



# De nieuwe Wro en de Zeeuwse ruimte

*Op zoek naar nieuwe sturingsmogelijkheden  
in de ruimtelijke ordening*

Afstudeerscriptie  
Barbara C. van Doornum

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

Provincie Zeeland  
Directie Ruimte, Milieu en Water

Vlissingen, augustus 2007



# De nieuwe Wro en de Zeeuwse ruimte

*Op zoek naar nieuwe sturingsmogelijkheden  
in de ruimtelijke ordening*

Afstudeerscriptie bestuurskunde  
Barbara C. van Doornum

Vlissingen, augustus 2007

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master bestuurskunde

Begeleiding  
Dhr. dr. J. Edelenbos

Provincie Zeeland  
Directie Ruimte, Milieu en Water  
Afdeling Ruimtelijke Ordening

Begeleiding  
Dhr. B. Ventevogel

## Voorwoord

Het is volbracht! Met het schrijven van deze scriptie is er een einde gekomen aan mijn studententijd en ik kan u verklappen dat ik niet de enige ben die daar blij mee is. Nog even en ik zou voor het predikaat 'de eeuwige student' in aanmerking kunnen komen, maar ach... het is ook zo'n mooie tijd en ik heb er van genoten. Van de stress voor tentamens, de soms dodelijk saaie maar vaak ook bijzonder interessante colleges, van mijn veel te kleine kamertje, de borrels, de studievereniging, het fietsen naar de uni en natuurlijk van de vrienden die al deze momenten extra cachet hebben gegeven. Ik hoopte altijd op een moment dat het me zou gaan vervelen, zodat ik de stap naar de volgende fase met een gerust hart kon maken. Inmiddels bijna zevenentwintig jaar oud en drie universiteiten later, is dat moment geloof ik gekomen.

Vanaf deze plek wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst mijn ouders die me de vrijheid hebben gegeven om de keuzes te maken die ik graag wilde. Mijn grote broer die altijd een paar stappen harder liep en mij daardoor een trots zusje laat zijn. Mijn partner in life die er altijd voor me is en uiteraard mijn partner in (studie) drama waarmee ook de momenten in de ons welbekende put draaglijk zijn gebleken.

Verder wil ik graag de mensen bedanken die hebben bijgedragen aan het voltooiën van deze scriptie en mijn stageperiode aangenaam hebben gemaakt. Jurian Edelenbos en Jasper Eshuis van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Blaas Ventevogel, Arjen Drijgers en Henk Nijssen van de provincie Zeeland en uiteraard de mensen die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek. Dank voor jullie tijd, nuttige tips en het doorkijkje naar de bestuurspraktijk van een provinciale overheid. Hoewel het schrijven van een masterscriptie bekend staat als het grootste struikelblok voor een student is het mij gelukkig alleszins meegevallen. Wellicht dat dit te maken heeft met de kans die de provincie Zeeland mij geboden heeft om stage te komen lopen en zelfs om mijn eerste schreden op het pad naar de professionaliteit te zetten. Ik zal proberen om het vertrouwen dat in mij gesteld is waar te maken en mijn bestuurskundige roots trouw te blijven. Alleen een boom met diepe wortels gaat immers de hoogte in...

Barbara van Doornum

# Samenvatting

## Inleiding

Onder invloed van tal van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen is de dynamiek in de moderne samenleving toegenomen. Het traditionele ruimtelijke stelsel van toelatingsplanologie voldoet mede door haar statische karakter steeds minder goed aan de eisen van de moderne tijd. De schoen wringt met name bij de geringe realisering van projecten door de afwachtende houding van beleidsmakers, het gebrek aan concrete uitvoeringsinstrumenten, het hoge aantal procedures en het onvoldoende functionerende handhavingapparaat. Verschillende adviesorganen en wetenschappers hebben de discussie over de toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland gestuurd in de richting van een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke aanpak. De overheid dient hierbij een actieve houding aan te nemen waarin stimuleren, ontwerpen, ontwikkelen en samenwerken centraal staan. Om te kunnen anticiperen op de dynamiek van de samenleving is een flexibel stelsel nodig dat gericht is op de toekomst. Sinds de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 waarop het huidige stelsel is gebaseerd, is deze regelmatig aangepast, iets wat de overzichtelijkheid en kwaliteit ervan geen goed heeft gedaan. Een fundamentele herziening van de wet is vanuit verschillende kanten daarom als oplossingrichting aangedragen

In de nieuwe wet komt de goedkeuringsbevoegdheid van GS te vervallen en maakt deze plaats voor *beleidsontwikkellende*, *beleidsuitvoerende* en *beleidsdoorwerkende* instrumenten. Voor het inzetten van deze instrumenten dient altijd sprake te zijn van een 'provinciaal belang'. Dit begrip kan nader worden ingevuld door de provincie en vraagt dus om visievorming omtrent ruimtelijke onderwerpen en thema's. Door de ruime mate van vrijheid bij het uitleggen van leidende principes als 'provinciaal belang', het inzetten van het nieuwe instrumentarium én het invulling geven aan de nieuwe ontwikkelingsgerichte rol, bestaat er bij provincies een grote behoefte aan meer duidelijkheid en kennis omtrent de implementatie van de Wro. Middels het schrijven van deze scriptie wil ik een bijdrage leveren aan dit kennisvraagstuk. Ik richt mij hierbij specifiek op de doelstellingen ten aanzien van het beleidsthema 'wonen' uit het Omgevingsplan Zeeland, dat valt in categorie sociale leefomgevingskwaliteit.

## Netwerkbenadering

In de moderne samenleving zijn de afhankelijkheden van actoren bij het realiseren van hun eigen doelen, als gevolg van processen zoals professionalisering en schaalvergroting, sterk toegenomen. Doelbereiking kan alleen plaatsvinden als gebruik wordt gemaakt van hulpmiddelen die in het bezit zijn van anderen. Om tot uitruil van deze middelen te komen ontstaan relaties en interactiepatronen tussen actoren, welke tezamen netwerken vormen. Netwerken worden gekenmerkt door interdependentie, pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek. Beleid komt in de netwerksamenleving niet tot stand in een hiërarchisch model, maar vergt een complex samenspel van verschillende beleidsactoren. Wederzijdse afhankelijkheden leiden tot overleg en onderhandeling en daarmee tot horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen. Actoren bevinden zich niet langer in de strakke bevelsstructuren van anderen, maar zijn in een meer nevenschikkende positie terecht gekomen. De mogelijkheden om hiërarchisch te sturen zijn hierdoor afgenomen en het realiseren van bepaalde doeleinden vereist een zekere mate van vrijwillige medewerking van te sturen actoren. In de praktijk blijkt sturing vaak uit een mengvorm van imperatieve en voluntaire aspecten te bestaan. Voorafgaand aan de inzet van imperatieve instrumenten vindt bijvoorbeeld intensief overleg plaats en bij voluntaire sturing kunnen op de achtergrond dwangmiddelen worden aangewend. Bij sturing in netwerken ligt het accent op vrijwillige medewerking van actoren, die daarvoor in een later stadium of een andere beleidsarena kunnen worden gecompenseerd. Voordat actoren echter overgaan tot een coöperatieve houding zal er consensus moeten bestaan over de aard van het probleem, de doelstelling en de instrumenten. Zonder een gemeenschappelijk referentiekader of draagvlak voor de beleidsvoornemens zullen actoren geen medewerking verlenen en zijn de sturingsmogelijkheden beperkt. Toch is het niet zo dat alle actoren in een netwerk een gelijkwaardige

positie hebben. Dat relaties in netwerken zijn gehorizontaliseerd betekent niet dat verticale relaties zijn verdwenen. Sommige actoren beschikken over belangrijke hulpbronnen zoals een formele of democratische autoriteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor een overheid die deze middelen nodig heeft om maatschappelijke problemen in het kader van het algemeen belang op te lossen. Command and control kent door de netwerkstructuur haar beperkingen maar is niet waardeloos geworden. Het kan ingezet worden om snellere en betere besluiten af te dwingen of besluitvormingsprocessen aan te jagen. Sturing in netwerken vraagt om maatwerk ten aanzien van de voorliggende problemen. Actoren zullen onder invloed van hun afhankelijkheden elkaar moeten ondersteunen bij het realiseren van hun doelen. Daarvoor is het creëren van een collectief belang en het onderhouden van goede relaties nodig. Actoren weten niet wanneer ze de ander weer zullen treffen en hoe de verhoudingen dan liggen. Wederzijds begrip voor elkaars opgaven en verantwoordelijkheden is hierbij cruciaal. Overleg en onderhandeling leiden tot afstemming en doelvervloechting. Het aangaan van samenwerkingsverbanden levert goede mogelijkheden op voor sturing in netwerken, welke verbeterd kunnen worden door er imperatieve elementen aan toe te voegen.

### Sturingsfilosofie Nota Ruimte en Wro

De filosofie achter de Nota Ruimte en de Wro, die de uitvoering van het voorgenomen beleid mogelijk moet maken, wordt gekenmerkt door een verschuiving van ordenen naar ontwikkelen (ontwikkelingsplanologie en uitvoeringsgericht), decentraal wat kan, centraal wat moet (decentralisatie) en deregulering. De bedoeling is om het aantal regels en beleidskaders vanuit het Rijk te beperken zodat decentrale overheden en maatschappelijke organisatie meer ruimte krijgen voor het zoeken naar maatwerkoplossingen die tegemoetkomen aan lokale en regionale opgaven. Door het verminderen van het aantal regels ontstaat er meer ruimte voor dynamiek en ontwikkelingen, waardoor de realisering van ruimtelijke projecten wordt vereenvoudigd. Uitvoering geven aan ontwikkelingen is een belangrijk uitgangspunt van de Wro en dit wordt ondersteund door het nieuwe pakket aan instrumenten dat een daadkrachtiger en besluitvaardiger stelsel voorstaat. Decentralisatie van verantwoordelijkheden is de laatste pilaar van het nieuwe beleid. Het Rijk stelt dat iedere bestuurslaag haar eigen verantwoordelijkheden heeft, die aangemerkt kunnen worden als nationale, provinciale of gemeentelijke belangen. Hoewel het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' ogenschijnlijk de aandacht vestigt op de scheiding tussen de overheidsniveaus, gaat het juist ook hier om afstemming en samenwerking. Iets wat ook nadrukkelijk in de Nota Ruimte wordt aangehaald. Overheden worden geacht in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk te maken welke beleidregels juridisch naar elkaar doorwerken. De sturingsfilosofie van de Wro legt de nadruk op het sturen op hoofdlijnen, waarbij elke bestuurslaag verantwoordelijkheid neemt voor de belangen op het eigen niveau. De juridische instrumenten en bevoegdheden die de overheden hierbij worden aangereikt laten zien dat een daadkrachtige houding is gewenst. De boodschap lijkt te zijn: 'Wees selectief in het stellen van regels, maar maak waar wat je oppakt'. Tevens zal er een balans gevonden moeten worden tussen de mate waarin samenwerking is gewenst en sturing is vereist.

### Analysemodel

Om de meer ontwikkelingsgerichte provincie in kaart te brengen is een analysemodel gemaakt waarin mogelijke provinciale rolopvattingen zijn vormgegeven. De eerste onderverdeling heeft betrekking op de vraag of een beleidsterrein of -thema gerekend kan worden tot het provinciaal belang. Indien een beleidsthema onmiskenbaar valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie, spreken we van *vasthouden*. Thema's die duidelijk niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie, maar bijvoorbeeld onder dat van gemeenten, zou de provincie moeten *loslaten*. In het geval dat de provincie kiest voor een faciliterende aanpak van een provinciaal relevant beleidsthema, spreken we van *regie voeren* (§2.5.3). In het thema *vasthouden* gaat het om rollen die het beeld van een actieve provinciale overheid neerzetten. De provincie stuurt hoofdzakelijk op inhoudelijke aspecten en maakt gebruik van communicatieve, economische en juridische instrumenten. Als *initiator* neemt ze het voortouw bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en functioneert hierbij zowel als opdrachtgever en uitvoerder. In de rol van *partner* treedt de provincie op als medeontwikkelaar waarbij een coöperatieve houding voorop staat. De laatste rol in dit kader is die van *beslisser*, waarbij

de provincie een enigszins bovengeplaatste positie inneemt ten aanzien van gemeenten. Dit omdat zij het grootste deel van de verantwoordelijkheid draagt en daarom de touwtjes in handen wenst te houden. Het handelingskader loslaten laat het beeld zien van een overheid die afstand neemt van actoren in het netwerk en zich in principe onthoudt van interventies. De sturingsstrategie in hier gericht op coöperatie en het instrumentarium beperkt zich tot overleg en onderhandeling. In voorkomende gevallen dat actoren niet verder komen in het proces, kan de provincie worden benaderd om te bemiddelen. Het laatste handelingskader is regie voeren waarin de provincie zich reactief opstelt. Zij reageert op ontwikkelingen en verzoeken uit het netwerk, maar intervenueert niet op eigen initiatief. De provincie stuurt meer op procesmatige aspecten en niet zozeer vanuit inhoudelijke beleidskaders. Het instrumentarium is hoofdzakelijk communicatief van aard, maar wordt voor de effectiviteit van sturing geflankeerd door economische middelen. In dit handelingskader worden eveneens drie rollen onderscheiden. Als *facilitator* draagt de provincie bij aan de totstandkoming van initiatieven. Deze initiatieven vallen niet direct onder haar verantwoordelijkheid, maar worden wel als gewenst aangemerkt. In de rol van *stimulator* probeert de provincie coachend op te treden en consensusvorming tussen partijen te bevorderen. Als *coördinator* vervult de provincie de rol van procesmanager en begeleidt zij gemeentegrensoverschrijdende besluitvormingsprocessen. Tot slot is er nog de rol van *corrector* die slechts in incidentele gevallen zal worden toegepast. Als provinciale belangen en onverwacht in de knel dreigen te komen kan de provincie correctieve instrumenten inzetten. Aan de hand van dit analysemodel kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de toekomstige provinciale aanpak.

## Resultaten

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de huidige provinciale aanpak tevreden reacties oproept bij de respondenten. Respondenten hebben hun waardering voor de provinciale medewerkers, de regionale beleidsaccenten, de onderlinge omgangsvormen en de coördinerende regionale functie van de provincie uitgesproken. De rol die respondenten zien weggelegd voor de provincie Zeeland is hoofdzakelijk stimulerend en faciliterend van aard. De provincie voert regie, is betrokken en volgt de ontwikkelingen in het netwerk, maar mengt zich zo min mogelijk in de lokale belangenafweging. Als stimulator en facilitator heeft zij vooral een ondersteunende taak in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. De ontwikkelende rol van initiator wordt afgewezen, omdat de provincie niet zelfstandig zal handelen en zeker niet als uitvoerder. Bij de rol van partner ligt de nadruk niet genoeg op de beleidsuitvoering, maar bij het trekken van grote projecten zou deze rol een optie kunnen zijn. In de context van dit onderzoek is dit echter niet relevant. De doelstellingen ten aanzien van wonen worden in meer of mindere mate aangewezen als provinciale belangen en het loslaten van dit thema is daarom niet nodig. De sturingsstrategie die de voorkeur van de respondenten geniet is gericht op coöperatie, fine tuning en meerzijdige sturing. Hiermee kan zo veel mogelijk worden geprobeerd om maatwerk te leveren ten aanzien van de verschillende lokale opgaven. Procesplanning, waarbij de strakke scheiding tussen planvorming en uitvoering grotendeels wordt losgelaten en men meer werkende weg vanuit een aantal publieke kaders vertrekt, spreekt wel aan, maar is niet per definitie beter. Ruimere kaders betekent meer overleg en niet alle respondenten zijn daar even van gecharmeerd. Met betrekking tot de sturingsinstrumenten gaat de voorkeur sterk uit naar inzet van communicatieve instrumenten die in de uitvoeringsfase worden geflankeerd door economische instrumenten als subsidies en provinciale menskracht. Deze instrumenten sluiten goed aan bij het doelstellingen die gewenste ontwikkelingen wensen te bevorderen. Om de provinciale belangen te beschermen kan de rol van beslisser uitkomst bieden. Hiervoor bestaat voldoende begrip, al is men vanuit de kant van gemeenten wel wat huiverig voor de gevolgen van het inzetten van juridische instrumenten. Van belang is hier dat de lokale belangen zo veel mogelijke worden erkend en dat er enige flexibiliteit bestaat ten aanzien van de wisselende praktijkomstandigheden.

Het Zeeuwse beleidsnetwerk rondom wonen wordt gekenmerkt door duurzame relaties tussen actoren, kleinschaligheid, grote interdependenties, korte en eenvoudig aan te halen communicatielijnen en weinig druk vanuit de provinciale overheid. De actoren in het netwerk hebben

een gematigde houding ten opzichte van elkaar en gaan conflicten liever uit de weg. In het netwerk als geheel is er onderling vertrouwen in de individuele contactpersonen en in de institutioneel gegroeide omgangsvormen. Het vertrouwen van gemeenten in de provincie heeft voornamelijk een rationele grondslag, wat betekent dat de verwachte opbrengsten een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. De sterke overlegcultuur en de interdependente relaties in het netwerk sluiten aan bij een gematigd provinciaal optreden, waarbij de nadruk ligt op een coöperatieve houding en de inzet van communicatieve en economische instrumenten. Dit komt overeen met het handelingskader regie voeren en sluit daarbij eigenlijk geen rollen uit. Met name de inzet van financiële middelen kan een gunstige uitwerking hebben op de realisatie van gewenste ontwikkelingen. Bij het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen, waarbij de provincie tracht als beschermer op te treden, loopt zij het risico dat, zonder de inzet van normatieve instrumenten, haar afhankelijkheden ten opzichte van gemeenten te groot worden. Hoewel de geslotenheid van gemeenten momenteel geen rol lijkt te spelen, is het niet uit te sluiten dat dit in de toekomst een probleem zou kunnen vormen. Bij het kiezen van een nieuwe rol is het aan te bevelen dat de provincie rekening houdt met deze mogelijkheid. Op voorhand moet het handelingskader vasthouden en de inzet van juridische middelen bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen daarom niet worden uitgesloten.

## Conclusie

Om te kunnen bepalen middels welke aanpak de doelstellingen uit het omgevingsplan zo optimaal mogelijk kunnen worden gerealiseerd dient rekening gehouden te worden met de kansen en bedreigingen voor sturing die uit het netwerk naar voren zijn gekomen, de sturingsfilosofie die achter de wet schuilgaat en de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt. De doelstellingen ten aanzien van wonen kunnen worden opgedeeld in *provinciale belangen* (handelingskader vasthouden) en *gedeelde belangen* (handelingskader regie voeren). Provinciale belangen zijn doelstellingen die betrekking hebben op het beschermen van ruimtelijke waarden. Gedeelde belangen zijn de belangen die zowel de provincie als de gemeenten in Zeeland raken en waarvoor deze actoren de verantwoordelijkheid willen delen. Het delen van de verantwoordelijkheid betekent dat de provincie in samenspraak met de andere verantwoordelijke actoren invulling wil geven aan de opgaven.

De aan te bevelen rol voor het oppakken van de ruimtelijke doelstellingen is die van beslisser uit het handelingskader vasthouden, maar dan wel met een coöperatieve inslag. Naast het inzetten van het normerende instrument van de proactieve aanwijzing, worden ook communicatieve instrumenten ingezet. De communicatieve instrumenten komen in de voorbereidende fase aan bod, om de gemeenten mee te laten praten en denken over de inhoud van de normen en de inzet van instrumenten. De sturingsstrategie die hier mee samenhangt is een mix van coöperatieve sturing (fine tuning en meerzijdige sturing) en command and control. Hoewel er ruimte bestaat voor gemeentelijke invloed, is wel duidelijk dat de provincie inzet op handhaving van de normen en dus op realisatie van de doelstellingen. Bij het realiseren van *gedeelde belangen* wordt de verantwoordelijkheid gedragen door meerdere partijen. De nadruk komt daarom minder op de vastgestelde inhoudelijke kaders te liggen, maar meer op procesplanning opdat ieder zijn invloed kan laten gelden. Actoren in het netwerk staan positief tegenover een provinciale overheid die zich bezig houdt met uitvoeringsaspecten van beleid en daarbij economische hulpmiddelen ter beschikking stelt. De rollen die aansluiten bij deze aanpak zijn die van facilitator en initiator, afhankelijk van het gewicht dat de provincie wil toekennen aan de specifieke projecten. In eerste aanleg komt de nadruk te liggen op de inzet van communicatieve instrumenten, maar om de effectiviteit van sturing te vergroten worden eveneens economische hulpmiddelen ingezet. Bij het sturen op gedeelde belangen is er ruimte voor de inbreng van andere actoren en daarom is procesplanning een goede optie. De optimale provinciale aanpak voor het realiseren voor gedeelde belangen is gericht op samenwerking en ondersteuning in de uitvoeringsfase. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van de Wro en het karakter van het netwerk. Tevens biedt het kansen voor de provincie om haar positie in het ruimtelijke veld te versterken.

# Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	I
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1 RUIMTE EN DYNAMIEK.....	1
1.1.1 Ontwikkelingsplanologie .....	2
1.1.2 Een fundamentele herziening.....	2
1.2 AANLEIDING ONDERZOEK.....	3
<b>1.3 THEORETISCHE VERKENNING.....</b>	<b>4</b>
1.3.1 Beleidsnetwerken .....	4
1.3.2 Sturing .....	4
1.3.3. Samenwerken.....	5
1.4 PROBLEEMSTELLING.....	5
1.5 LEESWIJZER .....	6
<b>2. WERKEN IN NETWERKEN.....</b>	<b>8</b>
2.1 KEUZE NETWERKTHEORIE.....	8
2.2 NETWERKBENADERING.....	8
2.2.1 Kenmerken beleidsnetwerken .....	9
2.2.2 Besluitvorming in netwerken .....	11
2.2.3 Strategisch gedrag.....	12
2.2.4 Vertrouwen in samenwerkingsverbanden.....	13
2.2.5 Positie van de overheid in beleidsnetwerken.....	15
2.2.6 Netwerkgeregels.....	16
2.2.7 Succes en falen van beleid.....	16
<b>2.3 STUREN IN NETWERKEN.....</b>	<b>18</b>
2.3.1 Imperatieve en vrijwillige sturing.....	18
2.3.2 Sturingsstrategieën .....	20
2.3.3 Sturing op procesmatige aspecten .....	21
2.3.4 Command and control in netwerken.....	23
2.3.5 Kansen en barrières sturing in netwerken.....	24
2.3.6 Kritiek op sturen in netwerken.....	26
<b>2.4 STURINGSINSTRUMENTEN.....</b>	<b>27</b>
2.4.1 Communicatieve instrumenten.....	28
2.4.2 Economische instrumenten.....	29
2.4.3 Juridische instrumenten.....	29
2.4.4 Wro instrumentarium.....	30
<b>2.5 DE ONTWIKKELINGSGERICHTE PROVINCIE .....</b>	<b>33</b>
2.5.1 Plaatsbepaling provincies .....	34
2.5.2 Provincie in de ruimtelijke ordening .....	35
2.5.3 Mogelijke provinciale rollen .....	36
2.5.4 Construeren provinciale aanpak.....	38
2.6 RESUMÉ.....	40
<b>3. NAAR HET WERKVELD.....</b>	<b>43</b>
3.1 CONCEPTUEEL MODEL.....	43
3.2 OPERATIONALISATIE .....	44
3.3 ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	45
3.4 ONDERZOEKSTECHNIEKEN.....	46
3.5 CASUS- EN RESPONDENTENSELECTIE.....	48
3.6 RESUMÉ.....	49



<b>4.</b>	<b>RUIMTELIJKE EN BESTUURLIJKE OPGAVEN.....</b>	<b>50</b>
4.1	PROVINCIAAL BELEID RONDON WONEN .....	50
4.1.1	<i>Sturingsfilosofieën</i> .....	50
4.1.2	<i>Provinciaal ruimtelijk beleid</i> .....	51
4.1.3	<i>Woonopgaven en oplossingen</i> .....	52
4.1.4	<i>Beleidsuitvoering</i> .....	54
4.1.5	<i>Huidige 'provinciale aanpak'</i> .....	55
4.2	BELEIDSNETWERK GERICHT OP WONEN .....	57
4.2.1	<i>Actoren</i> .....	57
4.2.2	<i>Pluriformiteit</i> .....	59
4.2.3	<i>Interdependentie</i> .....	61
4.2.4	<i>Geslotenheid</i> .....	62
4.3	PERCEPTIES UIT HET NETWERK .....	63
4.3.1	<i>Draagvlak voor beleid</i> .....	63
4.3.2	<i>Vertrouwen</i> .....	65
4.3.3	<i>Provinciale aanpak</i> .....	66
4.4	RESUMÉ .....	69
<b>5.</b>	<b>EEN PASSENDE PROVINCIALE AANPAK .....</b>	<b>72</b>
5.1	HET BELEIDSNETWERK .....	72
5.1.1	<i>Kansen en bedreigingen netwerkenmerken</i> .....	72
5.1.2	<i>Kansen en bedreigingen netwerkpercepties</i> .....	75
5.2	SPANNINGSVELDEN ONDERZOEK .....	77
5.3	INVULLING PROVINCIALE AANPAK.....	79
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>83</b>
6.1	BEANTWOORDING DEELVRAGEN .....	83
6.2	BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG .....	86
6.3	AANBEVELINGEN.....	88
6.4	REFLECTIE .....	89
	LITERATUUR.....	90
	BIJLAGE I: RESPONDENTEN .....	94

# 1. Inleiding

*Het ruimtelijke beleid in Nederland is de laatste decennia onderhevig aan grote veranderingen. In dit hoofdstuk wordt het ruimtelijke beleidsveld verkend en een korte schets gegeven van deze veranderingen. Vervolgens komt de aanleiding voor het onderzoek aan bod, die wordt gevolgd door een theoretische verkenning over beleidsnetwerken en sturing. Hierna volgt de probleemstelling en de verschillende deelvragen. De leeswijzer zal de opbouw van de scriptie verder inleiden.*

## 1.1 Ruimte en dynamiek

Besturen is een kunst, maar 'het doek' niet altijd even gewillig. De brave burger van weleer heeft plaatsgemaakt voor de mondige burger die naast een eigen mening ook nog een scala aan paradoxale wensen heeft. We willen graag meer natuurgebieden, maar ook meer wegen om daar filevrij in onze vervuulende auto's heen te rijden. Er moet meer groene energie komen maar geen windmolens in 'mijn achtertuin!' De ruimteclaims die burgers, bedrijven en andere organisaties willen leggen staan vaak op gespannen voet met elkaar. De centrale opgave voor de ruimtelijke ordening als onderdeel van het overheidsbeleid is dan ook om "huidige en toekomstige ruimteclaims met elkaar in verband te brengen en tegen elkaar af te wegen, teneinde te bewerkstelligen dat [...] de ruimtelijke kwaliteit, in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, zo goed mogelijk is gewaarborgd" (Ministerie VROM, 1993: 9). De snel veranderende samenleving stelt hoge eisen aan de inrichting van de (schaarse) ruimte en als facetbeleid staat de ruimtelijke ordening daarmee voor een complexe opgave. Veel overheidsactiviteiten hebben een ruimtelijke neerslag, waardoor de ruimtelijke ordening allerlei sectorale beleidsvelden doorkruist (Spit en Zoete, 2002). Horizontale en verticale coördinatie tussen deze beleidsvelden is veelal een communicatieve activiteit, iets wat we terug zien in het overwegend communicatieve instrumentarium van plannen, overlegstructuren en nota's. Het ruimtelijke stelsel als geheel, dat gebaseerd is op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), kenmerkt zich dan ook door consensusgerichtheid en een "geïstitutionaliseerde overlegcultuur" (WRR, 1998: 21).

Nederland kent een lange traditie van actieve overheidsbemoeienis met de inrichting van de ruimte. Eén van de redenen die hiervoor gegeven kan worden is de strijd tegen het water die zo bepalend is voor de inrichting van ons lage land. Als beginpunt van de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland, wordt meestal de totstandkoming van de Woningwet in 1901 aangehouden. Deze wet introduceerde een gemeentelijk uitbreidingsplan waarbij "grond werd aangewezen die bestemd was voor de aanleg van straten, pleinen en grachten" (WRR, 1998: 32). Door een toename van de intensiteit van het ruimtegebruik ontstond halverwege de 20<sup>e</sup> eeuw behoefte aan meer ruimtelijke planning om de met name stedenbouwkundige ontwikkelingen beheersbaar te houden. Onderzoeken naar herziening van de Woningwet staken geregeld de kop op, maar ook de roep om een afzonderlijke Ruimtetwet werd luider. Het zou nog tot 1965 duren voordat de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking trad. Sinds de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is deze regelmatig aangepast, iets wat de overzichtelijkheid en kwaliteit ervan geen goed heeft gedaan. Een fundamentele herziening van de wet is vanuit verschillende kanten als oplossing richting aangedragen (Ministerie VROM, 2006a).

De WRO is een procedurewet wat betekent dat de wet in beginsel weinig tot geen inhoudelijk normen bevat en ook geen uitvoeringsinstrumenten in zich draagt. De drie bestuurslagen maken elk afzonderlijk ruimtelijke plannen welke niet juridisch naar elkaar doorwerken. De plannen van het rijk en de provincies zijn indicatief, alleen het gemeentelijk bestemmingsplan is juridisch bindend voor de grondgebruikers. Dit is een duidelijk voorbeeld van het in beginsel sterk gedecentraliseerde ruimtelijke stelsel (Van Buuren e.a., 2002). Veel ruimtelijke problemen overstijgen echter de gemeentegrenzen en doen zich voor op een hoger schaalniveau. Ruimtelijk beleid kan daarom niet alleen aan gemeenten worden overgelaten, maar zal vorm moeten krijgen in samenspraak met provincies en het rijk. Voor de uitvoering van provinciale en nationale plannen zijn de twee hogere

bestuurslagen afhankelijk van de planologische medewerking van gemeenten om hun bestemmingsplannen aan te passen. Om bestuurlijke impasses te voorkomen heeft de wetgever daarom eenzijdige machtsmiddelen en bevoegdheden afgegeven aan provincies en het rijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanwijzingsbevoegdheden jegens gemeenten en de goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten. Met de goedkeuringsbevoegdheid kan de provincie erop toezien dat nationale en provinciale belangen voldoende zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Het inzetten van een zwaar instrument als de aanwijzingsbevoegdheid gebeurt echter zelden (Van Buuren e.a., 2002).

### 1.1.1 Ontwikkelingsplanologie

Onder invloed van tal van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen is de dynamiek in de moderne samenleving toegenomen. Het traditionele ruimtelijke stelsel van toelatingsplanologie<sup>1</sup> voldoet mede door haar statische karakter steeds minder goed aan de eisen van de moderne tijd. De schoen wringt met name bij de geringe realisering van projecten door de afwachtende houding van beleidsmakers, het gebrek aan concrete uitvoeringsinstrumenten, het hoge aantal procedures en het onvoldoende functionerende handhavingapparaat. Er wordt daarom een kloof verondersteld tussen de inhoud van ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij de samenwerking tussen overheden eveneens te wensen overlaat (Dammer e.a., 2004; WRR, 1998).

Verskillende adviesorganen (WRR, 1998; SER, 2001) en wetenschappers (Teisman, 1997; Spit, 2003) hebben de discussie over de toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland gestuurd in de richting van een meer ontwikkelingsgerichte ruimtelijke aanpak. Deze aanpak heeft de naam ontwikkelingsplanologie gekregen en is gebaseerd op het 'ja, mits' principe. De overheid dient een actieve houding aan te nemen waarin stimuleren, ontwerpen, ontwikkelen en samenwerken centraal staan. Om te kunnen anticiperen op de dynamiek van de samenleving is een flexibel stelsel nodig dat gericht is op de toekomst. De Sociaal-Economische Raad pleit daarbij voor 'argumentatieve en open planconcepten' en, net als de VROM-Raad, voor een gebiedsgerichte benadering (SER, 2001; Dammer e.a., 2004). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ziet daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor nieuwe sturingsinstrumenten die de uitvoerende kant van het ruimtelijke beleid vorm kunnen geven. Een initiërende overheid die haar publieke verantwoordelijkheid wil nemen moet immers wel kunnen beschikken over voldoende beleidsinstrumenten om projecten tot een goed einde te brengen (WRR, 1998). Volgens het Ministerie van VROM (2003: 40) is ontwikkelingsplanologie een "huwelijk tussen strategische planning en projectontwikkeling". De insteek is hierbij dat integrale gebiedsontwikkeling, waarbij complementaire partijen gezamenlijk een start maken, gericht dient te zijn op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en de realisatie van samenhangende plannen (Ministerie van VROM, 2003).

### 1.1.2 Een fundamentele herziening

In het voorjaar van 2001 verscheen de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. De nota werd tijdens de ex-ante evaluatie flink onder vuur genomen door adviesorganen en maatschappelijke organisaties en heeft het uiteindelijk af moeten leggen tegen deze kritieken. Niet zozeer de inhoud van het voorgenomen beleid, maar vooral de manier van sturing kon rekenen op veel commentaar. Men miste een "heldere en daadkrachtige rijksvisie, evenals de benodigde samenhang in het rijksbeleid en de uitvoering daarvan" (Ministerie van VROM, 2006b: 5). De verschillende adviezen en opvattingen over de toekomst van de ruimtelijke ordening zijn vertaald naar de Nota Ruimte, waarin een nieuwe sturingsfilosofie het licht heeft gezien.

De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen geworden waarin het ruimtelijke rijksbeleid zoveel mogelijk is ondergebracht. Het motto van de nota is 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en ruimte voor ontwikkeling staat hierbij centraal. Om de uitvoering van de Nota Ruimte juridisch mogelijk te maken en tegelijkertijd de onduidelijkheden uit de oude wet weg te nemen, heeft de

---

<sup>1</sup> Toelatingsplanologie is gebaseerd op het 'nee, tenzij' principe waarbij de overheid 'ongewenste' ruimtelijke ontwikkelingen wil tegengaan.

Tweede Kamer besloten de Wet op de Ruimtelijke Ordening in zijn geheel te herzien. Trefwoorden bij de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn volgens de Nota Ruimte: decentralisatie, deregulering, ontwikkelingsplanologie, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid. Ruimtelijke vraagstukken dienen aangepakt en opgelost te worden op het juiste schaalniveau door de daarbij behorende overheid en haar ruimtelijke partners (Ministerie van VROM, 2006c: 48). In navolging van het advies van de WRR (1998) heeft de wetgever zich bij de toedeling van bevoegdheden laten leiden door het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'. De verwachte datum voor inwerkingtreding van de nieuwe wet is 1 juli 2008.

## 1.2 Aanleiding onderzoek

Onder de nieuwe Wro stellen gemeenten, provincies en het rijk één of meerdere structuurvisies op waarin zij hun ruimtelijke beleid neerleggen. De structuurvisie vervangt de huidige (wettelijk vastgelegde) ruimtelijke plannen en kan gezien worden als een strategisch beleidsdocument. Niet alleen de uitgangspunten van het voorgenomen beleid zijn er in verwoord, maar ook hoe men van plan is dit beleid uit te gaan voeren. Juridisch gezien is de structuurvisie alleen bindend voor het vaststellende overheidsorgaan, waardoor er geen doorwerking naar andere lagen bestaat (Ministerie van VROM, 2006a). De hiërarchische verhouding tussen de bestuurslagen verdwijnt hiermee grotendeels, maar congruentie in beleid tussen de bestuurslagen is uiteraard wel gewenst. Afstemming kan langs twee wegen worden bereikt. Enerzijds door aan de 'voorkant' van het beleidsproces via overlegstructuren tot overeenstemming te komen over bijvoorbeeld de aanwending van bevoegdheden of, anderzijds, door aan de 'achterkant' het juridische instrumentarium in te zetten indien nationale of provinciale belangen in de knel komen (Jansen, 2005).

Geheel in lijn met de gedachte van de ontwikkelingsplanologie krijgt in de nieuwe wet iedere bestuurslaag een pakket aan instrumenten, waarmee het eigen ruimtelijke beleid dient te worden gerealiseerd. Voor de provincies betekent dit concreet dat de verhouding met andere bestuurslagen gaat veranderen en er nadere invulling dient te worden gegeven aan de nieuwe ruimtelijke begrippen en planfiguren. Onder de huidige WRO heeft de provincie vooral een beleidsvormende en toezichhoudende rol. Provinciaal ruimtelijk beleid wordt op hoofdlijnen vastgelegd in het omgevingsplan (integraal streekplan) en Gedeputeerde Staten (GS) beslissen over de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen en artikel 19 vrijstellingen. Het instrumentarium van de provincie sluit aan bij de klassieke toelatingsplanologie en heeft een relatief passief karakter. De provincie is er immers niet zeker van dat gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk en met de juiste kwaliteit tot stand worden gebracht (Provincie Zeeland, 2006a). Om de meer actieve en ontwikkelingsgerichte rol van de provincie kracht bij te zetten, krijgt zij hiervoor in de nieuwe wet een instrumentarium dat dit mogelijk moet maken (Ministerie van VROM, 2006a).

In de nieuwe wet komt de goedkeuringsbevoegdheid van GS te vervallen en maakt deze plaats voor *beleidsontwikkelende*, *beleidsuitvoerende* en *beleidsdoorwerkende* instrumenten. Voor het inzetten van deze instrumenten dient altijd sprake te zijn van een 'provinciaal belang'. Dit begrip kan nader worden ingevuld door de provincie en vraagt dus om visievorming omtrent ruimtelijke onderwerpen en thema's. Daarnaast mag de provincie zelf beslissen welke instrumenten zij wanneer wenst in te zetten, omdat de wet hierover geen uitsluitel geeft. Doel is echter om eerst via bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde (niet-juridische) instrumenten tot onderlinge afstemming te komen met de lokale overheden en duidelijk te maken welk beleid juridisch naar hen doorwerkt (Ministerie van VROM, 2006a). Door de ruime mate van vrijheid bij het uitleggen van leidende principes als 'provinciaal belang', het inzetten van het nieuwe instrumentarium én het invulling geven aan de nieuwe ontwikkelingsgerichte rol, bestaat er bij provincies een grote behoefte aan meer duidelijkheid en kennis omtrent de implementatie van de Wro. Omdat iedere provincie binnen een eigen context opereert met een grote verscheidenheid aan ruimtelijke partners en opgaven, is er maatwerk nodig.

Het Zeeuwse omgevingsplan, de belangrijkste provinciale ruimtelijke planfiguur van de provincie Zeeland, is in juni 2006 goedgekeurd door Provinciale Staten en is in oktober van datzelfde jaar in

werking getreden. Voorafgaand aan het plan heeft een procedure van inspraak plaatsgevonden en de provincie Zeeland is van mening dat zij met dit plan voldoende draagvlak heeft om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. In het omgevingsplan zijn de kansen en knelpunten voor de provincie weergegeven, evenals de hoofddoelstellingen per beleidsthema voor de periode tot 2012. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de globale uitvoering en de afspraken die hierover zijn gemaakt met gemeenten en waterschappen. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal het huidige omgevingsplan middels de Invoeringswet Wro overgaan in een structuurvisie. Omdat het Zeeuwse omgevingsplan zo recent in werking is getreden, is de provincie voornemens grote delen van dit plan (zo niet alles) over te nemen en te benoemen tot 'provinciaal belang' in de nieuw te maken structuurvisie. In tegenstelling tot het omgevingsplan dient er in de structuurvisie wel te staan 'hoe' men denkt de voorgenomen ontwikkelingen te gaan realiseren. Er zal dus meer duidelijkheid moeten komen over de instrumenten en de aanpak die de provincie kan hanteren bij het uitvoeren van haar beleid. Middels deze scriptie wil ik een bijdrage leveren aan dit kennisvraagstuk.

### 1.3 Theoretische verkenning

#### 1.3.1 Beleidsnetwerken

Het 'denken in netwerken' heeft zich de afgelopen decennia mogen verheugen in een toenemende mate van belangstelling. De opkomst van de informatiemaatschappij heeft geleid tot een hoog dynamische samenleving waarin grenzen eenvoudig worden overstegen en verschillende sectoren, bedrijven en regio's in wisselende samenstellingen met elkaar interacteren (Castells, 2004). Een gevolg van deze toename in interacties is het ontstaan van netwerken die op allerlei niveaus in de samenleving een prominente rol zijn gaan spelen. Netwerken hebben een horizontaal karakter en stellen zodoende nieuwe eisen aan het openbaar bestuur en haar primaire taak als beleidsmaker (Bovens, 2003). "Centraal idee daarbij is dat bestuurders positie verliezen en moeten samenwerken in ketens en netwerken om tot een effectieve interventie [...] te komen" (Teisman, 2006: 6). Om complexe relatiepatronen tussen actoren in een bepaald beleidsveld te beschrijven kan het concept 'beleidsnetwerk' worden toegepast. Beleidsnetwerken zijn "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling van elkaar afhankelijke actoren, die vorm krijgen rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's en die worden gevormd en veranderd door reeksen van spelen" (Kickert e.a., 1997: 30). In deze spelen trachten actoren beleidsprocessen, ten gunste van de eigen doelstellingen, te beïnvloeden door zich strategisch op te stellen. Ideaaltypisch zijn zij immers niet bij machte om andere partijen hun wil op te leggen. Iedere actor betreedt een beleidsarena met geheel eigen belangen, doelstellingen en percepties, wat het verloop van beleidsspelen een complexe aangelegenheid maakt (Klijn en Teisman, 1992).

#### 1.3.2 Sturing

Voordat de netwerkbenadering haar intrede deed, werd de overheid gezien als dé centraal sturende actor in de maatschappij. Middels klassieke 'regulerende' instrumenten trachtte de overheid het gedrag van burgers en organisaties te beïnvloeden, overeenkomstig het gewenste formele beleid. De positie van de overheid is echter veranderd. Net als andere actoren is zij een deelnemer geworden aan maatschappelijke sturingsprocessen, die gezien kunnen worden als interactieprocessen waarbij informatie, doelen en middelen worden uitgeruild. De sturingsstijl en -arrangementen van de overheid zullen moeten worden aangepast op het netwerkarakter van de maatschappij. Dit gebeurt door middel van het verkennen van nieuwe rollen en het toepassen van 'tweede generatie instrumenten' zoals communicatie en convenanten. Hoewel de positie van de overheid als centraal sturend orgaan is verworpen wil dit niet zeggen dat zij geen bijzondere taakstelling meer heeft en niet langer beschikt over speciale hulpbronnen of bevoegdheden. "Het feit dat de overheid niet boven de andere maatschappelijke partijen staat, betekent niet dat zij daar gelijk aan is" (De Bruijn e.a., 1993: 27). Overigens kan de overheid zelf ook als een netwerk worden gezien, waarbij verschillende deelorganisaties en bestuurslagen interacteren rond op specifieke doelstellingen. Doorwerking van beleid vanuit 'hogere' bestuurslagen kan opgevat worden als een aantasting van de autonomie en

vrijheden van de 'lagere' bestuurslagen (De Bruijn e.a., 1993). Dit zou haaks staan op horizontalisering- en decentralisatie principes.

### 1.3.3. Samenwerken

In de literatuur wordt een veelvoud aan redenen gegeven om tot samenwerking te komen in netwerken. "Het in autonomie nastreven van eigen doelen kan bijvoorbeeld leiden tot onbedoelde en ongewenste gevolgen voor andere partijen in het veld, maar ook tot het missen van kansen om op basis van gezamenlijke inspanning te komen tot een situatie die voor alle betrokkenen een verbetering inhoudt ten opzichte van de bestaande situatie" (De Bruijn e.a., 1993: 24). Samenwerking hoeft dus niet enkel voort te komen uit een afhankelijkheidsrelatie, maar kan ook plaatsvinden omdat men een meerwaarde ziet in een gezamenlijk aanpak of de (goede) relatie met de partners graag in stand wil houden. Dit betekent dat in de gevallen dat een overheid bij machte is om middels juridische instrumenten haar wil aan anderen op te leggen, dit niet altijd de voor de handliggende keuze hoeft te zijn. De relaties die de overheid onderhoudt met haar partners in het netwerk hebben een duurzaam karakter. Het in stand houden van goede vertrouwensrelaties is belangrijk sociaal kapitaal. Je weet immers nooit waar je de ander nog voor nodig zal hebben of in welke beleidsarena je elkaar weer treft (De Bruijn e.a., 2004).

## 1.4 Probleemstelling

In het Omgevingsplan Zeeland (2006: 182) staat dat: "De provincie zich realiseert dat zij voor haar doelstellingen en ambities afhankelijk is van de regionale partners". Het realiseren van doelen in een netwerk heeft te maken met netwerksturing en het inzetten van specifieke instrumenten. De komst van de Wro biedt de provincie Zeeland een heel nieuw instrumentarium waarvan de (uit)werking nog relatief onbekend is. Daarom luidt de doelstelling van mijn onderzoek:

*'Een bijdrage leveren aan de kennisontwikkeling omtrent de implementatie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, met betrekking tot het realiseren van provinciale ruimtelijke doelstellingen, ten einde aanbevelingen te kunnen doen voor de vormgeving van het ruimtelijke instrumentarium van de provincie Zeeland'.*

De vraagstelling die hier bij hoort is:

*'Middels welke aanpak kan de provincie Zeeland, onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, haar doelstellingen uit het huidige omgevingsplan ten aanzien van 'wonen' zo optimaal mogelijk realiseren?'*

**Toelichting:** Met het begrip 'aanpak' wordt hier de combinatie van rol, sturingsstrategie en de inzet van sturingsinstrumenten bedoeld. In dit geval de instrumenten die voortvloeien uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Deze drie concepten worden in het theoretisch kader uiteengezet en aan elkaar gekoppeld. Het 'zo optimaal mogelijk realiseren' van de doelstellingen heeft betrekking op de afweging die een overheid moet maken tussen het inzetten van hiërarchische sturingsinstrumenten (om zoveel mogelijk één op één beleidsresultaten te bewerkstelligen) en het erkennen van de kansen voor draagvlak middels volontaire sturing. Juridische instrumenten kunnen beleid zonder aanpassing laten doorwerken naar lagere overheden en organisaties, maar ze bieden geen garantie voor een geslaagde uitvoering, omdat (bestuurlijk) draagvlak voor bepaalde maatregelen kan ontbreken. Vrijwillige medewerking aan een interventieproces leidt in de meeste gevallen tot meer wederzijds begrip, een constructieve probleem- en oplossingsdefinitie en een positievere houding ten aanzien van de op handen zijnde interventie. Het ontbreken van actieve weerstand tegen beleid (minimaal draagvlak) draagt bij een optimale realisering van beleid.

Middels de volgende deelvragen zal ik proberen te komen tot beantwoording van de hoofdvraag:

1. Hoe vindt sturing in netwerken plaats?

Toelichting: Beleid komt in de moderne samenleving niet meer tot stand door het opleggen van besluiten, maar door het zoeken van samenwerking met actoren. De interactiepatronen die voortkomen uit deze samenwerking kunnen worden beschouwd als netwerken. In netwerken is sprake van pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Dit maakt het interveniëren (sturen) in de samenleving een stuk complexer. Sturen blijft echter wel mogelijk, maar op een heel andere manier dan vroeger gebruikelijk was. Een overheid die beleidsdoelstellingen wil realiseren zal zich bewust moeten zijn van de mogelijkheden van sturing in netwerken. Beantwoording van deze vraag is mogelijk door bestuurskundige literatuur te bestuderen over netwerken, sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten.

2. *Welke sturingsfilosofie staat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor en wat betekent dit voor de rol van de provincie?*

Toelichting: De sturingsfilosofie van het Rijk, die ten grondslag ligt aan zowel de Nota Ruimte als de Wro, geeft aan in welke richting het ruimtelijke stelsel in Nederland zich moet ontwikkelen om de ruimtelijke problemen in de dynamische samenleving het hoofd te bieden. Met de komst van de Wro verandert de rol van de provincie in de ruimtelijke ordening. Ze verliest haar bevoegdheid om goedkeuring te geven aan bestemmingsplannen, waardoor ze zich actiever zal moeten gaan opstellen om haar beleidsdoelstellingen gerealiseerd te krijgen. Een afwachtende houding kan leiden tot ongewenste ontwikkelingen welke moeilijk zijn af te wenden. De actieve rol van provincies die de nieuwe Wro voor staat, kan op verschillende manieren worden ingevuld. De rolinvulling is onder andere afhankelijk van de belangen die gemoeid zijn met het betreffende beleidsthema, de kenmerken van het netwerk ten aanzien van samenwerking en sturingsmogelijkheden en de ambities die de provincie heeft. Uit verschillende literatuurbronnen zal een overzicht worden geconstrueerd van mogelijke rollen die de provincie in het ruimtelijke beleidsveld kan innemen na de invoering van de Wro. Tevens kan uit de participatieve observatie worden afgeleid op welke manier de provincie omgaat met de nieuwe wet en hoe zij zich bezint op haar toekomstige rol.

3. *Welke provinciale rolopvatting, sturingsstrategie en Wro instrumenten sluiten aan bij het karakter van het beleidsnetwerk ten aanzien van wonen?*

Toelichting: Sturing in netwerken vereist een bepaalde mate van vrijwillige medewerking van de te sturen actoren. Hiërarchische instrumenten hebben dan ook niet altijd het gewenste effect. Uit de literatuur blijkt dat bepaalde kenmerken van netwerken kansen bieden en barrières vormen voor sturingssignalen. Door de kenmerken van een netwerk in kaart te brengen kan bepaald worden welke sturingsstrategieën, en hieruit voortvloeiend welke instrumenten, kansen bieden voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Het antwoord op deze vraag zal hoofdzakelijk worden gehaald uit interviews met actoren uit het ruimtelijke netwerk ten aanzien van wonen.

4. *Welke provinciale rolopvatting, sturingsstrategie en Wro instrumenten sluiten aan bij de opvattingen en percepties van de actoren uit het beleidsnetwerk ten aanzien van wonen?*

Toelichting: Niet alleen de kenmerken van het netwerk zelf geven een beeld van de kansen die sturingssignalen hebben, ook de opvattingen en percepties van de te sturen actoren zijn hiervoor een goede indicatie. De actoren zijn immers degenen die hun medewerking moeten gaan verlenen aan het uitvoeren van het beleid. Hun visie op onder meer de problematiek, de oplossingsrichting en de rolopvatting van zowel de provincie als van zichzelf hebben een aandeel in de slagingskansen van het beleid. Het antwoord op deze vraag zal eveneens worden gehaald uit interviews.

## 1.5 Leeswijzer

*Deel I: Introductie tot het onderzoek*

In dit eerste hoofdstuk heeft u kennis kunnen nemen van de aanleiding en probleemstelling van het voorliggende onderzoek. Om meer inzicht te geven in de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt worden in het tweede hoofdstuk enkele theoretische concepten besproken. Beleidsnetwerken en sturingsstrategieën komen uitgebreid aan bod, waarbij speciale aandacht uit zal gaan naar de inzet van beleidsinstrumenten. In hoofdstuk drie zullen de theoretische concepten worden uitgewerkt in de operationalisatie. Vervolgens wordt stilgestaan bij de methoden van onderzoek en de technieken voor dataverzameling. Na deze drie hoofdstukken zal het empirische deel van het onderzoek worden behandeld.

#### *Deel II: Praktijkbevindingen*

In dit deel van het onderzoek, dat overeenkomt met de hoofdstukken vier en vijf, komen de praktijkbevindingen aan bod. Er zal worden ingaan op het specifieke beleidsnetwerk waarbinnen de provincie Zeeland haar ruimtelijke doelstellingen ten aanzien van 'wonen' tracht te realiseren. Aan de orde komen onder meer de beleidsdoelstellingen ten aanzien van wonen en de woonomgeving, de netwerkenmerken zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (2004) deze hebben beschreven en de percepties van de actoren uit het netwerk met betrekking tot het beleid, het vertrouwen in en de rol van de provincie in de nieuwe situatie. In hoofdstuk vijf worden de resultaten geanalyseerd zodat de kansen en bedreigingen voor sturing helder worden en een aanzet kan worden gegeven voor de invulling van de toekomstige provinciale aanpak voor dit beleidsthema.

#### *Deel III: Conclusie en aanbevelingen*

In de conclusie worden de deelvragen beantwoord en ten slotte ook de hoofdvraag. Uit de analyse van hoofdstuk vijf zullen enkele conclusies worden getrokken die de aanleiding vormen voor het geven van een advies over de toekomstige provinciale aanpak in de ruimtelijke ordening met betrekking tot het beleidsveld van 'wonen'. De theoretische concepten over beleidsnetwerken en sturingsstrategieën zullen hierbij worden toegepast.



## 2. Werken in netwerken

*In dit hoofdstuk wordt de theoretisch basis voor het onderzoek gelegd en zal voornamelijk gekeken worden naar beleidsnetwerken en sturingsstrategieën. Ik zal hierbij dieper ingaan op de verschillende manieren waarop een overheid kan proberen actoren in een netwerk te sturen in de richting van een gewenste interventie. De inzet van beleidsinstrumenten komt aan bod en verder zal er aandacht worden besteed aan de mogelijke nieuwe rollen voor de provincie in het ruimtelijke beleidsveld. Het doel van dit hoofdstuk is inzicht geven in de beschikbare literatuur omtrent sturing in netwerken en te komen tot een uiteenzetting van het begrip 'provinciale aanpak'.*

### 2.1 Keuze netwerktheorie

In deze scriptie staat het Zeeuwse omgevingsplan en de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt, om de beleidsdoelstellingen ten aanzien van het beleidsveld 'wonen' ten uitvoer te brengen, centraal. Provinciale beleidsplannen maken en ten uitvoer brengen is een complexe aangelegenheid, waarbij zowel medeoverheden, maatschappelijke organisaties en in bepaalde gevallen ook individuele burgers worden betrokken. In de ruimtelijke ordening is afstemming tussen beleidsvoornemens en belangen van actoren een vereiste, omdat de verantwoordelijkheden, taken en deskundigheden verspreid liggen over de bestuurslagen en de andere relevante actoren. Zowel verticaal als horizontaal zijn verschillende actoren en sectoren bij de ruimtelijke ordening betrokken, met als gevolg dat actoren onderling met elkaar interacteren om probleemformuleringen en oplossingsrichtingen te bepalen. De provincie Zeeland kan bijvoorbeeld niet zonder meer een ruimtelijk beleidsdoel ten uitvoer brengen, zonder hierover overleg te hebben gevoerd met gemeenten wier grondgebied het betreft. Actoren zijn dan ook afhankelijk van elkaar bij het realiseren van hun beleidsdoelen en proberen daarom met elkaar goede relaties aan te knopen om de uitruil van hulpmiddelen te bestendigen. Belangrijke hulpmiddelen voor de provincie zijn onder andere (bestuurlijke) steun voor beleid en het verlenen van medewerking aan de uitvoering van dit beleid. Deze hulpmiddelen kunnen maar gedeeltelijk worden afgedwongen met hiërarchische sturing, waardoor men zich tevens richt op het verkrijgen van vrijwillige medewerking. De interactiepatronen, wederzijdse afhankelijkheden en beperkte hiërarchische sturingsmogelijkheden tussen actoren in de ruimtelijke ordening kunnen worden beschreven vanuit een netwerkbenadering. De netwerktheorie zal in dit hoofdstuk worden uitgewerkt, waarbij de aandacht later wordt verlegd naar sturing in netwerken.

### 2.2 Netwerkbenadering

De netwerkbenadering gaat uit van het principe dat actoren in de moderne samenleving niet langer zelfstandig hun doelen kunnen realiseren, omdat zij (wederzijds) afhankelijk zijn geworden van hulpbronnen die in het bezit zijn van andere partijen. Hulpbronnen zijn middelen voor doelbereiking, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden in materiële bronnen (zoals geld) en immateriële bronnen (zoals autoriteit) (De Bruijn e.a., 1993). Om tot uitruil van deze hulpbronnen te komen gaan actoren relaties met elkaar aan, welke resulteren in een patroon van interacties. Het geheel van de onderlinge relaties vormt het netwerk. Netwerken kunnen ontstaan rondom uiteenlopende thema's en met verschillende doelen. In deze scriptie gaat de aandacht uit naar beleidsnetwerken waarbij actoren zich verzamelen rondom bepaalde beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's (Kickert e.a., 1997).

Netwerkvorming is het gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen: professionalisering, globalisering, vervlechting van de publieke en private sector en de opkomst van de informatietechnologie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). *Professionalisering* heeft geleid tot specialistische functies en kennis, waardoor organisaties en interorganisatorische samenwerkingsverbanden fragmenteren. Deze fragmentatie leidt tot een grotere behoefte aan samenwerking met andere partijen, omdat zij beschikken over de nodige aanvullende kennis.

Professionalisering draagt daarnaast bij aan de mondigheid van individuen die hierdoor minder snel interventies van derden zullen tolereren. *Globalisering* betekent eenvoudig gezegd dat grenzen en geografische afstanden aan betekenis verliezen en dat economische, sociale en natuurlijke processen zich op mondiaal niveau manifesteren. Nationale staten zijn zodoende minder goed in staat om ongewenste ontwikkelingen te sturen en te handhaven. Problemen zijn vaak grens- of schaaloverstijgend geworden, waardoor partijen genoodzaakt zijn samen aan een oplossing te werken. Een andere ontwikkeling die bijdraagt aan netwerkvorming is de *vervlechting van de publieke en private sector*. Door deregulering en liberalisering van bepaalde beleidssectoren is de rol van de overheid hier veranderd. In plaats van zelf diensten aan te bieden is ze toezichthouder geworden op private partijen die met de levering van deze diensten zijn belast. De publieke en private sector raken in toenemende mate met elkaar verstrengeld waardoor de scheidslijnen tussen beiden minder duidelijk zijn geworden. De laatste maatschappelijke ontwikkeling die hier wordt genoemd, en mede verantwoordelijk is voor de voorgaande drie ontwikkelingen, is de opkomst van de *informatietechnologie*. Technologische ontwikkelingen spelen een belangrijke rol bij de totstandbrenging van producten en diensten. Met name bij de verspreiding en het delen van informatie heeft de technologie de afgelopen decennia een vlucht genomen. Het is een 'enabler' die individuen en organisaties in staat stelt vele contacten, over grote afstanden en onafhankelijk van tijdzones, te onderhouden. In dit verband wordt ook wel gesproken over informatie- en communicatietechnologie (ICT) (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Hoewel de voorgaande maatschappelijke ontwikkelingen hun invloed op de netwerkvorming zeker niet hebben gemist, is het idee van netwerken in het Nederlandse openbaar bestuur niet nieuw. Volgens Van den Heuvel (1998: 38) bouwen netwerken voort op de tradities van pluriformiteit, participatie, corporatisme en coalitievorming in ons land. Een veelheid aan betrokken partijen maakt dat de inzet op consensusvorming groot is.

Wie een verandering in het publieke domein wil initiëren doet er goed aan zich te realiseren dat hij of zij zich begeeft in een web van relaties en afhankelijk is van de medewerking van andere actoren bij het realiseren van haar doelen. Eenzijdige oplegging van een gewenste verandering is in een complexe samenleving, waar eenduidige inhoudelijke oplossingen ontbreken, vrijwel onmogelijk geworden. In een netwerk bestaan verschillende opvattingen over de definitie van problemen en oplossingen. De problemen hebben een veelal ongestructureerd karakter en kunnen niet in een isolement worden opgelost (De Bruijn e.a., 2004). Bij ongestructureerde problemen bestaat er geen consensus over de normen die ermee samenhangen. Te denken valt aan het oplossen van de fileproblematiek, waarbij bepaalde groepen pleiten voor meer wegen, anderen voor het aanmoedigen van thuiswerken en weer anderen voor het verhogen van de prijzen voor weggebruikers. De oorzaak van de problematiek wordt vanuit verschillende perspectieven bekeken en vervolgens wordt de oplossingsrichting hier op aangepast. Klijn en Koppenjan (2004: 91) zeggen over ongestructureerde problemen: "Wicked problems require intensive cooperation among governments and between governments and the societal environment, across the borders of the policy networks that have developed over time, including non institutional interest and citizens". Zinnvolle en gedragen uitkomsten van beleidsvorming vereisen koppeling van actoren, ideeën en middelen. Beleidsvorming is een onderhandelingsproces geworden.

### 2.2.1 Kenmerken beleidsnetwerken

Om de structuur van een netwerk helder te maken kan deze afgezet worden tegen die van een (klassieke) hiërarchie. In een hiërarchie staat boven- en onderschikking centraal en is er sprake van een leidinggevende actor die bovenaan de rangorde staat en ondergeschikten aanstuurt. Volgens het ideaaltipe beschikt de bovengeschikte actor over voldoende kennis en macht om effectief te kunnen sturen. Omdat in de moderne samenleving vrijwel geen zuivere hiërarchische structuren voorkomen hebben de hiërarchische organisatiemodellen weinig verklarende kracht. Er doen zich in de praktijk namelijk een aantal verschijnselen voor die vanuit een hiërarchisch perspectief niet kunnen worden verklaard. Het gaat dan bijvoorbeeld om actoren die vrijwillig samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan omdat zij elkaar nodig hebben voor het realiseren van de eigen doelen. In onderstaande

figuur zijn de contrasterende kenmerken van netwerken en hiërarchieën neergezet (Teisman, 1992; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

**Figuur 1:** Kenmerken hiërarchie en netwerken

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit Eenzijdige afhankelijkheden Openheid Stabiliteit, voorspelbaarheid	Pluriformiteit Wederzijdse afhankelijkheden Geslotenheid Dynamiek, onvoorspelbaarheid

Bron: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 30

In een hiërarchie is uniformiteit van leiding en sturing een eerste uitgangspunt, terwijl bij netwerken sprake is van een veelheid aan actoren, belangen, hulpmiddelen enzovoort. Sturing in netwerken dient tegemoet te komen aan deze variëteit en dit vergt een veelheid aan kennis waarover geen enkele actor zal kunnen beschikken. Kenmerkend voor pluriformiteit in netwerken is verder dat de betrokken actoren allemaal een andere perceptie op de werkelijkheid hebben. Wat voor actor A een sterk en overtuigend argument is, kan voor actor B aanvechtbaar zijn. En wat actor C als probleem ziet, is voor actor D wellicht een ideale situatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Deze verschillende percepties komen voort uit de specifieke institutionele context waaruit actoren afkomstig zijn. De eigen opvattingen en doelstellingen van de organisatie, de regels die hier gelden en de manier waarop zij zich verhouden tot hun omgeving, bepalen voor een groot deel hoe zij de werkelijkheid tegemoet treden (De Bruijn e.a. 2004; Klijn en Koppenjan, 2004). Op basis van de eigen beelden van de werkelijkheid bepalen actoren welke middelen en strategieën zij toepassen bij het bereiken van hun doelen.

Tegenover eenzijdige afhankelijkheid in een hiërarchie staat wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie) in een netwerk. Actoren die zich in een netwerk bevinden zijn in meer of mindere mate afhankelijk van elkaars hulpbronnen. Door deze wederzijdse afhankelijkheid is er ideaaltypisch gezien geen bovengeschatte actor die zijn wil kan opleggen aan anderen. Daar komt bij dat actoren directieven van anderen vanuit dit oogpunt ook niet hoeven te accepteren. Uiteraard kan het voorkomen dat in bepaalde stadia van een beleidsproces de inbreng van een specifieke actor cruciaal is voor het tot stand brengen van het eindproduct, en dat de machtspositie van deze actor wordt versterkt. Op een ander moment in het proces kan deze situatie echter helemaal zijn omgeslagen en is zijn afhankelijkheid weer toegenomen. Deze interdependente relatie tussen actoren is kenmerkend voor samenwerking in netwerken en heeft gevolgen voor de manier waarop actoren met elkaar omgaan (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; De Bruijn e.a., 2004). De mate waarin een actor afhankelijkheid is van een andere actor, wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de hulpbron die hij binnen wil halen (Scharpf, 1978). Indien de substitutiemogelijkheden afnemen raken actoren meer en meer tot elkaar veroordeeld. Ze delen dan de realisatie- of productiemacht voor het desbetreffende project. Afhankelijkheden in netwerken zijn in dit soort situaties niet altijd even praktisch en kunnen middels bepaalde strategieën worden gereduceerd. Actoren kunnen proberen om controle te verkrijgen over de benodigde hulpbronnen van anderen of alternatieve bronnen aanboren. Ook het inzetten van dwangmiddelen of het terugbrengen van de ambities behoort tot de mogelijkheden (Van den Heuvel, 1998; Teisman, 1992).

In theorie staan in een hiërarchie ondergeschikten open voor de sturingssignalen van de bovengeschatte actor. In een netwerk is dit mede door de interdependentie tussen actoren niet per definitie het geval. Actoren in een netwerk kunnen zich gesloten opstellen waarmee wordt bedoeld dat zij stuursignalen van anderen niet opmerken, negeren of zich er tegen verzetten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Bij tegengestelde belangen liggen conflicten op de loer en door sturingssignalen te

ontwijken kunnen deze conflicten worden voorkomen, afgezwakt of juist worden benadrukt (Van den Heuvel, 1998). De mate van geslotenheid van een actor is een indicatie van de kracht die hij bezit bij het beschermen van zijn *core values*. Dit zijn waarden die diep in de organisatie geworteld zijn en voor een belangrijk deel het handelen van de organisatie bepalen. Core values zijn bijvoorbeeld winstmaximalisatie, kwaliteitsbehoud en veiligheid. Indien stuursignalen uit het netwerk aansluiten bij de core values van een organisatie, zal zij hier veelal gevoelig voor zijn. Een misfit tussen stuursignalen en de core values van een partij is de andere kant van de medaille (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Stabiliteit is een kenmerk van een hiërarchische structuur en dynamiek zien we terug bij netwerken. Een netwerk is altijd in beweging. De posities van actoren veranderen door interdependenties, in- en uitredende partijen, door de mate waarin zij betrokken zijn bij het proces en door ontwikkelingen in de omgeving van het netwerk. Netwerken kunnen samenkomen en uit elkaar vallen, maar altijd grijpen processen op elkaar in (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Niet alleen de structuur van het netwerk zelf is aan verandering onderhevig, maar ook het probleem verandert in de loop der tijd. Dit houdt tevens in dat oplossingsrichtingen wijzigen. In beleidsprocessen kunnen bijvoorbeeld nieuwe feiten ter tafel komen en normatieve opvattingen veranderen (De Bruin e.a., 2004). Het dynamische karakter van netwerken is een inherent gevolg van de toegenomen dynamiek in de samenleving.

### 2.2.2 Besluitvorming in netwerken

Lineaire en gestructureerde besluitvormingsprocessen, die van probleemsignalering via een aantal fasen naar een oplossing verlopen, zijn kenmerkend voor (ideaaltypische) hiërarchieën. De bovengeschikte actor is de initiator en de overige actoren gedragen zich coöperatief. In netwerken verlopen besluitvormingsprocessen op een geheel andere manier. Zo worden problemen door meerdere partijen geformuleerd, bestaat er veelal onenigheid over de probleemdefinities en gewenste oplossingen en worden niet alle problemen geagendeerd. Besluitvorming is als het ware "een kluwen van reeksen van beslissingen, genomen door verschillende actoren" (Teisman, 1992: 80). In elke fase van het beleidsproces kunnen de constellaties, regels, structuren en interactievormen zich wijzigen, wat van invloed is op de afwegingen die een actor maakt. Actoren bepalen per fase opnieuw hun voorkeuren en kiezen een strategie die hierbij aansluit (Scharpf, 1997). Het grillige verloop van besluitvorming wordt met name bepaald door het strategische gedrag van de deelnemende actoren (De Bruijn e.a., 2004).

Besluitvormingsprocessen in netwerken kennen meestal geen volgtijdelijk verloop, maar spelen zich af in verschillende ronden en in verschillende beleidsarena's. In een ronde proberen actoren in verschillende 'geactiveerde netwerken' (beleidsarena's) middels een 'gevecht' te komen tot een besluit of proberen juist om een bepaald besluit te voorkomen (Teisman, 1992). Aan het einde van een ronde is er een voorlopig resultaat geboekt waarbij het gevecht winnaars en verliezers heeft opgeleverd. Het resultaat van een ronde is nadrukkelijk een 'voorlopig resultaat', want in een volgende ronde krijgen verliezers de gelegenheid zich te herkansen. Een ronde kan een aantal maanden in beslag nemen, maar ook enkele jaren. Tijdens een ronde worden er in verschillende beleidsarena's met uiteenlopende deelnemers, deelbesluiten genomen. Pas aan het eind van het gehele beleidsproces wordt duidelijk welke besluiten blijven staan (De Bruijn e.a., 2004). Actoren die deelnemen aan een besluitvormingsproces in een netwerk zijn vaak gedurende een lange periode tot elkaar veroordeeld. Omdat de relaties tussen hen geen vrijblijvend en vluchtig karakter hebben, treedt een zekere institutionalisering op. Dit is bijvoorbeeld het geval als overlegstructuren worden vastgelegd of men een overkoepelende stuurgroepen aanstelt. Actoren streven ernaar te komen tot een optimale realisatie van de eigen doelen en dit vast te leggen in een zogenaamde 'package deal'<sup>2</sup>. Iedere actor zal zich hierin moeten kunnen herkennen, wil er sprake zijn van een 'win-win' situatie voor de deelnemende partijen. Doordat actoren gedurende het proces zicht blijven houden op 'winst' of een bevredigend eindresultaat, blijven zij verbonden aan het beleidsproces. Als er te weinig rekening met

---

<sup>2</sup> Een package deal is set van oplossingen voor één of meer problemen, die voor alle betrokken partijen aantrekkelijk is (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 61)

hun core values wordt gehouden verliezen zij hun commitment aan het proces en vertrekken. Dit kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van het eindresultaat, te meer omdat draagvlak voor het besluit is afgenomen (De Bruijn e.a. 2004; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

### 2.2.3 Strategisch gedrag

Actoren in netwerken gedragen zich strategisch, waarmee wordt bedoeld dat "zij hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van de optimale behartiging van hun eigen belangen" (De Bruin e.a. 2004: 26). Actoren trachten de keuzes en het handelen van andere actoren te beïnvloeden, bijvoorbeeld door informatie achter te houden of naar buiten te brengen op een voor hen gunstig moment of door bijvoorbeeld vaag te blijven over de eigen opvattingen om in een later stadium sterker te staan (Van den Heuvel, 1998; De Bruijn e.a., 2004). Door de grote verscheidenheid in strategieën rondom complexe processen, is het moeilijk te beredeneren wat actoren zullen gaan doen. Niet alleen ontwikkelen zij zelf strategieën voor doelbereiking, maar ze moeten ook anticiperen op de strategische handelingen van anderen. Deze mechanismen zijn moeilijk te doorgronden en compliceren de voorspelbaarheid van het procesverloop en de interacties. Strategisch gedrag geeft besluitvorming in netwerken het karakter van een spel, waardoor in dit verband ook wel wordt gesproken over 'policy games' (Klijn en Koppenjan, 2004).

Alle interacties in een netwerk zijn gericht op het vergroten van de eigen voordelen, met de inzet van zo min mogelijk eigen middelen. In netwerken staan tijdens de besluitvorming onderhandeling en overleg centraal en is er veel aandacht voor het procesverloop. In elke ronde en in elke arena proberen actoren hun belangen zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen en zoveel mogelijk steun te vergaren voor de eigen opvattingen. Het besluitvormingsproces staat dus in het teken van het 'koppelen van steun'. Steun kan worden verworven door coalities aan te gaan met gelijkgestemden. "Het voortdurend onderhouden van relaties is dan ook een belangrijk aspect van strategisch gedrag in netwerken" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004: 56) en "beleid is in hoge mate het resultaat van de strategieën van de betrokken actoren" (Van den Heuvel, 1998: 31).

Klijn en Koppenjan (2004) hebben een algemene indeling gemaakt van een vijftal strategieën die actoren kunnen hanteren bij het komen tot besluiten. De strategieën lopen uiteen van een volledig in het eigenbelang handelende actor tot een actor die tegemoet wil komen aan het gezamenlijk belang. De strategieën worden hierna kort toegelicht:

*'Go alone' strategieën:* Als een actor een oplossing heeft gevonden voor zijn eigen probleem, zet hij in op het ten uitvoer brengen van zijn eigen plan. Dit kan tot veel weerstand van andere actoren in het netwerk leiden.

*Conflictueuze strategieën:* Dit type strategie is gericht op het voorkomen of tegenwerken van oplossingen en maatregelen die andere actoren hebben aangedragen. Actoren gaan hierbij de confrontatie niet uit de weg.

*Vermijdende strategieën:* Indien een actor ervoor kiest het conflict te mijden, kiest hij voor een passieve of proactieve houding ten aanzien van de besluitvorming. Vermijding kan een strategie zijn voor een actor die weinig interesse heeft in het probleem of de kosten voor de oplossing niet wil dragen.

*Strategieën gericht op coöperatie:* Actoren die zich bewust zijn van hun afhankelijke positie, proberen andere actoren warm te laten lopen voor hun eigen plannen. Zij komen hierbij tot interactie en zijn bereid om tot een uitruil van middelen te komen.

*Faciliterende strategieën:* Als actoren onderschrijven dat samenwerking leidt tot win-win situaties in een netwerk, zullen zij strategieën hanteren die gericht zijn op het samenbrengen van actoren, het bemiddelen in conflicten en het optimaliseren van het eindresultaat.

Goede contacten in een netwerk zijn bevorderlijk voor de informatievoorziening en het versterken van de positie van de actor. Een actor kan relaties aangaan die intensief worden gebruikt (strong ties), maar ook relaties onderhouden die slechts incidenteel van pas komen (weak ties). Beide soorten relaties zijn van belang omdat de dynamiek in netwerken groot is; de marginale speler van vandaag kan morgen naar het centrum van het netwerk zijn doorgestoten. Verder hebben bepaalde relaties een duidelijke functionele betekenis voor een actor, omdat zonder deze contacten de kerntaken niet kunnen worden uitgevoerd. Tegenover deze functionele relaties staan extra-functionele relaties die een actor onderhoudt met partijen die hij slechts zijdeling nodig heeft. Indien een actor aandacht besteedt aan alle vier typen relaties kan dit strategische voordelen opleveren. Door de veelheid aan relaties komt er via verschillende kanalen informatie binnen, zijn er meer uitwijkmogelijkheden voor coalitievorming en zal de voorspelbaarheid van het handelen van de actor afnemen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Een ander voordeel van het intensief onderhouden van een breed extern netwerk heeft te maken met het belang van externe steun voor beleid. Externe steun voor beleid is belangrijk omdat het bijvoorbeeld bijdraagt aan het democratische gehalte van beleid, aan de stabiliteit van politieke systemen, de gematigde gevolgen van beleid en een toename van de kwaliteit van het beleid (De Vries, 2000). In beleidsnetwerken maken actoren de afweging om autonoom te handelen of samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere partijen. "Autonoom handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen" (Pröpper, 2000: 108). Deze definitie sluit echter niet uit dat actoren rekening met elkaar houden of strategisch op elkaar inspelen. Samenwerking wordt door Pröpper (2000) omschreven als een bewuste afstemming van twee of meer actoren met gemeenschappelijke handelingsplannen. Beide manieren van werken hebben voor- en nadelen en in zijn algemeenheid kan daarom niet worden aangegeven welke keuze het verstandigste is.

#### 2.2.4 Vertrouwen in samenwerkingsverbanden

Strategisch gedrag in netwerken veroorzaakt substantiële onzekerheid over het verloop van beleidsprocessen, omdat het de intenties en het handelen van actoren onvoorspelbaar maakt. Dit gegeven brengt risico's met zich mee voor het succes van samenwerkingsverbanden. Netwerken zijn gebaseerd op afhankelijkheden en kennen een grote dynamiek. Samenwerking is vereist, maar je kunt niet alles regelen in contracten. Interacties en kennis laten zich nu eenmaal moeilijk reguleren, bovendien kan papier slecht anticiperen op wisselende praktijkomstandigheden (Klijn en Koppenjan, 2004). Vertrouwen in elkaar is dan ook een belangrijk "informeel besturingsmechanisme om transacties tussen partijen efficiënter en effectiever te laten verlopen" (Edelenbos, 2002: 2). De mate waarin partijen afhankelijk zijn van elkaars hulpmiddelen, bepaald voor een groot gedeelte de relevantie en de noodzaak van de aanwezigheid van vertrouwen. Bij een lage afhankelijkheid zijn partijen minder kwetsbaar voor opportunistisch gedrag, maar bij een hoge afhankelijkheidsgraad geldt het omgekeerde. Omdat afhankelijkheden in netwerken niet symmetrisch zijn, is vertrouwen geen kwestie van reciprociteit (Klein Woolthuis e.a., 2005).

In de literatuur worden vele definities van 'vertrouwen' onderscheiden. Klijn en Koppenjan (2004: 83) beschouwen vertrouwen "as [stable] perceptions of the good intentions of other actors". De intenties van de actor waarin het vertrouwen is gesteld staan hierbij centraal, maar evengoed kunnen de competenties van actoren worden meegenomen. De percepties die actoren hebben van de competenties van anderen, bepalen voor deel het vertrouwen dat men durft te hebben in de samenwerkingsverbanden. Nooteboom (2002: 53) stelt dat "'Echt' vertrouwen, of vertrouwen in sterke zin, de verwachting is dat mensen of dingen ons niet in de steek zullen laten [...] zelfs als er gepercipieerde mogelijkheden en prikkels daartoe bestaan". Klijn (2002: 275) voegt hier nog aan toe dat actoren zich kwetsbaar opstellen door vertrouwen in elkaars intenties te hebben. Vertrouwen heeft dus betrekking op de verwachtingen van een actor ten aanzien van de intenties van andere actoren, waarbij men zich kwetsbaar opstelt en bereid is bepaalde risico's te lopen. Het gaat hierbij om situaties waarin een actor gelooft dat andere actoren zich niet zullen laten leiden door opportunistisch gedrag en dan met name in het geval dat de mogelijkheid zich hiervoor voor doet. Men dient dus rekening te houden met de belangen van de 'vertrouwende partij', ook als deze zelf

niet aanwezig is. Vertrouwen kent een rationele en een altruïstische basis. Het rationele deel van vertrouwen komt voort uit het eigenbelang en de toekomstige opbrengsten die men in samenwerking met anderen kan bereiken. Een actor maakt als het ware een kosten-baten analyse, waarbij een risicocomponent is ingecalculerd. Vertrouwen kan echter niet alleen berekening zijn, omdat actoren in afhankelijkheidsrelaties kwetsbaar zijn. Indien tegenvallende prestaties direct zouden leiden tot het ontbinden van de samenwerking, dan zouden er in netwerken geen langdurige en bestendige relaties tot stand komen. Het altruïstische deel van vertrouwen heeft dan ook betrekking op gedeelde normen en waarden en zekere banden van affectie. Actoren geven elkaar het voordeel van de twijfel, omdat men verbonden is aan hetzelfde collectief (Klijn en Koppenjan, 2004; Klijn, 2002)

Klein Woolthuis en Nooteboom (2003) hebben het begrip vertrouwen uiteengezet in *objecten* en *aspecten* van vertrouwen en *betrouwbaarheidsgronden*. Het object van vertrouwen heeft betrekking op datgene waarin een actor vertrouwen heeft. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen organisaties, individuen en functies. Indien er sprake is van een samenwerkingsverband kan een actor vertrouwen hebben in zowel de organisatie als in de directe contactpersoon, maar kan ook het vertrouwen in één van beiden ontbreken. Het aspect van vertrouwen behandelt het specifieke aspect van iemands gedrag waarin vertrouwen wordt gesteld. Zo is het mogelijk dat een actor vertrouwen heeft in de competenties van een ander, maar dat er getwijfeld wordt aan de intenties van de ander om zijn of haar middelen ten volle in te zetten. Dit gegeven sluit aan bij de ideeën van Das en Teng (2001) die vertrouwen opdelen in twee dimensies, namelijk het vertrouwen in de *wil* en het vertrouwen in het *kunnen* van de ander. Koene en Paauwe (1999) zien eenzelfde onderscheid, maar vertalen dit naar 'affect-based trust' en 'reputation-based trust'. In samenwerkingsverbanden kan het nuttig zijn te achterhalen waar het gebrek aan vertrouwen zich precies in manifesteert, omdat dit na constatering kan worden verbeterd. Tot slot nog de betrouwbaarheidsgronden die aangeven waarom er vertrouwen in iemand wordt gesteld. Klein Woolthuis en Nooteboom (2003: 13) zien gronden die voortkomen uit 'controle en afschrikking' (hiërarchische onderschikking), gronden die gelegen zijn in het eigenbelang (toekomstige opbrengsten) en gronden die vallen in de sensitieve categorie (vriendschappelijkheden). Voor een overheid geldt dat het zijn van een betrouwbare partner samenvalt met haar maatschappelijke positie en dat opportunistisch gedrag hieraan geen bijdrage levert. Middels 'prudent' handelen kan de overheid haar veronderstelde status waar proberen te maken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Zoals eerder is opgemerkt brengt vertrouwen bepaalde risico's met zich mee. Das en Teng (2001) koppelen hun risicodimensies aan het onderscheid dat zij maken in het vertrouwen in het 'willen' en het 'kunnen' van een actor. Indien actoren niet optimaal bijdragen aan een samenwerkingsverband, doordat zij zich laten leiden door opportunistisch gedrag, spreken we van relationeel risico. De 'wil' om tot een succesvolle samenwerking te komen ontbreekt, waardoor de relatie tussen actoren kan verslechteren of zelfs kan ophouden te bestaan. In het geval dat de uitkomsten van de samenwerking tegenvallen doordat actoren hebben gefaald in hun 'kunnen', is er sprake van prestatierisico. Het vertrouwen dat in de competenties van de actor is gesteld, is onterecht gebleken, onvoorziene omstandigheden uiteraard daar gelaten. Prestatierisico ligt echter permanent op de loer door externe factoren en slechte resultaten zijn daarom niet altijd het gevolg van een gebrek aan capaciteiten van een actor. Een ander soort risico, namelijk die van te veel vertrouwen, wordt door Edelenbos en Klijn (2003) onderkend. Zij stellen dat indien actoren elkaar 'blind' durven vertrouwen er een gebrek aan kritisch vermogen ontstaat. Dit kan leiden tot misverstanden over eerder gemaakte afspraken waardoor vertrouwen omslaat in wantrouwen.

Vertrouwen opbouwen is een proces dat veel tijd in beslag neemt. Het spreekwoord luidt niet voor niets: 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard'. Koppenjan en Klijn (2004: 86) noemen een viertal factoren dat de opkomst en groei van vertrouwen kan beïnvloeden. Ten eerste zijn dit interacties tussen actoren die in het verleden hebben plaatsgevonden. Er wordt verondersteld dat netwerken die zich kenmerken door intensieve interactiepatronen, veel vertrouwen herbergen. De tweede factor is de reputatie die actoren hebben opgebouwd. Actoren die hebben bewezen dat zij hun woord houden

en zich professioneel kunnen gedragen, zijn het waard om ze het voordeel van de twijfel te geven. Een goede reputatie kan dus leiden tot vertrouwen. Ten derde spelen de toekomstige, dus te verwachten, opbrengsten een rol. Indien gezamenlijk handelen leidt tot betere resultaten, weegt het risico van iemand vertrouwen minder zwaar dan de risico's die men loopt zonder samenwerking. De laatste factor die vertrouwen in de hand werkt is de 'bindende werking' die uitgaat van netwerkregels. De opzet van netwerkregels heeft wel een wisselend effect op de mate waarin zij bijdraagt aan vertrouwen. Regels die betrekking hebben op het oplossen van conflicten zorgen bijvoorbeeld voor meer onderling vertrouwen in een goede afloop.

Vertrouwen in netwerken ligt aan de basis van interactie en coöperatie. Het reduceert onzekerheden omtrent het gedrag van actoren, waardoor risico's afnemen en samenwerking wordt bevorderd. Het verkleinen van de kans op opportunistisch gedrag maakt monitoring en het afsluiten van contracten minder noodzakelijk. Hierdoor kunnen de transactiekosten worden verlaagd. Onzekerheden in netwerken zorgen tevens voor instabiliteit van de onderlinge relaties. Het is immers onduidelijk welke mate van coöperatie men kan verwachten van anderen. Vertrouwen draagt bij aan het tot stand komen van langdurige relaties die wederzijds voordeel kunnen opleveren. Middels vertrouwen investeren actoren in de stabiliteit van het netwerk. Vertrouwen stimuleert verder de uitwisseling van informatie en bevordert zo het innovatieve vermogen van het netwerk. Tevens wordt het lerend vermogen en het onderlinge begrip van actoren vergroot (Klijn en Koppenjan, 2004; Edelenbos en Klijn, 2003).

#### 2.2.5 Positie van de overheid in beleidsnetwerken

De overheid kan in de netwerksamenleving niet langer worden gezien als een actor die boven andere actoren staat. Evengoed als dat zij andere actoren aanstuurt is zij zelf ook onderwerp van sturing geworden. Relaties in een netwerk zijn gehorizontaliseerd, maar dit betekent niet dat verticale relaties zijn verdwenen. De moderne samenleving wordt gekenmerkt door een ingewikkeld samenspel van verticale en horizontale relaties op verschillende schaalniveaus. Er bestaan ook gematigd hiërarchische posities in netwerken en het is vaak een publieke actor die op deze stoel plaats neemt. Publieke actoren zoals overheden beschikken over bijzondere hulpbronnen zoals de formele of juridische autoriteit om bepaalde eenzijdige besluiten te nemen en over democratische legitimiteit die steun kan genereren of waarmee geweld kan worden toegepast. De inzet van deze machtsmiddelen wordt omgeven door waarborgen voor de burger, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) (Schlössels en Stroink, 2003; Klijn en Koppenjan, 2000). In een netwerk gelden spelregels ten aanzien van het handelen van actoren (zie paragraaf 2.2.6). Omdat de overheid een speciale positie inneemt gelden er ook speciale spelregels voor haar. Hoe "meer macht een actor heeft, hoe sterker geclausuleerd de inzet ervan is" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 100).

Afgezien van de beschikking die een overheid heeft over specifieke hulpbronnen, heeft de overheid ook een bijzondere taak in de samenleving waarmee ze zich onderscheidt van andere spelers. Het handelen van de overheid wordt beperkt en gestuurd door normatieve opvattingen en wettelijke kaders. Zo mag een overheid op basis van het recht op gelijke behandeling bepaalde vormen van selectieve activering of uitsluiting in netwerken niet toepassen en dient ze andere actoren op dit gedrag te corrigeren. Een ander voorbeeld is de verantwoordelijkheid die de overheid heeft bij het oplossen van maatschappelijke problemen. De gelijkwaardigheid tussen actoren die in netwerken vaak wordt geïmpliceerd, kan bij bepaalde opgaven niet opgaan omdat de overheid deze taken niet ter zijde mag schuiven. De discrepantie tussen de besluitnemer en de verantwoordelijke voor het besluit, zal beperkt moeten blijven in het kader van de politieke en democratische legitimiteit (Klijn en Koppenjan, 2000). Wanneer een overheid precies wordt geleid door haar bijzondere positie is niet eenduidig vast te stellen, maar indien ze inzet op het gebruik van meerzijdige instrumenten (overleg en onderhandeling) zal ze normatief gezien eerder als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd (Kickert e.a., 1997). De overheid heeft dus nog steeds een bijzondere positie in de samenleving, alleen is haar dominante status geen vanzelfsprekendheid meer (Van den Heuvel, 1998).



Volgens Klijn en Koppenjan (2000) kan een overheid, wanneer er sprake is van een beleidsnetwerk, vier verschillende rollen aan nemen. 1) Een overheid treedt niet toe het netwerk, maar probeert op afstand met juridische instrumenten invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. 2) Een overheid kan toetreden tot het netwerk en gezamenlijk met de andere actoren toewerken naar een oplossing (horizontale coöperatie). 3) Om democratische waarden te kunnen borgen en publieke belangen te beschermen kan een overheid zich opwerpen als procesmanager. Zij faciliteert dan als het ware het proces. 4) De laatste rol die een overheid kan vervullen is die van netwerkbouwer. Zij tracht dan de samenstelling van het netwerk en de onderlinge verhoudingen tussen de actoren te veranderen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 166-170) zien ook een aantal rollen voor de overheid weggelegd – die deels overeenkomen met het voorgaande – en maken een onderscheid tussen een *proactieve*, een *reactieve* en een *passieve* overheid. Een proactieve overheid handhaaft haar actieve rol en negeert het complexe karakter van de samenleving. Zij kiest ervoor om generieke instrumenten in te zetten en neemt negatieve effecten op de koop toe. Pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties worden niet erkend waardoor zware, veelal juridische middelen, nodig zijn om gewenste gedragsveranderingen te bereiken. Het spreekt voor zich dat na verloop van tijd de genegeerde neveneffecten van het ingezette beleid zich zullen manifesteren. Een reactieve overheid bespaart zichzelf de energie en kosten van een actieve houding, door slechts in te grijpen op het moment dat ontwikkelingen in het netwerk vragen om een reactie. Vanuit een reactieve rol kan een overheid optreden als aanbieder van faciliteiten, als bemiddelaar in conflicten of als 'reticulist' die specifieke relaties en interacties tot stand brengt. Tot slot de passieve overheid, die geen interventies meer wenst te ondernemen in complexe netwerken. De overheid treedt geheel of gedeeltelijk terug, omdat dit de voorkeur zou hebben boven sturend optreden. Niet interveniëren kan tot betere resultaten leiden dat wel interveniëren, omdat bijvoorbeeld het zelfsturend vermogen van het netwerk al groot genoeg is.

#### 2.2.6 Netwerkregels

In netwerken gelden net als in het dagelijkse leven regels, die gezien kunnen worden als een sociale infrastructuur. Deze netwerkregels zijn totstandgekomen door interacties die in het verleden hebben plaatsgevonden tussen actoren en zijn karakteristiek voor het betreffende netwerk. Ze reguleren processen die betrekking hebben op omgangsvormen en het toe- en uittreden van actoren, maar kunnen ook gaan over de kwaliteit van producten en diensten die het netwerk voortbrengt. Een voorbeeld van een netwerkregel is bijvoorbeeld dat de actoren streven naar zoveel mogelijk draagvlak, waardoor verzoening en consensus tussen partijen tot stand komt. Het kan echter ook gaan om regels die bepalen dat er geen overleg tussen stuurgroepen mag plaatsvinden om de creativiteit en vindrijkheid te verhogen. Netwerkregels dragen bij aan het vormgeven van geoorloofde strategieën en dus aan het voorspelbaar maken van bepaalde interactiepatronen. Tevens dragen ze bij aan een gematigde opstelling van actoren bij het realiseren van de eigen doelen en aan het versterken van de vertrouwensrelatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Edelenbos, 2002). Soms zullen beperkingen opleggen aan het gedrag van actoren en in andere gevallen maken ze bepaalde ontwikkelingen juist mogelijk. Actoren zijn dus gebaat bij netwerkregels mits deze ze niet te sterk weerhouden van het bereiken van hun doelen. Hoewel het stellen van netwerkregels orde kan scheppen in de schijnbare chaos van variëteit, zijn er genoeg manieren om ze te ontwijken. Het blijven immers veelal informele regels die een bepaalde ambiguïteit hebben en waarover discussie mogelijk is. Ze zijn verschillend te interpreteren en hebben niet voor iedereen dezelfde betekenis of waarde (Klijn en Koppenjan, 2004).

#### 2.2.7 Succes en falen van beleid

Om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest of heeft gefaald, kunnen volgens Hoogerwerf (1983) twee algemene criteria worden gehanteerd. Het betreft hier een empirische en een normatieve benadering. In de empirische benadering gaat het om de effectiviteit van het gevoerde beleid, waarbij gekeken wordt naar de mate waarin het bereiken van beleidsdoelstellingen kan worden toegeschreven aan de inzet van bepaalde sturingsmiddelen. Heeft bijvoorbeeld het opleggen van financiële sancties (accijnzen) geleid tot een afname van het aantal rokers? In de normatieve benadering wordt gekeken naar de deugdelijkheid van het beleid, vanuit politiek ideologische

beginselen zoals de objecten van sturing deze percipiëren. Is bijvoorbeeld recht gedaan aan normen als gelijkheid en privacy, als we kijken naar de effecten van camera's op straat? In de normatieve benadering komen naast de effectiviteit van het beleid ook de niet beoogde effecten van het beleid aan bod. Succesvol beleid is dus ten eerste het bereiken van de doelstellingen en ten tweede het doorstaan van de normatieve toets. In een complexe samenleving, waarin processen onherroepelijk in elkaar grijpen, is het echter moeilijk te achterhalen welke effecten door wie en met welke middelen teweeg zijn gebracht (Teisman, 2005). In het voorbeeld van meer of minder rokers kunnen er berichten in de pers zijn verschenen over de schadelijke gevolgen van roken of is het nicotinegehalte in sigaretten verlaagd. Onduidelijk blijft dus of de inzet van de beleidsmiddelen het gewenste effect heeft gehad, of dat er in de contextuele omgeving veranderingen zijn opgetreden die het effect hebben veroorzaakt. Daarnaast speelt 'pluriformiteit' een rol als het gaat om de normatieve benadering. 'Zoveel mensen, zoveel wensen'. Hoe goed ook bedoeld, je kunt het nu eenmaal niet iedereen naar de zin maken.

Een andere graadmeter voor succesvol beleid is het draagvlak dat er voor bestaat of dat gedurende het proces is gecreëerd. "Draagvlak is een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt" (Ruelle en Bartels, 1998: 33). De houding of attitude van een persoon beschouwen de auteurs als een evaluatie die tot uiting kan komen in een afkeer of acceptatie van beleid. De acceptatie van de inhoud van overheidsbeleid is afhankelijk van de overeenstemming tussen de inhoud van het beleid zoals het daadwerkelijk (door de overheid) geformuleerd is en de inhoud zoals de belanghebbende dit beleid graag zou zien (Boedeltje en De Graaf, 2004). Het gaat om de perceptie van actoren ten aanzien van het beleidsresultaat, de mate waarin ze tevreden zijn over de inhoud van het beleid en de manier waarop het tot stand is gekomen. Er bestaan verschillende gradaties in houding ten aanzien van beleid, wat verschillende varianten van draagvlak oplevert. Dit loopt uiteen van sterk tot ontbrekend draagvlak (Bartels en Ruelle, 1998).

De ideeën van Teisman (1998) over beleidsevaluatie, sluiten deels aan bij de bovenstaande beschrijving. Teisman hanteert een *drie-stappen-plan* waarmee kan worden vastgesteld of het beleid, dat in interactie tot stand is gebracht en uitgaat van een gemeenschappelijke doelstelling, een bevredigend resultaat voor de actoren heeft opgeleverd. Aan de hand van het stappenplan dient achtereenvolgens te worden vastgesteld welk oordeel actoren vellen over het beleidsresultaat, in welke mate hun oorspronkelijke doelstellingen overeenkomen met het beleidsresultaat en tot slot wordt ook naar het traject van het besluitvormingsproces zelf gekeken. In deze laatste stap spelen vervlechting van doelen, het koppelen van actoren en het arrangeren van onderlinge interacties een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om de meerwaarde of de inhoudelijke kwaliteit van de interacties of de tevredenheid over het functioneren van de zogenoemde koppelaars. Klijn en Koppenjan (2000) spreken in navolging van Teisman eveneens over 'Ex-post satisficing and win-win situations'. Inhoudelijk is het beleid een resultante van de interacties en consensusvorming in het netwerk, en daarom kan deels een bepaalde mate van tevredenheid worden verwacht. Bij de evaluatie van het procesverloop is het van belang dat er waarborgen in acht zijn genomen om het proces deugdelijk te laten verlopen. Criteria als openheid, betrouwbaarheid en legitimiteit kunnen hierbij worden gehanteerd. Als kan worden vastgesteld dat het doorlopen beleidsproces aan deze criteria heeft voldaan, is er volgens Klijn (1996) sprake van een optimaal beleidsresultaat.

Indien we spreken over het falen van beleid hebben we te maken met het niet realiseren van de doelstellingen, het niet voldoende borgen van normatieve beginselen en het ontbreken van draagvlak voor het beleid. Het is goed mogelijk dat bij de evaluatie van beleid actoren tot verschillende conclusies komen. Degene of de organisatie die het beleid heeft ontworpen en uitgevoerd zal zich waarschijnlijk minder kritisch opstellen, terwijl partijen wiens belangen zijn geschaad de nadruk leggen op de tegenvallende resultaten en de nadelige bijeffecten. Een oplossing voor een beleidsprobleem zal dan ook "nooit objectiveerbaar zijn, maar kan wel gezaghebbend zijn: ze wordt dan door betrokken partijen geaccepteerd" (De Bruijn e.a., 2004: 24).

## 2.3 Sturen in netwerken

In de paragraaf 2.2 heb ik geprobeerd duidelijk te maken wat beleidsnetwerken zijn, hoe ze functioneren en welke plaats de overheid in een netwerk kan innemen. De belangrijkste bevindingen zijn dat “beleid veelal niet tot stand komt in een hiërarchisch model, maar door een samenspel van verschillende beleidsactoren” (Van den Heuvel, 1998: 33). Afhankelijkheden tussen actoren leiden tot overleg en onderhandeling, waarbij hulpmiddelen worden uitgeruild. Om een optimaal resultaat voor zichzelf te behalen, gedragen actoren zich strategisch, iets wat besluitvormingsprocessen compliceert. Verder kan gesteld worden dat ondanks de horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen, de overheid haar bijzondere positie deels heeft weten te behouden. Dit komt enerzijds door eenzijdige instrumenten die zij tot haar beschikking heeft en anderzijds door haar bijzondere taakstelling. In deze paragraaf staat sturing in netwerken centraal. Sturing wordt hier opgevat als doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke en bestuurlijke interactieprocessen (Kickert e.a., 1997, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Het zal u inmiddels duidelijk zijn geworden dat sturing in de netwerkbenadering een complexere aangelegenheid is dan in de traditionele hiërarchische benadering. Sturing is geen kwestie meer van de inzet van de juiste instrumenten aan de hand van een uitgekiend stappenplan (command and control), maar van afstemmen, bijsturen en compromissen sluiten. Beleid komt immers pas tot stand “wanneer een initiatief wordt omgezet in een project waar diverse betrokkenen zich in kunnen vinden” (Teisman, 1992: 56). In het voorliggende onderzoek staat een interveniërende en sturende actor centraal die onderdeel uitmaakt van het openbaar bestuur, namelijk de provincie. Daarom zal in deze paragraaf de nadruk komen te liggen op de verhouding tussen de sturende overheid en de te sturen actoren in het beleidsnetwerk.

### 2.3.1 Imperatieve en vrijwillige sturing

In de netwerkbenadering worden de verhoudingen tussen actoren als niet-hiërarchisch voorgesteld en is gelijkwaardigheid een belangrijk kenmerk van de onderlinge relaties. Vanuit dit perspectief zijn er geen dominante of superieure actoren in het netwerk aanwezig die zuiver imperatief zouden kunnen sturen. Met imperatieve sturing wordt bedoeld dat er sprake is van dwang bij het uitvoeren van bepaalde handelingen of het afgeven van bepaalde middelen ten gunste van de bovengeschikte partij. In een netwerk maken actoren dus geen onderdeel uit van de bevelsstructuur van de sturende actor. “Pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie veronderstellen veeleer dat de realisering van doeleinden een zekere mate van vrijwillige medewerking van te sturen actoren vergt” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 45). Er is dus sprake van een overgang van imperatieve naar vrijwillige sturing.

Theoretische concepten komen meestal niet in zuivere vorm voor in de werkelijkheid. Bij de onderverdeling van imperatieve en vrijwillige sturing is dat niet anders. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 46) komt het regelmatig voor dat actoren vrijwillig overgaan tot een gewenste handeling, zonder dat daaraan duidelijke pressie is voorafgegaan. Sturing blijkt in de werkelijkheid vaak een mengvorm te betreffen, waarbij de balans naar één kant doorslaat. Voorafgaand aan de inzet van traditionele imperatieve sturingsmiddelen, vindt veelal frequent en intensief overleg plaats tussen de overheid en de te sturen actoren. Van de laatste genoemde groep wordt hier een vrijwillige bijdrage gevraagd met betrekking tot het interactieproces. Voor vrijwillige sturing geldt dat het tevens imperatieve trekken vertoont. Dwang hoeft niet altijd op de voorgrond aanwezig te zijn, om haar uitwerking niet te missen. Actoren kunnen zich laten verleiden tot vrijwillige medewerking, omdat ze weten dat bij weigering dwangmiddelen worden ingezet of omdat zij bij tegenwerking in een zwakkere positie terecht komen. In complexe netwerken wordt het accent gelegd op vrijwillige sturing, omdat het bestaan van interdependenties actoren aanzet tot het verlenen van medewerking aan elkaars beleid. Actoren kunnen voor hun vrijwillige bijdrage in een later stadium of in een andere arena worden gecompenseerd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Een belangrijk aspect van vrijwillige sturing is het bestaan van consensus tussen partijen over de aard van het probleem, de doelstelling en de instrumenten. Stuk voor stuk zijn dit vraagstukken die middels overleg en onderhandeling dienen te worden opgelost. “Zonder een gemeenschappelijk referentiekader zijn er bijna geen mogelijkheden voor sturing” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 53).

Een sturende overheid kan op verschillende manieren omgang vinden met te sturen actoren in een netwerk. Het gaat hierbij om *incorporatie*-, *coöperatie*- en *distantiemodellen*. Deze drie institutionele contexten zijn niet absoluut, maar zijn te plaatsen op een glijdende schaal en verlangen een bepaalde mate van vrijwillige medewerking van alle betrokkenen. Bij incorporatie nodigt een overheid actoren uit om "op vrijwillige of permanente basis deel te nemen aan instituties of aan besluitvormingsprocessen *binnen* de overheidsorganisatie. De te sturen actoren, of de vertegenwoordigers daarvan, worden als het ware door de overheid geïncorporeerd" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 48). Adviescommissies van partijen uit het veld die overheden bijstaan, zijn hier een goed voorbeeld van. In de ruimtelijke ordening vinden we bijvoorbeeld de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid (PCO) terug, waarin onder andere gemeenten, landbouworganisaties, waterschappen en mensen uit de recreatieve sector vertegenwoordigd zijn. Advisering is betrekkelijk vrijblijvend, maar er zijn ook meer bindende vormen van incorporatie. Te denken valt aan bestuurscommissies waarbij deelnemende actoren middels geïnstitutionaliseerd overleg, elkaars geslotenheid doorbreken en de onderlinge relaties vormgeven. Te sturen actoren laten zich incorporeren door een overheid omdat het hun positie kan versterken. De uitruil van machtsmiddelen is hierbij het belangrijkste motief. De rol van de overheid in het incorporatiemodel sluit aan bij het beeld van een actieve overheid die zich bewust is van het complexe karakter van de samenleving. Zij treedt echter niet volledig toe tot het netwerk, maar haalt het netwerk als het ware naar binnen. Hiermee probeert zij aan de ene kant tegemoet te komen aan de pluriformiteit in opvattingen, percepties en belangen, en aan de andere kant probeert ze de controle hierop te behouden (Klijn en Koppenjan, 2000; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) (zie paragraaf 2.2.5).

Een tussenvorm van incorporatie en distantie is coöperatie (vrijwillige samenwerking). Bij coöperatie worden te sturen actoren niet binnen de gelederen van de overheid getrokken, maar worden zij als wezenlijk gelijkwaardig beschouwd. Op vrijwillige basis werken te sturen actoren mee aan het realiseren van bepaalde doelstellingen. Ze handelen hierbij autonoom en kunnen uittreden indien zij dit wensen. Coöperatie doet zich voornamelijk voor indien een groot aantal actoren, dat elkaar geregeld treft in verschillende beleidsarena's en veel tegenstrijdige belangen heeft, aan een beleidsproces deelnemen. Te sturen actoren participeren in coöperatieve samenwerkingsverbanden omdat hen 'winst' in het vooruitzicht is gesteld. Gedurende het beleidsproces zal de motivatie voor participatie hoog moeten worden gehouden om actoren bij het proces betrokken te houden. Een voorbeeld van een coöperatief verband is de constructie van een publiekprivate samenwerking, waarbij overheden en bedrijven gezamenlijk tot oplossingen trachten te komen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; idem, 1999). Bij coöperatie kan een overheid toetreden tot het netwerk en zich opstellen als een gelijke (horizontale coöperatie), maar zij kan zich ook opwerpen als procesmanager of netwerkbouwer. Bij deze rollen past het beeld van een (re)actieve overheid die zich de complexiteit van netwerken eigen heeft gemaakt en zich inzet voor het voorspoedige verloop van beleidsprocessen (zie paragraaf 2.2.5). Het betreft hier activiteiten als het faciliteren van het beleidsproces, het samenstellen van het netwerk of het veranderen van de onderlinge verhoudingen (Klijn en Koppenjan, 2000; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

Het laatste scenario is het distantiemodel. In dit model neemt "een sturende overheid een grote afstand in acht tot de actoren die vrijwillig onderling tot afspraken komen" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 50). Slechts in voorkomende gevallen waarin actoren er gezamenlijk niet uitkomen of wanneer zij afspraken maken die de overheid niet bevalt, breekt zij in. Terughoudendheid is echter het devies. Een overheid kan kiezen voor meer gedistantieerde sturingsvormen indien te sturen actoren een sterke geslotenheid hebben of als er veel interdependente relaties bestaan tussen de te sturen actoren. In het eerste geval zorgt de gesloten houding van actoren voor het afketsen van stuursignalen, zodat deze weinig effectief zullen zijn. Afstand nemen gebeurt hier in het kader van het voeren van strategisch beleid. Indien actoren onderling sterke afhankelijkheidsrelaties onderhouden, mag verwacht worden dat zij zich zullen conformeren aan de netwerkregels en afspraken, zonder dat de overheid hierbij intervenueert. Met het nemen van afstand kan ergernis bij de relatief zelfstandig opererende actoren, ten aanzien van overheidsbemoeienis, worden voorkomen

(De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). De overheid neemt in het distantiemodel de rol aan van een reactieve en/of passieve overheid (zie paragraaf 2.2.5). Zij treedt geheel of gedeeltelijke terug, omdat door het niet interveniëren betere beleidsresultaten zouden worden geboekt. Het kunnen maken van een dergelijke afweging getuigd van inzicht in complexe verhoudingen. Welke rol de overheid precies zal spelen in het netwerk is afhankelijk van onder andere het zelfsturende vermogen van het netwerk en de belangen die er worden behandeld (Klijn en Koppenjan, 2000; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

### 2.3.2 Sturingsstrategieën

Uit het voorgaande is gebleken dat sturing in complexe netwerken minder vaak middels dwang en steeds vaker middels vrijwillige medewerking plaatsvindt. Uit dit gegeven kunnen verschillende 'nieuwe' strategieën voor sturing worden afgeleid die actoren kunnen hanteren bij het realiseren van hun doelen. Een sturingsstrategie kan gezien worden als een combinatie van de eigen ambities van een actor, de persoonlijke interpretatie van de werkelijkheid en een handelingsperspectief. De ambities hebben betrekking op de inhoudelijke doelen en de eigen rolbepaling. Met interpretaties worden opvattingen over maatschappelijke trends bedoeld en de mogelijkheden om deze aan te laten sluiten bij het beleid. "Onder handelingsperspectief vallen de in de intenties uitgesproken handelingen, feitelijke handelingen en handelingen van anderen die geacht worden het beleid uit te voeren" (Teisman, 2001). Sturingsstrategieën zijn gericht op het managen van veranderingen. Veranderingstrajecten kennen inhoudelijke- en procesmatige aspecten. "Inhoudelijke aspecten betreffen de vraag *welke* veranderingen gewenst zijn, procesmatige aspecten betreffen *de manier waarop* deze veranderingen kunnen worden onderkend en doorgevoerd" (De Bruijn e.a., 2004: 13). De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor procesmatige aspecten van de sturingspraktijk, al zijn proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden gebleven. De Bruijn en Ten Heuvelhof geven in hun boek *Sturingsinstrumenten voor de overheid* uit 1991 aan, dat de omslag naar volontaire sturing gevolgen heeft voor de manier waarop een overheid in complexe netwerken kan sturen. Zij ontwikkelden hiervoor een aantal strategieën, die voor een deel ten grondslag liggen aan de inmiddels in de mode gekomen sturingsstrategie 'procesmanagement' en voor een deel nog geënt zijn op de invoering van een inhoudelijk ontwerp. De volgende strategieën zijn gericht op het sturen van inhoudelijke aspecten. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) signaleren een omslag van:

#### *....directe naar indirecte sturing*

Een overheid richt haar stuursignalen niet rechtstreeks tot de te sturen actor, maar probeert via omwegen deze actor te beïnvloeden. Dit kan plaatsvinden door sleutelpersonen binnen de te sturen organisatie te prikkelen (intern) of door derden van buiten de organisatie de actor te laten beïnvloeden (extern). Externe beïnvloeding vindt bijvoorbeeld plaats bij consumenten waar middels sturingssignalen gedragveranderingen worden bewerkstelligd. Deze gedragswijziging heeft gevolgen voor de wensen van de consument en dus voor de vraag naar producten of diensten op een bepaalde markt. Ondernemingen zullen hierop hun productie aanpassen. Een andere vorm van indirecte sturing richt zich op de input van een actor in plaats van op de output. "Door aan de inputzijde te sturen, kan de overheid omstandigheden creëren, waaronder de kans op een wenselijke output wordt vergroot" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 61). Sturing vindt hier met name plaats op inhoudelijk gronden.

#### *....generieke sturing naar fine tuning*

Generieke sturing betekent dat een overheid specifieke kenmerken van te sturen actoren abstraheert om vervolgens met algemeen geformuleerde en toepasbare regels hen tracht te beïnvloeden. In complexe netwerken is sprake van pluriformiteit van de doelgroep en niet elke partij is even gevoelig voor dezelfde sturingssignalen. Een grote variëteit aan actoren vraagt eigenlijk om maatwerk, waarbij sturing goed wordt afgestemd op de te sturen actor. Dit noemen we 'fine tuning'. Een overheid bestudeert met fine tuning gedetailleerd een bepaalde problematiek, inclusief de specifieke kenmerken van betrokken actoren, op basis waarvan een precisie arrangement van sturing wordt opgesteld. Fine tuning leent zich goed voor de aanpak van criminaliteitsbestrijding, omdat

grootstedelijke problemen nogal afwijken van die in meer landelijke regio's. Differentiatie in de aanpak van problemen past in complexe situaties, maar het gevaar dreigt dat zij op gespannen voet komt te staan met bepaalde rechtsbeginselen. De rechtsgelijkheid tussen burgers moet wel gewaarborgd blijven. Een tweede probleem met fine tuning zit in de uitvoerbaarheid ervan. Er zijn grenzen aan het differentiëren van sturingsactiviteiten in verband met kosten, kennis en efficiëntie.

*...eenzijdige naar meerzijdige sturing*

In een hiërarchische relatie kan de bovengeschikte actor eenzijdig het gewenste gedrag aan te sturen actoren opleggen. Interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid in netwerken beperken echter de mogelijkheden van eenzijdige sturing. Bij meerzijdige sturing onderhandelen de overheid en de te sturen actoren over de wijze waarop, en welke instrumenten door de overheid zullen worden ingezet. De invloed die actoren hebben bij dergelijke onderhandelingen is wisselend. Indien actoren veel invloed hebben ontstaat het beeld van 'vrijwillige sturing' en bij weinig invloed het beeld van imperatieve sturing.

*...het toepassen van instrumenten naar netwerkmanagement en netwerkconstituering*

Indien een overheid de kenmerken van een netwerk niet als gegeven wenst te accepteren, kan zij proberen hierin veranderingen aan te brengen. Een manier om de kenmerken van een complexe netwerk te manipuleren is netwerkmanagement. De overheid probeert hierbij middels de inzet van haar instrumentarium de pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties in het netwerk zodanig te veranderen, dat een optimaal sturingsperspectief ontstaat. Zo kan de overheid samenwerking tussen actoren tegenwerken om blokvorming van hindermachten te voorkomen. Een andere manier om sturing eenvoudiger te maken is het aantal actoren in het netwerk veranderen. Dit wordt netwerkconstituering genoemd. De overheid kan zichzelf bijvoorbeeld opdelen in meerdere afdelingen of organisaties of haar eigen pluriformiteit tegengaan, maar er kunnen ook nieuwe semi-overheidsorganisaties worden toegevoegd aan het netwerk. Voorbeelden van deze laatste groep zijn woningcorporaties en De Nederlandse Bank. Netwerkconstituering is geen eenvoudige opgave en valt samen met veel onzekerheid over de nieuwe sturingsmogelijkheden.

Het sturen op de invoering van een inhoudelijk ontwerp gaat gepaard met de inzet van verschillende sturingsinstrumenten. Omdat er bewust gestuurd wordt op specifieke veranderingen, is het inzetten op zuiver communicatieve instrumenten als overleg en onderhandeling in veel gevallen te beperkt. Daarom worden ook juridische en financiële instrumenten ingezet om de gewenste veranderingen tot stand te brengen. Overleg en onderhandeling spelen hierbij wel een belangrijke rol. Bij meerzijdige sturing wordt bijvoorbeeld onderhandeld over de inzet van bepaalde juridische instrumenten en bij fine tuning kunnen communicatieve instrumenten bijdragen aan het achterhalen van de specifieke kenmerken van de te sturen actoren. Het sturen op inhoudelijk aspecten vindt dus plaats door middel van het aanwenden van de juiste instrumentenmix (zie paragraaf 2.4 voor meer informatie over sturingsinstrumenten).

### 2.3.3 Sturing op procesmatige aspecten

De resultaten van veranderingsprocessen kunnen nogal eens als teleurstellend worden bestempeld. Van het inhoudelijke ontwerp waarmee het proces is gestart, is aan het einde dikwijls weinig meer over. Dit leidt tot ontevredenheid bij actoren die zich met het veranderingsproces hebben bezig gehouden. Veranderingsprocessen in netwerken kennen tegenvallende resultaten omdat de afhankelijkheden groot zijn, er geen eenduidige inhoudelijke oplossingen voor handen zijn en de projectbenadering slechts een beperkte betekenis heeft door de complexiteit van de praktijksituatie. "De essentie is hier dat een initiatiefnemer tot een verandering afhankelijk is van andere partijen, die zich vervolgens niet laten overtuigen door de inhoudelijke argumenten van de initiatiefnemer, de eigen opvattingen te weinig terugzien in de voorgestelde verandering en de projectplanning dus zullen frustreren" (De Bruijn e.a., 2004: 15). Middels een proces van interactie tussen partijen, kunnen deze problemen het hoofd worden geboden. De procesbenadering begint niet met een inhoudelijk oplossing voor een probleem – die vervolgens tot uitvoer wordt gebracht – maar met een aantal

procesafspraken tussen betrokken partijen. Op basis van de procesafspraken start vervolgens het besluitvormingsproces, welke resulteert in een inhoudelijk ontwerp. Het proces zelf vangt dus aan zonder inhoudelijke oriëntatie, maar alle actoren voor zich hebben dit natuurlijk wel. Procesmanagement komt tegemoet aan de complexiteit die in netwerken heerst en dit leidt tot een aantal argumenten voor het toepassen van deze sturingsstrategie. Procesmanagement draagt bijvoorbeeld bij aan het vergroten van draagvlak voor beleid, het reduceert inhoudelijke onzekerheid, het vergroot de transparantie van besluitvorming en draagt bij aan depolitisering (De Bruijn e.a., 2004). Een minder inhoudelijk opgezette sturingsstrategie die aansluit bij de denkbeelden ten aanzien van procesmanagement is serendipitisme. De omslag in het denken vindt hierbij plaats van:

*....gerichte sturing naar serendipitisme*

In netwerken verlopen processen veelal grillig en zij hebben hierdoor een onvoorspelbaar karakter. Partijen binden de 'strijd' met elkaar aan bij het behartigen van hun belangen en veranderen hun tactieken zoals hen dit uitkomt. Bij het nadenken over de inzet van sturingsinstrumenten trachten beleidsmakers zich zoveel mogelijk te baseren op rationele calculaties, terwijl deze slechts een beperkte voorspellingswaarde hebben. Onvoorspelbaarheid en toeval spelen bij sociale activiteiten als sturing een belangrijke rol. Op het eerste gezicht lijkt dit problematisch, maar er zit ook een positieve kant aan: serendipitisme. Dit is de mogelijkheid om door toeval iets te ontdekken waarnaar men niet op zoek was. Om de kans op 'toevallig' succes in een sturingsproces te vergroten, kan de overheid een goede voedingsbodem creëren door zoveel mogelijk contacten te onderhouden. Serendipitisme wordt ook wel 'management van kansen genoemd' (Ten Heuvelhof, 1999).

Sturing op procesmatige aspecten vangt aan met het opstellen van procesafspraken. De procesafspraken waarop het proces is gebaseerd, wordt ook wel procesontwerp genoemd. Dit procesontwerp wordt gemaakt door een procesarchitect, die het resultaat van onderhandelingen tussen de actoren verwoordt in een pakket met afspraken dat voor iedereen aantrekkelijk is. Een voorwaarde voor het slagen van procesmanagement is de aanwezigheid van een *sense of urgency* bij de belangrijkste stakeholders. "Dit wil zeggen dat deze partijen ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt en dat deze problematiek alleen door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is" (De Bruijn e.a., 2004: 70). Een procesontwerp kent vier kernelementen die van belang zijn voor het goed verlopen van een besluitvormingsproces:

*Openheid:* De initiatiefnemer voor de verandering neemt niet een eenzijdig besluit, maar behoudt een open vizier naar de andere partijen in het netwerk. Participerende actoren worden zo in de gelegenheid gesteld om het besluitvormingsproces mede richting te geven en bij te dragen aan het oplossen van het probleem. Openheid kan echter ook een nadeel zijn om te participeren, omdat actoren het risico lopen dat zij hun eigen belangen onvoldoende kunnen realiseren.

*Bescherming van core values:* Om het proces daadwerkelijk te verrijken en kwalitatief beter te maken, dienen alle relevante partijen betrokken te worden. Deelname is echter pas aantrekkelijk als actoren weten dat hun belangrijkste waarden geen gevaar lopen. Bescherming van de core values van een actor dient dan ook gewaarborgd te zijn in het procesontwerp.

*Voortgang:* De borging van openheid en bescherming van de core values zorgt ervoor dat partijen met elkaar gaan overleggen en onderhandelen, maar het garandeert niet dat actoren daadwerkelijk tot besluitvorming overgaan. In het slechtste geval wordt het proces een grote stroperige toestand, zonder duidelijk resultaat. Andere waarden die dus ook moeten worden meegenomen in het procesontwerp zijn vaart en voortgang.

*Inhoud:* Het laatste kenmerk waar een goed procesontwerp aan moet voldoen, heeft betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van het eindproduct. Belangentegenstellingen mogen niet leiden tot een zwak compromis of een inhoudelijk slecht besluit. Er zal dan ook voldoende aandacht naar inhoudelijke aspecten uit moeten gaan.

Nadat het procesontwerp is vastgesteld, begint de taak van het managen van het daadwerkelijke proces. De procesmanager draagt zorg voor de inhoud van de procesafspraken die betrekking hebben op bovenstaande kernelementen en natuurlijk op de doelstellingen voor het procesresultaat. Het resultaat van een proces kan verschillende vormen aannemen. Het kan hierbij gaan om besluiten of acties, een fysiek product of een strategisch plan, of nog anders. Met betrekking tot het eindresultaat kunnen actoren zich hier op meerdere manieren tot verhouden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van *consensus* over het resultaat. Actoren zijn tevreden over de manier waarop het proces is verlopen en zien in voldoende mate hun eigen belangen behartigd. Indien consensus niet mogelijk is doordat er te veel belangentegenstellingen zijn, kan een actor zich wel *committeren* aan het resultaat. Dit gebeurt dan niet op inhoudelijke gronden, maar omdat een actor bijvoorbeeld heeft ingezien dat er geen alternatief voor handen is. Als een actor zich committeert aan het procesresultaat, kan deze bereid zijn een bijdrage te leveren aan de uitvoering. Als er geen sprake is van commitment, kan een actor wel toezeggen dat hij het resultaat zal *tolereren*. Hij levert dan geen bijdrage aan de uitvoering, maar zal de uitvoering van het besluit ook niet proberen te frustreren. (De Bruijn e.a., 2004).

Bij procesmanagement ligt de nadruk op communicatieve instrumenten; Middels overleg en onderhandeling worden in opeenvolgende rondes deelbesluiten genomen die uiteindelijk resulteren in een bepaald beleidsresultaat. Waarover precies wordt onderhandeld is geheel afhankelijk van het onderwerp dat ter tafel komt, maar het is niet ondenkbaar dat de manier waarop een overheid haar doelen wil bereiken eveneens onderwerp van gesprek is. Dit sluit aan bij het idee van meerzijdige sturing uit paragraaf 2.3.2. Procesmatige sturing laat meer ruimte over voor alternatieve percepties en opvattingen dan inhoudelijke sturing. Deze ruimte wordt gevuld met compromissen die tot stand komen in interacties tussen actoren. Om het proces te beginnen worden de procesafspraken vastgelegd in een intentieverklaring of een convenant. Een convenant kan eveneens het eindproduct van een proces zijn. Volgens sommige auteurs (Van den Heuvel, 1998) valt een convenant onder de juridische instrumenten, terwijl in andere bronnen convenanten vallen onder communicatieve instrumenten (Ministerie van VROM, 2006a). De conclusie ten aanzien van de inzet van instrumenten bij sturing op procesmatige aspecten, is dat ook hier een bepaalde instrumentenmix kan worden gekozen. De voorkeur gaat echter uit naar onderhandeling en overleg omdat dit recht doet aan de complexiteit van het netwerk en de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. In de volgende paragraaf zal blijken dat een combinatie van hiërarchische en coöperatieve vormen van sturing kunnen leiden tot positieve procesresultaten.

#### 2.3.4 Command and control in netwerken

Coöperatie in netwerken is de sleutel tot het oplossen van problemen en het realiseren van beleidsdoelen. Hiërarchische sturing, oftewel 'command and control', kent hierdoor haar beperkingen, maar dit betekent niet dat zij zondermeer waardeloos is geworden. De effectiviteit van een coöperatieve sturingsstijl kan worden bevorderd door ook elementen van dwang toe te voegen. Een combinatie van de tegenpolen coöperatie en hiërarchie heeft dus zo haar voordelen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 2004) hebben een zestal strategieën opgesteld die deze bewering kan onderbouwen. De eerste drie hebben betrekking op het aanjagen van het besluitvormingsproces en de laatste drie op de voedingsbodem die een proces kan zijn voor hiërarchische interventies.

*Strategie 1:* Wanneer in een besluitvormingsproces samenwerkingsverbanden en winstmogelijkheden ontstaan, kan command and control worden ingezet om snellere en betere besluiten af te dwingen. Aan de ene kant onderhandelt bijvoorbeeld een gedeputeerde over de inhoud van het beleid, terwijl zij aan de andere kant dreigt met het opleggen van eenzijdige regelgeving. De winstperceptie van actoren zal door deze strategie veranderen. "Winst bestaat niet alleen uit de resultaten die zij kunnen behalen door te onderhandelen in het proces, maar ook uit het voorkomen van de dreiging die van command and control uitgaat" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004: 163). Door (gedeeltelijk) tegemoet te komen aan de wensen van de sturende actor, zal het proces sneller tot een einde worden gebracht.



*Strategie 2:* Command and control kan in combinatie met het accepteren van bepaalde vrijheidsgraden worden gebruikt en daarmee bijdragen aan het aanjagen van een proces. Het eenzijdig opleggen van een gedetailleerd besluit kan leiden tot weerstand bij ondergeschikte actoren. Het proces raakt vertraagd door het verzet, er is geen loyaliteit voor de uitvoering enz. Door een besluit te nemen dat ruimte biedt voor nadere invulling van actoren in het veld zelf, zal het verzet minder krachtig zijn. Het nemen van het besluit en richting geven aan de oplossing (hiërarchische sturing) kan worden aan- en ingevuld met ideeën van betrokken partijen zelf (coöperatie). Zij behouden zo zicht op winst.

*Strategie 3:* Om gezamenlijk te komen tot de aanpak van een probleem, is in netwerken een 'sense of urgency' nodig. Actoren zullen niet alleen kennis moeten nemen van een bepaald initiatief, maar zich ook in moeten zetten voor de realisatie ervan. In bepaalde gevallen komt uit het initiatief een projectontwerp, dat door een klein deel van de betrokken actoren wordt ondersteund. Zij zien hun belangen onvoldoende behartigd en willen inzetten op een proces waarin alles opnieuw wordt onderhandeld. Het punt is niet zozeer de extra tijd die in het proces gaat zitten, maar de rol die het projectontwerp speelt. Het projectontwerp is hier de aanjager voor het actief worden van actoren en creëert als het ware een sense of urgency. Alleen door zich te committeren aan het proces zullen de partijen een gedragen besluit kunnen realiseren. Middels command and control kan een projectplan worden gepresenteerd om als aanjager van het verdere onderhandelingsproces te fungeren.

*Strategie 4:* Na verloop van tijd zullen bepaalde actoren in een besluitvormingsproces op winst komen te staan. Zij zien uitvoering van het besluit wel zitten en willen hun winst graag zo snel mogelijk uitgekeerd zien worden. Bewust of onbewust zullen deze actoren middels hun relaties aansturen op een snelle afronding van het proces. Het proces zal hierdoor plotseling kunnen versnellen omdat er druk op de actoren komt te staan. We spreken hier ook wel over de metafoor van de 'snelkookpan'. De druk die wordt uitgeoefend op actoren is een vorm van command and control.

*Strategie 5:* Besluitvormingsprocessen kennen een 'frontstage' en een 'backstage'. In de backstage wordt onderhandeld en in de frontstage (public performance) worden besluiten publiekelijk uitgelegd en verdedigd. Als de onderhandelingen erop zitten en het proces is op een succesvolle manier verlopen, kan het eindresultaat worden gepresenteerd als een 'daadkrachtig en eenzijdig' genomen besluit. Deze manier van presenteren werkt bevorderlijk voor het gezag en de positie van de daadkrachtig ogende actor. Zijn public performance laat het beeld na van command and control tijdens het proces.

*Strategie 6:* Als het actoren in een besluitvormingsproces niet lukt om tot overeenstemming te komen, ontstaat er ruimte voor hiërarchische interventies. Ondanks hun inspanningen komen partijen er onderling niet uit, wat het inzicht oplevert dat bepaalde problemen middels command and control moeten worden opgelost. Dankzij dit leerproces zal het verzet tegen het besluit minder groot zijn als in eerste aanleg het geval was geweest. Een sturende actor die zijn plannen wil implementeren maar problemen voorziet omtrent overeenstemming in het veld, zal een keuze moeten maken voor het doorlopen van het leerproces of het gelijk interveniëren. Een mislukt proces kan leiden tot chaos, waardoor de sturende actor een tijdlang gezaghebbend kan opereren.

### 2.3.5 Kansen en barrières sturing in netwerken

De kenmerken van netwerken, zoals die genoemd zijn in paragraaf 2.2.1, brengen volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 33- 49) zowel kansen als barrières voor sturing met zich mee. Pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie en dynamiek zullen hier achtereenvolgens worden behandeld, om een beter beeld van de sturingspraktijk in netwerken te krijgen.

Barrières t.a.v pluriformiteit: Pluriformiteit in netwerken betekent een grote variëteit in actoren, opvattingen en referentiekaders. De doelgroep van sturing is dus divers en zal wisselend reageren op sturingspraktijken van de overheid. Het bereik van de interventie is hierdoor beperkt en maatwerk ten aanzien van de variëteit kent eveneens haar grenzen. In veel gevallen van sturing zal sprake zijn van

een misfit tussen doelstellingen van de overheid en het referentiekader van de actor. Om deze discrepantie te verkleinen kan aansluiting worden gezocht bij de specifieke kenmerken van de doelgroep. Dit leidt echter tot beheersproblemen omdat het aantal interventies snel toeneemt. Een ander probleem van pluriformiteit zijn de verschillende interpretaties die actoren toekennen aan één en dezelfde interventie. Generieke instrumenten missen zodoende hun uniformerende werking.

Kansen t.a.v. pluriformiteit: Pluriformiteit in netwerken brengt ook kansen voor sturing met zich mee. Omdat iedere actor gevoelig is voor een ander type interventie, neemt de trefkans dat een actor gevoelig is voor de interventie toe. "Pluriformiteit verhoogt de kans dat een sturende actor bij ten minste een deel van de partijen in het netwerk succes heeft met zijn interventies" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 35). Omdat variëteit kansen biedt is het niet nodig om deze standaard terug te dringen. Meer pluriformiteit tussen actoren vermindert namelijk de kans op samenwerking. Een overheid kan zo een verdeel- en heersstrategie toepassen: de mogelijkheden van actoren om gezamenlijk de sturingssignalen te blokkeren zijn afgenomen.

Barrières t.a.v. geslotenheid: De geslotenheid van een actor levert problemen op voor de effectiviteit van de sturingssignalen van de overheid. Indien de sturingssignalen niet passen binnen het referentiekader van een actor, kan deze de interventie op verschillende manieren afketsen. Geslotenheid kan betekenen dat een actor de directieven niet opmerkt, ze negeert, zich er tegen verzet, zich eraan probeert te onttrekken of ze probeert te hervormen. Hiërarchische sturing kan deze problemen oplossen, maar het sturingseffect is slechts tijdelijk van aard. Een intelligent gesloten actor kan de directieven dusdanig omvormen dat ze binnen het eigen referentiekader passen, en de interventie zal dan weinig tot geen effect hebben. Indien een overheid besluit om meer rekening te houden met het referentiekader van een actor om de sturing effectiever te laten zijn, neemt paradoxaal genoeg de kans van beïnvloeding af. "Sturing is verandering; wanneer een interventie volledig aansluit op het referentiekader van een actor, is de kans aanwezig dat er geen verandering wordt bewerkstelligd" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 40)

Kansen t.a.v. geslotenheid: Een actor heeft een bepaalde mate van autonomie nodig om goed te kunnen functioneren in het netwerk. Geslotenheid stelt hem in staat zich staande te houden en zich krachtig te positioneren. Een sturende actor kan gebruik maken van deze kracht, als hij de steun van de actor weet te verwerven. De steun van een gesloten organisatie levert dus veel op. Een ander punt is de vervorming van de directieven. Vervorming vormt niet alleen een bedreiging maar kan ook betekenen dat een gesloten actor na herinterpretatie, de interventie wel accepteert.

Barrières t.a.v. interdependenties: Interdependenties in een netwerk zetten actoren aan tot strategisch gedrag. De strategieën die een actor toepast vormen barrières voor sturing en beïnvloeding. Een voorbeeld is de hit-and-run strategie. Partijen proberen elkaar zo veel mogelijk uit te buiten op het moment dat men afhankelijk van elkaar is. Dit kan leiden tot chaos en onwerkbaar situaties, omdat actoren elkaar in een later stadium opnieuw treffen en zij elkaar niet meer vertrouwen. Interdependenties hebben nog een ander nadeel en dat is dat ze een complex geheel vormen en moeilijk zijn te overzien. Actoren die tot samenwerking willen komen kunnen soms achterhalen hoe de afhankelijkheden precies liggen en welke effect hun handelen zal hebben. Deze onzekerheden leiden tot veel overleg en aftasten, wat kan resulteren in een stroperige besluitvorming.

Kansen t.a.v. interdependenties: Een sturende actor kan gebruik maken van de afhankelijkheden van andere partijen jegens hem. Daar komt bij dat afhankelijkheden in het netwerk als geheel een bijdrage leveren aan coöperatief en gematigd gedrag. Partijen zullen elkaar in meerdere ronden en arena's treffen en daarom proberen de verhoudingen goed te houden. Veel interdependenties leiden, tot slot, tot ruime mogelijkheden voor samenwerking en de uitruil van hulpmiddelen.

Barrières en kansen t.a.v. dynamiek: Netwerken zijn altijd in beweging; belangen, afhankelijkheden, referentiekaders en machtsposities kunnen veranderen. Veranderingsprocessen grijpen op elkaar in en zorgen voor een sterke dynamiek in netwerken. "Deze dynamiek betekent dat kansen en bedreigingen ook aan verandering onderhevig zijn. De netwerkstructuur kan op het ene moment

zodanig zijn, dat bepaalde bedreigingen dominant zijn, om vervolgens op het andere moment te verspringen waardoor zich plotseling kansen voordoen.” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:44)

### 2.3.6 Kritiek op sturen in netwerken

De opkomst van netwerken is het gevolg van de toegenomen complexiteit in de wereld. In de literatuur bestaan verschillende benaderingen van deze complexiteit, die gelieerd kunnen worden aan de sturingsmogelijkheden in netwerken. Complexiteitstheorieën veronderstellen dat kleine oorzaken grote gevolgen kunnen hebben<sup>3</sup> en dat “complexe systeemontwikkelingen voortvloeien uit interactiepatronen in plaats van uit doelgerichte handelingen van een subject” (Teisman, 2005: 23)<sup>4</sup>. Binnen de complexiteitstheorieën onderscheidt Teisman twee stromingen. De eerste stroming beschouwd complexe systemen als ‘ingewikkelde varianten van eenvoudige systemen’. Het is mogelijk om complexiteit hierin terug te brengen tot ordentelijke en mechanische processen die te ‘kennen’ zijn. Er bestaan onveranderlijke ketens van oorzaak en gevolg waaruit een basisstructuur voor gebeurtenissen kan worden afgeleid. In deze ordezoekende variant wordt complexiteit dus teruggebracht tot delen van een eenheid die onderscheiden en geanalyseerd kunnen worden. Orde is een belangrijke kwaliteit terwijl complexiteit als hinderlijk wordt ervaren. Omdat chaotisch ogende systemen kunnen worden vereenvoudigd, is het mogelijk om middels een rationele aanpak ontwikkelingen effectief te beïnvloeden. Trends kunnen worden doorbroken en nieuwe ontwikkelingen kunnen in toom worden gehouden. Binnen de ogenschijnlijk onvoorspelbare samenleving blijft het dus mogelijk om processen en ontwikkelingen te sturen in een gewenste richting. De tweede stroming binnen de complexiteitstheorieën is een hele andere mening toegegaan. Deze theoretici gaan ervan uit “dat complexe systemen meer zijn dan de som der delen en dat sturend optreden door één actor vanuit een punt vaak irrelevant is voor de ontwikkeling ervan” (Teisman, 2005: 27). Relatiepatronen zijn niet te ontrafelen en wetmatigheden bestaan niet. Ontwikkelingen zijn het gevolg van toevallige interacties die zich tussen bepaalde samengestelde delen hebben voorgedaan. Een gebeurtenis is een samenloop van omstandigheden die ook wel co-evolutie wordt genoemd. Onverwachte wendingen beïnvloeden systemen en interactiepatronen en zo blijft het hele stelsel in beweging. Het idee van een te kennen eenheid wordt verlaten, omdat het de werking van het geheel niet kan verklaren. Sturingsignalen zijn in deze benadering losse flodders die het systeem in worden geschoten. Zij krijgen pas een effect als actoren hierop reageren. De reactie die hierop volgt is “deels afhankelijk van de actie, maar voornamelijk van de activiteiten waarmee de reagerende eenheid bezig was en de mate waarin zo’n plan bruikbaar wordt geacht in het geheel van lopende activiteiten” (Teisman, 2005: 29). Het zelforganiserend vermogen van systemen is de norm voor sturing.

Geredeneerd vanuit de tweede stroming is ‘onwetendheid omtrent interrelaties’ het enige wat een actor zeker weet bij de effectiviteit van zijn handelen. Interrelaties veranderen en beïnvloeden op hun beurt allerlei processen welke leiden tot spontane gebeurtenissen in de samengestelde systemen. Een sturende actor kan succes behalen in een netwerk, maar dit zal slechts een toevalstreffer zijn. Herhaling van het succesvolle resultaat is middels dezelfde aanpak niet mogelijk. De condities waaronder het proces heeft plaatsgevonden zijn immers allang weer veranderd. In complexe besluitvormingsprocessen vinden dus voornamelijk toevallige richtinggevende gebeurtenissen plaats. Deze gebeurtenissen kunnen betrekking hebben op de betekenis die actoren toekennen aan een bepaalde inhoud of informatiebron, het verloop van het proces of aan de interacties die zij hebben met anderen. De handelingsconsequenties staan niet vast, maar spelen telkens anders op elkaar in. Beleidsnetwerken en ketens sluiten aan bij de complexiteitslievende stroming. Hoewel de indeling van het openbaar bestuur nog steeds is gebaseerd op rationeel afgebakende eenheden, staat zij midden in een wereld waarin deze eenheden onderdeel uit maken van grotere gehelen. Sturingsmogelijkheden zijn dus zeer beperkt en sturingsresultaten berusten grotendeels op toevallige

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld een vlinder die met het uitslaan van zijn vleugels een aaneenschakeling van interferenties teweeg brengt welke uiteindelijk resulteren in een donderende onweerbui.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld een zwerm vogels die zonder centrale leiding zich groeperen in de lucht om de thermiek optimaal te benutten. Middels zelfsturing ontstaat orde uit de ogenschijnlijke chaos.

samenlopen van omstandigheden. Toch wordt verondersteld dat er leiding kan worden gegeven aan ontwikkelingen in netwerken. Het leggen van verbindingen tussen actoren, stelsels, processen en gebeurtenissen heeft bepaalde bewegingen tot gevolg welke resulteren in ontwikkelingen. Actoren die willen sturen op deze grens van chaos en orde zullen hun kansen moeten creëren en grijpen (serendipiteit) en creatief moeten omgaan met de uitdagingen waarvoor zij gesteld worden. "De ordescheppende aanpak draagt het gevaar in zich ontwikkelingen te frustreren, terwijl de complexiteitaanvaardende benadering de bestaande orde verstoort, zonder op voorhand helderheid te verschaffen over de nieuw te ontwikkelen orde en de vraag of bestaande posities daarin behouden blijven" (Teisman, 2005: 134).

## 2.4 Sturingsinstrumenten

Overheidsbeleid is gericht op het voorkomen van problemen en op het oplossen van bestaande knelpunten in de samenleving. Deze knelpunten kunnen worden omschreven als 'maatschappelijke problemen'. "Een maatschappelijk probleem is de discrepantie die bestaat tussen een maatstaf, een norm of een beginsel en een maatschappelijke situatie, de oorzaken daarvan of de verwachte ontwikkeling daarin" (Hoogerwerf 1993: 38 in Van den Heuvel, 1998: 15). Van de overheid wordt verwacht dat zij maatschappelijke vraagstukken oppakt en probeert deze te verkleinen of op te lossen. Niet elk maatschappelijk probleem leidt echter tot overheidsingrijpen. Maatschappelijke problemen dienen namelijk te voldoen aan twee voorwaarden wil de overheid zich er mee bemoeien. Ten eerste moet het probleem 'vatbaar' zijn voor beleid en ten tweede moet het probleem onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen in het kader van het algemeen belang. Deze voorwaarden kunnen verschillend worden benaderd en zijn dus afhankelijk van tijd, plaats en de mentaliteit van de betrokken actoren. Indien een maatschappelijk situatie is waargenomen en als probleem kan worden aangemerkt, komt het op de publieke agenda terecht. Er ontstaat dan een maatschappelijk debat over de precieze probleemformulering en over de gewenste oplossingsrichting. Echter, pas als de politiek de situatie aanmerkt als een probleem, komt het in aanmerking voor beleidsvorming. Politici formuleren ieder voor zich en binnen de eigen ideologische kaders opnieuw het probleem en maken hun aanpak hiervan duidelijk. Na het politieke debat volgt de besluitvorming en dient het probleem omgevormd te worden tot een beleidsprobleem. Dit houdt in dat het doel van het overheidsingrijpen helder is en als gewenste oplossingsrichting wordt erkend. "Verder moet worden vastgesteld met welke instrumenten (operationeel), langs welke weg (strategie) en in welk tijdsperspectief de gewenste eindsituatie kan of moet worden bereikt" (Van den Heuvel, 1998: 16). In de vorige paragraaf zijn enkele sturingsstrategieën aan bod gekomen en in deze paragraaf zullen de instrumentencategorieën worden behandeld aan de hand van de indeling zoals die is gemaakt door Van der Doelen (1993).

Voor het uitvoeren van beleid heeft een overheid beleidsinstrumenten nodig. Een beleidsinstrument kan worden omschreven als "een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken" (Van den Heuvel, 1998: 21). Evenmin als de keuze voor de probleemdefinitie, oplossingsrichting en de te hanteren normen zonder slag of stoot verloopt, is er ook over de inzet van beleidsinstrumenten veel discussie mogelijk. Ze hebben immers verschillende uitwerkingen die binnen ideologische kaders anders kunnen worden geïnterpreteerd. Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines worden classificaties voor het overheidsinstrumentarium aangedragen. In de rechtswetenschap worden bijvoorbeeld eenzijdige en wederkerige instrumenten genoemd, terwijl in de beleidswetenschap veel wordt gewerkt met de indeling zoals Van der Doelen (1993) die heeft geformuleerd. Deze indeling kent een drietal type instrumenten waarmee de overheid tracht het gedrag van actoren te beïnvloeden, namelijk *communicatieve*, *economische (financiële)* en *juridische* instrumenten. Om het handelen van actoren te sturen in de richting van de gewenste maatschappelijke ontwikkeling kan de overheid stimulerend (verruimend) en repressief (beperkend) optreden. Elk type instrument kent verruimende en repressieve effecten. In figuur 2 is te zien dat van subsidies een stimulerend effect uit gaat, terwijl heffingen beperkend werken. "Hoe sterk de verruimende of beperkende werking van een instrument is, hangt onder meer af van de autoriteit die

de overheid in het geding brengt om daarmee het gedrag af te dwingen" (Van den Heuvel, 1998: 23). Stimulerende maatregelen worden genomen om acceptatie van het beleid te bevorderen door het gedragalternatief aantrekkelijk te maken. Repressieve maatregelen werken dwingend (geen keuzevrijheid) en worden ingezet om het ongewenste gedrag te verlaten.

**Figuur 2:** Stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten

Beleidsinstrument	verruimend/ stimulerend	beperkend/ repressief
communicatief	voorlichting	propaganda
economisch	subsidie, beloning	heffing
juridisch	convenant, rechten	gebod (plicht), verbod

Bron: Van der Doelen, 1993 : 17

Een tweede indeling die Van der Doelen (1993) maakt, heeft betrekking op de doelgroep van het instrumentarium. Hij onderscheidt *algemene* of *generieke* instrumenten en *individuele* of *specifieke* instrumenten. Algemeen toegepaste instrumenten, zoals verordeningen, zijn bindend voor iedereen zolang er geen uitzonderingspositie is gecreëerd. Specifiek toegepaste instrumenten, zoals huursubsidies, hebben slechts betrekking op het individuele geval (zie figuur 3).

**Figuur 3:** Generieke en specifieke beleidsinstrumenten

Beleidsinstrument	generiek/ algemeen	specifiek/ individueel
communicatief	advertentie	brief
economisch	belasting	subsidie
juridisch	wet, verordening	convenant

Bron: Van der Doelen, 1993 : 17- 31

De overheid probeert haar instrumentarium zo effectief mogelijk in te zetten bij het behalen van haar beleidsdoelen. Het handelen van de overheid is wel gebonden aan de regels van de democratische rechtsstaat. Een instrument moet bijvoorbeeld voldoen aan wettelijke procedures, (moreel) aanvaardbaar zijn voor de doelgroep en passen binnen de financiële, technische en juridische mogelijkheden (Van den Heuvel, 1998). In veel gevallen maakt de overheid tegelijkertijd gebruik van alledrie de typen beleidsinstrumenten, om de gewenste ontwikkeling zo optimaal mogelijk te kunnen realiseren. We spreken in zo'n geval van een instrumentenmix. Om het roken onder burgers terug te dringen kan de overheid bijvoorbeeld de producenten juridische beperkingen opleggen met betrekking tot de percentages giftige stoffen, deze maatregel vervolgens ondersteunen door een voorlichtingscampagne richting de rokers te starten met als doel een gezonder gedragalternatief te promoten en dit ten slotte extra kracht bij zetten door de accijnzen op sigaretten en shag te verhogen.

#### 2.4.1 Communicatieve instrumenten

Communicatie als beleidsinstrument is gericht op het overdragen van informatie om bepaalde effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Informatieoverdracht kan tot doel hebben om actoren kennis te laten maken met nieuw te voeren beleid, zodat de acceptatie van het beleid wordt vergroot. Overheidsvoorlichting is dan ook zelden waarde vrij. Instrumentele voorlichting is een 'zacht' middel

omdat er vrijwel geen dwingende prikkels vanuit gaan. Het is dan ook bij uitstek een vrijwillig sturingsmiddel, met alle beperkingen van dien. Een ander communicatief instrument is communicatie. "Communicatie kan in haar meest elementaire betekenis, rechtstreeks en instrumenteel gezien, worden beschouwd als de overdracht van informatie van zender naar ontvanger" (Van den Heuvel, 1998: 87). Communicatie is gericht op expressie, het overdragen van kennis of het trekken en schenken van aandacht. Het zet mensen aan tot opinievorming, lokt debat uit en kan dus leiden tot overreding. In een complexe samenleving waarin verhoudingen gehorizontaliseerd zijn, kan overtuigingskracht dienen als een belangrijk middel bij de legitimatie van beleid. De effectiviteit van het communicatieve instrumentarium is afhankelijk van "de kenmerken van de zender (imago, geloofwaardigheid, expertise), kenmerken van de gekozen instrumenten of media (bereik, trefkans, informatiegehalte), kenmerken van het publiek (belangstelling, gedrag, vooroordelen, voorkennis) en kenmerken van de boodschap (onderbouwing van de boodschap, visuele aantrekkingskracht)" (Van den Heuvel, 1998: 98).

#### 2.4.2 Economische instrumenten

Middels economische instrumenten wordt getracht om naleving van gedragsnormen te bevorderen en om gewenste gedragsalternatieven aantrekkelijker te maken. De hoogte van de positieve (subsidie) of negatieve (heffing) prikkel kan wisselende effecten hebben, omdat de leden van de doelgroep een eigen kostenbaten afweging maken. Iemand met een hoog inkomen kan zich meer permitteren dan iemand die weinig inkomsten heeft. Dit is een nadeel van het economische instrument, omdat voor een effectieve sturing de informatievoorziening omtrent de inzet erg hoog ligt. Subsidiëring is een sturingsmiddel dat geen dwangmatig karakter heeft. De burger houdt immers de keuze om de subsidie te weigeren. Heffingen kunnen eveneens omzeild worden door geen gebruik te maken van bepaalde belaste goederen of door je aan de wet te houden. Het financiële instrumentarium leidt dus niet direct tot gedragsaanpassingen (Van den Heuvel, 1998).

#### 2.4.3 Juridische instrumenten

De laatste categorie van beleidsinstrumenten heeft een sterke regulerende functie die zowel normerend, sturend en ordenend werkt. Juridische instrumenten zijn gericht op het opleggen van een gewenste gedragsverandering of op het beschermen van reeds geaccepteerde normen. De basis van de inzet van juridische instrumenten ligt vast in de wet en heeft hierdoor een sterk dwingend karakter. "Het recht is een stelsel van verbindende voorschriften of normen, waarin voor burgers, rechtspersonen en ambtsdragers is vastgelegd wat toegestaan, toelaatbaar of verplicht is en welke afdwingbare gevolgen partijen aan elkaars handelen mogen verbinden. Deze normen betreffen derhalve zowel vrijheden en bevoegdheden als plichten en afspraken" (Van den Heuvel, 1998: 45). Met het vastleggen van regels in de wet is de gedragsverandering van actoren nog geen feit. De overheid zal de regels moeten handhaven en toe moeten zien op de naleving ervan. Juridische instrumenten kunnen een generieke en een specifieke werking hebben. Een beschikking kan bijvoorbeeld worden afgegeven aan een individu of aan een kleine groep mensen in een specifieke situatie. Het kan dan gaan om een parkeervergunning of ontheffing van een bepaald gebod. Beleidsregels zijn regels die een algemene strekking hebben en meestal betrekking hebben op de uitvoering van beleid. In de ruimtelijke ordening wordt veel gewerkt met plannen, welke als beleidsinstrumenten kunnen worden aangemerkt. Sommige plannen hebben slechts een indicatief of persuasief karakter (streekplan), terwijl andere plannen tot op de letter juridisch bindend zijn (bestemmingsplan). Een ander juridisch instrument waar regelmatig gebruik van wordt gemaakt bij samenwerkingsverbanden in netwerken, is het convenant. "Een convenant is een afspraak tussen bestuursorganen onderling of tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, zoals beroepsgroepen en bedrijven, ter verwezenlijking van het beleid van de overheid" (De algemene rekenkamer, 1995: 8, in Van den Heuvel, 1998: 56). Convenanten zijn horizontaliserende instrumenten omdat dwingende regelgeving zoals verordeningen, worden vervangen door een beroep op vrijwillige medewerking. In een convenant kan bijvoorbeeld worden vastgelegd wat de intenties zijn van de betrokken partijen, welke inspannings- of resultaatverplichtingen hieraan worden gekoppeld en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Het voordeel van een convenant is dat deze relatief

snel kan worden gesloten, flexibel is, de aanvaardbaarheid van het beleid vergroot en dat het leidt tot minder dwingende regelgeving. Nadelen bestaan er echter ook en hebben betrekking op de onduidelijke juridische status van het document, de naleving die niet kan worden afgedwongen en dat de belangen van niet participerende partijen er niet in zijn opgenomen (Van den Heuvel, 1998; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

#### 2.4.4 Wro instrumentarium

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening treedt een nieuw juridisch instrumentarium in werking. Bepaalde instrumenten zijn verplicht, anderen niet. Sommigen werken preventief, anderen kunnen na een ongewenste beslissing worden ingezet. In het onderstaande schema zijn de Wro instrumenten ingedeeld in een drietal categorieën, namelijk beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsdoorwerking (Provincie Gelderland, 2006a).

Figuur 4: Indeling Wro instrumentarium

Instrumentencategorie	Instrumenten
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. opstellen verplichte (algemene) structuurvisie voor het gehele of een deel van het grondgebied.</li> <li>b. opstellen vrijwillige (sectorale) structuurvisie op deelaspecten</li> <li>c. verplicht vooroverleg</li> </ul>
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. inpassingsplan (provinciaal bestemmingsplan)</li> <li>b. projectbesluit</li> <li>c. coördinatieregeling</li> </ul>
Beleidsdoorwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. richtinggevend <ul style="list-style-type: none"> <li>i. de verordening</li> <li>ii. de proactieve aanwijzing</li> </ul> </li> <li>b. corrigerend <ul style="list-style-type: none"> <li>i. zienswijze</li> <li>ii. reactieve aanwijzing</li> </ul> </li> </ul>

Bron: Eigen bewerking, 2007

De betekenis van de nieuwe Wro instrumenten wordt toegelicht in het kader op de volgende pagina's.

#### Het nieuwe Wro instrumentarium

Beleidsontwikkende instrumenten: De provincie legt haar ruimtelijke beleid vast in een structuurvisie en heeft hiervoor twee varianten tot haar beschikking:

- a) In de verplichte structuurvisie worden de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen en hoofdzaken van het provinciale ruimtelijke beleid vastgelegd. De structuurvisie kan op dit vlak worden vergeleken met het huidige omgevingsplan, maar heeft als belangrijk verschil dat in de structuurvisie ook moet worden aangegeven op welke wijze de provincie de voornoemde ontwikkelingen wil gaan realiseren. Daarnaast werkt de structuurvisie niet automatisch door naar gemeentelijke plannen, maar is het slechts zelfbindend en kent geen procedure- en vormeisen. De structuurvisie vormt de (dynamische) basis voor het inzetten van het instrumentarium, omdat de provinciale belangen hierin vast zijn gelegd.

b) Voor bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid kan een vrijwillige structuurvisie worden opgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan een sectorale visie die ruimtelijke componenten bevat of, als zich onverwachte of nieuwe beleidsinzichten voordoen, zaken waarin de verplichte structuurvisie nog niet voorziet. De overige kenmerken van een vrijwillige structuurvisie zijn gelijk aan de verplichte variant.

Beleidsuitvoerende instrumenten: "Voor bepaalde ruimtelijke doelen staat het daadwerkelijk realiseren hiervan door middel van concrete projecten voorop" (Provincie Gelderland, 2006a: 6). Realisatie van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen is vaak pas mogelijk indien het geldende planologische regime hierop is aangepast. Beleidsuitvoerende instrumenten maken veranderingen in het regime mogelijk.

a) Het provinciale inpassingsplan kan gelijk worden gesteld aan het huidige gemeentelijke bestemmingsplan. Het plan legt juridisch bindend de bouw- en gebruiksmogelijkheden van een specifiek gebied vast. De provincie moet het gehele gebied wel hoofdzakelijk tot haar verantwoordelijkheid rekenen, omdat een inpassingsplan voor het plangebied waarbinnen het project ligt alle gebruiks- en bouw mogelijkheden regelt.

b) Middels een projectbesluit kan de provincie, vooruitlopend op een inpassingsplan, een project realiseren dat in strijd is met een geldend gemeentelijk bestemmingsplan.

c) "De coördinatie regeling maakt het mogelijk om de uitvoering van een plan of project procedureel te versnellen" (Provincie Gelderland, 2006a: 7). Benodigde vergunningen kunnen parallel worden geschakeld waardoor maar één procedure doorlopen hoeft te worden. Er is dan ook maar één keer beroep mogelijk.

Beleidsdoorwerkende instrumenten: "Bij beleidsdoorwerking gaat het om de vertaling van provinciaal ruimtelijk beleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen. De nieuwe wet kent richtinggevende instrumenten die vooraf, actief kunnen worden ingezet en corrigerende instrumenten, die achteraf kunnen worden ingezet" (Provincie Gelderland, 2006a: 8).

a) Richtinggevende instrumenten zorgen ervoor dat het provinciale ruimtelijke beleid actief doorwerkt in de gemeentelijke plannen. Bij deze instrumenten gaat de provincie niet zozeer zelf aan de slag met het uitvoeren van projecten, maar geeft zij vooraf aan hoe gemeenten provinciaal beleid moeten doorvertalen in hun eigen ruimtelijke plannen.

i. De verordening stelt algemene, veelal normatieve regels over de inhoud van ruimtelijke besluiten van gemeenten. Indien een geldend bestemmingsplan in strijd is met de verordening, schuift de verordening het bestemmingsplan aan de kant. Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift dat thematisch van aard is en vertaald kan worden naar een norm. Dit betekent dat een gedetailleerde beschrijving is vereist.

ii. "Bij een proactieve aanwijzing kan de provincie gemeenten vooraf opdragen binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen. Zij geeft daarbij aan wat de inhoud van het bestemmingsplan moet zijn" (Provincie Gelderland, 2006a: 9). Een proactieve aanwijzing is geen sanctiemiddel, maar een instrument waarmee de provincie vooraf middels doorwerking haar beleid tracht te verwezenlijken. De proactieve aanwijzing is gericht op een specifiek gebied of beleidsaspect en richt zich tot één of meer gemeenten. Het heeft geen rechtstreekse doorwerking en moet dus door gemeenten worden doorvertaald. Een proactieve aanwijzing kan ruimte bieden voor een lokale invulling van de in de aanwijzing gestelde eisen, dit hoeft echter niet.

b) Corrigerende instrumenten kunnen worden ingezet om ervoor te zorgen dat door gemeenten gemaakte ruimtelijke plannen passen binnen het provinciaal beleid. De instrumenten hebben



voornamelijk een passief, reactief karakter en lijken dan ook het meest op de instrumenten van de oude WRO.

i. Indien een nieuw bestemmingsplan niet past binnen het provinciale ruimtelijke beleid kan de provincie tegen het bestemmingsplan een zienswijze indienen. Als de gemeente de ingediende zienswijze niet, onvoldoende of onjuist verwerkt in het bestemmingsplan, kan de provincie overgaan tot het geven van een reactieve aanwijzing.

ii. Een reactieve aanwijzing volgt op een zienswijze en houdt in dat het gedeelte van het bestemmingsplan dat in strijd is met het provinciaal beleid niet in werking treedt.

(Bron: Provincie Gelderland, 2006a; Ministerie van VROM, 2006a)

Naast het juridische instrumentarium dat voortvloeit uit de nieuwe wet, kan de provincie natuurlijk ook gebruik maken van de communicatieve en financiële instrumenten die voor handen zijn. Het geheel van beschikbare instrumenten waarmee de provincie haar ruimtelijke beleid ten uitvoer kan brengen is opgenomen in figuur 5. De communicatieve instrumenten zijn gericht op het overdragen van een bepaalde boodschap of leggen niet-juridisch bindende afspraken vast. Een beleidspublicatie is bijvoorbeeld het omgevingsplan van een provincie waarin de beleidsvoornemens kenbaar worden gemaakt. Dit plan heeft tot doel een breed publiek te informeren over de toekomstige ontwikkelingen in de ruimte en kan daarbij zowel verruimende als beperkende informatie bevatten, afhankelijk van hoe de ontvanger deze informatie percipieert. Overleg en onderhandeling hebben tot doel om met een bepaald aantal betrokkenen een eenduidige lijn in het beleid tot stand te brengen. Meestal zal dit verruimend werken, omdat betrokkenen de ruimte wordt geboden om hun eigen belangen in te brengen. Overleg kan echter ook plaatsvinden om duidelijk te maken dat bepaalde ontwikkelingen ongewenst zijn en deze dienen te worden afgebroken, eventueel onder juridische drukmiddelen. In tegenstelling tot Van der Doelen (1993) plaats ik het convenant in de categorie communicatieve instrumenten. Enerzijds is dit omdat een convenant geen juridisch instrument is dat voortkomt uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en anderzijds omdat de juridische status van convenanten niet duidelijk is. Volgens de Algemene rekenkamer (Van den Heuvel, 1998: 56) is een convenant geen dwingende regelgeving, maar is een bepaalde mate vrijwillige medewerking vereist. Dit sluit mijnsinziens beter aan bij de aard van een communicatief instrument. Het bevat afspraken die actoren onderling hebben gemaakt. Een ander document waarin afspraken tussen partijen zijn vastgelegd is de regioagenda. De provincie heeft samen met actoren uit specifieke regio's overleg gevoerd over de beleidsinhoud en de daarbijbehorende uitvoeringsprogramma's. De bedoeling is om de beleidsafstemming zo optimaal mogelijk vorm te geven. De regioagenda's zijn gericht op een beperkt aantal partijen en daarom niet generiek van aard. Kennisdeling is een stimulerend instrument, omdat het tracht een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de ruimtelijke opgave. Propaganda daarentegen is een middel om actoren de onwenselijkheid van een bepaalde ontwikkeling duidelijk te maken en heeft tot doel actoren te bewegen om de voornemens te staken.

Figuur 5: Beschikbare beleidsinstrumenten provinciaal ruimtelijk beleid

Instrumentencategorie	Beleidsinstrument
Communicatief ( <i>generiek</i> )	beleidspublicaties
<i>(specifiek)</i>	overleg en onderhandeling, convenant, regioagenda, kennisdeling
<i>(verruimend)</i>	voorlichting, beleidspublicaties, overleg, kennisdeling
<i>(beperkend)</i>	propaganda, beleidspublicaties, convenant, overleg

Instrumentencategorie	Beleidsinstrument
Economisch	
<i>(generiek)</i>	belastingen
<i>(specifiek)</i>	subsidies, inzet provinciale menskracht
<i>(verruimend)</i>	subsidies, andersoortige beloningen, inzet provinciale menskracht
<i>(beperkend)</i>	heffingen, boetes
Juridisch	
<i>(generiek)</i>	structuurvisie, verordening, proactieve aanwijzing
<i>(specifiek)</i>	inpassingsplan, projectbesluit, coördinatieregeling, proactieve aanwijzing, zienswijze, reactieve aanwijzing
<i>(verruimend)</i>	rechten
<i>(beperkend)</i>	inpassingsplan, projectbesluit, verordening, proactieve aanwijzing, zienswijze, reactieve aanwijzing

Bron: Eigen bewerking, 2007.

De economische instrumenten zijn onder te verdelen in heffingen en subsidies. Belastingen worden generiek geïnd en gelden voor iedereen die in een bepaald gebied woont en/of een bepaald goed wenst te consumeren. Om ongewenste ontwikkelingen af te remmen kunnen specifieke goederen een extra hoog belastingsniveau krijgen. Een tegemoetkoming in de kosten voor een project is een stimulerend middel. Dit kan ook plaatsvinden in de vorm van de inzet van menselijke krachten. De juridische instrumenten zijn eerder deze paragraaf aan bod gekomen.

In het schema zijn het inpassingsplan, het projectbesluit en de proactieve aanwijzing ondergebracht in de categorie 'juridisch beperkend'. In bepaalde gevallen zouden deze instrumenten echter ook als verruimend kunnen worden opgevat door actoren, omdat het ruimtelijke ontwikkelingen in een specifiek gebied mogelijk maakt. Gezien vanuit het sturende perspectief van de provincie zijn de instrumenten in eerste instantie bedoeld als beperkend, omdat getracht wordt bepaalde ontwikkelingen tegen te gaan.

## 2.5 De ontwikkelingsgerichte provincie

De inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur kan getypeerd worden als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Decentralisatie heeft betrekking op het overdragen van taken en bevoegdheden op 'lagere rechtsgemeenschappen' of bestuurslagen (Neelen e.a., 1999). In ons land kennen we drie bestuurslagen, namelijk het rijk, de provincies en de gemeenten. De bestuurslagen zijn tot stand gekomen aan de hand van een territoriale indeling. Dit houdt in dat zij hun huishouding mogen voeren binnen de grenzen van het eigen grondgebied.<sup>5</sup> Het rijk heeft met name een structurerende en leidinggevende taak, waarbij de wettelijke en financiële kaders en hoofdlijnen van het beleid worden uitgezet. De provincie heeft als middenbestuur een takenpakket dat uiteenloopt van toezicht op gemeenten tot beleidsregie, coördinatie en beleidsuitvoering. De gemeente tot slot is de meest uitvoeringsgerichte bestuurslaag en is belast met het toepassen van

<sup>5</sup> Naast territoriale decentralisatie kennen we in ons land ook functionele decentralisatie. Dit wil zeggen dat een bestuursorgaan een beperkt takenpakket heeft en dat het grondgebied ervan kan variëren. Het waterschap is een voorbeeld van een functioneel bestuursorgaan (Neelen e.a., 1999).

allerhande praktische regels. Het begrip 'eenheidstaat' lijkt haaks te staan op decentralisatie, omdat het verwijst naar samenhang en coördinatie vanuit een hiërarchisch perspectief. Alle bestuurslagen dienen met een bepaalde mate van gelijklopende regelgeving het land te besturen. De nadruk van het landelijke bestuur ligt dus op de eenheid van het overheidsbeleid, dat tegelijkertijd wordt uitgevoerd door nationale, regionale en lokale overheden (Neelen e.a., 1999; Van Buuren e.a. 2002).

De verhouding tussen de bestuurslagen kan worden verduidelijkt door middel van drie begrippen: autonomie, medebewind en toezicht. Provincies en gemeenten hebben op hun eigen grondgebied specifieke bevoegdheden. In dit verband wordt ook wel gesproken van een 'open huishouding'; een bestuursorgaan kan zelf (nieuwe) taken oppakken en hiervoor belangen afwegen. Het voeren van een eigen koers is mogelijk zolang deze niet in strijd is met 'hogere' regelgeving. Deze bevoegdheden van provincies en gemeenten vallen in de categorie *autonomie*. Het groot deel van de taken die de twee lagere bestuurslagen uitvoeren zijn echter in het kader van *medebewind*. Dit wil zeggen dat zij regels opstellen in opdracht van het rijk of beleid uitvoeren dat op nationaal niveau is vastgesteld. Het opstellen van bijvoorbeeld streekplannen of bestemmingsplannen op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gebeurt vanuit het medebewind. Om ervoor te zorgen dat de autonomie en de uitvoering van taken in medebewind niet te ver afwijken van het landelijk gewenste beleid, houden de nationale en provinciale overheid *toezicht* op de andere bestuurslagen. Besluiten van provincies en gemeenten die in strijd zijn met hogere regelgeving of die het algemeen belang niet dienen, kunnen zo nodig worden vernietigd. "In het kader van dit toezicht wordt de term algemeen belang uitgelegd als het verzekeren van de eenheid van het regeringsbeleid" (Neelen e.a, 1999: 28).

### 2.5.1 Plaatsbepaling provincies

In de grondwetsherziening van 1848 is de indeling van het Nederlandse openbaar bestuur vastgelegd. Deze indeling staat bekend als het Huis van Thorbecke en is vernoemd naar de voorzitter van de Grondwetscommissie van toen, Johan Thorbecke. Ondanks de weerbarstigheid van de geschiedenis staat het huis nog steeds overeind, al heeft het volgens bepaalde groepen zijn beste tijd gehad. Op basis van de grondwet van 1848 is in 1850 de Provinciewet in werking getreden. Hierin werd onder andere vastgelegd dat er directe verkiezingen zouden komen en dat vergaderingen van de Provinciale Staten openbaar dienden te zijn. De wet is gedurende twee eeuwen niet ongewijzigd gebleven en in 1994 vervangen door de huidige Provinciewet. "De staatsrechtelijke positie en organisatie van het provinciaal bestuur is sinds 1850 echter niet principieel veranderd" (Neelen e.a., 1999: 88). Het bestuur van de provincies wordt gevormd door drie bestuursorganen: Provinciale Staten (PS), Gedeputeerde Staten (GS) en de Commissaris van de Koningin (CdK). Het hoogste gezag in de provincie wordt door de grondwet toegekend aan de direct gekozen volksvertegenwoordigers. Dit zijn Provinciale Staten en zij vormen het algemeen bestuur. Eens in de vier jaar kunnen de kiesgerechtigde burgers stemmen voor de Provinciale Staten waarna de leden van de Eerste Kamer getrap worden gekozen door de nieuw aangetreden statenleden. Het dagelijks bestuur van de provincie is in handen van Gedeputeerde Staten. Het college bestaat uit de Commissaris van de Koningin en een bepaald aantal gedeputeerden. Het aantal gedeputeerden is afhankelijk van het aantal inwoners van de provincie, wat overigens ook geldt voor het aantal statenleden. Het college van Gedeputeerde Staten wordt gekozen uit het midden van Provinciale Staten met uitzondering van de CdK. Deze wordt benoemd door de Kroon voor een periode van zes jaar. Het dagelijks bestuur van de provincie krijgt vorm door het principe van collegiaal bestuur. Over het gevoerde beleid zijn alle leden gezamenlijk en ieder afzonderlijk verantwoording schuldig aan Provinciale Staten (Neelen e.a., 1999). Ondanks het feit dat de twaalf provincies van ons land eenzelfde type bestuur hebben, is de gehanteerde bestuursstijl per provincie erg verschillend. Dit komt mede door de culturele en politieke opvattingen die per provincie sterk kunnen wisselen en door de grote verschillen in inwoneraantal en economische betekenis. De provincies hebben ieder een eigen identiteit, iets wat hen echter niet belet heeft om zich te verenigen. De twaalf provincies van ons land zijn vertegenwoordigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO). "Dit is een openbaar lichaam dat is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen 1985" (Neelen

e.a., 1999: 95). Het IPO regelt gezamenlijke standpuntbepalingen die betrekking hebben op regering en gemeenten, maar ook op de Europese Unie en de eigen positie in het bestuurlijke veld.

De provincies nemen in de gedecentraliseerde eenheidsstaat de positie in van middenbestuur. Zij zorgen vanuit dit perspectief voor de 'verticale en horizontale integratie' van beleid. "De provincie brengt tussen de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke regio's dwarsverbanden aan, brengt betrokken partijen en beleidskaders bijeen, smeedt coalities rondom strategische vraagstukken en reikt integratiekaders aan door middel van visieontwikkeling" (Berkhout, 2002: 10). Vanwege deze flexibele en intermediaire positie wordt de provincie ook wel het bestuurlijk kraakbeen van ons bestuurlijke stelsel genoemd (Rob, 1999). De provinciale overheden hebben een takenpakket toebedeeld gekregen dat zich met name toespitst op 'grondgebonden materies' en minder op 'persoonsgebonden materies'. Met grondgebonden materies worden beleidsterreinen bedoeld zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer (infrastructuur), natuur, milieu en waterbeheer. Qua persoonsgebonden materies houdt de provincie zich bezig met onder andere welzijn, cultuur en jeugdhulpverlening. Het kenmerkende karakter van de provincie is niet gelegen in een bepaalde beleidsveld, maar meer in haar rolopvatting van integreren, bemiddelen en coördineren (Hendriks, 2002). De taken en bevoegdheden van provincies zijn volgens de Rob (1999) echter beperkt te noemen en zouden moeten worden uitgebreid om beter om te kunnen gaan met de maatschappelijke dynamiek. Van provincies wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het oplossen van regionale en gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken, terwijl hun instrumentarium en bestuursstijl hier niet voor zijn uitgerust (Rob, 1999). De Vries (2003) onderbouwt dit punt en stelt dat provincies stelselmatig worden overgeslagen bij de vormgeving en uitvoering van beleid. De meeste aandacht gaat uit naar regionale en gemeentelijke samenwerkingsbanden, waardoor de positie van de provincie relatief gezien steeds zwakker wordt. De decentralisatietendens van de afgelopen twee decennia heeft hier zonder meer aan bijgedragen, omdat de meeste taken en bevoegdheden zijn overgeheveld van het rijk naar gemeenten. De waarde van provinciale overheden moet echter niet worden onderschat, zeker niet in het licht van de complexe samenleving. Van Berkhout (2002) is bijvoorbeeld van mening dat de provincies een grote gebiedsspecifieke deskundigheid bezitten en deze uitstekend kunnen toepassen bij het tot stand brengen van intergemeentelijke en regiobrede consensus. Consensusvorming op bovenlokaal niveau is van toenemend belang omdat problemen steeds vaker schaaloverstijgend zijn (Teisman, 2006). Om deze schaaloverstijgende problemen adequaat aan te kunnen pakken zullen er wel enkele veranderingen moeten worden doorgevoerd met betrekking tot de rol en taakinvulling van de provinciale overheden. Volgens het IPO (2002) dienen de provincies hun afwachtende en beschouwende houding in te ruilen voor een actieve, besluitvaardige en resultaatgerichte koers.

### 2.5.2 Provincie in de ruimtelijke ordening

De veranderende samenleving stelt nieuwe eisen aan het functioneren en handelen van onze overheden. Dit geldt zeker ook voor het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening, zoals in de inleiding van deze scriptie al naar voren is gekomen. De strijd om de ruimte wordt intensiever en problemen doen zich steeds vaker voor op het regionale schaalniveau. Dit is dan ook het aangewezen niveau om de kwaliteit van de ruimte te borgen en te versterken. Volgens de IPO-commissie Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek kunnen provincies een belangrijke rol vervullen bij het sturen op deze ruimtelijke kwaliteiten. "Van gemeenten en private partijen mag niet worden verwacht dat zij altijd prioriteiten kunnen stellen die tegen het eigen belang op korte termijn ingaan. De provincies zijn daartoe wel in staat, maar die taak hebben zij zich beslist nog niet eigen gemaakt" (IPO, 2001: 7). Om ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau op te kunnen pakken, kan de provincie niet volstaan met plannen, coördineren of arbitrerend. Sommige problemen overstijgen het lokale niveau en worden door gemeenten gezamenlijk niet adequaat opgepakt. De provincie zou deze opgaven kunnen oppakken, maar zal zich hiervoor wel een actievere en ondernemendere rol moeten aanmeten, welke in de literatuur wordt aangemerkt als 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Dit sluit aan bij de eveneens in de inleiding genoemde trend van de ontwikkelingsplanologie. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is gericht op het vermogen om tijdig te reageren op ontwikkelingen, in de zin

van beleidsvorming en het creëren van een onderlinge en integrale beleidssamenhang, en op het vermogen dit beleid ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Het oude provinciale profiel van planner en toezichthouder is toe aan een actualiseringslag, iets wat al enkele jaren wordt bepleit en ook steeds meer wordt erkend. Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening krijgt de provincie de kans deze slag te maken.

### 2.5.3 Mogelijke provinciale rollen

De provincie wordt geacht een ontwikkelingsgerichte aanpak te gaan hanteren. Dit vereist een andersoortige deskundigheid van het provinciale apparaat, waarin wisselende omstandigheden vragen om maatwerk ten aanzien van de specifieke situatie. Op basis van verschillende literatuurbronnen<sup>6</sup> heb ik een indeling gemaakt met mogelijke provinciale rollen in de ruimtelijke ordening. De eerste onderverdeling heeft betrekking op de vraag of een beleidsterrein of -thema gerekend kan worden tot het provinciaal belang. Indien een beleidsthema onmiskenbaar valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie, spreken we van *vasthouden*. Thema's die duidelijk niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie, maar bijvoorbeeld onder dat van gemeenten, zou de provincie moeten *loslaten*. In het geval dat de provincie kiest voor een faciliterende aanpak van een provinciaal relevant beleidsthema, spreken we van *regie voeren* (De Jong e.a., 2007). In onderstaand schema is de verdere indeling af te lezen.

Figuur 6: Mogelijke provinciale rollen

Handelingskader	Rolopvatting
<i>Vasthouden</i>	Initiator Partner Beslisser
<i>Loslaten</i>	Bemiddelaar
<i>Regie voeren</i>	Facilitator Stimulator Coördinator
<i>(Incidentele toepassing)</i>	Corrector

Bron: Eigen bewerking, 2007

De rollen die vallen in het handelingskader van 'vasthouden', zetten het beeld neer van een coöperatieve overheid die zich actief opstelt in het ruimtelijke beleidsveld. Als initiator en partner treedt zij toe tot het netwerk, neemt deel aan of leidt het besluitvormingsproces en beschouwt de andere actoren in het netwerk als gelijkwaardig. Partijen werken op vrijwillige basis mee aan projecten en handelen hierbij autonoom. Een vasthoudende overheid past in het model van coöperatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991), maar kan ook aansluiten bij het incorporatiemodel. Als beslisser treedt de overheid namelijk niet volledig toe tot het netwerk, maar probeert ze haar hiërarchische positie vast te houden. Hiermee negeert ze bepaalde pluriforme en interdependente aspecten van de complexe samenleving, wat deels overeenkomt met de typering van een proactieve overheid zoals die aan bod is gekomen in paragraaf 2.2.

<sup>6</sup> (Provincie Flevoland, 2006; De Jong e.a., 2007; Teisman, 1992; IPO, 2001; Provincie Gelderland, 2006, De Baas en Harink, 2001).

*Initiator:* De provincie neemt het initiatief bij het opzetten van nieuw beleid of een nieuw ruimtelijk project. Ze organiseert overlegstructuren en communicatiekanalen, stelt de agenda op en leidt het gezamenlijke overleg waarbij afspraken worden gemaakt voor de verdere uitvoering van het initiatief. Als initiator is de provincie tevens opdrachtgever en uitvoerder. Zij zorgt voor de aankoop van gronden, de wettelijke procedures, de dagelijkse regie enz. Als hoofdontwikkelaar draagt de provincie in financiële zin het grootste deel van het risico voor de exploitatie van het project.

*Partner:* Een beleidsinitiatief dat afkomstig is van een andere overheid of een private onderneming kan zich deels of geheel afspelen op een terrein waarvoor de provincie zich verantwoordelijk acht. In zo'n geval kan de provincie zich committeren aan het initiatief en inhoudelijke expertise of financiële middelen ter beschikking stellen. Zij wordt zo partner en medeontwikkelaar van het project en speelt hierbij een actieve rol in zowel de beleidsvormende als - uitvoerende fase. Het beschikbaar stellen van financiële middelen als partner, houdt in dat de provincie tevens risicodrager kan worden van het project.

*Beslisser:* Als beslisser neemt de provincie een bovengeplaatste positie in ten opzichte van de andere actoren die betrokken zijn bij een bepaald beleidsinitiatief. De provincie draagt bijvoorbeeld een groot deel van de verantwoordelijkheid en wil daarom de touwtjes strak in handen houden. Beslissingen kunnen betrekking hebben op het samenstellen van het netwerk of het inslaan van een specifieke weg ten aanzien van de realisatie van het project. De rol van beslisser zal mogelijke samenwerkingsvormen kunnen frustreren, maar indien er goed geluisterd wordt naar de wensen en belangen van anderen blijft de situatie werkbaar.

Het handelingskader van 'loslaten' sluit aan bij het distantiemodel. De provincie neemt afstand in acht ten aanzien van de actoren in het netwerk en onthoudt zich in principe van interventies. De verwachting is dat actoren onderling tot goede resultaten kunnen komen, omdat zij door wederzijdse afhankelijkheden tot elkaar zijn veroordeeld. De provincie stelt zich passief op, maar kan op verzoek reactief optreden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). In voorkomende gevallen dat actoren niet verder komen in het proces, kan de provincie worden benaderd om te bemiddelen tussen de partijen.

*Bemiddelaar:* Op gebieden waar de provincie geen verantwoordelijkheid draagt, zou zij ook eigenlijk geen rol moeten spelen. Toch kan ik me indenken dat er situaties ontstaan binnen de gemeentegrenzen of op de rand van gemeente en/of provinciegrenzen, waarbij de provincie zich als bemiddelaar zou kunnen ontpoppen. Zij probeert in zo'n geval maatschappelijke problemen op te lossen door blokkades op te heffen en betrokkenen weer op een lijn te krijgen. Belangentegenstellingen tussen partijen moeten door de provincie dan wel op een onafhankelijke manier worden benaderd.

Een regie voerende provincie zweeft tussen het coöperatie- en distantiemodel in. Enerzijds is zij als coördinator actief betrokken bij het besluitvormingsproces, terwijl zij als facilitator en stimulator op gepaste afstand blijft. Zij reageert op ontwikkelingen en verzoeken uit het netwerk, maar intervenueert niet op eigen initiatief. Wel ziet zij toe op de borging van democratische waarden en publieke belangen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991; Klijn en Koppenjan, 2000).

*Facilitator:* Als facilitator stelt de provincie zich terughoudend op tijdens de beleidsvormende en -uitvoerende fase, maar draagt zij wel bij aan de totstandkoming van het initiatief. Ontwikkelingen waarbij de provincie zich als facilitator opstelt vallen niet direct onder haar eerste prioriteit, maar worden wel als 'gewenst' beschouwd. Vandaar dat deze initiatieven worden ondersteund met behulp van subsidies, kennisdeling en het beschikbaar stellen van haar bestuurlijke ingangen en

organisatiecapaciteit. De provincie is als het ware een *supporter* van het project. Zij brengt niet zelf het project tot stand, maar motiveert andere partijen om dat wel te doen.

*Stimulator:* Een stimulator probeert consensus tussen partijen te bevorderen door coachend op te treden. De provincie kan hier een bijdrage leveren door bijvoorbeeld het commitment van actoren te bevorderen ten aanzien van het gezamenlijk geformuleerde eindresultaat. Daarnaast kan de provincie een 'gezond' samenwerkingsklimaat proberen te creëren door voorwaardenscheppend op te treden.

*Coördinator:* Indien gemeenten in een bepaalde provincie gezamenlijk proberen te komen tot het aanleggen van bijvoorbeeld een grootschalig bedrijventerrein, kan de provincie de rol van coördinator vervullen. Deze rol komt goeddeels overeen met die van een procesmanager. Als coördinator begeleidt de provincie het besluitvormingsproces. Zij maakt afspraken met de partijen omtrent de beoogde eindresultaten, bewaakt de core values van de actoren, trekt het proces vlot indien nodig en zorgt dat de actoren verbonden blijven aan het proces.

Een rol die slechts in incidentele gevallen zal worden vervuld is die van *corrector*. Met de goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van bestemmingsplannen heeft de provincie in de huidige WRO een sterk correctief instrument in handen. Met de komst van de nieuwe wet zal deze bevoegdheid komen te vervallen. Waar het in de nieuwe wet op neer zal komen, is dat als een bepaald thema of onderwerp van provinciaal belang wordt geacht, de provincie dit vooraf actief moet regelen. Als een beleidsthema of onderwerp niet tot het directe belang wordt gerekend, maar wel als wenselijk wordt beschouwd, kan dit eveneens vooraf worden aangegeven in de structuurvisie, maar ook tijdens het proces worden ingebracht. Stimulering van de ontwikkeling is hierbij dan het primaire doel. In voorkomende gevallen dat de inzet van 'proactieve' instrumenten niet mogelijk is of onvoldoende is benut, kan uitgeweken worden naar de 'corrigerende' instrumenten (te weten zienswijze en/of reactieve aanwijzing). Gemeenten kan bijvoorbeeld veel beleidsruimte worden geboden, welke naar de mening van de provincie ingevuld wordt met ongewenste ontwikkelingen. Een ander geval waarin reactieve instrumenten kunnen worden ingezet is als de provincie een gebied wil reserveren voor een bepaalde bestemming en een gemeente deze ruimte anders in wil gaan vullen. Het inzetten van deze instrumenten gaat gepaard met waarborgen, omdat het niet de bedoeling van de wet is om de oude provinciale rolopvatting in stand te houden. Een provincie zal dus niet op voorhand zaken onvoldoende mogen regelen, om achteraf een corrigerend instrument aan te kunnen wenden.

*Corrector:* De rol van corrector past bij het beeld van een actieve of reactieve overheid wier proactieve sturingsaanpak onvoldoende effect heeft gehad of in uitzonderingsgevallen waarbij de provinciale belangen onverwacht toch in de knel komen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een gemeente een nieuw bestemmingsplan maakt dat in strijd is met het provinciaal beleid. De inzet van correctieve instrumenten kunnen worden toegepast vanuit de handelingskaders van vasthouden en regie voeren.

De rollen zoals deze hierboven zijn geschetst zijn ideaaltypisch van karakter en vertonen in de werkelijkheid vaak een overlap met elkaar. Daar komt bij dat een provinciale overheid vaak meerdere rollen tegelijkertijd vervult, wat tevens geldt voor haar netwerkpartners.

#### 2.5.4 Construeren provinciale aanpak

In de hoofdvraag is het begrip 'aanpak' opgenomen, waarmee een combinatie van rolopvatting, sturingsstrategie en de inzet van het Wro instrumentarium wordt bedoeld. Deze concepten zijn inmiddels uitgewerkt en zullen hier worden samengevoegd in een ideaaltypische constructie. De rollen kunnen in de praktijk verschillende vormen aannemen en overlappen vertonen, maar bieden in

deze context een analysekader voor de toekomstige situatie. In het onderstaande schema ziet u de opzet van de provinciale aanpak.

**Figuur 7:** Provinciale aanpak

Handelingskader	Rollen	Sturingsstrategie	Wro- instrumenten
Vasthouden	<i>Initiator</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Command and control</li> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- overleg/onderhandeling</li> <li>- convenant</li> <li>- regioagenda</li> <li>- beleidspublicaties</li> <li>- kennisdeling</li> </ul> <u>Economisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- subsidies</li> <li>- heffingen</li> </ul> <u>Juridisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Structuurvisie</li> <li>- projectbesluit</li> <li>- coördinatieregeling</li> <li>- verordening</li> <li>- proactieve aanwijzing</li> </ul>
	<i>Partner</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Command and control</li> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul> <u>Procesmatige aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- overleg/onderhandeling</li> <li>- convenant</li> <li>- beleidspublicaties</li> <li>- kennisdeling</li> </ul> <u>Economisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- subsidies</li> <li>- inzet provinciale menskracht</li> </ul> <u>Juridisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- structuurvisie</li> <li>- coördinatieregeling</li> <li>- verordening</li> <li>- proactieve aanwijzing</li> </ul>
	<i>Beslisser</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Command and control</li> </ul>	<u>Communicatief</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- overleg</li> <li>- propaganda</li> </ul> <u>Economisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Heffingen, boetes</li> </ul> <u>Juridisch</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- structuurvisie</li> </ul>



Handelingskader	Rollen	Sturingsstrategie	Wro- instrumenten
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- inpassingsplan</li> <li>- projectbesluit</li> <li>- coördinatieregeling</li> <li>- verordening</li> <li>- proactieve aanwijzing</li> </ul>
Loslaten	<i>Bemiddelaar</i>	<u>Procesmatige aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> - overleg/onderhandeling
Regie voeren	<i>Facilitator</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul> <u>Procesmatige aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> - structuurvisie - overleg/onderhandeling - kennisdeling  <u>Economisch</u> - subsidies  - inzet provinciale mens kracht
	<i>Stimulator</i>	<u>Procesmatige aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> - overleg/onderhandeling - kennisdeling
	<i>Coördinator</i>	<u>Procesmatige aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coöperatieve sturing</li> </ul>	<u>Communicatief</u> - structuurvisie - overleg/onderhandeling - kennisdeling - convenant
	<i>Corrector</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Command and control</li> </ul>	<u>Communicatief</u> - overleg/onderhandeling  <u>Juridisch</u> - zienswijze - reactieve aanwijzing

Bron. Eigen bewerking, 2007

## 2.6 Resumé

In een complexe samenleving is samenwerking tussen partijen een noodzakelijkheid geworden om tot succesvolle en gedragen uitkomsten van beleid te komen. De vergaande differentiatie van functies en kennis heeft geleid tot een veelvoud aan interorganisatorische samenwerkingsverbanden waarbij het uitruilen van hulpmiddelen centraal staat. Het patroon van relaties en interacties tussen actoren dat hierdoor ontstaat noemen we een netwerk. De structuur van netwerken kenmerkt zich door *pluriformiteit* in onder andere actoren en belangen, door *wederzijdse afhankelijkheden* tussen actoren, de mate van *geslotenheid* van actoren ten aanzien van sturingssignalen en de hoge *dynamiek* van processen en ontwikkelingen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Netwerken hebben een horizontaal karakter en stellen zodoende nieuwe eisen aan het openbaar bestuur en haar primaire taak als

beleidsmaker (Bovens, 2003). Doordat in netwerken een bovengeschiede 'sturende' actor ontbreekt verlopen besluitvormingsprocessen veelal niet lineair en gestructureerd. In verschillende ronden en arena's wordt onderhandeld over probleemdefinities en oplossingen, waarbij constellaties, regels en interactievormen telkens wijzigen (De Bruijn e.a., 2004; Teisman, 1992). Het grillige verloop van besluitvormingsprocessen wordt met name bepaald door strategisch gedrag van actoren. Hun interacties zijn erop gericht om de eigen voordelen zo veel mogelijk te vergroten, met de inzet van zo min mogelijk eigen middelen. Om dit voor elkaar te krijgen trachten actoren de keuzes en het handelen van anderen te beïnvloeden, maar tegelijkertijd dienen zij ook te anticiperen op andermans strategische gedragingen. Deze mechanismen zijn moeilijk te doorgronden en compliceren de voorspelbaarheid van het procesverloop. Besluitvormingsprocessen staan in het teken van onderhandeling en overleg, oftewel het koppelen van steun (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Strategisch gedrag in netwerken veroorzaakt substantiële onzekerheid over het verloop van beleidsprocessen, wat risico's met zich meebrengt voor het succes van samenwerkingsverbanden. Onzekerheden kunnen worden weggenomen door afspraken te maken en deze vast te leggen in contracten, maar papier kan slecht anticiperen op wisselende omstandigheden en interacties laten zich moeilijk reguleren (Klijn en Koppenjan, 2004). Een andere manier om coöperatie te vergroten is door vertrouwen in elkaar te hebben. Vertrouwen heeft betrekking op de verwachtingen van een actor ten aanzien van de intenties van andere actoren, waarbij men zich kwetsbaar opstelt en dus bereid is om bepaalde risico's te lopen (Klijn, 2002). Actoren kunnen vertrouwen hebben in de 'wil' van een ander en in het 'kunnen' van een ander (Das en Teng, 2001). Vertrouwen reduceert onzekerheden en verkleint de kans op opportunistisch gedrag (Edelenbos en Klijn, 2003).

De overheid kan in de netwerksamenleving niet langer worden gezien als een actor die boven andere actoren staat. Evengoed als dat zij anderen aanstuurt is zij zelf ook onderwerp van sturing geworden. Hoewel de positie van de overheid als centraal sturend orgaan is verworpen, wil dit niet zeggen dat zij geen bijzondere taakstelling meer heeft en niet langer beschikt over speciale hulpbronnen en bevoegdheden. De overheid is verantwoordelijk voor het oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen, waarbij haar handelen wordt beperkt door normatieve opvattingen en wettelijke kaders (Klijn en Koppenjan, 2000). In een beleidsnetwerk kan een overheid een pro-actieve, reactieve of passieve rol aannemen, afhankelijk van de wijze waarop ze de complexe samenleving tegemoet wenst te treden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Om te kunnen bepalen of de beleidsaanpak van een overheid succesvol is geweest of heeft gefaald, kunnen een aantal algemene criteria worden gehanteerd. Bij de empirische benadering gaat het om de effectiviteit van het gevoerde beleid, waarbij wordt gekeken naar de mate waarin het bereiken van beleidsdoelstellingen kan worden toegeschreven aan de inzet van bepaalde sturingsmiddelen. In de normatieve benadering wordt gekeken naar de deugdelijkheid van het beleid, vanuit politiek ideologische beginselen (Hoogerwerf, 1983). Een ander graadmeter voor succesvol beleid is het draagvlak dat er voor bestaat of dat gedurende het beleidsproces is gecreëerd. Zolang actieve weerstand tegen beleid ontbreekt, spreken we van draagvlak (Ruelle en Bartels, 1998).

Sturing kan worden opgevat als doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke en bestuurlijke interactieprocessen (Kickert e.a., 1997; Ten Heuvelhof, 1991). In netwerken is sturing geen kwestie van de inzet van de juiste instrumenten aan de hand van een uitgekiend stappenplan, maar van afstemmen, bijsturen en compromissen sluiten. Dit komt doordat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van imperatieve naar vrijwillige sturing. Vanuit het perspectief van gelijkwaardigheid zijn er in een netwerk geen dominante of superieure actoren aanwezig die zuiver imperatief kunnen sturen. Actoren in een netwerk bevinden zich niet in de bevelsstructuur van een sturende actor, waardoor een bepaalde mate van vrijwillige medewerking bij interventies is vereist. Sturing blijkt in de praktijk vaak een mengvorm van deze twee te betreffen. Een sturende overheid kan op verschillende manieren omgang vinden met te sturen actoren in een netwerk. Het gaat hierbij om *incorporatie*-, *coöperatie*- en *distantiëmodellen*. Deze drie institutionele contexten zijn niet absoluut, maar zijn te plaatsen op een glijdende schaal en verlangen een bepaalde mate van vrijwillige

medewerking van alle betrokkenen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Omdat sturing steeds minder vaak via dwang plaatsvindt, zijn verschillende nieuwe strategieën voor sturing bedacht. Sturingsstrategieën zijn gericht op het managen van veranderingen en kennen inhoudelijke en procesmatige aspecten. Inhoudelijke aspecten richten zich op de vraag *welke* veranderingen gewenst zijn en procesmatige aspecten gaan in op de *manier waarop* deze veranderingen worden doorgevoerd (De Bruijn, 2004). In de laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor procesmatige aspecten van de sturingspraktijk, al zijn proces en inhoud onlosmakelijk met elkaar verbonden gebleven. Coöperatie in netwerken is de sleutel tot het oplossen van problemen en het realiseren van beleidsdoelen. Hiërarchische sturing, oftewel 'command and control', kent hierdoor haar beperkingen, maar dit betekent niet dat zij zondermeer waardeloos is geworden. De effectiviteit van een coöperatieve sturingsstijl kan worden bevorderd door ook elementen van dwang toe te voegen. Een combinatie van de tegenpolen coöperatie en hiërarchie heeft dus zo haar voordelen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004). Sturing in netwerken is een complexe aangelegenheid doordat de doelgroep van sturing divers is en wisselend zal reageren op prikkels. Actoren kunnen sturingssignalen afketsen of omvormen, waardoor ze hun uitwerking missen. Verder kunnen machtsposities, belangen en afhankelijkheden veranderen, zodat de kansen en bedreigingen plotseling kunnen verspringen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Voor het uitvoeren van haar beleid heeft een overheid beleidsinstrumenten nodig. Dit zijn middelen om bepaalde sturingsprestaties of beoogde effecten te bereiken. Een veel gebruikte indeling onderscheidt *communicatieve*, *economische* en *juridische* instrumenten (Van der Doelen, 1993). De overheid probeert haar instrumentarium zo effectief mogelijk in te zetten bij het behalen van haar beleidsdoelen. Het handelen van de overheid is wel gebonden aan de regels van de democratische rechtstaat. Een instrument moet bijvoorbeeld voldoen aan wettelijke procedures, (moreel) aanvaardbaar zijn voor de doelgroep en passen binnen de financiële, technische en juridische mogelijkheden (Van den Heuvel, 1998). In veel gevallen maakt de overheid tegelijkertijd gebruik van alledrie de typen beleidsinstrumenten, om de gewenste ontwikkeling zo optimaal mogelijk te kunnen realiseren. We spreken in zo'n geval van een instrumentenmix.

De provincies nemen in onze gecentraliseerde eenheidsstaat de positie in van middenbestuur. Zij zorgen vanuit dit perspectief voor de 'verticale en horizontale integratie' van beleid, brengen partijen samen en leggen dwarsverbanden aan (Berkhout, 2002). De provinciale overheden hebben een takenpakket toebedeeld gekregen die zich met name toespitst op 'grondgebonden materies', waarmee beleidsterreinen worden bedoeld zoals ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Door schaalvergroting in de moderne samenleving doen problemen zich steeds vaker voor op het regionale schaalniveau. Dit is dan ook een belangrijk niveau om de kwaliteit van de ruimte te borgen en te versterken. Om ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau op te kunnen pakken, kan de provincie niet langer volstaan met plannen, coördineren of arbitrerend. Zij zal zich hiervoor een actievere en ondernemendere rol moeten aanmeten, welke kan worden aangemerkt als 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Dit vereist een andersoortige deskundigheid van het provinciale apparaat, waarin wisselende omstandigheden vragen om maatwerk ten aanzien van de specifieke situatie. Met de invoering van nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt de provincie de kans geboden om haar rol opnieuw in te vullen. Haar instrumentarium verandert en daarmee ook de verhouding met de ruimtelijke partners als gemeenten. De combinatie van rolopvatting, sturingstrategie en de inzet van het Wro instrumentarium vormt de provinciale aanpak van ruimtelijke problemen. In figuur 6 zijn de verschillende provinciale rollen aangegeven en in figuur 7 is de provinciale aanpak verder uitgewerkt. De keuze voor een bepaalde aanpak komt voort uit de kansen en bedreigingen voor sturing uit het netwerk en de mogelijkheden die de provincie heeft om rechtstreeks beleidsvoornemens te laten doorwerken.

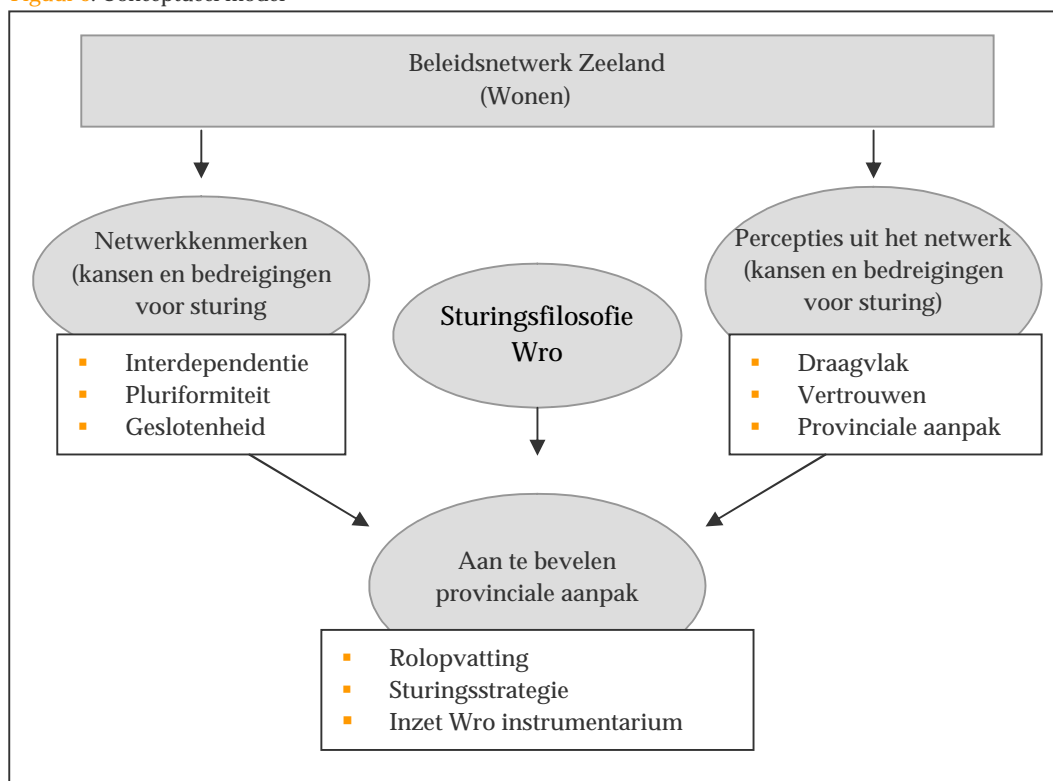
### 3. Naar het werkveld

*Nu de theoretische concepten die ten grondslag liggen aan dit onderzoek zijn behandeld, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste variabelen en relaties ondergebracht in een conceptueel model. Om de theorie toe te kunnen passen op de praktijksituatie zal het model vervolgens worden geoperationaliseerd. Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de onderzoeksoepzet. Ik zal achtereenvolgens ingaan op de onderzoeksmethode, de onderzoekstechnieken en de casusselectie. Met dit hoofdstuk wordt het introducerende deel van deze scriptie afgesloten en het vormt dan ook de laatste schakel in de weg naar het werkveld.*

#### 3.1 Conceptueel model

In een conceptueel model worden de concepten uit het theoretisch kader met elkaar in verband gebracht. De veronderstelde relaties tussen de concepten en de hieruit voortvloeiende variabelen komen hierbij in beeld. In het onderstaande schema is het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven. Het uitgangspunt hierbij is dat kenmerken van en percepties uit het betreffende beleidsnetwerk, kansen en bedreigingen vormen voor een sturende overheid die wil interveniëren in het beleidsveld. Een sturende overheid zal een optimaal beleidsresultaat willen behalen en daarom is het wenselijk om de sturingskansen die voortkomen uit het netwerk, te benutten.

Figuur 8: Conceptueel model



Bron: Eigen bewerking, 2007

Uit de theorie is gebleken dat netwerken worden gekenmerkt door interdependentie, pluriformiteit en geslotenheid. Deze *onafhankelijke variabelen* bieden kansen en bedreigingen voor interventies van een sturende actor, iets wat eveneens opgaat voor de percepties die in het netwerk worden gevormd door participerende actoren (zie paragraaf 2.4.5). Indien sturingssignalen (deels) aansluiten bij het referentiekader van een 'ontvangende' actor is de kans dat deze de signalen juist overneemt groter dan in het geval dat de actor zich er tegen verzet. Zolang een actor zich niet actief verzet tegen het voorstaande beleid spreken we van minimaal draagvlak. Draagvlak kan onder andere worden bereikt door doelvervlochtening (zie paragraaf 2.3.7). Een andere variabele is vertrouwen. Omdat actoren in netwerken wederzijds afhankelijk van elkaar zijn zullen zij moeten samenwerken om tot resultaten te

kunnen komen. Vertrouwen in elkaar levert een belangrijke bijdrage aan een succesvolle samenwerking (zie paragraaf 2.3.4). Tot slot is er de onafhankelijke variabele *percepties* van de provinciale aanpak, welke ingaat op de aspecten rolopvatting, sturingsstrategie en de inzet van de Wro instrumenten. Het optreden van de provinciale overheid kan op meerdere manieren worden gewaardeerd door actoren in het netwerk. Sommigen zullen een actieve provincie verwerpen omdat zij liever geen bemoeienis zien binnen de eigen grenzen, terwijl anderen kansen zien voor het realiseren van de eigen doelen. Een kleine gemeente met weinig ambtelijke slagkracht kan een actief ontwikkelende provincie een warm hart toedragen. Een grote gemeente met ambitieuze uitbreidingsplannen zal de provinciale belangen die dit tegenhouden echter niet zo positief ontvangen. De wijze waarop een provincie zal sturen (inhoudelijk of procesmatig, imperatief of vrijwillig) is van invloed op de houding van actoren in het netwerk ten aanzien van de provincie. Een slechte verhouding met actoren in het beleidsveld waarin geïntervenieerd moet worden, kan leiden tot een moeizame uitvoeringspraktijk met verslechterde kansen op een gewenst eindresultaat. De kansen en bedreigingen die voortkomen uit het beleidsnetwerk zullen dienen als input voor de aanbevelingen ten aanzien van de toekomstige aanpak van de provincie in het beleidsveld rondom 'wonen'. De *aan te bevelen* provinciale aanpak is hier dan ook de *afhankelijke* variabele. Naast de netwerkkenmerken en de percepties van actoren is ook de sturingsfilosofie van de Wro van belang bij het bepalen van de provinciale aanpak. Het ruimtelijke ordeningstelsel wordt aangepast omdat de huidige manier van werken niet langer aansluit bij de opgaven en ontwikkelingen in de samenleving. De nieuwe aanpak die de Wro voorstaat is daarom van wezenlijk belang en zal worden meegenomen in het afwegingskader.

### 3.2 Operationalisatie

Het conceptueel model bevat een voorstelling van verschijnselen die in de empirie kunnen worden waargenomen. De onafhankelijke en afhankelijke variabelen dienen echter nog wel uiteengezet te worden om ze ook daadwerkelijk te kunnen meten in de praktijk. Meten is het toekennen van een bepaalde waarde aan een variabele. Het omzetten van theoretische concepten in meetbare eenheden gebeurt in de operationalisatie (Segers, 1999). Empirische verschijnselen die indicatief worden geacht voor de te meten theoretische variabelen noemen we indicatoren. In figuur 9 zijn de *onafhankelijke* variabelen geoperationaliseerd.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) hebben aangegeven dat netwerken gekarakteriseerd kunnen worden aan de hand van vier kenmerken: interdependentie, pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek. De eerste drie kenmerken bieden zowel kansen voor sturing als dat zij barrières opwerpen, iets wat wordt gecompliceerd door veranderingen oftewel dynamiek in het netwerk (zie paragraaf 2.4.5). Andere variabelen die een bijdrage leveren aan het vergaren van inzicht in de sturingsmogelijkheden in een netwerk, komen eveneens voort uit het theoretisch kader. Zie paragraaf 3.1 voor toelichting op de variabelen.

**Figuur 9:** Operationalisatie onafhankelijke variabelen

Empirisch verschijnsel	Variabele	Indicator
Netwerkkenmerken	Interdependentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inzicht in eigen afhankelijke positie</li> <li>- inzicht in middelen van andere actoren</li> <li>- belang dat wordt gehecht aan middelen</li> <li>- vervangbaarheid van middelen</li> </ul>
	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aantal actoren en type organisaties in het netwerk</li> <li>- mogelijke coalitievorming gelijkgestemden</li> <li>- variëteit in opvattingen en percepties</li> </ul>

Empirisch verschijnsel	Variabele	Indicator
Percepties uit het netwerk	Geslotenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beschermen core values</li> <li>- het verwerken van sturingsignalen</li> <li>- het verzetten tegen sturingsignalen</li> </ul>
	Draagvlak voor beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gedeelde probleemdefinitie</li> <li>- gedeelde oplossingsrichting</li> <li>- doelvervlochten</li> <li>- gezamenlijk belang bij beleid</li> </ul>
	Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kwaliteitsperceptie van het geleverde werk van andere actoren</li> <li>- perceptie van de capaciteiten van de andere actoren</li> <li>- perceptie van de wil tot samenwerking bij andere actoren</li> <li>- perceptie van het nakomen van afspraken</li> <li>- perceptie van opportunistisch gedrag bij andere actoren</li> </ul>
	Provinciale aanpak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inzicht in taakstelling andere actoren</li> <li>- inzicht in de uitdagingen van de ruimtelijke ordening in Zeeland</li> <li>- meerwaarde ontwikkelingsgerichte provincie</li> <li>- meerwaarde overleg en onderhandeling</li> <li>- wenselijkheid en effecten van imperatieve sturing</li> <li>- tevredenheid huidige provinciale aanpak</li> </ul>

Bron. Eigen bewerking 2007

De *afhankelijke* variabele 'provinciale aanpak' is geconstrueerd vanuit verschillende theoretische en praktijkgerichte bronnen. De uiteenzetting van dit begrip is aan de orde gekomen in paragraaf 2.6 en schematisch weergegeven in figuur 8.

### 3.3 Onderzoeksstrategie

Voor het onderzoeken van de hoofdvraag is voor een kwalitatieve insteek gekozen. Kwalitatief onderzoek onderscheidt zich van kwantitatief onderzoek doordat het zich niet richt op cijfermatig inzicht in een groot aantal complexe samenhangende variabelen, maar meer op een analyse van achterliggende gedachten, meningen en gedragingen. Dit biedt in het voorliggende onderzoek de mogelijkheid om de kenmerken van het betreffende beleidsnetwerk te beschrijven en voorts om de percepties van personen uit het netwerk ten aanzien van 'toekomstige' ontwikkelingen in kaart te brengen. Een belangrijk aspect van het onderzoek is om de betekenis van de percepties uit het netwerk voor de sturingspraktijk te begrijpen en te analyseren. We spreken in dit geval van een interpretatieve benadering (Huberts en De Vries, 1995).

Er kunnen in de literatuur ruwweg drie vormen van onderzoeksstrategieën worden onderscheiden: experiment, survey of enquête en de case studie. Een onderzoeksstrategie is het geheel van onderling samenhangende onderzoeksbeslissingen. Deze beslissingen hebben betrekking op onder andere de breedte of de diepgang van het onderzoek en op empirische waarnemingen of documentenanalyse (Braster, 2000). In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een case studie. Bij een case studie

wordt een bepaald sociaal verschijnsel met één of enkele onderzoekseenheden relatief intensief bestudeerd en beperkt reducerend beschreven en geanalyseerd (Swanborn, 1996; Huberts en De Vries, 1995). De bedoeling van deze onderzoeksstrategie is niet zozeer om een verklaring in oorzakelijke zin te geven om van daaruit te generaliseren naar andere gevallen, maar meer om het unieke karakter van een geval in kaart te brengen om daarmee het probleem te kunnen duiden. Een case studie leent zich voor allerlei typen onderzoek, variërend van een exploratieve tot een evaluatieve invalshoek. Omdat de invoering van de Wro een toekomstige situatie betreft, krijgt dit onderzoek een exploratief (inventariserend en verkennend) karakter. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen de variabelen die voortkomen uit het conceptueel model in de empirische werkelijkheid moeten worden herkend. Dit zal grotendeels plaatsvinden aan de hand van een *actoranalyse* zoals Klijn en Koppenjan (2004) deze gebruiken voor het in kaart brengen van actoren tijdens een besluitvormingsronde.

De actoranalyse van Klijn en Koppenjan (2004) bestaat uit een viertal stappen. De eerste heeft betrekking op de voorlopige probleemformulering die moet worden aangenomen door de onderzoeker. Er zal duidelijkheid moeten zijn over wat er nu precies speelt in de casus, uit welke componenten het probleem is opgebouwd en wat de huidige stand van zaken is. Middels de tweede stap worden de belangrijkste actoren uit het netwerk en de case geïdentificeerd. Bepaalde actoren bezitten belangrijke hulpmiddelen, hindermacht of juist realisatiemacht. Een actor kan een persoon zijn, maar ook een afdeling of een organisatie. Binnen organisaties kunnen dan ook meerdere actoren bestaan. Met het in kaart brengen van de belangrijkste actoren wordt een selectie gemaakt om de case beter hanteerbaar te maken. In de derde stap staan de percepties van actoren in het netwerk centraal. Percepties kunnen worden gezien als beelden of definities die actoren hanteren bij het maken van een keuze voor strategisch gedrag in netwerksituaties en waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren (Klijn, 1996). Percepties zijn onderhevig aan verandering, omdat actoren signalen van binnen en buiten het netwerk voortdurend opnieuw interpreteren. De komst van de Wro zal dan ook leiden tot herziening van de bestaande beelden en de onderlinge relaties in het beleidsnetwerk. De percepties die hier zullen worden onderzocht hebben betrekking op het probleem, de oplossing en de rolopvattingen van actoren. De bedoeling is om de doelen en belangen van actoren te bepalen, evenals het vertrouwen in elkaar of juist het ontbreken daarvan. Hiertoe zullen eerst de belangrijkste beleidsdoelstellingen worden bepaald, vervolgens worden de actoren op deze doelstellingen vergeleken en kunnen de geschilpunten en overeenkomstige belangen worden geïdentificeerd. De vierde en laatste stap gaat over de posities en afhankelijkheden die actoren in het netwerk jegens elkaar hebben. Er zal worden gekeken naar de middelen waarover actoren beschikken, of deze middelen eenvoudig substitueerbaar zijn en wat de afhankelijkheden voor gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen.

### 3.4 Onderzoekstechnieken

Nu de keuze voor de onderzoeksmethode is vastgesteld, moet nog worden gezien middels welke technieken het onderzoeksmateriaal zal worden verzameld. Dataverzameling dient te voldoen aan een aantal wetenschappelijke criteria. Deze criteria hebben betrekking op praktische zaken als efficiëntie, maar ook op kwaliteitscriteria als validiteit en controleerbaarheid. Omdat bij een case studie betekenisgeving en interpretaties een groot deel van het onderzoeksmateriaal uitmaken, is het verstandig om data vanuit verschillende invalshoeken te verzamelen. Indien gebruik wordt gemaakt van een combinatie van onderzoekstechnieken spreken we van 'triangulatie'. De data die vanuit verschillende benaderingen is verkregen verschaft een vollediger beeld van de werkelijkheid en kan tevens onderling worden geverifieerd. Triangulatie kan dus het aantal fouten met betrekking tot betrouwbaarheid reduceren en de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal vergroten (Verschuren en Doorewaard, 2004; Segers, 1999).

De verschillende vormen van dataverzameling hebben allemaal 'relatieve' voor- en nadelen. Een interview dat persoonlijk wordt afgenomen is bijvoorbeeld tijdrovender dan het afnemen van een enquête en kan tevens op een kleiner aantal respondenten worden toegepast. Het voordeel van een

face-to-face interview is wel dat gevoelige onderwerpen aan de orde kunnen komen en dat er dieper op bepaalde aspecten van de situatie kan worden ingegaan. De keuze voor een bepaalde techniek is dus grotendeels afhankelijk van de data die de onderzoeker wil vergaren. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de onderzoekstechnieken 'documentenanalyse', 'interviews' en 'participatieve observatie'. In paragraaf 1.4 is per deelvraag aangegeven middels welke technieken de benodigde informatie zal worden achterhaald, om uiteindelijk een antwoord op de hoofdvraag te kunnen geven. De operationalisatie uit paragraaf 3.2 zal gebruikt worden als leidraad voor de interviews.

### Documentanalyse

Bij een documentenanalyse worden eerst bestaande en originele documenten uit het betreffende onderzoeksveld verzameld, om ze vervolgens te kunnen bestuderen. De belangrijkste documenten die als databron in dit onderzoek zijn geraadpleegd zijn beleidsnota's, notulen van vergaderingen, organisatierapporten, wetteksten en websites van met name overheidsinstanties. Hieruit is getracht af te leiden hoe het beleidsnetwerk in elkaar steekt en op welke manier organisaties zich tot elkaar verhouden en tot samenwerking komen. Als kennisbron voor het theoretische hoofdstuk zijn allerhande boeken uit de bestuurskundige literatuur bij elkaar gebracht en is de inhoud ervan met elkaar verbonden. Voor het achterhalen van percepties is een documentenanalyse echter beperkt geschikt en aanvulling van deze gegevens zal uit de interviews worden verkregen (Braster, 2000; Segers, 1999).

### Interviews

Bij een interview word een persoon gezien als een bron van informatie die een grote mate van diversiteit herbergt. Een persoon kan gegevens over zijn eigen opvattingen of motieven verschaffen, maar ook informatie prijsgeven over mensen of situaties die buiten de persoon in kwestie staan. Interviews kunnen op verschillende manieren worden opgetuigd. Ze kunnen mondeling, schriftelijk of telefonisch worden afgenomen en 'gesloten' of 'open' van structuur zijn (Segers, 1999). Omdat in dit onderzoek de interesse uitgaat naar een genuanceerd en persoonlijk beeld van de huidige en toekomstige situatie, zal gebruik worden gemaakt van mondelinge en open interviews waarbij enkele stellingen worden aangehaald om de respondenten wat op weg te helpen. Het afnemen van open interviews vereist een goede voorbereiding, omdat de interviewer in staat moet zijn om door te kunnen vragen op belangrijke aspecten van het gepresenteerde verhaal. Voorafgaand aan het interview wordt een vragenlijst opgesteld die behandeld zal worden naar gelang het gesprek zich ontwikkelt. De percepties van actoren dienen zuiver te zijn en niet aangepraat te worden door de onderzoeker. Suggestieve of ingewikkelde vragen zullen zo veel mogelijk worden vermeden. Omdat het onderwerp van deze scriptie (de nieuwe Wro) nog geen levendige status heeft verworven in het bestuurlijke veld acht ik het stellen van zeer open vragen niet wenselijk. Voorafgaand aan het interview zal de respondent informatie ontvangen over de opzet van het onderzoek, een stuk scriptietekst over de mogelijke provinciale rollen en enkele inleidende stukken over de nieuwe Wro. Een probleem dat zich hier mogelijk voor zou kunnen doen is dat de respondenten wel zicht krijgen op de nieuwe instrumenten, maar te weinig inzicht hebben in de gevolgen van de inzet van deze instrumenten. Door de mate van vrijheid die provincies hebben gekregen bij het invullen van hun nieuwe rol komen de nodige onzekerheden om de hoek kijken. Gemeenten weten niet waar ze aan toe zijn en de provincie wil graag eerst de meningen uit het veld peilen. Voorgaande kan er voor zorgen dat de gesprekken op een hoog abstractieniveau blijven hangen. Om dit te voorkomen zal ik de informatie die de respondenten hebben ontvangen van te voren nog doornemen en hen ook tussentijds de gelegenheid gegeven om zaken toe te lichten. Hierbij zal ik proberen de respondent niet te beïnvloeden in zijn opvattingen.

### Participatieve observatie

Observatie is een onderzoekstechniek waarbij de onderzoeker in het onderzoeksveld waarnemingen verricht. Deze waarnemingen kunnen gestructureerd worden verzameld aan de hand van bijvoorbeeld een waarnemingsschema, maar er bestaat ook een vrijere variant waarbij een aantal



aandachtspunten in het achterhoofd van de onderzoeker, hem leiden in zijn dataverzameling. Een speciale vorm van observeren is participatieve observatie. De onderzoeker neemt op een structurele basis deel aan de dagelijkse activiteiten (van een deel) van de onderzochte groep en maakt zich hier al dan niet kenbaar als observator/onderzoeker (Verschuren en Doorewaard, 2000: 132-133). Gedurende het schrijven van deze scriptie heb ik ruim vijf maanden stage gelopen bij de provincie Zeeland. Hierbij heb ik deel uit gemaakt van de projectgroep Wro die zich bezighield met het verkennen van de nieuwe wet, om een advies uit te kunnen brengen aan Provinciale Staten met betrekking tot de nieuwe provinciale rol en de inzet van instrumenten. Rondom de projectgroep heb ik informele gesprekken gevoerd met provinciale beleidsmedewerkers en diverse bijeenkomsten bijgewoond. Naast het volgen van de projectgroep Wro is ook de interne klankbordgroep gevolgd en ben ik aanwezig geweest bij de Dialoogdag met gemeenten over de toekomstige situatie. Tijdens de Dialoogdag waren de afdelingshoofden ruimtelijke ordening met enkele beleidsmedewerkers van alle Zeeuwse gemeenten aanwezig, evenals een vertegenwoordiging van de provincie Zeeland en het Ministerie van VROM. Gezamenlijk bespraken zij de verwachtingen ten aanzien van de wet, enkele fictieve maar concrete cases in de provincie en de toekomstige werkrelaties. De waarnemingen uit deze observaties zijn gedaan vanuit de vrije variant en worden hoofdzakelijk gebruikt bij het verifiëren van de andere resultaten.

### 3.5 Casus- en respondentenselectie

Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal het gehele provinciale ruimtelijke beleid, nu nog geïntegreerd samengebracht in het omgevingsplan, worden omgevormd tot 'provinciale belangen'. Het is niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van deze afstudeerscriptie meerdere beleidsvelden te onderzoeken, vandaar dat ik gekozen heb om mij te verdiepen in één beleidsveld, namelijk wonen. Dit lijkt een beperkte keuze, maar het aanpakken van twee thema's gaat ten koste van de gewenste diepgang ten aanzien van het specifieke netwerk. De keuze voor het beleidsthema 'wonen' komt hoofdzakelijk voort uit mijn eigen interesses, maar is tevens gebaseerd op de volgende criteria:

- Het is een beleidsthema dat veel aandacht krijgt in het huidige omgevingsplan en waarvoor duidelijke doelstellingen zijn geformuleerd.
- Het netwerk bestaat uit overheden, maar ook uit private actoren. Vanwege de verschillende posities die de typen actoren innemen ten opzichte van de provincie Zeeland, kan dit wisselende en daarom interessante opvattingen aan het licht brengen.
- De opgaven voor gemeenten wisselen sterk door de uiteenlopende inwoneraantallen en voorzieningenniveaus, waardoor verschillende percepties op het optreden van de provincie verwacht kunnen worden.

Bij de woonopgaven in de provincie Zeeland zijn alle gemeenten betrokken, maar dé gemeente bestaat niet. Binnen gemeenten heeft men van doen met zowel een ambtelijke als een politieke component en ook daartussen bestaan grote verschillen in opvatting. Bij de selectie van de respondenten is hiermee rekening gehouden. De volgende criteria zijn gehanteerd:

- De respondenten dienen een bepaalde voorkennis te hebben van het invoeringstraject rondom de nieuwe Wro. Dit omdat een zekere diepgang met betrekking tot de wettelijke instrumenten en de hieruit voortvloeiende consequenties gewaarborgd moet worden.
- De respondenten dienen inhoudelijk betrokken te zijn bij het beleidsterrein 'wonen' en ook vanuit die hoedanigheid contacten met de provincie en andere partners te onderhouden.
- Er zal sprake zijn van een spreiding van respondenten over de verschillende Zeeuwse eilanden, waarbij gekeken wordt naar het stedelijke dan wel landelijke karakter van de in totaal dertien gemeenten. Zeeland kent vier steden (Goes, Terneuzen, Middelburg en Vlissingen), waarvan er drie zullen worden betrokken in het onderzoek. Naast deze drie stedelijke gemeenten worden ook drie meer landelijke gemeenten aangehaald. Bij deze gemeenten spreekt men van dragende kernen die omringt worden door overige woonkernen.

Op basis van bovenstaande criteria heb ik gekozen om alleen gemeentelijke ambtenaren te interviewen en geen gemeentelijke bestuurders. Zij zijn minder betrokken bij reguliere overlegstructuren, hebben minder inhoudelijke kennis van de woningopgaven, redeneren veelal vanuit een politieke ideologische achtergrond en kennis omtrent de invoering van de Wro is eveneens beperkter dan bij de ambtenaren. Om de uitkomsten van de interviews goed te kunnen vergelijken, acht ik het wenselijk om de respondenten uit dezelfde categorie te laten komen, vandaar de keuze voor enkel ambtenaren. Bij de private actoren (woningcorporaties en projectontwikkelaars) zullen de personen worden benaderd die de organisatie vertegenwoordigen tijdens overleggen met andere partijen in het netwerk.

### 3.6 Resumé

De theoretische concepten uit het theoretisch kader zijn met elkaar in verband gebracht middels het conceptueel model. Het uitgangspunt is dat kenmerken van en percepties uit het beleidsnetwerk rondom wonen, kansen en bedreigingen vormen voor een sturende overheid die effectief wil interveniëren. De variabelen die voortkomen uit het conceptueel model worden geoperationaliseerd om ze meetbaar te maken en er een waarde aan toe te kunnen kennen. Omdat het voorliggende onderzoek gericht is op het achterhalen van de percepties uit het netwerk om deze voor de sturingspraktijk te begrijpen en te analyseren, is gekozen voor een kwalitatieve invalshoek. De onderzoeksstrategie is een case studie en gezien het feit dat de invoering van de Wro een toekomstige situatie betreft krijgt het onderzoek een exploratief karakter. Bij een case studie is het van belang dat het onderzoeksmateriaal juist wordt geïnterpreteerd opdat de betekenisverlening recht doet aan de praktijksituatie. Daarom zal data uit verschillende bronnen worden verzameld, wat we met de term triangulatie aanduiden. Als dataverzamelingmethoden zullen een documentenanalyse en interviews worden gehanteerd. Het beleidsveld dat in dit onderzoek wordt bestudeerd is het netwerk rondom wonen. Dit thema neemt een prominente plaats in het Omgevingsplan Zeeland in en de betrokken actoren zijn onderling sterk verschillend. De respondenten nemen deel aan overlegstructuren, hebben voldoende inhoudelijke kennis van het beleidsnetwerk en zijn geselecteerd op hun gespreide ligging in de provincie Zeeland.

## 4. Ruimtelijke en bestuurlijke opgaven

*In de eerste drie hoofdstukken van deze scriptie zijn de aanleiding, opzet en operationalisatie van het onderzoek aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de empirische bevindingen ten aanzien van sturingskansen en bedreigingen in het betreffende beleidsnetwerk. De resultaten van de documentenanalyse en de uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in de diverse paragrafen, waarin een beeld van het netwerk én de kansen en bedreigingen voor sturing wordt geschetst. Als eerste zal echter het provinciale beleid rondom wonen worden behandeld, zodat duidelijk is over welke problemen en beleidsdoelen er verder wordt gesproken.*

### 4.1 Provinciaal beleid rondom wonen

In paragraaf 3.3 heb ik aangegeven gebruik te willen maken van de actoranalyse zoals Klijn en Koppenjan (2004) deze hebben verwoord. De actoranalyse bestaat uit een viertal stappen waarin achtereenvolgens de huidige stand van zaken in de casus, de identificatie van de belangrijkste actoren, de percepties van deze actoren ten aanzien van probleem, oplossing en elkaar en tot slot hun posities en afhankelijkheden worden besproken. Hoewel alle stappen doorlopen zullen worden heb ik de volgorde iets aangepast, omdat dit beter aansluit bij de manier waarop de theorie en daarmee het conceptueel model zijn opgebouwd. De vierde stap, die ingaat op de posities en afhankelijkheden van de actoren, zal grotendeels samenvallen met de tweede stap, de beschrijving van de belangrijkste partijen. Hierdoor krijgt de tweede paragraaf van dit hoofdstuk meer het karakter van een beleidsnetwerkanalyse, waarbij de netwerkenmerken van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) leidend zullen zijn.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk zijn zowel documenten als de uitkomsten van de interviews gebruikt als bron. De eerste paragraaf gaat over de sturingsfilosofie van het Rijk en de provincie. Als bronnen daarvoor zijn gebruikt de Nota Ruimte, de Toelichting op de Wro en het Omgevingsplan Zeeland. In de drie daaropvolgende paragrafen (4.1.2, 4.1.3 en 4.1.4) wordt het provinciale ruimtelijke beleid ten aanzien van wonen beschreven en zij hebben daarom het Omgevingsplan Zeeland als basis, aangevuld met beleidsvoornemens uit de Nota Ruimte. Paragraaf 4.1.5, waarin de huidige provinciale aanpak aan bod komt, bevat een combinatie van gegevens uit de documentenanalyse en gegevens die naar voren zijn gekomen tijdens de interviews. Indien bepaalde uitspraken gebaseerd zijn op een document zal deze bron worden vermeld. De overige informatie is afkomstig uit de interviews. Vanaf paragraaf 4.2 zijn de gegevens hoofdzakelijk afkomstig uit de gehouden interviews, tenzij anders is vermeld.

#### 4.1.1 Sturingsfilosofieën

Met de komst van de Nota Ruimte en de invoering van de Wro slaat het Rijk een nieuwe weg in waar het de sturingsfilosofie en visie op de ruimtelijke ordening in Nederland betreft. De filosofie achter het nieuwe beleid en de bijbehorende wet die de uitvoering van het beleid mogelijk moet maken, wordt gekenmerkt door de verschuiving van ordenen naar ontwikkelen (ontwikkelingsplanologie en uitvoeringsgericht), decentraal wat kan, centraal wat moet (decentralisatie) en deregulering (Ministerie van VROM, 2006c: 20-21). De bedoeling is om het aantal regels en beleidskaders vanuit het Rijk te beperken zodat decentrale overheden en maatschappelijke organisatie meer ruimte krijgen voor het zoeken naar maatwerkoplossingen die tegemoetkomen aan lokale en regionale opgaven. Het beleid van lagere overheden mag echter nooit in strijd zijn met ruimtelijke rijks en/of provinciale doelen. Door het verminderen van het aantal regels ontstaat er meer ruimte voor dynamiek en daarmee eveneens meer ruimte voor ontwikkelingen. Uitvoering geven aan deze ontwikkelingen is een ander belangrijk uitgangspunt van de nieuwe wet en wordt ondersteund door het nieuwe pakket aan instrumenten dat een daadkrachtiger en besluitvaardiger stelsel voorstaat (Ministerie van VROM, 2006d). Decentralisatie van verantwoordelijkheden is de laatste pilaar van het nieuwe beleid. Maar wat betekent 'decentraal wat kan en centraal wat moet'? Wie bepaald hoe dit motto moet worden ingevuld?. Het Rijk stelt dat iedere bestuurslaag haar eigen verantwoordelijkheden heeft, die

aangemerkt kunnen worden als nationale, provinciale of gemeentelijke belangen. Om te kunnen bepalen welke provinciale aanpak in de toekomstige situatie aansluit bij de filosofie achter de nieuwe wet, leg ik het motto als volgt uit. Alle zaken die niet als gemeentegrensoverstijgend kunnen worden aangemerkt en financieel of organisatorisch opgepakt kunnen worden door de lokale overheid, vallen in de categorie decentraal wat kan. De nadruk ligt op het woordje 'kan'. De competenties van gemeenten spelen dan ook een belangrijke rol, omdat zij wel in staat moeten zijn om een probleem of opgave het hoofd te bieden. Om te bepalen of gemeenten in staat zijn zelfstandig op te treden, is niet alleen het oordeel van gemeenten zelf van belang. Een ander bestuursorgaan zou hierover ook een oordeel kunnen vellen, in dit geval de provincie. In het tweede deel van het motto ligt de nadruk op het woordje 'moet'. Centraal wat moet gaat over alle zaken die niet aan gemeenten afzonderlijk kunnen worden overgelaten, omdat de individuele belangen conflicteren met de regionale of nationale belangen. Om bepaalde ruimtelijke waarden te beschermen zal een hoger overheidsorgaan het als haar belang moeten aanmerken. Om te bepalen welke belangen in het geding zijn en wie welke verantwoordelijkheden draagt, zullen overheidorganen met elkaar in gesprek moeten raken. Dit zijn geen zaken die ieder voor zich kan bepalen. Hoewel het motto ogenschijnlijk de aandacht vestigt op de scheiding tussen de niveaus, gaat het juist ook hier om afstemming en samenwerking. Iets wat ook nadrukkelijk in de Nota Ruimte wordt aangehaald. Kortom: de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en de Wro is gericht op de uitvoering, het sturen op hoofdlijnen, samenwerking en afstemming tussen overheden en het nemen van verantwoordelijkheid voor belangen op het betreffende bestuursniveau.

In het Omgevingsplan Zeeland is de sturingsfilosofie van het Rijk overgenomen en worden vanuit het Zeeuwse perspectief enkele aspecten nader ingevuld. De provinciale visie op de fysieke leefomgeving heeft als uitgangspunt 'duurzaam ontwikkelen'. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de ontwikkeling van de relatie tussen provincie en medeoverheden, het scheppen van kaders en randvoorwaarden, samenwerking en interactie, uitvoering en afspraken over regionaal maatwerk. De provincie wil met betrekking tot het thema 'wonen' de nieuwe provinciale rol invullen in termen van meedenken, participeren en stimuleren. Zij zal niet zelfstandig projecten ten uitvoer brengen, maar dit altijd in samenspraak doen met meerdere partijen die hierbij betrokken zijn. Om de ontwikkelingsgerichte benadering kracht bij te zetten zal de provincie de nieuwe werkwijze van samenwerking met partners vertalen in een aanpak met vast bestuurlijke en ambtelijk relatiemanagement (Provincie Zeeland, 2006a: 19, 198-200).

#### 4.1.2 Provinciaal ruimtelijk beleid

De provincie Zeeland heeft uit het oogpunt van "inzichtelijkheid, effectiviteit en efficiëntie" haar beleid voor de fysieke leefomgeving samengevoegd in één plandocument: het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (Provincie Zeeland, 2006a: 10). In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening is slechts het opstellen van een streekplan voor provincies verplicht, maar evenals andere provinciale overheden erkent de provincie Zeeland de meerwaarde van een integrale visie op de beleidsvelden *ruimtelijke ordening*, *waterhuishouding* en *milieubeheer*. Middels een integrale aanpak kunnen de kansen en knelpunten binnen de verschillende beleidsvelden effectiever aan elkaar worden gekoppeld. In het omgevingsplan is het beleid ten aanzien van de genoemde werkvelden ondergebracht en worden de verwachte en gewenste toekomstige ontwikkelingen in de Zeeuwse fysieke ruimte gepresenteerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor de provincie om deze ontwikkelingen te beïnvloeden en aan de rol die zij hierbij zou kunnen spelen. De centrale gedachte achter het omgevingsplan is om selectief te zijn bij het aanwijzen van accenten en hoofdpunten van het provinciale beleid. De provincie wil minder beleidsthema's naar zich toe trekken, maar juist harder lopen voor zaken die zij belangrijk vindt. De dynamiek in de samenleving is hoog en daarom is een te gedetailleerde inzet op provinciale beleidsdoelen niet wenselijk. Gemeenten krijgen meer ruimte om zelf beleid vorm te geven (bijvoorbeeld door zelf een woningprogrammering op te stellen) en worden geacht hier ook de verantwoordelijkheid voor te dragen. De provincie zal voornamelijk sturen op hoofdlijnen en daarbij inzetten op ruimtelijke kwaliteiten en samenwerking met de partners in de provincie (Provincie Zeeland, 2006a: 10-15). Daar komt bij dat het daadwerkelijk realiseren van

beleidsdoelen één van de speerpunten van het omgevingsplan is. “Dit is niet in de eerste plaats om mee te zingen in het koor van de trend van ontwikkelingsplanologie en duurzame ontwikkelingspolitiek, maar juist omdat het past bij de aangegeven probleemanalyse en de hieruit voortvloeiende hoofddoelstellingen die uitgaan van het bevorderen van dynamiek” (Provincie Zeeland, 2006a: 22). Middels het stellen van kaders en randvoorwaarden wordt getracht richting te geven aan nieuwe ontwikkelingen. Er zal minder strak worden omschreven wat wel en wat niet mogelijk is, waardoor de dynamiek meer ruimte krijgt “Het formuleren van beleid is geen doel op zich, maar nodig om de kaders aan te geven, waarbinnen initiatieven van burgers en bedrijven kunnen worden gerealiseerd” (Provincie Zeeland, 2006a: 196). Het uitvoeringsaspect krijgt meer aandacht in het plan. Dit komt het duidelijkst tot uiting in een speciaal hoofdstuk dat gericht is op uitvoering, aanpak en instrumenten. Om de concrete realisering van doelstellingen waar te kunnen maken is de provincie afhankelijk van medewerking van haar (regionale) partners. Daarom zijn zowel met afzonderlijke partners als met regio's, afspraken gemaakt over hoe de opgaven het beste kunnen worden opgepakt en welke instrumenten de provincie hiervoor gaat inzetten. Een voorbeeld van de koerswijziging is dat de provincie Zeeland bij de gebiedsgerichte aanpak meer de nadruk wil leggen op procesplanning. De strakke scheiding tussen planvorming en uitvoering moeten worden losgelaten, waardoor niet langer vanuit een volledig vastgesteld plan wordt gewerkt, maar meer werkende weg vanuit een aantal publieke kaders.

Het Zeeuwse omgevingsplan is begin oktober 2006 in werking getreden. Tijdens het voortraject van het plan is uitgebreid overleg gevoerd met de verschillende regionale partners en hebben er conferenties en bijeenkomsten over de beleidsvoornemens plaatsgevonden. Met name de medeoverheden in de provincie zijn benaderd voor het leveren van een actieve bijdrage aan het omgevingsplan en aan deze uitnodiging is veelvuldig gehoor gegeven. De conceptversie van het beleidsplan is vervolgens voorgelegd aan de relevante provinciale advies- en overlegorganen en na verwerking van een groot aantal ingebrachte zienswijzen, is het plan eind juni 2006 vastgesteld door Provinciale Staten (Provincie Zeeland, 2006a: 10).

Provinciaal beleid staat niet op zich, maar hangt nauw samen met het rijksbeleid. De visie van het Rijk op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland is vastgelegd in de Nota Ruimte (zie ook paragraaf 1.1.2). Het Omgevingsplan Zeeland komt op hoofdlijnen overeen met deze strategische rijksnota. Zo onderschrijven ze beiden de accentverschuiving van 'ordering' naar 'ontwikkeling', staan duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteiten voorop en wordt ingezet op een goede afstemming en samenwerking met medeoverheden. Het Rijk legt in haar ruimtelijke nota sterk de nadruk op een goede afstemming tussen gemeenten bij grensoverschrijdende vraagstukken, dit om de onderlinge concurrentie tegen te gaan en de effectiviteit van het ruimtegebruik te vergroten. Provincies zijn verantwoordelijk voor de regionale beleidsafstemming tussen gemeenten en worden zodoende vanuit rijkswege voorzien van een bepaalde rol in het ruimtelijke veld (Ministerie van VROM, 2006c: 71-73).

Het nationaal ruimtelijk beleid is gericht op het scheppen van ruimte voor verschillende ruimtevragende functies, om daarmee specifiek de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Eén van de belangrijkste beleidsstrategieën om dit te bewerkstelligen is *bundeling van economie, infrastructuur en verstedelijking*. Door ruimtelijke functies te bundelen kan de schaarse ruimte zo optimaal mogelijk worden benut en kunnen de vereiste basiskwaliteiten uit de Nota Ruimte het beste floreren. Het vorm en inhoud geven aan het bundelingsbeleid is een taak die is toegewezen aan de provinciale overheden (Ministerie van VROM, 2006c: 62-63). In het Omgevingsplan Zeeland geeft de provincie invulling aan deze taakstelling.

#### 4.1.3 Woonopgaven en oplossingen

De woningmarkt is een dynamische markt die sterk afhankelijk is van economische ontwikkelingen en de wensen van de woonconsument. Daar komt bij dat net als veel andere beleidsopgaven ook de woningopgaven zich steeds meer op regionaal niveau profileren. Steden en dorpen zijn dicht tegen

elkaar aan komen te liggen en de mobiliteit van burgers is toegenomen in het woon-werkverkeer. Dit zorgt ervoor dat afstemming en samenwerking tussen actoren vaker tot de praktijk zijn gaan behoren. Het beleidsthema wonen valt in de ruimtelijke kwaliteitscategorie 'sociale leefomgevingskwaliteit' en wordt behandeld in het zesde hoofdstuk van het Omgevingsplan Zeeland. Sociale kwaliteit heeft te maken met een leefbare en veilige woonomgeving waar aantrekkelijke en bereikbare voorzieningen gevonden kunnen worden én waar alle lagen van de samenleving actief participeren. Leefbaarheid betekent dat zowel het woonklimaat als het sociale klimaat door bewoners positief wordt gewaardeerd. Dit kan verband houden met bijvoorbeeld een schone buurt, voldoende groen- en algemene voorzieningen en het gevoel van geborgenheid in de wijk (Provincie Zeeland, 2006a: 144). Met betrekking tot wonen en de woonomgeving van burgers zijn in het omgevingsplan ruwweg vijf doelstellingen te onderscheiden. Deze doelstellingen zullen kort worden toegelicht:

### 1. Bundeling van wonen<sup>7</sup>

De bundelingsdoelstelling komt voort uit de Nota Ruimte. De ruimte in Nederland wordt schaarser en de wens van het Rijk is om ruimtelijke functies zoals verstedelijking en infrastructuur zoveel mogelijk te bundelen. Zo blijft er voldoende ruimte over voor functies als recreatie, natuur en het landelijk gebied. Bundeling betekent dat "nieuwe bebouwing ten behoeve van verstedelijking en economische activiteiten moet worden geconcentreerd; in bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaande bebouwde gebied, of in nieuwe clusters van bebouwing daarbuiten (Provincie Zeeland, 2004: 9<sup>8</sup>). De bundelingstrategie ondersteunt tevens de functie van de steden als economische en culturele motor van de regio. Het zorgt ervoor dat er voldoende draagkracht voor het voorzieningenniveau blijft bestaan en dat dit zich verder kan ontwikkelen. Voor de steden geldt dus een bundelingsverplichting van de woonproductie, maar ook meer landelijke regio's hebben hiermee te maken. Bundeling zal in de landelijke gemeenten plaatsvinden in de dragende kernen. Voor de afzonderlijke Zeeuwse regio's zijn verschillende bundelingspercentages vastgesteld.

### 2. Zorgvuldig ruimtegebruik

Bestaand bebouwd gebied dient beter benut te worden, opdat de schaarse vrije ruimte andere functies kan krijgen. Woningactiviteiten zullen hiertoe niet alleen gebundeld moeten worden, maar ook zoveel mogelijk worden ingepast in de bestaande bebouwde gebieden. Waar precies de grenzen liggen van het bestaande bebouwde gebied in de provincie Zeeland, is in overleg met gemeenten vastgesteld. Om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen hebben gemeenten de taakstelling gekregen om bij hun gemeentelijke woningbouwplannen 50% van de woningbouwproductie<sup>9</sup> binnen de grenzen van bestaand bebouwd gebied te realiseren (inbreiding). Door te sturen op inbreiding wordt bestaand bebouwd gebied beter benut, waarmee zorgvuldig ruimtegebruik wordt ondersteund. Het is mogelijk om van de doelstellingspercentages af te wijken, maar alleen in het geval dat de doelstelling op regionale schaal wel wordt gehaald en de betreffende gemeente minimaal 40% van haar bruto woningbouwproductie binnen de vastgestelde grenzen van haar bestaand bebouwd gebied realiseert. Het inbreidingspercentage van 40% is afkomstig uit de Nota Ruimte, waar bouwen in bestaand bebouwd gebied eveneens een belangrijk thema is. Het Rijk ziet de inbreidingstrategie als een manier om de opgaven van revitalisering, herstructurering en transformatie kracht bij te zetten (Provincie Zeeland, 2004a).

### 3. Terugdringen woningtekort

De woningproductie is al enkele jaren lager dan gepland, waardoor de betaalbaarheid van huizen afneemt. In Zeeland zijn de huizenprijzen de afgelopen jaren fors gestegen, zeker in verhouding met de rest van Nederland. Door de hoge huizenprijzen zijn steeds minder mensen in staat om een eigen huis aan te schaffen, waardoor zij zich wenden tot een huurwoning. In de huursector is het aantal

---

<sup>7</sup> De bundelingsdoelstelling en de doelstelling voor zorgvuldig ruimtegebruik worden ruimtelijke doelstellingen genoemd, omdat hun uitwerking een ruimtelijk gevolg heeft.

<sup>8</sup> De Provinciale Woonvisie gold als sectorale bouwsteen voor het Omgevingsplan. Er heeft echter geen integrale ruimtelijke afweging over plaatsgevonden.

<sup>9</sup> Het betreft hier de bruto woningbouwproductie. Dit is aantal gebouwde woningen zonder aftrek van de gesloopte woningen.

woningen eveneens afgenomen door onder andere sloop en de verkoop van huurwoningen. Voornamelijk nieuwe woningen in het duurdere segment zijn aan de woningvoorraad toegevoegd. Gevolg van dit alles is een stagnering van de doorstroming, waardoor op haar beurt herstructurering stopt en met name starters en andere kwetsbare groepen het steeds moeilijker hebben gekregen. Daarom moet het (kwalitatieve) woningtekort worden teruggedrongen. In samenspraak met het Ministerie van VROM is besloten om de gemeenten Vlissingen, Goes, Middelburg en Terneuzen te subsidiëren per gerealiseerde woning. De provincie is hierbij budgethouder. Het concrete doel is om het woningtekort in de regio terug te dringen tot 1,5% in 2010.

#### 4. Zorgdragen kwetsbare groepen

Kwetsbare groepen zoals starters, studenten, huishoudens met lage inkomens en ouderen, zijn de laatste jaren in de knel gekomen door met name de stijgende huizenprijzen (zie doelstelling terugdringen woningtekort). De provincie acht het van wezenlijk belang dat er voor deze groepen voldoende keuzevrijheid blijft bestaan op de woningmarkt. Bij het bouwen van nieuwe woningen zal de provincie diversiteit stimuleren. Diversiteit in woningtypen (bijvoorbeeld seniorenwoningen) maar ook in betaalbaarheid. Verder probeert de provincie waar mogelijk de realisatie van voldoende en kwalitatief goede studentenhuisvesting te versterken.

#### 5. Bevorderen woonmigratie

In Zeeland is al enkele decennia sprake van twee demografische ontwikkelingen: vergrijzing en ontgroening. Er komen steeds meer oudere mensen, er worden minder kinderen geboren en veel jongeren trekken weg voor werk of studie. De samenstelling van de bevolking is dus sterk aan het veranderen, maar de grootste uitdaging ligt in het feit dat de groei van de bevolking in zijn totaliteit aan het afnemen is. Dit is een probleem voor de draagkracht van voorzieningen, maar ook voor de economische ontwikkeling van de provincie. De provincie zet in op een gematigde bevolkingsgroei welke gelijke tred moet houden met de huidige gemiddelde woningbezetting. De bevolkingsgroei komt voornamelijk voor de rekening van migratie. Om de woonmigratie te bevorderen zullen woonconsumenten van buiten Zeeland 'verleid' moeten worden om zich hier te vestigen. Dit kan door bijzondere en kwalitatief hoge woonmilieus aan te bieden. Het kwalitatieve doel is om per jaar de bevolking van Zeeland met 0,5 % te laten groeien. Dit staat gelijk aan ongeveer 1900 personen.

#### 4.1.4 Beleidsuitvoering

Onder invloed van economische ontwikkelingen en een grotere variatie in leefwijzen, is de woonmarkt de afgelopen decennia flink veranderd. De opkomst van nieuwe leefwijzen heeft een verscheidenheid in woonwensen tot gevolg gehad, waardoor de markt in hogere mate is gaan bepalen hoeveel en welke typen woningen er gebouwd moeten worden. De wens van de woonconsument heeft zodoende een centrale plaats ingenomen in de gedachten van beleidsmakers. In het Omgevingsplan wordt het gevolg van deze ontwikkeling als volgt verwoord:

*"Tegemoet komen aan de wensen van de woonconsument betekent niet dat iedereen zonder meer kan bouwen waar en wat men wil. Overheden moeten zorgen voor voldoende ruimte en de voorwaarden scheppen. De markt zal die ruimte moeten benutten en uitgedaagd moeten worden om aan de vraag van de consument tegemoet te komen. De gemeenten en, binnen de gemeente opererende, marktpartijen inclusief woningcorporaties kennen de markt het beste. Daarom wordt niet langer gewerkt met een provinciale woningbouwprogrammering [beter bekend als de contingentering], maar met een programmering die van onder op tot stand komt. Gemeenten geven zelf inhoud aan hun woningbouwprogrammering (Provincie Zeeland, 2006a: 145)."*

De nieuwe lijn van woningbouwprogrammering is ingezet in 2004 met de vaststelling van de Provinciale Woonvisie. Het heeft gemeenten meer vrijheid en verantwoordelijkheid gegeven om zelf de omvang, samenstelling en spreiding van hun bouwprogramma vorm te geven. De provincie houdt echter nog wel toezicht, om met name de doelstellingen voor bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik in de juiste richting te kunnen sturen. Hiervoor zijn twee 'informele' instrumenten in het leven geroepen: de planningslijst en de woningbouwmonitor.

### *Planningslijst woningbouw*

Ieder jaar worden de Zeeuwse gemeenten verzocht hun bouwprogramma's voor de komende tien jaar in te dienen bij de provincie. De gemeentelijke planningslijsten worden door de provincie geanalyseerd om te zien of er aan de bundelingsdoelstelling en de doelstelling voor zorgvuldig ruimtegebruik wordt voldaan. Als dit het geval blijkt te zijn kan worden ingestemd met de planningslijst. Instemming geven met de plannen betekent dat ze inpasbaar zijn in het provinciale beleid. Indien de provincie niet kan instemmen met de planningslijst, krijgen gemeenten de gelegenheid hun plannen anders in te vullen. Als de lijst niet wordt aangepast of niet opnieuw wordt ingediend, zal ieder plan van de betreffende gemeente beoordeeld worden, waarbij de analyse van de provincie leidend is (Provincie Zeeland, 2006a: 202).

### *Monitor woningbouw*

Met de planningslijsten worden de ambities voor de toekomst in kaart gebracht. Ze zeggen echter niets over de daadwerkelijke realisatie van woningbouwprojecten of over de praktische ontwikkelingen in het veld. Daarom worden gemeenten ook jaarlijks gevraagd de monitor woningbouw in te vullen en in te dienen bij de provincie. De monitor heeft betrekking op het voorgaande jaar en wordt tegelijkertijd met de nieuwe planningslijst ingediend. De monitor zal door de provincie worden geanalyseerd, waarbij onder andere de werkelijke realisatie naast de planning wordt gelegd. Als hier een grote discrepantie tussen zit, zal met gemeenten contact worden gezocht om de oorzaak ervan te achterhalen. Als de werkelijke realisatie van de planningsopgaven meerdere jaren uit de pas blijft lopen, kan dit aanleiding zijn om in te grijpen (Provincie Zeeland, 2006a: 202). Welke maatregelen de provincie treft bij dit ingrijpen wordt niet verder verduidelijkt in het omgevingsplan zelf. Navraag heeft geleid tot de uitkomst dat ingrijpen niet zal gebeuren aan de hand van juridische of economische middelen, maar gezocht moet worden in hoek van communicatie over de ontstane situatie.

Naast deze twee informele instrumenten kan de provincie (een deel van) haar doelstellingen ook realiseren door middel van de formele goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Als een bestemmingsplan van een gemeente niet aansluit bij de provinciale doelstellingen, kan goedkeuring aan het plan worden onthouden. Op deze manier kan de provincie *ongewenste* ontwikkelingen tegenhouden, maar dat betekent niet dat *gewenste* ontwikkelingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Om te zorgen dat gewenste ontwikkelingen tot stand worden gebracht treedt de provincie op als stimulator van projecten en initiatieven.

#### 4.1.5 Huidige 'provinciale aanpak'

In deze scriptie is de provinciale aanpak van ruimtelijke opgaven onderverdeeld in een drietal componenten: te weten rolopvatting, sturingsstrategie en de inzet van instrumenten. Het begrip provinciale aanpak is uiteengezet in hoofdstuk twee en is schematisch weergegeven in figuur 7. De toelichting op de provinciale aanpak zoals deze in het betreffende hoofdstuk is neergeschreven, laat zien dat de aangehaalde provinciale aanpak specifiek is toegespitst op de nieuwe situatie waarin de Wet ruimtelijke ordening van kracht is. De ontwikkelingsgerichte rollen en de bijbehorende instrumenten zijn in de huidige situatie immers niet relevant. Toch zal hier een schets worden gegeven van de provinciale aanpak zoals deze momenteel wordt gehanteerd. Hierbij zal zoveel mogelijk worden teruggegrepen op de eerder behandelde theoretische concepten.

### *Handelingskader en rolopvatting*

Het woonbeleid van de provincie Zeeland neemt een prominente plek in als het gaat om het realiseren van een goede sociale leefomgevingskwaliteit. De doelstellingen die betrekking hebben op bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik zijn van Rijkswegge aan hen toebedeeld en dit maakt dat het woonbeleid gezien kan worden als een wezenlijk gedeeld overheidsbelang (Provincie Zeeland, 2006a: 144). Als we kijken naar de rolopvatting van de provincie in het Zeeuwse beleidsnetwerk kunnen we vaststellen dat zij hoofdzakelijk faciliterend optreedt. Dit komt overeen met het handelingskader van *regie voeren* en het beeld van een coöperatieve overheid die gepaste afstand bewaard tot de andere



actoren en hun beleidsvoornemens (distantiemodel). De provincie is coöperatief te noemen in de zin dat ze meedenkt met de actoren, initiatieven stimuleert en reageert op ontwikkelingen in het veld. Anderzijds houdt ze afstand door gemeenten in relatieve vrijheid hun woningbouwprogramma's te laten opstellen. De rollen die de provincie in het huidige 'woonstelsel' door de respondenten worden toegedicht zijn vooral *ondersteunend* en *stimulerend* van aard. Zo draagt zij bijvoorbeeld bij aan het vergaren van kennis omtrent woonwensen en stimuleert zij gemeenten zich in te spannen voor het realiseren van bijzondere woonprojecten die de plaatselijke dynamiek vergroten. Een voorbeeld van een project waar de provincie Zeeland nauw bij betrokken is, is de gebiedsontwikkeling Perkpolder. Het wegvallen van de veerverbinding Kruiningen – Perkpolder heeft een negatief effect gehad op de economische positie van het gebied aan de kant van Zeeuws Vlaanderen. Om de leefbaarheid van Perkpolder te kunnen waarborgen is begonnen met het ontwikkelen van nieuwe functies die de dynamiek terug moeten brengen. Nieuwe mogelijkheden voor recreatie, natuur en wonen worden samengebracht in het plan en moeten het gebied een nieuwe impuls geven. De provincie is één van de overheden die deelneemt in de stuurgroep van het project en wordt vertegenwoordigd door een Gedeputeerde (Gemeente Hulst, 2007). De provincie is echter geen actor die alleen gewenste ontwikkelingen stimuleert, maar ook in staat is om middels de goedkeuringsbevoegdheid ongewenste ontwikkelingen, die tegen de provinciale doelstellingen ingaan, af te remmen door als controleur en/of handhaver op te treden. Zij vervult hierdoor een soort dubbele rol, welke afhankelijk is van de betreffende doelstellingen, maar waarbij de nadruk wel ligt op overleg om er gezamenlijk uit te komen.

#### *Sturingsstrategie*

Het ligt niet in de Zeeuwse lijn van besturen om maatregelen met harde hand aan andere actoren op te leggen. Imperatieve sturing komt in het werkveld van wonen dan ook zelden voor, met een uitzonderingspositie bij het goedkeuren van bestemmingsplannen. Voluntaire sturing heeft dus de overhand, waarbij bepaalde actoren zijn geïncorporeerd in de organisatie (bijvoorbeeld middels zitting in de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid) en waarbij met andere actoren middels incidentele of permanente overlegstructuren wordt gesproken. De sturingsstrategie die de provincie hanteert is voornamelijk gericht op het realiseren van inhoudelijke doelen. Gewenste veranderingen zijn vastgelegd in beleidsplannen en getracht wordt om deze veranderingen zo veel mogelijk onder de aandacht van andere actoren te brengen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door contacten met sleutelpersonen (wethouders of bestuurders) aan te wenden, wat gezien kan worden als een vorm van indirecte sturing. Voordat provinciale beleidsplannen worden vastgesteld vindt er overleg plaats met de relevante partijen uit het veld. Met betrekking tot het beleid rondom wonen heeft de provincie bijvoorbeeld afspraken gemaakt met gemeenten over de grenzen van bestaand bebouwd gebied en over bundelings- en inbreidingspercentages. De regionale afspraken en accenten die hierbij zijn opgetekend zijn terug te vinden in het omgevingsplan. Er lijkt dus sprake te zijn van een lichte mate van *fine tuning* en *meerzijdige sturing* vanuit de kant van de provincie. Fine tuning omdat rekening wordt gehouden met de specifieke problemen en uitdagingen waarvoor gemeenten zich geplaatst zien en meerzijdige sturing omdat gemeenten inspraak hebben bij de manier waarop de provincie haar beleidskaders en bijbehorende instrumenten vaststelt. De regels zijn niet wezenlijk verschillend voor de individuele gemeenten in verband met de rechtsgelijkheid, maar er wordt wel geprobeerd om middels afspraken en wisselende doelstellingspercentages rekening te houden met de context waarin actoren zich bevinden.

#### *Inzet instrumentarium*

Bij het uitvoeren van haar woonbeleid maakt de provincie gebruik van een instrumentenmix van communicatieve, financiële en juridische instrumenten. De nadruk bij het sturen op gewenste ontwikkelingen ligt op het communicatieve instrument van *overleg* en *onderhandeling*, dat wordt ondersteund met financiële prikkels. Om de kwetsbare groepen op de woningmarkt tegemoet te komen, laat de provincie bijvoorbeeld onderzoek doen naar de omvang van de betaalbare woningvoorraad. Met deze gegevens kunnen gemeenten en wooncorporaties verder aan de slag bij het verkleinen van de discrepantie tussen de vraag naar bepaalde woontypes en het aanbod van

woningen in deze categorie. Een ander voorbeeld is het opzetten van plannen voor het aanbieden van starterswoningen op de Zeeuwse markt. De provincie bekijkt de mogelijkheden voor het bouwen van deze woningen en gaat vervolgens in gesprek met de relevante actoren. Samen wordt dan gekeken welke oplossingen het beste aansluiten bij de regionale problematiek en de Zeeuwse schaal. Het inzetbare juridische instrumentarium van de provincie is gering, maar speelt altijd een rol doormiddel van de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Indien een gemeente een bestemmingsplan indient dat een groot woonpark in het buitengebied toestaat wat niet past binnen de provinciale bundelingsdoelstelling, zal goedkeuring aan het plan worden onthouden. Hierover wordt overleg gevoerd met gemeenten om te kijken welke mogelijkheden bestaan om de woondoelen in aangepaste vorm in het bestemmingsplan op te kunnen nemen. Het overleg is gericht op het zoeken naar een oplossing die voor alle partijen aanvaardbaar is. De inzet van het communicatieve instrumentarium wordt zowel verruimend als repressief ingezet. Verruimend als ontwikkelingen gestimuleerd moeten worden en repressief als ontwikkelingen als ongewenst worden aangemerkt. Overleg en onderhandeling kunnen zowel generiek (met meerdere partijen tegelijk) als op individuele basis plaatsvinden. Het financiële instrument wordt vrijwel alleen ingezet om gewenste ontwikkelingen een impuls te geven. Het subsidiëren van of het verstrekken van tijdelijke leningen voor goede initiatieven hebben tot doel verruimend te werken. Subsidies en leningen worden voornamelijk op specifieke basis toegekend, bijvoorbeeld aan projecten die gericht zijn op het bevorderen van de woonmigratie zoals de campagne 'Welkom in Zeeland' (Provincie Zeeland, 2006a: 240).

## 4.2 Beleidsnetwerk gericht op wonen

De actoren die een bepalende rol spelen in het Zeeuwse beleidsnetwerk dat zich toespitst op wonen, kunnen worden opgedeeld in twee categorieën: overheden en marktpartijen. In de volgende subparagrafen komen de belangrijkste actoren uit het netwerk aan bod en worden tevens de netwerkkenmerken pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid behandeld.

### 4.2.1 Actoren

De overheden die een belangrijke rol spelen in het Zeeuwse beleidsnetwerk rondom wonen, zijn de provincie Zeeland en de dertien gemeenten die de provincie rijk is. Het Rijk heeft als nationale overheid via beleidsnota's en woningbouwafspraken de inhoudelijke kaders voor het woonbeleid uitgezet, zodat het handelen van provincies, gemeenten en marktpartijen richting wordt gegeven. Het Rijk heeft daarmee duidelijk een stempel op het provinciale woonbeleid gedrukt, maar is geen actieve partner in het netwerk als zodanig. Zij is daarom niet opgenomen in de interviewreeks. In de voorgaande paragrafen is uitgebreid ingegaan op het beleid en de aanpak van de provincie Zeeland en zal hier niet verder worden behandeld.

#### *Gemeenten*

De gemeente kan gezien worden als de bestuurslaag die het dichtste bij de burger staat. Het lokale bestuur kent de noden van de burgers ter plaatste het beste en beschikt daarmee over een essentiële hulpbron om effectief beleid te kunnen voeren. Veelal is de gemeente het primaire niveau om woonvraagstukken op te pakken, waarbij zij verantwoordelijk is voor de plaatselijke belangenafweging. In samenwerking met woningcorporaties, ontwikkelaars, investeerders en bewoners geeft de gemeente uitvoering aan het woonbeleid door middel van het realiseren van concrete projecten (Provincie Zeeland, 2004a). De taken die gemeenten hebben inzake de volkshuisvesting zijn sinds de jaren negentig sterk veranderd. Aanvankelijk bepaalde het Rijk over de grote linie de taken en posities van gemeenten. Het ging dan met name om het bouwen van nieuwe woningen. Met de komst van de 'Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989)' is er een kanteling gekomen in deze onderlinge verhouding. De rijksoverheid heeft zich een rol aangemeten die meer op de achtergrond ligt, waardoor gemeenten meer vrijheid kregen bij het uitoefenen en invullen van hun taken. In het huidige woonstelsel geeft de gemeente uitvoering aan de taken die betrekking hebben op nieuwbouw, woonruimteverdeling, voorraadbeheer en houdt zij toezicht op de woningcorporaties (Gemeente Vlissingen, 2005). Verder bewaakt zij de kwaliteit van woningen en het

woonmilieu. Gemeenten kunnen hun beleidsvoornemens op het gebied van volkshuisvesting vastleggen in een lokale woonvisie, maar zijn hier niet toe verplicht.

In totaal wonen er in de provincie Zeeland ongeveer 380.000 mensen, die te vinden zijn in de dertien gemeenten die na de gemeentelijke herindeling van 2003 zijn overgebleven (Provincie Zeeland, 2004b). De gemeenten verschillen sterk in inwoneraantal, grondoppervlak en voorzieningenniveau, maar ook door de gespreide ligging over de verschillende 'eilanden' lopen de opgaven waarmee zij te maken krijgen uiteen (zie figuur tien voor een overzicht van de Zeeuwse gemeenten). Zo kampen de gemeenten in Zeeuws- Vlaanderen met een krimp van de bevolking, terwijl Schouwen-Duiveland een lichte groei kent doordat zij mensen trekt uit het zuidelijke deel van de Randstad. De provincie Zeeland heeft een viertal stedelijke gemeenten – Vlissingen, Middelburg, Goes en Terneuzen – en negen meer landelijke gemeenten. De stedelijke gemeenten die voor het onderzoek zijn benaderd zijn Terneuzen, Vlissingen en Goes, en de landelijke gemeenten zijn Hulst, Borsele en Schouwen-Duiveland. Gemeenten onderhouden veel structurele contacten met woningcorporaties en meer incidentele contacten met de provincie en ontwikkelaars. Contacten met de provincie hebben vaak betrekking op de planningslijsten en ontwikkelaars komen in beeld als er zich concrete projecten aandienen of in ontwikkeling zijn.

Figuur 10: Zeeuwse gemeenten



Bron. Eigen bewerking 2007

### Marktpartijen

Behalve overheden zijn ook marktpartijen vertegenwoordigd in het Zeeuwse beleidsnetwerk met betrekking tot wonen. Een overheid bouwt immers geen woningen, maar werkt samen met partijen die dat wel doen. Het inzetten van woningcorporaties en ontwikkelaars is onontbeerlijk bij het in de praktijk brengen van provinciale en gemeentelijke woondoelen. Een woningcorporatie is een marktpartij, maar wel één met een bijzondere taakstelling. In de Woningwet is opgenomen dat corporaties "bij voorrang die personen huisvesten die door hun of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte" (Gemeente Vlissingen, 2005: 28). In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog fungeerden woningcorporaties voornamelijk als uitvoerders van het overheidsbeleid. Zij dienden een actieve bijdrage te leveren aan het woningtekort en zelfstandig beleid voeren sloot niet aan bij de maatschappelijk problematiek van die tijd. Vanaf de jaren zestig kregen woningcorporaties geleidelijk aan meer vrijheid en werd de invloed van gemeenten op de corporaties beperkter. De verzelfstandiging van woningcorporaties werd kracht bijgezet door de aanzienlijke financiële middelen waarover zij beschikken. Woningcorporaties zijn een belangrijke partner van gemeenten in met name de sociale huursector van de volkshuisvesting. Samen investeren ze in de leefbaarheid van woonwijken, brengen stedelijke vernieuwing op gang en bevorderen woondifferentiatie door bijvoorbeeld oude wijken te herstructureren (Haffner en Elsinga,

2007: 9). Corporaties brengen veelal vastgoed en financiële middelen in, terwijl gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor de publiekrechtelijke instrumenten en de kaderstelling voor projecten. Over de opgaven waar gemeenten zich voor geplaatst zien worden afspraken gemaakt met de corporaties. Deze afspraken worden 'prestatieafspraken' genoemd en hebben betrekking op onder andere het investeren in de kwaliteit van woningen maar ook in de directe leefomgeving van bewoners (Gemeente Vlissingen, 2005). In de provincie Zeeland zijn tien grotere woningcorporaties actief en een drietal kleinere. De contacten tussen corporaties en de provincie Zeeland beperken zich in de meeste gevallen tot incidentele bijeenkomsten, waarbij hoofdzakelijk wordt gesproken over de belangen van de corporaties. De lijnen in de provincie zijn echter kort en de drempels laag, dus contact is ook voor eenvoudige aangelegenheden zo gemaakt. Een andere marktpartij die een belangrijke rol speelt in het netwerk is de ontwikkelaar. Nu de consument een steeds centralere plaats in de volkshuisvesting aan het innemen is, wordt van marktpartijen verwacht dat zij aan de wensen van de vragers tegemoet komen. Projectontwikkelaars zijn betrokken bij het ontwikkelen en realiseren van met name commercieel vastgoed. Ze nemen belangrijke grondposities in, bedenken en ontwerpen woningbouwprojecten en proberen deze vervolgens onder de aandacht van gemeenten en toekomstige bewoners te brengen. Ontwikkelaars worden geacht hun verantwoordelijkheid te nemen als het aankomt op duurzame kwaliteit van woningbouw en de woonomgeving (Provincie Zeeland, 2004a: 10). De meeste contacten onderhouden ontwikkelaars met gemeenten, maar ook provinciale politici worden benaderd om steun te verlenen aan nieuwe projecten.

#### 4.2.2 Pluriformiteit

In het Zeeuwse beleidsnetwerk rondom wonen is het aantal actief participerende *type* organisaties niet bijzonder groot. Zoals in de vorige paragraaf al naar voren is gekomen, zijn het voornamelijk de Zeeuwse gemeenten die in samenwerking met woningcorporaties en ontwikkelaars tot uitvoering van het woonbeleid overgaan. De provincie ondersteunt en stimuleert plannen en treedt, indien zij kwalitatieve ruimtelijke waarden tracht te beschermen, controlerend en correctief op. Mede doordat het aantal inwoners van de provincie ver onder het aantal van een grote stad als bijvoorbeeld Rotterdam ligt, is ook het aantal aanwezige organisaties beperkt te noemen. De markt is eenvoudigweg een weerspiegeling van de vraag<sup>10</sup>. De aanwezigheid van een relatief klein aantal actoren en de geringe schaal waarop zij activiteiten kunnen ontplooiën leidt enerzijds tot goede onderlinge contacten en anderzijds ook tot concurrerende belangen. De actoren in het netwerk komen elkaar in allerlei 'clubjes' op diverse terreinen tegen en hebben daarom vaak van doen met dezelfde personen. De kleine schaal van besturen en opereren heeft tot gevolg dat men elkaar professioneel gezien goed kan leren kennen. Aan de andere kant heeft de kleine schaal ook gevolgen voor de kansen die actoren krijgen voor het realiseren van hun (ambitieuze) doelstellingen. De belangrijkste woondoelestellingen van de gemeenten zijn zonder uitzondering gericht op het creëren van een kwalitatief goede woonomgeving voor hun huidige maar zeker ook toekomstige burgers, waarbij wordt ingezet op onder meer gevarieerde woonmilieus en een gezonde doorstroming op de woonmarkt. Overeenstemming in de doelstellingen zou positief kunnen zijn voor de onderlinge samenwerkingsverbanden, maar de doelen zijn meestal toegespitst op de eigen gemeente en kunnen dus onderling strijdig zijn. Met name de steden concurreren met elkaar als het gaat om het aantrekken van nieuwe inwoners door middel van het aanbieden van kwalitatieve en bijzondere woonmilieus. De gemeente Goes is bijvoorbeeld bezig met het ontwikkelen van een nieuw stadsdeel in het huidige havengebied waar ongeveer 2000 woningen en maatschappelijke voorzieningen staan gepland. Waterstad, zoals het project is genoemd, biedt bewoners de mogelijkheid om zowel aan het water als dicht bij het stadscentrum te kunnen wonen. De opzet van het plan is gericht op het realiseren van duurzaam gebouwde woningen waarbij veel oog is voor de individuele woonwensen van mensen (Gemeente Goes, 2006). In de gemeenten Vlissingen is men eveneens bezig met het herstructureren van een oud havengebied, het voormalige KSG-terrein (Koninklijke Schelde Groep). Ook hier moet een nieuw stadsdeel verrijzen dat aansluit bij het stadscentrum en ruimte biedt voor plezierjachten. Er zijn momenteel rond de 1750 woningen voorzien plus een nieuw winkelgebied, een

---

<sup>10</sup> Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat er jaarlijks gemiddeld 1600 woningen worden gebouwd in de hele provincie Zeeland. Hiermee heeft Zeeland de laagste woningbouwproductie van Nederland.

bioscoop enzovoort (Gemeente Vlissingen, 2006). Bij beide projecten wordt nadrukkelijk aangegeven dat het trekken van mensen uit het zuidelijke deel van de Randstad en Brabant tot de mogelijkheden behoort. De steden concurreren om de toekomstige inwoners van Zeeland van huisvesting te mogen voorzien, maar de vraag is of er wel genoeg vraag is naar al deze kwalitatief goede en dus prijzige woningen. De meeste respondenten zetten hier vraagtekens bij en enkelen zijn zelfs van mening dat de gemeenten zich eens wat meer moeten concentreren op de huidige Zeeuwse bevolking. *“Rijke mensen komen wel aan hun trekken, maak je niet druk. De markt heeft toch al zo’n grote invloed op het wonen. Maak je vooral druk om de grote groep die er nu al niet zo goed bij zit”* aldus een gemeentelijke respondent. Verder is het zo dat bij de bundelingsdoelstelling de belangen van de steden sterk zijn vertegenwoordigd, iets wat de kleine gemeenten als hinderlijk kunnen ervaren omdat zij beperkt worden bij het realiseren van de eigen bouwplannen. Samenwerken voor gemeenschappelijke belangen komt voor, maar niet als het ten koste gaat van de eigen doelstellingen. Dit geldt in meerdere mate voor gemeentelijke bestuurders dan voor ambtenaren, omdat zij na een bepaalde periode worden afgerekend op hun prestaties. Volgens het merendeel van de respondenten bewegen bestuurders sneller mee als het gaat om nieuwe woningbouwplannen. Zo vertelde een gemeente ambtenaar: *“Bijna iedere wethouder wil bouwen voor zijn eigen dorp, dat is dan een mooie prestatie, maar het levert geen meerwaarde op voor andere kernen”*. Het over de gemeentegrenzen heen kijken is daarom toch meer een provinciale aangelegenheid. De pluriformiteit in opvattingen ten aanzien van de provinciale taakstelling is bescheiden. Over het algemeen genomen zijn de respondenten van mening dat de provincie kwalitatief goed werk aflevert, actief meedenkt en geen onwenselijke doelen nastreeft. Er komen wel situaties voor waarbij, voorafgaand aan gemeentelijk-provinciaal overleg, gemeenten samenkomen om hun visie op een voorliggend onderwerp door te spreken. Echter als er knopen moeten worden doorgehakt, spelen de eigen belangen op en is het weer ieder voor zich. Deze verdeeldheid zorgt ervoor dat gemeenten zich moeilijk kunnen verenigen om provinciale sturingssignalen te blokkeren. De vraag is echter of het vormen van coalities ook wel wenselijk is. Volgens een respondent van een gemeente blijven *“gemeenten en provincie nu eenmaal tegen mekaar aankruipen”*. Je ontkomt niet aan elkaar bij het realiseren van je woondoelen, dus verstoorde verhoudingen moeten bij voorkeur worden gemeden. Van dit besef zijn de respondenten goed doordrongen.

De hulpmiddelen waarover de actoren in het netwerk beschikken lopen nogal uiteen. De provincie Zeeland is een organisatie met veel professionele menskracht en financiële armslag. Daarbij heeft ze een weliswaar beperkt juridisch instrumentarium, maar kan daarmee wel ongewenste ontwikkelingen op afstand houden. Bij gemeenten lopen de capaciteiten sterk uiteen, wat hoofdzakelijk een gevolg is van het aantal inwoners. Terneuzen heeft bijvoorbeeld met ruim 55.000 duizend inwoners een veel grotere ambtelijke organisatie dan de gemeente Noord-Beveland, waar slecht 7200 mensen wonen (Provincie Zeeland, 2004b). Deze verschillen dragen bij aan de wisselende percepties die gemeenten hebben op de mogelijke rolinvulling van de provincie Zeeland. Kleine gemeenten zijn eerder geneigd zich coöperatief op te stellen, omdat zij niet genoeg kwalitatief en/of kwantitatief personeel in dienst hebben om grote projecten op te kunnen pakken. Dit geldt zeker ook voor de financiële ondersteuning waar vrijwel alle gemeenten behoefte aan zeggen te hebben bij het realiseren van omvangrijke ruimtelijke doelen. Een krachtig hulpmiddel waarover gemeenten beschikken is het juridisch bindende bestemmingsplan, waarmee zij bouwaanvragen van bijvoorbeeld projectontwikkelaars kunnen weigeren als deze strijdig blijken met de inhoud van de plannen. Woningbouwcorporaties beschikken met name over financiële middelen en kennis van de problemen in bepaalde wijken, terwijl ontwikkelaars zich meer richten op de wensen uit de markt. Vastgoedondernemingen beschikken doorgaans ook over goede financiële capaciteiten.

De pluriformiteit in het beleidsnetwerk is zowel qua variatie in actoren, belangen en middelen niet overweldigend te noemen. Waar wel een kanttekening geplaatst moet worden is de pluriformiteit binnen de gelederen van de diverse overheidsorganisaties. De omvang van de gemeenten is weliswaar wisselend, maar men heeft altijd van doen van een ambtelijke en een politieke component. Percepties van de werkelijkheid en zeker ook van de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen

kennen een grote verscheidenheid. Regelmatig kwam in de interviews naar voren dat ambtenaren wel iets kunnen vinden, maar dat het toch de bestuurders zijn die de beslissingen nemen. *“Bestuurders werken met een vierjarenplan en zijn gespitst op het realiseren van die doelen, daar worden ze immers ook op afgerekend. Als [gemeentelijk] ambtenaar moet je soms meegaan in de stroom, ook al weet je dat het niet goed is”*. De omvang van de diverse organisaties en de onderverdeling in verschillende sectoren, werkt pluriformiteit in waarden in de hand. Verder sluiten de doelstellingen van de provincie doorgaans goed aan bij de referentiekaders van de betrokken actoren, waardoor er geen grote misfits zijn te constateren. In de woonvisies die gemeenten hebben opgesteld is het nationale en provinciale beleid verweven, waarbij de beleidslijn verder wordt doorgetrokken. Daar komt bij dat vanuit de provincie wordt getracht maatwerk te leveren door tegemoet te komen aan de verschillende opgaven waarmee gemeenten te maken hebben. Hierdoor neemt de trefkans van sturing toe.

#### 4.2.3 Interdependentie

De woningmarkt is een markt die sterk van onderaf wordt gevoed. *“Niemand wil bouwen voor leegstand”*, dus de eerste afhankelijkheid die men tegenkomt is de vraag van de woonconsument naar passende woonruimte. Als er vraag naar woonruimte bestaat en ontwikkelaars of woningcorporaties willen de bouwopgaven oppakken, dan moet het planologische regime van gemeenten op de plannen aansluiten. Het bestemmingsplan zal een woonbestemming op de betreffende plek toe moeten laten of het bestemmingsplan zal gewijzigd moeten worden. Hier is bestuurlijke steun voor nodig en ruimte in de beleidskaders van de provinciale en nationale overheden. Een aantal jaren terug werd de woningbouwprogrammering vanuit de provincie vastgesteld. Dit stelsel is inmiddels aangepast, waardoor de provincie afhankelijker is geworden van de plannen zoals gemeenten deze aandragen. Het inperken van woningbouwplannen kan via de toetsing worden bewerkstelligd, maar het aanmoedigen van een specifieke woningproductie wordt al lastiger. Onderhandeling en subsidies lenen zich dan als geschikte sturingsinstrumenten. Het komen tot de realisatie van woonopgaven is een complexe aangelegenheid, waarbij verschillende actoren betrokken zijn en maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen. De grootste afhankelijkheid in het netwerk zelf wordt door de respondenten omschreven als een *“werkbaar en goede relatie met elkaar”*. Het aanpassen en afstemmen van ruimtelijke plannen is een veelal communicatie bezigheid, waarbij actoren na afloop van de onderhandelingen samen door één deur moeten kunnen. Hierdoor kiezen de actoren vrijwel altijd voor een strategie die gericht is op coöperatie en niet voor conflictueuze strategieën. Medewerking van andere actoren is een hulpbron die in een groot aantal gevallen niet vervangbaar is. Dit komt doordat overheden en woningcorporaties territoriaal gebonden zijn en daarom niet inwisselbaar zijn voor andere spelers. Ontwikkelaars kunnen echter ook van buiten de provincie worden aangetrokken en het is voor hen wenselijk om stevig verankerd te zijn in het Zeeuwse werkveld. Het onderhouden van relaties is een belangrijke en waardevolle hulpbron voor de netwerkpartijen. In de meeste gevallen gaat het om *strong ties* met een functionele betekenis. De provincie kan haar ruimtelijke beleid niet uitvoeren zonder de directe betrokkenheid van gemeenten en gemeenten staan op hun beurt in nauwe samenwerking met corporaties en ontwikkelaars. Ze hebben elkaar nodig om hun eigen doelen te kunnen bereiken. De banden tussen corporaties of ontwikkelaars en de provincie Zeeland laten zich beter omschrijven in termen van *weak ties*. Deze incidentele contacten worden aangewend op het moment dat men iets van elkaar nodig heeft. *“De verhouding met gemeenten is wel anders dan met de corporaties. Op gemeenten houd je toezicht en marktpartijen schakel je in op momenten dat het uitkomt. Met gemeenten bestaat een directe werkrelatie, iets wat gemeenten op hun beurt hebben met de marktpartijen”* volgens een provinciale ambtenaar. Gezien op de Zeeuwse schaal zijn de weak ties nog steeds erg waardevol, omdat ze zonder veel moeite kunnen worden aangehaald en extra informatie kunnen opleveren. Opvallend is hoe vaak de respondenten de korte lijntjes tussen de actoren benoemen (op zowel ambtelijk al bestuurlijk niveau) en deze ook als positief ervaren. De duurzaamheid in relaties is groot en daarmee zeer bepalend voor de manier waarop actoren elkaar tegemoet treden. Afhankelijkheden zetten volgens de theorie aan tot strategisch gedrag, wat tot uiting kan komen in coöperatief gedrag. Dit laatste lijkt zeker op te gaan voor de partijen die betrokken zijn bij de woonvraagstukken in Zeeland. Natuurlijk zijn actoren primair gericht op de eigen belangen en zetten zij hier ook op in, maar het belang van het behouden van werkbare relaties staat eveneens hoog

in het vaandel. *“We schuren tegen elkaar aan, maar wel met de nodige voorzichtigheid”* aldus een gemeentelijke ambtenaar..

De verwachtingen ten aanzien van de situatie onder de nieuwe Wro, zijn dat de afhankelijkheden in het netwerk groter zullen worden. Met het wegvallen van de goedkeuringsbevoegdheid verliest de provincie een deel van haar grip op de bestemmingsplannen. Hoewel de nieuwe Wet ook nieuwe juridische instrumenten aanreikt, denken veel respondenten dat deze niet goed aansluiten bij de Zeeuwse bestuurspraktijk van veel overleg en weinig bestuurlijke druk. Gemeenten reageren terughoudend op het inzetten van juridische instrumenten als de verordening of een inpassingsplan, omdat deze weinig flexibel zijn en hun handelen kunnen beperken. Imperatief sturen valt niet in goede Zeeuwse aarde en kan verhoudingen verstoren is de algemene opvatting. Een respondent van een gemeente zei hierover: *“Volgens mij is de bedoeling van de wet vooral nevenschikkend: waar kun je mekaar aanvullen. Als de provincie dan met het mes op tafel gaat werken is de zaak in principe al verpest”*. Indien de provincie ervoor kiest om de coöperatieve lijn te volgen, zal zij meer worden teruggeworpen op communicatieve en financiële instrumenten. Bij belangentegenstellingen staat zij hierdoor minder sterk bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. In het geval dat de provincie haar ruimtelijke juridische instrumenten wel wenst in te zetten, nemen de afhankelijkheden van de gemeenten toe. Onderhandelingen zullen worden gevoerd met het 'mes op tafel'<sup>11</sup>, waardoor gemeenten planologisch gezien zeggenschap over een deel van hun grondgebied kunnen kwijtraken (inpassingsplan) of gehouden zijn aan de bepalende regels vanuit de provinciale overheid (bijvoorbeeld bij een verordening of proactieve aanwijzing). Voor woningcorporaties en ontwikkelaars verandert er weinig, omdat de juridische instrumenten hoofdzakelijk zijn gericht op de verhoudingen tussen de decentrale overheden. Hun belangrijkste partner bij de overheid blijft de gemeente, al kunnen zij hun 'lobbyactiviteiten' bij de provincie net als nu blijven voortzetten.

#### 4.2.4 Geslotenheid

De geslotenheid van een actor zegt iets over de mate waarin hij of zij in staat is om sturingssignalen van anderen naast zich neer te leggen (zie paragraaf 2.4.1). Ondergeschikte actoren zullen de sturingssignalen van een bovengeschatte actor moeilijk kunnen negeren of omvormen. Dit is het geval bij de goedkeuring van het bestemmingsplan. Het onthouden van goedkeuring heeft directe en ondubbelzinnige invloed op de inwerkingtreding van het betreffende plan en dus voor de beleidsvoering van gemeenten. Juridische instrumenten stellen actoren in staat om hun wil aan ondergeschikten op te leggen. Voor communicatieve en financiële instrumenten gaat dit niet op als een ondergeschikte actor echt niet wil meewerken, omdat deze sturingssignalen zonder verdere dwangmaatregelen niet doorwerken in een bevelstructuur. *“Praten is altijd goed, maar ik geloof dat we toch onze eigen koers kunnen blijven varen als we er niet helemaal uitkomen met mekaar”* vertelde een gemeentelijke ambtenaar. Marktpartijen hebben zich aan de wetten en regels van de overheid te houden, maar kunnen sturingssignalen die een beroep doen op vrijwillige medewerking eenvoudig naast zich neerleggen. Zij bevinden zich in een nevenschikte verhouding met overheden en zullen pas overgaan tot een coöperatieve houding als de gevolgen van de overheidsinterventie aansluiten bij hun *core values*. Het sturen van marktpartijen zonder gebruik te maken van dwingende maatregelen is dan ook niet eenvoudig. *“Wij hebben slechts zijdelings met de provincie te maken en dan vooral als het gaat om zaken waar we met gemeenten niet uitkomen. Ook voor zaken uit de krant willen we wel eens contact leggen om te vragen hoe het er mee staat, maar verder eigenlijk niet”* vertelde de projectontwikkelaar. Inzetten op gedeelde belangen en dus op een positieve insteek van de interventie, kan leiden tot goede resultaten. De Zeeuwse gemeenten worden door de meerderheid van de respondenten als meest invloedrijke actor in het beleidsnetwerk aangewezen. Zij hebben de beste kaarten in handen als het gaat om de woningbouwopgaven en kunnen hierdoor weerstand bieden aan interventies van buitenaf. Een actor die eveneens sterk kan staan is de ontwikkelaar, mits deze een goede grondpositie heeft weten te verwerven nabij de ontwikkelingsgebieden.

---

<sup>11</sup> Het toepassen van een 'command and control' strategie, waarbij coöperatie gepaard gaat met het uitoefenen van druk door bijvoorbeeld te dreigen met de oplegging van eenzijdige regelgeving.

De provincie Zeeland zal volgens de respondenten in het beleidsnetwerk niet snel de weg van bestuurlijke druk kiezen. "De provincie gaat niet zomaar over tot juridische instrumenten, dan is er al heel wat water door de zee gegaan" vertelde een gemeentelijke respondent toepasselijk. Gemeenten kunnen hierdoor met relatief veel zaken weg komen. Ze worden behoorlijk vrijgelaten, omdat het de provincie vooral om verhoudingen te doen is. Daar komt bij dat de doelstellingen die geen betrekking hebben op bundeling of zorgvuldig ruimtegebruik, om een meer stimulerende en faciliterende insteek vragen. Wanneer gemeenten deze gewenste ontwikkelingen niet oppakken, blijft de provincie steken in haar passieve beleidsrol. Het zoeken naar gedeelde belangen kan ontwikkelingen sneller in beweging krijgen. De bundelingsdoelstelling en de doelstelling ten aanzien van zorgvuldig ruimtegebruik geven duidelijke kaders aan voor de bouwopgaven. Hierop stuurt de provincie in het huidige stelsel met de 'informele' planninglijsten en de woningbouwmonitor en formeel met de goedkeuringsbevoegdheid. De mogelijke geslotenheid van gemeenten ten aanzien van deze instrumenten is gering, omdat ze onderling samenhangen en imperatieve trekken hebben. Zonder goedkeuring is er geen nieuw bestemmingsplan en dus geen ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. De provincie zelf is in het beleidsnetwerk inzake wonen, mede door haar afhankelijkheden, een actor die relatief open staat voor sturingssignalen. Een deel van haar takenpakket ligt natuurlijk ook in het faciliteren van gemeenten bij regionale opgaven. Aan de andere kant heeft de provincie de taak om toezicht te houden op de kwalitatieve ruimtelijke waarden, waarbij zij instrumenten heeft om deze waarden te borgen. In de nieuwe situatie behoudt de provincie de mogelijkheid om middels juridische instrumenten als beschermer van waarden op te treden. Bij het inzetten van deze instrumenten kan de geslotenheid van gemeenten worden teruggedrongen.

### 4.3 Percepties uit het netwerk

#### 4.3.1 Draagvlak voor beleid

In het voortraject van het omgevingsplan heeft de provincie veelvuldig overleg gevoerd met gemeenten over de doelstellingen inzake wonen en de woonomgeving van burgers. De lichte weerstand die in sommige gevallen tegen de beleidsvoornemens bestond (met name de bundelings- en inbreidingspercentages) is grotendeels weggenomen door regiogebonden afspraken te maken, waardoor het beleid beter aansloot bij de opgaven van gemeenten. Niet alle geïnterviewde respondenten zijn echter betrokken geweest bij de overleggroepen voor het omgevingsplan, waardoor bovenstaande uitspraken deels zijn gebaseerd op de Antwoordnota van het ontwerp omgevingsplan (Provincie Zeeland, 2006b). Grote verschillen in opvatting lijken niet aan de orde te zijn geweest, waardoor de doelstellingen zoals deze nu zijn opgetekend in *ieder geval* kunnen rekenen op minimaal draagvlak. Met minimaal draagvlak wordt bedoeld dat er geen actieve weerstand tegen het beleid bestaat. Op de vraag of de doelstellingen ook tot het provinciaal belang gerekend moeten worden lopen de meningen van de actoren wat uiteen. "Door iets als een provinciaal belang te benoemen lijkt het haast of je de eigen zeggenschap erover opgeeft", meende een gemeentelijke respondent. Liever wordt dan ook gesproken over gedeelde belangen, zodat gemeenten de mogelijkheid blijven houden zich tegen het onderwerp aan te bemoeien. Zolang er flexibiliteit zit in de manier waarop de doelstellingen worden nagestreefd door de provincie Zeeland, mogen ze als provinciaal belang worden opgenomen in de toekomstige structuurvisie. Met flexibiliteit wordt bedoeld dat de provincie adaptief moet zijn ten opzichte van de wisselende praktijkomstandigheden en niet te starre regels moet hanteren, waardoor de beleidsruimte voor gemeenten te klein wordt. Verder spreekt in dit kader de 'kaasschaafmethode' aan. Omdat de nieuwe situatie veel onzekerheden met zich meebrengt over onder andere verantwoordelijkheden en samenwerkingstructuren, wordt het logisch gevonden dat de provincie in eerste instantie de doelstellingen overneemt in de structuurvisie. Als na verloop van tijd blijkt dat gemeenten en eventueel marktpartijen, in staat en bereid zijn zelf tot realisatie van de beleidsvoornemens over te gaan, kunnen bepaalde provinciale belangen worden afgeschaafd. Zo beperkt de provincie haar belangen en krijgt zij meer zogenoemde kerntaken in de ruimtelijke ordening. Hieronder komen de provinciale doelstellingen op het gebied van 'wonen' kort terug om aan te geven in welke mate er draagvlak voor het beleid is (zie voor toelichting op de doelstellingen paragraaf 4.1.2).



#### *Doelstelling 1. Bundeling van wonen*

De bundelingsdoelstelling heeft voor gemeenten verschillende implicaties en daarom loopt het draagvlakniveau uiteen. Voor de stedelijke gemeenten pakt de concentratie van nieuwe bebouwing positief uit, omdat zij in staat worden gesteld om nieuwe woningbouwprojecten te ontplooiën. Kleine gemeenten mogen pas uitbreiden als de steden in de regio aan hun bundelingspercentages hebben voldaan. Het draagvlak voor de bundeling is bij stedelijke gemeenten iets hoger te noemen, al ziet iedereen het belang van bundeling wel in. Ondanks het draagvlak voor de doelstelling is een meerderheid van de respondenten van mening dat zonder inmenging van de provincie er waarschijnlijk weinig van de bundelingspercentages terecht zou komen. Vanuit het algemeen belang is er begrip, maar vanuit het eigen belang wil men toch graag uitbreiden. Een gemeenteambtenaar zei hierover: “Soms moet een provincie je gewoon wijzen, daar heb ik geen problemen mee. De politiek gaat wel eens op in de hectiek van de dag; bouwen, bouwen, bouwen, en dat moet je als provincie een halt toe roepen. Dat is terecht”. Zonder een toezichthouder zullen nieuwe bouwplannen zich snel aandienen. Deze opvattingen leiden ertoe dat bundeling gezien kan worden als een provinciaal belang, te meer omdat de Nota Ruimte deze taak aan de provincies heeft toegedicht. Gemeenten zien het echter ook als hun belang en willen graag flexibiliteit zien in de uitvoering. “Je mag toch verwachten dat er geluisterd wordt naar goede argumenten om af te wijken van de percentages” aldus een respondent van een gemeente.

#### *Doelstelling 2. Zorgvuldig ruimtegebruik*

Deze doelstelling sluit deels aan bij de voorgaande en kan eveneens rekenen op draagvlak. De inbreidingsopgave is een kostbare aangelegenheid, wat ten koste gaat van de populariteit ervan in de marktsector. De respondenten zien het nut van inbreiding en herstructurering echter wel in en zijn van mening dat de provincie ook op deze ruimtelijke doelstelling zou moeten sturen. Naast een nationaal en een provinciaal belang is het ook een gemeentelijk belang, omdat het zich nadrukkelijk afspeelt binnen de gemeentegrenzen. Stimuleringsgelden zijn een goed sturingsinstrument om deze doelstelling te realiseren.

#### *Doelstelling 3. Terugdringing woningtekort*

Over de noodzaak van het terugdringen van het woningtekort lopen de meningen in het netwerk wat uiteen. In Zeeuws-Vlaanderen is volgens een aantal respondenten helemaal geen woningtekort, hooguit van kwalitatieve aard. Op regionale schaal zou het wel kunnen kloppen, maar het is niet voor iedere gemeente even relevant. Omdat de provincie in samenspraak met het Rijk het woningtekort wil terug dringen door middel van het verstrekken van subsidies, staan de actoren niet negatief over deze sturingsaanpak. Mits er stimulerend wordt opgetreden is het een gedeeld provinciaal belang, maar in de eerste plaats meer een zorg voor gemeenten zelf.

#### *Doelstelling 4. Zorgdragen kwetsbare groepen*

Het zorgdragen voor kwetsbare groepen als bijvoorbeeld starters, studenten en ouderen, is een doelstelling die niet vaak als provinciaal belang wordt aangemerkt. Woningcorporaties, gemeenten en eventueel zorgverleners zijn de actoren die deze opgave tot hun takenpakket rekenen en hier ook actief mee bezig mee zijn. Een gemeenteambtenaar vertelde: “Volgens mij is dat toch echt in de eerste plaats een opgave die op ons bordje terechtkomt. Ik zou niet weten waarom de provincie dit als provinciaal belang ziet”. Dat de provincie Zeeland in het omgevingsplan aangeeft bij deze doelstelling hoofdzakelijk stimulerend en faciliterend te willen optreden, wordt wel positief ontvangen. Zolang de 'bemoeienissen' niet te groot worden, is de provincie welkom om mee te denken.

#### *Doelstelling 5. Bevorderen woonmigratie*

De bevolking van Zeeland moet groeien, daar is men het wel over eens. Maar waar de provincie Zeeland 1900 mensen per jaar vandaan wil halen is de respondenten een raadsel. “Met alleen mooie woningen kom je er niet hoor, mensen zullen toch ergens moeten kunnen werken” meende de geïnterviewde projectontwikkelaar. Naast rust en ruimte zal Zeeland jonge gezinnen ook een toekomst moeten bieden. Afgezien van de twijfels die de actoren hebben over de haalbaarheid van de doelstelling, is het wel een doel dat gedragen wordt door alle respondenten. Een afname van de bevolking heeft

gevolgen voor de dynamiek in Zeeland, de economische groei, het draagvlak voor voorzieningen enz. Dit is geen aantrekkelijke vooruitzicht, en daarom kan de doelstellingen rekenen op steun. Gemeenten, corporaties en marktpartijen zijn afzonderlijk te klein om een vuist te kunnen maken tegen het geschetste probleem. Een voorbeeld dat werd aangehaald door de Zeeuws- Vlaamse woningcorporatie is de mogelijkheid om werkende burgers uit de Belgische buurgemeenten Gent en Antwerpen aan te trekken. De grens is echter nog steeds te veel een grens, zeker ook in fiscaal opzicht. Hier zou de provincie een voortrekkersrol in kunnen vervullen om deze kwestie op rijksniveau aan te kaarten. Volgens de ontwikkelaar liggen er in Zeeland voldoende kansen, maar zou de provincie zich beter moeten leren presenteren. Niet alleen de provinciale overheid heeft hier een taak, maar ook de gemeenten en marktpartijen. Gezamenlijk deze opgave oppakken biedt immers mogelijkheden voor synergie. Wellicht dat de provincie het voortouw zou kunnen nemen bij het beter leren 'verkopen' van de provincie. Het bevorderen van de woonmigratie is een gedeeld belang waar de provincie meer de nadruk op zou mogen leggen.

#### 4.3.2 Vertrouwen

De ruimtelijke ordening is een beleidsveld dat vraagt om afstemming en samenwerking tussen overheden en marktpartijen. Vertrouwen kunnen en durven hebben in de actoren met wie je overleg voert en onderhandeld is hierbij een waardevolle factor. Dit gaat zeker op als de wederzijdse afhankelijkheden groot zijn en de substitutiemogelijkheden klein (zie paragraaf 2.3.4). In het Zeeuwse beleidsnetwerk inzake wonen is sprake van deze twee situaties, wat volgens de theorie van Klein Woolthuis e.a. (2005) vertrouwen relevant en misschien zelfs wel noodzakelijk maakt. Het vertrouwen tussen partijen lijkt zich vooral toe te spitsen op de individuen die men treft bij de onderhandelingen en niet zozeer op de organisatie als geheel. Tussen de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten bestaat van vroeger uit het 'wij versus zij' gevoel. Gemeenten zien de interventies uit 'Middelburg' daarbij als bemoeienissen, omdat het de provincie zou ontbreken aan de wil om tot samenwerking te komen. De provincie aan de andere kant heeft weinig vertrouwen in de competenties van de gemeenten en acht interventies daarom gewenst en op hun plek. Deze opvattingen worden lang niet meer zo zwaar gedragen als vroeger het geval was en zeker de nieuwe generatie ambtenaren denkt meer in termen van samenwerken en kwaliteitsimpulsen. Op bestuurlijk niveau wordt er naar verluidt vaker nog verwezen naar de aloude tegenstelling. Enkele respondenten wisten te vertellen dat bepaalde wethouders en managers liever hun eigen koers varen en dat provinciale regels daarbij in de weg kunnen zitten. Dit maakt dat zij eerder terugvallen in het patroon van tegenstellingen. De provincie als organisatie heeft voor de marktpartijen een goede reputatie. Over gemeenten daarentegen lopen de opvattingen meer uiteen. Hier zijn echter te weinig gegevens over verkregen om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

De intenties van actoren om samenwerkingverbanden te laten slagen worden positief beoordeeld. De wil om er iets van te maken en het besef dat dit samen met de betrokken partijen zal moeten gebeuren is aanwezig. Het nakomen van afspraken echter, met name in de uitvoeringsfase, blijft wel eens steken. Een provinciale ambtenaar zei hierover: *“Iedereen wil wel tekenen, maar de afspraken nakomen is toch een eigen belang”*. De redenen hiervoor zijn wisselend, maar financiële compensaties werken vaak als een goede stimulans. Omdat de schaal van Zeeland klein is willen actoren de risico's van relatieverslechtering voorkomen. Opportunistisch gedrag is echter niet te vermijden, mede door de politieke component, maar komt in het ambtenarencircuit weinig voor. Het vertrouwen van actoren in anderen is dan ook vooral gericht op de individuele contactpersonen met wie men van doen heeft tijdens overleggen. De twee medewerkers van de provincie Zeeland die zich respectievelijk tien en vijf jaar bezighouden met het woonbeleid, worden door de gemeenteambtenaren bijvoorbeeld erg gewaardeerd. Ze leveren kwalitatief goed werk, zijn bereid om mee te denken en tonen begrip voor de wisselende opgaven van gemeenten. De provincie als geheel ontbreekt het volgens enkele respondenten aan instrumentarium en doorzettingsmacht om bepaalde afspraken die zijn gemaakt met andere partners af te dwingen. *“Ze kunnen alleen constateren en terugkoppelen, maar hebben in de praktijk weinig middelen”* aldus een gemeenteambtenaar. In de nieuwe situatie zou dit kunnen veranderen, al verwacht men op dit punt nog steeds een terughoudende provincie te blijven zien. De

competenties en capaciteiten van gemeenten lopen sterk uiteen. In sommige gevallen zullen zij dan ook niet in staat zijn om zelfstandig grote ruimtelijke projecten tot een goed einde te brengen, maar ook met betrekking tot de provinciale doelstellingen zijn er twijfels. Gemeenten zijn niet goed in staat om over de eigen grenzen heen te kijken om het algemeen belang voor te laten gaan. Deze visie is niet alleen de provinciale respondenten toegedaan, maar ook de marktpartijen en een aantal gemeente ambtenaren stemmen hier mee in. Regiogebonden afspraken maken is daarom geen gemakkelijke opgave. Een enkeling is het hier overigens niet mee eens en zegt dat gemeenten voldoende oog hebben voor andere belangen. Verder ontbreekt het bij gemeenten wel eens aan visie en daarmee aan een voortvarende houding. Een positief punt zijn de planningslijsten, waarmee gemeenten steeds beter uit de voeten kunnen.

Het vertrouwen tussen de partijen in het netwerk, in het bijzonder die tussen de provincie en de gemeenten en tussen de gemeenten en de woningcorporaties, is grotendeels gebaseerd op interacties die in het verleden hebben plaatsgevonden. In vrijwel alle gevallen hebben de relaties een duurzaam en stabiel karakter, wat bijdraagt aan het onderlinge vertrouwen in elkaar. Mede hierdoor zijn de actoren bereid elkaar het voordeel van de twijfel te geven bij het gezamenlijk aangaan van nieuwe opgaven. Samen wordt immers gewerkt aan een collectieve taakstelling. Naast vertrouwen in personen bestaat er dan ook vertrouwen in de gedragspatronen tussen de actoren onderling. Zij reguleren de interacties en dragen bij aan gematigd gedrag. Van de kant van gemeenten spelen met name de verwachte opbrengsten van de samenwerking met de provincie een rol. Dit type vertrouwen kent een rationele basis. Steun van de provincie in de vorm van subsidies en menskracht is voor gemeenten een aantrekkelijk perspectief en zet gemeenten aan tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. In mindere mate speelt de bindende werking van de netwerkregels een rol. De nadruk die in het netwerk wordt gelegd op een coöperatieve houding draagt wel bij aan de onzekerheidsreductie van het handelen van actoren, maar biedt geen garanties voor een volledige inzet voor het collectieve belang. Met andere woorden: In het netwerk bestaat voornamelijk vertrouwen zullen individuele personen welke voortkomt uit positieve ervaringen uit het verleden en de mogelijkheden die samenwerking biedt voor meeropbrengsten. Het vertrouwen tussen de gemeentelijke en provinciale overheden is met name op de hogere niveaus (management en politiek) minder groot dan tussen de ambtenaren onderling. Dit komt omdat lokale bestuurders vooral bezig zijn om hun eigen beleidsvoornemens te realiseren en daarbij wel eens worden afgeremd door de provincie. Dit kan dan worden gezien als onwil en leidt tot enige wrijving.

#### 4.3.3. Provinciale aanpak

In paragraaf 4.1.3 is de huidige provinciale aanpak voor de beleidsdoelstellingen betreffende 'wonen' beschreven. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de actoren zich goed in deze aanpak kunnen vinden en geen grote veranderingen wensen en verwachten in de nieuwe situatie. De controlerende rol voor de ruimtelijke doelstellingen (bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik) sluit aan bij de taak die de provincie heeft gekregen vanuit het Rijk om bovenregionale opgaven af te stemmen. De gemeenten richten zich in de eerste plaats op de eigen belangen en het belang van een regionaal corrigerend orgaan wordt daarmee erkend. De kwalitatieve percentages die samenhangen met de ruimtelijke doelstellingen dienen bij voorkeur wel flexibel te worden gehanteerd. Dit omdat de gemeenten onderling verschillen en de woonmarkt aan veranderingen onderhevig is. De faciliterende en stimulerende rol die de provincie inneemt bij de overige doelstellingen kan eveneens rekening op waardering. Gemeenten hebben beperkte middelen en zullen volgens een respondent dan ook "*slim moeten zijn*". Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten middelen als menskracht en subsidies op strategische wijze aan de provinciale overheid kunnen onttrekken. De provincie wordt in soms gezien als een doorgeefluik voor geldstromen vanuit het Rijk en daarom wensen gemeenten niet te veel inmenging in hun beleidsvoornemens. Stimulering van projecten in de uitvoeringsfase sluit beter aan bij hun wensen. Ondanks de tevredenheid ten aanzien van de huidige stand van zaken, is de verwachting dat er toch enige veranderingen zullen gaan optreden. De komst van een nieuwe wet met een andere filosofie en een vernieuwd instrumentarium, zal de verhoudingen tussen de

decentrale overheden doen veranderen. Hieronder zullen de opvattingen van de respondenten met betrekking tot de toekomstige provinciale aanpak aan bod komen.

### *Rollen*

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening staat een meer ontwikkelingsgerichte aanpak voor van ruimtelijke problemen door overheden. In paragraaf 2.5.3 zijn aan de hand van drie handelingskaders een achttal rollen geformuleerd welke de provincie Zeeland zou kunnen vertolken in de nieuwe situatie. Het eerste handelingskader is vasthouden en gaat over beleidsthema's die onmiskenbaar tot de provinciale verantwoordelijkheid behoren. De doelstellingen uit het omgevingsplan inzake 'wonen' worden door de respondenten in meer of mindere mate aangewezen als provinciale dan wel gedeelde belangen. De ruimtelijke doelstellingen vallen echter duidelijk in de categorie vasthouden en sluiten het beste aan bij de rol van beslisser. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het bundelingsbeleid en de opgaven voor zorgvuldig ruimtegebruik. Deze thema's zijn van wezenlijk provinciaal belang omdat ze gemeentegrensoverschrijdend zijn en van gemeenten niet kan worden verwacht dat zij deze opgaven zelfstandig voor hun rekening nemen. Het is echter ook een gedeeld belang omdat de uitvoering betrekking heeft op de beleidskaders van de gemeenten en de uitwerking ervan voor een deel voor hun rekening komt. De provincie treedt als beslisser als het ware op als *beschermer* van waarden. Dit spreekt de respondenten meer aan dan een provincie die zich actief ontwikkelend opstelt en bestendigd eigenlijk de huidige situatie. Bij het beschermen van waarden horen instrumenten die de doelstellingen ook daadwerkelijk kunnen borgen, anders wordt de afhankelijkheid te groot. Daarom zijn de regievoerende rollen hier geen goede optie, omdat zij de passieve houding van de provincie ondersteunen. Bij onenigheden over de doelstellingen moet de provincie de knoop kunnen doorhakken, zolang het maar in "*ons aller belang* [algemeen belang]" is. Het borgen van waarden kan ook worden vormgegeven met de rol van corrector, maar een proactieve houding van de provincie kan rekenen op meer steun. Liever vooraf de kaders duidelijk vastleggen, dan achteraf de regels opleggen. Hoewel de respondenten flexibiliteit ook belangrijk vinden kan de provinciale rol van beslisser gemeenten ook wel eens goed uitkomen. Indien er projecten of ontwikkelingen zijn die maatschappelijk gevoelig liggen (vaak wordt hier de ontpolderings-kwestie aangehaald) of waar weinig bestuurlijke eer aan te behalen valt, kan de provincie als 'boosdoener' worden aangewezen. Zij staat nu eenmaal verder van de burgers af en dit heeft zo zijn voordelen. Ook kan het stellen van heldere kaders een bijdrage leveren aan het "*in toom houden van de eigen wethouders*", vertelde een gemeenteambtenaar. Het enthousiasme waarmee gemeentelijke bestuurders soms de bouwopgaven willen oppakken, kan door ambtenaren moeilijk worden getemperd. "*Als ambtenaar krijg je het soms gewoon niet gebakken*" aldus een gemeentelijke respondent. De provincie kan de plannen van deze bestuurders aan banden leggen door voortvarend op te treden. Het vormgeven van de rol van beslisser kan op verschillende manieren, waarbij de gemeenten veel of weinig inspraak wordt gegeven bij het opstellen van bijvoorbeeld een verordening of een proactieve aanwijzing. Een viertal respondenten uit het veld (dus geen provinciale medewerkers) zijn van mening dat de provincie zich best wat nadrukkelijker mag laten gelden in het netwerk en acht het inzetten van juridische instrumenten bij de rol van beslisser niet bezwaarlijk. Een gemeenteambtenaar zei: "*Soms werkt het nu eenmaal in je voordeel en de volgende keer niet*". De provincie heeft als overheid "*de taak om zoet en zuur te mengen*" volgens de projectontwikkelaar.

De rol van initiator wordt door geen van de respondenten als wenselijk gezien. De provincie kan en zal zelfstandig geen projecten gaan ontwikkelen, omdat gedeputeerden gemeenten gewoonweg niet kunnen passeren. Ook in het omgevingsplan (Provincie Zeeland, 2006a: 200) wordt nadrukkelijk afstand genomen van deze optie: "Als het gaat om uitvoering en realisatie dan zal het niet voorkomen dat er een project aan de orde is dat de provincie alleen uitvoert; altijd zullen meerdere partijen bij betrokken zijn". Daar komt bij dat de provincie eerder wordt gezien als een beschermer en de gemeente meer als een ontwikkelaar. Gezamenlijk projecten oppakken in een partnerschap ligt veel meer voor de hand. Partner is een rol die op zich wel aansluit bij de wensen van de respondenten, alleen de bemoeienissen met de beleidsvoorbereiding spreken niet zo aan. Dit zou de beleidsvrijheid van gemeenten onder druk kunnen zetten. De voorkeur gaat vooral uit naar provinciale

betrokkenheid bij de beleidsuitvoering, waarbij de provincie stimuleringsmiddelen ter beschikking stelt. Dit is ook een inkleding van de ontwikkelingsgerichte rol, maar dan meer vanuit de gedeelde belangen. Deze rolopvatting vinden we terug in het handelingskader 'regie voeren' en heeft betrekking op de overige doelstellingen ten aanzien van wonen uit het omgevingsplan. Net als in de huidige situatie het geval is, is de provincie vooral een stimulator als het aankomt op het realiseren van gewenste ontwikkelingen. Financiële steun doet het gewoon erg goed bij gemeenten en in bepaalde situaties wordt ook menskracht zeker gewaardeerd. De rol van facilitator sluit aan bij de doelstellingen met betrekking tot het terugdringen van het woningtekort en het zorgdragen voor kwetsbare groepen. Deze opgaven gelden volgens de respondenten niet direct als provinciale belangen, maar zolang sturing op hoofdlijnen plaatsvindt middels een ondersteunende vorm, mag de provincie zich er gerust tegenaan bemoeien. Met andere woorden; de gemeenten willen graag de lusten, maar niet de lasten van de provinciale betrokkenheid. De laatste doelstelling die gaat over het bevorderen van de woonmigratie, vereist een actieve rolopvatting van de provincie. Het is echter wel een opgave die gezamenlijk moeten worden opgepakt en daarom is de rol van stimulator op zijn plek. Als stimulator kan de provincie de samenwerking tussen verschillende partijen bevorderen om realisatie van het beleidsdoel dichterbij te brengen.

Tot slot nog het handelingskader loslaten. De respondenten zijn niet van mening dat de doelstellingen uit het omgevingsplan door de provincie moeten worden losgelaten, waardoor dit kader hier niet van belang is. De rol van bemiddelaar op zich sluit volgens sommigen wel en volgens anderen niet aan bij een provinciale overheid. De respondenten die de rol wel zien zitten zijn van mening dat als er bij een project meerdere gemeenten betrokken zijn de provincie ook aan tafel hoort te zitten. In het geval van conflicterende belangen kan zij hierbij als mediator functioneren. De andere respondenten denken dat de provincie selectief moet zijn bij het kiezen van haar interventies en zich niet te snel moet mengen in gemeentelijke belangentegenstellingen. Dit zou de onafhankelijke positie van de provincie kunnen aantasten. Ook de rol van coördinator uit het handelingskader 'regie voeren' valt niet in de smaak. Dit geldt te veel als inmenging in besluitvormingsprocessen op gemeentelijk niveau.

#### *Strategie*

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat de respondenten vooral een provinciale sturingsstrategie willen zien, die gericht is op het leveren van maatwerk. De verschillende doelstellingen vragen om verschillende rollen om de effectiviteit van de interventies te vergroten. Wat wel voor alle doelstelling geldt, is dat de interventies gericht dienen te zijn op concrete inhoudelijke doelen. Te veel overleg of inmenging tijdens de beleidsvoorbereiding of een provinciale coördinerende rol met betrekking tot woonprojecten, spreekt de respondenten niet aan. Inhoudelijke doelen die in het provinciaal belang zijn zullen als duidelijke beleidskaders fungeren voor gemeenten. Stimuleringsmaatregelen en faciliterende maatregelen zijn gericht op het ondersteunen van inhoudelijke projecten. De aandacht gaat met andere woorden uit naar het realiseren van veranderingen en niet naar de manier waarop dit moet gebeuren. De sturingsstrategie kent dus een inhoudelijke insteek, wat het voor actoren erg interessant maakt om invloed uit te kunnen oefenen op de doelstellingen en sturingsinstrumenten. Respondenten geven aan graag mee te willen praten over deze zaken, wat in de huidige situatie overigens ook plaatsvindt. Omdat een coöperatieve houding van actoren in het netwerk een belangrijke bijdrage levert aan het realiseren van de doelstellingen, geven de respondenten de voorkeur aan strategieën die dit bevorderen. Dit betekent specifieke aandacht schenken aan de verschillende opgaven waar gemeenten zich voor geplaatst zien (fine tuning) en het vermijden van eenzijdige sturing. In feite wijkt de gewenste sturingsstrategie in de toekomstige situatie niet af van de manier waarop deze momenteel is vormgegeven.

#### *Instrumenten*

De respondenten verwachten maatwerk van de provincie Zeeland, in combinatie met een coöperatieve houding en betrokkenheid in met name de uitvoerende fases van een project. Maatwerk vereist in de eerste plaats communicatie. Overleg en onderhandeling moeten leiden tot afstemming

van plannen en tot overeenstemming over de beleidsdoelen. De filosofie van de nieuwe Wro is gericht op het vooraf duidelijk communiceren welke beleidsdoelen doorwerken naar lagere overheden en niet op het achteraf rechtekken van zaken met behulp van corrigerende instrumenten. Communicatieve instrumenten gaan als het aan de wetgever ligt dus een nadrukkelijke rol spelen in de nieuwe situatie. Enerzijds zien gemeenten deze ontwikkeling wel zitten. Overleg is goed. Het past in de bestuurscultuur van Zeeland en biedt voldoende ruimte voor de inbreng van belangen. Communicatie is echter ook een vrijblijvend instrument, wat een gevaar kan opleveren voor de realisatie van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen waarbij de provincie als beschermer optreedt. Gemeenten aan de andere kant zijn ook niet zeker van de hun geboden beleidsruimte, omdat met juridische instrumenten ontwikkelingen reactief kunnen worden afgeremd. Behalve vrijheid en flexibiliteit is *duidelijkheid* ook een belangrijke vereiste bij de instrumentenkeuze. De genoemde waarden kunnen onderling strijdig zijn, omdat duidelijke kaders vrijheden kunnen inperken. De respondenten zijn het dan ook niet eens over welke aanpak te prefereren is. Enerzijds wordt de voorkeur gegeven aan duidelijke beleidskaders (middels bijvoorbeeld een verordening), zodat de invulling van de eigen ruimte en rechtszekerheid is gegarandeerd en verdere provinciale inmenging kan worden voorkomen. Hierdoor kan er minder overleg worden gevoerd en kunnen gemeenten onafhankelijker van de provincie beleid voeren. Anderzijds is men bang dat duidelijke beleidskaders een rigide werking hebben en onvoorziene omstandigheden kunnen leiden tot onhoudbare praktijksituaties. Duidelijk is goed, maar dan wel over de grote lijn. Een verordening is volgens menigeen te gedetailleerd en wordt dan ook angstvallig op afstand gezet. Ondanks dat de ruimtelijke doelstellingen gerekend mogen worden tot het provinciaal belang en men de provincie als beschermer van waarden ziet, wordt bij de uitvoering van de deze doelen toch vooral gepleit voor flexibiliteit. Gemeenten houden erg vast aan hun eigen vrijheden. Afgezien van de vraag of de ruimtelijke doelstellingen zich lenen voor het opstellen van een verordening, kan ook worden uitgeweken naar de informele instrumenten die nu ook worden toegepast. De tevredenheid over de werking van de planningslijsten en de woningbouwmonitor is sinds de invoering toegenomen. De planningslijsten geven gemeenten zelf inzicht in de woningbouwopgaven, verschaffen de provincie een totaalbeeld van de opgaven in de regio en daarnaast hebben de lijsten ook een externe werking. Projectontwikkelaars die niet op de lijst staan, worden er als het ware mee op afstand gehouden. Dit wordt door de marktpartij natuurlijk als onprettig ervaren en de flexibiliteit van het instrument staat voor hem dan ook ter discussie. De planningslijsten en de monitor mogen wat de respondenten betreft meegenomen worden naar het nieuwe stelsel, mist er een aantal aanpassingen worden gedaan. De planningslijsten worden opgesteld voor een periode van tien jaar, waarvan de eerste vijf jaar gedetailleerder zijn dan de laatste vijf jaar. De lijst bevat toekomstbeelden en zoals eerder is opgemerkt is de woningmarkt erg veranderlijk. Sommige respondenten vinden de prognoses in de lijsten dan ook te zwak. Er zou een relatie gelegd moeten worden tussen de monitor en planningslijst. Door bijvoorbeeld drie jaar terug en drie jaar vooruit te kijken, krijg je een realistischer beeld van de bouwopgaven. Deze gegevens zouden gedetailleerd moeten worden bestudeerd en alles wat na de eerste drie jaar op de planningslijst wordt gezet is gewoon een doorkijkje. Om de betrouwbaarheid van de monitor te vergroten, zullen gemeenten actiever moeten zijn als het gaat om gereed meldingen van nieuwbouwwoningen. Soms worden opgeleverde woningen niet afgemeld, maar dit is in eerste instantie een zorg voor gemeenten zelf.

Voor het uitvoeren van de niet-ruimtelijke doelstellingen zijn de rol van facilitator en stimulator naar voren gekomen. Deze rollen worden ondersteund met instrumenten die verruimend werken, zoals subsidies en het leveren van provinciale menskracht. De niet ruimtelijke doelstellingen betreffen gewenste ontwikkelingen en beperkende juridische instrumenten zijn hiervoor niet geschikt. Communicatieve instrumenten zoals overleg, het opstellen van regioagenda's en het invoeren van een kwalitatief aanjaagteam, sluiten aan bij de ideeën van de respondenten.

#### 4.4 Resumé

Het Zeeuwse provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving is vastgelegd in het integrale Omgevingsplan Zeeland. In dit plan worden de verwachte en gewenste toekomstige ontwikkelingen

gepresenteerd en is aangegeven op welke kwalitatieve waarden de provincie zich wil richten. Eén van deze kwaliteiten heeft betrekking op de sociale leefomgeving en bevat ruwweg een vijftal doelstellingen ten aanzien van wonen en de woonomgeving. Omdat provinciaal beleid nauw verbonden is met rijksbeleid zijn de ruimtelijke doelstellingen uit het omgevingsplan (bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik) vrijwel gelijk aan die uit de Nota Ruimte. In deze nota zijn de provincies aangewezen als de uitvoerders van de doelstellingen en dienen zij tevens zorg te dragen voor de nodige beleidsafstemming tussen de onderlinge gemeenten. De overige drie doelstellingen gaan over het terugdringen van het (kwalitatieve) woningtekort, het zorgdragen voor kwetsbare groepen op de woningmarkt en het bevorderen van de woonmigratie. In de huidige situatie wordt het genoemde beleid uitgevoerd aan de hand van het formele instrument van de goedkeuringsbevoegdheid en de informele instrumenten van de planningslijsten, de woonmonitor, subsidies, overleg en onderhandeling. De ruimtelijke doelstellingen vragen om een andere aanpak omdat de provincie hier als beschermer van waarden optreedt. De overige doelstellingen zijn gericht op het bevorderen en stimuleren van maatregelen die tot realiseren van de opgaven leidt.

In het beleidsnetwerk zijn overheden en marktpartijen actief. Enerzijds scheppen de provincie en de gemeenten de inhoudelijke kaders en anderzijds voeren gemeenten in samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen het beleid verder uit. De Zeeuwse woonmarkt is klein, waardoor ook het aantal spelers beperkt is. De pluriformiteit in type actoren en opvattingen loopt niet erg uiteen, maar de middelen waarover de actoren beschikken kennen wel de nodige variatie. De bevolkingsaantallen in de gemeenten verschillen nogal, wat gevolgen heeft voor omvang van de ambtelijke organisatie en de aanwezige financiële armslag. Hoewel de doelstellingen van de gemeenten grotendeels met elkaar overeenkomen leidt dit niet direct tot goede samenwerkingsverbanden. Men is toch vooral gericht op de eigen gemeente en daarom leiden de doelen onderling tot concurrentie. Dit maakt dat gemeenten zich niet snel zullen en kunnen verenigen om provinciaal beleid te blokkeren. Een andere reden waarom dit niet gebeurt is het besef dat actoren hebben van hun wederzijdse afhankelijkheden. In de eerste plaats zijn de beleidsmakers afhankelijk van de woonconsument die middels de vraag naar woningen de markt van onderaf voedt. Deze vraag moet worden opgepikt door marktpartijen en vorm krijgen binnen de beleidskaders van overheden. Omdat de decentrale overheden territoriaal gebonden zijn kunnen actoren niet uitwijken naar andere partners als er onenigheden zijn. De belangrijkste afhankelijkheid in het netwerk ten opzichte van elkaar is dan ook de aanwezigheid van goede en werkbare relaties. Om deze relaties in stand te houden gedragen de actoren in het netwerk zich overwegend coöperatief. Het wereldje is klein en de lijnen kort, waardoor men niet graag in de clinch komt met anderen. Dit geldt ook voor de provincie die een sturingsstijl hanteert waarbij bestuurlijke druk bij voorkeur wordt vermeden. Dit zorgt ervoor dat gemeenten met veel zaken weg kunnen komen en dus zich gesloten *kunnen* opstellen ten opzichte van de provincie. In de nieuwe situatie krijgt de provinciale overheid echter meer middelen om een actieve houding aan te nemen en sturend op te treden. Dit zou de geslotenheid van gemeenten kunnen doorbreken. De verwachting is echter dat dit niet zal gebeuren, omdat gedeputeerden niet snel gemeentelijke bestuurders willen passeren. Er is veel vertrouwen in netwerk wat tot uiting komt in de duurzame relaties. Vertrouwen is grotendeels gericht op de individuele contactpersonen en niet op de organisatie als geheel. Van gemeenten uit heeft het vertrouwen een overwegend rationele insteek. De verwachte opbrengsten van samenwerking met de provincie zijn een goede motivatie om de relaties aan te halen. De basis voor het onderlinge vertrouwen is gelegen in de opgedane ervaringen uit het verleden en de notie dat men werkt aan een collectieve opgave.

Voorafgaand aan het opstellen van het omgevingsplan heeft de provincie Zeeland uitvoerig overleg gevoerd met haar regionale partners en dan met name met de lokale overheden. Over de beleidsdoelstellingen ten aanzien van wonen bestonden niet veel onenigheden, hooguit over de kwalitatieve percentages die hieraan verbonden zijn. De opmerkingen van de gemeenten zijn meegenomen en hebben vorm gekregen het omgevingsplan door middel van het leggen van regionale accenten. Het draagvlak voor de doelstellingen is dan ook aanwezig en ze worden in meer

of mindere mate gerekend tot de provinciale belangen. Over de manier waarop de doelstellingen gerealiseerd dienen te worden, lopen de meningen uiteen. Bij de ruimtelijke doelstellingen treedt de provincie op als beschermer van waarden. Deze opgaven zijn tevens gemeentegrensoverschrijdend en dus van provinciaal belang. De provincie hoort deze doelstellingen ten uitvoer te brengen, maar kan niet te afhankelijk zijn voor het borgen van deze waarden. Daar is een proactieve houding hier gepast waarbij zowel formeel als informele instrumenten kunnen worden ingezet. Formeel valt te denken aan een verordening of aanwijzing en informeel aan de planningslijsten en woonmonitor. Formele instrumenten plaatsen de provincie in de rol van beslisser en informele instrumenten meer in het kader van regie voeren. De niet-ruimtelijke doelstellingen zijn gericht op het bevorderen van gewenste ontwikkelingen en vragen om communicatieve en vooral stimulerende instrumenten. In het laatste geval gaat het om subsidies en het leveren van provinciale menskracht. De provincie mag zich gerust tegen ruimtelijke thema's aan bemoeien zolang het maar in de uitvoerende fase is en met een stimulerende houding. Sturing op inhoudelijke aspecten van beleid spreekt veel meer aan dan het sturen op processen en het bemiddelen bij onderlinge meningsverschillen tussen gemeenten. Dit kan de onafhankelijke positie van de provincie in gevaar brengen en de vrijheid van gemeenten bij de besluitvorming inperken. De actoren verwachten maatwerk van de provincie waarbij ze vooral veel vrijheid en steun verwachten en weinig inhoudelijke kaders. De provincie heeft echter een bovenregionale functie en zal daarbij keuzes moeten maken die niet in ieders directe belang is. Voor deze opvatting bestaat ook steun, alleen wel in mindere mate.



## 5. Een passende provinciale aanpak

*In hoofdstuk vier zijn de resultaten van de interviews en de documentenanalyse aan bod gekomen. De uitkomsten zullen hier verder worden geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model en de opzet van de provinciale aanpak. Allereerst zullen de kansen en bedreigingen voor sturing worden besproken, zodat duidelijk wordt waar men bij het kiezen van een 'optimale' sturingsaanpak op moet letten. Daarna zal het spanningsveld tussen verschillende aspecten worden besproken om vervolgens een eerste aanzet te kunnen geven voor de toekomstige provinciale aanpak met betrekking tot de doelstellingen voor wonen. Dit gebeurt op basis van de kansen en bedreigingen uit het netwerk, de sturingsfilosofieën van de belangrijkste beleidsnota's verwerkt en de mogelijkheden het instrumentarium biedt.*

### 5.1 Het beleidsnetwerk

In het conceptueel model (zie figuur 8 in paragraaf 3.1) is aangegeven dat uit bepaalde factoren in een beleidsnetwerk kansen en bedreigingen voor de sturingspraktijk kunnen worden afgeleid. In het model gebeurt dit enerzijds door te kijken naar de kenmerken van het netwerk zelf (pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid) en anderzijds door te kijken naar de percepties die in het netwerk bestaan ten aanzien van de sturende actor en zijn of haar interventies. In dit hoofdstuk wordt tevens gebruik gemaakt van het analysemodel (zie figuur 7 in paragraaf 2.4.4), om de toekomstige provinciale aanpak te kunnen bespreken. In het model zijn drie handelingskaders (vasthouden, loslaten en regie voeren) te onderscheiden waarin verschillende provinciale rollen zijn opgenomen. Aan deze rollen zijn een sturingsstrategie en een instrumentarium verbonden. Het vasthouden van een beleidsthema of doelstelling door de provincie geldt voor onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen en tot het provinciaal belang worden gerekend. Onderwerpen waarvoor andere actoren die primaire verantwoordelijk dragen worden losgelaten, tenzij deze actoren er onderling niet uit komen en het gewenst is dat de provincie als bemiddelaar optreedt. De onderwerpen waarvoor actoren menen een gedeelde verantwoordelijkheid te hebben, zoals bijvoorbeeld de provincie en gemeenten, vallen in de categorie regie voeren. Het gaat hier dan om gedeelde belangen waar de provincie zich wel mee bezig houdt, maar waar zij niet alleen de verantwoordelijkheid voor kan of wil dragen. De manier waarop de provincie haar rol zal invullen is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder die uit het conceptueel model.

#### 5.1.1 Kansen en bedreigingen netwerkkenmerken

De provinciale overheid richt zich bij haar interventiepogingen hoofdzakelijk op het beïnvloeden van het lokale beleid, dat door gemeenten wordt vormgegeven. Om de regionale ruimtelijke beleidsdoelstellingen gerealiseerd te zien zullen de beleidsvoornemens immers moeten worden overgenomen door de partijen die projecten daadwerkelijk ten uitvoer kunnen brengen. De kansen en bedreigingen voor het juist oppikken van sturingssignalen van de provincie bevinden zich dan ook voornamelijk in het speelveld tussen de twee decentrale overheden. In figuur 12 zijn de kansen en bedreigingen die voortkomen uit de netwerkkenmerken in de *huidige* situatie opgenomen en worden bij de uitleg waar nodig aangevuld met gegevens over sturingsmogelijkheden in de toekomstige situatie.

**Figuur 12:** Kansen en bedreigingen netwerkkenmerken

Kansen	Bedreigingen
Gemeenten erg gericht op eigenbelang Interdependenties zijn hoog Kleine schaal en korte lijnen Pluriformiteit in middelen	Mogelijke geslotenheid gemeenten Interdependenties zijn hoog Sterke overlegcultuur Pluriformiteit in belangen

Bron. Eigen bewerking, 2007.

### *Kansen voor sturing*

De eerste kans die wordt genoemd is dat gemeenten erg gericht zijn op het opkomen voor de eigen belangen. Gemeenten willen graag mooie woningbouwprojecten in de eigen gemeente realiseren, waarmee bijvoorbeeld nieuwe inwoners kunnen worden aangetrokken en voorzieningen en de economische dynamiek in stand worden gehouden. Andere gemeenten die hetzelfde doel nastreven, zijn mede door de kleine markt, een directe concurrent. Uit de interviews is naar voren gekomen dat gemeenten zich weliswaar samen kunnen beraden op de beleidsvoornemens van de provincie, maar dat zij, indien er keuzes gemaakt moeten worden, hun eigen koers zullen varen. Het gezamenlijk optreden tegen provinciaal beleid, en daarbij coalities aangaan met andere gemeenten, is daarom niet erg aannemelijk. Het is ieder voor zich, wat betekent dat de provincie geen blokvorming hoeft te verwachten bij het afketsen van sturingssignalen.

Een ander punt dat gezien kan worden als zowel een kans als een bedreiging, is de grote mate van afhankelijkheid tussen de actoren bij het realiseren van hun doelen. De afhankelijkheid is een gevolg van de territoriale gebondenheid van actoren en de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie over de gemeentelijke bestemmingsplannen. Door hun grondgebonden posities zijn de decentrale overheden tot elkaar veroordeeld. Ze zijn niet inwisselbaar voor andere spelers en dat maakt de noodzaak om goede en duurzame relaties te onderhouden aannemelijk. In de huidige situatie zijn gemeenten afhankelijk van de provincie bij het in werking treden van hun bestemmingsplannen. Dit geeft de provincie een goede uitgangpositie bij het waarborgen van ruimtelijke waarden. Aan de andere kant is de provincie juist erg afhankelijk van gemeenten als het gaat om het oppakken van projecten die als een gewenste ontwikkeling worden aangemerkt. Gemeenten kunnen niet worden gedwongen om op een bepaald deel van hun grondgebied huisvesting voor ouderen te realiseren, maar wel om nieuwe bouwprojecten deels binnen het bestaande gebied in te passen. Dit maakt dat afhankelijk van het type doelstelling (beschermend of ontwikkelend) de afhankelijkheid van de provincie een kans of een bedreiging oplevert. Onder de nieuwe wet verandert het ruimtelijke instrumentarium van de provincie, waardoor de onderlinge afhankelijkheden kunnen veranderen. In het onderstaande kader wordt het verdwijnen van de goedkeuringsbevoegdheid behandeld en wordt uitgelegd welke nieuwe mogelijkheden de provincie krijgt aangereikt.

In de Wro krijgt de provincie normstellende bevoegdheden die voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan kunnen worden opgelegd. De toets *achteraf* wordt zodoende vervangen door de toets *vooraf*, waardoor gemeenten in een eerder stadium weten binnen welke beleidskaders zij hun eigen afwegingen kunnen maken. Met de normstellende bevoegdheden vervalt de noodzaak van de goedkeuring van het bestemmingsplan en daarom is deze komen te vervallen in de nieuwe wet. De provincie krijgt met de normstellende bevoegdheden de mogelijkheid om haar regionale regiefunctie te versterken en haar verantwoordelijkheden op te pakken. De nieuwe toetsingsmomenten vinden plaats voorafgaand aan het opstellen van een bestemmingsplan door randvoorwaarden of kwaliteitseisen op te stellen (gebaseerd op bijvoorbeeld een verordening of de structuurvisie) en deze in te brengen tijdens het vooroverleg over de beleidsvoornemens van een gemeenten. In deze fase bepaalt de provincie of het nodig is om, ten aanzien van bepaalde delen van het voorgenomen bestemmingsplan, juridische stappen te ondernemen. Tijdens het vervolg van de bestemmingsplanprocedure hebben provincie en Rijk de bevoegdheid om te beoordelen of het door B&W vastgestelde conceptplan niet in strijd is met provinciale respectievelijk nationale belangen. Indien de hogere overheden van mening zijn dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met hun belangen kunnen zij gebruik maken van hun bevoegdheden om een concrete aanwijzing te geven of om zelf een bestemmingsplan vast te stellen. Het is echter in de geest van de wet om eerst nader bestuurlijk overleg te plegen, alvorens juridisch te interveniëren. Er geldt daarom een overlegverplichting in deze fase van de planvorming. Dit betekent dat het vooroverleg over een ontwerpbestemmingsplan geen vrijblijvend karakter heeft. De provincie heeft immers de mogelijkheid om in te grijpen om haar belangen te beschermen. De beperking die de provincie hierbij wordt opgelegd is dat er alleen getoetst mag worden op zaken die het provinciale belang raken. Een gemeente die nalatig is bij het vertalen van provinciale of nationale belangen of omzetting van de

regels niet correct uitvoert, loopt de kans om juridisch gecorrigeerd te worden door de provincie of het Rijk.

Bron. Ministerie van VROM, 2006d.

Met het wegvallen van de goedkeuringsbevoegdheid komt de provincie geenszins met lege handen te staan, maar het oppakken van de nieuwe regierol vereist wel een krachtigere bestuurlijke houding ten aanzien van het beschermen van de eigen belangen. De wet stelt dat de provincie een duidelijke lijn moet trekken over wat wel en niet toelaatbaar is en deze beleidslijn voorvarend moeten worden uitgedragen. De afhankelijkheden bij het beschermen van provinciale ruimtelijke kwaliteiten nemen theoretisch gezien dan ook niet af, maar kunnen door een toegeeflijke houding, waarbij imperatief sturen wordt gemeden, wel toenemen. De afhankelijkheden van gemeenten veranderen nauwelijks, maar dit hangt wel samen met de bestuurlijke stijl die de provincie zal kiezen.

De derde kans die in het schema wordt genoemd is de kleine schaal en de korte lijnen die de actoren met elkaar verbinden. Doordat de Zeeuwse schaal klein is en mensen elkaar geregeld treffen, hebben de contacten in het netwerk een redelijk informeel karakter. Er zijn weinig barrières als het gaat om het inwinnen van informatie bij elkaar. Ook de relaties die niet direct functioneel van aard zijn, zoals tussen woningcorporaties en de provincie, worden zonder problemen opgepakt. De vele contacten in het netwerk dragen bij aan de informatievoorziening en stellen de provincie in staat om lokale opgaven goed te kunnen inschatten. Gemeenten waren dan ook tevreden over de mate waarin de provincie tegemoet komt en zicht heeft op hun individuele problemen. Meer informatie over de lokale actoren en opgaven biedt mogelijkheden voor *fine tuning*, wat door gemeenten als positief wordt beoordeeld. Het leveren van maatwerk is een veel gehoorde wens als het gaat om de ideale provinciale aanpak.

De pluriformiteit in middelen die er tussen de actoren in het netwerk bestaan, biedt kansen voor de provinciale sturingsmogelijkheden. De provincie Zeeland wordt getypeerd als een organisatie met veel financiële armslag. Gemeenten aan de andere kant komen vaak juist geld en andere economische middelen, zoals expertise of menskracht, te kort. De provincie heeft hiermee de mogelijkheid om gemeenten middels het ter beschikking stellen van deze economische hulpmiddelen te bewegen zich coöperatief te gedragen en (bestuurlijke) steun aan het provinciale doelen te geven. Gemeentelijke respondenten hebben aangegeven dat provinciale stimuleringsmaatregelen eigenlijk altijd welkom zijn.

#### *Bedreigingen voor sturing*

Een bedreiging voor de sturingsmogelijkheden van de provincie is de geslotenheid die gemeenten kunnen hebben ten aanzien van sturingsignalen. De bestuurscultuur in Zeeland is niet dwingend en men probeert met overleg en stimulerende maatregelen samen tot adequate oplossingen te komen. De provincie is geen organisatie die gemeenten haar wil op wil leggen, omdat de onderlinge verhoudingen en de werkbare sfeer erg belangrijk worden gevonden. Gemeenten worden daarmee behoorlijk vrij gelaten en kunnen volgens de meerderheid van de respondenten sturingsignalen van de provincie dan ook eenvoudig naast zich neerleggen als zij dit zouden willen. Indien de provincie niet de bereidheid heeft om ook bij toekomstige geschilpunten met gemeenten door te pakken, kan een gesloten houding van gemeenten problemen opleveren. De verwachting is dat er in de toekomstige situatie, ondanks de uitbreiding van het juridische instrumentarium, weinig zich weinig veranderingen in de provinciale inzet van sturingsinstrumenten zullen voordoen.

De vele contacten tussen actoren en de coöperatieve manier van sturen en werken heeft naast voordelen ook enkele nadelen. Gemeenten zijn gewend geraakt aan de gematigde houding van de provincie en menen zich met allerlei zaken te kunnen bemoeien. Ze hebben een duidelijk beeld van waar de provincie zich wel en niet mee mag bemoeien, welke instrumenten daar het beste voor kunnen worden aangewend en ze willen graag meepraten over het hoe en wat van het provinciale beleid. Dit komt hoofdzakelijk omdat provinciaal ruimtelijk beleid zich op hun grondgebied zal

ontplooiën. Generaliserend gesteld is de ideale provincie volgens de respondenten er één die geld (direct) doorsluisst naar de gemeenten om projecten mee te ondersteunen, menskracht en expertise ter beschikking stelt om de uitvoering te bespoedigen en zich verder zo min mogelijk bezighoudt met de beleidsvoornemens van gemeenten. In een aantal gevallen komt de provinciale regionale coördinerende positie wel van pas, namelijk als gemeenten te veel in elkaars vaarwater komen, algemene belangen in het geding zijn en gemeenten een bestuurlijke bliksemafleider kunnen gebruiken. De gematigde houding van de provincie heeft tot gevolg dat gemeenten menen inspraak te hebben op allerhande provinciale aangelegenheden. Dit kan leiden tot problemen als de provincie in de nieuwe situatie de teugels op bepaalde beleidsaspecten strakker zal willen aanhalen. In bepaalde gevallen zal dat nodig zijn, omdat de goedkeuringsbevoegdheid van GS wegvalt en men ongewenste ontwikkelingen toch buiten de deur wil houden. In de gevallen dat de respondenten wel een interventie van de provincie wenselijk achten, verwachten ze een heldere koers waarbij zij de provinciale belangen serieus oppakt.

Een laatste bedreiging voor sturing zijn de verschillen in gemeentelijke belangen. De Zeeuwse gemeenten hebben met wisselende opgaven en problemen te maken (draagvlak voorzieningen, economische dynamiek, terugloop bevolkingsaantal enz), waardoor hun referentiekaders onderling afwijken. Om een misfit tussen de provinciale doelstellingen en de opgaven van gemeenten te verkleinen kan de provincie maatwerk toepassen. Het leveren van maatwerk kent echter haar beperkingen, ten aanzien van bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel, waardoor het bereik van de meer algemene interventie haar beperkingen kent. De manier waarop de provincie met de bundelingspercentages en de percentages voor zorgvuldig ruimtegebruik omgaat in de huidige situatie, lijkt overigens wel goed aan te sluiten bij de verwachtingen van gemeenten. De regionale afspraken en accenten kunnen rekenen op waardering.

### 5.1.2 Kansen en bedreigingen netwerkpercepties

Behalve kenmerken van het beleidsnetwerk zelf, spelen ook de percepties van actoren ten opzichte van elkaar en de beleidsdoelstellingen een rol als het gaat om sturingsmogelijkheden (zie paragraaf 3.1). In figuur 13 zijn de kansen en bedreigingen van de netwerkpercepties weergegeven en zullen daarna worden toegelicht. De percepties zijn gericht op aspecten in de huidige situatie (draagvlak en vertrouwen) en op de provinciale aanpak in de toekomstige situatie (rollen, instrumenten).

**Figuur 13:** Kansen en bedreigingen netwerkpercepties

Kansen	Bedreigingen
Draagvlak voor doelstellingen	Doelstellingen zijn deelbelangen
Vertrouwen in individuele contactpersonen	Wantrouwige houding gemeenten/provincie
Rationele basis voor vertrouwen	Weerstand tegen imperatieve sturing
Meerwaarde bovenregionale rol	Meerwaarde provincie vooral in de uitvoering
Provincie is een beschermer van waarden	

Bron. Eigen bewerking, 2007.

#### *Kansen voor sturing*

Uit de interviews en de Antwoordnota voor het concept omgevingsplan, is naar voren gekomen dat de woondoelstellingen van de provincie kunnen rekenen op draagvlak. Er bestaat geen actieve weerstand tegen de doelstellingen en ze sluiten (mede door de regionale afspraken en accenten) goeddeels aan bij de referentiekaders van de gemeenten. De doelstellingen die gericht zijn op het stimuleren van concrete ontwikkelingen (onder andere beschermen zwakke groepen, migratie en woningtekort) krijgen steun, omdat deze opgaven voortkomen uit de lokale problemen. Mits de provincie een ondersteunende rol speelt, mag ze het opnemen als een provinciaal belang. De ruimtelijke doelstellingen hebben met name voor de stedelijke gemeenten een positieve uitwerking. Van het geheel dat gebouwd mag worden, krijgen zij het grootste deel. De kleinere gemeenten hebben minder beleidsruimte om te bouwen, wat wel eens als hinderlijk wordt ervaren. Er is echter

wel begrip voor de doelstellingen, omdat er nu eenmaal niet onbeperkt kan worden uitgebreid. Het regionale belang hoort ook vertegenwoordigd te zijn en daar draagt de provincie zorg voor.

In het netwerk bestaat vertrouwen in de individuele contactpersonen die men treft tijdens overleggen. Over het algemeen genomen is men tevreden over de competenties van de personen, maar meer waardering is er nog voor de manier men elkaar tegemoet treedt. Er wordt geluisterd en gezocht naar oplossingen. De wil om er samen uit te komen draagt bij aan het vertrouwen in elkaar en bestendigd de onderlinge gedragspatronen. De goede contacten tussen de ambtenaren onderling kunnen van pas komen in de nieuwe situatie waarin veel zaken nog onzeker zijn. Gezamenlijk kan geprobeerd worden om een nieuwe samenwerkingvorm te vinden die voor allen acceptabel is, zonder dat overleggen gelijk op slot springen. Een andere kans voor sturing is dat het vertrouwen van gemeenten in de provincie veelal een rationele basis kent. Samenwerkingsverbanden aangaan met de provincie heeft voor gemeenten vaak financiële voordelen en daardoor is men eerder geneigd de provincie als partner te accepteren. Stimulerende middelen spreken gemeenten bijzonder aan en dit biedt goede mogelijkheden voor de provincie om haar beleid middels economische instrumenten door te laten werken.

Hoewel gemeenten de voorkeur geven aan veel beleidsruimte en weinig provinciale bemoeienissen, erkennen ze toch de taakstellingen waarvoor de provincie zich geplaatst ziet. De provincie levert een meerwaarde op het bovenregionale niveau (afstemming en coördinatie van woningbouwopgaven) en zou zich zelfs meer mogen profileren als het aankomt op het aantrekken van nieuwe inwoners. Het is belangrijk dat de respondenten de provincie zien als een actor die een specifieke meerwaarde levert in het netwerk. Dit versterkt de positie van de provincie, maar het is wel belangrijk om deze meerwaarde te blijven leveren in de nieuwe situatie. Het invulling geven aan een duidelijk provinciaal profiel zal eenvoudiger gaan als gemeenten de rolopvattingen ondersteunen. Met name de rol van beschermer van ruimtelijke waarden wordt toegekend aan de provinciale overheid.

#### *Bedreigingen voor sturing*

Een bedreiging voor sturing is de opvatting dat de woondoelstellingen uit het omgevingplan eigenlijk allemaal deelbelangen zijn. Dit betekent dat gemeenten zichzelf een actieve rol toedichten bij het invullen en uitvoeren van de provinciale beleidsvoornemens. Met de ruimtelijke doelstellingen waarbij de provincie als beschermer van waarden optreedt is dit geen goed uitgangspunt. De individuele belangen van de gemeenten komen niet overeen met de algemene belangen zoals de provincie deze heeft vastgesteld. Zonder interventies van de provincies denken de respondenten dan ook dat er weinig van terecht zal komen van bundeling en inbreiding. In ieder geval niet op de korte termijn. Doelen die een beschermend karakter hebben en van bovenlokaal belang zijn, horen tot de verantwoordelijkheid van het daarvoor aangewezen orgaan. Het deels uit handen geven van beleid uit angst voor het verstoren van relaties, kan de realisatie van de doelstellingen in gevaar brengen.

Een bedreiging voor toekomstige samenwerkingsverbanden is de aloude 'wij versus zij' houding die in delen van de provinciale en gemeentelijke organisaties nog steeds bestaat (zie paragraaf 4.3.2). Deze opvattingen over en weer kunnen leiden tot moeizame verhoudingen als onder de nieuwe wet de invulling van de provinciale taken zal veranderen. Om te zorgen dat ruimtelijke waarden geborgd zijn kan het zijn dat de provincie kiest voor het opstellen van een verordening. Dit zal de 'wij versus zij' denkers bevestigen in hun opvattingen dat 'Middelburg' de zaken weer komt regelen. Dat is geen positieve ontwikkeling te noemen, zeker niet omdat gemeenten al een weerstand hebben tegen imperatieve sturing. De flexibiliteit van imperatieve instrumenten ten aanzien van de wisselende gemeentelijke opgaven en praktijkomstandigheden, wordt laag ingeschat. Gemeenten zien het liefst veel beleidsruimte, al kan duidelijkheid ook zo zijn voordelen hebben. De negatieve houding van de gemeenten ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten kan de interventies met deze instrumenten nadelig beïnvloeden en zelfs de verhoudingen laten bekoelen.

De meerwaarde van de provincie wordt vooral onderkend in de uitvoeringsfase, omdat zij hier economisch stimulerend optreedt. Volgens de respondenten ligt de meerwaarde van de provincie niet in een toename van de kwaliteit van de woningbouwopgaven. Het beschermen van waarden is ten opzichte van het uitvoeren van projecten minder populair, maar behoort wel tot het provinciale takenpakket. De respondenten staan hier dan ook wat ambivalent tegenover. Enerzijds erkenning van en begrip voor de provinciale taakstelling (het kan immers van pas komen: afremmen enthousiaste wethouders of opknappen van bestuurlijk gevoelige kwesties) en anderzijds zo min mogelijk interventies en bemoeienissen tenzij het het werk van gemeenten en uitvoerders eenvoudiger maakt. De meerwaarde van de provincie buiten de uitvoeringsfase zal dan ook nog moeten worden bewezen, om tevens steun te kunnen verkrijgen.

## 5.2 Spanningsvelden onderzoek

In deze paragraaf worden een drietal spanningsvelden uit het onderzoek nader toegelicht, zodat duidelijk wordt hoe de Wro zich verhoudt tot de huidige provinciale aanpak en de percepties van de ruimtelijke partners. Als eerste komen echter de percepties van de ruimtelijke partners ten aanzien van de huidige provinciale aanpak aan bod.

### *Huidige aanpak versus percepties ruimtelijke partners*

De huidige provinciale aanpak is behandeld in paragraaf 4.1.5. Hieruit kwam naar voren dat de provincie hoofdzakelijk faciliterend en stimulerend optreedt, wat overeenkomt met het handelingskader van regie voeren. De provincie stelt zich coöperatief op, denkt mee met actoren, heeft oog voor de verschillende gemeentelijke opgaven en laat gemeenten in relatieve vrijheid hun woningbouwprogramma's vaststellen. De sturingsstrategie van de provincie is gericht op het sturen met zachte hand (met uitzondering van de onvermijdelijk goedkeuringsbevoegdheid) en kiest hierbij voor de weg van overleg, afstemming en onderhandeling. Hoewel de insteek nog vooral is om inhoudelijke doelen te realiseren, heeft de provincie in het omgevingsplan aangegeven ook de weg van procesplanning te willen bewandelen. Het instrumentarium dat de provincie aanwendt bij het realiseren van haar doelen is hoofdzakelijk communicatief en economisch van aard. Zo gebruikt zij overleg en onderhandeling, stimuleringsgelden en, bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen, de juridische goedkeuringsbevoegdheid. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de huidige provinciale aanpak tevreden reacties oproept bij de respondenten. Respondenten hebben hun waardering voor de provinciale medewerkers, de regionale beleidsaccenten, de onderlinge omgangsvormen en de coördinerende regionale functie van de provincie uitgesproken. Wensen bestaan er nog ten aanzien van de uitvoerende kant van het beleid, waarbij men voornamelijk meer financiële en bestuurlijke ondersteuning wenst te zien. Met betrekking tot de rolopvatting van de provincie lopen de meningen wat uiteen. Enerzijds zeggen respondenten graag zoveel mogelijk beleidsvrijheid te willen hebben en anderzijds wordt provinciaal optreden gezien als van belang voor het beschermen van de ruimtelijke kwaliteiten. Dit betekent dat juridisch ingrijpen bij voorkeur moet worden gemeden, maar dat er wel begrip voor is als het de provinciale belangen kan borgen.

### *Sturingsfilosofie Wro versus perceptie ruimtelijke partners*

De sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en de Wro (zie paragraaf 4.1.1) bepleit dat de realisatie van ruimtelijke projecten sterk moet worden verbeterd en dat de inhoud van ruimtelijke plannen moet aansluiten op de feitelijke praktijksituatie. Deze visie van het Rijk heeft er onder andere toe geleid dat in de Wro nieuwe uitvoeringsinstrumenten zijn opgenomen, er minder regels gelden ten aanzien van het vormgeven van ruimtelijke plannen en dat elk bestuursniveau in staat is om haar eigen belangen te beschermen en doelen te realiseren. Het oppakken van ruimtelijke opgaven brengt een verantwoordelijkheid mee voor het betreffende bestuursorgaan. Wie verantwoordelijk is voor welke opgaven en welk beleid doorwerkt naar andere bestuursorganen, wordt in samenspraak met andere overheden vastgesteld. Dit betekent niet dat er volledige consensus over de beleidsvoornemens hoeft te bestaan, maar wel dat er onderling (in een zo vroeg mogelijk stadium) over is gesproken. De provinciale toets *achteraf* wordt bijvoorbeeld vervangen door normstelling *vooraf*. Het stelsel zou

hierdoor daadkrachtiger en besluitvaardiger kunnen functioneren. De respondenten steunen de gedachte dat de uitvoering van ruimtelijke projecten moet worden verbeterd en zien hierbij vooral een ondersteunende rol weggelegd voor de provinciale overheid. De komst van uitvoerende en normstellende provinciale instrumenten (inpassingsplan of projectbesluit en respectievelijk verordening of proactieve aanwijzing) ligt bij gemeentelijke respondenten gevoelig. Normstelling vooraf kan in bepaalde gevallen handig en nuttig zijn, bijvoorbeeld bij het borgen van ruimtelijke kwaliteiten, maar de inzet van beleidsuitvoerende instrumenten zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot verstoorde verhoudingen. Het past niet in de bestuurscultuur van Zeeland dat de provincie gemeenten op die manier overruled. De inzet van normstellende instrumenten dient volgens de gemeentelijke respondenten zo veel mogelijk in overleg te worden bepaald en men hoopt op flexibiliteit met betrekking tot wisselende praktijkomstandigheden, maar ook op duidelijkheid in de provinciale kaders. Juridische instrumenten staan echter niet bekend om hun flexibele toepassing, waardoor de wensen van de gemeentelijke respondenten hier conflicteren. De omgang met de begrippen nationale, provinciale of gemeentelijk belangen is nog niet zo ingeburgerd dat de respondenten een helder idee hebben wat deze precies inhouden. De gedachtevorming op dit punt is daarom niet volledig. De doelstellingen van de provincie worden gedragen en in meer of mindere mate gezien als provinciale belangen. De voorkeur gaat echter uit naar de term gedeelde belangen, zodat gemeenten zich eveneens met het onderwerp kunnen bezighouden en erover kunnen meebeslissen. De ruimtelijke belangen worden het vaakst aangewezen als provinciale belangen, het zorgdragen voor kwetsbare groepen is meer een gemeentelijk belang in samenhang met die van woningcorporaties en het bevorderen van woonmigratie en woonproductie wordt het vaakst gezien als een gedeeld belangen.

#### *Sturingsfilosofie Wro versus huidige provinciale aanpak*

Door de recente vaststelling van het Omgevingsplan Zeeland hebben de provinciale beleidsmakers rekening kunnen houden met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. De huidige doelstellingen en provinciale aanpak wijken mede hierdoor niet sterk af van nieuwe manier van sturen in de ruimtelijke ordening die het Rijk voorstaat (ontwikkelingsgericht, sturen op hoofdlijnen, nadruk op afstemming en samenwerken). Waar men geen rekening mee heeft kunnen houden is de precieze invulling van het Wro instrumentarium (zie paragraaf 2.4.4). Voor het wegvallen van de goedkeuringsbevoegdheid van GS is dan ook nog geen nieuwe sturingsaanpak vastgesteld en daarom gaat de aandacht en controversie met name uit naar dit punt. Hoe gaat en wil de provincie in de toekomst haar ruimtelijke belangen borgen? De Wro geeft aan dat beleidsvoornemens proactief kenbaar gemaakt moeten worden en dat correctieve instrumenten bij voorkeur moeten worden gemeden. Om dit kracht bij te zetten geldt er een rechterlijke toets die moet bepalen of de inzet van een provinciaal correctief instrument gerechtvaardigd is of dat het de belangenafweging van gemeenten schaadt (Ministerie van VROM, 2006d). De provincie moet handelen volgens de eigen provinciale belangen en dit kunnen verdedigen bij de rechter. Proactief aangeven wat juridisch doorwerkt naar gemeenten is dus van wezenlijk belang voor de rechtmatigheid van het provinciale optreden. Respondenten hebben eveneens aangegeven de voorkeur te geven aan proactief handelen in plaats van aan correctief optreden. Hoewel men graag de beleidsvrijheid en flexibiliteit zo groot mogelijk wil houden is er ook begrip voor de provinciale taakstellingen en belangen. Duidelijkheid in beleidskaders is tevens belangrijk voor een goede verticale afstemming. Gemixte gevoelens dus op dit punt. Vanuit de netwerkkenmerken kan nog worden opgemerkt dat de afhankelijkheden tussen gemeenten en provincie groot zijn, waardoor het bereiken van provinciale doelen bij een verschil van mening, zonder de inzet van imperatieve instrumenten, in gevaar kan komen. Gemeenten kunnen zich immers gesloten opstellen, waardoor correctief handelen wellicht noodzakelijk wordt, maar niet gerechtvaardigd is. De filosofie die ten grondslag ligt aan het nieuwe ruimtelijke stelsel is daarom leidend bij de afweging met betrekking tot de toekomstige provinciale aanpak. Ten aanzien van de doelstellingen die gewenste ontwikkelingen willen realiseren zal er vrijwel niets veranderd hoeven worden, omdat de tevredenheid groot is en de beschikbare instrumenten niet wijzigen. Enkele respondenten hebben aangegeven graag een voortvarende provinciale aanpak van de demografische problematiek in Zeeland te willen zien en meer (financiële) ondersteuning in de uitvoering.

### 5.3 Invulling provinciale aanpak

Om een passende provinciale aanpak in de toekomstige situatie te kunnen bepalen, die aansluit bij zowel de kansen als bedreigingen zoals genoemd in de paragrafen 5.1.1 en 5.1.2., de percepties van de respondenten uit het onderzoek uit paragraaf 5.2 en de sturingsfilosofieën uit paragraaf 4.1.1, wordt hieronder schematisch aangegeven welke aspecten zijn meegenomen in de afweging.

In figuur 14 is een overzicht gegeven van de onderzoeksresultaten ten aanzien van de ongewenste ontwikkelingen. Bij het sturen op ongewenste ontwikkelingen hebben de bedreigingen voor sturing zwaarder gewogen dan de kansen, omdat het borgen van provinciale belangen die voortkomen uit een (opgelegde) verantwoordelijkheid een belangrijk thema is in de sturingsfilosofie van de Wro.

**Figuur 14:** Overzichtstabel onderzoeksresultaten ongewenste ontwikkelingen

<b>Ongewenste ontwikkelingen</b> (Beschermen ruimtelijke waarden) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Bundeling van wonen</i></li> <li>▪ <i>Zorgvuldig ruimtegebruik</i></li> </ul>	
<i>Sturingsfilosofie Nota Ruimte/Wro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doelstellingen vallen onder de provinciale verantwoordelijkheid (Nota Ruimte)</li> <li>▪ Ten uitvoer brengen van belangen waarvoor men de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen is essentieel</li> <li>▪ Proactief handelen draagt bij aan een daadkrachtig en besluitvaardig stelsel</li> </ul>
<i>Kansen en bedreigingen voor sturing</i>	<p><i>Kansen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meerwaarde provinciale coördinerende rol</li> <li>▪ Provincie als beschermer van waarden</li> </ul> <p><i>Bedreigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mogelijke geslotenheid gemeenten</li> <li>▪ Interdependenties zijn hoog</li> <li>▪ Doelstellingen zijn deelbelangen</li> </ul>
<i>Percepties van ruimtelijke partners</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Respondenten zien graag flexibiliteit ten aanzien van doelstellingen en sturingsinstrumenten, maar er is ook behoefte aan duidelijke beleidskaders</li> <li>▪ Proactief handelen krijgt de voorkeur boven correctief handelen</li> <li>▪ Imperatief sturen kan nodig en nuttig zijn en daarvoor kan men ook begrip opbrengen. Aan de andere kant zien gemeenten de beleidsvrijheid het liefst zo groot mogelijk</li> </ul>

Bron. Eigen bewerking, 2007.

In figuur 15 is een overzicht gegeven van de onderzoeksresultaten ten aanzien van de gewenste ontwikkelingen. Bij het sturen op gewenste ontwikkelingen, die voortkomen uit gedeelde belangen en verantwoordelijkheden, hebben de kansen voor sturing zwaarder gewogen dan de belangen, omdat de uitvoering en realisatie van deze opgaven in onderlinge samenwerking van belang wordt geacht in de sturingsfilosofie van de Wro.



**Figuur 15:** Overzichtstabel onderzoeksresultaten gewenste ontwikkelingen

<b>Gewenste ontwikkelingen (stimuleren)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Terugdringen woningtekort</i></li> <li>▪ <i>Zorgdragen kwetsbare groepen</i></li> <li>▪ <i>Bevorderen migratie</i></li> </ul>	
<i>Sturingsfilosofie Nota Ruimte/Wro</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deregulering en decentralisatie</li> <li>▪ Samenwerking bij het realiseren en afstemmen van belangen waarvoor verantwoordelijkheden zijn verdeeld</li> <li>▪ Ten uitvoer brengen van belangen waarvoor men verantwoordelijkheid op zich heeft genomen is essentieel</li> </ul>
<i>Kansen en bedreigingen voor sturing</i>	<p><i>Kansen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kleine schaal en korte lijnen</li> <li>▪ Pluriformiteit in middelen</li> <li>▪ Draagvlak voor doelstellingen</li> <li>▪ Rationele basis vertrouwen</li> </ul> <p><i>Bedreigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wantrouwige houding provincie naar gemeenten vanwege capaciteiten</li> </ul>
<i>Percepties van ruimtelijke partners</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tevredenheid met huidige provinciale aanpak</li> <li>▪ Meer uitvoeringsgerichte ondersteuning vanuit de provinciale overheid</li> </ul>

Bron. Eigen bewerking, 2007.

De resultaten uit de bovenstaande schema's zijn verwerkt in een schets van een mogelijke provinciale aanpak in de toekomstige situatie.

#### *Provinciale aanpak ongewenste ontwikkelingen*

De doelstellingen die zijn gericht op het beschermen van ruimtelijke kwaliteiten worden aangemerkt als provinciale belangen en vallen daarom in het handelingskader *vasthouden*. Het zijn opgaven die door het Rijk zijn toegewezen aan de verantwoordelijkheid van de provincie en ze hebben een gemeentegrensoverstijgend karakter. Door deze doelstellingen te benoemen als provinciale belangen en op te nemen in de structuurvisie, geeft de provincie aan welke gedraglijnen andere partijen van haar kunnen verwachten. De structuurvisie is weliswaar alleen zelfbindend, maar kan door uitvoerende actoren wel als leidraad worden gebruikt bij het invullen van hun eigen beleidskaders. Om de bestuurlijke medewerking van andere actoren te vergroten en tegemoet te komen aan de wederzijdse wens tot afstemming zullen zij tijdens het totstandkomingsproces van de structuurvisie worden betrokken. Zo is de verticale coördinatie gewaarborgd en is er sprake van een coöperatieve provinciale houding. Er wordt ruimte geboden voor de lokale opgaven van gemeenten. Als beschermer van waarden die tot het provinciaal belang worden gerekend, heeft de provincie echter een verantwoordelijkheid op zich genomen die zij ook zal moeten waarmaken. Dit is een kernpunt van de Wro. De provinciale normstellingen zullen daarom moeten worden overgenomen door gemeenten om ze te kunnen realiseren en daarbij past een rol die dit ook kan afdwingen. Als *beslisser* handelt de provincie overeenkomstig haar eigen verantwoordelijkheden en houdt zij toezicht op de naleving van de door haar vastgestelde beleidskaders. De sturingsstrategie van een beslisser is gericht op het realiseren van inhoudelijk. Toch is deze rol hier minder absoluut dan in het analysemodel staat

aangegeven. In het voortraject van de planvorming is genoeg ruimte om tot afstemming en onderhandeling te komen. Voordat de provincie overgaat tot het opstellen van normatieve kaders, wordt eveneens met gemeenten overlegd, met de bedoeling aansluiting te vinden bij de referentiekaders van te sturen actoren. De mogelijke geslotenheid van gemeenten kan worden afgebroken door de inzet van of de dreiging die uit gaat van de inzet van juridische instrumenten. Het past in de Zeeuwse bestuurscultuur om eerst het pad van de vrijwillige medewerking en communicatieve instrumenten te kiezen. Dit betekent dat de normen worden opgenomen in de structuurvisie en actief worden overgebracht op de gemeenten zodat zij deze regels kunnen doorvertalen in hun bestemmingsplannen. Overleggen zijn niet vrijblijvend omdat de provincie als beslisser haar instrumenten zal gebruiken. Gemeenten weten dat zij bij het negeren van de provinciale kaders een risico lopen om later te worden teruggefloten. Een manier om de provinciale normen vooraf duidelijk te maken aan gemeenten is het opstellen van een verordening. Dit ligt echter gevoelig in het netwerk en bovendien lijken de doelstellingen zich niet goed te lenen om in algemene juridische regels vast te leggen. De juridische normen in een verordening moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn en vergen een grote mate van concreetheid in de formulering. De wisselende percentages die voornamelijk de verhoudingen in de provincie trachten te borgen, zijn niet scherp genoeg om bijvoorbeeld bouwaanvragen aan te toetsen. De verordening is daarom geen reële optie. Een tweede manier om de ruimtelijke kwaliteiten te borgen is door een proactieve aanwijzing te geven. De aanwijzing heeft betrekking op een bepaald beleidsaspect waarin de provincie een provinciaal belang ziet. De bundelingspercentages kunnen hierin worden opgenomen en daarna door gemeenten zelf worden doorvertaald in de eigen plannen. Deze doorvertaling kan vooraf getoetst worden door de provincie aan de hand van de planningslijsten. Middels de planningslijsten ontstaat een concreter beeld van de opgaven per gemeente en na een informele goedkeuring door de provincie kunnen gemeenten hier verder mee aan de slag. Pas als een gemeente de normen niet goed heeft overgenomen, is het inzetten van een zienswijze of zelf een reactieve aanwijzing aan de orde. De rol van corrector volgt dan de rol van beslisser indien provinciale belangen in de knel komen. Als beslisser neemt de provincie haar taken en verantwoordelijkheden serieus en doorbreekt zij de mogelijkheden voor geslotenheid van gemeenten. Door vooraf duidelijk te maken welke koers de provincie bij deze doelstellingen zal varen, weten gemeenten welke gedraglijn zij kunnen verwachten. De insteek is om via overleg te komen tot maatoplossingen per gemeenten en hen vervolgens de kans te bieden dit zelf zo goed mogelijk door te vertalen in de bestemmingsplannen. Door middel van de planningslijsten worden de woonopgaven concreter gemaakt, wat ook naar andere partijen toe kan worden gecommuniceerd.

**Figuur 16:** Provinciale aanpak ongewenste ontwikkelingen

Handelingskader	Rollen	Sturingsstrategie	Wro- instrumenten
Vasthouden	<i>Beslisser</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> - Coöperatieve sturing (Fine tuning) (Meerzijdige sturing)  - Command and control	<u>Communicatief</u> - (voor)overleg - onderhandeling - planningslijst/monitor  <u>Juridisch</u> - structuurvisie - proactieve aanwijzing
	<i>Corrector</i>	- Command and control	<u>Communicatief</u> - overleg/ onderhandeling  <u>Juridisch</u> - zienswijze - reactieve aanwijzing

Bron. Eigen bewerking, 2007.

*Provinciale aanpak gewenste ontwikkelingen*

In de huidige situatie is de provincie voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen sterk afhankelijk zijn van de medewerking van gemeenten. Medewerking wordt verkregen door overleg, het maken van onderlinge afspraken en door gebruik te maken van economische middelen. Deze aanpak sluit goed aan bij de bestuurscultuur in Zeeland en de tevredenheid over deze aanpak is dan ook groot. Met de nieuwe Wro krijgt de provincie instrumenten aangereikt om zelf actiever op te treden in de uitvoeringsfase van beleid. Deze instrumenten vereisen echter dat de provincie voor een aanpak kiest die het planologische regime van gemeenten overruled. Dit betekent dat de provincie tegen de wil van gemeenten in, een deel van het bestemmingsplan zal gaan invullen. Dit is een haast ondenkbaar scenario in Zeeland, omdat men erg gericht is op samenwerken en relatiemanagement. Beter kan daarom worden ingezet op een voortzetting van de huidige situatie. De doelstellingen worden opgenomen in de structuurvisie en aangemerkt als een provinciaal belang met een lagere prioriteit. Hierbij wordt duidelijk gemaakt dat de provincie kiest voor een stimulerende aanpak en de verantwoordelijk voor de opgaven wil delen. Het delen van de verantwoordelijkheid betekent dat de provincie in samenspraak met de andere verantwoordelijke actoren invulling wil geven aan de opgaven. De nadruk wordt daarmee minder sterk op de vastgestelde inhoudelijke kaders gelegd, maar meer op procesplanning. De gedragslijn van de provincie is daarmee duidelijk gemaakt, evenals het regie voerende handelingskader. Juridische instrumenten zullen niet worden aangewend, omdat dit de horizontale verhoudingen ontwricht. De rollen die aansluiten bij deze aanpak zijn die van facilitator en stimulator, afhankelijk van het gewicht dat de provincie wil toekennen aan specifieke projecten. In eerste aanleg komt de nadruk te liggen op de inzet van communicatieve instrumenten, maar zij zullen voor de effectiviteit van de sturing worden ondersteund met economische middelen. Vooraf worden de doelstellingen via overleg en onderhandeling onder de aandacht van gemeenten gebracht en waarna de kaders gezamenlijk nader worden ingekleurd. In de uitvoeringsfase volgt de inzet van financiële stimulansen, wat gemeenten zal aanzetten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Bij de doelstelling voor het terugdringen van het woningtekort gebeurt dit al en zou ook kunnen worden toegepast op het realiseren van voldoende woningen voor starters, ouderen en studenten. De meerwaarde van de provincie in de uitvoeringsfase zal hiermee worden versterkt. De doelstelling die de migratie naar Zeeland wil vergroten vraagt om een breed opgezette aanpak waar verschillende partijen bij betrokken worden. Wonen, werken en recreëren zijn aspecten die belangrijk worden geacht voor mensen bij het kiezen van een woonplaats. Door als initiator deze opgaven naar zich toe te trekken en in samenspraak met andere partijen integrale en concrete plannen te formuleren op basis van procesplanning, komt realisatie van dit doel een stuk dichterbij.

**Figuur 17:** Provinciale aanpak ongewenste ontwikkelingen

Handelingskader	Rollen	Sturingsstrategie	Wro- instrumenten
Regievoeren	<i>Facilitator</i>	<u>Inhoudelijke aspecten</u> - Coöperatieve sturing  <u>Procesmatige aspecten</u> - Coöperatieve sturing	<u>Communicatief</u> - overleg/onderhandeling - kennisdeling  <u>Economisch</u> - subsidies - provinciale menskracht
	<i>Stimulator</i>	<u>Procesmatige aspecten</u> - Coöperatieve sturing	<u>Communicatief</u> - overleg/ onderhandeling - kennisdeling - opzetten plannen (aanjagen migratie bevordering)

Bron. Eigen bewerking, 2007.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

*In de vorige twee hoofdstukken zijn de praktijkbevindingen uit dit onderzoek aan bod gekomen en is een eerste aanzet gegeven tot het opstellen van een passende provinciale aanpak in de toekomstige situatie waarin de nieuwe Wro van kracht is. In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en worden enkele aanbevelingen gedaan voor de vormgeving van het ruimtelijke instrumentarium bij het realiseren van de doelstellingen met betrekking tot wonen en de woonomgeving. Als afsluiting volgt een korte reflectie op het onderzoek.*

### 6.1 Beantwoording deelvragen

Alvorens de hoofdvraag zal worden beantwoord, komen eerst de deelvragen uit paragraaf 1.4 aan bod. De antwoorden op de deelvragen zijn in dit rapport verwerkt, maar worden hier nogmaals naar voren gehaald. Bij iedere vraag staan de hoofdstukken en paragrafen vermeld waar meer informatie over het onderwerp is terug te vinden.

#### 1. Hoe vindt sturing in netwerken plaats?

In de moderne samenleving zijn de afhankelijkheden van actoren bij het realiseren van hun eigen doelen, als gevolg van processen zoals professionalisering en schaalvergroting, sterk toegenomen. Doelbereiking kan alleen plaatsvinden als gebruik wordt gemaakt van hulpmiddelen die in het bezit zijn van anderen. Om tot uitruil van deze middelen te komen ontstaan relaties en interactiepatronen tussen actoren, welke tezamen netwerken vormen. Beleid komt in de netwerksamenleving niet tot stand in een hiërarchisch model, maar vergt een complex samenspel van verschillende beleidsactoren. Wederzijdse afhankelijkheden leiden tot overleg en onderhandeling en daarmee tot horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen (§2.1.1). Actoren bevinden zich niet langer in de strakke bevelsstructuren van anderen, maar zijn in een meer nevenschikkende positie terecht gekomen. De mogelijkheden om hiërarchisch te sturen zijn hierdoor afgenomen en het realiseren van bepaalde doeleinden vereist een zekere mate van vrijwillige medewerking van te sturen actoren. In de praktijk blijkt sturing vaak uit een mengvorm van imperatieve en volontaire aspecten te bestaan. Voorafgaand aan de inzet van imperatieve instrumenten vindt bijvoorbeeld intensief overleg plaats en bij volontaire sturing kunnen op de achtergrond dwangmiddelen worden aangewend. Bij sturing in netwerken ligt het accent op vrijwillige medewerking van actoren, die daarvoor in een later stadium of een andere beleidsarena kunnen worden gecompenseerd. Voordat actoren echter overgaan tot een coöperatieve houding zal er consensus moeten bestaan over de aard van het probleem, de doelstelling en de instrumenten. Zonder een gemeenschappelijk referentiekader zullen actoren geen medewerking verlenen en zijn de sturingsmogelijkheden beperkt (§2.2.1). Toch is het niet zo dat alle actoren in een netwerk een gelijkwaardige positie hebben. Dat relaties in netwerken zijn gehorizontaliseerd betekent niet dat verticale relaties zijn verdwenen. Sommige actoren beschikken over belangrijke hulpbronnen zoals een formele of democratische autoriteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor een overheid die deze middelen nodig heeft om maatschappelijke problemen in het kader van het algemeen belang op te lossen (§2.1.5). Command and control kent door de netwerkstructuur haar beperkingen maar is niet waardeloos geworden. Het kan ingezet worden om snellere en betere besluiten af te dwingen of besluitvormingsprocessen aan te jagen (§2.2.4). Sturing in netwerken vraagt om maatwerk ten aanzien van de voorliggende problemen. Actoren zullen onder invloed van hun afhankelijkheden elkaar moeten ondersteunen bij het realiseren van hun doelen. Daarvoor is het creëren van een collectief belang en het onderhouden van goede relaties nodig. Actoren weten niet wanneer ze de ander weer zullen treffen en hoe de verhoudingen dan liggen. Wederzijds begrip voor elkaars opgaven en verantwoordelijkheden is hierbij cruciaal. Overleg en onderhandeling leiden tot afstemming en doelvervlochten. Het aangaan van samenwerkingsverbanden levert goede mogelijkheden op voor sturing in netwerken, welke verbeterd kunnen worden door er imperatieve elementen aan toe te voegen.

2. Welke sturingsfilosofie staat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor en wat betekent dit voor de rol van de provincie?

De filosofie achter de Nota Ruimte en de Wro, die de uitvoering van het voorgenomen beleid mogelijk moet maken, wordt gekenmerkt door een verschuiving van ordenen naar ontwikkelen (ontwikkelingsplanologie en uitvoeringsgericht), decentralisatie (decentraal wat kan, centraal wat moet) en deregulering. De bedoeling is om het aantal regels en beleidskaders vanuit het Rijk te beperken zodat decentrale overheden en maatschappelijke organisaties meer ruimte krijgen voor het zoeken naar maatwerkoplossingen die tegemoetkomen aan lokale en regionale opgaven. Door het verminderen van het aantal regels ontstaat er meer ruimte voor dynamiek en ontwikkelingen, waardoor de realisering van ruimtelijke projecten wordt vereenvoudigd. Uitvoering geven aan ontwikkelingen is een belangrijk uitgangspunt van de Wro en dit wordt ondersteund door het nieuwe pakket aan instrumenten dat een daadkrachtiger en besluitvaardiger stelsel voorstaat. Decentralisatie van verantwoordelijkheden is de laatste pilaar van het nieuwe beleid. Het Rijk stelt dat iedere bestuurslaag haar eigen verantwoordelijkheden heeft, die aangemerkt kunnen worden als nationale, provinciale of gemeentelijke belangen. Hoewel het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' ogenschijnlijk de aandacht vestigt op de scheiding tussen de overheidsniveaus, gaat het juist ook hier om afstemming en samenwerking. Iets wat ook nadrukkelijk in de Nota Ruimte wordt aangehaald. Overheden worden geacht in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk te maken welke beleidregels juridisch naar elkaar doorwerken. De sturingsfilosofie van de Wro legt de nadruk op het sturen op hoofdlijnen, waarbij elke bestuurslaag de verantwoordelijkheid neemt voor de belangen op het eigen niveau (§1.1.1, 1.1.2 en 4.1.1). De juridische instrumenten en bevoegdheden die de overheden hierbij worden aangereikt laten zien dat een daadkrachtige houding is gewenst. De boodschap lijkt te zijn: 'Wees selectief in het stellen van regels, maar maak waar wat je oppakt'. Tevens zal er een balans gevonden moeten worden tussen de mate waarin samenwerking is gewenst en sturing is vereist.

Van de provinciale overheden wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan een daadkrachtig en besluitvaardig ruimtelijk ordeningsstelsel. In het huidige stelsel heeft de provincie vooral een beleidsvormende en toezichhoudende rol. Haar instrumentarium sluit aan op de klassieke toelatingsplanologie en heeft een relatief passief karakter. Om de meer ontwikkelingsgerichte rol waar te kunnen maken, krijgt de provincie in de nieuwe wet een instrumentarium weermee zij zelf normstellend en uitvoerend kan optreden. Voor het inzetten van deze instrumenten dient altijd sprake te zijn van een 'provinciaal belang'. Wat precies een provinciaal belang is, wordt via bestuurlijk overleg afgesproken. Afhankelijk van de rol die provincie wenst in te nemen en de instrumenten die zij inzet bij het realiseren van haar doelen, kunnen de verhoudingen met ruimtelijke partners gaan veranderen. Visievorming omtrent deze ontwikkelingen staan nog grotendeels in de kinderschoenen.

Om de meer ontwikkelingsgerichte provincie in kaart te brengen is een analysemodel gemaakt waarin mogelijke provinciale rolopvattingen zijn vormgegeven. De eerste onderverdeling heeft betrekking op de vraag of een beleidsterrein of -thema gerekend kan worden tot het provinciaal belang. Indien een beleidsthema onmiskenbaar valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie, spreken we van *vasthouden*. Thema's die duidelijk niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincie, maar bijvoorbeeld onder dat van gemeenten, zou de provincie moeten *loslaten*. In het geval dat de provincie kiest voor een faciliterende aanpak van een provinciaal relevant beleidsthema, spreken we van *regie voeren* (§2.5.3). In het thema *vasthouden* gaat het om rollen die het beeld van een actieve provinciale overheid neerzetten. De provincie stuurt hoofdzakelijk op inhoudelijke aspecten en maakt gebruik van communicatieve, economische en juridische instrumenten. Als *initiator* neemt ze het voortouw bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en functioneert hierbij zowel als opdrachtgever en uitvoerder. In de rol van *partner* treedt de provincie op als medeontwikkelaar waarbij een coöperatieve houding voorop staat. De laatste rol in dit kader is die van *beslisser*, waarbij de provincie een enigszins bovengeplaatste positie inneemt ten aanzien van gemeenten. Dit omdat zij

het grootste deel van de verantwoordelijkheid draagt en daarom de touwtjes in handen wenst te houden. Het handelingskader loslaten laat het beeld zien van een overheid die afstand neemt van actoren in het netwerk en zich in principe onthoudt van interventies. De sturingsstrategie in hier gericht op coöperatie en het instrumentarium beperkt zich tot overleg en onderhandeling. In voorkomende gevallen dat actoren niet verder komen in het proces, kan de provincie worden benaderd om te bemiddelen. Het laatste handelingskader is regie voeren waarin de provincie zich reactief opstelt. Zij reageert op ontwikkelingen en verzoeken uit het netwerk, maar intervenueert niet op eigen initiatief. De provincie stuurt meer op procesmatige aspecten en niet zozeer vanuit inhoudelijke beleidskaders. Het instrumentarium is hoofdzakelijk communicatief van aard, maar wordt voor de effectiviteit van sturing geflankeerd door economische middelen. In dit handelingskader worden eveneens drie rollen onderscheiden. Als *facilitator* draagt de provincie bij aan de totstandkoming van initiatieven. Deze initiatieven vallen niet direct onder haar verantwoordelijkheid, maar worden wel als gewenst aangemerkt. In de rol van *stimulator* probeert de provincie coachend op te treden en consensusvorming tussen partijen te bevorderen. Als *coördinator* vervult de provincie de rol van procesmanager en begeleidt zij gemeentegrensoverschrijdende besluitvormingsprocessen. Tot slot is er nog de rol van *corrector* die slechts in incidentele gevallen zal worden toegepast. Als provinciale belangen onverwacht in de knel dreigen te komen kan de provincie correctieve instrumenten inzetten. Aan de hand van dit analysemodel kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de toekomstige provinciale aanpak.

3. *Welke provinciale rolopvatting, sturingsstrategie en Wro instrumenten sluiten aan bij het karakter van het beleidsnetwerk ten aanzien van wonen?*

Het Zeeuwse beleidsnetwerk rondom wonen wordt gekenmerkt door duurzame relaties tussen actoren, kleinschaligheid, grote interdependenties, korte en eenvoudig aan te halen communicatielijnen en weinig druk vanuit de provinciale overheid (§4.2.4). De actoren in het netwerk zijn sterk gericht op het realiseren van de eigen doelen, maar hebben een gematigde houding ten opzichte van elkaar en gaan conflicten liever uit de weg. In het netwerk als geheel is er onderling vertrouwen in de individuele contactpersonen en in de institutioneel gegroeide omgangsvormen. Het vertrouwen van gemeenten in de provincie heeft voornamelijk een rationele grondslag, wat betekent dat de verwachte opbrengsten een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. De pluriformiteit in belangen is niet groot, waardoor de referentiekaders van actoren op zich goed op elkaar aansluiten. De woondoelstellingen van de provincie worden dan ook gedragen door de respondenten. Wel lopen de hulpmiddelen die actoren tot hun beschikking hebben uiteen. De provincie heeft bijvoorbeeld veel financiële armslag, terwijl gemeenten aangeven juist behoefte te hebben aan economische hulpmiddelen. De vraagstukken rondom de woningmarkt worden van onderop gevoed met de vraag van woonconsumenten uit de markt en van bovenaf voorzien van beleidskaders van de nationale en provinciale overheden. Deze beleidskaders worden vervolgens ingevuld door de uitvoerende partijen, te weten gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars, die de consumentenvraag omzetten in concrete projecten (§4.2.2). Vanuit de provincie wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de lokale belangen van gemeenten en zij stelt zich terughoudend op bij het sturen op inhoudelijke doelen. Dit omwille van de markt en de wederzijdse afhankelijkheden tussen gemeenten en provincie. De onderlinge afhankelijkheden zijn goeddeels bepalend voor de manier waarop de provincie haar huidige sturingsaanpak vormgeeft. Bij het beschermen van ruimtelijke waarden opereert ze relatief onafhankelijk doormiddel van de goedkeuringsbevoegdheid en bij het realiseren van gewenste ontwikkelingen heeft ze juist veel bestuurlijke steun en medewerking nodig van uitvoerende partijen (§4.2.3). Gemeenten zijn afhankelijk van de provincie bij het goedkeuren van hun bestemmingsplannen en in bepaalde gevallen ook bij de uitvoering van projecten in verband met financiële steun. De korte lijnen, de omvang van het aantal relaties en het vertrouwen in gedragpatronen, leiden tot een goede informatie-uitwisseling tussen de actoren. Van de belangrijkste te sturen actoren in het netwerk, de gemeenten, kan daarom niet worden gesteld dat zij zich gesloten opstellen. Wel zijn de respondenten het erover eens dat door de ruimhartige houding

van de provincie, gemeenten zich zouden kunnen onttrekken aan sturingssignalen bij een verschil van mening.

De sterke overlegcultuur en de interdependente relaties in het netwerk sluiten aan bij een gematigd provinciaal optreden, waarbij de nadruk ligt op een coöperatieve houding en de inzet van communicatieve en economische instrumenten. Dit komt overeen met het handelingskader regie voeren en daarbij worden eigenlijk geen rollen uitgesloten. Met name de inzet van financiële middelen kan een gunstige uitwerking hebben op de realisatie van gewenste ontwikkelingen. Bij het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen, waarbij de provincie tracht als beschermer op te treden, loopt zij het risico dat, zonder de inzet van normatieve instrumenten, haar afhankelijkheden ten opzichte van gemeenten te groot worden. Hoewel de geslotenheid van gemeenten momenteel geen rol lijkt te spelen, is het niet uit te sluiten dat dit in de toekomst een probleem zou kunnen vormen. Bij het kiezen van een nieuwe rol is het aan te bevelen dat de provincie rekening houdt met deze mogelijkheid. Op voorhand moet het handelingskader vasthouden en de inzet van juridische middelen bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen daarom niet worden uitgesloten.

4. *Welke provinciale rolopvatting, sturingsstrategie en Wro instrumenten sluiten aan bij de opvattingen en percepties van de actoren uit het beleidsnetwerk ten aanzien van wonen?*

De rol die respondenten zien weggelegd voor de provincie Zeeland is hoofdzakelijk stimulerend en faciliterend van aard. De provincie voert regie, is betrokken en volgt de ontwikkelingen in het netwerk, maar mengt zich zo min mogelijk in de lokale belangenafweging. Als stimulator en facilitator heeft zij vooral een ondersteunende taak in de uitvoeringsfase van de beleidscyclus. De ontwikkelende rol van initiator wordt afgewezen, omdat de provincie niet zelfstandig zal handelen en zeker niet als uitvoerder. Bij de rol van partner ligt de nadruk niet genoeg op de beleidsuitvoering, maar bij het trekken van grote projecten zou deze rol een optie kunnen zijn. In de context van dit onderzoek is dit echter niet relevant. De doelstellingen ten aanzien van wonen worden in meer of mindere mate aangewezen als provinciale belangen en het loslaten van dit thema is daarom niet nodig. De sturingsstrategie die de voorkeur van de respondenten geniet is gericht op coöperatie, fine tuning en meerzijdige sturing. Hiermee kan zo veel mogelijk worden geprobeerd om maatwerk te leveren ten aanzien van de verschillende lokale opgaven. Procesplanning, waarbij de strakke scheiding tussen planvorming en uitvoering grotendeels wordt losgelaten en men meer werkende weg vanuit een aantal publieke kaders vertrekt, spreekt wel aan, maar is niet per definitie beter. Ruimere kaders betekent meer overleg en niet alle respondenten zijn daar even van gecharmeerd. Met betrekking tot de sturingsinstrumenten gaat de voorkeur sterk uit naar de inzet van communicatieve instrumenten die in de uitvoeringsfase worden geflankeerd door economische instrumenten als subsidies en provinciale menskracht. Deze instrumenten sluiten goed aan bij de doelstellingen die gewenste ontwikkelingen wensen te bevorderen. Om de provinciale belangen te beschermen kan de rol van beslisser uitkomst bieden. Hiervoor bestaat voldoende begrip, al is men vanuit de kant van gemeenten wel wat huiverig voor de gevolgen van het inzetten van juridische instrumenten. Van belang is hier dat de lokale belangen zo veel mogelijk worden erkend en dat er enige flexibiliteit bestaat ten aanzien van de wisselende praktijkomstandigheden (§4.3, 5.1 en 5.2).

## 6.2 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit onderzoek is gekeken naar de manier waarop de provincie Zeeland haar doelstellingen uit het omgevingsplan ten aanzien van wonen, onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zo optimaal mogelijk zou kunnen realiseren. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de kansen en bedreigingen voor sturing die uit het netwerk naar voren zijn gekomen, de sturingsfilosofie die achter de wet schuilgaat en de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*‘Middels welke aanpak kan de provincie Zeeland, onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, haar doelstellingen uit het huidige omgevingsplan ten aanzien van ‘wonen’, zo optimaal mogelijk realiseren?’*

Om te kunnen bepalen middels welke aanpak de doelstellingen uit het omgevingsplan zo optimaal mogelijk kunnen worden gerealiseerd, zal eerst worden bekeken wiens belangen er precies in het geding zijn. De doelstellingen ten aanzien van wonen kunnen worden opgedeeld in *provinciale belangen* (handelingskader vasthouden) en *gedeelde belangen* (handelingskader regie voeren). Provinciale belangen zijn doelstellingen die betrekking hebben op het beschermen van ruimtelijke waarden. Het betreft hier de bundelingsdoelstelling en de doelstelling voor zorgvuldig ruimtegebruik, welke afkomstig zijn uit de Nota Ruimte en onder de verantwoordelijkheid van de provincie zijn komen te vallen. Gedeelde belangen zijn de belangen die zowel de provincie als de gemeenten in Zeeland raken en waarvoor deze actoren de verantwoordelijkheid willen delen. Het delen van de verantwoordelijkheid betekent dat de provincie in samenspraak met de andere verantwoordelijke actoren invulling wil geven aan de opgaven. In het omgevingsplan zijn de gedeelde belangen gericht op het terugdringen van het woningtekort, het zorgdragen voor kwetsbare groepen en het bevorderen van de woonmigratie. Het vaststellen van het type belang gebeurt in overleg, maar hierover hoeft geen volledige consensus te bestaan. Als de individuele belangen van gemeenten uiteenlopen of conflicteren met de belangen van de provincie, kan zij deze toch oppakken als een provinciaal belang. Zij is immers niet de gemeente Zeeland, maar heeft een regionaal coördinerende functie en een eigen afwegingskader.

Volgens de sturingsfilosofie van de Wro dient een overheidsorgaan de door haar aangemerkte belangen voorvarend op te pakken, wat betekent dat zij krachtig zal sturen op de realisatie of uitvoering van de beleidsvoornemens. Van de provincie wordt verwacht dat zij een bijdrage levert aan een daadkrachtig en besluitvaardig ruimtelijk stelsel. Dit kan onder andere worden bevorderd door vooraf normen vast te stellen en niet achteraf corrigerend op te treden. In een vroeg stadium wordt zo duidelijk wel beleid doorwerkt naar gemeenten en weten ruimtelijke partners welke gedragslijn zij van de provincie kunnen verwachten ten aanzien van de doelstellingen. Bij het sturen op *provinciale belangen* is het van belang om de bedreigingen die zich voordoen in het netwerk, ten aanzien van sturing, te neutraliseren en waar mogelijk nog kansen voor betere resultaten mee te pakken. De belangrijkste bedreiging in het netwerk wordt gevormd door de mogelijke geslotenheid van gemeenten en de wederzijdse afhankelijkheden. De afhankelijkheden van de provincie zullen bij het sturen op haar eigen belangen zo klein mogelijk gehouden te worden, wat hier betekent dat de geslotenheid van gemeenten bij voorkeur moet worden voorkomen. Dit kan door gebruik te maken van de nieuwe juridische instrumenten die de Wro de provincies aanreikt. De verordening en de proactieve aanwijzing zijn normstellende instrumenten waarvan de inzet afhankelijk is van de zwaarte van het belang en de praktische haalbaarheid. Imperatief sturen heeft een negatieve connotatie, terwijl overleg en onderhandeling juist goed aansluiten bij de wensen van de respondenten. Waar mogelijk kan de provincie daarom ruimte laten voor afstemming met gemeenten. Provinciale belangen worden optimaal gerealiseerd als de provincie kiest voor een voortvarende aanpak. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van de Wro, biedt duidelijkheid aan gemeenten, geeft de provincie een helder profiel in de regio en haalt de bereikbaar van haar ruimtelijke doelen dichterbij. De aan te bevelen rol voor het oppakken van de ruimtelijke doelstellingen is die van beslissers uit het handelingskader vasthouden, maar dan wel met een coöperatieve inslag. Naast het inzetten van het normerende instrument van de proactieve aanwijzing, worden ook communicatieve instrumenten ingezet. De communicatieve instrumenten komen in de voorbereidende fase aan bod om de gemeenten mee te laten praten en denken over de inhoud van de normen en de inzet van instrumenten. De sturingsstrategie die hier mee samenhangt is een mix van coöperatieve sturing (fine tuning en meerzijdige sturing) en command and control. Hoewel er ruimte bestaat voor gemeentelijke invloed, is wel duidelijk dat de provincie inzet op handhaving van de normen en dus op realisatie van de doelstellingen. In de huidige aanpak wordt gebruik gemaakt van planningslijsten en een woningbouwmonitor. Hoewel niet noodzakelijk is de voortzetting van het



gebruik van deze informele instrumenten is wenselijk. Dit omdat de planningslijsten gemeenten zelf inzicht geven in hun woningbouwopgaven, ze de provincie een totaalbeeld verschaffen van de opgaven in de regio en daarnaast hebben de lijsten ook een externe werking. De realiteitswaarde en de detaillering van de lijst/monitor kunnen nog worden verbeterd.

Bij het realiseren van *gedeelde belangen* wordt de verantwoordelijkheid gedragen door meerdere partijen. De nadruk komt daarom minder op de vastgestelde inhoudelijke kaders te liggen, maar meer op procesplanning opdat ieder zijn invloed kan laten gelden. Om gewenste ontwikkelingen ten uitvoer te brengen heeft de provincie de mogelijkheid om het planologische regime van gemeenten te overrulen. Dit gaat echter in tegen de bestuurscultuur in Zeeland en kan de verhouding tussen gemeente en provincie op scherp zetten. In een netwerk met grote afhankelijkheden en een sterke overlegcultuur is dit niet ondenkbaar. De stimulerende en faciliterende rol die de provincie in de huidige situatie inneemt oogst waardering en kan daarom worden voortgezet in de nieuwe wet. Bij het optimaal realiseren van gedeelde belangen dienen de referentiekaders van de verantwoordelijke actoren met elkaar in overeenstemming te zijn. Het oppikken van kansen uit het netwerk is daarom van belang. Actoren in het netwerk staan positief tegenover een provinciale overheid die zich bezig houdt met uitvoeringsaspecten van beleid en daarbij economische hulpmiddelen ter beschikking stelt. De rollen die aansluiten bij deze aanpak zijn die van facilitator en initiator, afhankelijk van het gewicht dat de provincie wil toekennen aan de specifieke projecten. In eerste aanleg komt de nadruk te liggen op de inzet van communicatieve instrumenten, maar om de effectiviteit van sturing te vergroten worden eveneens economische hulpmiddelen ingezet. Bij het sturen op gedeelde belangen is er ruimte voor de inbreng van andere actoren en daarom is procesplanning een goede optie. De optimale provinciale aanpak voor het realiseren van gedeelde belangen is gericht op samenwerking en ondersteuning in de uitvoeringsfase. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van de Wro en het karakter van het netwerk. Tevens biedt het kansen voor de provincie om haar positie in het ruimtelijke veld te versterken.

### 6.3 Aanbevelingen

Met het beantwoorden van de hoofdvraag is op basis van de onderzoeksresultaten een passende provinciale aanpak voor de woondoelstellingen uit het omgevingsplan gegeven. De meer algemene aanbevelingen die gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen, worden in deze paragraaf besproken.

- De ruimtelijke partners van de provincie Zeeland verwachten in zekere zin maatwerk van de provincie bij het oppakken en ten uitvoer brengen van ruimtelijke opgaven. Het leveren van maatwerk kan bijdragen aan de effectiviteit van sturing, omdat wordt ingespeeld op de referentiekader van te sturen actoren. Het bepalen van een algemene provinciale aanpak, die organisatiebreed wordt overgenomen, ligt daarom niet voor de hand. Maatwerk leveren betekent in dit verband dat per beleidsthema wordt bezien welke doelstellingen en opgaven vallen in de categorieën provinciaal, gemeentelijk of gedeeld belang. Alvorens hierover de onderhandelingen met gemeenten te starten, is het goed eerst intern met beleidsmedewerkers afstemming te bereiken. Dit versterkt de gedragslijn vanuit de provincie. Als duidelijk is geworden wie welke verantwoordelijkheden draagt voor ruimtelijke opgaven, kan men beginnen met het optuigen van de provinciale aanpak. Het leveren van maatwerk heeft vooral betrekking op de daadwerkelijke inkleding van de rolopvatting en het inzetbare instrumentarium. Organisatiebreed kan daarnaast wel een filosofie worden gehanteerd, zodat de provinciale koers eendrachtig blijft.
- Bij het inkleden van de provinciale rolopvatting is het gewicht dat wordt toegekend aan het betreffende belang leidend. Ondanks de coöperatieve bestuursstijl in Zeeland en de duurzame relaties, is het niet aan te raden om op voorhand de inzet van juridische middelen uit te sluiten. De invoering van de Wro gaat gepaard met veel onduidelijkheid over de daadwerkelijke veranderingen en de effecten van het verschuiven van de onderlinge

verhoudingen. Het is niet ondenkbaar dat de afhankelijkheden van de provincie verder toenemen en gemeenten de sturingssignalen van de provincie naast zich neer gaan leggen als de goedkeuringsbevoegdheid is weggefallen. Het is raadzaam om de lijn die de Wro zelf bepleit, normstelling vooraf, aandachtig te bestuderen. Waar de provincie wel eens wordt verweten op de stoel van gemeenten plaats te nemen, zullen gemeenten aan de andere kant ook de verantwoordelijkheden en taken van de provincie moeten respecteren.

- In het huidige woonstelsel werkt men al enige jaren met de planninglijsten en de woningmarkt monitor. Inmiddels is de tevredenheid over het functioneren van de lijsten toegenomen, maar aan de realiteitswaarde van de lijsten kan nog het één en ander worden verbeterd. Om de prognoses sterker te maken zouden de lijsten gekoppeld kunnen worden aan de monitor woningbouw in een integrale visie. De periode waarvoor de lijsten worden vastgesteld wordt teruggebracht naar vijf jaar, waarvan de eerste drie jaar het belangrijkste zijn. De rest biedt een doorkijkje. Door de laatste drie jaar uit de monitor samen te voegen met de eerste drie jaar uit de planningslijsten, ontstaat een realistischer beeld van de markt in Zeeland en van verwachte toekomstige opgaven.

## 6.4 Reflectie

De netwerktheorie leent zich goed voor het beschrijven van de onderlinge relaties tussen organisaties en individuen. Aan de hand van de netwerkkenmerken kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de verhoudingen liggen, waarom actoren samenwerkingsverbanden met elkaar aan gaan en hoe besluitvormingsprocessen lopen. Een probleem met de netwerktheorie is echter dat deze vooral gericht is op het beschrijven van de *huidige situatie*. Dynamiek wordt in netwerken gezien als een belangrijk aspect, wat betekent dat relaties en verhoudingen snel en sterk kunnen wisselen. Dit houdt in dat op basis van de verkregen resultaten uit een netwerkanalyse van een bepaalde situatie, moeilijk aanbevelingen voor een toekomstige situatie kunnen worden gedaan. Tegen die tijd liggen de verhoudingen en relaties wellicht geheel anders. De voorspellende waarde van de theorie is daarmee wat aan de lage kant. De theorie over sturing in netwerken geeft een goed beeld van de mogelijkheden voor sturing, maar sluit niet goed aan bij de bestuurlijke vraag naar toekomstverkenningen. De realiteit laat vaak mengvormen zien van verschillende sturingsstrategieën, welke telkens anders worden angewend. De sturingstheorieën zijn veelal ideaaltypisch omschreven en lenen zich daarmee beter voor een analysekader dan voor het verklaren van succes of teleurstellingen van sturing. Wel biedt de theorie handvaten om effecten van sturing te begrijpen. Een onderzoeker die de netwerk- en sturingstheorieën wil gebruiken voor exploratief onderzoek zal zich bewust van moeten zijn.

## Literatuur

- Baas, J. de, en M. Harink (2001), Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek door provincies, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, pag. 119-128.
- Berkhout, D. (2002), *De provinciale knoop: doorhakken*, in: Interprovinciaal Overleg (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in de 21<sup>e</sup> eeuw in Nederland*, Den Haag.
- Boedeltje M. & de Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper Politicologenetmaal, Antwerpen.
- Bovens, M. (2003), *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Bovens, M., P. 't Hart, M. van Twist en U. Rosenthal (2001), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Braster, J. (2000), *De kern van casestudys*, Van Gorcum, Assen.
- Bruijn, J. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (2004), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Bruijn, J. de, en E. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J. de, J. Koppenjan, W. Kickert (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Buuren, P. van, W. Wachus, J. Gier (2002), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer, Deventer.
- Castells, M. (2004), An introduction tot the information age, in: Webster e.a., *The information age reader*, Routledge Student Reader, London, 2004, pag.138-149.
- Dammer, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie; lessen uit en voor de praktijk*, Ruimtelijk Planbureau, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Das, T. en B. Teng (2001), *Trust, control, and risk in strategic alliances: an integrated framework*, . in: *Organization studies*, nr 22, pag 251-283.
- Doelen, F. van der (1993), De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie, in J. Bressers e.a., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen.
- Edelenbos, J. (2002), Vertrouwen in interorganisationele samenwerking in: *Bestuurswetenschappen*, nr.4.
- Edelenbos, J. en E. Klijn (2003), *The value of trust in complex inter-organisational cooperation*, Paper for the conference of the British Academy of Management (BAM), Harrogate.
- Gemeente Borsele (2005), *Borsele woont!*, Borsele.
- Gemeente Goes in samenwerking met Proper-Stok (2006), *Masterplan Waterstad Goes*, Goes.
- Gemeente Hulst (2005), *Woonvisie gemeente Hulst*, Hulst.

Gemeente Hulst (2007), *Persbericht Gebiedsontwikkeling Perkpolder: klankbordroep en infomarkt*, Hulst.  
Gemeente Terneuzen (2005), *Woonvisie gemeente Terneuzen 2005-2009*, Terneuzen.

Gemeente Vlissingen (2005), *Goed wonen in de gemeente Vlissingen. Woonvisie en woningbouwplanning 2005-2010*, Vlissingen.

Gemeente Vlissingen (2006), *Masterplan Dokkershaven. Kansen benutten in Dokkershaven*, Vlissingen.

Haffner, M. en M. Elsinga (2007), *Theorie praktijk van een stedelijk vernieuwingsnetwerk*, Habiforum, Gouda.

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

Heuvel, J. van den (1998), *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht.

Huberts, L. en M. de Vries (1995), *Casestudies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden*: In Hart, P. 't, Metselaar, M. en B. Verbeek (1995), *Publieke besluitvorming*, pag. 57-84, VUGA, Den Haag.

Interprovinciaal Overleg (2005), *Verkenning van een provinciale ruimtelijke ordening*, Den Haag.

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

Interprovinciaal Overleg (2001), *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, Den Haag.

Jansen, N. (2005), *De hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening*, *Milieu en Recht*, nr. 7, pag. 402-419.

Jong, J. de, A. Kruiter en J. van Niel (2007), *Auditie in de provincie. Op zoek naar een nieuwe rol voor Noord-Brabant*, Universiteit Leiden, Campus Den Haag.

Koene, B. en J. Paauwe (1999), *Vertrouwen in situaties van verandering*, Rotterdam Institute for Business Economics Studies, Rotterdam.

Kickert, W. E. Klijn en J. Koppenjan (1997), *Managing complex networks, strategies for the Public sector*, Sage, London.

Klein Woolthuis, R., B. Hillebrand en B. Nooteboom, (2005), *Trust, contract and relationship development*, in: *Organization Studies*, nr. 6, pp. 813-840.

Klein Woolthuis, R. en B. Nooteboom (2003), *'Samenwerking in het midden- en kleinbedrijf'*, in: P. Risseeuw en A.R. Thurik, *Handboek Ondernemers en Adviseurs*, Kluwer, Deventer, pp. 301-322.

Klijn, E. (1996), *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Uitgeverij Eburon BV, Delft.

Klijn, E. en G. Teisman (1992), *Beleid en sturing in complexe netwerken. Een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, Rotterdam.

Klijn, E. en J. Koppenjan (2000), Public management and policy networks: The theoretical foundation of the network approach to governance, *Public Management Review*, nr 2, pag. 135-158.

Klijn, E. en J. Koppenjan (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*, Routledge, London.

Ministerie van VROM (1993), *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra. Deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijke Beleid*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2003), *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2006a), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2006b), *Samenvatting Nota Ruimte*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2006c), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.

Ministerie van VROM (2006d), *Memorie van Toelichting Wro*, Den Haag.

Neelen, G. M. Rutgers en M. Tuurenhout (1999), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussem.

Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Provincie Gelderland (2006), *Gelderland en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, Arnhem.

Provincie Gelderland (2006), *Statennotitie gedachtebepaling middenbestuur*, Arnhem.

Provincie Zeeland (2006a), *Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, LnO Uitgeverij, Zierikzee.

Provincie Zeeland (2006b), *Antwoordnota ontwerp Omgevingsplan*, Middelburg.

Provincie Zeeland (2004a), *Provinciale Woonvisie*, Middelburg.

Provincie Zeeland (2004b), *Bevolkingsprognose*, Middelburg.

Provincie Flevoland (2006), *Omgevingsplan Flevoland 2006*, Lelystad.

Pröpper, I. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken, in: *Bestuurskunde*, nr.3, pag. 106-116.

Ridder, J. en N. Koeman (1999), *Naar een hernieuwd ruimtelijke planningstelsel?*, publicatie Vereniging voor Bouwrecht nr. 27, Kluwer, Deventer.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (1999), *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag.

Ruelle, H. & Bartels, G., *Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H., *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer, Deventer, 1998, pp 403-409.

Scharpf, F.W. (1978), *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*, in: Hanf, K.; Scharpf, F.W., *Interorganizational policy making*, Sage, London

- Scharpf, F.W. (1997), *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Westview Press, Boulder
- Schlössels, R. en F. Stroink (2003), *Kern van het bestuursrecht*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Segers, J. (1999), *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Van Gorcum, Assen.
- Sociaal Economische Raad (2001), *Advies Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Spit, T. en P. Zoete (2002), *Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Swanborn, P (1996), *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?*, Boom, Meppel.
- Ten Heuvelhof, E.F. (1999), Van sturen naar kansen benutten, In R. in 't Veld (Red.), *Sturingswaan & ontzuivering*, Utrecht, Lemma, pag. 70-85.
- Teisman, G. (2006), *Stedelijke netwerken. Ruimtelijke ontwikkelingen door het verbinden van bestuurslagen*, Nirov.
- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leiding geven en organiseren in complexiteit*, Academic Service, Den Haag.
- Teisman, G. (2001), Sturen met strategisch beleid, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, pag. 129-138.
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming; een pluralistisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).
- Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Vries, M. (2003), De teloorgang van de provincie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, pag. 113-122.
- Vries, M. (2000), Lokale netwerken. Een internationale vergelijking, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, pag. 117-132.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

## Bijlage I: Respondenten

1. Dhr. H.J. Nijssen (04-06-2007)  
*Beleidsmedewerker Wonen en stedelijke vernieuwing.  
Provincie Zeeland*
2. Mevr. Drs. J. E. Heijstek (04-06-2007)  
*Beleidsmedewerker Wonen en stedelijke vernieuwing.  
Provincie Zeeland*
3. Dhr. mr. R.T. de Ruijter (06-06-2007)  
*Beleidsmedewerker Wonen  
Gemeente Terneuzen*
4. Dhr. C.M. Reinhoudt (06-06-2007)  
*Directeur/ bestuurder  
Woongoed Zeeuws Vlaanderen*
5. Dhr. F. Babijn (11-06-2007)  
*Senior beleidsmedewerker Samenleving  
Gemeente Schouwen-Duiveland  
Lid Provinciale Staten CDA*
6. Dhr. Drs. A. Steveninck (13-06-2007)  
*Beleidsmedewerker Ruimtelijke ordening  
Gemeente Hulst*
5. Mevr. M. J. Rozemond (14-06-2007)  
*Senior beleidsmedewerker Volkshuisvesting, dorpsvernieuwing en leefbaarheid  
Gemeente Borsele*
6. Dhr. ing. J. Littooy (19-06-2007)  
*Directeur Projecten  
Bouwfonds MAB afdeling Zuid-west Nederland*
7. Dhr. ing. A. Bakker (19-06-2007)  
*Beleidsmedewerker Wonen en stedelijke vernieuwing  
Gemeente Goes*
8. Mevr. A. Bouziani-Akdim (12-07-2007)  
*Beleidsmedewerker Strategie, beleid, projecten  
Gemeente Vlissingen*