plannen gelijk aan het vakberaad gemeentelijke plannen.

### **Onderwerp**

Provinciale ruimtelijke beleidsontwikkeling (de ruimtelijke beleidsstrategie) via streekplannen, pop's, structuurvisies e.d.

## **9. Huisvestingsmodel**

Huisvestingsmodel werd door een aantal mensen binnen PZH een werkgroep genoemd, maar is dit niet. Op het gebied van huisvesting wordt al meerdere jaren gepraat over het vormen van een werkgroep, maar dat is steeds niet gebeurd. Wat gebeurt er dan nu wel onder de noemer huisvestingsmodel: Vanuit PZH is regelmatig bilateraal overleg over de huisvestingswet met VROM. PZH vervult hierbij een sleutelpositie tussen IPO/provincies en VROM. De betrokken ambtenaar zou dit overleg absoluut geen werkgroep noemen. Als een meer passende benaming voor het overleg noemde hij: 'Fundamentele discussie over de wijziging van de huisvestingswet'. De wijziging van de huisvestingswet is een terugkerend issue. In 1998 was sprake van een bijstelling van de huisvestingswet. Deze kwam wel door de Tweede Kamer, maar niet door de Eerste Kamer. Daarom werd teruggevallen op de huisvestingswet van 1994. De betrokken ambtenaar is tevreden met de manier waarop nu het overleg met VROM is vormgegeven. Hij ziet geen noodzaak om een werkgroep hiervoor te vormen.

**Bijlage 7: Vertegenwoordiging PZH in IPO bestuur en adviescommissies**

Tabel 18: Vertegenwoordiging van de provincie Zuid-Holland in het IPO bestuur en de adviescommissies 2006

<b>Wat</b>	<b>Wie</b>	
<b>ALV</b>	Vijf statenleden	
<b>IPO bestuur</b>	Franssen	Voorzitter
	Gedeputeerde Van Heijningen	
<b>Adviescommissies</b>		
Bestuur	Franssen	Voorzitter
Communicatie	Franssen	Voorzitter
Europa	Dwarshuis	
Sociaal beleid	Huizer	
Mobiliteit	Huls	
RO en Wonen	Van Dijk	
Veiligheid en handhaving	Sar	
Cultuur	Van Heijningen	
Financiën	Huizer	
Elektronische provincies	Franssen	
Landelijk gebied	Van der Sar	
Milieu	Van Heijningen	Voorzitter
Economie	Van Dijk	
Water	Dwarshuis	



## Bijlage 8: Verslag workshop

### Totaaloverzicht benoemde onderwerpen per cluster:

	Wetgeving	Beleid	Middelen	Taakstelling	Afstemmen beleid	Kennis/vernieuwing
<b>Totaal onderwerpen</b>	9	8	11	5	9	13
<b>IPO wezenlijk belang</b>	6	2	4	1	3	1

### Uitkomsten van de workshop per cluster

Per cluster staan alle onderwerpen opgesomd die werden benoemd naar aanleiding van de vraag: 'waar kunnen we het IPO voor gebruiken?'. Dikgedrukt zijn de onderwerpen die werden geprioriteerd door de vraag: 'Wat is van wezenlijk belang?'. De gele rondjes staan voor de antwoorden op de vraag: 'Waar is het IPO goed in?'.

#### 1 Beïnvloeden Rijkswetgeving

- o **Gezamenlijke provinciale lobby nieuwe wet ro:** ● ● ● ●
- o **nWro**
- o **grondexploitatiewet**
- o **Onwikkeling nieuwe juridisch instrumentarium; GREX, nieuwe Wro**
- o **Zorgen dat sturingsfilosofie uit CWP en NOTA Ruimte in nieuwe wetgeving doorklinkt**
- o **Sturingsfilosofie: Decentralisatie concreet, consequent uitwerken.**
- o Belangrijke taak voorzover wetgeving provinciaal belang raakt. Bijv:
  - o nWro
  - o overige ruimtelijk relevante wetgeving
  - o Wgr+
  - o Enz.
- o Bestuursstructuur
- o Wettelijke - V/T/M/B van provincies

#### 2 Beïnvloeden Rijksbeleid

- o **Financiering bovenregionale investeringen via FES. Wel G4 en G30 aan tafel, maar niet de provincies. Via het IPO kunnen de provincies aan tafel komen.**
- o **Zorgen dat je de provinciale strategische doelen in het rijksbeleid geborgd krijgt.**
- o Hoe omgaan met uitvoering taken statushouders (in de plaats treding) ●
- o Sturingsfilosofie rijk (decentraal wat kan) nader uitwerken met Rijk:
  - o Rol
  - o Verantwoordelijkheden
  - o Spelregels
- o Probleem RHS (wegen/spoor) oplossen

- Belangrijke taak voor zover het generiek beleid betreft. Geen taak m.b.t. gebieds/regio gericht rijksbeleid want daarin kunnen provincies onderling concurrerend zijn. Aandacht voor integrale aspecten
- Taken & bevoegdheden provincies in RO. Uitwerking convenant (toezicht/handelen)
- Gezamenlijke provinciale lobby rondom rijksnota's

*Overige opmerkingen*

- Niet specifiek beleid wel generiek beleid
- IPO brieven over specifiek beleid blijven vaak oppervlakkig. Zuid-Holland heeft andere wegen om over specifieke onderwerpen te onderhandelen.
- Nota Ruimte: In IPO verband worden uitgangspunten over uitvoeringsafspraken opgesteld.

3 Afspraken met Rijk over (verdeling en verantwoording van) financiële middelen.

- **Geen nieuwe taken c.q. rijkstaken zonder bijbehorende middelen**
- **Collectieve lobby extra investeringsmiddelen (structureel: provinciaal fonds)**
- **Procesafspraken met Rijk over verantwoording ISV/BLS/groenfonds**
- **Concurrentie om schaarse middelen met VNG, G4 en G30 om schaarse middelen ISV, BLS, ILG**
- Decentralisatie middelen ISV en ILG
- Omvang, verdeling, taak provincies t.a.v. locatiegebonden subsidies
- ISV
- FES gelden
- Belangrijk voor zover generieke afspraken: provinciefonds e.d.
- Meer generiek geld ontvangen i.p.v. specifiek: provincie is meer dan doorgeefluik
- Gezamenlijke provinciale lobby rondom projectgerelateerde/taakgerelateerde budgetten rijk-provincie

*Overige opmerkingen*

- Als IPO concurreren met gemeenten en Wgr
- Bij decentralisatie ook middelen krijgen
- Niet alleen geld, maar ook beleidsvrijheid/ruimte.
- Ook hier geldt: wel generiek niet specifiek.
- Meer generiek geld krijgen dan specifiek geld krijgen.
- Belang IPO is afhankelijk van het abstractieniveau. Als het over specifieke zaken gaat op hoog abstractieniveau, dan kan dit nog wel nuttig zijn.

4 Afspraken met het Rijk over taakstellingen

- **Interprovinciale programma's**
  - **Uitgangspunten**
  - **Financiering**

- **Uitvoeringsafspraken**
  - **Groene Hart: voor zover generiek**
- Statushouders
- Ja, voorzover generiek, niet beleidsspecifiek per provincie
- Afspraak regionale programmering woningbouwopgaven Rijk-gemeenten
  - Wie
  - Hoe
  - Wat
- Gezamenlijke keuzes positief honoreren.

*Overige opmerkingen*

- Groene Hart: generieke onderwerpen kunnen terugkomen in het IPO
- Gezamenlijk belang kun je uitbreiden.
- Woningbouwopgave, provincies worden gepasseerd.

5 Afstemmen beleid

- **Organiseren lobby richting Europese commissie -generiek-**
- **Verstedelijkingsafspraken (wonen-werken) wenselijk! Haalbaar?**
- **Hoe omgaan met bevolkingskrimp**
- Voor zover generiek; gebiedsspecifiek: provincies onderling
- Impulsbudget stedelijke vernieuwing (mislukt)
- Planningspraktijk bedrijventerreinen
- Locatiebeleid/knopenbeleid
- Monitoring ro-opgaven
- Bij elk -nieuw- beleidsitem nadrukkelijk discussie over waarom verantwoordelijkheid op bepaald niveau ligt.

*Overige opmerkingen*

- Monitoring RO opgave door VROM inspectie moeten provincies ook zelf kunnen.

6 Vernieuwing, kennisuitwisseling

- **Hoe omgaan met bovenregionaal werkende woningcorpo's**
- Ontwikkeling gezamenlijke onderzoeksagenda en uitvoering
- Ervaringen ontwikkelende provincie (gebiedsontwikkeling, grondzaken) uitwisselen
- Intervisie gebiedsgerichte integrale ontwikkelingsprojecten
- Hoe als provincie wonen-zorg-welzijn stimuleren
- Rolverdeling provincie-Wgr+ woonbeleid
- Uitwisseling best practices en nieuwe methoden beleidsontwikkeling en/of planvorming

- Gevolgen nWro voor streekplanafdelingen
- Belangrijk, altijd goed
- Delen uitkomsten individuele onderzoeken
- Hoe als provincie woningbouwproductie stimuleren (aanjaagteams)
- Ontwikkeling nieuw instrumentarium grondpolitiek en nieuwe wetten
- Gebiedsontwikkeling

*Overige opmerkingen*

- Vooral kennisuitwisseling is belangrijk.
- Wat betreft kennisuitwisseling: Er gaat niet iets mis als het IPO dat niet meer doet, maar het is wel heel handig dat het daar gebeurt. De kennisuitwisseling gebeurt vooral op het niveau van de werkgroepen omdat hier de specialisten zitten.
- Wonen is erg tevreden over de masterclass wonen. Dit is echter zeer kostbaar en genereert slechts kennisuitwisseling tussen gedeputeerden.

**Bijlage 9: Onderwerpen inhoudsanalyse**

Onderwerp		datum	commissie	Cluster
Asielbeleid	W	7-6-2001	ROVEM	T
Asielzoekerscentra	W	18-10-2001	ROVEM	T
asielzoekerscentra	W	31-1-2002	ROVEM	T
BLS, verstedelijkingsafspraken	W	4-6-2004	ROW	T
BLS, verstedelijkingsafspraken	W	26-3-2004	ROW	T
Grotestedenbeleid	W	5-10-2000	ROVEM	B
Huisvesting statushouders	W	25-4-2002	ROVEM	T
Huisvesting statushouders	W	12-9-2002	ROVEM	T
Huisvesting statushouders	W	31-10-2002	ROVEM	T
Huisvesting statushouders	W	31-10-2002	ROVEM	T
Huisvesting statushouders	W	16-1-2004	ROW	T
Huisvesting statushouders	W	8-10-2004	ROW	T
Huisvesting statushouders	W	3-12-2004	ROW	T
Huisvesting statushouders	W	1-12-2005	ROW	T
Huisvesting statushouders	W	5-12-2002	ROVEM	T
Huisvesting statushouders	W	31-10-2003	ROW	T
Inventarisatie plancapaciteit	W	24-2-2005	ROW	T
Inventarisatie plancapaciteit	W	15-9-2005	ROW	T
ISV	W	6-8-2006	ROW	G
ISV	W	13-4-2006	ROW	G
ISV	W	13-2-2006	ROW	G
ISV	W	13-2-2006	ROW	G
ISV	W	25-1-2001	ROVEM	G
ISV	W	25-1-2001	ROVEM	G
ISV	W	7-6-2001	ROVEM	G
ISV-1	W	4-6-2004	ROW	G
ISV-1	W	2-6-2005	ROW	G
ISV-2	W	18-10-2001	ROVEM	G
ISV-2	W	31-10-2002	ROVEM	G
ISV-2	W	31-10-2003	ROW	G
ISV-2	W	28-11-2003	ROW	G
ISV-2	W	16-1-2004	ROW	G
ISV-2	W	26-3-2004	ROW	G
ISV-2	W	10-9-2004	ROW	G
ISV-2	W	24-2-2005	ROW	G
ISV-2	W	7-4-2005	ROW	G
ISV-2	W	7-4-2005	ROW	G
ISV-2	W	1-12-2005	ROW	G
Masterclass	W	1-12-2005	ROW	K
Masterclass	W	13-10-2005	ROW	K
masterclass wonen	W	13-2-2006	ROW	K
Monitor stedelijke vernieuwing	W	26-3-2004	ROW	K
Monitoring wonen, zorg en welzijn	W	26-3-2004	ROW	K
Nationaal akkoord Wonen	W	25-1-2001	ROVEM	B
Nationaal akkoord Wonen	W	13-9-2001	ROVEM	B

Nota Wonen	W	8-6-2000	ROVEM	B
Nota wonen	W	5-10-2000	ROVEM	B
Asielbeleid Opvang asielzoekers	W	15-3-2001	ROVEM	T
plancapaciteit	W	6-8-2006	ROW	T
Plancapaciteit	W	10-9-2004	ROW	T
rapport'nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid'	W	12-9-2002	ROVEM	K
recreatiewoningen	W	13-4-2006	ROW	W
Toekomst woningcorporaties	W	13-4-2006	ROW	B
Toekomst woningcorporaties	W	13-2-2006	ROW	B
Voortgang Wonen, zorg en welzijn	W	31-10-2003	ROW	B
wet stedelijke vernieuwing	W	8-6-2000	ROVEM	W
woningbouwafspraken	W	10-9-2004	ROW	T
woningbouwafspraken	W	8-10-2004	ROW	T
Woningbouwproductie	W	31-10-2003	ROW	T
Woningbouwproductie	W	16-1-2004	ROW	T
Miljoenennota	ROenW	13-10-2005	ROW	B
5e nota RO	RO	7-12-2000	ROVEM	B
5e nota RO	RO	25-1-2001	ROVEM	B
5e nota RO	RO	15-3-2001	ROVEM	B
5e nota RO	RO	26-4-2001	ROVEM	B
5e nota RO	RO	7-6-2001	ROVEM	B
5e nota RO	RO	18-10-2001	ROVEM	B
aanbieding brochure inzoomen op bedrijventerreinen	RO	13-2-2006	ROW	K
begroting VROM en Miljoenennota	RO	8-10-2004	ROW	B
beleidsagenda bedrijventerreinen	RO	31-1-2002	ROVEM	B
BLOW	RO	15-3-2001	ROVEM	T
BLOW	RO	26-4-2001	ROVEM	T
BLOW	RO	7-6-2001	ROVEM	T
BLOW	RO	13-9-2001	ROVEM	T
BLOW	RO	25-4-2002	ROVEM	T
BLOW	RO	12-9-2002	ROVEM	T
BLOW	RO	5-12-2002	ROVEM	T
BLOW	RO	3-12-2004	ROW	T
BLOW	RO	6-8-2006	ROW	T
BLOW	RO	7-9-2000	ROVEM	T
BLOW	RO	7-12-2000	ROVEM	T
BLOW	RO	25-1-2001	ROVEM	T
bovenlokaal kostenverhaal en verevening	RO	8-10-2004	ROW	B
communicatieprotocol	RO	6-8-2006	ROW	B
compensatie EHS	RO	6-8-2006	ROW	G
compensatie EHS	RO	13-4-2006	ROW	G
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	6-8-2006	ROW	W

Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	13-4-2006	ROW	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	7-9-2000	ROVEM	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	25-1-2001	ROVEM	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	15-3-2001	ROVEM	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	7-6-2001	ROVEM	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	25-4-2002	ROVEM	W
Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	RO	24-2-2005	ROW	W
DURP	RO	8-10-2004	ROW	K
DURP	RO	15-9-2005	ROW	K
eindrapport PDV/GDV beleid: 'meer met minder, naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel	RO	7-9-2000	ROVEM	B
gebiedsontwikkeling	RO	6-8-2006	ROW	K
gebiedsontwikkeling	RO	13-2-2006	ROW	K
Gebiedsontwikkeling	RO	15-9-2005	ROW	K
Gebiedsontwikkeling	RO	13-10-2005	ROW	K
Gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf	RO	6-8-2006	ROW	B
Gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf	RO	13-2-2006	ROW	B
geografische informatievoorziening	RO	31-1-2002	ROVEM	K
glastuinbouw	RO	3-12-2004	ROW	B
Grondexploitatiewet	RO	31-10-2003	ROW	W
Grondexploitatiewet	RO	13-10-2005	ROW	W
Huisvesting statushouders	RO	13-9-2001	ROVEM	T
Huisvestingswet	RO	18-10-2001	ROVEM	W
IPO-commissie: "Provinciale uitvoeringsorganisatie Landelijk gebied"	RO	13-10-2005	ROW	A
IPO-commissie: Nieuwe impuls RO	RO	3-12-2004	ROW	K
Klimaatverandering	RO	6-8-2006	ROW	K
locatiebeleid	RO	18-10-2001	ROVEM	B
LSOW	RO	31-10-2003	ROW	T
luchtkwaliteit	RO	13-2-2006	ROW	W
masterclass	RO	24-2-2005	ROW	K
Nota Antennebeleid	RO	8-6-2000	ROVEM	B
Nota Antennebeleid	RO	7-9-2000	ROVEM	B
Nota Antennebeleid	RO	7-12-2000	ROVEM	B
Nota Antennebeleid	RO	15-3-2001	ROVEM	B
Nota Belvedere	RO	8-6-2000	ROVEM	B
Nota Belvedere	RO	7-12-2000	ROVEM	B
Nota Belvedere	RO	7-9-2000	ROVEM	B

Nota Ruimte	RO	6-8-2006	ROW	B
Nota Ruimte	RO	13-4-2006	ROW	B
Nota Ruimte	RO	8-6-2000	ROVEM	B
Nota Ruimte	RO	31-10-2003	ROW	B
Nota Ruimte	RO	26-3-2004	ROW	B
Nota Ruimte	RO	4-6-2004	ROW	B
Nota Ruimte	RO	10-9-2004	ROW	B
Nota Ruimte	RO	3-12-2004	ROW	B
Nota Ruimte	RO	24-2-2005	ROW	B
Nota Ruimte	RO	24-2-2005	ROW	B
Nota Ruimte	RO	7-4-2005	ROW	B
Nota Ruimte	RO	2-6-2005	ROW	B
Nota Ruimte	RO	2-6-2005	ROW	B
Nota Ruimte	RO	1-12-2005	ROW	B
Nota Ruimte, monitoring	RO	8-10-2004	ROW	K
Nota Ruimte, monitoring	RO	3-12-2004	ROW	B
Nota Ruimte, uitvoeringsconvenant	RO	8-10-2004	ROW	B
nulmeting monitor stedelijke vernieuwing Programmameenten (ISV)	RO	12-9-2002	ROVEM	K
nWro	RO	6-8-2006	ROW	W
nWro	RO	13-2-2006	ROW	W
nWro	RO	8-6-2000	ROVEM	W
nWro	RO	25-1-2001	ROVEM	W
nWro	RO	18-10-2001	ROVEM	W
nWro	RO	12-9-2002	ROVEM	W
nWro	RO	31-10-2003	ROW	W
nWro	RO	10-9-2004	ROW	W
nWro	RO	3-12-2004	ROW	W
nWro	RO	24-2-2005	ROW	W
nWro	RO	7-4-2005	ROW	W
nWro	RO	7-4-2005	ROW	W
nWro	RO	13-10-2005	ROW	W
nWro en ontwikkelingsplanologie	RO	28-11-2003	ROW	V
nWro planschade	RO	4-6-2004	ROW	W
nWro projectbesluit	RO	4-6-2004	ROW	W
ontwikkelingsplanologie	RO	28-11-2003	ROW	V
perifere detailhandel	RO	6-8-2006	ROW	W
perifere detailhandel	RO	13-2-2006	ROW	W
Perifere detailhandel	RO	2-6-2005	ROW	B
Perifere detailhandel	RO	1-12-2005	ROW	B
pilot VROM-breed inspectieonderzoek Overijssel	RO	15-9-2005	ROW	K
plancapaciteit	RO	28-11-2003	ROW	T
Presentatie 'Limburg is in vorm'	RO	15-9-2005	ROW	K
Presentatie 'Limburg is in vorm'	RO	13-10-2005	ROW	K
provinciaal grondbeleid	RO	8-6-2000	ROVEM	B
provinciaal grondbeleid	RO	5-10-2000	ROVEM	A



Provinciaal grondbeleid	RO	7-12-2000	ROVEM	B
Provinciaal grondbeleid	RO	25-1-2001	ROVEM	B
provinciaal grondbeleid	RO	31-10-2002	ROVEM	B
provinciaal grondbeleid, Open Ruimte Heffing	RO	25-4-2002	ROVEM	B
Provinciale Ruimtelijke Investeringsstrategie	RO	7-4-2005	ROW	A
Provinciale Ruimtelijke Investeringsstrategie	RO	7-4-2005	ROW	A
Provinciale Ruimtelijke Investeringsstrategie	RO	1-12-2005	ROW	A
provinciale ruimtelijke verordening	RO	4-6-2004	ROW	W
provinciale ruimtelijke verordening	RO	8-10-2004	ROW	W
RAVI	RO	13-4-2006	ROW	K
RAVI	RO	7-9-2000	ROVEM	K
RAVI	RO	31-10-2003	ROW	K
recreatiewoningen	W	28-11-2003	ROW	W
Rijksbeoordeling ruimtelijke plannen	RO	15-9-2005	ROW	
ruimtelijke investeringsstrategie	RO	13-2-2006	ROW	G
ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	RO	7-9-2000	ROVEM	K
ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	RO	5-10-2000	ROVEM	K
ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	RO	26-4-2001	ROVEM	K
ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	RO	7-6-2001	ROVEM	K
ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	RO	12-9-2002	ROVEM	K
ruimtelijke strategische agenda	RO	31-10-2003	ROW	B
Ruimtelijke Strategische Agenda	RO	26-3-2004	ROW	B
Ruimtelijke Strategische Agenda	RO	4-6-2004	ROW	B
Samenhang WRO WILG en reconstructiewet	RO	1-12-2005	ROW	W
selectiever rijkstoezicht ruimtelijke plannen	RO	13-2-2006	ROW	B
Strategische milieubeoordeling en mer	RO	4-6-2004	ROW	W
Strategische milieubeoordeling en mer	RO	10-9-2004	ROW	W
Strategische milieubeoordeling en mer	RO	8-10-2004	ROW	W
subsidieverzoek EO Wijersstichting	RO	10-9-2004	ROW	K
Vastgoeddiensten bij het rijk	RO	13-10-2005	ROW	B

Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg	RO	7-4-2005	ROW	K
Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg	RO	7-4-2005	ROW	K
voorbeeldprojecten Nota Ruimte	RO	7-4-2005	ROW	K
voorbeeldprojecten ruimtelijke ontwikkelingsproblematiek	RO	24-2-2005	ROW	K
Waterbeleid	RO	7-12-2000	ROVEM	B
Waterbeleid	RO	13-9-2001	ROVEM	B
Waterwet	RO	15-9-2005	ROW	W
Werkgroep Holsheimer	RO	16-1-2004	ROW	
WILG investeringsbudget landelijk gebied	RO	10-9-2004	ROW	G
WILG investeringsbudget landelijk gebied	RO	7-4-2005	ROW	G
WILG investeringsbudget landelijk gebied	RO	7-4-2005	ROW	G
chipkaart, brief van MOBIS	M	25-4-2002	ROVEM	
Chipkaart, ov	M	13-9-2001	ROVEM	
Chipkaart, ov	M	18-10-2001	ROVEM	
chipkaart, ov	M	31-1-2002	ROVEM	
chipkaart, ov	M	25-4-2002	ROVEM	
chipkaart, ov	M	12-9-2002	ROVEM	
chipkaart, ov	M	31-10-2002	ROVEM	
Duurzaam veilig, verkeersveiligheid	M	5-10-2000	ROVEM	T
Duurzaam veilig, verkeersveiligheid	M	13-9-2001	ROVEM	
GDU+	M	13-9-2001	ROVEM	
GDU+	M	18-10-2001	ROVEM	
GDU+	M	31-1-2002	ROVEM	
GDU+	M	25-4-2002	ROVEM	
GDU+	M	12-9-2002	ROVEM	
IBO Decentralisatie Exploitatie Openbaar vervoer	M	7-9-2000	ROVEM	W
IBO Decentralisatie Exploitatie Openbaar vervoer	M	12-9-2002	ROVEM	W
IBO-infrastructuur	M	8-6-2000	ROVEM	D
IBO-infrastructuur	M	7-9-2000	ROVEM	
IBO-infrastructuur	M	15-3-2001	ROVEM	
IBO-OV	M	7-12-2000	ROVEM	
IBO-OV	M	15-3-2001	ROVEM	
IBO-OV	M	13-9-2001	ROVEM	
IBO-OV	M	31-10-2002	ROVEM	W
intentieverklaring Toegankelijk Openbaar vervoer	M	25-4-2002	ROVEM	
kilometerheffing	M	13-9-2001	ROVEM	
kilometerheffing	M	31-1-2002	ROVEM	

Landsdelige overleggen mobiliteit	M	7-9-2000	ROVEM	
Landsdelige overleggen mobiliteit	M	5-10-2000	ROVEM	V
Nationaal Verkeer- en vervoersplan	M	15-3-2001	ROVEM	
Nationaal Verkeers- en Vervoerberaad	M	5-12-2002	ROVEM	
Nationaal Verkeers- en Vervoerplan	M	7-12-2000	ROVEM	
Nationaal verkeers- en vervoerplan	M	25-1-2001	ROVEM	
NVVP	M	8-6-2000	ROVEM	B
Opdrachtgevers openbaar vervoer	M	12-9-2002	ROVEM	
OV in landelijk gebied	M	5-10-2000	ROVEM	B
Overgangscontract II (hoofdrailnet)	M	15-3-2001	ROVEM	
overlegorgaan verkeersveiligheid	M	12-9-2002	ROVEM	
Permanente verkeerseducatie	M	7-6-2001	ROVEM	
portefeuillehouders Verkeer en vervoer	M	15-3-2001	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg mobiliteit	M	31-10-2002	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg Verkeer en vervoer	M	25-1-2001	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg Verkeer en vervoer	M	7-6-2001	ROVEM	
positie Syntens	M	31-1-2002	ROVEM	
Railned	M	15-3-2001	ROVEM	
samenwerking tussen gemeenten en provincies/kaderwetgebieden	M	7-9-2000	ROVEM	
Spoorweg- en concessiewet	M	31-1-2002	ROVEM	
studenten OV kaart	M	31-1-2002	ROVEM	
studenten OV kaart	M	25-4-2002	ROVEM	
tariefsysteem decentrale overheden	M	12-9-2002	ROVEM	
tarievensysteem OV	M	25-1-2001	ROVEM	
terugkoppeling behandeling begroting V&W	M	5-12-2002	ROVEM	
terugkoppeling behandeling begroting VROM	M	5-12-2002	ROVEM	
toegankelijkheid openbaar vervoer (TOV)	M	12-9-2002	ROVEM	
VERDI	M	8-6-2000	ROVEM	V
verkeershandhaving 'samen op de weg'	M	25-4-2002	ROVEM	
Verkeersveiligheid	M	13-9-2001	ROVEM	
verkeersveiligheid	M	31-10-2002	ROVEM	

Verkeersveiligheidsdoelstelling	M	15-3-2001	ROVEM	
voorstel nieuwe onderwerpen mobiliteit	M	31-1-2002	ROVEM	
convenant EZ	E	8-6-2000	ROVEM	
EZ mini-conferentie	E	7-9-2000	ROVEM	
EZ-convenant	E	7-6-2001	ROVEM	
EZ-convenant	E	18-10-2001	ROVEM	
5e nota RO, Pronk	BO	18-10-2001	ROVEM	B
asielopvang en huisvesting statushouders	BO	31-1-2002	ROVEM	T
Asielzoekers	BO	26-4-2001	ROVEM	T
bezuiniging in het ov	BO	31-10-2002	ROVEM	
BLOW	BO	7-4-2005	ROW	
BLOW	BO	2-6-2005	ROW	
BLOW	BO	15-9-2005	ROW	
BLOW	BO	7-4-2004	ROW	
Bouwfraude	BO	25-4-2002	ROVEM	
Cohen	BO	7-12-2000	ROVEM	
Cohen	BO	15-3-2001	ROVEM	
convenant samenwerking in de regio's	BO	31-1-2002	ROVEM	
De Vries en Netelenbos	BO	7-9-2000	ROVEM	
GDU+ (04-04-02)	BO	25-4-2002	ROVEM	
GDU+ (14-02-02)	BO	25-4-2002	ROVEM	
Gebiedsontwikkeling	BO	1-12-2005	ROW	
Gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf	BO	1-12-2005	ROW	
gesprek IPO met nieuwe minister VROM	BO	12-9-2002	ROVEM	
Huisvesting statushouders	BO	12-9-2002	ROVEM	T
Huisvesting Statushouders	BO	26-3-2004	ROW	
Huisvesting statushouders	BO	10-9-2004	ROW	
Huisvesting statushouders	BO	24-2-2005	ROW	
Huisvesting statushouders	BO	2-6-2005	ROW	
Huisvesting Statushouders	BO	15-9-2005	ROW	
Huisvesting statushouders	BO	13-2-2006	ROW	
Huisvesting statushouders	BO	31-10-2003	ROW	
Huisvestingswet	BO	8-10-2004	ROW	
IBO-OV, Netelenbos	BO	18-10-2001	ROVEM	
ISV-2	BO	31-10-2003	ROW	
ISV-2	BO	28-11-2003	ROW	
ISV-2	BO	8-10-2004	ROW	
Jorritsma/Pronk	BO	7-6-2001	ROVEM	
Kalsbeek	BO	7-6-2001	ROVEM	
kilometerheffing, Netelenbos	BO	13-9-2001	ROVEM	
kilometerheffing, Netelenbos	BO	18-10-2001	ROVEM	
Landsdelige overleggen inzake ruimtelijke ordening	BO	7-9-2000	ROVEM	
minister Dekker	BO	6-8-2006	ROW	
minister Dekker	BO	13-2-2006	ROW	

Nationaal Verkeers- en Vervoerberaad	BO	31-10-2002	ROVEM	
Netelenbos	BO	15-3-2001	ROVEM	
Netelenbos	BO	15-3-2001	ROVEM	
Netelenbos	BO	7-6-2001	ROVEM	
Netelenbos	BO	7-6-2001	ROVEM	
Nota Ruimte	BO	26-3-2004	ROW	
Nota Ruimte	BO	7-4-2004	ROW	
Nota Ruimte	BO	10-9-2004	ROW	
Nota Ruimte	BO	3-12-2004	ROW	
Nota Ruimte	BO	7-4-2005	ROW	
Nota Ruimte	BO	2-6-2005	ROW	
Nota Ruimte	BO	15-9-2005	ROW	
NVVB (04-04-02)	BO	25-4-2002	ROVEM	
NVVB (07-02-02)	BO	25-4-2002	ROVEM	
NVVB, Netelenbos	BO	13-9-2001	ROVEM	
NVVB, Netelenbos	BO	13-9-2001	ROVEM	
NVVB, Netelenbos	BO	18-10-2001	ROVEM	
nWro + Nota Ruimte	BO	16-1-2004	ROW	
Omgevingsvergunning	BO	15-9-2005	ROW	
portefeuillehoudersoverleg	BO	31-1-2002	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg EZ	BO	8-6-2000	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg ruimtelijke ordening	BO	7-6-2001	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg stedenbeleid	BO	12-9-2002	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg verkeer en vervoer	BO	25-4-2002	ROVEM	
portefeuillehoudersoverleg volkshuisvesting	BO	12-9-2002	ROVEM	
Pronk	BO	7-9-2000	ROVEM	
Pronk en Jorritsma	BO	7-9-2000	ROVEM	
Pronk/Remkes	BO	15-3-2001	ROVEM	
recreatiewoningen	BO	28-11-2003	ROW	
recreatiewoningen	BO	26-3-2004	ROW	
recreatiewoningen	BO	4-6-2004	ROW	
recreatiewoningen	BO	10-9-2004	ROW	
recreatiewoningen	BO	3-12-2004	ROW	
recreatiewoningen	BO	24-2-2005	ROW	
recreatiewoningen	BO	15-9-2005	ROW	
Remkes	BO	7-9-2000	ROVEM	
Remkes	BO	7-12-2000	ROVEM	
Remkes	BO	7-6-2001	ROVEM	
Remkes	BO	7-6-2001	ROVEM	
Remkes	BO	7-6-2001	ROVEM	
Remkes	BO	18-10-2001	ROVEM	
Samenwerking in de regio's, Ybema	BO	13-9-2001	ROVEM	
Samenwerking in de regio's, Ybema	BO	18-10-2001	ROVEM	
Taskforce woningbouwproducties	BO	31-1-2002	ROVEM	T

Decentralisatie regionale en kleine luchthavens (RRKL)	BO	13-9-2001	ROVEM	D
VNG	BO	7-9-2000	ROVEM	
Vno NCW	BO	7-9-2000	ROVEM	
WB21	BO	13-9-2001	ROVEM	
wonen	BO	31-1-2002	ROVEM	
Wonen/ISV, Remkes	BO	13-9-2001	ROVEM	G
woningbouwafspraken	BO	4-6-2004	ROW	
woonwet	BO	31-1-2002	ROVEM	W
Ybema	BO	7-12-2000	ROVEM	
Ybema	BO	15-3-2001	ROVEM	
Inzet Tweede Kamer verkiezingen 2007		6-8-2006	ROW	B
IPO-jaarplan		10-9-2004	ROW	
IPO-jaarplan		15-9-2005	ROW	
verslag IPO-studiereis		8-6-2000	ROVEM	V
werkbezoek Ijsseldelta		13-4-2006	ROW	K

**Bijlage 10: Enquête**

**Inzet, belang en effectiviteit van IPO Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen (IPO ROW)**

1. Waaruit bestaat je betrokkenheid met het IPO ROW? (het is mogelijk meerdere activiteiten te omcirkelen)

<b>A</b>	<b>Deelnemen aan werkgroep en/of BOAG ROW</b>
<b>B</b>	<b>Schrijven van annotaties voor de BOAG ROW</b>
<b>C</b>	<b>Schrijven van annotaties voor de adviescommissie ROW</b>
<b>D</b>	<b>Anders, namelijk .....</b>

*Indien deelnemer aan IPO ROW Werkgroep:*



2.	Hoeveel werkgroep-bijeenkomsten zijn er gemiddeld per jaar .....
3.	Waaruit bestaat de inzet in procenten? (van 100% = altijd tot 0% = nooit)
	a) Aanwezigheid bij werkgroep-bijeenkomsten: ..... procent
	b) Vooraf interne afstemming over prov. inbreng: ..... procent
	c) Terugkoppeling na afloop: ..... procent
	d) vervolgacties n.a.v. de werkgroep-bijeenkomst: ..... procent
4.	Geef een indicatie van het totaal aantal uren dat een bijeenkomst 'kost'?
	..... uur

*Indien (ook) schrijver van annotaties IPO ROW (BOAG en/of adviescommissie):*



5.	Geef een indicatie van het aantal annotaties per jaar:
A	1 - 5 annotaties
B	5-10 annotaties
C	10 - 15 annotaties
D	15 - 20 annotaties
E	20 of meer
6.	Hoeveel tijd kost het schrijven van één annotatie gemiddeld?
	..... uur

*Indien anders:*



7.	Geef een indicatie van de tijdsbesteding aan IPO ROW <u>anders</u> dan vergaderingen bijwonen en annotaties schrijven:
	..... uur per maand

## 8. Belang en effectiviteit van de samenwerking in IPO ROW:

- A) Wat is het belang van onderstaande doelen voor PZH (op het gebied van RO en Wonen)? (waardering in 1 t/m 5)
- B) Wat is - voor PZH - bij onderstaande doelen het belang bij samenwerking in het IPO ROW? (waardering in 1 t/m 5)
- C) In welke mate is het IPO ROW *effectief* in het behalen van de doelen? Geef een waardering van 1 t/m 5.

De cijfers 1 t/m 5 verwijzen naar:

	1	2	3	4	5
<b>Belang:</b>	Geen belang	laag belang	Een beetje belang	Behoorlijk belang	Hoog belang
<b>Effectiviteit:</b>	Niet effectief	Nauwelijks effectief	Een beetje effectief	Behoorlijk effectief	Heel effectief

DOEL	Voorbeelden	Provinciaal belang?					Belang via het IPO ROW?					Effectiviteit IPO ROW?							
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5			
<b>Beïnvloeden van Rijksbeleid</b>	Nota Ruimte, Miljoenennota,																		
<b>Beïnvloeden van wetgeving van het Rijk</b>	nWRO, grondexploitatiewet																		
<b>Stimuleren van vernieuwing, kennisuitwisseling</b>	Ontwikkelingsplanologie bijdragen aan RAVI, DURP																		
<b>Afstemmen ruimtelijk beleid met alle provincies.</b>	Ruimtelijke strategische agenda																		
<b>Afspraken met Rijk over taakstellingen/provinciale opdrachten</b>	BLOW, Statushouders, plancapaciteit																		
<b>Afspraken met Rijk over verdeling en verantwoording van financiële middelen</b>	ISV 1 en 2																		

## 9. Wat is de totale toegevoegde waarde van IPO ROW voor de Provincie Zuid Holland?

Kruis aan en geef toelichting waar de toegevoegde waarde uit bestaat.

<b>A</b>	Geen toegevoegde waarde
<b>B</b>	Beetje toegevoegde waarde
<b>C</b>	Behoorlijk toegevoegde waarde
<b>D</b>	Veel toegevoegde waarde

Uitleg .....

.....

.....

.....



**Tot slot een aantal stellingen:**

**De IPO adviescommissie ROW functioneert goed.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**Met een goede strategie kan PZH de adviescommissie IPO ROW beter benutten.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**PZH moet meer proactief agenderen in het IPO ROW.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**De Bestuurlijke Overleggen tussen IPO ROW en de minister van VROM zijn van groot belang.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**Kennisuitwisseling is wel nuttig maar niet noodzakelijk in het IPO ROW.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**Het IPO ROW zou kennisuitwisseling tussen provincies op alle niveaus (bestuurlijk en ambtelijk) meer moeten faciliteren. Bijvoorbeeld via de website.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**Verhoging inzet vanuit PZH leidt tot meer toegevoegde waarde van het IPO ROW.**

Mee eens / behoorlijk mee eens / beetje mee eens / beetje mee oneens / behoorlijk mee oneens / oneens

**Bijlage 11: Personele unies gedeputeerden**

gedep/CdK	Bestuur	commun	cultuur	econom	elek prov	financ	landelijk	milieu	mobiliteit	ro	sociaal	veiligheid	water	europa
<b>Zuid-Holland</b>														
1	Franssen	1	1			1								3
1	Dwarshuis												1	2
1	Van Dijk			1						1				2
1	Van Heijningen	1	1					1						3
1	Huizer				1	1					1			3
1	Huls	1							1					2
1	V/d Sar						1					1		2
<b>Noord-Holland</b>														
1	Borghouts												1	1
1	Hooijmaijers					1				1				2
1	Kruisinga		1									1		3
1	Moens							1						2
1	Mooij								1					1
1	Poelman	1	1			1							1	4
1	Schipper				1									1
<b>N. Brabant</b>														
1	Majj Weggen													0
1	Augustejn													0
1	Hoes		1	1							1		1	4
1	Janse de jonge								1					1
1	Luijendijk		1											1
1	Moons						1		1			1	1	4
1	Rupp									1				1
1	Van Vugt	1				1								3
<b>Gelderland</b>														
1	Cornielje		1											1
1	Van Diessen			1					1			1	1	4
1	Esmeyer		1								1			2
1	Van Haaren								1					1
1	Keerweer						1						1	2







