

Het primaat van Provinciale Staten en netwerk-governance: vijfde wiel aan de wagen of harmonische relatie?

Fons Joost Schreuder
Scriptie (concept 2e lezer)
Studentnummer: 337396fs
Master bestuurskunde: beleid en politiek

Voorwoord

Voor u ligt het afstudeeronderzoek dat ik heb uitgevoerd ter voltooiing van de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Deze scriptie gaat over de verhouding tussen Provinciale Staten en netwerkactiviteiten van Gedeputeerde Staten

De aanleiding tot deze scriptie is het verzoek van de provincie Zuid-Holland om een onderzoek te laten uitvoeren naar de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wanneer laatstgenoemden optreden in samenwerkingsverbanden met niet-statelijke actoren. Het verzoek van de provincie sluit aan op mijn persoonlijke belangstelling voor dit onderwerp.

Ik heb het uitvoeren van dit onderzoek en het opschrijven van de hieruit voortkomende bevindingen als een interessante en leerzame ontwikkeling ervaren.

Ik wil Liesbeth Buzugbe en Jitske van der Popering in het bijzonder bedanken voor hun betrokkenheid en adviezen gedurende het schrijven van deze scriptie. Ook dank ik Fleur de Groot, Ineke den Heijer en Eric Meurs en de overige medewerkers van de griffie voor de gelegenheid die zij mij boden om rondom de Statenverkiezingen van 2019 binnen de organisatie van de griffie te werken aan deze masterscriptie.

Fons Schreuder,

Rotterdam, zondag 28 juli 2019.

Inhoudsopgave

Het primaat van Provinciale Staten en netwerk-governance: vijfde wiel aan de wagen of harmonische relatie?	1
Voorwoord.....	2
Hoofdstuk 1 Probleemstelling.....	4
Vraagstelling.....	5
Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader.....	6
2.1 Introductie	6
2.2 De verhouding tussen netwerk-governance en de representatieve democratie.....	7
2.3 Geen politieke keuze voor netwerk-governance	10
2.4 Een politieke keuze tot samenwerking met niet-statelijke actoren	15
2.5. Conclusie	19
Hoofdstuk 3 Methodologische Verantwoording.....	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Strategie van onderzoek.....	21
3.3 Technieken van onderzoek	23
3.4 Operationalisatie	24
Hoofdstuk 4 Casus Duurzame Landbouw.....	27
Introductie.....	27
4.1 Casus duurzame landbouw.....	27
4.2 Chronologie activiteiten GS & PS.....	28
4.3 Manifestatie coalitie & oppositie in casus DL	29
4.4 Conclusie.....	39
Hoofdstuk 5 Casus Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.....	41
5.1 Thematische introductie casus VRGL.....	41
5.2 Casus VRGL: manifestatie coalitie & oppositie in casus VRGL.....	43
5.4 Conclusie: hoe manifesteren coalitie- en oppositiepartijen zich in casus VRGL?.....	53
Hoofdstuk 6 Een vergelijking tussen casus DL en casus VRGL.....	55
6.1 Een vergelijking kaderstellende inbreng tussen DL & VRGL.....	55
6.2 Opstelling coalitie & oppositie in beide casussen vergeleken.....	57
6.3 De relatie tussen de keuze en de geconstateerde verschillen	58
6.4 Conclusie	70
Hoofdstuk 7 Conclusie	73
Hoofdstuk 8 Aanbevelingen	75
Hoofdstuk 9 Reflectie.....	77
Literatuur	79
Bijlage 1 Respondenten	82
Bijlage 2 Interviewvragen.....	83
Bijlage 3 Codeerschema's	84
Bijlage 4 Duurzame Landbouw.....	87
Bijlage 5 VRGL	101

Hoofdstuk 1 Probleemstelling

Deze scriptie heeft als doel het verklaren van de wijze waarop Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland invulling geven aan hun kaderstellende primaat wanneer Gedeputeerde Staten samenwerken met niet-statelijke actoren. In het verlengde hiervan worden er aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van het samenspel tussen PS en de netwerken waar GS in optreden.

Waarom werken Gedeputeerde Staten samen met niet-statelijke actoren? De Provincie Zuid-Holland heeft te maken met grote maatschappelijke vraagstukken. De Zuid-Hollandse landbouwsector is van groot economisch belang voor de provincie. De voortgaande en ogenschijnlijk niet te stoppen inklinking van de veengronden vormt een serieuze bedreiging voor de economische rendabiliteit van de landbouwsector. Tegelijkertijd klinkt er een nadrukkelijker wordende roep om verduurzaming en diervriendelijkheid. Het vraagstuk wordt verder gecompliceerd door toenemende verstedelijking waardoor de grondprijzen stijgen. De inwoners van de provincie willen bovendien recreëren in een schone en gezonde leefomgeving. In het licht van de worsteling van de provincie met dit vraagstuk erkent het dagelijks bestuur dat de uitdagingen op het gebied van landbouw en natuur enorm zijn en vragen om structurele samenwerking tussen alle relevante actoren.¹

Een bestuurskundige noemt een dergelijk vraagstuk waar de provincie Zuid-Holland mee worstelt een 'wicked problem', of een complex vraagstuk. De wetenschappelijke bestuurskundige consensus onderschrijft het belang van samenwerking tussen overheden en niet-statelijke actoren om zulke vraagstukken het hoofd te bieden. Volgens bestuurskundigen is de samenwerking tussen overheden en niet-statelijke actoren gebaseerd op het uitgangspunt dat de kennis die noodzakelijk is om te werken aan maatschappelijke uitdagingen over meerdere actoren is verdeeld. Deze samenwerking tussen overheden en niet-statelijke actoren wordt in de vakbladen 'netwerk-governance' genoemd.

Ondanks de waarde van netwerk-governance bestaat er binnen overheden onduidelijkheid over de rol van gekozen volksvertegenwoordigers in netwerk-governance. Hahn spreekt over spanning tussen de effectiviteit van netwerk-governance en verantwoording die gekozen politici moeten afleggen aan parlementen:

"There is an evident tension between the observed effectiveness of governance networks, especially self-organized networks, and accountability of representative democracy. The key challenge is to promote flexibility, adaptability, and innovation, which are all enabled by self-organized networks, while at the same time maintaining the accountability of elected democratic bodies" (Hahn, 2011).

Hahn raakt met zijn opmerking de kern van het onderwerp van deze scriptie. Enerzijds zijn er netwerken waarin door gezamenlijk te leren en te experimenteren wordt gewerkt aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Tegelijkertijd kiezen de inwoners van de provincie Zuid-Holland volksvertegenwoordigers die namens hen gaan over de vraagstukken die in netwerken worden geadresseerd. Hoe moeten democratisch gekozen volksvertegenwoordigers omgaan met deze netwerken? Hoe te voorkomen dat de planvorming in netwerk-governance los komt te staan van politieke opvattingen in Provinciale Staten? Provinciale Staten beschikken namelijk over het mandaat om namens de inwoner te bepalen welke planvorming wel en niet op een politieke meerderheid kan rekenen.

Een aardig voorbeeld van het feit dat de planvorming in netwerk-governance zich moeizaam verhoudt tot het primaat van volksvertegenwoordigers is beschreven door Teisman. De bestuurskundige maakt in een boeiende publicatie een reconstructie van de planvorming rondom de herontwikkeling van Stationsplein Oost in Utrecht (Bil & Teisman, 2017). Uit deze reconstructie blijkt dat onoverkomelijk lijkende impasses worden doorbroken door het betrekken van alle relevante betrokkenen rondom een vraagstuk (Ibid.). Innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen vloeien voort uit dergelijke samenwerkingsverbanden, aldus Teisman. Het doorbreken van de bestaande opvattingen leidde in Utrecht tot een baanbrekende inrichting van het Stationsplein Oost waarin publieke functies in elkaar grijpen en elkaar zo ondersteunen (Ibid.). In de publicatie van Teisman staat het perspectief van het netwerk centraal. Bekeken vanuit dit perspectief gedraagt de gemeenteraad zich als een rigide partij die zich fixeert op een vastliggend kader. Teisman beschrijft het onbegrip en de frustratie bij de netwerkpartners wanneer leden van de gemeenteraad het door het netwerk bedachte innovatieve ontwerp afwijzen omdat in de planvorming in het netwerk geen rekening is gehouden met het bestaande door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan. Bovendien blijkt dat leden van de

¹ Provincie Zuid-Holland (2013). Beleidsvisie Groen.

Utrechtse gemeenteraad de activiteiten van het netwerk percipiëren als een ondermijning van hun kaderstellende primaat. Dat is gezien vanuit hun perspectief niet onredelijk omdat zij beschikken over het mandaat van de Utrechenaar om namens hen te besluiten over het algemeen belang. In de door Teisman beschreven casus komt het door de gemeenteraad geborgde belang tot uitdrukking in een kader, het lokale bestemmingsplan.

Het netwerkperspectief – en in het bijzonder de effectiviteit van netwerken- genieten veel aandacht in de bestuurskunde. Toch is het vraag hoe gekozen volksvertegenwoordigers hun kaderstellende primaat moeten invullen wanneer sprake is van netwerk-governance tot op heden door bestuurskundigen niet eenduidig beantwoord. Er bestaan binnen de bestuurskunde welbeschouwd verschillende perspectieven op de verhouding tussen netwerken en de representatieve democratie waaruit tegenstrijdige antwoorden volgen (Klijn & Skelcher, 2007). De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek naar de kaderstellende rol van Provinciale Staten ten opzichte van netwerk-governance is daarom helder. Door de gebrekkige eenduidigheid in het bestaande bestuurskundige domein rondom het onderwerp en de unieke institutionele context van het middenbestuur is er een kennislacune in de bestuurskunde. Er is geen pakkende verklaring is waarmee Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Zuid-Holland van advies kan worden voorzien wanneer netwerk-governance voor de hand ligt.

De maatschappelijke relevantie blijkt uit de opdracht die door de Provincie Zuid-Holland is neergelegd bij de Erasmus Universiteit. Er bestaat binnen de organisatie van de provincie in algemene zin en bij Provinciale Staten in het bijzonder onduidelijkheid over de rol van Provinciale Staten wanneer Gedeputeerde Staten in hun dagelijkse bestuursactiviteiten zich genoodzaakt zien om samen te werken met een breed scala aan niet-staatelijke actoren. De provincie Zuid-Holland wil dat er onderzoek wordt gedaan naar de kaderstellende rol van Provinciale Staten in situaties die vragen om een ‘netwerkende aanpak’.

Uitgaande van de wijze waarop Provinciale Staten invulling hebben gegeven in casussen waarin GS optrok met maatschappelijke partners worden aanbevelingen geformuleerd die bijdragen aan het samenspel tussen Provinciale Staten en de netwerken waarin GS optreden.

Vraagstelling

Hoe kan de invulling van het kaderstellende primaat van Provinciale Staten van Zuid-Holland worden verklaard wanneer Gedeputeerde Staten door complexiteit afhankelijk zijn van de medewerking van niet-staatelijke actoren in de ontwikkeling van provinciaal landbouw- en natuurbeleid en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het samenspel tussen PS en het netwerk van GS wanneer GS samenwerken met niet-staatelijke actoren?

Leeswijzer

In hoofdstuk twee komt het theoretisch kader aan de orde. Dit kader mondt uit in een conceptueel model. Dit model dient als een voorlopig antwoord op de vraagstelling. Hoofdstuk drie gaat over de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethode. Er is in dit onderzoek gekozen voor een vergelijkende kwalitatieve casestudie. Hoofdstuk vier gaat over de eerste casus; Duurzame Landbouw. De in het theoretisch kader geïdentificeerde indicatoren worden in het vierde hoofdstuk op aanwezigheid getoetst. Hoofdstuk vijf gaat over de tweede casus; Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving. Ook in het vijfde hoofdstuk worden de in het theoretisch kader geformuleerde indicatoren op aanwezigheid getoetst. Hoofdstuk zes vergelijkt beide casussen en verklaart de verschillen tussen beide. In hoofdstuk zeven volgt een empirische beantwoording van de probleemstelling. In hoofdstuk acht volgen aanbevelingen en hoofdstuk negen sluit dit onderzoek af met een reflectie waarin hardop wordt nagedacht over de betekenis van de bevindingen voor de bestuurskunde.²

² Verwijzingen naar bestuurskundige literatuur zijn opgenomen in de literatuurlijst. Praktijkdocumenten en verwijzingen naar interviewtranscripten zijn opgenomen als voetnoot op de desbetreffende pagina.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Introductie

In het openbaar bestuur wordt steeds vaker gesproken over 'netwerk-governance. Wat is netwerk-governance en wat betekent netwerk-governance voor de formele rollen van gekozen volksvertegenwoordigers?

In dit hoofdstuk wordt een aantal theoretische concepten en overwegingen beschreven die in deze scriptie ondersteunend zijn om de vraagstelling te beantwoorden.

In 2.2 wordt het concept netwerk-governance geïntroduceerd en toegelicht. Vervolgens komt aan de orde hoe netwerk-governance in het openbaar bestuur zich verhoudt tot de representatieve democratie. De aard van deze verhouding blijkt te worden beïnvloed door de mate waarin er binnen de instituties van de representatieve democratie ruimte wordt gemaakt voor netwerk-governance. Ook blijkt dat de wijze waarop de verhouding tussen representatieve democratie en netwerk-governance door volksvertegenwoordigers wordt ervaren verschillend is. Coalitiepartijen percipiëren de verhouding anders dan oppositiepartijen.

In 2.3 en 2.4 wordt verder uitgewerkt wat het al dan niet vrijmaken van ruimte voor netwerk-governance in de representatieve democratische instituties betekent voor de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance. De vijfde afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk vat de gehele redenering samen in een conceptueel model dat dient als een voorlopige en theoretische beantwoording van de vraagstelling in het eerste hoofdstuk.

2.2 De verhouding tussen netwerk-governance en de representatieve democratie.

In deze paragraaf maakt de lezer kennis met een aantal concepten. Ten eerste komt netwerk-governance aan de orde. Daarna volgt een beschrijving van de verhouding tussen netwerk-governance en de representatieve democratie. Vervolgens worden twee variabelen geïntroduceerd die bepalen hoe deze verhouding er in de praktijk uit kan zien.

2.2.1 Netwerk-governance en complexe vraagstukken

De laatste vijftien jaar bestaat er binnen het studieveld dat zich bezighoudt met het openbaar bestuur toenemende belangstelling voor netwerken (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen, & Rethemeyer, 2011). Deze belangstelling is een gevolg van de waarneming dat overheden vaker bewust zoeken naar samenwerking met niet-statelijke actoren in beleidsontwikkeling en –uitvoering (Kettl, 1996). Deze samenwerking wordt door auteurs ‘New Public Governance’, netwerk-governance, of simpelweg Governance genoemd (Osborne, 2006). Vanwaar deze belangstelling voor samenwerken in netwerken?

Er is een periode geweest waarin er vanuit werd gegaan dat de overheid zelfstandig de samenleving kan sturen alsof ambtenaren te maken hebben met een gecompliceerd werkend horloge dat dient te worden bijgesteld bij disfunctioneren (Gerrits, 2012). De samenleving blijkt zich echter niet als een gecompliceerd horloge te gedragen zo getuigen vele mislukte beleidsexperimenten. De overheid ging er vanuit dat het oplossen van maatschappelijke problemen neerkwam op het in kaart brengen van de oorzaken van problemen en het ontwikkelen van beleidsinterventies gericht op het wegnemen van deze oorzaken. Gerrits vergelijkt het op een dergelijke manier ontwikkelen van beleid met boxen tegen wolken: “considerable energy is put into the punching but the cloud goes its own way, despite the punches”(Ibid.). Complexe vraagstukken als milieuaantasting, vergrijzing, criminaliteit en andere sociaaleconomische problemen laten zich niet ‘temmen’ door het eenvoudigweg verhogen van de publieke uitgaven of het op andere manieren intensiveren van bestaande beleidsprogramma’s (Ibid.).

Kenmerkend voor complexe vraagstukken is dat de kennis erover verspreid aanwezig is bij verschillende partijen en dat geen van hen een duidelijk totaalbeeld heeft over de gehele situatie. Het samenbrengen van dergelijke partijen in netwerken leidt volgens Uhl-Bien tot wederzijds leren en adaptieve verandering die noodzakelijk zijn om complexe vraagstukken het hoofd te bieden (2007). Het leren en de verandering van zienswijzen bij de betrokkenen leidt tot een meer omvattend beeld over het vraagstuk, aldus Uhl-Bien.

“Adaptive change is produced by the clash of existing but incompatible ideas, knowledge and technologies; it takes the form of new knowledge and creative ideas, learning or adaptation. A familiar form of this change occurs when two interdependent individuals who are debating conflicting perceptions of a given issue suddenly, and perhaps simultaneously, generate a new understanding of that issue [...] this can be considered an “aha” moment. The “aha” is a nonlinear product of a combination of the original perceptions, of the discarding of untenable arguments and the fusion of what is tenable, or perhaps the rejection of original ideas as untenable and the creation of a totally new idea. It represents a process of seeing beyond original assumptions to something not bounded by those assumption [...] moreover, it cannot be claimed by any one individual, but rather is a product of the interactions among individuals [...]”(Ibid.).

Het primaire uitgangspunt in dit theoretisch kader is dat netwerk-governance partijen samenbrengt die zich in wederzijdse afhankelijkheidsposities verkeren omdat geen in staat is een vraagstuk als geheel te overzien en dat de deliberatie die tussen hen in netwerken plaatsvindt, leidt tot wederzijds leren en zo tot innovatieve beleidsoplossingen voor complexe vraagstukken. Governancenetwerken zijn nieuwe systemen voor publieke beleidsontwikkeling en –implementatie (Pierre & Peters, 2000).

2.2.2 De verhouding tussen netwerk-governance en de representatieve democratie

Wat betekent de in de vorige paragraaf beschreven netwerkdynamiek voor democratisch gekozen vertegenwoordigers die op grond van hun formele mandaat over het gezag beschikken?

Skelcher en Klijn stellen dat de representatieve democratie *kan* botsen op netwerk-governance (2007). De auteurs noemen dit de ‘incompatibele overweging’. De betrokkenheid van niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van publiek beleid *ondermijnt het primaat van de representatieve democratie omdat deze actoren niet gekozen zijn door de bevolking en daarom niet borg staan voor het algemeen belang (Ibid.)*. Dit betekent dat de betrokkenheid van niet-statelijke actoren uit democratisch oogpunt ongewenst is. Dit uitgangspunt impliceert dat netwerk-governance per definitie leidt tot een verzwakking van de representatieve democratie omdat de stem van de kiezer die niet direct belanghebbende is, niet in het netwerk aan de orde komt. Evenzo kunnen volksvertegenwoordigers altijd besluiten om dat wat er in netwerken is bereikt – na een kostbaar en langdurig leerproces - af te wijzen omdat er geen politiek draagvlak voor het netwerkplan is. In het eerste hoofdstuk bleek al dat een dergelijke afwijzing frustratie en wantrouwen bij niet-statelijke actoren teweeg kan brengen (Bil & Teisman, 2017). De verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance hoeft dus niet harmonisch te zijn. Dit is een somber uitgangspunt voor de representatieve democratie gezien het toenemend belang dat wordt toegedicht aan netwerk-governance (Bovens, 2002).

Gelukkig beschrijven Skelcher en Klijn naast de incompatibele overweging ook een complementaire zienswijze op de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance. In de complementaire zienswijze betrekken gekozen volksvertegenwoordigers relevante niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van beleidskaders. Tegelijkertijd beschikken volksvertegenwoordigers over een ‘speciale rol’ in netwerk-governance.

Naast de complementaire zienswijze beschrijven Skelcher en Klijn ook het bestaan van een transitieve opvatting. Gekozen volksvertegenwoordigers moeten – willen zij relevant blijven in het licht van complexe vraagstukken – metagovernance voeren in netwerken (Ibid.). Dit betekent dat zij kunnen optreden als scheidsrechters in het ‘spel’ dat wordt gespeeld tussen uiteenlopende belangenvertegenwoordigers in netwerken (Ibid.).

In aanvulling op de incompatibele overweging, de complementaire zienswijze en de transitieve opvatting beschrijven Skelcher en Klijn ook een ‘instrumentele stroming’. Auteurs in deze stroming verklaren dat politici netwerken kunnen gebruiken om hun kaderstellende primaat te (her)bestigen. Via het ‘werven’ van geschikte niet-statelijke actoren kunnen politieke doelen worden bereikt, aldus Skelcher en Klijn (2007).

Er bestaan dus verschillende zienswijzen op de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance. Algemener gesteld: onder welke omstandigheden is de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance harmonisch en onder welke omstandigheden is ze spanningsvol of, volgens Skelcher en Klijn, incompatibel?

Incompatibel, complementair, transitief & instrumenteel.

De verhouding is per definitie spanningsvol wanneer er onder volksvertegenwoordigers de opvatting bestaat dat het kaderstellende primaat wordt ondermijnd door netwerk-governance, zoals volgt uit de incompatibele overweging (Ibid.). Gemeenschappelijk aan de complementaire zienswijze, de transitieve opvatting en de instrumentele stroming is dat gekozen volksvertegenwoordigers in de ontwikkeling van beleidskaders – op grond van uiteenlopende motivaties – *gebruik maken van netwerken bestaande uit niet-statelijke actoren*. Tabel 1 geeft de verschillende opvattingen en onderliggende motivaties weer.

Incompatibele opvatting	Complementaire zienswijze	Transitieve opvatting	Instrumentele stroming
Het kaderstellende primaat van de representatieve democratie wordt ondermijnd door netwerk-governance. Niet-statelijke actoren hebben geen rol in beleidskaderontwikkeling.	Politici adresseren complexe vraagstukken door niet-statelijke actoren te betrekken in de beleidsontwikkeling.	Representatieve democratische instituties zijn niet toegerust op complexe vraagstukken van vandaag de dag. Politici moeten optreden als scheidsrechters in netwerken.	Politici adresseren complexe vraagstukken door niet-statelijke actoren te gebruiken voor politieke doeleinden.

Tabel 1: opvattingen over de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance (Klijn & Skelcher, 2007)

Kijkend naar tabel 1 is het opvallend dat alleen binnen de incompatibele opvatting een afwerende houding bestaat bij gekozen volksvertegenwoordigers ten aanzien van het betrekken van netwerken bestaande uit niet-

statelijke actoren in beleidsontwikkeling. Eerder dit hoofdstuk bleek al dat de wetenschappelijke consensus over de aanpak van complexe vraagstukken is dat netwerk-governance leidt tot innovatieve doorbraken (Bogason & Musso, 2006). Het op eigen houtje vanuit één centraal punt ontwikkelen van beleid is tot nu toe een weinig succesvolle exercitie gebleken bij het oplossen van 'wicked problems' (Gerrits, 2012). Dit betekent dat de incompatibele opvatting ofwel leidt tot ineffectief beleid (zie Gerrits, 2012) ofwel tot een situatie waarin dat wat er aan netwerken aan planvorming plaatsvindt niet democratisch verankerd is en daarom vanuit het oogpunt van de representatieve democratie niet legitiem is (Bil & Teisman, 2017). De gebrekkige legitimiteit noopt gekozen volksvertegenwoordigers bij besluitvorming tot het afwijzen van de in het netwerk ontwikkelde plannen (Ibid.).

De opvattingen waarin geen sprake is van incompatibiliteit (complementair, transitief en instrumenteel) impliceren allen dat netwerken onderdeel uitmaken van het politieke bedrijf in de verticale instituties. Om netwerk-governance en de representatieve democratie in harmonie te laten functioneren *moeten gekozen politici - zoals bestuurders dat doen - gebruik maken van maatschappelijke partners.*

De WRR sluit zich hier in andere bewoordingen bij aan. De WRR verklaart namelijk dat de harmonie tussen de representatieve democratie en netwerk-governance (door de WRR genoemd: de verticale en horizontale traditie) baat heeft bij het inlassen van 'horizontale ruimte' binnen verticale structuren van beleidsontwikkeling (WRR, 2006). Andere auteurs werken 'het inlassen van horizontale ruimte' in provinciale context verder uit door te spreken over een politiek besluit tot het inrichten van netwerk-governance wanneer de ontwikkeling van nieuw beleidskader zich in een aanvangsstadium bevindt (Rekenkamer Oost Nederland, 2016; Rekenkamer Zeeland, 2017; Van der Steen, Scherpenisse en van Twist, 2015). De keuze van gekozen volksvertegenwoordigers voor netwerk-governance blijkt fundamentele invloed te hebben op de verhouding tussen het netwerk van GS en PS, zo blijkt uit een evaluatie van de Rekenkamer Oost Nederland (2016). Concreter gesteld: parlementariërs kunnen – op grond van uiteenlopende drijfveren, zie tabel 1 - besluiten tot het betrekken van niet-statale actoren in de ontwikkeling van een beleidskader voordat besluitvorming plaatsvindt. Dit is dus een politieke keuze.

Dit betekent dat de wijze waarop de representatieve democratie in de provincie haar kaderstellende rol invult wanneer gedeputeerden samenwerken met niet-statale actoren afhankelijk is van de mate waarin gekozen volksvertegenwoordigers zelf ook *gebruik maken van niet-statale actoren*. De wijze waarop PS hun kaderstellende primaat invulling geven lijkt zo gezien afhankelijk te zijn van de keuze van PS om een beleidskader in samenspraak met niet-statale actoren te ontwikkelen: een keuze van PS voor netwerk-governance.

Deze keuze zou moeten leiden tot een meer harmonische verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance. Dit is in lijn met de stelling van de WRR over het inlassen van horizontale ruimte in verticale structuren en drie niet-incompatibele opvattingen zoals beschreven door Skelcher en Klijn, zie tabel 1: bovenstaand (2007).

De eerste assumptie in dit theoretisch kader is dus dat de wijze waarop PS invulling geven aan hun kaderstellende primaat afhankelijk is van de mate waarin zij de betrokkenheid van niet-statale actoren omarmen of afweren. Op basis van de adviezen in de publicaties van de WRR, de Rekenkamer Oost Nederland en – Zeeland, Skelcher en Klijn en Van der Steen, Scherpenisse en van Twist veronderstel ik dat de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance baat heeft bij een politiek besluit door PS tot samenwerking met niet-statale actoren (2006; 2016; 2017; 2007; 2015).

Alvorens aan de orde komt wat de keuze van PS precies betekent voor het kaderstellende primaat van PS wanneer GS zich door complexiteit gedwongen zien tot samenwerking met niet-statale actoren moet er nog een belangrijke slotopmerking worden gemaakt over de samenstelling van PS. Provinciale Staten worden tot nu toe voorgesteld als een monoliet; alsof het orgaan op een eenduidige manier handelt. Dat is natuurlijk niet zo. Provinciale Staten bestaan uit verschillende politieke partijen die elk een eigen partijprogramma en politieke agenda voeren. In algemene zin kenmerkt het Nederlands parlementair systeem zich door partijen die samen een coalitie vormen en politici afvaardigen die namens de coalitie zitting nemen in een dagelijks bestuur. Daar tegenover staan oppositiepartijen die kritisch toezien op het dagelijks bestuur en hun eigen agenda voor het voetlicht brengen. De wijze waarop de verhouding tussen netwerk-governance – de horizontale bestuurstraditie – en de representatieve democratie – de verticale bestuurstraditie – gestalte krijgt is dus naast de politieke keuze tot samenwerking met niet-statale actoren tevens afhankelijk van de vraag of volksvertegenwoordigers al dan niet aangesloten zijn bij de coalitie of oppositie. Het ligt voor de hand dat

partijen die gedeputeerden afvaardigen om zitting te nemen in het dagelijks bestuur de netwerkactiviteiten van 'hun gedeputeerden' anders percipiëren dan partijen die zich in een oppositiepositie bevinden (Jongeneelen, 2013). Dit is de tweede assumptie van dit theoretisch kader.

2.3 Geen politieke keuze voor netwerk-governance

Zoals in de vorige paragraaf aan de orde kwamen zoeken Gedeputeerden – zich bewust van de complexiteit van vraagstukken – bij de nadere invulling van beleidskaders maatschappelijke partners op (WRR, 2006). In de vorige paragraaf is tevens verwezen naar een betoog van de WRR waarin aan de orde komt dat deze spanning tussen netwerk-governance en de representatieve democratie kan worden gemitigeerd door in de verticale traditie – Provinciale Staten – ruimte vrij te maken voor netwerk-governance. Provinciale Staten kunnen ervoor kiezen om de ontwikkeling van een beleidskader te laten verlopen in samenspraak met –rondom het aan de orde zijnde onderwerp - relevante niet-staatelijke actoren. Het betoog van de WRR grijpt in op de niet-incompatibele zienswijzen zoals deze zijn beschreven door Skelcher en Klijn (2007). Het bij aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader al dan niet kiezen voor het betrekken van niet-staatelijke actoren in de beleidsontwikkeling is dus van invloed op de wijze waarop de verhouding tussen PS enerzijds en GS en de niet-staatelijke actoren anderzijds gestalte krijgt (Rekenkamer Oost Nederland, 2016; Rekenkamer Zeeland, 2017; Van der Steen, Scherpenisse en van Twist, 2015).

Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers *niet* expliciet de politieke keuze maken voor samenwerking met niet-staatelijke actoren leidt dit tot de verplaatsing van de ontwikkeling van een beleidskader naar netwerken bestaande uit bestuurders en hun maatschappelijke partners. Gedeputeerde Staten en maatschappelijke actoren domineren dan de ontwikkeling van het beleidskader (Koppenjan, Kars, & Voort, 2007). Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers wel kiezen voor samenwerking met niet-staatelijke actoren kunnen zij zich nadrukkelijk manifesteren in de ontwikkeling van een beleidskader, zo is de verwachting.

2.3.1 Verplaatsing van de politiek

Waarom leidt het ontbreken van een politieke keuze tot samenwerking met niet-staatelijke actoren in de ontwikkeling van een beleidskader tot de verplaatsing van de ontwikkeling van het beleidskader naar GS en hun partners? Om dit begrijpen is belangrijk om te bevatten dat men ook wel over een 'lekenbestuur' spreekt. Provinciale Staten zijn politici die in deeltijd met een beperkt ambtelijk apparaat beleidskaders vaststellen en controleren of Gedeputeerden binnen deze kaders effectief hebben geopereerd (Ibid.).

Het diffuse en onvoorspelbare karakter van complexe vraagstukken maakt het voor volksvertegenwoordigers in deeltijd met beperkte tijd en bescheiden ambtelijke ondersteuning in algemene zin lastig om bij aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader te bepalen wat de hoofdlijnen van een beleidskader moeten zijn. Koppenjan, Kars en van der Voort stellen vast op basis van hun evaluatie van de ervaringen van Provinciale Staten in Noord-Brabant met complexe vraagstukken dat het volksvertegenwoordigers vaak aan kennis en middelen ontbreekt om in het aanvangsstadium van de ontwikkeling van een nieuw beleidskader te bepalen wat de hoofdlijnen van het beleid moeten zijn (2007).

Bovendien is het bij complexe vraagstukken lastig om vooraf een kader vast te stellen omdat géén partij bij aanvang van de ontwikkeling van beleid een duidelijk omljnd beeld heeft van het vraagstuk als geheel (Teisman, 2017). Inherent aan complexe vraagstukken is dat het vanuit één gezichtspunt niet mogelijk is om tot een definiëring en afbakening te komen (Gerrits, 2012). Dit geldt voor één actor als PS. Het samen met deskundigen en andere partijen uit het 'veld' kunnen leren draagt bij aan het hebben van integraal overzicht (Gerrits, 2012). Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers geen onderdeel uitmaken van een dergelijk maatschappelijk leerproces zoals dat plaatsvindt in netwerken is het lastig voor volksvertegenwoordigers om het vraagstuk eenduidig te definiëren en daarmee een richtinggevend kader op te stellen. Het niet kiezen voor netwerk-governance leidt er dus toe dat Provinciale Staten onvoldoende zicht hebben op het vraagstuk waarvoor beleid voor moet worden ontwikkeld. Als gekozen volksvertegenwoordigers onvoldoende in staat zijn om de hoofdlijnen van een beleid vast te stellen, wie stelt dan de hoofdlijnen vast?

Zoals in paragraaf 2.1 al aan de orde kwam vindt veel *nadere invulling* van door gekozen politici vastgestelde beleidskaders plaats in netwerken bestaande uit overheidsorganisaties en niet-staatelijke actoren. Er is hier veel onderzoek naar gedaan; Koppenjan spreekt bijvoorbeeld over 'horizontalisering van het bestuur' (2007). 'Horizontaal' betekent 'vanuit een gelijkwaardige uitgangspunt naast maatschappelijke partijen opererend'

omdat kennis bij complexe vraagstukken niet centraal bij een partij aanwezig kan zijn (Uhl-Bien, Marion, & McKelvey, 2007). Het uitvoerend bestuur realiseert zich dat vraagstukken te complex zijn alleen behandeld te kunnen worden: samenwerking in netwerken is geboden (WRR, 2006). Bestuurders en ambtenaren zijn door de kennis die zij opdoen tijdens de *nadere invulling- en uitvoering* van door PS vastgestelde beleidskaders bij hun partners in 'het veld' vaak beter over een vraagstuk ingevoerd dan gekozen volksvertegenwoordigers. Tel daarbij op dat veel 'nieuwe' beleidskaders vaak wijzigingen of actualiseringen zijn van langetermijnbeleidsprogramma's, die ver over de tijdshorizon van de Statenperiode van vier jaar heen reiken. Ambtenaren kennen deze beleidsvoorgeschiedenis vaak beter dan gekozen volksvertegenwoordigers (WRR, 2006).

De kennis die bestuurders opdoen in het veld tijdens de nadere invulling van beleidskaders plaatst hen op kennisniveau in voorsprong op volksvertegenwoordigers. Daardoor hebben zij meer kennis over de vraagstukken en lopen Provinciale Staten bij het vaststellen van een kader tegen een informatieachterstand aan. De informatieachterstand veroorzaakt door de beleidsgeschiedenis en de complexiteit van het vraagstuk noopt bestuurders om het initiatief te nemen in de vaststelling van hoofdlijnen omdat volksvertegenwoordigers onvoldoende op de hoogte zijn (Koppenjan, Kars en Van der Voort, 2007). Bestuurders weten door hun activiteiten met hun partners in het veld meer over het vraagstuk en de voorgeschiedenis van het vraagstuk waardoor zij beter in staat zijn dan PS om hoofdlijnen vast te stellen.

Het niet kiezen voor netwerk-governance door provinciale volksvertegenwoordigers leidt er dus toe dat de feitelijke kaderstelling en invulling daarvan plaatsvindt in netwerken; gedeputeerden (en hun ambtenaren en partners in het veld) – opererend in netwerken - domineren de ontwikkeling van het beleidskader. Het zwaartepunt van de beleidsontwikkeling verplaatst zich vanuit parlementen (en commissies) naar netwerken omdat er geen ruimte is gemaakt voor volksvertegenwoordigers om samen met maatschappelijke partners te leren over een vraagstuk. Bovens beschrijft dit verschijnsel in algemene zin als 'verplaatsing van politiek' (2002). Door het ontbreken van de keuze leren PS niet samen met niet-statelijke actoren uit het veld. Bestuurders en ambtenaren doen dit in het kader van de *nadere invulling en uitvoering van kaders wél* waardoor zij meer over het vraagstuk weten en daarom het initiatief nemen bij de vaststelling van een nieuw kader (dat doorgaans een wijziging of een actualisatie is van een bestaand kader). In de praktijk is het doorgaans GS dat in nauwe samenwerking met een netwerk een nieuw kader ontwikkeld. PS zijn hierin nauwelijks betrokken. Pas wanneer er officiële besluitvorming plaatsvindt spelen PS een belangrijke rol. De rol van PS beperkt zich tot instemmen of niet; het werkelijk bepalen van het kader is niet aan de orde (Kars, Koppenjan en Van der Voort, 2007).

Ik vermoed dus dat het ontbreken van 'horizontale ruimte' in de verticale traditie bijdraagt aan de verplaatsing van het kaderstellende primaat vanuit PS naar netwerken waarin GS optreden.

2.3.2 Oppositie of coalitie

In het voorgaande wordt voortdurend gesproken over PS alsof Statenleden een eenduidige verzameling van volksvertegenwoordigers zijn. Dit is natuurlijk niet zo. Parlementen bestaan uit coalitie- en oppositiepartijen. Ondanks het onvermogen bij PS om een beleidskader op te stellen doordat PS geen onderdeel uitmaakt van het relevante netwerk vertegenwoordigen Statenfracties wél een achterban wiens belangen zij geborgd willen zien in het beleidskader. Wat betekent dit voor de omgang van Statenleden met netwerken waarin beleidskaders worden ontwikkeld?

Deze omgang varieert al naar gelang Statenleden onderdeel uitmaken van de oppositie of coalitie. Coalitiepartijen zullen 'hun' gedeputeerden het liefst niet teveel in de wielen willen rijden en nemen daarom een gematigde toon aan in de richting van het college van GS. Oppositiepartijen steunen het beleid van de coalitiepartijen doorgaans niet en nemen daarom een meer kritische toon aan.

Coalitie neigt tot een laissez-faire houding

Statenleden die onderdeel uitmaken van een coalitie zijn over het algemeen niet geneigd om 'bovenop het naar het netwerk verplaatste onderwerp' te zitten omdat zij de netwerkactiviteiten als *nadere invulling of uitvoeringsactiviteiten* percipiëren. Zij hebben deze activiteiten gedelegeerd naar hun bestuurders omdat er

een coalitieakkoord is waar zij hun goedkeuring aan hebben gegeven of informele afspraken hebben gemaakt en deze als 'randvoorwaarden' aan Gedeputeerde Staten hebben meegegeven.

Gedeputeerden zijn volgens Statenleden van de coalitie bezig met het uitvoeren van een coalitieakkoord waar zij gedurende de coalitieonderhandelingen hun partijpolitieke stempel op hebben kunnen drukken. Omdat zij zich binden aan een collegeakkoord geeft deze categorie Statenleden gedeputeerden de ruimte om gemaakte afspraken uit te werken. Hierdoor nemen zij een milde houding aan jegens het college en zijn daarom - ondanks de in 2003 ingevoerde dualisering- sneller geneigd tot het geven van ruimte aan bestuurders van het college waar zij onderdeel vanuit maken. Jongeneelen onderschrijft deze milde houding in zijn masterscriptie en spreekt over leden van Provinciale Staten van coalitiepartijen als 'medebestuurders' die het hun gedeputeerden niet te moeilijk willen maken (2013). Bovendien willen zij het tijdens collegeonderhandelingen gesmede coalitieverband niet beschadigen, zeker als er sprake is van een politiek compromis als uitvloeisel van een intensief onderhandelingsproces (Jongeneelen, 2013).

De verplaatsing van politiek als gevolg van het niet kiezen voor netwerk-governance bij aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader is voor volksvertegenwoordigers van de coalitie geen probleem omdat zij erop vertrouwen dat bestuurders in het veld rekening houden met de politieke gevoeligheden in de coalitie en de wensen die zijn neergelegd in coalitieafspraken. Hierdoor spreken zij in officiële Statenbijeekomsten –en vergaderingen impliciet of expliciet hun vertrouwen uit in hun bestuurders. Dit vertrouwen kan bijvoorbeeld blijken uit uitspraken als: 'PS gaan over de hoofdlijnen en bestuurders en hun partners moeten, gezien hun deskundigheid wat betreft besturen en hun partners wat betreft het bezit van lokale kennis, de ruimte krijgen. Kenmerkend aan deze houding is dat Statenleden van de coalitie zich terughoudend opstellen op grond van tijdens informele vooroverleggen met hun coalitiepartners gemaakte afspraken. Een dichtgetimmerde coalitieafpraak noopt tot een terughoudende opstelling ten aanzien van verplaatsing.

De netwerkactiviteiten van bestuurders worden daarom door hen waargenomen als een *nadere* uitwerking van politieke afspraken. Tijdens Statenvergaderingen beoordelen zij de activiteiten van GS als een bestuursactiviteit van technische aard en roepen zij – in de richting van kritische oppositie - op tot terughoudendheid omdat het aan de orde zijnde onderwerp nu juist een onderwerp van technische en detaillistische aard is waarvoor GS een mandaat hebben.

Gekozen volksvertegenwoordigers van coalitiepartijen nemen dus nadrukkelijk afstand tot de beleidsinhoud en wijzen expliciet naar hun bestuurders en het veld (Wolff, 1984). De dominantie van het netwerk wordt niet geproblematiseerd. In dit onderzoek wordt deze houding aangeduid als een 'laissez-faire' houding ten opzichte van het college. Zij ondergaan de verplaatsing van de politiek naar netwerken op een passieve wijze omdat bij hen de indruk bestaat dat GS opereren binnen de bandbreedte van de afspraken die zijn gemaakt in coalitieverband. Deze afspraken kunnen formeel verankerd zijn in een collegeakkoord of meer een impliciet zijn; binnenskamers besloten, buiten de geëigende, formele kanalen. Leden van de coalitie hebben toegang tot deze kanalen en beschikken hierdoor over informele contacten die kunnen dienen wanneer er onverwachte spanningen zijn in de coalitie.

Het niet problematiseren van de verplaatsing van de ontwikkeling naar het kader en het geven van ruimte aan hun Gedeputeerde (laissez-faire) komt dus voort uit commitment aan het coalitieakkoord en informele politieke afspraken. Men is geneigd om een 'betrouwbare partner te zijn'. Mochten er politieke spanningen bestaan dan worden deze binnenskamers, via informele contacten uitgesproken. Tijdens de officiële en voor de buitenwacht zichtbare bijeenkomsten nemen Statenleden een laissez faire houding aan door de indruk te wekken dat de verplaatsing van de ontwikkeling van het beleidskader logisch is omdat er sprake is van *nadere uitwerking* van politieke – soms informele en voor de oppositie ondoorzichtige - afspraken in de coalitie. De perceptie van de coalitiepartijen is dat de activiteiten van GS van *uitvoerende* aard zijn en dat het niet aan hen is om zich ermee bezig te houden. De motivatie is: 'wij gaan alleen over de hoofdlijnen'. De laissez-faire houding kan ook tot uitdrukking komen door het uitspreken van vertrouwen in GS.

Deze laissez faire houding impliceert geen indolentie. De politieke activiteiten vinden plaats buiten de *geëigende kanalen* in de voor de oppositiepartijen ontoegankelijke achterkamertjes. De neiging om het verband tussen de coalitiepartijen niet in gevaar te brengen manifesteert zich tijdens *officiële PS-bijeekomsten door zich publiekelijk tevreden te tonen* met het door GS en partners in het netwerk ontwikkelde beleidskader en hier zonder bezwaren of amendementen mee in te stemmen. Ook is het goed mogelijk dat Statenleden van de coalitie gedeputeerden in het debat te hulp schieten wanneer zij vanuit de oppositie onder vuur komen te liggen, zeker als het om partijgenoten gaat.

Wanneer er tóch kritiek wordt geleverd dan heeft deze kritiek naar verwachting een onschuldig en voor het coalitieverband ongevaarlijk karakter. Statenleden van de coalitie kunnen bijvoorbeeld klagen over taalgebruik in beleidsdocumenten. Dergelijke klachten kunnen betrekkelijk eenvoudig door ambtenaren van GS worden gecorrigeerd zonder dat er substantiële kaderwijzigingen plaats moeten vinden.

Samenvattend; het ontbreken van een politieke keuze van PS tot netwerk-governance leidt ertoe dat Gedeputeerde Staten in samenspraak met niet-statelijke actoren, ondersteund door ambtenaren, de beleidskaderontwikkeling domineren. Coalitiepartijen gaan ervan uit dat GS in het netwerk handelt binnen compromissen die in coalitieverband beklonken zijn. Erop vertrouwend dat Gedeputeerd Staten in het netwerken optreden *binnen de breedte van de politieke afspraken in coalitieverband nemen zij een laissez faire houding aan.*

Ik verwacht dus dat de coalitiepartijen een laissez faire houding aannemen wanneer er sprake is van verplaatsing van de ontwikkeling van een beleidskader naar een netwerk.

Tabel 2 geeft de centrale indicatoren weer van het laissez faire concept.

Laissez faire concept				
N1: het aan de orde zijnde onderwerp is een uitvoeringsonderwerp	Y5: in de bres springen voor GS wanneer deze onder vuur ligt	N2: Openlijk vertrouwen tonen in GS	N3: Statenleden betonen zich tevreden met de door GS geleverde beleidsproducten	Y2: Symbolische oppositie

Tabel 2: laissez faire indicatoren

Oppositie neigt tot een heroveringsreflex

Statenleden die geen onderdeel uitmaken van een coalitie zijn uit profileringsdrang tegenover hun achterban geneigd om 'bovenop het onderwerp te zitten' waardoor volksvertegenwoordigers bestuurders en hun netwerkpartners nauwgezet volgen (Jongeneelen, 2013; WRR, 2006). De ietwat passieve houding van de coalitiepartners tijdens officiële PS-bijeenkomsten is bij Statenleden van de oppositie niet aan de orde. De Statenleden van de oppositiepartijen percipiëren de verplaatsing fundamenteel anders. Hier is een aantal redenen voor te noemen.

Oppositiepartijen zijn – gezien het feit dat zij geen onderdeel uitmaken van de coalitie en daardoor hun wensen niet in het coalitieakkoord verdisconteerd zien- gemotiveerd om specifieke partijpolitieke wensen in het in het netwerk ontwikkelde beleidskader verwerkt te krijgen. Op die manier proberen zij belangen van hun achterban te borgen.

Daarnaast maken de Statenleden van de oppositie doorgaans geen onderdeel uit van de informele contacten tussen de coalitiepartijen en hun gedeputeerden. De uit deze contacten voortkomende coalitieafspraken en impliciete hoofdlijnen die bij gedeputeerden bekend zijn voor Statenleden van de oppositie niet inzichtelijk. Immers, de totstandkoming van deze afspraken vindt plaats buiten de daartoe geëigende kanalen. De perceptie dat bestuurders in het netwerk bezig zijn met de *nadere invulling of activiteiten van uitvoerende aard* is bij de oppositie daarom afwezig. Statenleden van de oppositie percipiëren juist een situatie waarin er geen kader is en GS de vrijheid nemen om het kader naar eigen inzicht en motieven vorm te geven. Deze perceptie neigt oppositiepartijen tot een 'reflex van herovering' op de verplaatsing van het kaderstellende primaat naar het netwerk.

In tegenstelling tot Statenleden van de coalitiepartijen die verklaren dat PS alleen gaan over hoofdlijnen en dat de activiteiten van GS vallen binnen de bandbreedte van de hoofdlijnen benadrukken Statenleden van de oppositie juist dat de activiteiten kaderstellend zijn omdat er volgens hen geen kader door PS is meegegeven. Deze perceptie is logisch te verklaren omdat leden van de oppositie onvoldoende op de hoogte zijn van de vaak impliciete afspraken die in coalitieverband zijn gemaakt. De perceptie dat het netwerk bezig is met de nadere invulling van een kader is bij hen afwezig omdat bij hen niet de indruk bestaat dat er al een kader is.

Naast het voeren van ideologische oppositie gericht op de eigen achterban kenmerkt de heroveringsreflex zich ook door het benadrukken van het kaderstellende primaat van Provinciale Staten; PS is volgens de oppositie aan zet. De WRR beschrijft een dergelijke houding van politieke partijen als volgt: “Deskundigen worden op afstand gezet [...] het ambtelijk apparaat wordt nog eens gewezen op zijn bescheiden ondersteunende en uitvoerende taken. Het zijn de kiezers in samenspraak met volksvertegenwoordigers die bepalen wat er gedaan moet worden”(2006:41). De waarneming dat het Nederlandse openbaar bestuur feitelijk een gemengd bedrijf is en dat de complexiteit noodzaakt tot samenwerking in netwerkverbanden raakt bij veel gekozen volksvertegenwoordigers uit zicht, aldus de WRR (2006). De perceptie dat de verplaatsing van de beleidskaderontwikkeling ongewenst is kan oppositiepartijen ook stimuleren om naast het indienen van ideologisch gemotiveerde voorstellen moties en amendementen in te dienen ter herbevestiging en versterking van het mandaat van de verticale traditie. Hoe komt de reflex van herovering verder tot uitdrukking?

Ten eerste is het denkbaar dat oppositiepartijen tijdens officiële PS- bijeenkomsten verklaren dat de kaderstellende rol van de Staten wordt verzwakt door de netwerkactiviteiten van Gedeputeerde Staten. Ook kan deze reflex van herovering tot uitdrukking komen in het klagen over te breed geformuleerde kaders en - in het verlengde hiervan - pleiten voor heldere en SMART gedefinieerde doelen en daaraan gekoppelde middelen en prestatie-indicatoren (Ibid.). Zo proberen Stateleden tot op detailniveau precies dicht te timmeren wat er precies door het netwerk wordt gedaan.

Ook komt de reflex van herovering vaak tot uitdrukking in uitspraken als ‘achterkamertjespolitiek’. Verder is het denkbaar dat oppositiepartijen het in het netwerk ontwikkelde beleidskader bij uiteindelijke stemming in Provinciale Staten afwijzen omdat het lijkt alsof de bestuurders de volksvertegenwoordigers met voldongen feiten presenteren (Koppenjan, Kars en van der Voort, 2007).

Bestuurders die in samenspraak met niet-statelijke actoren dominant zijn in de ontwikkeling van beleidskaders noodzaakt oppositiepartijen dus tot een ‘*reflex van herovering*’ van het kaderstellende primaat (WRR, 2006; Gerrits, 2012; Koppenjan, Kars en Van der Voort, 2007; Klijn, 2007). Deze reflex komt tot uitdrukking door op detailniveau te interveniëren in de planvorming in het netwerk door middel van het indienen van moties en amendementen, het bepleiten van scherp geformuleerde SMART doelen, het benadrukken van het primaat van PS en het afwijzen van wat aan planvorming in het netwerk is ontwikkeld. Deze reflex vindt plaats – net als de laissez faire houding van de coalitie - tijdens de *officiële PS samenkomsten*.

Bestuurders ervaren deze ‘reflex van herovering’ niet altijd weloverwogen omdat vanuit hun perspectief gezien volksvertegenwoordigers geen deelgenoot waren van het leerproces in het netwerk over het complexe vraagstuk. *Gedeputeerden percipiëren de reflex van herovering als onverstandig omdat de oppositiepartijen de complexiteit onvoldoende overzien en niet weten hoe hun politieke wensen zich verhouden tot de planvorming in het netwerk* (Koppenjan, Kars en van der Voort, 2007). Bestuurders zijn zich door hun dagelijkse bestuursactiviteiten in netwerken bijvoorbeeld bewust van de inconsistentie die bestaat tussen goed functionerende netwerken en te eng gedefinieerde en gefixeerde doelen en SMART indicatoren (Teisman, 2017). Een netwerk heeft baat bij ruime definities en kaders (Ibid.).

De reflex van herovering (het benadrukken van het primaat van PS; de roep om SMART indicatoren; het voeren van een ideologisch gekleurde oppositie) en de perceptie van GS dat deze reflex niet weloverwogen is omdat deze niet aansluit op de planvorming in het netwerk is de vierde door mij geformuleerde assumptie van dit theoretisch kader. Met de termen ‘reflex’ en ‘herovering’ wordt bedoeld dat de voorstellen van PS niet goed doordacht zijn omdat ze niet aansluiten op de lopende planvorming in het netwerk. De wensen hebben een te eenzijdig, op de noden van de achterban gericht karakter (WRR, 2006) Tabel drie geeft de indicatoren van het concept weer.

Reflex van heroveringsconcept						
N3.5: roep om achterkamertjespolitiek	N4: benadrukken van het kaderstellen de primaat van PS.	N5: Roep om scherp geformuleerde SMART-doelen	N6: Statenleden klagen over een te breed kader.	N8: Afwijzen van ‘fait accompli’ voorstellen uit het netwerk	N9: ideologische oppositie namens de achterban	N7: voorstellen van Statenleden komen niet weloverwogen over op GS

Tabel 3: indicatoren reflex van herovering

2.4 Een politieke keuze tot samenwerking met niet-statelijke actoren

2.4.1 Een besluit tot netwerk-governance leidt tot een proces van gezamenlijke kaderstelling

In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat het niet kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren bij de aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader leidt tot de verplaatsing van de ontwikkeling van het beleidskader naar het netwerk van Gedeputeerden en hun partners. De oorzaak hiervan is dat er geen sprake is van leren door PS met niet-statelijke actoren over het vraagstuk; er is hiervoor in de verticale structuur van PS geen ruimte ingelast. In deze paragraaf wordt het verband tussen de expliciete keuze van gekozen volksvertegenwoordigers voor netwerk-governance en het zich voordoen van een *proces van gezamenlijke kaderstelling* toegelicht. Het gezamenlijk ontwikkelen van een beleidskader is mogelijk wanneer PS interactie met niet-statelijke actoren omarmen.

Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers expliciet bij meerderheid kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren krijgt verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance een *complementair* gestalte. Dit betekent dat bestuurders, ambtenaren en het netwerk enerzijds en parlementsliden anderzijds elkaar aanvullen (Heinelt, 2010). Deze keuze wordt in dit onderzoek de 'ja-keuze' genoemd. De kern van mijn veronderstelling is dat Provinciale Staten een politiek besluit nemen om een beleidskader in samenspraak met niet-statelijke actoren te ontwikkelen. Zo in 2.3 bleek dat de gevolgen van het ontbreken van een politieke keuze tot netwerken zich bij coalitie- en oppositiepartijen *anders manifesteren* geldt bij een 'ja-keuze' eveneens dat de gezamenlijke kaderstelling als gevolg van de ja-keuze zich bij coalitie- en oppositiepartijen anders voordoen.

In paragraaf 2.2.2 werd verwezen naar het betoog van de WRR (2006). Hierin wordt gesteld dat: "de harmonie tussen de representatieve democratie en netwerk-governance heeft baat bij het inlassen van horizontale ruimte binnen de verticale structuren van beleidsontwikkeling" (WRR, 2006). Ook werd verwezen naar het artikel van Skelcher en Klijn waarin wordt gesproken over een complementaire, transitieve en instrumentele opvatting over de verhouding tussen netwerk-governance en de representatieve democratie (2007). Uit het rapport van de WRR en het artikel van Skelcher en Klijn volgt dat het kaderstellende primaat van PS baat heeft bij interactie met niet-statelijke actoren. Andere evaluaties, onder andere van de Rekenkamer Oost Nederland en de Rekenkamer Zeeland sluiten daarbij aan.

Het inlassen van horizontale ruimte betekent dus dat er binnen de formele en gefaseerde structuur van beleidskaderontwikkeling en –vaststelling ruimte wordt ingelast waarin gekozen volksvertegenwoordigers samen met niet-statelijke actoren kunnen 'leren' over het vraagstuk. De ja-keuze betekent niet dat vergaderzalen worden omgebouwd tot brainstormruimtes en dat formele besluitvormingsprocedures bij het grof vuil worden gezet, maar, dat er ruimte in het formele proces van kaderstelling wordt gemaakt voor netwerkwerkbijsamenkomsten met niet-statelijke actoren ruim voordat er formele besluitvorming over het beleidskader plaatsvindt. De door Bovens beschreven verplaatsing doet zich minder voor omdat volksvertegenwoordigers samen met niet-statelijke actoren beraadslagen over een vraagstuk en daardoor meewerken aan de ontwikkeling van een beleidskader en tegelijkertijd hun partijpolitieke standpunten zien in het licht van de beraadslagingen over het vraagstuk.

Betekent het besluit tot netwerk-governance door Provinciale Staten dat zij eigenstandige netwerken samenstellen en organiseren *naast of in plaats van de bestaande netwerkactiviteiten van GS*? Of betekent de ja-keuze dat Statenleden zich actief mengen in het bestaande fulltime netwerksamen spel van Gedeputeerde Staten, ambtenaren en niet-statelijke actoren? Beide liggen niet voor de hand om twee redenen; (A) Het is de vraag in hoeverre parttime politici met beperkte ambtelijke ondersteuning mogelijkheden hebben om actief

deelgenoot te zijn in netwerken van bestuurders, ambtenaren en 'partners uit het veld' (Bogason & Musso, 2006). (B): De Wet Dualisering Provinciebestuur dicht leden van de Provinciale Staten een kaderstellende en een controlerende rol toe die neerkomt op dagelijks bestuur dat in handen is van Gedeputeerde Staten in samenwerking met hun niet-statelijke actoren (IPO, 2007). Het is daarom onwaarschijnlijk dat Provinciale Staten op eigenstandige positie actief gaan netwerken. Ook het actief voeren van bijvoorbeeld procesmanagement (Ansell & Gash, 2008) in dergelijke netwerken lijkt voor politici in deeltijd uit praktisch oogpunt bezwaarlijk (Bogason & Musso, 2006). Sowieso wordt dergelijk management doorgaans op verzoek van bestuurders door ambtenaren gevoerd (Sørensen, 2006).

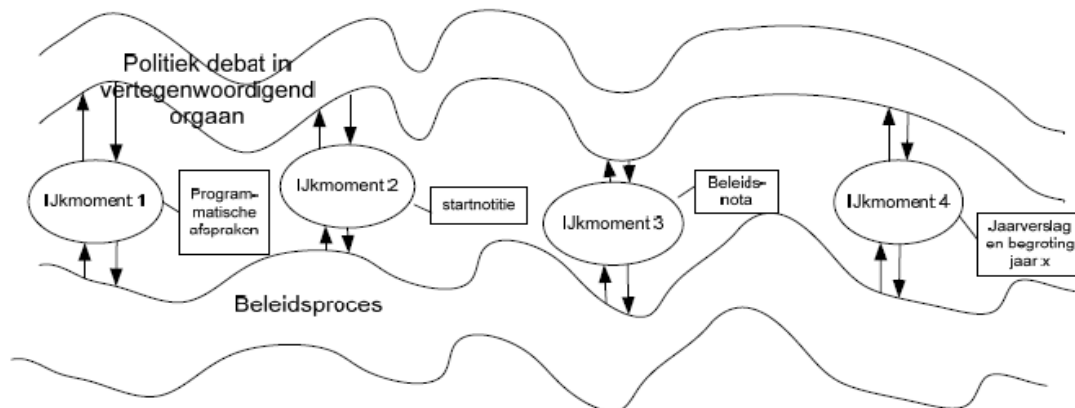
In 2.3.1 kwam al aan de orde dat veel nieuwe beleidskaders feitelijk actualiseringen of wijzigingen zijn in bestaande beleidsprogramma's die in het verleden door Provinciale Staten zijn bekrachtigd. In het kader van de uitvoering van deze bestaande beleidsprogramma's wordt door GS en ambtenaren vaak actief gebruik gemaakt van niet-statelijke actoren (WRR, 2006). Er is daarom in het aanvangsstadium van de ontwikkeling van een beleidskader al een netwerk beschikbaar (Fung & Wright, 2003). Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat er bij de ontwikkeling van een nieuw beleidskader –dat per saldo neerkomt op een wijziging of actualisatie van bestaand beleid, al een netwerk beschikbaar is; 'the usual suspects' (Gerrits, 2012). Door deze institutionele omstandigheden is het denkbaar dat de ja-keuze betekent dat Statenleden eigenstandig niet-statelijke actoren –bijvoorbeeld gelieerd aan hun achterban – aandragen voor het netwerk en dat GS en ambtenaren deze onderbrengen in al bestaande netwerkverbanden van GS en ambtenaren.

Toch lijkt enkel het aandragen van partijen door Statenleden om deelgenoot te zijn van het wederzijdse leerproces in netwerken over complexe vraagstukken onvoldoende. Om met het netwerk gezamenlijk het vraagstuk te verkennen en een door het netwerk en PS gedragen beleidskader te ontwikkelen dienen er momenten van wisselwerking tussen PS en het netwerk plaats te vinden. Koppenjan, Kars en Van der Voort spreken over het aanleggen van *koppelingen* tussen netwerk-governance –het mede door PS samengestelde netwerk waarin GS en ambtenaren optreden – en PS (2007). Tijdens deze momenten van koppeling is er gelegenheid om 'de horloges gelijk te zetten.' Koppenjan, Kars en Van der Voort spreken in dit verband over 'ijken'. Door te iken begrijpen bestuurders, ambtenaren en niet-statelijke actoren hoe de teneur van het moment is in de Staten en wie er tot de dissonanten behoort. Andersom toetsen de volksvertegenwoordigers hun politieke opvattingen over het vraagstuk aan de planvorming in het netwerk. Zo leren individuele Statenleden over wat er in het netwerk is ontwikkeld aan probleemdefinities en – oplossingen over het maatschappelijke vraagstuk.

Uhl-Bien spreekt wat zweverig over het 'doorgeven van de magie van de aha-momenten in het netwerk aan volksvertegenwoordigers in deeltijd' (2007). Nuchter gesteld: het inlassen van bijeenkomsten met het netwerk biedt Statenleden de mogelijkheid om hun kennis over een beleidsonderwerp te verdiepen en te verbreden om zo een scherp beeld te krijgen over welke ideeën er in het netwerk zijn bedacht. Voor Statenleden die niet over de tijd noch beschikken over specialistische ambtelijke ondersteuning om zelf aan intensieve, ideeënvormende brainstormsessies mee te doen kan een dergelijke bijeenkomst dienen als een verzamelplaats van politiek opportune ideeën over het vraagstuk. Wanneer bepaalde in het netwerk ontstane ideeën of voorstellen op fraaie wijze stroken met partijpolitieke voorkeuren of, mooier nog, een markante verbinding leggen tussen mogelijk tegenstrijdige politieke opvattingen is het voor Statenleden niet oninteressant om deze ideeën te lanceren in de politieke arena en op gelikte wijze voor het voetlicht te brengen. Oftewel; te doen waar adequate politici goed in zijn: het houden van een overtuigend pleidooi ten behoeve van een idee dat is opgedaan tijdens de momenten van koppeling met het netwerk.

Op die manier kunnen er in de verticale instituties politieke meerderheden ontstaan voor ideeën die in ruwe vorm hun oorsprong hebben in het netwerk en daardoor ook aansluiten op de planvorming in het netwerk en dus bij Gedeputeerden op instemming kunnen rekenen. De keuze voor het betrekken van niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van beleid leidt dus – wat eenvoudig gesteld - minder tot verplaatsing en meer tot een proces van gezamenlijke kaderstelling. Provinciale Staten worden op die manier beter in hun kaderstellende positie gebracht omdat zij door deelname aan netwerkbijeenkomsten beter in kunnen schatten hoe de bandbreedte van planvorming in het netwerk is. Daardoor begrijpen zij beter welke politieke voorstellen recht doen aan de complexiteit van het vraagstuk en welke politieke wensen daar onvoldoende op zijn toegerust. Hierdoor zien Statenleden concrete partijpolitieke wensen in het licht van 'de realiteit' in het netwerk. Zo leren volksvertegenwoordigers dus over de kennisontwikkeling over het vraagstuk in het netwerk en leren netwerkpartners over de politieke verhoudingen in PS. Figuur 2 visualiseert hoe de politieke stroom –

en het beleidsproces tijdens momenten van 'ijking' tot wederzijdse afstemming komen waardoor er minder sprake is van verwijdering tussen beide.



Figuur 1: gezamenlijke kaderstelling (bron: Koppenjan, Kars en van der Voort, 2007)

In de navolgende secties komt aan de orde hoe oppositie- en coalitiepartijen zich - gezien hun afwijkende drijfveren - opstellen in een proces van gezamenlijke kaderstelling met niet-statelijke actoren.

2.4.2 Oppositie of coalitie

Oppositie: instrumenteel netwerk

In sectie 2.3.2 komt aan de orde dat leden van de oppositie door het ontbreken van de verdiscontering van hun wensen in een coalitieakkoord, profileringsdrang ten opzichte van hun achterban en het ontbreken van nauw contact met GS, geneigd zijn tot een heroveringsreflex op de planvorming die plaatsvindt in netwerken (WRR, 2006). Wat betekent deze grondhouding van oppositiepartijen in een situatie waarin PS bij aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren?

Dit betekent dat de netwerkende aanpak een mogelijkheid is om partijpolitieke wensen *alsnog in beleid verdisconteerd te zien*. Wanneer een parlementair orgaan kiest om zelf samen met niet-statelijke actoren een netwerk te vormen om met hen een beleidskader te ontwikkelen dan grijpen oppositiepartijen deze gelegenheid aan als een manier om hun stempel op het beleidskader te drukken.

Dit betekent dat oppositiepartijen niet-statelijke actoren voor het netwerk van GS selecteren op grond van hun geschiktheid om bij te dragen aan de verdiscontering van specifieke partijpolitieke wensen. De gedachte dat niet-statelijke actoren door politici worden geselecteerd om politieke agenda's te realiseren is verwant aan *het instrumentele perspectief* op de verhouding tussen de representatieve democratie en netwerk-governance (Klijn & Skelcher, 2007). De hoofdgedachte in dit perspectief is dat politici netwerken gebruiken als een instrument (Ibid.). Oppositiepartijen haken dan logischerwijs aan bij gelijkgestemden in het veld. Dit hoeven niet de netwerkpartners van bestuurders te zijn, maar dat is *wel mogelijk*. In deze netwerken van gelijkgestemden selecteert men elkaar op basis van *instrumentele geschiktheid* (de Beer, 2005). Het aansluiten bij niet-statelijke actoren kan dienen om de maatschappelijke responsiviteit van partijstandpunten kracht bij te zetten. Groene partijen haken bijvoorbeeld eerder aan bij natuur en milieuorganisaties dan bij economische belangenorganisaties. Het ligt niet voor de hand dat de Partij voor de Dieren optrekt met de belangenorganisatie van de Nederlandse Varkenshouderijen. Eveneens trekken partijen die economische groei benadrukken eerder naar werkgeversorganisaties. Het CDA vindt – niet verrassend gezien hun agrarische achterban in de provincie Zuid-Holland - vaak aansluiting bij land- en tuinbouworganisaties. De VVD is traditioneel gezien een partij die opkomt voor de belangen van ondernemers. De ja-keuze vloeit dus voort in debatten over de compositie van het netwerk; waarbij oppositiepartijen de samenstelling proberen te veranderen door aan hun partijkleur verwante maatschappelijke organisaties in te brengen. Een veelgehoorde kreet onder oppositiepartijen in dit soort debatten is het spreken over de netwerkcompositie in termen van een netwerk bestaande uit 'the usual suspects'; lees: de partijen waar GS al mee samenwerken en vaak geziene gasten op het Provinciehuis zijn. Wanneer de aan de oppositiepartijen gelieerde niet-statelijke actoren aan het netwerk van GS zijn toegevoegd spelen deze partijen hun rol in het netwerk van GS. Parallel hieraan lanceren

oppositiepartijen dezelfde belangen in de politieke arena. Zo proberen Statenleden van de oppositie in het kader specifieke wensen verwerkt te zien door het netwerk in hun voordeel aan te passen.

De assumptie in dit theoretisch kader is dat de heroveringsreflex zich minder voordoet omdat PS meer betrokken zijn in het netwerk. Het pleidooi om SMART-formuleringen, het benadrukken van het primaat van PS en het voeren van eenzijdige ideologische oppositie gericht op de achterban doen zich minder voor omdat Statenleden met 'een been in het netwerk staan waarin het kader wordt ontwikkeld' en met het andere in de politieke arena. Daar komt nog bij dat politieke wensen van oppositiepartijen vertegenwoordigd zijn in het netwerk en daarom voor GS minder 'out of the blue' overkomen wanneer deze wensen in de politieke arena worden geïntroduceerd. Bovendien, het deelnemen aan samenwerkingsverbanden waarin gewerkt wordt aan oplossingen voor maatschappelijke problemen leidt altijd tot enige vorm van commitment en gedeeld eigenaarschap van wat in zo'n verband aan oplossingen is ontwikkeld, ook als de betrokkenen er op voorhand gefixeerde en tegengestelde standpunten op nahouden (Ansell & Gash, 2008). Vertrouwen in het netwerk kan de behoefte aan SMART-indicatoren daardoor wellicht verzachten.

De houding van oppositiepartijen wanneer PS bij aanvang van de ontwikkeling van een beleidskader kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren typeert zich dus door de nadruk die door hen wordt gelegd op de selectie- en aanwezigheid van niet-statelijke actoren die verwant zijn aan hun partijpolitieke agenda. Omdat de oppositie de compositie van het netwerk aanpast doen voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen zich minder intensief voor. Immers, ook in het netwerk worden deze wensen besproken, zo is de assumptie. Moties van Statenleden van de oppositie sluiten beter aan op de planvorming in het netwerk dan wanneer sprake is van een 'reflex van herovering' omdat Statenleden bij de ja-keuze bij tussenpozen door te kijken notie nemen van de planvorming in het netwerk. Het netwerk bestaat bovendien mede uit partijen die door fracties van de oppositie zijn aangedragen.

Ik verwacht dus dat oppositiepartijen de ja-keuze aangrijpen als kans om alsnog partijpolitieke wensen te realiseren. Ten behoeve hiervan worden niet-statelijke actoren geselecteerd die kunnen bijdragen aan de vertegenwoordiging van deze wensen in het netwerk van GS. Deze veronderstelling is geënt op de instrumentele stroming zoals beschreven door Skelcher en Klijn (2007). Tabel vier geeft de drie centrale indicatoren van dit concept weer.

Instrumenteel netwerken		
J5: het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren.	J6: het betwisten van de samenstelling van het netwerk van GS.	J8: Kaderstellende inbreng sluit aan op in het netwerk geïntroduceerde actoren.

Tabel 4: indicatoren instrumenteel netwerk

Coalitie: aanhaken & beschermen netwerk GS

Zoals al eerder aan de orde kwam neigt deelname aan een bestuurscoalitie tot een 'laissez-faire houding' tegenover het college omdat Statenleden van de coalitiepartijen hun GS-college niet teveel in de wielen willen rijden. Gedeputeerden zijn immers bezig met het uitvoeren van een coalitieakkoord waar partijen van de coalitie hun partijpolitieke stempel op hebben gedrukt tijdens de collegeonderhandelingen. Zoals al eerder opgemerkt hebben PS-leden van de coalitie informeel contact met het college omdat men elkaar in partij- of coalitieverband kent. Via deze speciale - en voor de oppositiepartijen minder toegankelijke kanalen - kunnen Statenleden van de coalitie specifieke partijpolitieke agendapunten overbrengen.

Daar waar het niet omarmen van netwerk-governance bij coalitiepartijen leidt tot een laissez-faire houding onder het mom van 'wij als Statenleden stellen hoofdlijnen vast & controleren achteraf', leidt een keuze tot netwerk-governance bij deze partijen tot de neiging om *aan te haken* bij de ideeën van de bestaande netwerkpartners van GS. De ja-keuze stimuleert coalitiepartijen in PS ook om - in tegenstelling tot de oppositie - de samenstelling van netwerk van GS *te beschermen*, door bijvoorbeeld de nadruk te leggen op het interactieproces tussen niet-statelijke actoren in het netwerk (Sørensen, 2006). Ook beschrijft Sørensen diverse casestudy's waarin volksvertegenwoordigers *namens het netwerk als geheel het woord voeren in de politieke arena*. Gezien de stelling van Jongeneelen (2013) dat Statenleden van de coalitie zich als 'medebestuurders' gedragen veronderstel ik dat zij eerder dan Statenleden van de oppositie geneigd zijn op op te treden in het

belang van het netwerk als *geheel*, door de nadruk te leggen op het proces in het netwerk en op te treden namens *het netwerk*, en niet namens *individuele partijen in het netwerk*.

Aanhaken betekent dat er bestaande ideeën in het netwerk in de politieke arena worden geïntroduceerd. Dit is het onderscheid tussen partijen van de coalitie en – oppositie; partijen van de oppositie proberen de planvorming in het netwerk te beïnvloeden door aan hun achterban gelieerde partijen aan het netwerk van GS toe te voegen. Coalitiepartijen doen dit minder, zij haken juist aan bij de bestaande ideeën van de partners van ‘hun gedeputeerde’ Dit is een cruciaal verschil tussen oppositiepartijen en coalitiepartijen wanneer PS kiezen voor netwerk-governance.

Het aanhaken bij de ideeën van ‘the usual suspects’ in het netwerk door deze krachtig te bepleiten tijdens formele vergaderingen van Provinciale Staten kan voor coalitiepartijen een veilige manier zijn om even gecontroleerd los te komen van de coalitie. Dit biedt hen twee voordelen. Ten eerste rijden zij hiermee GS niet in de wielen omdat de ideeën naar alle waarschijnlijkheid al op de agenda staan van ambtenaren en GS door hun veel intensievere contacten en activiteiten in het netwerk. Ten tweede biedt het aanhaken bij deze - bij GS en ambtenaren- al bekende ideeën de mogelijkheid om zich te kunnen profileren in de richting van hun eigen achterban.

Het ligt in de lijn der verwachting dat leden van de coalitie hun Gedeputeerden alle ruimte geven in het optuigen van de organisatie van netwerk-governance tijdens het voorbereidende stadium van een beleidskader. Dit betekent dat coalitiepartijen toestaan dat Gedeputeerden partijen selecteren. Vaak zijn dit partijen waar al mee wordt samengewerkt in het kader van het bestaande beleid.

Het is verder te verwachten dat de volksvertegenwoordigers van de coalitie de neiging van de oppositie om het netwerk uit te breiden of de samenstelling te veranderen betwisten. Dit betekent dus dat coalitiepartijen – in tegenstelling tot de oppositiepartijen – het netwerk van niet-statelijke actoren van het college van GS beschermen tegen pogingen van oppositiepartijen om het netwerk qua compositie te veranderen. Er ontstaat, wanneer PS kiezen voor netwerk-governance, dus een debat tussen coalitie en oppositie over de *samenstelling van het netwerk*.

Ik veronderstel dus dat coalitiepartijen aanhaken bij de ideeënvorming in het netwerk van GS en de samenstelling van het netwerk van GS beschermen. Er zijn helaas geen publicaties bekend waarin wordt ingegaan op de rol van coalitiepartijen in een ja-keuze scenario. Deze veronderstelling is daarom te kwalificeren als een aanname. Tabel vijf geeft de indicatoren van dit concept weer.

Aanhaken & beschermen				
J1: Statenleden komen op voor het netwerk van GS.	J2: Statenleden verklaren dat de samenstelling van het netwerk een juiste afspiegeling is.	J3: Het benadrukken van het interactieproces in het netwerk	J4: Het introduceren van ideeën van de netwerkpartners van GS	Y4: Namens het netwerk het woord voeren in de politieke arena

Tabel 5: indicatoren aanhaken & beschermen





2.5. Conclusie

De mate waarin PS kaderstellend kunnen zijn bij complexe maatschappelijke vraagstukken waarbij GS samenwerken met niet-statelijke actoren blijkt afhankelijk te zijn van de vraag of PS zélf samenwerking met niet-statelijke actoren omarmen.

Er bestaan zodoende twee scenario’s ten aanzien van de verhouding tussen GS en PS mogelijk waarin oppositie- en coalitiepartijen zich variërend opstellen.

1. Verplaatsingsscenario waarin coalitiepartijen een *laissez-faire houding* aannemen en oppositiepartijen neigen tot een *reflex van herovering*;
2. Scenario van gezamenlijke kaderstelling waarin coalitiepartijen neigen tot het *aanhaken bij het bestaande netwerk van GS* en oppositiepartijen *instrumenteel omgaan* met netwerkpartners.

Figuur 2 geeft de twee scenario's en de opstelling van coalitie en oppositie weer. De bollen links in de tabel zijn rood gekleurd. Het verplaatsingsscenario betekent dat de planvorming in het netwerk niet democratisch is verankerd en dat PS de planvorming kunnen afwijzen, met alle negatieve gevolgen voor het netwerk van dien (Bil & Teisman, 2017). De rode kleur dient om aan te geven dat het verplaatsingsscenario gepaard kan gaan met negatieve percepties bij alle betrokkenen. De verplaatsing van politiek leidt volgens veel auteurs tot een uitholling van de staat en een verzwakt democratisch proces (Papadopoulos, 2003; Freeman & Stevens, 1987; Klijn & Korthagen, 2017; Pierre, 2009; Kjaer, 2004). Het verplaatsingsscenario is daarom voorzien van een negatieve kwalificatie. De opstellingen van de coalitie- en oppositiepartijen in het complementaire scenario zijn groen gekleurd. Het complementaire scenario verdient de voorkeur omdat deze bijdragen aan een versterking van de participatie van belanghebbenden in de ontwikkeling van beleid en de kaderstellende rol van de representatieve democratie borgt (Stoker, 2006; Etzioni-Halevy, 1993; Dalton, Scarrow, & Cain, 2004).

	Geen keuze van PS voor netwerk-governance	PS kiezen voor netwerk-governance
Opstelling oppositie	<p>"scenario van verplaatsing"</p> 	<p>"gezamenlijke kaderstelling"</p> 
Opstelling coalitie		

Figuur 2: Theoretische veronderstelling

In dit onderzoek wordt empirisch getoetst of de ja-keuze inderdaad bijdraagt aan het zich voordoen van het groene scenario en het rode scenario zich minder sterk voordoet. Dit betekent dat de ja keuze leidt tot minder heroveringsreflexen bij de oppositie en meer instrumenteel netwerken bij de oppositie en minder laissez faire bij de coalitie en meer aanhaken en beschermen bij de coalitie.

Het zich voordoen van het groene scenario volgt impliciet uit het artikel van Skelcher en Klijn. De WRR stelt expliciet dat de verhouding tussen de verticale traditie – in casu PS – en de horizontale traditie – in casu de netwerkactiviteiten van GS – baat heeft bij het inlassen van horizontale ruimte. Met horizontale ruimte wordt bedoeld: 'ruimte waarin Statenleden vrijblijvend contact hebben met netwerkpartners zodat er geleerd wordt over een vraagstuk'. Niettemin is de bestaande empirische onderbouwing mager. Dit betekent dat deze verwachting in hoge mate een voorlopig karakter heeft. Dit geldt des te meer voor de verwachte houdingen van coalitie en oppositie; reflex van herovering, laissez faire, aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerken. De reflex van herovering en instrumenteel netwerken worden bevestigd door de WRR en Skelcher en Klijn, hoewel zowel de WRR als Skelcher en Klijn deze houdingen toewijzen aan gekozen politici in *algemene zin, en niet aan oppositiepartijen in het bijzonder* (2006; 2007).

De gehele theoretische veronderstelling is gebaseerd op de vastliggende theoretische veronderstelling dat complexe vraagstukken nopen tot netwerk-governance. Het negeren of niet omarmen van netwerk-governance door gekozen volksvertegenwoordigers leidt tot een marginalisering van hun kaderstellende invloed. Veel beleidskaders komen immers tot stand in samenwerking met niet-statelijke actoren. Actoren die zichzelf bewust buiten deze netwerkverbanden plaatsen marginaliseren hun kaderstellende invloed, dit geldt ook voor gekozen volksvertegenwoordigers (Dalton, Scarrow, & Cain, 2004).

Hoofdstuk 3 Methodologische Verantwoording

3.1 Inleiding

Het centrale thema van dit hoofdstuk is de manier waarop het onderzoek is opgesteld en uitgevoerd.

Er is in dit onderzoek gekozen voor een vergelijkende casestudie. De toelichting van deze keuze is onderdeel van paragraaf 3.2. Ook wordt in paragraaf 3.2 kort ingegaan op de context waarin het onderzoek is uitgevoerd en welke casussen zijn geselecteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 beschreven hoe relevante data zijn verzameld. De eerste methode van dataverzameling is het afnemen van semigestructureerde interviews. De verzameling respondenten bestaat uit vier groepen; leden van Provinciale Staten, ambtenaren en medewerkers van de Statengriffie.

In paragraaf 3.3 komt tevens aan de orde welke interviewvragen er zijn opgesteld en waarop er gekozen is voor de desbetreffende verwoording van deze vragen. In paragraaf 3.3 komt de tweede methode van dataverzameling aan de orde; het bestuderen van verschillende typen documenten. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop de verzamelde data zijn geanalyseerd.

In paragraaf 3.4 worden de centrale concepten bondig beschreven en operationeel gemaakt.

3.2 Strategie van onderzoek

3.2.1 Meervoudige casusstudie

Paragraaf 3.2 gaat over de strategie die dit onderzoek is gekozen om de vraagstelling te beantwoorden. De vraagstelling is deels explorerend en verklarend van karakter. Er is daarom gekozen voor een vergelijkende (kwalitatieve) casusstudie.

Er moet worden onderzocht of er een relatie bestaat tussen de keuze van PS voor netwerkgovernance en het zich als gevolg daarvan voordoen van ‘gezamenlijke kaderstelling’ of ‘verplaatsing’, waarin coalitie- en oppositiepartijen zich afwijkend ten opzichte van elkaar manifesteren. Het is onduidelijk wat het gewicht is van alle onafhankelijke variabele. Deze veronderstelling is in hoge mate voorlopig; nadere bestudering dient om deze te bevestigen of te ontcrachten. Dit betekent dat dit onderzoek in hoge mate een inductief karakter heeft omdat het niet duidelijk is welke onafhankelijke variabelen van belang zijn.

Het onderzoek naar de gemedereerde relatie tussen de keuze en de verhouding vindt plaats door een vergelijkende of meervoudige casusstudie (of gevalstudie) uit te voeren. Yin spreekt over een “multiple case design” (Yin, 2003). Een meervoudige casusstudie is een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij “men ervoor gekozen heeft om één of enkele gevallen diepgaand te bestuderen” (Wester, 1981:24). Deze benadering is *intensief*: “daarbij focust de onderzoeker op slechts [enkele eenheden], om het verschijnsel meer ‘in de diepte’ te kunnen onderzoeken” (Swanborn, 2013:13). Deze intensieve strategie van een meervoudige casusstudie lijkt op grond van drie argumenten het meest passend.

Ten eerste maakt diepgaande bestudering het mogelijk om de context van de betrokkenen mede onderdeel te laten zijn van de analyse. Uit de bovengenoemde drie activiteiten blijkt dat het lastig is om te overzien welke variabelen wel en niet van belang zijn ten aanzien van de wijze waarop de verhouding tussen GS en PS in de praktijk gestalte krijgt. Door middel van grondige bestudering van elk van de cases is het mogelijk om de context mee te nemen. De context van de provincie is uniek en niet te vergelijken met die van het Rijk of gemeenten, zo stelt Peters (2007). Zij spreekt over de provincie als het ‘bestuurlijk kraakbeen’ tussen het landelijke- en lokale bestuur ingeklemd (Ibid.). De bedenker van deze metafoor – de socioloog Zijdeveld - bedoelt hiermee dat de provincie vaak een mediërende rol heeft in het harmonisch functioneren van onderdelen van het openbaar bestuur. De tussenpositie waar de provincie zich in bevindt dwingt haar tot evenwichtskunsten. Peters beschrijft in haar publicatie dat dit evenwicht telkens opnieuw moet worden gevonden door voortdurend veranderende samenstellingen van het takenpakket van de provincie. Hoe klinkt deze traditie van ‘bestuurlijk kraakbeen’ en balanceren door in de verschillende casussen? Door het betrekken van de context in de analyse is het mogelijk om de beide tradities in het achterhoofd te houden bij het zoeken naar verklaringen.

Ten tweede heeft het doel van het onderzoek betrekking op de specifieke context van de provincie Zuid-Holland. Dit onderzoek is niet gericht op het formuleren van verklaringen voor de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en netwerkgovernance voor het middenbestuur als geheel maar concentreert zich op

het provinciaal openbaar bestuur in Zuid-Holland. Door middel van het selecteren van twee verschillende casussen is het mogelijk om vanuit de casussen te generaliseren naar een *breder domein*; in dit geval het groen- en landbouwbeleid van de Provincie Zuid-Holland. De mate waarin naar een breder domein kan worden gegeneraliseerd wordt bevorderd door het selecteren van meerdere casussen die elk in diepte worden bestudeerd (Swanborn, 2013). Het in diepte onderzoeken van meerdere casussen maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen variabelen die besloten liggen in de specifieke context van de casus en welke variabelen casus overstijgend zijn. Deze casus overstijgende variabelen zijn dan van toepassing op het *domein*; dat wil zeggen het Groen- en landbouwbeleid van de Provincie Zuid-Holland.

Ten derde is het aantal casussen waarin netwerk-governance voorkomt onderling verschillend. Daarbij is het aantal casussen waarin Provinciale Staten *expliciet zelf koos* voor netwerk-governance te klein (1) voor een aanpak van kwantitatieve aard waarmee eventuele generalisaties mogelijk zijn. Het trekken van een steekproef van meer dan dertig situaties waarin er sprake was van een (dis)harmonische relatie tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders is – zeker wat betreft Zuid-Holland – niet mogelijk.

3.2.1 Selectie van casussen

De vergelijking tussen casussen maakt het mogelijk om een uitspraak te doen over welke onafhankelijke variabelen van invloed zijn op de kaderstelling van PS. Op die manier draagt dit onderzoek bij aan de theorieontwikkeling binnen het domein van de Provincie Zuid-Holland. Hiertoe zijn twee casussen geselecteerd. De selectie van casussen in deze meervoudige casusstudie is zodanig dat de verwachting is dat deze *contrasterende resultaten* produceren. Dit betekent dat er twee casussen worden geselecteerd op basis van ten opzichte van elkaar afstekende onafhankelijke variabelen. Er is dus op voorhand geselecteerd op haaks tegenover elkaar staande scores op de onafhankelijke variabelen. De selectiecriteria zijn: (1) er moet binnen de ontwikkeling van het beleidskader sprake zijn van de aanwezigheid van niet-statelijke actoren. Zoals al in hoofdstuk twee aan de orde kwam is het betrekken van niet-statelijke actoren binnen de ontwikkeling – en uitvoering van beleid eerder regel dan uitzondering (Bovens, 2002; Koppenjan, Kars, & Voort, 2007). (2) Er moet sprake zijn van een bewuste keuze van Provinciale Staten om samen met niet-statelijke actoren het beleidskader te ontwikkelen óf juist geen keuze daartoe.

Er zijn twee casussen gekozen. Bij aanvang van de ontwikkeling van de vernieuwing van het beleidskader 'Groen' (1^e casus) is door Provinciale Staten expliciet gekozen dit via 'netwerkend werken' te doen. De Provincie Zuid-Holland omschrijft netwerkend werken als "een manier om als overheid samen met de relevante maatschappelijke partners een oplossing te formuleren voor gezamenlijk ervaren problemen. Dit is effectief als de problemen niet op een 'reguliere' manier oplosbaar zijn en effectiever benaderd kunnen worden in gezamenlijkheid". Om die reden doet de provincie een 'beroep' op zo veel mogelijk partijen om ideeën en visies te delen en te combineren om zo bij te dragen aan één integrale visie op groen en blauw. Deze definitie van netwerkend werken is ofschoon anders verwoord nagenoeg gelijk aan de definitie van netwerk-governance zoals gehanteerd in dit onderzoek. De vernieuwing van 'Groen' wordt door de provincie aangeduid als 'Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving' (VRGL).

Daarnaast is een casus gekozen waarbij géén sprake was van een keuze tot 'netwerkend werken' door Provinciale Staten bij aanvang van de ontwikkeling van het beleid. Ondanks het ontbreken van deze politieke keuze door Provinciale Staten werkt de verantwoordelijk gedeputeerde Weber samen met niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van het 'Ambitiedocument Duurzame Landbouw' (ADL). Gedeputeerde Weber stelt:

*"De essentie van deze veranderaanpak is dat ondernemers samen de kansen pakken voor een sterkere economische sector in Zuid-Holland en koploper worden in duurzaamheid door het inzetten van duurzame innovaties. Zij worden in hun initiatieven gefaciliteerd en ondersteund door de provincie en door kennis- en onderzoeksinstellingen. Ook het onderwijs en maatschappelijke organisaties spelen hierin hun rol. Dit zijn immers de partijen die een bedrijf voeren, deskundigheid hebben: de professionals van de toekomst die prominent zijn in het maatschappelijk debat. Zij kunnen de weg wijzen voor een verandering van de landbouw. Wij willen in deze veranderaanpak op weg naar 2036 met hen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en partnerschap. De veranderaanpak is daarmee een netwerkaanpak."*³

In beide casussen erkent de provincie Zuid-Holland de noodzaak om samen met maatschappelijke partijen beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Netwerk-governance – door de provincie 'Netwerkend Werken'

³ Samen voor een flinke sprong: Ambitiedocument Innovatieagenda Duurzame Landbouw, 2016

genoemd - is dus in beide aanwezig. De casussen contrasteren voor wat betreft één fundamenteel aspect; bij VRGL hebben Provinciale Staten op voorhand in politieke zin besloten tot netwerkend werken en daarmee dus om in het traditionele proces van kaderstelling ruimte te maken voor interactie met niet-statelijke actoren. Bij DL is hier duidelijk geen sprake van; ondanks de aanwezigheid van niet-statelijke actoren in de ontwikkeling en uitvoering van het beleidskader hebben Provinciale Staten hier niet bij aanvang voor gekozen. Gedeputeerde Staten namen hiertoe eigenstandig het initiatief.

Keuze: nee	Keuze: ja
Duurzame Landbouw	Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving

Tabel 6: de casussen

Tabel 6 geeft weer hoe de casussen zich tot elkaar verhouden wat betreft de onafhankelijke variabelen. Er zijn drie vergelijkingen mogelijk.

1. Een beschrijving van de opstelling van coalitie- en oppositiepartijen in casus DL;
2. Een beschrijving van de opstelling van coalitie- en oppositiepartijen in casus VRGL;
3. Een vergelijking van beide casussen om te achterhalen of de keuze van invloed is op de opstelling van coalitie- en oppositiepartijen.

3.3 Technieken van onderzoek

Yin typeert meervoudige casestudy's als een onderzoekstrategie waarin meerdere technieken worden gebruikt (2003). In dit onderzoek wordt binnen de bredere strategie van een meervoudige casusstudie gebruik gemaakt van twee technieken: documentanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews. Deze technieken komen achtereenvolgens aan de orde.

Binnen de vier genoemde casussen zijn **documenten** onderzocht op de aanwezigheid van de in het theoretisch kader beschreven relaties. Er zijn twee hoofdcategorieën documenten die relevant zijn. (1) Documenten aangeleverd door Gedeputeerden aan Provinciale Staten omtrent één van de vier genoemde casussen voor wat betreft de fase van *kaderstelling*. Het gaat dan om ontwerpbeleidsnota's en voorgestelde kadernota's. (2) De tweede categorie relevante documenten hebben betrekking op wat er is besproken tijdens commissievergaderingen of bijeenkomsten van Provinciale Staten. Het gaat dan om: vergaderverslagen, moties, vragen en amendementen. De eerste categorie documenten tonen het gezichtspunt van GS en hun partners, de tweede categorie heeft betrekking op het perspectief van PS.

Daarnaast worden de rondom de casussen betrokken Statenleden, ambtenaren en medewerkers van de griffie geïnterviewd. Een interview is een gespreksvorm waarbij de interviewer de respondent bevraagt over gedragingen, houdingen en opvattingen ten aanzien van bepaalde verschijnselen (Boeije, 2016). Overzichten van de respondenten en de opgestelde vragenlijst zijn ondergebracht in respectievelijk bijlage 1 en -2.

Er is geprobeerd om alle politieke partijen vertegenwoordigd te laten zijn. Tijdens het gesprek is geprobeerd om 'rapport' tot stand te brengen door het bijdragen aan een ongedwongen atmosfeer (Ibid.). In het verlengde van de in het theoretisch kader geformuleerde voorlopige veronderstelling is een aantal vragen geformuleerd. Deze vragenlijst is te typeren als een semigestructureerde vragenlijst. De vragen hadden voornamelijk een open karakter. Het doorvragen ter verduidelijking van de respons of het opvragen van illustratieve voorbeelden is een belangrijke techniek om meer informatie uit de respondent op te halen.

De bovengenoemde categorieën documenten en de interviewtranscripten worden geanalyseerd door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse. Kwalitatieve onderzoekstechnieken liggen in het verlengde van de intensieve onderzoek benadering; het in de diepte onderzoeken van de twee gekozen casussen waarin er aandacht is voor de context. Volgens Boeije passen kwalitatieve analysetechnieken bij weinig onderzochte onderwerpen (2016). Situaties waarvan weinig bekend is lenen zich beter voor kwalitatieve analysetechnieken (Ibid.). Verder leent de complexe aard van het onderwerp zich beter voor een kwalitatieve analysetechniek dan een kwantitatieve- (Ibid.). Alle argumenten van Boeijen zijn aan de orde binnen de context van de Provincie Zuid-Holland. Er is in slechts twee casussen expliciet gekozen voor netwerk-governance door Provinciale Staten. Bovendien is niet duidelijk welke contextuele factoren van belang zijn en welk gewicht aan deze kan worden toegekend in het zoeken naar verklaringen. Het onderzoek van Koppenjan, Kars en Van der Voort (2007) is

uitgevoerd in de context van de organisatie van de Provincie Zuid-Brabant – en biedt daarom enig theoretisch houvast. Toch is het de vraag in hoeverre het dynamische proces van kaderstellen passend is in de Provincie Zuid-Holland. Peters stelt: “[...] in bestuurlijk-politiek opzicht zijn er grote verschillen tussen [...] provincies, bijvoorbeeld ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke cultuur op het provinciehuis.”(2010:16).

3.4 Operationalisatie

De concepten, operationalisatie en hieruit afgeleide interviewvragen zijn weergegeven in tabel 6.1, zie onderstaand. De concepten en de hieruit afgeleide indicatoren zijn uitgebreid beschreven en toegelicht in het theoretisch kader in hoofdstuk twee. Dit geldt niet voor het concept ‘afstemming tussen GS en PS’, dit is later ingebracht.

Nummer	Concept	Beschrijving	Indicatoren
NVT	Netwerkgovernance	<i>Samenwerking tussen (niet)-statelijke actoren die interdependent zijn omdat geen in staat is het vraagstuk als geheel te overzien. De deliberatie die tussen hen in netwerken plaatsvindt, leidt tot wederzijds leren en tot innovatieve beleidsoplossingen voor complexe vraagstukken.</i>	Dit concept wordt niet gemeten omdat het onderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat netwerkgovernance leidt tot het adresseren van complexe vraagstukken.
OV1.1	Besluit parlement tot netwerkgovernance & organisatie hiervan: ja	<i>Officieel besluit genomen na aangenomen door meerderheid van stemmen tijdens een formele parlementaire bijeenkomst gevolgd door het organiseren van koppelingen.</i>	Aanwezigheid besluit in de handelingen van de commissievergaderingen of vergaderingen van Provinciale Staten. Een dergelijk besluit is opgenomen in de besluitenlijst en voorzien van een dictum waarin de door Statenleden overeengekomen condities zijn neergelegd.
OV 1.2	Geen besluit tot netwerkgovernance	<i>Geen ruimte voor netwerkgovernance in werkwijze PS.</i>	Afwezigheid politiek besluit tot samenwerking met niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van een beleidskader.
AV 1	Laissez-faire houding	Coalitiepartijen in Provinciale Staten nemen een terughoudende, passieve rol aan omdat zij de activiteiten van GS in het netwerk percipiëren als een nadere uitwerking van coalitieafspraken. Dit concept wordt gemeten door gedragingen van Statenleden tijdens officiële PS- bijeenkomsten (commissie- en Statenvergaderingen). De aanwezigheid van de laissez faire houding wordt gemeten aan de hand van vijf indicatoren: N1; Y5; N2; N3; Y2. Zie het vak hiernaast voor een uitgebreide beschrijving.	<ul style="list-style-type: none"> • N1: Statenleden van de coalitie vinden kritische uitlatingen van oppositie (of coalitiepartijen) ongepast omdat PS er niet over gaan. Het is een uitvoeringsvraagstuk. • Y5: Statenleden van de coalitie springen voor GS in de bres wanneer deze onder vuur ligt in het debat vanuit de oppositiepartijen. • N2: Statenleden van de coalitie tonen openlijk hun vertrouwen in GS en het netwerk van GS, dit kan impliciet of meer expliciet zijn. • N3: Statenleden van de coalitie zijn tevreden met het beleidskader zoals dit is ontwikkeld door GS en de netwerkpartners. • Y2: Statenleden van de coalitie voeren symbolische oppositie die ongevaarlijk is voor het coalitieverband en voor GS door kanttekeningen te plaatsen bij het taalgebruik in het beleidsdocument. Dergelijke oppositie is niet substantieel en gaat alleen over de semantiek.
AV2	Reflex van herovering	Oppositiepartijen nemen een assertieve, kritische grondhouding aan omdat de netwerkende activiteiten van GS het primaat van PS uithollen. Dit concept wordt gemeten door gedragingen van Statenleden tijdens officiële PS- bijeenkomsten (commissie- en Statenvergaderingen).	<ul style="list-style-type: none"> • N3.5: Statenleden van de oppositie klagen over het feit dat de beleidskaderontwikkeling plaatsvindt buiten de geëigende kanalen. De WRR spreekt over het klagen om ‘achterkamertjespolitiek’. Ook aanverwante uitspraken van de

		<p>De aanwezigheid van de reflexhouding wordt gemeten aan de hand van zeven indicatoren: N3.5; N4; N5; N6; N7; N8; N9 Zie het vak hiernaast voor een uitgebreide beschrijving.</p>	<p>oppositie vallen hierover zoals bijvoorbeeld dat een debat geen zin heeft omdat de standpunten al vastliggen voorafgaand aan het debat. Ook moet worden gedacht aan uitspraken dat het debat enkel dient voor de 'bühne.'</p> <ul style="list-style-type: none"> • N4: Statenleden van de oppositie benadrukken het kaderstellende primaat van PS. Men beroept zich op het democratisch primaat om namens de inwoner van de provincie Zuid-Holland te bepalen wat het kader precies moet zijn. Andere uitspraken die als N4 gecodeerd worden zijn: netwerkend werken holt het primaat van PS uit, netwerkend werken lijdt tot een verzwakking van het primaat van PS, netwerkend werken verzwakt de democratie in de provincie of aanverwante uitspraken. • N5: Statenleden van de oppositie roepen om scherp geformuleerde (SMART) (sub)doelen om zicht te hebben op eenduidig geformuleerde finale relaties tussen doelen en middelen. Ook uitspraken als 'wij willen inzicht in de wijze waarop budgetten worden gealloceerd' vallen hieronder. • N6: Statenleden van de oppositie klagen over de breedte van het kader. • N7: GS vinden de voorstellen of suggesties of argumenten van Statenleden niet weloverwogen omdat de suggesties, argumenten en voorstellen volgens GS geen recht doen aan de planvorming in het netwerk. • N8: Statenleden van de oppositie verklaren dat zij worden geconfronteerd met een fait accompli, daarom wijzen zij het voorstel af. • N9: Statenleden van de oppositie voeren een sterk ideologisch gekleurde oppositie namens de achterban.
AV3	Aanhaken & beschermen	<p><i>Coalitiepartijen beschermen de samenstelling van het netwerk van GS en haken aan bij de ideeën van de bestaande netwerkpartners.</i></p> <p>Dit concept wordt gemeten door gedragingen van Statenleden tijdens officiële PS- bijeenkomsten (commissie- en Statenvergaderingen).</p> <p>De aanwezigheid van de aanhaak & beschermhouding wordt gemeten aan de hand van vijf indicatoren: J1; J2; J3; J4; Y4. Zie het vak hiernaast voor een uitgebreide beschrijving.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • J1: Statenleden van de coalitie doen uitspraken die duiden op het beschermen van het netwerk van GS. • J2: Statenleden van de coalitie doen uitspraken waaruit kan worden opgemaakt dat de samenstelling van het netwerk representatief is. Er hoeven geen niet-statelijke actoren aan het netwerk te worden toegevoegd. • J3: Statenleden van de coalitie benadrukken het interactieproces in het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld neerkomen uit uitlatingen die gaan over mogelijke conflicten tussen partijen in het netwerk of juist dat het interactieproces soepel verloopt.

			<ul style="list-style-type: none"> • J4: Statenleden van de coalitie brengen ideeën tijdens formele Statenbijeenkomsten te berde die bestaan bij de netwerkpartners van GS. • Y4: Statenleden van de coalitie voeren namens het netwerk het woord tijdens Statenvergaderingen en commissievergaderingen.
AV 4	Instrumenteel netwerk	<p><i>Netwerk wordt gebruikt als een middel om gefixeerde kaders en doelstellingen in het te ontwikkelen beleidskader verdisconteerd te zien.</i></p> <p>Dit concept wordt gemeten door gedragingen van Statenleden tijdens officiële PS- bijeenkomsten (commissie- en Statenvergaderingen).</p> <p>De aanwezigheid van instrumenteel netwerken wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren: J5; J6 en J8. Zie het vak hiernaast voor een uitgebreide beschrijving.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • J5: Statenleden van de oppositie dragen niet-statelijke actoren tijdens de vormende fase van het netwerk aan die gelieerd zijn aan de achterban of onze partijstandpunten. • J6: Statenleden van de oppositie betwisten de samenstelling van het netwerk. Men spreekt bijvoorbeeld over 'usual suspects' in de negatieve zin van het woord. • J8: Kaderstellende inbrengt grijpt in op of sluit aan op of ligt in het verlengde van de behoeften of de belangen of de ideeën van de partijen die door oppositiepartijen in het netwerk zijn geloodst.
X1	Afstemming tussen GS en PS ⁴	<p><i>De mate waarin de activiteiten van GS en het netwerk van GS synchroon verlopen ten opzichte van de vergaderactiviteiten van PS.</i></p> <p>Dit concept wordt gemeten door gedragingen van Statenleden tijdens officiële PS- bijeenkomsten (commissie- en Statenvergaderingen).</p> <p>De aanwezigheid van instrumenteel netwerken wordt gemeten aan de hand van twee indicatoren X1 en X1.1 Zie het vak hiernaast voor een uitgebreide beschrijving.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • X1: Provinciale Staten hebben onvoldoende tijd • X1.1: Het netwerk vraagt om meer tijd.

Tabel 6.1: operationalisatie

⁴ Deze variabele is tijdens het coderen vastgesteld en daarom toegevoegd aan het conceptueel model. Deze variabele maakt geen onderdeel uit van het theoretische kader.

Hoofdstuk 4 Casus Duurzame Landbouw

Introductie

In hoofdstuk 4 staat casus DL centraal. Aan de orde is of en hoe de afhankelijke variabelen (laissez faire, reflex van herovering, aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerk) voorkomen.

Is er in casus DL – gezien het ontbreken van een keuze van PS om het beleidskader te ontwikkelen in samenspraak met niet-statelijke actoren – sprake van een laissez faire houding bij de coalitiepartijen en voeren oppositiepartijen een reflex van herovering? Of is er – in weerwil van het ontbreken van een politieke keuze bij PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren – sprake van aanhaken en beschermen bij de coalitie en instrumenteel netwerken bij de oppositiepartijen?

Dit hoofdstuk bestaat uit een aantal onderdelen. In 4.1 volgt een thematische introductie van de casus DL. In 4.2 komt aan de orde hoe de ontwikkeling van het beleidskader DL er in chronologisch opzicht eruit ziet, uitgesplitst naar activiteiten van GS en PS.

In de derde paragraaf komt aan de orde of en in welke intensiteit de vier houdingen voorkomen in casus DL. De vierde paragraaf sluit het hoofdstuk af met een conclusie óf er in casus DL sprake was van verplaatsing van de ontwikkeling van het beleidskader naar GS en het netwerk van GS én of dit resulteerde in een laissez-faire houding van de coalitiepartijen en of er zich in het oppositiedeel van de Staten sprake was van een reflex van herovering. De relatie met de keuze volgt in hoofdstuk zes, na het hoofdstuk over de tweede casus: VRGL.

4.1 Casus duurzame landbouw

De Provincie Zuid-Holland stelt in het hoofdlijnenakkoord tussen CDA, SP, D66 en VVD van 2011 dat “duurzame ontwikkeling van grondgebonden land- en tuinbouw wordt gefaciliteerd”⁵. Landbouw valt onder ‘Groen’ in de portefeuille van gedeputeerde Weber van D66. De ambities voor landbouw worden in 2012 nader uitgewerkt in de Beleidsvisie Groen: “[...]voor het duurzaam behoud van karakteristieke landschappen is een gezonde economische basis voor de grondgebonden landbouw van groot provinciaal belang.”⁶ De nadruk in Groen 2012 ligt vooral op de economische basis van de grondgebonden landbouw door de gemiddeld 30% hogere grondprijs dan in de rest van Nederland. De vraag naar grond neemt toe door verstedelijking van de provincie. Ook wordt in hetzelfde document schaalvergroting in de landbouw als gevolg van een toename van de mondiale vraag naar voedsel nadrukkelijk gepositioneerd tegenover de vraag van consumenten naar regionaal en duurzaam geproduceerd voedsel. Verder heeft de landbouw in de provincie te lijden onder de voortdurende inklinking van de bodem in de veenweidegebieden. Hoewel de uitdagingen op het gebied van grondgebonden landbouw in Groen 2012 niet door de provincie als complex wordt benoemd heeft het er alle tekenen van: “[d]e landbouw staat voor de uitdaging om duurzaam te functioneren in een deltagebied waar de bodem daalt en de productieomstandigheden als gevolg van klimaatverandering gaan wijzigen”.⁷ En verder: “de uitdaging is om gebruik te maken van innovatie, zodat er een gezonde basis is voor agrarisch ondernemerschap in deze gebieden met een opgave.”⁸

Naast de inhoudelijke thematiek is het ook opvallend dat er in 2012 voor het eerst gesproken wordt over een nieuwe sturingsfilosofie van GS; netwerksturing. Samenwerking met andere partijen om de doelen in Groen te bereiken is cruciaal, aldus de provincie. De provincie stelt in 2012 over netwerksturing:

“Bij netwerksturing gaat het erom met partijen, die samen iets moeten of kunnen, maar die niet vanzelfsprekend bij elkaar komen, bij elkaar te brengen en te verbinden. Iedere partner werkt vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid mee. De bedoeling is op een andere manier dan de financiële prikkel te komen tot beleidsrealisatie. De uitkomsten van deze aanpak zijn op voorhand niet precies duidelijk. De provincie realiseert samen met haar partners de doelen en werkt dus samen met [niet-statelijke actoren].”⁹

⁵ Provincie Zuid-Holland (2011). ‘Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte’

⁶ Provincie Zuid-Holland (2013). Beleidsvisie Groen.

⁷ Provincie Zuid-Holland (2011). ‘Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte’

⁸ Provincie Zuid-Holland (2011). ‘Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte’

⁹ Provincie Zuid-Holland (2013). Stimuleringskader voor innovaties in de grondgebonden landbouw van Zuid-Holland, 2013.

4.2 Chronologie activiteiten GS & PS

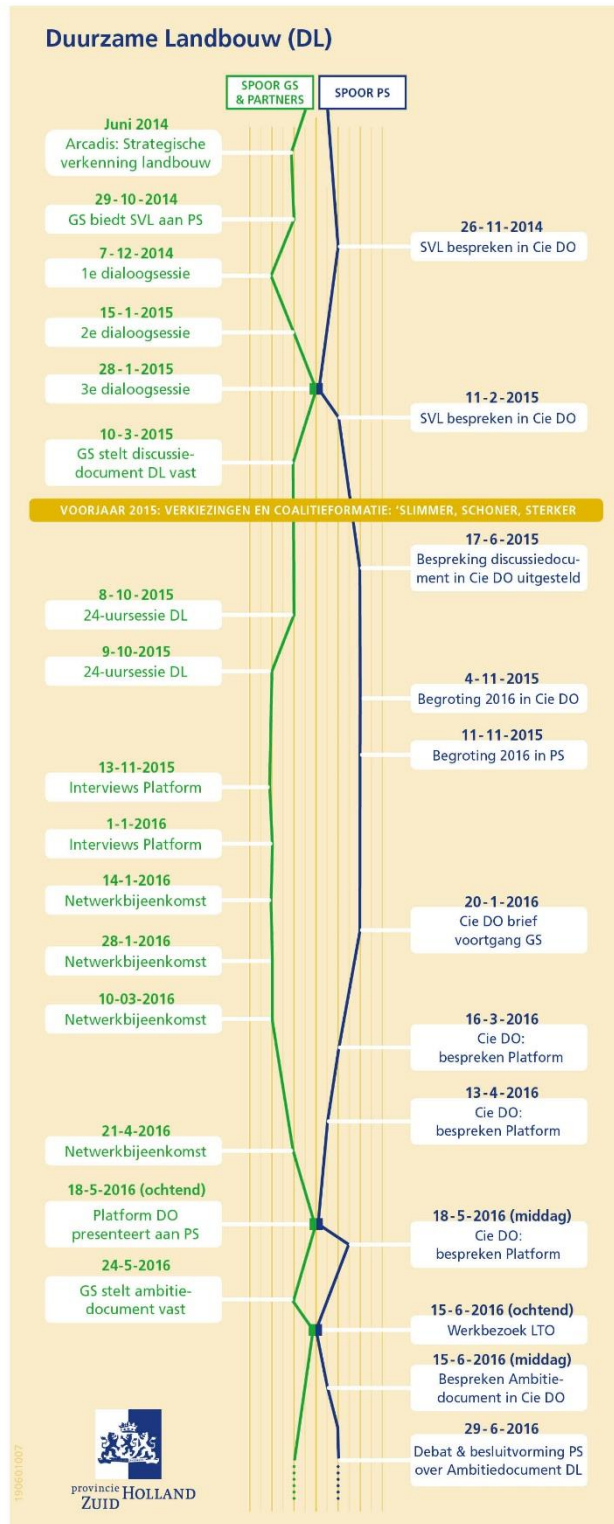
Op bestuurlijk en ambtelijk niveau zijn GS in begin 2014 gestart met de 'strategische verkenning landbouw' vanuit de centrale vraag: "hoe ziet een duurzamere veehouderij en akkerbouw eruit in Zuid-Holland en hoe werken we samen om dit te bereiken"?

Afbeelding 1 geeft de chronologie van de activiteiten van GS en PS grafisch weer. De activiteiten van GS zijn weergegeven in het groen (rechterspoor), de activiteiten van PS zijn weergegeven in het blauw (linkerspoor). De sporen kruisen elkaar in de vierkante punten: op 28 januari 2015, 18 mei 2016 en 15 juni 2016. De kruisingen betekenen dat er een ontmoeting plaatsvindt tussen de netwerkpartners van GS en PS.

De Strategische Verkenning Landbouw (SVL) wordt in juni 2014 uitgevoerd op verzoek van GS. De aanleiding hiertoe wordt in deze fase het meest gevoeld op bestuurlijk niveau omdat GS worden geconfronteerd met veranderende vragen vanuit de landbouwsector. Deze vragen zijn weer het gevolg van veel ontwikkelingen die zich vanaf 2013 bij de grondgebonden landbouw steeds pregnanter voordoen: een op dat moment nieuw Europees landbouwbeleid, nieuwe duurzaamheidseisen, nieuwe mestwetgeving en het afschaffen van de melkquotering. Het toenmalige Groenbeleid (en de nadere verbijzondering en uitwerking hiervan in het stimuleringskader innovaties duurzame landbouw) bood geen antwoorden op deze ontwikkelingen waardoor gedeputeerde Weber onvoldoende in staat was om vragen vanuit de sector en vanuit Provinciale Staten te beantwoorden. GS spreken in dit stadium met PS af dat er een verkenning wordt uitgevoerd zonder dat daarbij beleidsconclusies worden getrokken (Brief commissievoorzitter G&W, 2015).¹⁰

Deze verkenning is op ambtelijk verzoek uitgevoerd door adviesbureau Arcadis. Deze stelde in juli 2014 een inventariserend rapport op: "Verkenning van de ontwikkelingen in de veehouderij en akkerbouw in de provincie Zuid-Holland". In dit rapport, hierna aangeduid als SVL, wordt ingegaan op de al in 2013 op bestuurlijk niveau gevoelde ontwikkelingen op het gebied van de grondgebonden landbouw.

In oktober 2014 sturen GS de resultaten van het rapport naar Provinciale Staten. Ook organiseren GS eigenstandig een proces dat bestaat uit verschillende dialoogsessies met niet-statelijke actoren uit de landbouwsector.



Afbeelding 1: sporen in casus DL 1

¹⁰ Brief Cie. Groen en Water, 2015.

Het SVL dient in dit traject als inhoudelijk startpunt. Deze sessies vinden plaats in de periode december 2014 tot januari 2015.

Activiteiten GS

Het proces van GS vindt plaats in de periode december tot 18 mei 2016. Op 8 en 9 oktober 2014 vinden er "24-uursessies plaats" waarin ambtenaren samen met externe partijen onder leiding van een adviesbureau nadenken over de inrichting en vormgeving van het Platform Duurzame Landbouw" (Hage, 2017). Tijdens de sessies wordt gezocht naar 'koplopers' in de landbouw; er worden uitnodigingen verstuurd naar partijen die "zich verwonderen over langetermijnontwikkelingen in de provincie en affiniteit hebben met landbouw." ¹¹ Na de sessies vinden er gesprekken plaats waarin geselecteerde koplopers worden geïnterviewd door ambtenaren. Ook worden zij uitgenodigd voor deelname aan netwerkbijeenkomsten.¹² Het netwerk van koplopers vormt uiteindelijk de basis voor het Platform DL. De netwerkbijeenkomsten vinden plaats op 14- & 18 januari, 10 maart en 21 april 2016. In de discussies, gesprekken en deliberaties gedurende deze netwerkbijeenkomsten werden ook partijen die hadden deelgenomen aan de eerdere dialoogsessies betrokken (Hage, 2017). De netwerkbijeenkomsten monden uiteindelijk uit in de opstelling van een 'ideeënboek DL'. De betrokken ambtenaren in het ideeënboek stellen over de sfeer in de netwerkbijeenkomsten:

"[T]ijdens de brainstorm vliegen de ideeën en inzichten door de ruimte. Eventjes is alles wat wordt gezegd waar. Schetsen, indrukken, meningen, frustraties, idealen tellen allemaal mee. Ideeën worden opgezocht die energie geven. Dit kan weerstand of juist inspiratie zijn. In de dynamiek van het moment ziet iedereen de verbanden en ideeën voor zich. Een week later blijkt de herinnering echter vervaagd. Wat is blijven hangen is het gevoel van 'wij hadden goede ideeën [...]. Ideeën moeten verder worden onderzocht en uitgeprobeerd. Inzichten moeten worden onderbouwd'"¹³

Tijdens de derde netwerkbijeenkomst is een selectiegemaakt van 'energie gevende ideeën' die tijdens de vierde bijeenkomst (op 21 april 2016) worden verdiept in de aanwezigheid van actoren met - in het licht van de geselecteerde ideeën- relevante specialistische kennis ter verdere uitdieping en onderbouwing. Op 18 mei worden de resultaten van dit proces gepresenteerd aan de commissie Duurzame Ontwikkeling (de opvolger van de commissie Water en Groen, hierna te noemen Commissie DO). Ook vindt er die dag een ontmoeting plaats tussen leden van de Statencommissie en leden van het platform. Het spoor van GS (beleidsontwikkeling) DL en PS (politiek) kruist zich op die dag (zie afbeelding 1). Wat hebben PS in diezelfde periode (november 2014 tot 18 mei 2017) gedaan, zie afbeelding 1)?

Activiteiten PS

De resultaten van de door GS georganiseerde netwerksessies worden door GS op 10 maart 2015 vastgesteld in het 'Discussiedocument samen voor een flinke sprong naar duurzamere akkerbouw en veehouderij in Zuid-Holland'¹⁴. In maart 2015 vinden de Provinciale Statenverkiezingen plaats. In het voorjaar wordt opnieuw een college gevormd door SP, VVD, D66 en CDA. Tabel 7 vat de hoofdlijnen van alle commissie- en PS vergaderingen bondig samen. Een uitgebreide beschrijving van de debatten tijdens de PS-bijeenkomsten in het kader van DL is weergegeven in bijlage 4.3.

De ontwikkeling van het adviesrapport van Arcadis (SVL) naar het Ambitiedocument DL duurt van juni 2014 tot juni 2016, zie afbeelding 1. Het spoor van het netwerk en GS kruist het spoor van PS enkele keren; op 28 januari 2015, wanneer PS leden worden uitgenodigd om deel te nemen aan de dialoogsessie, op 18 mei wanneer het netwerk van GS de uiteindelijke planvorming presenteert aan PS op het provinciehuis en op 15 juni wanneer het netwerk van GS een bezoek brengt aan PS, voordat besluitvorming in PS plaatsvindt. Voor meer informatie over de beraadslagingen tijdens de vergaderingen wordt de lezer verwezen naar bijlage 4.1.

4.3 Manifestatie coalitie & oppositie in casus DL

Zoals verondersteld in het theoretisch kader moeten Provinciale Staten een bewuste politieke keuze maken voor samenwerking met niet-statelijke actoren om gezamenlijke kaderstelling met GS en het netwerk van GS teweeg te brengen. Wanneer deze politieke keuze ontbreekt en PS niet in samenspraak met niet-statelijke actoren een beleidskader ontwikkelen leidt dit tot een situatie waarin GS samen met maatschappelijke partijen

¹¹ Provincie Zuid-Holland (2015). Uitnodiging 24-uur sessie Duurzame Landbouw.

¹² Provincie Zuid-Holland (2015). Welkom in het Transitieteam Duurzame Landbouw.

¹³ Provincie Zuid-Holland (2015). Ideeënboek Duurzame Landbouw, 2016.

¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2015). 'Samen voor een flinke sprong naar een duurzamere veehouderij en akkerbouw in Zuid-Holland. Discussiedocument: tweede stap in de Strategische Verkenning Landbouw.'

de ontwikkeling van een beleidskader domineren. Deze verplaatsing manifesteert zich bij coalitiepartijen in een *laissez faire houding & neigt oppositiepartijen tot een reflex van herovering*.

Kan de houding van coalitiepartijen in Casus DL worden getypeerd als *laissez faire* en proberen oppositiepartijen via een reflex van herovering kaderstellende invloed uit te oefenen?

In deze paragraaf wordt beschreven of coalitiepartijen zich in casus DL *laissez faire* manifesteren en of partijen van de coalitie een reflex van herovering inzetten. Verder komt aan de orde of – in tegenstelling tot de veronderstelling in het theoretisch kader – sprake is van aanhaken en beschermen bij coalitiepartijen en instrumenteel netwerken bij oppositiepartijen. In de laatste sectie van deze paragraaf komt een andere opvallende – niet in het theoretisch kader veronderstelde – bevinding aan de orde; de gebrekkige afstemming tussen het spoor van GS en PS.

4.3.1 *Laissez faire* in casus DL

Achtereenvolgens komt aan de orde hoe de vijf indicatoren voorkomen in casus DL (zie tabel 2 uit hoofdstuk 2). Er kan worden geconstateerd dat de coalitiepartijen in casus DL overwegend een *laissez-faire* houding aannemen. Statenleden van de coalitie doen namelijk *veel vaker uitspraken tijdens commissievergaderingen en PS-vergaderingen die overeenkomen met de in het theoretisch kader geformuleerde laissez-faire indicaties dan Statenleden van de oppositie* (zie tabel 4 bijlage 3).

Laissez faire concept				
N1: het aan de orde zijnde onderwerp is een uitvoeringsonderwerp	Y5: in de bres springen voor GS wanneer deze onder vuur ligt	N2: Openlijk vertrouwen tonen in GS en het netwerk	N3: Statenleden betonen zich tevreden met de door GS geleverde beleidsproducten	Y2: Symbolische oppositie

Tabel 2: *laissez faire* indicatoren

N1: Het aan de orde zijnde onderwerp is een uitvoeringsonderwerp

Partijen van de coalitie roepen pertinent frequenter dan partijen van de oppositie op tot terughoudendheid van PS (indicator N1). D66 en VVD bijvoorbeeld, roepen PS tijdens de eerste commissievergaderingen in 2014 al op tot terughoudendheid omdat gedeputeerde Weber de ruimte moet krijgen om in het netwerk – Platform DL – plannen te ontwikkelen.¹⁵ Het is opvallend dat ook de samengestelde fractie van SGP-CU die geen onderdeel uitmaakt van de coalitie aan de gedeputeerde Weber vraagt ‘welke rol hij ziet voor PS’ tijdens de ontwikkeling van DL.¹⁶ Statenlid Noordermeer van coalitiepartij VVD vraagt tijdens de commissievergadering van 11 februari 2015 om de bespreking van het SVL rapport te uit te stellen, omdat de maatschappelijke dialoogsessies van GS dan zijn afgerond. CDA, D66 sluiten zich daar tijdens dezelfde vergadering op expliciete wijze bij aan. Ook de SP roept op 11 februari op tot een terughoudende rol van PS zodat het netwerk de ruimte heeft voor de gezamenlijke aanpak met GS.¹⁷ SGP-CU is de enige partij van de oppositie die in geringe mate soortgelijke uitlatingen doet: “belanghebbenden moeten de gelegenheid krijgen om elementen aan te dragen, de discussie nu is te vroeg”, aldus Statenlid Van Dieren. Statenlid van Dieren onderschrijft de aanpak van GS impliciet door te wijzen op de doeltreffendheid van de werkbezoeken die hij zélf in de landbouwsector heeft afgelegd.¹⁸

Y5: In de bres springen voor GS

Coalitiepartijen springen regelmatig op proactieve wijze in de bres voor gedeputeerde Weber tijdens debatten, een activiteit waar oppositiepartijen *zich geheel van onthouden*. D66-Statenlid Wijbenga verdedigt gedeputeerde Weber wanneer deze door de PvdA bekritiseerd wordt in verband met het ontbreken van scherp geformuleerde SMART-indicatoren in het ADL. D66 doet hierin een opmerkelijke uitspraak: “Statenleden moeten meer kijken naar het proces en de relaties tussen partijen in de innovatienetwerken als criterium voor doelbereiking. Het willen vervatten van doelen in SMART-indicatoren is niet zinvol.” Ook Statenlid Rijken van oppositiepartij CDA schiet gedeputeerde Weber met grote regelmaat te hulp in het debat.¹⁹ Coalitiepartij VVD

¹⁵ Verslag Cie. DO (2014).

¹⁶ Verslag Cie. DO (2014).

¹⁷ Verslag Cie. DO (2014).

¹⁸ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

¹⁹ Verslag PS 29 juni 2016

komt eveneens op voor de gedeputeerde, vooral wanneer deze onder vuur komt te liggen vanuit GL en de PvdD door voortdurend te hameren op de economische belangen van de agrarische sector.²⁰ Tijdens de commissievergadering van 15 juni 2016 roept D66 kritische Statenleden op om vóór het ADL te stemmen, ondanks het feit dat Weber veel van hun bezwaren niet overneemt.²¹ Het is vooral D66 die het grootste aandeel heeft in Y5. CDA en VVD springen ook voor de gedeputeerde in de bres maar minder intensief dan D66. Coalitiepartij SP komt geen enkele keer openlijk op voor de gedeputeerde wanneer deze tijdens debatten in commissie- of PS-verband onder vuur ligt.

N2: vertrouwen tonen in GS en het netwerk

Partijen van de coalitie doen veel frequenter dan oppositiepartijen uitspraken die wijzen op vertrouwen in gedeputeerde Weber en het netwerk (indicator N2). Tijdens de commissievergadering op 11 februari laten de coalitiepartijen bijna eenstemmig weten vertrouwen te hebben in de aanpak van GS en het netwerk. De VVD en de SP laten zich tijdens het debat 'geruststellen' door de gedeputeerde en 'geven een kader mee aan GS'. SP-Statenlid Hoogendam verklaart tijdens de commissievergadering op 11 februari 2015 dat bodemdaling en biodiversiteit onvoldoende aanwezig zijn in de SVL (die dan besproken wordt) en 'geeft deze elementen mee aan GS', en benadrukt tegelijkertijd de netwerkende aanpak van GS. De woordkeuze van het SP-Statenlid is opvallend omdat 'meegeven' impliceert dat er bij de SP vertrouwen bestaat in GS dat hij politieke wensen van PS inbrengt in de planvorming in het netwerk.²² Ook coalitiepartij D66 doet uitspraken tijdens commissie- en Statenvergaderingen waaruit blijkt dat er vertrouwen is in het netwerk en de rol van GS daarin: "D66 is heel benieuwd naar de reactie uit het veld op deze verkenning en de reactie van het college daarop in de volgende periode. D66 zal dan pas een definitief standpunt innemen."²³ Wanneer de reactie uit het veld bekend is neemt D66 het standpunt van het netwerk één op één over. Voor D66 is het dus niet nodig om al een standpunt in te nemen alvorens de planvorming in het netwerk bij PS bekend is. Het vertrouwen in de geldigheid van de planvorming in het netwerk loopt bij D66 als een rode draad door alle commissie- en Statenvergaderingen. Tijdens de besluitvorming op 29 juni 2016 laten CDA en SP weten 'blij te zijn met de betrokkenheid van de sector in de ontwikkeling van het ADL'.²⁴ Ook dit zijn uitspraken die als N2 kunnen worden aangemerkt; de betrokkenheid van het netwerk *legitimeert volgens beide partijen het ADL*.

GL en de samengestelde fractie SGP-CU zijn de enige oppositiepartijen die te kennen geven vertrouwen te hebben in de netwerkende aanpak van GS en het netwerk zelf. Voorafgaand aan de stemming in PS op 29 juni 2016 spreekt GL-Statenlid Sahin haar complimenten uit aan GS over de netwerkende aanpak en wenst zij alle partijen in het netwerk 'succes in de uitvoering'. SGP-Statenlid Van Dieren roemt in dezelfde vergadering de betrokkenheid van 'de sector' in de ontwikkeling van het ADL.²⁵ Er klinkt vertrouwen van GL en de SGP-CU in GS en het netwerk door.

N3: Statenleden betonen zich tevreden met de door GS geleverde beleidsproducten

Coalitiepartijen doen veel vaker dan oppositiepartijen uitspraken die wijzen op tevredenheid met het ADL. D66 is hierin het meest expliciet. D66-Statenlid Wijbenga spreekt voortdurend haar complimenten uit aan gedeputeerde Weber en de sector en roemt de in het netwerk ontwikkelde plannen. Wanneer de voorloper van het definitieve Ambitiedocument Duurzame Landbouw - de Strategische Verkenning Landbouw- op 11 februari 2015 wordt besproken spreekt D66 over een rapport waarin een "hoop zinnige dingen staan." Coalitiepartij CDA laat op 29 juni 2016 weten 'tevreden te zijn met het document'. SP sluit zich hierbij aan door te stellen 'bijzonder blij' te zijn met het ADL.²⁶ Oppositiepartij SPG-CU spreekt tevens haar complimenten uit over het stuk.²⁷

Met betrekking tot indicator N3 springen twee bevindingen in het oog. (A): coalitiepartij VVD doet geen enkele keer een uitspraak die kan worden aangemerkt als tevredenheid met het ADL of de voorlopers daarvan. (B): het voorkomen van N3 in casus DL is gering in verhouding tot het voorkomen van de andere indicatoren.

²⁰ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²¹ Verslag Cie. DO, 2016

²² Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²³ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²⁴ Verslag PS 29 juni 2016.

²⁵ Verslag PS 29 juni 2016.

²⁶ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²⁷ Verslag Cie. DO, 2016

Y2: Symbolische oppositie

Coalitiepartijen SP en VVD voeren beide – in tegenstelling tot de overige coalitie- en oppositiepartijen – een vorm van oppositie die in dit onderzoek wordt aangemerkt als symbolische oppositie. De SP klaagt met regelmaat tijdens commissie – en Statenvergaderingen over ‘wollig’ taalgebruik. Statenlid-Hoogendam van de SP klaagt tijdens de commissievergadering op 4 november 2015 over een ‘wollige woordkeuze’ wat betreft DL in de begroting.²⁸ Tijdens de PS-vergadering op 29 juni 2016 beklagt het SP-Statenlid zich opnieuw over ‘wollig taalgebruik in het ADL’, hier komt hij echter later op terug: het valt toch wel mee, aldus de SP.²⁹

Ook de VVD voert symbolische oppositie. VVD-Statenlid Dobben de Bruijn (VVD) vraagt tijdens de commissievergadering van 20 januari 2016 het woord en laat weten dat naar haar idee het woord ‘duurzaam’ teveel overheerst in het document. Het Statenlid vraagt GS om het woord ‘innovatief’ vaker terug te laten komen. Er volgt gelach van de overige commissieleden.³⁰ De VVD voert net als de SP eenzelfde soort oppositie tegen de door gedeputeerde Weber gehanteerde semantiek.

Coalitiepartijen lijken aldus in hun laissez faire rol een soort symbolische oppositie te voeren. Dergelijke bezwaren komen bij de oppositiepartijen niet voor. Het in tekstueel opzicht aanpassen van het beleidsdocument is voor de gedeputeerde een eenvoudige manier om het coalitieverband niet in gevaar te brengen, zo lijken de VVD- en SP Statenleden én gedeputeerde te begrijpen.

Conclusie Laissez faire

De conclusie is dat de laissez faire houding domineert bij de coalitiepartijen in casus DL. De VVD is echter het minst laissez-faire. De laissez faire houding doet zich bij de oppositiepartijen - in geringe mate – voor bij de SGP-CU; door tevredenheid te tonen met het ADL en PS de wacht aan te zeggen wanneer het netwerk van GS nog bezig is met ontwikkelsessies. Deze oproep wordt door SGP-CU gedaan tijdens de commissievergadering op 11 februari 2015 omdat de netwerksessies van GS dan nog niet zijn afgerond. Ook GL laat gedurende de ontwikkeling van ADL een keer weten vertrouwen te hebben in de aanpak van de gedeputeerde. Niettemin is de conclusie dat de laissez faire houding dominant is bij D66, CDA, SP. De VVD is ongeveer net zo laissez faire als oppositiepartij SGP-CU.

4.3.2 Reflex van herovering in casus DL

Nadat het voorkomen van de laissez faire indicatoren in casus DL is beschreven komt het voorkomen van de reflex van herovering aan de orde. Achtereenvolgens komen alle zeven indicatoren van dit concept aan de orde. Er kan worden geconstateerd dat oppositiepartijen veel vaker dan coalitiepartijen uitspraken doen die overeenkomen met een van de heroveringsreflexindicaties en deze uitspraken zijn veel scherper en kritischer geformuleerd dan uitspraken van coalitiepartijen (zie tabel 6 in bijlage 3).

Reflex van heroveringsconcept						
N3.5: roep om achterkamertjespolitiek	N4: benadrukken van het kaderstellen de primaat van PS.	N5: Roep om scherp geformuleer de SMART-doelen	N6: Statenleden klagen over een te breed kader.	N8: Afwijzen van ‘fait accompli’ voorstellen uit het netwerk	N9: ideologisch oppositie namens de achterban	N7: voorstellen van Statenleden komen niet weloverwogen over op GS

Tabel 3: indicatoren reflex van herovering

N3.5 Roep op achterkamertjespolitiek

De roep om achterkamertjespolitiek of aanverwante uitspraken doet zich in casus DL bij oppositie noch coalitie voor.

N4: Het benadrukken van het kaderstellende primaat van PS

Het benadrukken van het primaat van PS doet zich bij de oppositie vaker voor dan bij de coalitie. De PvdA en GL benadrukken een aantal keer in casus DL dat het kaderstellende primaat door de netwerkende aanpak van de gedeputeerde in het geding is. Dit begint in het aanvangsstadium van de ontwikkeling van het ADL tijdens

²⁸ Verslag Cie. DO, 2015

²⁹ Verslag Cie. DO, 2016

³⁰ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

de commissievergadering op 11 februari 2015 wanneer PvdA-Statenlid Koning verklaart dat de overheid – in casu PS- een meer sturende rol op zich moet nemen in de verduurzaming van de landbouw.³¹ Bijna een jaar later, wanneer de commissie vergadert over het door GS opgezette Platform Duurzame Landbouw verklaart het PvdA-Statenlid dat PS deskundigheid vanuit de landbouwsector nodig heeft om het ADL op geldigheid te kunnen beoordelen.³² GL-Statenlid Sahin sluit zich bij de PvdA aan en merkt verder op: “het voelt alsof we aan het einde zijn terwijl we aan het begin al kaders mee hadden willen geven.” Het is voor GL onduidelijk wat precies de kaderstellende rol is, aldus GL-Statenlid Sahin. Weber reageert daarop door te stellen dat je met netwerkend werken minder grip hebt op de inhoud; “we werken al meanderend”.³³

Het is opvallend dat Statenlid Rijken van coalitiepartij CDA, welke in casus DL hoofdzakelijk een laissez faire rol heeft, tijdens de slotvergadering op 29 juni 2016 vertelt dat de netwerkpartners van GS eerder in het bezit waren van het Ambitiedocument Duurzame Landbouw (ADL) dan PS. CDA-Statenlid Rijken verklaart dat hij tijdens het werkbezoek van het Platform Duurzame Landbouw op 15 juni 2016 van één van de niet-statelijke actoren in het platform tijdens een informeel gesprek vernam dat de netwerkpartners al in het bezit waren van het ADL. Statenlid Rijken verklaart dat dit bij hem de wenkbrauwen deed fronsen omdat hij vond dat PS het document per definitie eerder moesten ontvangen dan het netwerk. Het CDA-Statenlid spreekt tijdens de slotvergadering zijn ongenoegen uit over de gang van zaken en beschrijft het incident als een ‘dissonant in een verder harmonieus proces’.³⁴ De zienswijze van het CDA valt onder het benadrukken van het primaat van PS omdat het Statenlid te kennen heeft dat PS recht hebben eerder dan het netwerk over stukken te worden geïnformeerd gezien het primaat van PS.

Ondanks het vrij expliciete benadrukken van het primaat van PS door het CDA kan worden geconstateerd dat de oppositiepartijen het grootste aandeel hebben in het benadrukken van het kaderstellende primaat van PS.

N5: Roep om scherp geformuleerde SMART-doelen

Ook de roep om scherp geformuleerde doelen in het ADL doet zich bij oppositiepartijen veel frequenter voor dan bij coalitiepartijen. Het is vooral oppositiepartij PvdA die gedurende meerdere commissie- en PS-vergaderingen beklemtoont dat doelen met betrekking tot DL onvoldoende scherp zijn en dat indicatoren ontbreken. Tijdens de commissievergadering op 15 juni 2015 verklaart PvdA-Statenlid Koning “teleurgesteld te zijn omdat de concrete uitwerking van doelen en SMART-geformuleerde resultaatcriteria ontbreken.” De SGP-CU sluit zich hierbij aan, hoewel de PvdA duidelijk het voortouw neemt in het pleidooi om scherp uitgewerkte doelen en indicatoren.³⁵ Tijdens de laatste Statenvergadering op 29 juni 2016 neemt de PvdA opnieuw het voortouw in het beklemtonen van scherp gedefinieerde doelen: “Statenlid Koning vindt definities onduidelijk en stelt zich hardop de vraag wat nu precies een ‘proeftuin’ is. Ook is het haar onduidelijk waar gelden voor zijn bedoeld en hoe duurzaamheid gemeten kan worden. Daarbovenop plaatst de PvdA vraagtekens bij het werkbudget van 1 miljoen omdat niet duidelijk is hoe dit geld precies besteed wordt.”³⁶

Het is opvallend dat de PvdA – die zich in casus DL voortdurend heeft ingezet voor scherp gedefinieerde doelen en indicatoren – tijdens de slotvergadering op 29 juni steun krijgt uit onverwachte hoek: coalitiepartijen SP, VVD vragen om ‘toezeggingen’ van GS op het gebied van meetbare indicatoren omdat het onduidelijk is hoe precies de bijdrage van de netwerkaanpak van GS met betrekking tot het verduurzamen van landbouw gemeten wordt. Ook oppositiepartij SGP-CU steunt de PvdA. SGP-Statenlid van Dieren stelt ‘dat indicatoren verder moeten worden ontwikkeld, zodat deze voldoen aan de verwachtingen die bij de Staten leven’.³⁷ Tijdens de slotvergadering op 29 juni ontstaat er een politieke meerderheid die zich uitsprekt voor de ontwikkeling van duurzaamheidsindicatoren. GS zien zich hierdoor genoodzaakt om toezeggingen aan PS te doen omtrent de ontwikkeling van duurzaamheidsindicatoren.

De conclusie over de roep om scherp geformuleerde SMART-doelen en indicatoren is dat oppositiepartij PvdA hier het meest dominant op scoort. SGP-CU volgt de PvdA op de voert. Coalitiepartijen SP en VVD blijken op de valreep eveneens behoefte hebben aan scherp geformuleerde doelen en indicatoren.

³¹ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

³² Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

³³ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

³⁴ Verslag PS 29 juni 2016.

³⁵ Verslag Cie. DO, 2016

³⁶ Brief GS, (2016).

³⁷ Verslag PS 29 juni 2016.

N6: Statenleden klagen over een te breed kader.

Het klagen over een te breed geformuleerd kader doet zich bij coalitie en oppositie in casus DL niet voor.

N8: Afwijzen van 'fait accompli' voorstellen uit het netwerk

Het afwijzen van voorstellen uit het netwerk van GS doet zich bij coalitiepartijen niet voor. Bij de oppositiepartijen is hiervan wel sprake. Deze afwijzing verloopt op vrij expliciete wijze. Tijdens de commissievergadering van 15 juni 2016 verklaart de PvdA dat het ADL nog niet rijp was voor besluitvorming omdat er te weinig tijd was om tot een gewogen oordeel te komen, aldus PvdA-Statenlid Koning. De PvdD sluit zich hierbij aan, ofschoon het motief van Carla Vliegen om het document als niet rijp voor besluitvorming te kwalificeren op meer ideologische motieven is gebaseerd. Van Viegen stelt dat het document veel te veel ruimte vrijheid geeft aan boeren. Hierdoor "komt verduurzaming niet van de grond", aldus de oppositiepartij. De PVV vindt dat het stuk beter moet omdat kleinere boerenbedrijven meer steun verdienen, maar, Statenlid Dulfer spreekt haar respect uit voor de boeren die meedoen aan het Platform DL. Ook volgens de PVV is het document niet klaar voor besluitvorming.³⁸ Ook oppositiepartij GL sluit zich bij de PvdA aan, er ontbreken indicatoren en concrete uitwerkingen van de doelen waardoor het voor PS niet mogelijk is om toekomstige resultaten te beoordelen. PvdA, GL, PvdD en PVV verklaren allen dat er te weinig tijd was om het ADL grondig te beoordelen en dat PS op geen enkele wijze betrokken is geweest bij de ontwikkeling van het ADL. Statenleden van de partijen voelen zich 'voor het blok gezet'. PvdA, PVV en 50Plus besluiten tijdens de slotvergadering op 29 juni om *niet in te stemmen met het ADL, hoofdzakelijk omdat er ontevredenheid bestaat over de geringe betrokkenheid van PS in de ontwikkeling van het ADL.*³⁹

N9: Ideologische oppositie namens de achterban

Ideologische oppositie namens de achterban doet zich in casus DL *iets explicieter voor bij oppositiepartijen dan bij coalitiepartijen, hoewel het elkaar niet veel ontloopt.* Het zijn vooral de oppositiepartijen GL, de PvdD en de PVV die gedurende de ontwikkeling van het ADL *scherpe ideologische oppositie voeren tegen de planvorming in het netwerk.*

GL stelt op 11 februari 2015 tijdens de bespreking van het SVL de premissen van de landbouw in de provincie ter discussie en betoogt dat deze vorm van landbouw bijdraagt aan de vergroting van armoede in de derde wereld. De PvdD betoogt tijdens de slotvergadering op 29 juni 2016 dat het ADL onvoldoende bijdraagt aan verduurzaming. De PvdD houdt tijdens de slotvergadering en de daaraan voorafgaande commissievergadering lange, intensieve pleidooien waarin de opvattingen van de PvdD centraal staan en het ADL wordt beoordeeld tegen de maatstaven van het partijprogramma van de PvdD. PvdD-Statenlid Van Viegen concludeert dat het ADL niet voldoet aan wensen van de PvdD omdat het ADL onvoldoende bijdraagt aan verduurzaming van landbouw in de provincie. De PVV verklaart het ADL af te keuzen omdat "verduurzaming leidt tot verstikkende regels die ervoor zorgen dat er straks helemaal geen boeren meer zijn."^{40 41 42}

Ook de coalitiepartijen voeren in geringe mate een vorm van oppositie die als ideologisch gekwalificeerd kan worden. Het CDA benadrukt tijdens de commissievergadering op 11 februari 2015 de marktwerking in de sector en dat het belang van de ondernemer in voldoende mate moet terugkomen in het DL-beleid van de provincie. De VVD sluit zich hierbij aan.⁴³

Oppositiepartijen wijzen relevant frequenter voorstellen af van de gedeputeerde. Bij de coalitie is hiervan geen sprake. De PvdA, 50 Plus en de PVV stemmen uiteindelijk zelfs tegen het ADL tijdens de besluitvorming op 29 juni. De PvdA besluit uiteindelijk niet in te stemmen met het document omdat het niet duidelijk is hoe budgetten door GS worden besteed. Ook de PVV betoont zich van de reflex door niet in te stemmen met het Ambitiedocument.

N7: Voorstellen van Statenleden komen niet weloverwogen over op GS

Voorstellen die niet weloverwogen op gedeputeerde Weber overkomen (N7) zijn eveneens veel vaker afkomstig van oppositiepartijen dan van coalitiepartijen. De uitzondering hierop wordt gevormd door coalitiepartij VVD. In deze sectie komt eerst aan de orde welke voorstellen van de oppositiepartijen door GS

³⁸ Verslag Cie. DO, 2016

³⁹ Verslag Cie. DO, 2016

⁴⁰ Verslag Cie. DO, 2016

⁴¹ Verslag PS 29 juni 2016.

⁴² Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

⁴³ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

niet als weloverwogen overkomen omdat deze voorbij gaan aan de planvorming in het netwerk. Daarna volgt een bespreking van voorstellen van de coalitiepartij VVD die niet weloverwogen op GS overkomen.

Tijdens de commissievergadering van 4 november 2015 stelt de PvdA dat PS meer sturend en dwingend moeten zijn met betrekking tot het duurzame landbouwbeleid van de provincie Zuid-Holland. De Gedeputeerde spreekt in de richting van de PvdA - licht snerend- in metaforische zin over besturen vanuit de ivoren toren óf besturen vanuit 'gezamenlijke ambities', daarbij impliciet zijn voorkeur uitsprekend voor het laatste en zijn weerszin tegen het eerste. De suggestie van de PvdA komt duidelijk niet weloverwogen over op de gedeputeerde. Hij vindt namelijk dat verduurzaming alleen van de grond komt door *samen met de landbouwsector* na te denken over de te volgen koers in de richting van duurzame landbouw in de provincie.⁴⁴

Tijdens dezelfde vergadering laat de gedeputeerde in de richting van de PvdA weten dat SMART-formuleringen geen stand houden in netwerkverbanden omdat hiermee te vrije ruimte om te experimenteren en te leren te beperkt is, aldus gedeputeerde Weber. "Netwerkend werken in het kader van DL betekent dat het niet altijd mogelijk is om SMART te formuleren."⁴⁵

Tijdens de vergadering van PS op 11 november 2015 uit GL haar zorgen over de effecten van schaalvergroting in de landbouw op de weidevogelstand in de provincie en dient daarom motie 580 in waarin zij GS oproept om "in gesprek te gaan met natuur- en milieuorganisaties en overige actoren met als doel om naast het bestaande beleid opzoek te gaan naar aanvullende maatregelen gericht op de bescherming van weidevogelpopulaties en PS regelmatig te informeren over de voortgang van het proces." Gedeputeerde Weber, gesteund door alle partijen behalve de PvdD, ontraadt de motie op grond van het argument dat er al veel concrete beleidsacties lopen. Verder wijst de gedeputeerde Statenlid Sahin (GL) op onbegrip bij de buitenwereld – doelend op zijn partners in het kader van het dan ophanden zijnde Platform DL- dat zij nieuwe maatregelen niet zouden begrijpen omdat er in november 2015 in het netwerk actief wordt gewerkt aan een nieuw duurzaam landbouwbeleid. Behoud van biodiversiteit, waaronder weidevogels, speelt daarin een centrale rol. De motie komt Weber duidelijk niet weloverwogen over; zo blijkt uit het volgende citaat:

*"Ik zou deze motie willen ontraden omdat wij op dit moment heel veel concrete acties hebben lopen. Ik denk dat de buitenwereld die wij zo hard nodig hebben, het niet zou begrijpen als wij er weer overheen buitelen met een volgende laag, terwijl zij de komende twee maanden nog heel druk zijn om de nieuwe vorm van agrarisch natuurbeheer in de benen te krijgen. Laten wij die inspanningen en ook die rond het Natuurnetwerk Nederland even afwachten. Ik vind het te vroeg voor nu alweer aanvullende maatregelen."*⁴⁶

Nadat Weber Statenlid Sahin verzekert dat hij in het kader van de activiteiten rondom het Platform DL in gesprek gaat met zijn partners over de weidevogelstand weet Weber haar te overtuigen en zij trekt haar motie in. Het CDA & D66 voegen daaraan toe dat zij vertrouwen hebben in de bestaande activiteiten van GS. In de richting van GL met betrekking tot GL-motie 580 schijnt GL-Statenlid Sahin op gedeputeerde Weber de indruk te wekken dat zij niet begrijpt wat er in het netwerk aan planvorming met betrekking tot weidevogels gebeurt.⁴⁷

Tijdens de slotvergadering op 29 juni 2016 is er opnieuw een scherp debat tussen enerzijds de PvdA die pleit voor scherp geformuleerde doelen en SMART-indicatoren en anderzijds gedeputeerde Weber die met klem de voorstellen van de PvdA ontraadt omdat "SMART definitieën geen stand houden in omgevingen waarin wordt gewerkt aan innovaties door de inherente hieraan verbonden risico's." Het verzoek van de PvdA komt duidelijk niet doordacht over op Weber omdat hij de indruk wekt dat hij denkt dat de PvdA niet schijnt te begrijpen hoe planvorming in netwerken *in algemene zin* beperkt wordt door te eng gedefinieerde indicatoren.⁴⁸

Ook oppositiepartij PvdD doet suggesties die niet weloverwogen op de gedeputeerde overkomen. PvdD-Statenlid Van Viegen merkt op dat er gemeenschapsgeld verloren gaat in het door GS opgezette Platform Duurzame Landbouw omdat innovaties – of pogingen daartoe – mogelijkwijs mislukken. Dit is voor de PvdD onaanvaardbaar, zo verklaart het Statenlid. De gedeputeerde reageert hierop door te zeggen dat Statenlid Van

⁴⁴ Verslag Cie. DO, 2015

⁴⁵ Verslag Cie. DO, 2015

⁴⁶ Verslag PS 11 November 2015

⁴⁷ Verslag PS 11 November 2015

⁴⁸ Verslag PS 29 juni 2016.

Viegen een “karikatuur maakt van innovatie”. Weber stelt dat risico geld te verliezen inherent is aan innovatie en dat de overheid boerenbedrijven daarom moet ondersteunen.⁴⁹

Naast het relatief grote aandeel van oppositiepartijen in het doen van voorstellen die niet weloverwogen overkomen op de gedeputeerde omdat deze niet aansluit op wat er aan planvorming plaatsvindt in zijn netwerk speelt ook coalitiepartij VVD hierin een opvallende rol.

Tijdens de commissievergadering op 15 juni 2016 vindt er een discussie plaats tussen VVD-Statelid Nelisse en gedeputeerde Weber over het ADL. Het VVD-Statelid laat weten dat het ontbreken van de niet-grondgebonden landbouwsectoren (varkenshouderijen, kippenboeren e.d.) ‘een gemiste kans’ is. De gedeputeerde laat in de richting van de VVD weten dat de niet-grondgebonden landbouwsector onder een ander beleidsdomein valt en dat de EU-subsidievoorziening ten behoeve van de plannen in het ADL alleen openstaat voor niet grondgebonden landbouw. Statelid Nelisse reageert hierop door te stellen ‘dat zij erover gaat nadenken’. Verder zet het VVD-Statelid vraagtekens bij de doelprioritering in het ADL. Het versterken van de economische positie van de landbouwsector staat in het ADL op de tweede plaats. Volgens de VVD gaat DL primair om het versterken van de economische positie van de landbouwsector in de provincie. Verduurzaming kan volgens de VVD-er alleen plaatsvinden als de landbouw economisch sterk is. Definities van duurzaamheid zijn onvoldoende concreet en het economische aspect blijft zo goed als onbesproken volgens de VVD. In de richting van de VVD laat de gedeputeerde weten dat zonder vitaal platteland de provincie geen ‘beheerders heeft voor het landschap’. “Dit zijn allemaal motieven om te werken aan een economisch gezonde, innoverende sector”, zo schetst Weber zijn visie op het Ambitiedocument. Statelid Nelisse reageert opgelucht maar herhaalt haar vraag: waarom is er zo weinig aandacht besteed aan de economie in het document? Er volgt een debat tussen beiden waarin Weber refereert aan de opdracht uit het hoofdlijnenakkoord om te zorgen voor een ‘levensvatbare, economische en milieutechnisch gezonde sector’. Weber hoort bij Nelisse veel ‘verwarring’ en ‘van alles door elkaar halen’ over de afbakening van het beleid; het gaat om *grondgebonden landbouw*, zo stelt Weber. Nelisse hoort het aan en laat opnieuw weten ‘erover te gaan nadenken’⁵⁰

Hoe manifesteren oppositiepartijen zich tijdens de ontwikkeling van het ADL? De opmerking van gedeputeerde Weber over het ‘proeven van wantrouwen’ typeert de verhouding tussen GS en de oppositie. (Indicator N4). Het klagen over een te breed geformuleerd kader is niet aan de orde (N6).

Conclusie reflex van herovering

De reflex van herovering doet zich nadrukkelijker voor bij de oppositiepartijen dan de coalitiepartijen. Het benadrukken van het kaderstellende primaat van PS doet zich bij oppositiepartijen veel vaker voor dan bij coalitiepartijen. Het afwijzen van voorstellen uit het netwerk is bij coalitiepartijen niet aan de orde. Het pleidooi om scherp geformuleerde doelen en indicatoren is bij de oppositiepartijen – met name de PvdA – veel meer aan de orde dan bij de coalitiepartijen, hoewel coalitiepartijen SP en de VVD de PvdA tijdens de slotvergadering steunen in het pleidooi om indicatoren. Het voeren van ideologische oppositie is eveneens bij de oppositie nadrukkelijker en intenser aan de orde dan bij coalitiepartijen. Het doen van voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen is bij oppositiepartijen eveneens dominanter aan de orde dan bij coalitiepartijen.

Oppositiepartijen nemen dus – in tegenstelling tot de coalitiepartijen – overwegend een reflexhouding aan. Uitzonderingen hierop is de opstelling van de VVD tijdens de laatste commissie- en Statenvergadering en de opmerking van CDA-Statelid Rijken over de dissonant tijdens een verder harmonieus proces.

4.3.3 Aanhaken en beschermen in casus DL

Is er in casus DL in sprake van een houding die getypeerd kan worden als ‘aanhaken & beschermen’ of instrumenteel netwerken? Uit het theoretisch kader volgt dat een dergelijke houding zich bij coalitiepartijen voordoet wanneer PS kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren. Is er ondanks deze theoretische veronderstelling sprake van aanhaken en beschermen in casus DL? Uit de empirie blijkt dat alleen indicator Y4 zich in casus DL zich één keer voordoet. De indicatoren J1, J2, J3, J4 (zie tabel 5) zijn in casus DL *niet aan de orde*.

⁴⁹ Verslag PS 29 juni 2016.

⁵⁰ Verslag Cie. DO, 2016

Aanhaken & beschermen				
J1: Statenleden komen op voor het netwerk van GS.	J2: Statenleden verklaren dat de samenstelling van het netwerk een juiste afspiegeling is.	J3: Het benadrukken van het interactieproces in het netwerk	J4: Het introduceren van ideeën van de netwerkpartners van GS	Y4: Namens het netwerk het woord voeren in de politieke arena

Tabel 5: indicatoren aanhaken & beschermen

Y4: Namens het netwerk het woord voeren in de politieke arena.

Tijdens de PS-vergadering op 29 juni 2016, na een intensief debat tussen de gedeputeerde en diverse oppositiepartijen en coalitiepartij VVD en voorafgaand aan de stemming over het ADL besluit D66-Statelid Wijbenga het woord te nemen en PS op te roepen om "goed te luisteren naar de sector die vanmorgen de Staten heeft opgeroepen om het stuk vast te stellen".⁵¹ D66 spreekt hiermee dus namens het netwerk van gedeputeerde Weber. Dit is een houding die in het theoretisch kader wordt omschreven als 'aanhaken en beschermen'. Dit eenmalig voorkomen van 'aanhaken en beschermen' valt in het niet tegen het veelvuldig voorkomen van de laissez faire houding bij de coalitie in casus DL (zie tabel 7 in bijlage 3). Aanhaken en beschermen doet zich niet voor bij de oppositiepartijen.

4.3.4 Instrumenteel netwerken in casus DL

Hetzelfde geldt voor instrumenteel netwerken in casus DL. Instrumenteel netwerken doet zich in casus DL nauwelijks voor. De uitspraken die in casus DL wél als instrumenteel netwerken zijn gecodeerd doen zich vaker voor bij de oppositiepartijen dan bij. Onderstaand zijn de indicatoren van het concept weergegeven in tabel 4.

Instrumenteel netwerken		
J5: het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren.	J6: het betwisten van de samenstelling van het netwerk van GS.	J8: Kaderstellende inbreng sluit aan op in het netwerk geïntroduceerde actoren.

Tabel 4: indicatoren instrumenteel netwerk

J5: Het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren

Tijdens het overlegdeel van de commissievergadering op 18 mei 2016 stelt VVD-Statelid Dobben de Bruijn aan de orde dat vertegenwoordigers uit de akkerbouw-, veeteelt- en bollensector aanwezig moeten zijn in het netwerk van GS. Het VVD-Statelid verklaart te hebben opgemerkt dat vertegenwoordigers uit deze sectoren niet aanwezig waren tijdens het bezoek van het Platform DL voorafgaand aan de commissievergadering op 18 mei 2016 (zie afbeelding 1). Contact tussen de Statengriffie en betrokken ambtenaren leidt tot een wijziging in het programma van het werkbezoek van 15 juni. Op verzoek van het VVD Statelid zijn tevens vertegenwoordigers uit genoemde sectoren aanwezig.⁵²

J8: Het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren

Omdat er sprake is van een tandemactie tussen VVD-Statelid Dobben de Bruijn en VVD-Statelid Nelisse volgt nu eerst de bespreking van indicator J8. Tijdens de PS-vergadering van 29 juni vraagt VVD-er Nelisse namelijk aan gedeputeerde Weber om de bollensector mee te laten doen aan de ADL-subsidievoorziening. De gedeputeerde doet in reactie daarop een wat vage toezegging. Niettemin interpreteert Statelid Nelisse het als een 'ja' en laat weten er 'ontzettend blij mee te zijn'.⁵³ De VVD heeft aldus eigenstandig een niet-statelijke actor toegevoegd aan het netwerk van GS (zie J5) en introduceert wanneer deze partij onderdeel uitmaakt van het netwerk een voorstel in de politieke arena dat aansluit op de behoefte van de actoren die door de VVD in het netwerk zijn ingebracht; instrumenteel netwerken in een notendop.

⁵¹ Verslag Cie. DO, 2016

⁵² Besluitenlijst Cie. DO, 2016.

⁵³ Verslag PS 29 juni 2016.

J6: Het betwisten van de samenstelling van het netwerk van GS

Ook bij de oppositiepartijen doet zich de instrumentele netwerkhouding voor. Op 20 januari 2016 bepleit de PvdA om eigenstandig partijen aan te dragen voor het Platform en kennis te nemen van de samenstelling van het netwerk om te bezien of er volgens de PvdA opvallende hiaten zijn. Ook doet de PvdA de suggestie om Statenleden in contact te brengen met het Platform DL. Ook de PvdD stelt aan gedeputeerde Weber voor om een aantal niet-statelijke actoren uit het PvdD-netwerk toe te voegen aan het Platform. Statenlid Koning draagt tijdens de vergadering een aantal partijen aan: een hoogleraar biologie van de Universiteit Leiden: Geert de Snoo, Gerrit Meester, van de Raad voor Leefomgeving & Infrastructuur en Raymon Tans (Public Affairs Strategies) (Ibid.). Statenlid van Viegen (PvdD) doet tijdens de vergadering de suggestie om aandacht te hebben voor het bloemrijk- en kruidenrijk grasland (Ibid.). Zij zou hiervoor de WU (Wageningen Universiteit) willen uitnodigen.⁵⁴

Hoe reageert de gedeputeerde op het voorstel van de PvdA? Hij plaatst twee opvallende opmerkingen (A): hij wijst Statenlid Koning op zijn eigen netwerk – het Platform – en om PS daarmee in verbinding te stellen en benadrukt dat de hele sector hierin is vertegenwoordigd. (B): hij doet direct een voorstel tot agendering van deze ontmoeting: “in april of iets later”. De gedeputeerde lijkt hiermee in de richting van Koning impliciet aan te geven dat haar suggesties voor wat betreft de toevoeging van partijen overbodig zijn omdat er al een door hem en zijn ambtenaren samengesteld netwerk is. Daarnaast agendeert gedeputeerde Weber de bijeenkomst vier maanden later. De door de PvdA en de PvdD aangedragen niet-statelijke actoren blijken nadien *niet te zijn toegevoegd aan het Platform*. Het is dus voor een oppositiepartij in casus DL niet mogelijk om het netwerk van GS open te breken. Voor coalitiepartijen lijkt dit wel mogelijk te zijn, immers, de suggesties van VVD-Statenlid Dobben de Bruijn worden *wel* toegevoegd aan het netwerk.

4.3.5. Nieuwe bevinding: gebrekkige afstemming in casus DL (X1)

Een andere opvallende bevinding in casus DL is dat er bij oppositiepartij PvdA de perceptie bestaat dat de sporen van GS en PS niet synchroon ten opzichte van elkaar verlopen. De gebrekkige afstemming tussen GS en PS is niet expliciet verondersteld in het theoretisch kader maar, kan goed dienen als een indicator van ‘verplaatsing’, *omdat door de gebrekkige afstemming PS niet weet wat er in het netwerk aan kaderstellende planvorming plaatsvindt*. Hoe doet het gebrek aan afstemming in casus DL zich voor?

De interne planvorming in het netwerk van GS loopt qua voortgang voortdurend uit de pas met de activiteiten van PS. De eerste behandeling van het SVL op 26 november 2014 wordt uitgesteld naar 11 februari 2015 omdat er teveel stukken op de commissieagenda staan. Daarnaast voert de VVD op 26 november aan dat agendering op 11 februari 2015 beter is omdat de dialoogsessies tussen gedeputeerde Weber en zijn netwerk dan zijn afgerond (zie afbeelding 1). De uitkomsten van deze sessies vormen echter geen onderdeel van de bespreking op 11 februari 2015 omdat het discussiedocument DL, een samenvatting van de uitkomsten van de sessies, pas op 10 maart door GS worden vastgesteld. Het netwerk is in dit stadium dus nog niet gereed.

De statengriffie agendeert de bespreking van het discussiedocument dan voor de commissievergadering op 17 juni 2015. Opnieuw wordt de bespreking uitgesteld naar het voorjaar van 2016. Ondertussen moeten PS in het najaar van 2015 besluiten over het begrotingsdoel DL terwijl de daaraan ten grondslag liggende beleidsplannen zoals beschreven in het discussiedocument dan nog niet besproken zijn. In dit stadium zijn PS dus niet gereed. De gebrekkige synchronisatie tussen het spoor van GS en dat van PS komt dus in november 2015 aan de oppervlakte wanneer PS moeten besluiten over begrotingsdoel 1.5 terwijl de daaraan ten grondslag liggende beleidsplannen zoals beschreven in het discussiedocument dan nog niet besproken zijn.

Inmiddels is gedeputeerde Weber al bezig met het organiseren en houden van netwerkbijeenkomsten om het discussiedocument verder uit te werken. Begin 2016 laat gedeputeerde Weber de commissie schriftelijk weten dat hij het ADL in april 2016 aan PS kan opleveren. Het bespreken van het discussiedocument (de voorloper van het ADL) in het voorjaar van 2016 lijkt dan niet meer zinvol. Op 20 januari 2016 stelt gedeputeerde Weber de commissie het ADL april 2016 in het vooruitzicht.⁵⁵ Op 13 april 2016 is het ADL echter niet gereed. PS worden hierover niet expliciet door GS geïnformeerd. De gedeputeerde verklaart later dat het netwerk in april 2016 nog niet gereed was. Hij excuseert zich en zegt toe dat het ADL op 24 mei beschikbaar is. De PvdA verzoekt aan de gedeputeerde om de besluitvorming eind juni uit te stellen omdat PS door de verlate aanlevering te weinig tijd hebben om de definitieve besluitvorming voor te bereiden. De gedeputeerde laat weten dat dit niet

⁵⁴ Verslag Cie. DO, 2016

⁵⁵ Verslag Cie. Do, 2016.

mogelijk is omdat de eerste subsidietoekenning in september 2016 vanuit de EU ten behoeve van de innovatieontwikkeling door zijn netwerkpartners dan verloren gaat.⁵⁶

Het lijkt dat PS het netwerk van GS in casus DL in eerste instantie niet kan bijbenen, tot april 2016, wanneer het netwerk meer tijd nodig blijkt te hebben en de aanlevering van het ADL door gedeputeerde Weber wordt verplaatst naar eind mei 2016. De PvdA meent dat PS onvoldoende tijd hebben als gevolg van het uitstel om de al vaststaande besluitvormingsdebatten medio en eind juni 2016 voor te bereiden. Statenlid Koning vraagt om uitstel, gedeputeerde Weber (en de coalitiepartijen) gaan hiermee niet akkoord, omdat de netwerkpartners subsidietoekenningen in september 2016 zouden kunnen mislopen. De gebrekkige synchronisatie tussen spoor GS en spoor PS worden dus onderdeel van een politieke discussie tussen de gedeputeerde en de PvdA, waarin laatstgenoemde het onderspit lijkt te delven.

De conclusie is dat er in casus DL sprake is van een gebrekkige synchronisatie tussen de vergaderactiviteiten van PS en het netwerk van GS (variabele X1 genoemd). Er wordt over deze afstemming vier keer min of meer expliciet door de oppositie (PvdA & SGP-CU) geklaagd.

4.4 Conclusie

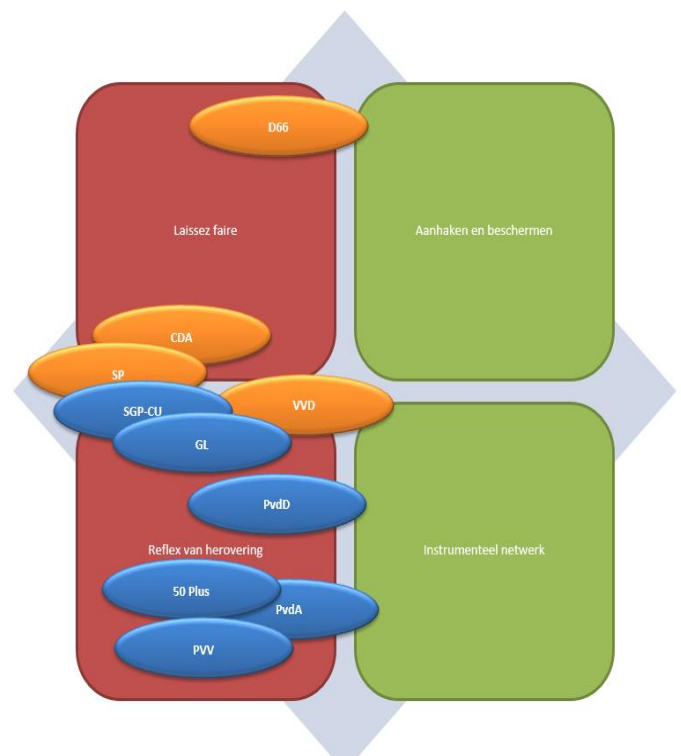
In casus DL manifesteren coalitiepartijen zich overwegend laissez faire. Oppositiepartijen nemen een reflexhouding aan.

In lijn met de verwachting in het theoretisch kader dat het ontbreken van een politieke keuze tot samenwerking met niet-statelijke actoren leidt tot verplaatsing die tot uitdrukking komt in een laissez-faire houding bij coalitie- en een reflexhouding bij oppositiepartijen is in casus DL sprake van een laissez faire houding bij coalitiepartijen en een reflexhouding bij oppositiepartijen.

De partijen zijn gepositioneerd op de kwadranten (afbeelding 2). Deze kwadranten dienen alleen als hulpmiddel om de lezer duidelijk te maken welke partijen welke van de vier verwachte houdingen aannemen. Er is geen sprake van een glijdende schaal; de positionering *links of rechts in of boven of beneden in* een kwadrant zegt niets over de mate of de intensiteit van de houdingen.

Een positionering op meerdere kwadranten – zoals D66, VVD, PvdD en PvdA betekent dat er sprake is van een aanhaak en beschermhouding en een laissez faire houding, zoals bijvoorbeeld bij D66. Om de lezer te verduidelijken dat aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerk een zeer marginale rol spelen in casus DL zijn de partijen die deze rollen vertonen zo gepositioneerd dat het aanhaak en beschermkwadrant en het instrumenteel netwerk kwadrant licht geraakt worden. De mate waarin een partij overhelt naar één van de groene vlakken zegt dus wel iets over het relatieve aandeel van aanhaken en beschermen tegenover het aandeel van laissez faire. Hoe meer een partij overhelt in een ander vlak, hoe dominanter het aandeel van die houding is. Ter verduidelijking: zie de aantallen in de tabellen in bijlage 3.

De partijen die zowel kenmerken van laissez faire als reflex tonen zijn dus in beide vlakken gepositioneerd. De SP bijvoorbeeld is overwegend laissez faire maar spreekt één keer over indicatoren. Hierdoor raakt de SP licht aan het reflexkwadrant. Evenzo geldt dat de SGP-CU laissez faire én reflexgedrag vertoont. Deze oppositiepartij is hierdoor bijna tegen het laissez faire kwadrant aan gepositioneerd. Ook is er een coalitiepartij die in zeer geringe mate aanhaakt en beschermt. D66 is daarom zo gepositioneerd dat er sprake is van contact met het aanhaak- en bescherm kwadrant op de rechterzijde. Evenzo geldt voor de VVD dat er sprake is van een matige



Afbeelding 2: kwadranten in casus DL

⁵⁶ Verslag Cie. Do, 2016.

reflexhouding en een matige laissez faire houding. Daarnaast is er bij deze coalitiepartij ook – in geringe mate – sprake van instrumenteel netwerken. Hierdoor raakt de VVD drie kwadranten.

Ondanks deze uitzonderingen is de conclusie dat de coalitiepartijen overwegend een laissez faire houding aannemen en dat de oppositiepartijen overwegend een heroveringsreflex inzetten. Kunnen deze houdingen worden gerelateerd aan de keuze – de onafhankelijke variabele? Die conclusie is nog te vroeg. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe oppositie en coalitiepartijen zich manifesteren in casus VRGL. In deze casus namen PS op 25 januari 2017 het besluit om samen met niet-statelijke actoren te werken aan de ontwikkeling van een nieuwe natuurvisie.

Hoofdstuk 5 Casus Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving

In het vijfde hoofdstuk staat casus VRGL centraal. Opnieuw is aan de orde hoe de afhankelijke variabelen (laissez faire, reflex van herovering, aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerk) voorkomen). In casus DL kiezen PS niet voor samenwerking met maatschappelijke partijen. In casus VRGL kiezen PS hier wél voor. Is er in casus VRGL – gezien de keuze van PS om samen met niet-statelijke actoren een beleidskader te ontwikkelen sprake van een aanhaak en beschermhouding bij de coalitie en instrumenteel netwerken bij de oppositie?

In 5.1 wordt casus VRGL thematisch geïntroduceerd. In 5.2 komt aan de orde hoe de ontwikkeling van het beleidskader VRGL er in chronologisch opzicht uitziet. In 5.3 komt aan de orde of in welke intensiteit de vier houdingen voorkomen in casus VRGL. De vierde paragraaf van hoofdstuk vijf sluit af met een conclusie waaruit blijkt óf er in casus VRGL sprake is van gezamenlijke kaderstelling doordat coalitiepartijen aanhaken en beschermen en oppositiepartijen instrumenteel netwerken.

De relatie met de keuze volgt in het hoofdstuk erna.

5.1 Thematische introductie casus VRGL

5.1.1 Achtergronden

Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving (VRGL) vervangt beleidsvisie Groen en is de uitwerking van de opdracht die is neergelegd in het hoofdlijnenakkoord om Zuid-Holland 'groen en waterrijk' te laten zijn.⁵⁷ Deze opdracht is oorspronkelijk uitgewerkt in het programma 'Groen'.⁵⁸ Het bestaande programma Groen diende echter te worden gewijzigd in verband met de decentralisatie van bevoegdheden op het gebied van natuur van het Rijk naar provincies. Vanaf 2017 bepalen provincies zelf wat er wel en niet mag in de natuur. Dit geldt in het bijzonder voor het soorten- en faunabeleid. Door de decentralisatie moest de Beleidsvisie Groen op onderdelen worden aangevuld.⁵⁹

Naast ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving zijn er ook maatschappelijke ontwikkeling die de Provincie Zuid Holland aangrijpt om een nieuwe visie op Groenbeleid te ontwikkelen. De Provincie Zuid-Holland constateert in 2016 dat het klimaat verandert en dat de provincie daardoor vaker te maken krijgt met extreme weersomstandigheden. De Provincie Zuid-Holland is een laaggelegen delta met een inklinkende veenbodem waardoor de provincie voor de zeespiegelstijging als gevolg van de klimaatverandering extra kwetsbaar is. De klimaatverandering stelt de provincie voor een bijzonder ingewikkelde uitdaging.⁶⁰ De complexiteit van klimaatadaptatie wordt versterkt door verstedelijking. Ook in dat opzicht staat Zuid Holland voor een grote opgave; tussen 2010 en 2030 moeten er ongeveer 230.000 extra woningen worden bijgebouwd. De verstedelijkingsopgave is gezien de schaarse ruimte al behoorlijk ingewikkeld. In het licht van de bedreigingen waar de provincie mee geconfronteerd wordt als gevolg van klimaatverandering is het ontwikkelen van een toekomstbestendige visie op Groen een buitengewoon complexe opdracht. Het ambtelijk deel van de provinciale organisatie is daarom helder over de te voeren strategie:

“De actualisatie van de Beleidsvisie Groen vindt van ‘buiten naar binnen’ plaats in samenwerking met gebiedspartijen en andere netwerken. Daarbij moet tegelijkertijd het risico worden onderkend dat een beleidskader beperkend kan werken voor de noodzakelijke creativiteit. Temeer is het belangrijk om deze

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2015). 'Zuid-Holland slimmer, sterker en schoner'

⁵⁸ Provincie Zuid-Holland (2019). 'Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving'

⁵⁹ Provincie Zuid-Holland (2019). 'Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving'

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland (2019). 'Adaptieve Delta, 2019.'

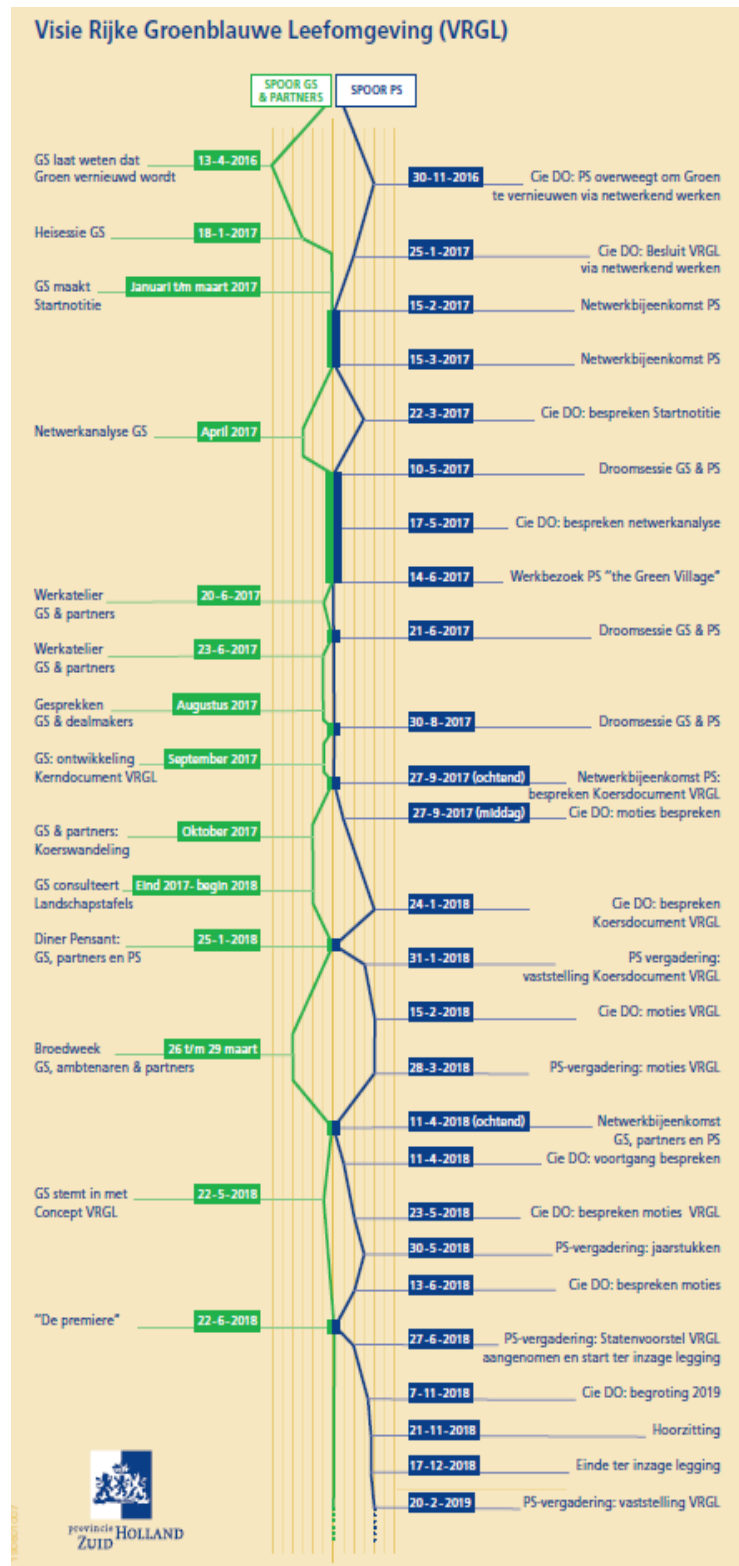
partijen te betrekken bij het formuleren van het beleidskader resulterend in een door PS vastgesteld beleidskader.”⁶¹

5.1.2 Het chronologisch verloop van de activiteiten van GS & PS

Tijdens de vergadering van commissie Duurzame Ontwikkeling op 30 november 2016 stelt de commissie zich op het standpunt dat de actualisatie van Groen zich leent voor ‘netwerkend werken’. Op 25 januari 2017 stemt de commissie in met het voorstel van PvdA-Statelid Koning om de actualisatie van Groen al netwerkend – dus in samenwerking met niet-statelijke actoren- vorm te geven (zie afbeelding 3).

Op 15 februari en 15 maart vinden er door PS georganiseerde bijeenkomsten plaats waarin Statenleden samen met maatschappelijke organisaties spreken over de actualisatie van Groen. De Statengriffie organiseert deze bijeenkomsten. Statenleden worden verzocht om niet-statelijke actoren uit het eigen partijnetwerk aan te dragen. De PvdA en GL dragen niet-statelijke actoren aan.

Tegelijkertijd volgt gedeputeerde Weber een eigen spoor. Op 18 januari 2017 wordt er een heisessie georganiseerd door en voor het ambtelijk deel van de provinciale organisatie om te brainstormen over de vernieuwing van Groen. Tijdens de heisessie wordt gesproken over de Omgevingsvisie in algemene zin en biodiversiteit in het bijzonder. De heisessie en aanvullende ambtelijke voorbereiding resulteren in een in een startnotitie: ‘Natuurlijk Zuid-Holland: leefgenot, Natuur voor het Leven. De startnotitie wordt begin maart 2017 aan PS voorgelegd. Op 22 maart bespreekt Cie. DO de startnotitie. In de startnotitie laten GS weten dat er een netwerkanalyse wordt uitgevoerd. Op 17 mei bespreekt de commissie DO de resultaten van de netwerkanalyse.⁶²



Afbeelding 3: sporen in casus VRGL

Op 14 juni wordt er een werkbezoek aan ‘the Green Village’ georganiseerd, bedoelt voor Statenleden om inspiratie op te doen. Verder worden er op 10 mei, 21 juni en 30 augustus ‘droomsessies’ georganiseerd waarin PS-woordvoerders met ambtenaren en GS

⁶¹ Statenvoorstel Provinciale Staten, 2017.

⁶² Provincie Zuid-Holland (2017). Startnotitie: ‘Natuurlijk Zuid-Holland: Leefgenot, Natuur voor leven.’

delibereren over welke ‘dromen’ Statenleden graag in de visie verwezenlijkt zien. Tijdens deze droomsessies zijn geen netwerkpartners aanwezig.

Deze sessies dienen ter inhoudelijke voorbereiding van bijeenkomsten met netwerkpartners. De door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten in februari- en maart 2017 en de droomsessies vormen samen met de startnotitie input voor het ‘Kern Koersdocument’. In dit document wordt voor het eerst de naam VRGBL gebruikt voor de actualisatie van Groen. Uit het stuk blijkt dat GS eigenstandig in juni 2017 drie werkateliers hebben georganiseerd met maatschappelijke partners. Deze ateliers hebben tevens inhoudelijk bijgedragen aan het koersdocument. Op 27 september 2017 werd het koersdocument door de Staten samen met alle bij het proces betrokken netwerkpartners besproken op het provinciehuis. Aansluitend vindt een commissievergadering van DO plaats. Tussen eind 2017 en begin 2018 volgt gedeputeerde Weber weer een eigen spoor waarin partners van de ‘Landschapstafels’ worden geconsulteerd en betrokken in de ontwikkeling van de visie.⁶³

De sporen van GS en PS kruisen elkaar weer op 25 januari omdat er die dag een ‘diner pensant’ op de SS Rotterdam is georganiseerd. Bij dit diner zijn ook ambtenaren en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven aanwezig. Op 31 januari 2018 stellen Provinciale Staten het Kern Koersdocument vast. Tijdens de commissievergadering DO van 14 februari 2018 worden er in het kader van VRGL diverse moties besproken. Ook de commissievergadering op 28 maart staat in het teken van door PS ingediende moties op het Kern Koersdocument.

Tussen 26 en 29 maart 2018 is er een broedweek georganiseerd waarin GS samen met ambtenaren en maatschappelijke partners verder werken aan de ontwikkeling van het koersdocument. Op 11 april is wederom in de ochtend een netwerkbijeenkomst waarin PS het mede door GS en PS samengestelde netwerk ontmoeten. Door de betrokken ambtenaren wordt een conceptversie van VRGBL gepresenteerd. Deelnemers uit de agrarische sector, terreineigenaren- en beheerders, de recreatiesector en natuur- en milieuorganisaties zijn op 11 april vertegenwoordigd. Na de ontmoeting volgt er direct een commissievergadering. Op 23 mei vergadert de commissie opnieuw. Na 11 april volgt gedeputeerde Weber weer een eigen spoor dat wat betreft de ontwikkeling van de VRGL eindigt op 22 mei. Op die dag stemmen GS in met de conceptversie VRGL. Het spoor van PS vervolgt zich: op 30 mei vergaderen PS over de jaarstukken van 2018 waarin de VRGL ook ter sprake komt. Vervolgens vergadert de commissie 13 juni 2018 over de door PS ingediende moties in het kader van VRGL. Op 27 juni 2018 wordt het Statenvoorstel VRGL door PS aangenomen. Definitieve besluitvorming vindt plaats op 20 februari 2019 wanneer alle Statenfracties – behalve de PVV en de PvdD – voor de VRGL stemmen.

Net als in hoofdstuk 4 is in bijlage 5.2 een tabel weergegeven waarin de belangrijkste gebeurtenissen tijdens commissie- en PS vergaderingen bondig aan de orde komt. Voor een meer uitgebreide toelichting op deze gebeurtenissen wordt de lezer verwezen naar bijlage 5.

5.2 Casus VRGL: manifestatie coalitie & oppositie in casus VRGL

Kan de houding van coalitiepartijen in casus VRGL worden getypeerd als aanhaken & beschermen en de houding van oppositiepartijen als instrumenteel netwerken?

Zoals verondersteld in het theoretisch kader moeten Provinciale Staten een bewuste politieke keuze maken voor samenwerking met niet-statelijke actoren voor gezamenlijke kaderstelling met GS en het netwerk van GS. Wanneer deze politieke keuze ontbreekt en PS niet in samenspraak met niet-statelijke actoren een beleidskader ontwikkelen leidt dit tot een verhouding tussen GS en PS waarin GS samen met maatschappelijke partijen de ontwikkeling van een beleidskader domineren. Deze verplaatsing manifesteert zich bij coalitiepartijen in een *laissez faire houding & neigt oppositiepartijen tot een reflex van herovering*. Wanneer PS wel een dergelijke politieke keuze maken leidt dit tot een proces van gezamenlijke kaderstelling tussen GS, PS en niet-statelijke actoren.

Kan de houding van coalitiepartijen in Casus VRGL – waarin PS kiezen voor samenwerking met maatschappelijke actoren - worden getypeerd als ‘aanhaken en beschermen’ en proberen oppositiepartijen door middel van ‘instrumenteel netwerken’ hun wensen in de VRGL verwerkt te zien? Of manifesteren coalitiepartijen zich ‘laissez faire’ en coalitiepartijen zich door een ‘heroveringsreflex’? Dat is het onderwerp van deze paragraaf.

⁶³ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

Tevens komt ook aan de orde of de in hoofdstuk vier geïdentificeerde nieuwe variabele – gebrekkige afstemming tussen GS en PS- zich net als in casus DL voordoet in casus VRGL.

5.3.1 Laissez faire in casus VRGL

Ook in casus VRGL is de laissez faire houding dominant aanwezig onder coalitiepartijen dan onder oppositiepartijen. Toch is de conclusie dat de coalitie in casus VRGL een laissez faire houding aanneemt te voorbarig.

Laissez faire concept				
N1: het aan de orde zijnde onderwerp is een uitvoeringsonderwerp	Y5: in de bres springen voor GS wanneer deze onder vuur ligt	N2: Openlijk vertrouwen tonen in GS en het netwerk	N3: Statenleden betonen zich tevreden met de door GS geleverde beleidsproducten	Y2: Symbolische oppositie

Tabel 3: laissez faire indicatoren

Kijkend naar de indicatoren in tabel twee blijken N1; Y5 en Y2 zich *nauwelijks tot niet voor te doen*. Ook niet bij oppositiepartijen.

N1: het aan de orde zijnde onderwerp is een uitvoeringsonderwerp

Er worden door Statenleden van de coalitie in casus VRGL geen uitspraken gedaan in de richting van de oppositie in de trant van: ‘PS gaan alleen over de hoofdlijnen, wij gaan niet over details’. Ook bij de oppositie doen dergelijke of aanverwante uitlatingen zich niet voor.

Y5: In de bres springen voor GS wanneer deze onder vuur ligt

Het op actieve wijze in de bres springen voor gedeputeerde Weber doet zich één keer voor. D66 dient tijdens de PS-vergadering van 28 maart 2018 motie 782 in waarin GS worden opgeroepen om te werken aan een veilige en gezonde leefomgeving. GS steunen de motie. Tijdens de commissievergadering op 23 mei 2018 zet de gedeputeerde uiteen hoe hij de motie wil afhandelen. Gedeputeerde Weber verklaart dat hij de motie wil onderbrengen in de VRGL, omdat deze goed aansluit op de planvorming in het VRGL-netwerk. SGP-Statenlid van Dieren reageert kordelig op Weber door te stellen dat: “de motie meer is dan wat op dat moment is neergelegd in de VRGL en dat GS motie 782 wegmoffelt in de VRGL”. Statenlid Wijbenga trapt – reagerend op Van Dieren- zachtjes op de rem door het belang van het ‘grijze milieu’ in het kader van de ontwikkeling van de Omgevingsvisie in de Statencommissie Ruimte en Leefomgeving náást het ‘groene en blauwe milieu’ in de VRGL te accentueren. Wijbenga vervolgd in de richting van GS door te spreken over brede politieke aandacht onder Provinciale Staten voor het grijze milieu dat de antwoorden van Weber tijdens de commissievergadering tot dusver adequaat zijn. D66-Statenlid Wijbenga: “ik denk dat we even af moeten wachten waar GS mee komt”.⁶⁴

Net als in casus DL is het D66 die partijgenoot ‘Han’ te hulp schiet wanneer SGP-CU-Statenlid Van Dieren tijdens de commissievergadering van 23 mei 2018 spreekt over ‘wegmoffelen van D66-motie 782 in de VRGL door GS’. Zelfs als het gaat om de afhandeling van een motie van de eigen partij weigert D66 tijdens commissie- en Statenvergaderingen pertinent om kritisch te zijn tegenover gedeputeerde Weber.⁶⁵

N2: Openlijk vertrouwen tonen in GS en het netwerk

Het uitspreken van vertrouwen in gedeputeerde Weber en het netwerk van de gedeputeerde doet zich onder de coalitiepartijen in casus VRGL slechts één keer voor. D66-Statenlid Wijbenga laat in de richting van haar commissiegenoten weten impliciet vertrouwen te hebben in gedeputeerde Weber met betrekking tot de afhandeling van de door D66 ingediende motie 782: een gezonde leefomgeving.⁶⁶

⁶⁴ Verslag Cie. Do, 2018

⁶⁵ Verslag Cie. Do, 2018

⁶⁶ Verslag Cie. Do, 2018

N3: Statenleden betonen zich tevreden met de door GS geleverde beleidsproducten

Deze houding blijkt vooral uit de breed gedragen tevredenheid over de VRGL. CDA en VVD spreken over een 'mooi en voortschrijdend document'. De SP spreekt over een 'prachtige ambitie' en is tevreden met het document. En D66 onderstreept de woorden van het CDA en de VVD en voegt eraan toe dat ook de 'onderliggende stukken' goed zijn. Indicator 'tevredenheid met het door GS aangeleverde document' is bij elke coalitiepartij aanwezig.⁶⁷

Ook oppositiepartijen scoren hoog op de laissez faire tevredenheidsindicator. De PvdA, GL en de PvdD laten zich allen op vergelijkbare wijze uit over het ambitiedocument.⁶⁸

Y2: Symbolische oppositie

Er is onder Statenleden van de coalitie in casus VRGL geen sprake van symbolische oppositie met betrekking tot het taalgebruik in het door gedeputeerde Weber en ambtenaren opgestelde Koersdocument, de concept VRGL en de definitieve VRGL.

Conclusie Laissez faire

De conclusie is dat de hoge score op de laissez faire tevredenheidsindicator een vertekend beeld geeft omdat er op de overige laissez faire indicatoren zeer laag gescoord wordt. Oppositiepartijen doen geen uitspraken die als de overige laissez faire indicatoren gecodeerd kunnen worden: PS gaan alleen over de hoofdlijnen; vertrouwen in GS n het netwerk; in de bres springen voor GS of het voeren van symbolische oppositie.

De L.F. houding is dus sterker aanwezig bij coalitiepartijen dan bij oppositiepartijen. Niettemin is bij de coalitie sprake van een *eenzijdige en incomplete L.F. houding* omdat op de overige indicatoren zeer laag tot niet wordt gescoord. Alleen D66 springt in de bres voor GS en spreek openlijk vertrouwen uit in GS en het netwerk.

5.3.2 Reflex van herovering in casus VRGL

Achtereenvolgens komt aan de orde hoe zeven reflexindicatoren voorkomen in casus VRGL. *Partijen van de oppositie doen meer dan relevant vaker uitspraken dan de coalitiepartijen die als reflex van herovering kunnen worden aangemerkt. Opnieuw is de heroveringsreflex dominant aanwezig onder oppositiepartijen dan onder coalitiepartijen.*

Reflex van heroveringsconcept						
N3.5: roep om achterkamertjes politiek	N4: benadrukken van het kaderstellende primaat van PS.	N5: Roep om scherp geformuleer de SMART-doelen	N6: Statenleden klagen over een te breed kader	N8: Afwijzen van 'fait accompli' voorstellen uit het netwerk	N9: ideologische oppositie namens de achterban	N7: voorstellen van Statenleden komen niet weloverwogen over op GS

Tabel 3: indicatoren reflex van herovering

N3.5: Roep om achterkamertjespolitiek

De roep om achterkamertjespolitiek of aanverwante uitspraken doen zich in casus VRGL niet voor.

N4: Benadrukken van het kaderstellende primaat van PS

Het benadrukken van het kaderstellende primaat van Provinciale Staten doet zich bij VRGL vaker voor onder oppositiepartijen dan onder coalitiepartijen.

Tijdens de PS-vergadering van 31 januari 2018 stelt de PvdA voor om het Kern Koersdocument (voorloper van de VRGL) aan te nemen mits PS nog kaderstellende wijzigingen in de toekomst kunnen opnemen. Met het opnemen van deze voorwaarde wil de PvdA wil graag dat PS in staat worden gesteld om in een later stadium nog wijzigingen aan te brengen in de visie. Oppositiepartij PvdA laat terloops weten dat het kader nog niet

⁶⁷ Verslag PS 20 februari 2019

⁶⁸ Verslag PS 20 februari 2019

vastligt zodat PS later de VRGL nog kunnen aanvullen.⁶⁹ Oppositiepartij PvdD klaagt steen en been over de invloed van de netwerkpartners in het kader van de VRGL. Alleen PS zouden moeten bepalen hoe de VRGL eruit moet zien omdat de ‘intrinsieke waarde van de natuur’ niet in goede handen is bij niet-statelijke actoren met commerciële motieven, aldus PvdD-Statelid Van Viegen. De PvdD laat expliciet weten dat het primaat van PS te lijden heeft onder het netwerkend werken.⁷⁰

Ook coalitiepartij SP klaagt over de uitholling van het primaat als gevolg van een ‘teveel aan netwerkend werken’ in casus VRGL. Netwerken leidt niet altijd tot het gewenste doel, zo laat SP-Statelid Soares weten, en beklemtoont het primaat van PS. Tijdens de bespreking van het Kern Koersdocument in januari 2018 laat de SP weten dat netwerkend werken een *negatieve uitwerking heeft op het primaat van PS*.⁷¹

N5: Roep om scherp geformuleerde SMART-doelen

De roep om scherper geformuleerde doelen, SMART definities en indicatoren doet zich in casus VRGL onder oppositiepartijen net als in casus DL veel vaker voor dan onder coalitiepartijen.

Opnieuw is het de PvdA die de gedeputeerde verzoekt om doelen helder en eenduidig te definiëren en deze uit te werken in meetbare indicatoren. De PvdA introduceert dit verzoek tijdens de PS-vergadering op 31 januari 2018 en komt hier tijdens de besluitvormende vergadering op 20 februari 2019 op terug. Tijdens de PS-vergadering op 20 februari verklaart PvdA-Statelid Koning dat GS in aanvulling op helder uitgewerkte doelen en indicatoren tevens duidelijk moeten maken hoe het voor VRGL gereserveerde budget precies wordt toegewezen aan de verschillende doelen in de VRGL.^{72 73}

Ook oppositiepartij PvdD doet een beroep op GS om scherpe meetindicatoren te ontwikkelen. Tijdens de Statenvergadering op 31 januari 2018 dient PvdD-Statelid Van Viegen motie 778 in waarin zij – met expliciete steun van de PvdA – GS oproept om een integrale beoordelingsmethodiek van het door de provincie gevoerde groenbeleid te ontwikkelen en deze indicatoren in deze methodiek van toepassing te laten zijn op de VRGL.⁷⁴

Coalitiepartij CDA is in casus VRGL de enige coalitiepartij die een opmerking maakt die is gecodeerd als ‘het vragen om scherper gedefinieerde doelen en indicatoren’ omdat er door het CDA wordt gevraagd om een financiële paragraaf in het Kern Koersdocument.⁷⁵

N6: Statenleden klagen over een te breed kader

De kritiek over het diffuse karakter en abstracte karakter van in het bijzonder de coalitiepartijen is gecodeerd als ‘klagen over een te breed kader’. Tijdens het slotdebat op 20 februari 2019 is de grootste gemene deler onder de coalitiepartijen en een deel van de oppositiepartijen (GL en SGP-CU) dat de VRGL te vaag en een te abstract karakter heeft. De kritiek over te breed geformuleerde doelen doet zich echter onder de *coalitiepartijen vaker voor dan onder oppositiepartijen*. Het ontloopt elkaar wat betreft deze indicator niet veel.

Statenleden van oppositiepartij GL plaatst tijdens de slotvergadering op 20 februari 2019 vraagtekens bij het onbepaalde karakter van de visie, door het abstracte karakter blijven veel concrete problemen onbesproken:

“De Rijke Groenblauwe Leefomgeving schetst een prachtig beeld van onze provincie. Bijna utopisch, zou ik zeggen. Bij het lezen ervan zou je bijna vergeten dat in onze provincie de luchtkwaliteit tot de slechtste van Europa behoort, veroorzaakt door een grote fossiele zeehaven en een leugenachtige luchthaven, het dichtste wegennet bevat dat als lelijke littekens het prachtige landschap doorsnijdt en de natuur onder druk zet en er een groot tekort aan woningen is in de sociale sector en dat in de grote stad een op de vier kinderen in armoede opgroeit [..]”⁷⁶

⁶⁹ Verslag PS 31 januari 2018

⁷⁰ Verslag PS 20 februari 2019

⁷¹ Verslag Cie. Do, 2017

⁷² Verslag PS 31 januari 2018

⁷³ Verslag PS 20 februari 2019

⁷⁴ Verslag PS 31 januari 2018

⁷⁵ Verslag Cie. Do, 2017

⁷⁶ Verslag PS 20 februari 2019

SGP-CU toont zich tevreden maar vraagt zich wél hardop af hoe de balans tussen groenbeleving en recreatie in de uitwerking vorm zou moeten krijgen, en stelt dat de VRGL haar doet denken aan een liedje: “de meeste dromen zijn bedrog”, daarmee doelend op het onbepaalde en ruim geformuleerde karakter van de VRGL.⁷⁷

Ook de coalitiepartijen CDA, VVD en SP plaatsen kanttekeningen bij het onbepaalde karakter van de VRGL. Lastige politieke keuzes zijn niet gemaakt, zo laat de VVD weten tijdens het debat. Het CDA sluit zich hierbij aan.⁷⁸

N8: Afwijzen van ‘fait accompli’ voorstellen uit het netwerk

Het afwijzen van voorstellen uit het netwerk is alleen bij de oppositiepartijen PVV en de PvdD aan de orde. De PVV spreekt over ‘nepnatuur’ in de VRGL en de PvdD kan om ideologische redenen niet met de VRGL instemmen omdat economische belangen volgens Statenlid Van Viegen in de VRGL domineren. De PVV verklaart tijdens de PS-vergadering over het koersdocument sowieso tegen het koersdocument te stemmen.⁷⁹⁸⁰ Het is overigens de vraag in hoeverre de afwijzing van de PvdD en de PVV van de VRGL te maken heeft met de perceptie dat de VRGL een ‘fait accompli’ is. De tegenstem is waarschijnlijk gebaseerd op politiek ideologische motieven.

N9: ideologische oppositie namens de achterban

Het voeren van ideologische oppositie doet zich bij coalitie en oppositiepartijen in dezelfde mate en intensiteit voor.

Oppositiepartij PvdD is in casu VRGL de partij die het meest expliciet en bij voortdurend ideologische oppositie voert. Tijdens de commissievergadering op 22 maart 2017 is PvdD-Statenlid Van Viegen kritisch over het ontbreken van natuur inclusieve- en biologische landbouw met bloem- en kruidenrijk grasland in de Startnotitie Natuurlijk Zuid-Holland (de voorloper van het Koersdocument VRGL).⁸¹ Tijdens de slotvergadering op 20 februari 2019 is deze kritiek van de PvdD gebaseerd op ideologische motieven en het netwerkend werken in het bijzonder. Statenlid van Viegen verklaart dat de ‘intrinsieke waarde van de natuur’ onvoldoende in de visie voor het voetlicht wordt gebracht en doet concrete suggesties.⁸² Ook oppositiepartij GL voert tijdens het aanvangsstadium van de ontwikkeling van de VRGL ideologische oppositie door te benadrukken dat natuurbescherming in de provincie Zuid-Holland structureel te weinig aandacht krijgt.⁸³ Ook de PVV voert ideologische oppositie hoewel veel minder zichtbaar dan de PvdD of GL. De oppositiepartij stelt begin 2018: “de PVV wil niet dat er belastinggeld gependend wordt aan het versterken van biodiversiteit [...]. De PVV is uiteraard voorstander van een gezonde leefomgeving maar vindt niet dat het aanleggen van ‘nepnatuur’ daaraan een bijdrage [levert].”⁸⁴

Ook coalitiepartijen D66 en CDA voeren ideologische oppositie. Volgens het CDA moeten er in de uitvoering elementen worden uitgelicht en versneld worden uitgevoerd, daarbij impliciet doelend op de onderdelen ten behoeve van de agrarische sector. Ook de SP spreekt over een prachtige ambitie, maar benadrukt dat ‘gezondheid’ als waarde onvoldoende aandacht krijgt.⁸⁵

N7: voorstellen van Statenleden komen niet weloverwogen over op GS

Het tijdens debatten doen van voorstellen die niet weloverwogen op gedeputeerde Weber voorkomen gebeurt bij oppositiepartijen relevanter vaker dan bij coalitiepartijen. Coalitiepartijen scoren op deze variabele nul. Onder oppositiepartijen is er echter relevanter vaker sprake van het afwijzen van voorstellen van de gedeputeerde dan onder coalitiepartijen. Het is vooral oppositiepartij PvdD die het grootste aandeel heeft in het indienen van voorstellen die –gezien de reactie van gedeputeerde Weber – niet op hem als weloverwogen overkomen omdat deze voorbij gaan aan de planvorming in het netwerk. PvdD-Statenlid Van Viegen levert hier een sterk staaltje van af door motie 778 in te dienen waarin zij oproept tot een integrale beoordeling van het natuurbeleid. De gedeputeerde gaat uitvoerig in op de motie door het PvdD Statenlid de huidige beoordelingssystematiek uiteen te zetten en toe te lichten dat een afzonderlijk beoordelingssysteem niet past

⁷⁷ Verslag PS 20 februari 2019

⁷⁸ Verslag PS 20 februari 2019

⁷⁹ Verslag PS 20 februari 2019

⁸⁰ Verslag PS 31 januari 2018

⁸¹ Verslag Cie. Do, 2017

⁸² Verslag PS 20 februari 2019

⁸³ Verslag Cie. Do, 2017

⁸⁴ Verslag Cie. Do, 2018

⁸⁵ Verslag PS 20 februari 2019

bij de planvorming in het netwerk. Van Viegen –kennelijk niet op de hoogte van deze systematiek- besluit haar motie daarop in te trekken.⁸⁶

Conclusie reflex van herovering in casus VRGL

Over de hele linie bekeken doet de heroveringsreflex zich bij oppositiepartijen vaker voor dan bij coalitiepartijen. Toch is er onder coalitiepartijen wel degelijk sprake van de reflex. Statenleden van de SP plaatsen tijdens de commissievergadering twee keer vraagtekens bij de netwerkende aanpak rondom VRGL.

Oppositiepartij PvdA heeft een relevant aandeel in het vragen om scherper uitgewerkte doelen en indicatoren onder oppositiepartijen. Sterk gekleurde ideologische oppositie gericht op de eigen achterban doet zich bij oppositie en coalitie in dezelfde intensiteit voor. Coalitiepartijen D66, CDA en SP benadrukken allen voor hen belangrijke waarden tijdens commissie- en Statenvergaderingen waarin de VRGL aan de orde komt. Respectievelijk worden genoemd: verstedelijking, klimaatverandering en gezondheid. Bij oppositiepartij PvdD en GL is vooral biodiversiteit en natuur aan de orde.

De conclusie is dat de reflex van herovering zich relevant vaker bij oppositiepartijen dan coalitiepartijen voordoet, hoewel coalitiepartijen in ongeveer dezelfde mate als oppositiepartijen ideologische oppositie voeren in casus VRGL.

5.3.3 Aanhaken en beschermen in casus VRGL

Is er in casus VRGL in sprake van een houding die getypeerd kan worden als ‘aanhaken & beschermen’? Uit het theoretisch kader volgt dat een dergelijke houding zich bij coalitiepartijen voordoet wanneer PS kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren. Is er –in lijn met deze theoretische verwachting- sprake van aanhaken en beschermen in casus VRGL? En doet deze houding zich ook voor bij coalitiepartijen?

Aanhaken & beschermen				
J1: Statenleden komen op voor het netwerk van GS.	J2: Statenleden verklaren dat de samenstelling van het netwerk een juiste afspiegeling is.	J3: Het benadrukken van het interactieproces in het netwerk	J4: Het introduceren van ideeën van de netwerkpartners van GS	Y4: Namens het netwerk het woord voeren in de politieke arena

Tabel 5: indicatoren aanhaken & beschermen

Indicaties van dit concept doen zich vaker voor bij coalitie- dan oppositiepartijen maar de afwijking tussen beide is niet groot. Achtereenvolgens worden alle indicatoren besproken.

J1: Statenleden komen op voor het netwerk van GS.

Het beschermen van het netwerk doet zich in casus VRGL niet voor.

J2: Statenleden verklaren dat de samenstelling van het netwerk een juiste afspiegeling is.

In tegenstelling tot hetgeen verwacht in het theoretisch kader doet ‘het tijdens debatten opkomen voor de samenstelling van het netwerk’ zich onder oppositiepartijen *opvallend vaker voor dan onder coalitiepartijen*.

Tijdens de eerste commissievergadering op 22 maart 2017 *na* de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten op 15 februari-en 15 maart 2017 doet zich een opvallend debat voor over de samenstelling van het door PS en GS samengestelde VRGL-netwerk. De tegenstelling in dit debat snijdt dwars door coalitie- en oppositieverband heen.

Van de coalitiepartijen is de VVD het meest kritisch op de samenstelling van het netwerk omdat bij de VVD de perceptie bestaat dat bepaalde partijen ontbreken. Agrariërs en individuele burgers zijn onvoldoende vertegenwoordigd, stelt VVD-Statenlid Nelisse. De VVD maakt zich zorgen over de balans tussen partijen in het netwerk omdat natuurorganisaties structureel oververtegenwoordigd zijn in netwerken van de provincie.⁸⁷

⁸⁶ Verslag PS 20 februari 2019

⁸⁷ Verslag Cie. Do, 2017

Oppositiepartij PVV sluit zich openlijk bij de VVD aan waar het gaat om de aanwezigheid van agrariërs in het netwerk. SGP-Statenlid Van Dieren van is eveneens tevreden over de netwerkbijeenkomsten maar sluit zich aan bij de VVD en de PVV wat betreft de aanwezigheid van de agrarische sector in het netwerk.⁸⁸

In tegenstelling tot de PVV, SGP-CU en VVD betoogt oppositiepartij PvdA dat samenstelling van het netwerk oké is. De PvdA plaatst de situatie een jaar eerder in het kader van het Ambitiedocument DL tegenover de samenstelling van het netwerk in casus VRGL door te stellen dat er in casus DL geen natuurorganisaties werden gehoord bij de vaststelling van het ambitiedocument. Volgens Statenlid Koning zijn de agrariërs in het verleden voldoende aan bod gekomen.⁸⁹ Het is dus in casus VRGL juist *oppositiepartij* PvdA die opkomt voor de samenstelling van het netwerk.

Tijdens de commissievergadering van 24 januari 2018 komt oppositiepartij GL voor het netwerk op wanneer de VVD vraagtekens plaats bij het ontbreken van het Zuid-Hollandse bedrijfsleven in het VRGL netwerk. VVD-Statenlid Nelisse waardeert de aanpak van GS om partijen te betrekken bij de ontwikkeling van de visie maar de vertegenwoordiging van bedrijven zijn is ondermaats, aldus het VVD Statenlid. Oppositiepartij GL reageert geprikkeld op de kritiek van de VVD. Bedrijven zijn ‘stevig’ vertegenwoordigd in het netwerk, zo verklaart GL-Statenlid Sahin. Er wordt in de richting van de VVD een aantal bedrijven genoemd; het Havenbedrijf Rotterdam en Heineken B.V.⁹⁰

J3: Het benadrukken van het interactieproces in het netwerk

Het benadrukken van het proces als indicator van ‘aanhaken en beschermen’ is niet opvallend aanwezig in casus VRGL. Het benadrukken van het proces in het netwerk komt in VRGL zeer marginaal voor. Alleen tijdens de slotvergadering op 20 februari 2019, voorafgaand aan de definitieve stemming laat D66 zich positief uit over het contact met de niet-statelijke actoren tijdens de netwerkbijeenkomsten.⁹¹

J4: Het introduceren van ideeën van de netwerkpartners van GS

Het aanhaken bij ideeën in het netwerk doet zich bij coalitiepartijen in casus VRGL vaker voor dan bij oppositiepartijen. Er is een aantal door Statenleden ingediende kaderstellende moties die door gedeputeerde Weber in de VRGL wordt ingebracht op grond van het argument dat de moties *goed aansluiten bij de planvorming in het VRGL netwerk*. Tabel 3.2 ordent alle door PS ingebrachte ‘aanhaakmoties’. Het is opvallend dat alle aanhaakmoties ook min of meer expliciet voorkomen in het netwerk.

Partij	Motie of voorstel	Onderwerp in netwerk	Opgenomen in VRGL
Statenlid Sahin (GL)	756: vergroening schoolpleinen	Ja	Ja
Statenlid Nelisse (VVD)	743: toegankelijke natuurgebieden voor paarden	Ja	Ja
Statenlid Oudenhoven (D66)	782: nieuwe ambitie: gezonde en veilige leefomgeving	Ja (volgens GS)	Ja

Tabel 7: Moties en voorstellen in VRGL

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 8 november 2017 dient GL-Statenlid Sahin motie 756 in met steun van de PvdA en PvdD *ter vergroening van schoolpleinen*. Weber reageert onverdeeld positief:

*“U vraagt mij om het onder de aandacht te brengen van de gemeenten, bijvoorbeeld via de landschapstafels. Het is overigens ook interessant voor de waterschappen die daar ook aan tafel zitten. Ik zie deze motie als ondersteuning van het beleid, dus een positief advies”.*⁹²

De motie wordt met brede steun aangenomen. Weber laat vervolgens op 28 november schriftelijk aan PS weten dat het initiatief is genoemd in zijn netwerk tijdens de werkatelierbijeenkomsten (zie afbeelding 3). Ook

⁸⁸ Verslag Cie. Do, 2017

⁸⁹ Verslag Cie. Do, 2017

⁹⁰ Verslag Cie. Do, 2018

⁹¹ Verslag PS 20 februari 2019

⁹² Verslag PS 29 juni 2016.

stelt de gedeputeerde PS eind 2018 een concreet plan in het vooruitzicht.⁹³ Het idee om schoolpleinen groener in te richten bestond dus al in het netwerk vóór GL de motie in november 2017 indiende. Ook in het Kern Koersdocument VRGL waarin de uitkomsten van de netwerkbijeenkomsten van PS in februari - en maart 2017 en de daarop volgende werkateliers in juni 2017 wordt het groener inrichten van schoolpleinen genoemd als één van de uitkomsten van de ideeën die ontsproten tijdens de werkatelierbijeenkomsten.⁹⁴

De bij de ontwikkeling van de VRGL betrokken ambtenaar bevestigt het beeld over de oorsprong van het idee om schoolpleinen groener in te richten:

*[Het groener inrichten van schoolpleinen] is uiteindelijk genoemd in die werkateliers als een idee, en [dat hebben we met het IVN verder ontwikkeld]. Dus wat betreft die schoolpleinen, dat komt voornamelijk uit het netwerk? Ja, ja.*⁹⁵

Tijdens dezelfde vergadering op 8 november 2017 dient de VVD motie 743 in. Ook deze blijkt te bestaan in het netwerk. Tijdens de netwerkbijeenkomsten in februari- en maart 2017 en de werkateliers is door de netwerkpartners van GS gesproken over 'toegankelijk groen'. De motie krijgt steun van alle PS-fracties.^{96 97}

Ook deze motie komt niet ondoordacht op Weber over en de motie wordt door PS aangenomen. GS laat PS op 28 november weten dat hij met zijn 'stakeholders' werkt aan 'plan ruiterspaden Zuid-Holland', en hij noemt partijen die tevens tijdens de werkateliers hebben gesproken over het toegankelijk houden van natuurgebieden. Ook dit plan lijkt dus 'te leven' in het netwerk van GS, onder de noemer 'toegankelijke natuurgebieden'.

Ook over deze motie verklaart de ambtenaar dat het toegankelijk maken van natuurgebieden voor ruiters raakvlak had met de planvorming in het VRGL-netwerk van GS;

*"Het was een discussie [...]. Ik weet dat het in de [...] sessies ook wel aan de orde was [...]. En vervolgens werd ook nog in commissieverband dat een aantal keer besproken over het toegankelijk maken van natuurgebieden voor ruiters. Was dat vooral politiek? Ja, ja, ja. Ook wel in het netwerk, maar de wens zat in de politiek om die gebieden ook toegankelijk te maken. Sloot dat op elkaar aan? Absoluut. Zeker, ja.*⁹⁸

Beide moties – 756 en 743 - raken aan wat er aan planvorming plaatsvindt in het netwerk van GS.^{99 100} Deze indruk wordt bevestigd tijdens interviews met de bij de moties betrokken Statenleden van GL en VVD. Respondent LV2 van GL verklaart, terugblikkend op de ontwikkeling van de VRGL, dat er tijdens de netwerkbijeenkomsten brede steun bleek te bestaan voor haar voorstel om schoolpleinen groener in te richten ervoer. Respondent NB1 van de VVD merkt op een zeer actieve lobby ten behoeve van motie 743 via het netwerk te hebben gevoerd.^{101 102}

De derde 'aanhaakmotie' is afkomstig van coalitiepartij D66. Tijdens de PS-vergadering op 28 maart 2018 dient D66 -Statenlid Oudenhoven motie 782 in waarin zij de provincie wijst op de bepalingen in de Omgevingswet rondom het beschermen van de gezondheid en het bijdragen aan een veilige leefomgeving. De motie wordt met brede steun aangenomen.¹⁰³

Tijdens de opening van de commissievergadering op 23 mei 2018 bespreekt de commissie een brief van de gedeputeerde waarin hij schetst hoe hij de behandeling van motie 782 voor ogen heeft. Weber stelt in zijn brief over de motie dat gezondheid en welbevinden belangrijke onderwerpen zijn in het VRGL-netwerk. Ook in het Kern Koersdocument wordt het onderwerp genoemd als een 'netwerkidée'.^{104 105}

⁹³ GS brief, 2017 : behandelvoorstel motie 756.

⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

⁹⁵ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

⁹⁶ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

⁹⁷ Verslag PS 29 juni 2016.

⁹⁸ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

⁹⁹ Verslag PS 29 juni 2016.

¹⁰⁰ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

¹⁰¹ Interview respondent LV2, GL

¹⁰² Interview respondent NB1, VVD.

¹⁰³ Verslag Cie. Do, 2018

¹⁰⁴ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

¹⁰⁵ Brief GS, 2018: behandelvoorstel motie 782

Door coalitiepartijen D66 en VVD en oppositiepartij GL wordt dus in casus VRGL aangehaakt door voorstellen te introduceren die raken aan de ideeën of de voorstellen van de netwerkpartners van GS.

Y4: Namens het netwerk het woord voeren in de politieke arena

Het woord voeren *namens het netwerk* doet zich – net als het benadrukken van het proces in het netwerk- zeer marginaal voor. Coalitiepartij D66 voert één keer namens het netwerk het woord op 22 maart 2017, na de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten in februari en maart 2017. “Uit het netwerk blijkt dat meerdere partijen zich zorgen maken over weidevogels”, aldus D66-Statenlid Kasmi.¹⁰⁶

Conclusie aanhaken en beschermen in casus VRGL

De conclusie over aanhaken en beschermen is dat deze houding zich vaker bij coalitiepartijen voordoet dan bij oppositiepartijen. Niettemin blijken ook oppositiepartijen aan te haken bij het netwerk van GS, zo blijkt uit motie 756 van GL.

5.3.4 Instrumenteel netwerken in casus DL

Is er in casus VRGL in sprake van een houding die getypeerd kan worden als ‘instrumenteel netwerken’? Uit het theoretisch kader volgt dat een dergelijke houding zich bij oppositiepartijen voordoet wanneer PS kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren. Is er –in lijn met deze theoretische verwachting- sprake van instrumenteel netwerken in casus VRGL? En doet deze houding zich ook voor bij coalitiepartijen?

Instrumenteel netwerken		
J5: het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren.	J6: het betwisten van de samenstelling van het netwerk van GS.	J8: Kaderstellende inbreng sluit aan op in het netwerk geïntroduceerde actoren.

Tabel 4: indicatoren instrumenteel netwerk

J5: het in het netwerk van GS binnenloodsen van niet-statelijke actoren

Het introduceren van niet-statelijke actoren doet zich significant vaker voor onder oppositiepartijen dan onder coalitiepartijen. De PvdA en GL hebben partijen aangedragen om te worden opgenomen in het VRGL-netwerk. Van de coalitiepartijen kan dit niet worden aangetoond. De PvdA heeft bijvoorbeeld de Fietsersbond en Wandelnet aangedragen. GL blijkt een hoogleraar van de WUG te hebben uitgenodigd. Uit interviews met Statenleden van GL en de PvdA blijkt dat deze niet-statelijke actoren onderdeel uitmaken van het partijnetwerk van de respectievelijke oppositiepartijen.^{107 108} Statenleden van de coalitie blijken geen partijen te hebben aangedragen.^{109 110 111} Tabel 3.1 in bijlage 5.2.1 toont een overzicht van alle partijen. Meer dan driekwart van de niet-statelijke actoren blijkt afkomstig uit het bestaande netwerk van GS. Het in het netwerk binnenloodsen van niet-statelijke actoren is geen Statenbrede activiteit in casus VRGL. Alleen van GL en de PvdA kan empirisch worden aangetoond dat zij actief partijen hebben aangedragen; de Fietsersbond en Wandelnet (PvdA) en de WUG (GL). PvdA-Statenlid Koning geeft tijdens de eerste commissievergadering na de mede door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten in februari- en maart 2017 te kennen content te zijn met de netwerkbijeenkomsten en blij te zijn dat de door PS aangedragen partijen onderdeel worden van het netwerk van GS.¹¹²

J6: het betwisten van de samenstelling van het netwerk van GS.

De VVD reclameert regelmatig tijdens PS-bijeenkomsten over de structurele ondervertegenwoordiging van bedrijven en agrariërs in het netwerk. Statenleden van coalitiepartij VVD storen zich in casus VRGL over de

¹⁰⁶ Verslag Cie. Do, 2017

¹⁰⁷ Interview respondent SD1, PvdA.

¹⁰⁸ Interview respondent LV2, GL.

¹⁰⁹ Interview respondent CP1, CDA.

¹¹⁰ Interview respondent PP1, D66.

¹¹¹ Interview respondent LS1, SP.

¹¹² Verslag Cie. Do, 2017

disproportionele aanwezigheid van ‘groene belangen’ in het VRGL netwerk. Statenleden van oppositiepartijen SGP-CU en de PVV sluiten zich hierbij aan.^{113 114}

J8: Kaderstellende inbreng sluit aan op in het netwerk geïntroduceerde actoren

Het in de politieke arena introduceren van ideeën die aansluiten op de behoeften van deze partijen doet zich bij coalitiepartijen in casus VRGL niet voor. Alleen oppositiepartij PvdA bedient zich in casus VRGL van deze werkwijze. Hoe gaat de PvdA te werk? Zoals al aan de orde kwam introduceert de PvdA de Fietsersbond en Wandelnet in het netwerk van GS. Tijdens de daarop volgende commissievergaderingen hamert Statenlid-Koning voortdurend op de ‘kleine recreatiebehoeften van wandelaars en fietsers’.¹¹⁵

De gedeputeerde reageert later schriftelijk op het voorstel van de PvdA. In de brief wijst Weber op zijn netwerk (belangengroepen, gemeenten en terreinbeheerders) en de aandacht die dit onderwerp geniet in zijn netwerk. De brief wordt ter kennisgeving aangenomen.¹¹⁶

De VRGL-ambtenaar herkent de kleine recreatiebehoeften als een onderwerp dat in het netwerk bestond:

*En wat betreft de kleine recreatiebehoeften?*¹¹⁷

*Dat is en en. Ja. Ja. Want het belang daarvoor werd door de politiek als door de netwerkpartijen [...] ingebracht.*¹¹⁸

Ten tweede blijkt de actieve lobby van de PvdA ten behoeve van de behoeften van fietsers en wandelaars – via de introductie van Wandelnet en de Fietsersbond in het VRGL netwerk- uit een terloopse opmerking van respondent SG1:

*“Soms hoorde je wel eens [in uitspraken van Statenleden tijdens PS-bijeenkomsten] bepaalde ideeën van de [netwerkpartijen] terugkomen, bijvoorbeeld met Wandelnetwerken, er zijn [namelijk] ontbrekende links in Zuid-Holland en daar zou je dan meer aandacht voor moeten hebben. Dat was Anne Koning die dat dan actief oppakte, zo van: “let daar op”, dat was dan een boodschap aan GS.”*¹¹⁹

Uit de empirie blijkt dus dat de PvdA – als enige partij - via het aanpassen van de samenstelling van het netwerk *bestaande partijpolitieke wensen* in het kader verwerkt heeft gekregen. De VVD bedient zich in casus DL van deze werkwijze door vertegenwoordigers van de bollensector aan het DL-netwerk van GS toe te voegen.

Conclusie aanhaken en beschermen in casus VRGL

Instrumenteel netwerken doet zich onder oppositiepartijen *in het oog vallend vaker voor dan bij coalitiepartijen*. Alleen het betwisten van de samenstelling van het netwerk doet zich bij de coalitie ongeveer in dezelfde intensiteit voor als bij de oppositie.

5.3.5 Afstemming spoor GS en PS in casus VRGL (X1)

Partijen van de oppositie hebben in casus VRGL 2 keer tijdens commissie- of PS-vergaderingen bezwaar bij de afstemming tussen de activiteiten van GS en PS. De PvdA verklaart in januari 2018 dat agendering van de conceptversie van de VRGL niet mogelijk is omdat in juni tevens de reguliere planning & controlebesprekingen plaatsvinden. Het tweede incident dat gerelateerd is aan afstemming tussen GS en PS is in februari 2019, wanneer de PvdD PS verzoekt om de behandeling van de VRGL uit te stellen omdat er onvoldoende voorbereidingstijd is.^{120 121}

¹¹³ Verslag Cie. Do, 2017

¹¹⁴ Verslag Cie. Do, 2017

¹¹⁵ Verslag Cie. Do, 2018

¹¹⁶ Brief GS, 2018: behandelvoorstel kleine recreatiebehoeften

¹¹⁷ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

¹¹⁸ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

¹¹⁹ Interview respondent SG1, Commissiegriffier Water & Groen en Duurzame Ontwikkeling.

¹²⁰ Verslag PS 31 januari 2018

¹²¹ Verslag PS 20 februari 2019.

5.4 Conclusie: hoe manifesteren coalitie- en oppositiepartijen zich in casus VRGL?

De verwachting in het theoretisch kader dat een politieke keuze tot samenwerking met niet-statelijke actoren leidt tot gezamenlijke kaderstelling die bij coalitiepartijen tot uitdrukking komt in een 'aanhaak en beschermhouding' en bij oppositiepartijen in een 'instrumentele netwerkhouding' blijkt lijkt te kloppen, hoewel het verband met de keuze van PS nog niet is aangetoond, dit is aan de orde in het volgende hoofdstuk.

Tevens dient te worden opgemerkt dat in casus VRGL bij de meeste partijen laissez-faire en de reflex van herovering nog steeds een groot onderdeel uitmaken van hun gedragsrepertoire.

In dit stadium van het onderzoek kan alleen worden geconstateerd dat indien in casus VRGL de 'aanhaak & beschermhouding' zich voordoet coalitiepartijen hierin overwegend domineren. Evenzo geldt dat instrumenteel netwerken zich vaker bij oppositiepartijen voordoet. Bij aanhaken en beschermen dient echter te worden opgemerkt dat de verschillen tussen oppositie en coalitiepartijen zich niet erg nadrukkelijk voordoen. GL heeft een belangrijk aandeel in aanhaken en beschermen in verband met de door GL ingediende motie over het groener inrichten van schoolpleinen. Het is bovendien opvallend dat juist oppositiepartijen opkomen voor de samenstelling van het netwerk; een typische 'aanhaak en verdedigattitude'.

Instrumenteel netwerken doet zich wel opvallend vaker bij oppositiepartijen voor dan bij coalitiepartijen. Toch is het niet onbelangrijk om te vermelden dat coalitiepartij VVD een belangrijk aandeel heeft in het instrumenteel netwerken doordat Statenleden van de VVD mopperen over de samenstelling van het VRGL netwerk. In het theoretisch kader is juist verondersteld dat coalitiepartijen de samenstelling van het netwerk beschermen en dat oppositiepartijen deze betwisten, in plaats van andersom in casus VRGL.

De laissez faire houding is in casus VRGL –net als bij DL- dominant aanwezig bij coalitiepartijen dan bij oppositiepartijen. Niettemin – en in tegenstelling tot in casus DL- is bij de coalitie sprake van een *eenzijdige en incomplete laissez faire houding* omdat slechts op één indicator (tevredenheid met het door GS geleverde product) disproportioneel hoog wordt gescoord. Ook onder oppositiepartijen is deze tevredenheid disproportioneel aanwezig.

De reflexhouding is ook weer bij oppositiepartijen nadrukkelijker aanwezig dan bij coalitiepartijen. *Oppositiepartijen doen relevant vaker dan coalitiepartijen uitspraken die als deze houding kunnen worden aangeduid.* Puur kijkend naar de oppositie kan gesteld worden dat de reflexhouding dominant is dan instrumenteel netwerken, maar, de instrumentele houding is wel opvallend aanwezig in casus VRGL.

Laissez-faire is in casus VRGL dus nog steeds overwegend een coalitieattitude en op dezelfde wijze is de reflex van herovering overwegend een oppositieactiviteit. Aanhaken en beschermen doet zich bij de coalitie minder vaak voor dan laissez faire, maar is niet onaanzienlijk aanwezig in casus VRGL. Bovendien, en dat is een aardige bevinding, de aanhaak en beschermhouding doet zich bij de coalitie- en oppositie bijna in dezelfde intensiteit voor. Instrumenteel netwerken blijkt aanwezig in casus VRGL en doet zich voornamelijk voor bij de oppositie, met uitzondering van de VVD.

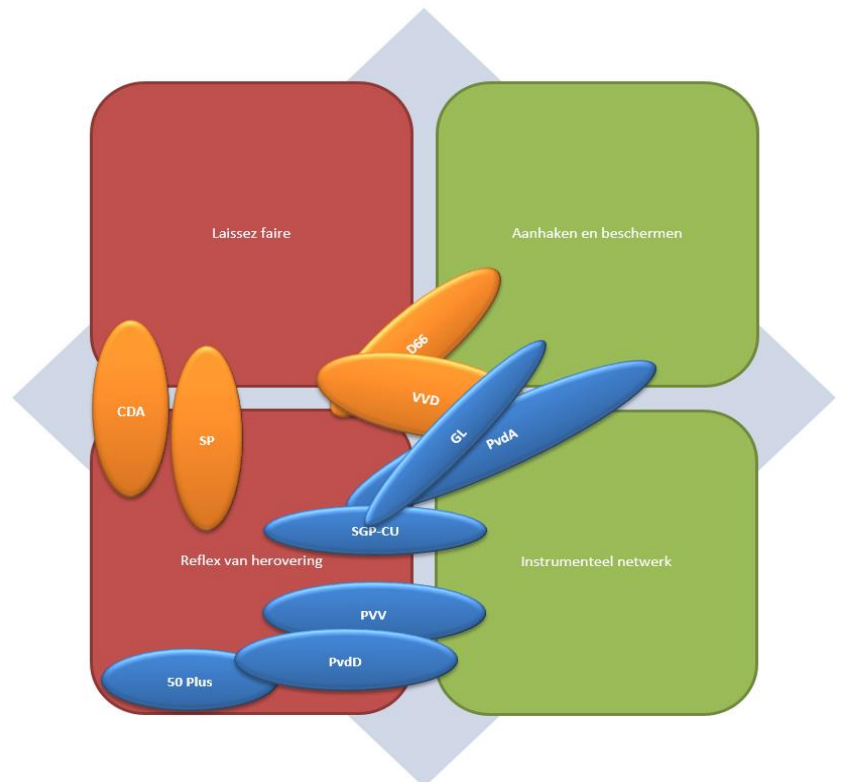
Afbeelding 4 positioneert de partijen op de kwadranten. De meeste oppositiepartijen bevinden zich overwegend in het reflexkwadrant. De coalitiepartijen zijn verspreid over de vier kwadranten. SP en CDA nemen zijn overwegend laissez faire - en heroveringsreflexhouding aan en D66 en VVD raken meerdere kwadranten. Het is opvallend dat het aanhaak- en beschermkwadrant en het instrumenteel netwerkkwadrant door alle partijen behalve de SP, CDA en 50 Plus worden geraakt.

Er is dus in casus VRGL sprake van aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerken omdat er empirisch is vastgesteld dat de in de VRGL ingebrachte moties en voorstellen raakvlak hebben met de planvorming in het netwerk en oppositiepartijen opkomen voor de samenstelling van het netwerk: 'beschermen'. Ook vindt er betwisting van de samenstelling van het netwerk plaats en worden er door de PvdA en GL partijen voor het netwerk aangedragen, allen gedragingen die als 'instrumenteel netwerken' aangeduid kunnen worden.

Maar, de reflex en de laissez faire zijn nog steeds de dominante modi. Het onderscheid coalitie- oppositie is bovendien bij aanhaken en beschermen minder van belang. Deze bevinding is niet in lijn met het theoretisch kader.

Er kan worden gesteld dat aanhaken en beschermen & instrumenteel netwerken *vaker voorkomen* in casus VRGL dan in casus DL. In de afbeelding is dit zichtbaar gemaakt doordat veel partijen zich nadrukkelijker in de groene kwadranten bevinden. Net zoals in hoofdstuk vier geldt dat er binnen de vlakken geen sprake is van een glijdende schaal.

Partijen die op meerdere vlakken zijn gepositioneerd tonen meerdere houdingen. Bij de PvdA bijvoorbeeld is instrumenteel netwerken de meest dominante modus, daarom bevindt het grootste deel van de vorm zich in het I.N. kwadrant. Dit geldt ook voor de andere partijen.



Afbeelding 4: kwadranten in VRGL

Kan het vaker voorkomen van aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerken in casus VRGL in verband worden gebracht met de keuze van PS die in casus DL niet aan de orde is en in casus VRGL wel? Het antwoord op deze vraag is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 Een vergelijking tussen casus DL en casus VRGL

In het zesde hoofdstuk van dit onderzoek worden de twee casussen met elkaar vergeleken om een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling van dit onderzoek:

Hoe kan de invulling van het kaderstellende primaat van Provinciale Staten van Zuid-Holland verklaard worden wanneer Gedeputeerde Staten afhankelijk zijn van de medewerking van niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van provinciaal landbouw- en natuurbeleid en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het samenspel tussen PS en het netwerk van GS wanneer GS samenwerken met niet-statelijke actoren?

Om deze vraagstelling te beantwoorden moet er worden vastgesteld of verschillen in de mate van verplaatsing – of gezamenlijke kaderstelling- tussen beide casussen iets te maken hebben met de politieke keuze van Provinciale Staten om in casus VRGL wel te kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren en in casus DL niet.

Om te komen tot het antwoord op de vraag of er een relatie bestaat tussen de keuze van PS enerzijds en verplaatsing of gezamenlijke kaderstelling anderzijds moet een aantal stappen worden gezet. Elke stap is het onderwerp van een paragraaf. In de eerste paragraaf wordt de bijdrage van PS in algemene zin in casus DL tegenover de bijdrage van PS in casus VRGL geplaatst. In de tweede paragraaf worden de in casus DL geconstateerde houdingen van de oppositie – laissez faire; reflex van herovering; aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerken - tegenover de in casus VRGL geconstateerde vier houdingen geplaatst. Bestaan er opvallende verschillen tussen beide casussen?

De derde paragraaf gaat over het verband tussen de keuze van PS voor netwerk-governance en de in paragraaf drie geconstateerde verschillen op de vier houdingen.

Paragraaf vier sluit af met een conclusie.

6.1 Een vergelijking kaderstellende inbreng tussen DL & VRGL

6.1.1 Casus DL

In Casus DL staat de ontwikkeling van het Ambitiedocument Duurzame Landbouw (ADL) centraal. In hoofdstuk vier blijkt dat er gedurende de ontwikkeling van het ADL geen succesvolle kaderstellende moties, voorstellen of amendementen door PS zijn ingediend. Zoals in hoofdstuk vier aan de orde kwam wordt GL-motie 580 door GS ontraden omdat deze motie niet aansluit in op de planvorming in het GS-netwerk.

Tijdens het PS-debat voorafgaand aan de besluitvorming op 29 juni 2016 dwingen PS de ‘Barometer Duurzame Landbouw’ af. Met deze barometer kunnen PS monitoren of de activiteiten van de netwerkpartners van gedeputeerde Weber bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw in de provincie Zuid-Holland. De Barometer DL dient vooral ter facilitering van de *controleerende functie van PS*. Daarnaast doet gedeputeerde Weber in de richting van de VVD een niet duidelijk geformuleerde toezegging over het openstellen van ADL-subsidies ten behoeve van agrariërs in de bollensector. De gedeputeerde verklaart op aandringen van VVD-Statelid Nelisse dat het ‘denkbaar is dat in de toekomst de bollensector gebruik kan maken van de subsidievoorziening’. Ook wordt er op verzoek van Nelisse een folder naar alle boeren in de provincie Zuid-Holland gestuurd ter kennisgeving van de in de ADL ontwikkelde subsidievoorzieningen om landbouwproductiemethoden te verduurzamen. Wanneer de input van Statenleden tijdens commissie- en Statenvergadering in casus DL wordt vergeleken met de input van GS, ambtenaren en zijn netwerkpartijen dan moet worden geconstateerd dat laatstgenoemden in de opstelling van het ADL een dominante rol hebben gespeeld. De rol van PS in casus DL is marginaal. De opstelling van het ADL heeft zich verplaatst naar het netwerk van gedeputeerde Weber en zijn landbouwpartners. Van gezamenlijke kaderstelling is bijna geen sprake, afgezien van de Barometer en de concessies van gedeputeerde Weber aan de VVD over de bollensector en een door de provincie verstuurd folder. Bovendien dient de Barometer vooral ter versterking van de *controleerende functie van PS*.

Er worden gedurende de Commissie- en Statenvergaderingen casus DL geen succesvolle amendementen of moties ingediend. De activiteiten van GS bleken onvoldoende afgestemd op de activiteiten in het spoor van PS waardoor documenten uit het netwerk niet door PS werden besproken. Het ADL werd later aangeleverd dan toegezegd waardoor de oppositie klaagt over een te korte tijdsduur om de definitieve besluitvorming voor te

bereiden. Het tempo van het netwerk verloopt dus niet synchroon ten opzichte van het vergader- en overlegtempo van Provinciale Staten. Bovendien bleken de netwerkpartners van GS *eerder in het bezit te zijn van het ADL* dat Provinciale Staten, zie hoofdstuk vier.

6.1.2 Casus VRGL

Is er in casus VRGL eveneens sprake van een dominante rol van gedeputeerde Weber en zijn groennetwerk en een marginale rol van PS waardoor er van gezamenlijke kaderstelling geen sprake is? Casus VRGL kenmerkt zich door meerdere succesvolle kaderstellende bijdragen van PS aan de VRGL. Tabel 5 vat alle door PS ingediende moties samen. Het is opvallend dat *alle succesvolle moties tevens als onderwerp bestonden in het netwerk*.

Partij	Motie of voorstel	Onderwerp in netwerk	Opgenomen in VRGL
Statenlid Sahin (GL)	756: vergroening schoolpleinen	Ja	Ja
Statenlid Sahin (GL)	797: vlinders	Nee	Nee
Statenlid Nelisse (VVD)	743: toegankelijke natuurgebieden voor paarden	Ja	Ja
Statenlid Viegen (PvdD)	778: evaluatie natuur- en recreatiebeleid	Nee	Nee
Statenlid Oudenhoven (D66)	782: nieuwe ambitie: gezonde en veilige leefomgeving	Ja	Ja
Statenlid Koning (PvdA)	Aandacht voor de kleine recreatiebehoeften	Ja	Ja

Tabel 4: moties in VRGL

Statenleden nemen in casus VRGL deel aan de beraadslagingen tijdens de netwerkbijeenkomsten en selecteren partijen uit het veld. Statenleden lijken tijdens de netwerkbijeenkomsten ideeën op te doen die tijdens de aansluitende commissie – of PS-vergaderingen *in de politieke arena worden bepleit en succesvol worden opgenomen in de VRGL*. Ook worden er niet-statelijke actoren door Statenleden in het netwerk van GS geloodst wiens behoeften door diezelfde Statenleden in de politieke arena worden geïntroduceerd en bepleit.

6.1.3 Minder verplaatsing in casus VRGL dan in DL

Uit de empirie blijkt dat de betrokkenheid van Statenleden bij de ontwikkeling van de VRGL relevant beduidender is dan tijdens de ontwikkeling van het ADL in casus DL. DL is een casus waarin de ontwikkeling van het beleidskader zich heeft verplaatst naar het netwerk. Het was voor Statenleden niet mogelijk om in casus DL kaderstellende voorstellen te doen. Hoe anders is het vermogen van Statenleden om in VRGL kaderstellend te zijn; via netwerkbijeenkomsten en het aandragen van niet-statelijke actoren kunnen Statenleden invloed uitoefenen op de VRGL. Als men kijkt naar de kaderstellende rol van PS dan kan dus worden vastgesteld dat deze in casus VRGL groter is dan in casus DL.

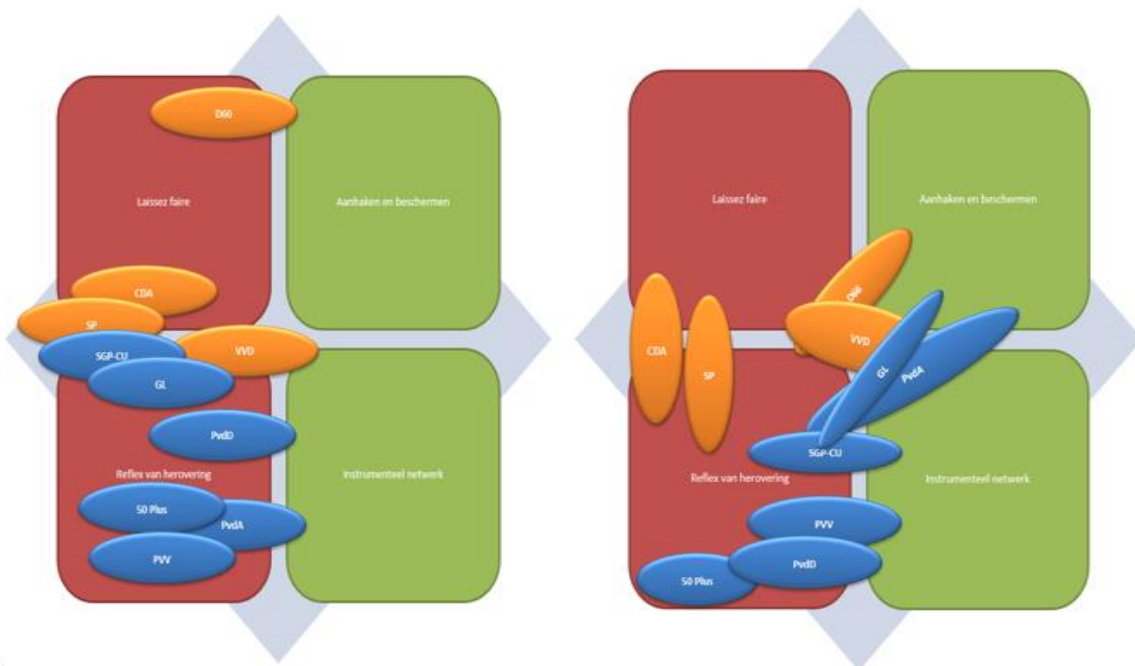
De conclusie is dat er in casus VRGL minder dan in casus DL sprake is van verplaatsing van de beleidsontwikkeling naar een netwerk bestaande uit ongekozen niet-statelijke actoren. Daarom is er in casus VRGL meer sprake van gezamenlijke kaderstelling tussen PS, GS en niet-statelijke actoren dan in casus DL. Wanneer de bijdrage van PS in VRGL wordt vergeleken met de bijdrage van PS in casus DL dan is de conclusie dat de bijdrage van PS *marginale is en dat de bijdrage van GS en het netwerk het ADL domineren*.

De vervolgvraag is; manifesteren coalitie- en oppositiepartijen zich in casus VRGL anders dan in casus DL? Daarover gaan de volgende paragraaf. Dus; manifesteren coalitiepartijen zich in tegenstelling tot casus DL meer op een manier die als aanhaken en beschermen kan worden aangeduid? En manifesteren oppositiepartijen zich in VRGL meer door middel van ‘instrumenteel netwerken’?

6.2 Opstelling coalitie & oppositie in beide casussen vergeleken

In figuur 6 zijn oppositie- en coalitiepartijen op het kwadrant van DL gepositioneerd (links) en VRGL (rechts). Het valt onmiddellijk op dat de groene vlakken (aanhaken beschermen enerzijds en instrumenteel netwerken anderzijds) in casus VRGL nadrukkelijker worden geraakt dan in casus DL, hoewel het verschil *niet heel groot is*.

De plaatsing van de politieke partijen op meerdere kwadranten is gebaseerd op het relatieve aandeel van uitspraken die wijzen op één bepaalde houding. Zo blijkt het aandeel uitspraken die duiden op ‘instrumenteel netwerken’ in casus VRGL veel groter dan in casus DL. Door te turven en de verhoudingen te berekenen zijn de partijen op de kwadranten geplaatst.



Afbeelding 6: kwadrant DL (links) en VRGL (rechts)

Terwijl in casus DL het ‘aanhaken en beschermen’ slechts één keer gebeurt bij coalitiepartij D66, is er in VRGL vaker sprake van aanhaken en beschermen onder de coalitiepartijen VVD en D66. Onder oppositiepartijen doet aanhaken en beschermen zich in casus DL niet voor en in casus VRGL wel omdat oppositiepartij GL aanhaakt bij het idee in het netwerk om schoolpleinen groener in te richten. Dit idee is opgedaan tijdens de netwerkbijsprekingen en wordt tijdens de daarop volgende officiële PS-vergaderingen gedurende het ontwikkeltraject van VRGL regelmatig bepleit door Statenleden van GL. De PvdA bevindt zich ook in het aanhaak en beschermvlak omdat zij – in tegenstelling tot casus DL – in VRGL *opkomt voor de samenstelling van het netwerk wanneer deze door de VVD wordt bekritiseerd*.

Ook het instrumenteel netwerken – linksonder in het kwadrant – gebeurt in casus DL nauwelijks. In casus VRGL is echter regelmatig sprake van instrumenteel netwerken door GL, PvdA, SGP-CU, PVV en de PvdD. Instrumenteel netwerken doet zich in casus VRGL relevanter voor dan in casus DL. Immers, er worden partijen door Statenleden aangedragen, er wordt door de VVD en PVV kritiek uitgeoefend op het netwerk. Ook SGP-CU stelt zich in casus VRGL hard op de vraag ‘welke partijen er onderdeel uitmaken van het groennetwerk?’¹²²

Coalitiepartijen CDA en SP lijken zich niet fundamenteel anders op te stellen. Het CDA blijkt in casus VRGL iets minder laissez faire dan in casus DL. De SP lijkt in casus VRGL meer een reflexhouding aan te nemen, in weerwil van de veronderstelling in het theoretisch kader dat een ‘ja-keuze’ coalitiepartijen noopt tot ‘aanhaken en beschermen’. Hiervan is bij de SP en CDA geen sprake. De reflexhouding is bij de SP zelfs nadrukkelijker aanwezig dan de laissez-faire houding. Ook oppositiepartijen PvdD en 50 Plus lijken geen fundamenteel andere houding aan te nemen.

¹²² Verslag Cie. Do, 2017

De volgende vraag is, heeft het vaker voorkomen van aanhaken en beschermen en instrumenteel netwerken iets te maken met de keuze van PS om de VRGL samen met maatschappelijke partijen te ontwikkelen? Daarover gaat de volgende paragraaf.

6.3 De relatie tussen de keuze en de geconstateerde verschillen

Kunnen de veranderingen in de opstellingen van coalitie- en oppositiepartijen worden teruggevoerd op de keuze van PS tot netwerk-governance? De keuze van PS om samen te werken met niet-statelijke actoren wordt in deze paragraaf als OV (onafhankelijke variabele) aangeduid.

6.3.1 Laissez faire

Achtereenvolgens wordt voor elke laissez faire indicator bekeken of er een verband bestaat met de onafhankelijke variabele; de keuze van PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren (hierna te noemen OV). Tabel 3.3 geeft per indicator weer of er een empirisch verband bestaat tussen het variërende voorkomen van de laissez faire indicatoren in beide casussen en de OV. Er blijkt dat er geen verband bestaat tussen de variatie op laissez faire en de OV. In het navolgende wordt per indicator toegelicht waarom er geen verband bestaat.

	Indicatoren laissez faire	Verschil veroorzaakt door keuze van PS?	
		Ja	Nee
Laissez faire	N1: PS gaan alleen over de hoofdlijnen		X
	N2: Vertrouwen in GS en zijn netwerk		X
	N3: Tevreden over product GS		X
	Y5: In de bres voor GS		X
	Y2: Symbolische oppositie		X

Tabel 3.3: relatie laissez faire en OV

N1. (PS gaan over de hoofdlijnen) doet zich in casus DL veel vaker voor dan in VRGL. Kan dit verschil worden toegerekend aan de (OV)? Uit de empirie blijkt dat dit niet mogelijk is. Uit interviews met Statenleden van de coalitie blijkt dat het veelvuldig voorkomen van indicator N1 teruggevoerd kan worden op de perceptie van Statenleden van de coalitie dat er al een kader was en dat de activiteiten van GS als nadere invulling daarvan moeten worden gezien. Geïnterviewde Statenleden van de VVD, CDA, SP en D66 wijzen op de afspraken die zijn gemaakt in coalitieverband over de verduurzaming van landbouw. Respondent NB2 van de VVD – bijvoorbeeld – verklaart, terugblikkend op DL, dat er een gevoelige deal was gemaakt in de coalitie:

“D66 heeft het duurzaamheidsdeel toegevoegd. De hoofdlijn hierdoor in het beleid: “er is wel aandacht voor DL maar niet te radicaal en het niet opleggen. De landbouwlobby is gericht houden op wat we hebben. Bij landbouw loopt de VVD en CDA voorop. We zijn bang; die landbouw gaat niet zo lekker daarom is er angst om daar nog meer focus op te leggen.”¹²³

Respondent CP2 van het CDA vertelt over de coalitieonderhandelingen:

“Als CDA hadden wij onze hele scherpe lijn voor wat betreft landbouw. We zijn een boerenpartij. Dat hebben we wel in het kader ingebracht. Er waren partijen [doelend op coalitiepartij SP en D66] die de landbouw echt wilden veranderen, minder intensief. Dat wilden wij als CDA niet; de boeren moeten kunnen boeren.”¹²⁴

Andere Statenleden verklaren dat de rolverdeling tussen GS en PS in casus DL voortkwam uit coalitieafspraken. Het kader lag besloten in de coalitieonderhandelingen en de activiteiten van GS en het netwerk waren volgens de coalitie van uitvoerende aard. Omdat de afspraak zo gevoelig lag riepen Statenleden van de coalitie de oppositie op tot terughoudendheid en committeerden Statenleden van de coalitie zich aan het compromis in de coalitie. Respondent LS1 van de SP vertelt, terugblikkend op DL:

“[verplaatsing van de ontwikkeling van het ADL] herken ik niet want wij hebben twee keer in een coalitie meegedraaid en dan maak je afspraken met elkaar over de kaders. Dus het is eigenlijk een soort afspraak over kaders maar dan in coalitieverband. Dus je weet wel wat je kunt verwachten, er zijn afspraken gemaakt over DL en over de diervriendelijkheid. Er zijn partijen in [de Staten] die gewoon de ondernemer voorop stellen en ja de rest is eigenlijk ja [...] van minder b[...] althans je mag wel dingen doen maar het mag niet ten koste gaan van.

¹²³ Interview respondent NB2, VVD.

¹²⁴ Interview respondent CP2, CDA.

*Dus alles wat je wilt proberen te bereiken dat moet je op een omzichtige manier doen en die verhouding geldt voor de Staten maar die geldt voor GS evenzo want in de coalitie is dat natuurlijk ook én dan onderling ook nog is.*¹²⁵

Dergelijke gevoelige afspraken ontbraken in de VRGL, zo verklaren Statenleden van D66 en VVD.^{126 127}

Geïnterviewde Statenleden van de coalitie verwijzen in casus VRGL naar sessies met ambtenaren (de zgn. ‘droomsessies’ als zijnde het ‘kaderstellende moment’, en *niet naar coalitieafspraken over VRGL*. In casus DL verliep kaderstelling meer dan in -VRGL buiten de geëigende kanalen, ontoegankelijk voor Statenleden van de oppositie.

De in casus DL veel voorkomende roep om terughoudendheid van PS door de coalitie in de richting van de oppositie, en het ontbreken van deze oproep aan partijen (N1) in casus VRGL kan *niet gerelateerd worden aan de OV* omdat het ontbreken van N1 in VRGL verband houdt met het ontbreken van kaderstellende afspraken in coalitieverband in casus VRGL. De variatie op N1 houdt dus geen verband met de OV.

N2; ‘het uitspreken van vertrouwen in GS en het netwerk door coalitiepartijen’ doet zich in beide casussen voor, hoewel in casus DL veel vaker door coalitiepartijen dan in casus VRGL. Het in GS getoonde vertrouwen komt voort uit afspraken die in casus DL tussen SP, D66, CDA en VVD zijn gemaakt over de verduurzaming van de landbouw: ‘wel aandacht, maar niet teveel’. Dergelijke afspraken ontbraken in casus VRGL. Het is aannemelijk te veronderstellen dat coalitiepartijen zich door het ontbreken van coalitieafspraken zich onafhankelijker en kritischer (konden) opstellen. De variatie op N2 houdt dus geen verband met de OV.

N3; tevredenheid met het beleidsdocument of voorstel van GS. Coalitiepartijen en zijn meer tevreden met de VRGL dan met het ADL in casus DL. Er kan niet empirisch worden aangetoond dat er een directe relatie bestaat tussen de OV en de bij VRGL getoonde grotere tevredenheid onder oppositie en coalitie. Uit interviews met Statenleden blijkt dat de tevredenheid bij VRGL vooral te maken had met het *politiek ongevoelige karakter van het onderwerp*. ADL lag politiek gezien veel gevoeliger dan VRGL, zo beamen Statenleden van CDA, D66, VVD en de PvdA (zie tevens de citaten onder N1 van de Statenleden Verkoelen van het CDA, Hoogendam van de SP en Brill van de VVD). Respondent LV1 van GL blikte een aantal maanden na het debat terug op de VRGL:

“Feitelijk is die VRGL is een samenraapsel van allemaal ideeën die iets te maken hebben met Groen en Blauw, elk idee is in die visie terechtgekomen, en er is een nietje doorheen geramd. Het heeft niet zoveel substantie. De VRGL is niet meer dan wat niet meer is dan een verzameling wensen met een nietje erdoorheen. Kijk, hoe minder concreet je bent hoe meer men erachter staat. Iedereen vindt die visie mooi, iedereen wil wel meer Groen en Blauw. Ik vind die visie [...]. Het kan echt nog alle kanten op!”¹²⁸

Alle geïnterviewde Statenleden laat zich in soortgelijke bewoordingen uit over de VRGL. Respondent SD1 van de PvdA merkt net als respondent LV1 op dat ‘het nog alle kanten uit kan met die visie’ en dat politieke tegenstellingen zich pas in de nadere uitwerking van de VRGL voordoen.¹²⁹ De conclusie is dat de variërende score op N3 komt *door de politieke gevoeligheid van het onderwerp: hoe abstracter de formuleringen, hoe minder politieke tegenstellingen*. De OV kan niet direct worden gerelateerd aan N3, enig empirisch bewijs daarvoor ontbreekt.

Y5: ‘in de bres springen voor GS’. Het op actieve wijze te hulp schieten van GS door coalitiepartijen doet zich in casus DL veel vaker voor dan in casus VRGL. De variatie op Y5 kan worden verklaard door het ontbreken van coalitieafspraken over de inhoud van de VRGL, zo blijkt uit een interview met respondent PP1.¹³⁰ Het is overigens D66 welke in beide casussen het grootste aandeel heeft in Y5. D66-Statenlid Wijbenga schiet partijgenoot ‘Han’ in casus DL en in casus VRGL op cruciale momenten te hulp, zelfs wanneer Statenleden van de oppositie de gedeputeerde kritische vragen stellen over de afhandeling van een door D66 ingediende motie (zie Cie. DO, behandeling motie 782, pg. 55).¹³¹ Het is denkbaar dat loyaliteitsoverwegingen en partijdiscipline Statenlid Wijbenga noopten tot het beschermen van gedeputeerde Weber, dit kan echter niet empirisch worden aangetoond. Respondent PP1 van D66 laat tijdens het interview weten dat het zelden voorkwam dat zij

¹²⁵ Interview respondent LS1, SP.

¹²⁶ Interview respondent NB2, VVD.

¹²⁷ Interview respondent PP1, D66

¹²⁸ Interview respondent LV1, GL.

¹²⁹ Interview respondent SD1, PvdA.

¹³⁰ Interview respondent PP1, D66.

¹³¹ Verslag Cie. DO, 2018.

en ‘Han’ het oneens waren.¹³² De variatie op Y5 (het actief in de bres springen voor GS) tussen VRGL en DL kan niet worden gerelateerd aan OV en houdt waarschijnlijk verband met het al dan niet overeenkomen van afspraken in coalitieverband, en wat betreft het relatief grote aandeel van D66 in deze indicator speelt partijdiscipline en loyaliteit waarschijnlijk een grote rol.

Y2. Dit geldt ook voor de symbolische oppositie van de VVD en de SP met betrekking tot het taalgebruik in het ADL. Ook hiervoor geldt dat deze wordt veroorzaakt door afspraken in de coalitie: Statenleden van de coalitie hebben een manier gevonden om ongevaarlijke kritiek te leveren. In casus VRGL is hiervan geen sprake omdat coalitiepartijen een meer eigenstandige positie kunnen nemen en daarom ook meer substantiële kritiek konden leveren. De SP bijvoorbeeld, is in casus VRGL tijdens officiële PS-bijeenkomsten veel kritischer dan in casus DL door vraagtekens te zetten bij het primaat van PS in een ‘teveel aan netwerkend werken’.¹³³ De conclusie is dat de variatie op Y2 tussen DL en VRGL niet gerelateerd kan worden aan OV.

De conclusie voor wat betreft de laissez faire indicatoren is dat de variatie tussen VRGL en DL wordt veroorzaakt door politieke gevoeligheid en afspraken in de coalitie (zie tabel 3.3). Er bestaat geen verband tussen de keuze van PS in casus VRGL en de variërende laissez-faire houding van coalitiepartijen tussen casus VRGL en -DL. Het is overigens wel verdedigbaar dat de OV verband houdt met het politiek ongevoelige karakter van het onderwerp. Toch is het interessant om te vermelden dat de meerderheid van de geïnterviewde Statenleden vertelt dat de vernieuwing van beleidsvisie Groen een veel minder ‘politiek’ onderwerp was dan DL. Door de onschuld van het onderwerp – vergeleken met DL- was er een meerderheid van Statenleden die het voorstel van PvdA-Statenlid Koning op 25 januari 2017 steunden. Er lijkt onder de coalitiepartijen de opvatting te bestaan dat het onderwerp zodanig onschuldig was dat ‘iedereen mocht meedoen; partijen uit het veld en Statenleden van de oppositie.’¹³⁴ Toch wordt dit zeker niet zo door Statenleden verwoord. Er is echter wel een aardig citaat waaruit blijkt dat de gedachte dat de OV in hoge mate afhankelijk is van het politieke kaliber van het onderwerp.

Respondent PP1, D66:

“Ik denk dat DL veel politiker is, bij landbouw speelt veel meer dan bij Groen, bij Groen [...] daar zijn veel meer belangen die daar spelen en hetzelfde willen. Namelijk het behoud van het Groen. Terwijl bij de agrariërs is dat veel lastiger, dit is op het terrein waar zij hun productie moeten maken. Politieke onderwerpen lenen zich minder voor netwerkend werken, denk ik. [VRGL is niet politiek] want iedereen wil natuur beschermen.”¹³⁵

Er was geen politieke spanning in de coalitie zoals bij DL. De griffier van de Statencommissie bevestigt het beeld dat de ontwikkeling van de natuurvisie een politiek onschuldig onderwerp was. De griffier laat verder weten dat er bij de coalitiepartijen geen enkele terughoudendheid bestond om het voorstel van Statenlid Koning te ondersteunen.¹³⁶

Het variërende voorkomen van de laissez faire houding heeft aldus niets te maken met de OV maar met politieke gevoeligheid en afspraken in coalitieverband in DL en het ontbreken hiervan in VRGL.

6.2.2 Aanhaken en beschermen

Bestaat er een verband tussen de OV en de variatie op de indicatoren van het A.H. concept?

	Indicatoren aanhaken en beschermen	Verskil veroorzaakt door keuze van PS?	
		Ja	Nee
Aanhaken en beschermen	J1: Beschermen netwerk		X
	J2: Samenstelling netwerk is oke	X	
	J3: Benadrukken proces in het netwerk	X	
	J4: Aanhaken bij ideeën in het netwerk	X	
	Y4: Namens het netwerk spreken		X

Tabel 3.4 Relatie aanhaken & beschermen en OV

¹³² Interview respondent PP1, D66.

¹³³ Verslag Cie. DO, 2017

¹³⁴ Interview respondent PP1, D66.

¹³⁵ Interview respondent PP1, D66.

¹³⁶ Interview respondent SG1, commissiegriffier Water en Groen en Duurzame Ontwikkeling

Tabel 3.4 geeft per indicator weer of er een empirisch verband bestaat tussen het variërende voorkomen van de aanhaak en beschermindicatoren in beide casussen en de OV. Er blijkt een verband te bestaan tussen het verdedigen van de samenstelling van het netwerk (J2), het benadrukken van het proces in het netwerk (J3), en het aanhaken bij ideeën in het netwerk (J4). Achtereenvolgens worden de indicatoren toegelicht.

J1: beschermen van het netwerk doet zich in beide casussen niet voor.

J2: ‘het benadrukken dat de samenstelling van het netwerk op orde is.’ J2 doet zich in casus DL niet voor bij coalitie- noch oppositiepartijen. In casus VRGL komen oppositiepartij PvdA en GL op voor de samenstelling van het netwerk wanneer deze door de VVD onder vuur komt te liggen (Cie. DO 22/03/2017 pg. 51).¹³⁷ Uit de empirie blijkt dat de OV de variatie op J2 verklaart omdat het debat over de samenstelling van het netwerk in het verlengde ligt van het besluit van Cie. DO op 25/01/2017 om de VRGL in samenwerking met niet-statelijke actoren te ontwikkelen, zo blijkt uit het dictum.

*“De commissie stemt in met het voorstel van Statenlid Koning (PvdA) om de actualisatie van Groen in samenwerking met niet-statelijke actoren vorm te geven. De commissie neemt bij de instemming een aantal voorwaarden in acht. Zo wil [de commissie] zicht hebben in de GS planning met betrekking tot de actualisatie van Groen. Een ander belangrijk punt is dat de commissie moet bepalen wie tot het netwerk Groen behoort. De commissie spreekt af dat Statenleden uiterlijk woensdag 1 februari 2017 hun wensen en ideeën kunnen doorgeven aan de commissiegriffier”.*¹³⁸

Het debat tussen de PvdA ligt dus in het verlengde van OV. Er bestaat dus een verband tussen de casus DL en VRGL variërende J2: ‘het benadrukken dat de samenstelling van het netwerk op orde is’.

J3: ‘het benadrukken van het proces in het netwerk’. Er wordt in casus VRGL één keer gescoord op deze indicator door D66 wanneer deze refereert aan het interactieproces tijdens de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten. Deze netwerkbijeenkomsten liggen in het verlengde van OV. Er kan daarom worden vastgesteld dat de variatie op J3 verband houdt met OV.

J4: ‘het aanhaken bij ideeën in het netwerk’. J4 doet zich bij coalitie- en oppositiepartijen in VRGL opvallend vaker voor dan in casus DL. Het verschil tussen beide casussen kan verklaard worden door de OV. Hier is een aantal redenen voor te noemen. Een aantal door Statenleden van de oppositie- en coalitie ingediende moties wordt door gedeputeerde Weber tijdens commissievergaderingen en PS bijeenkomsten herkend als zijnde onderdeel uitmakend van de ideeënvorming in het mede door GS en PS samengestelde netwerk (zie motie 756, -743, -782). Ten tweede blijkt uit het interview met respondent AG1 -de bij VRGL betrokken ambtenaar - dat hij de genoemde moties herkende als afkomstig van de niet-statelijke actoren in het door GS en PS samengestelde netwerk (dit geldt overigens niet voor motie 782).¹³⁹ Ten derde blijkt uit het Kern Koersdocument – dat is opgesteld naar aanleiding van de beraadslagingen tussen PS en niet-statelijke actoren – dat de in de moties genoemde onderwerpen ‘ontsproten’ tijdens de netwerkbijeenkomsten.¹⁴⁰ Ten vierde blijken alle bij de moties betrokken Statenleden te onderkennen dat er tijdens de netwerkbijeenkomsten in het kader van VRGL min of meer sprake was van leren; het opdoen van ideeën die tegen de achtergrond van het partijprogramma oplichten; of dat standpunten *afhankelijk zijn van de interactie tijdens netwerkbijeenkomsten in het kader van VRGL*. Ook verklaren Statenleden dat het meedoen aan netwerkend werken door PS leidt tot meer invloed. Respondent NB1 verklaart:

*“Standpunten moet je pas bepalen nadat je met mensen hebt gesproken maar ja als ik hem op een hoger niveau trek, gesprekken met mensen uit het veld kunnen ertoe leiden dat je nieuwe inzichten krijgt waardoor je standpunt verandert. Je krijgt een meer reële kijk waardoor je beter je standpunt kunt bepalen en waardoor je standpunt anders wordt.”*¹⁴¹

De door Statenleden tijdens officiële PS-vergaderingen en - commissievergaderingen geïntroduceerde kaderstellende voorstellen gedurende de ontwikkeling van VRGL zijn dus min of meer voortgekomen uit deelname aan door PS geïnitieerde netwerkbijeenkomsten. Deze netwerkbijeenkomsten kunnen direct in

¹³⁷ Verslag Cie. DO, 2017

¹³⁸ Besluitenlijst Statencommissievergadering G&W 25 januari 2017.

¹³⁹ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

¹⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

¹⁴¹ Interview respondent NB1, VVD.

verband worden gebracht met OV.¹⁴² Er bestaat aldus een indirecte relatie tussen OV en de variatie op J4: ‘het aanhaken bij ideeën in het netwerk’.

Ook Statenleden die niet direct betrokken waren bij moties of voorstellen in casus VRGL, vertellen tijdens interviews dat deelname aan de netwerkbijeenkomsten in casus VRGL bijdroeg aan ideeënvorming. Respondent NB3 van de VVD spreekt over het ‘opborrelen van ideeën’:

*“Bestaande ideeën komen opborrelen als dat onderwerp of die richting aan de orde komt, dan denk je “ohja”. Je leert bij elk (deel)onderwerp van de VRGL. Ja bijna bij ieder onderwerp is dat zo omdat je dan pas in het proces komt en geïnformeerd wordt over zaken die van te voren niet eens wist. Dus het is iedere keer vind ik weer een halve studie, dat je allemaal nieuwe dingen erbij leert”.*¹⁴³

Respondent LV2 noemt een voorbeeld van ‘leren tijdens de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten’:

*“Ik hoorde iets nieuws van volgens mij het WNF. Waarvan ik ook niet wist dat die aanwezig zouden zijn. En die zeiden van ja in het OV houdt de provincie rekening met hoe komt iemand van A naar B, van huis naar werk. Maar, er wordt niet nagedacht over hoe iemand naar een natuurgebied kan komen. Veel natuurgebieden zijn niet toegankelijk voor het OV. Dacht ik hey, dat hoorde ik voor het eerst. Zo had ik er nooit over nagedacht.”*¹⁴⁴

Het is opmerkelijk – en in lijn met de bevindingen rondom J4- dat Statenleden van partijen die aangeven niet te hebben geleerd tijdens de netwerkbijeenkomsten in het kader van VRGL ook niet betrokken waren bij moties of voorstellen in het kader van de VRGL. Respondent CP1 van het CDA spreekt over een ‘bevestiging van bestaande ideeën’.¹⁴⁵ Respondent ZP1 van de PvdD verklaart dat over de hele linie van provinciale onderwerpen economische belangen tijdens netwerkbijeenkomsten de boventoon voeren en zij daarom niets leert. Niettemin kunnen dergelijke bijeenkomsten wel dienen om het eigen partijnetwerk te versterken omdat er altijd gelijkgestemden in het netwerk aanwezig zijn, aldus de respondent.¹⁴⁶ Respondent LS1 van de SP stelt dat leren zich niet voordoet omdat niet-statelijke actoren alleen opkomen voor hun particuliere belang.¹⁴⁷

Y4: ‘Namens het netwerk het woord voeren’. Coalitiepartij D66 voert een paar keer het woord namens niet-statelijke actoren uit het netwerk van GS (in casus DL) en het netwerk van GS en PS (in casus VRGL). In casus DL roept D66 de Staten namens de landbouwsector op om het ADL aan te nemen en in casus VRGL spreekt D66 Statenlid Kasmi namens het netwerk in het kader van de afnemende biodiversiteit in Zuid-Holland.¹⁴⁸ Er bestaat geen verband tussen OV en Y4. Sterker nog, de oproep van D66 in casus DL is in de richting van de naar de indruk van D66 ‘uit de heup schietende oppositie’.¹⁴⁹ Namens het netwerk spreken kan dus ook dienen om politieke steun te vragen wanneer de oppositie een reflexoffensief voert. De OV heeft aldus niets te maken met Statenleden die namens het netwerk het woord voeren in officiële Statenbijeenkomsten.

De conclusie voor wat betreft aanhaken en beschermen is dat de variatie tussen VRGL en DL is deels wordt veroorzaakt door de OV. Het spreken over een relatie tussen de keuze van PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren en aanhaken en beschermen klinkt echter gekunsteld. Ook zonder een dergelijk besluit is het immers mogelijk om netwerkbijeenkomsten van GS te bezoeken en daar ideeën op te doen. Toch houd ik staande dat de relatie bestaat hoewel het reëler klinkt om te spreken over een kettingreactie aan gebeurtenissen of een mechanisme dat door het besluit van PS in gang wordt gezet. Dit mechanisme ‘trekt’ Statenleden in het netwerk van GS waar zij ideeën opdoen en zich bewust worden van de samenstelling van het netwerk, waardoor sommige Statenleden zich ‘opeens’ bewust zijn van het feit dat er toch wel erg veel milieu- en natuurorganisaties aanwezig zijn. Of dat de samenstelling van het netwerk mooi strookt met partijpolitieke opvattingen.

Bovendien blijkt – in tegenstelling tot de veronderstelling in het theoretisch kader – dat ook *oppositiepartijen* aanhaken bij ideeën in het netwerk.

¹⁴² Besluitenlijst Statencommissievergadering G&W 25 januari 2017.

¹⁴³ Interview respondent NB3, VVD.

¹⁴⁴ Interview respondent LV2, GL.

¹⁴⁵ Interview respondent CP1, CDA.

¹⁴⁶ Interview respondent ZP1, PvdD.

¹⁴⁷ Interview respondent LS1, SP

¹⁴⁸ Verslag Cie. Do, 2017

¹⁴⁹ Verslag Provinciale Staten 29 juni 2016.

6.2.3 Reflex van herovering

Bestaat er een verband tussen de OV en de variatie tussen de casussen VRGL en DL op het voorkomen van de 'heroveringsreflex'? Uit het theoretisch kader volgt dat dit een reactie van de oppositie is omdat zij verplaatsing als ongewenst percipiëren. Een ja-keuze voor samenwerking met niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van een nieuw beleidskader zou deze reflex moeten verminderen omdat er sprake is van 'gezamenlijke kaderstelling' tussen GS, het netwerk en PS.

	Indicatoren reflex van herovering	Verschil veroorzaakt door keuze van PS?	
		Ja	Nee
Reflex van herovering	N3.5: Achterkamertjespolitiek		X
	N4: Benadrukken primaat PS		X
	N5: Smart doelen		X
	N6: Kader is te breed		X
	N7: Niet weloverwogen voorstellen PS	X	
	N8: Afwijzen voorstellen netwerk		X
	N9: Ideologische oppositie namens achterban		X

Tabel 3.5 Verband reflex van herovering en OV

Tabel 3.5 geeft per indicator weer of er een empirisch verband bestaat tussen het variërende voorkomen van de reflexindicatoren in beide casussen en de OV. Er bestaat alleen een verband tussen 'niet weloverwogen voorstellen van PS' en de OV. Er bestaat geen verband tussen de OV en de andere reflexindicatoren. Achtereenvolgens worden de indicatoren toegelicht.

N3.4: 'roep om achterkamertjes politiek of aanverwante uitlatingen', doen zich in beide casussen niet voor. **N 4.0: 'het benadrukken van het primaat van PS'** doet zich bij de oppositie en de coalitie in casus VRGL iets minder voor dan in casus DL. Dit verschil lijkt niet groot. Toch is de toonzetting van vooral de PvdA en GL milder in casus VRGL dan in DL. GL laat in casus DL weten dat PS geen kader hebben meegegeven. De PvdA stelt dat de overheid (in casu PS) in het verduurzamen van de landbouw een meer *sturende rol op zich moet nemen*.¹⁵⁰ Zelfs coalitiepartij CDA blijkt zich in casus DL ongemakkelijk te voelen bij de dominante rol van het netwerk door te spreken over 'een dissonant' wanneer het netwerk van de gedeputeerde het ADL-document eerder in het bezit blijkt te hebben dan PS.¹⁵¹ De uitspraak van het CDA-Statelid is ook een wanklank in de empirische bevindingen omdat de coalitie tijdens casus DL geen enkele keer het primaat van PS benadrukt. Statelid Koning onderstreept de uitspraak van Rijken tijdens de PS-bijeenkomst op expliciete wijze.¹⁵²

In casus VRGL is de PvdA gematigder in haar toonzettingen over het benadrukken van het primaat van PS. De PvdA stelt dat PS de VRGL niet te vroeg moet vastleggen omdat PS later nog zaken kan aanpassen.¹⁵³ GL doet in casus VRGL geen uitlatingen die als N4 kunnen worden aangemerkt. In casus DL was GL juist behoorlijk expliciet wat betreft het primaat van PS tijdens de commissievergadering van 20 januari 2016 toen Statelid Sahin op kritische wijze in de richting van gedeputeerde Weber liet weten "zich niet te kunnen herinneren dat PS een kader hebben meegegeven."¹⁵⁴

Uit interviews met Statenleden blijkt dat vooral Statenleden van de oppositie (GL en PvdA) ontevreden waren over het kaderstellende primaat van PS door het netwerkend werken van GS. Statenleden van beide partijen benadrukken dat dit in casus VRGL minder aan de orde was waardoor de toon en de intensiteit omtrent het benadrukken van het primaat van PS uitlatingen een milder karakter had.^{155 156}

¹⁵⁰ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

¹⁵¹ Verslag PS 29 juni 2016.

¹⁵² Verslag PS 29 juni 2016.

¹⁵³ Verslag PS 31 januari 2018

¹⁵⁴ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

¹⁵⁵ Interview respondent LV2, GL.

¹⁵⁶ Interview respondent SD1, PvdA

Tegelijkertijd zijn er ook Statenleden die vraagtekens zetten bij het primaat van PS in casus VRGL door een ‘teveel aan netwerkend werken’. Coalitiepartij SP klaagt in VRGL vaker over netwerkend werken dan in casus DL – ondanks de mildere toon van GL en de PvdA in casus VRGL.^{157 158 159}

Er kan aldus geen relatie worden aangetoond tussen de OV en het in casus VRGL iets mindere en mildere voorkomen van de ‘het benadrukken van het primaat van PS indicator’. Het vermoeden dat deze relatie niet bestaat wordt versterkt door uitlatingen van Statenleden tijdens interviews over de oorzaak van de relatief sterkere kaderstellende positie van PS in casus VRGL. Statenleden van CDA, GL, PvdA en VVD wijten dit aan de *droomsessies* die op verzoek van GS werden georganiseerd door ambtenaren, en niet aan de netwerkbijeenkomsten die direct verband houden met de OV.^{160 161 162 163} Bij deze droomsessies waren *geen niet-statelijke actoren aanwezig*.¹⁶⁴ Zowel de commissiegriffier als de bij de VRGL betrokken ambtenaar geven te kennen dat deze droomsessies geen verband houden met het besluit van PS tot netwerkgovernance.^{165 166} Het is denkbaar dat GS de organisatie van de sessies – in het licht van het besluit van PS- als verstandig achtte en dat de keuze van PS daarin wel heeft meegespeeld, dit kan echter niet empirisch worden aangetoond.

Alleen GL verklaart door de keuze van PS een versterking van de kaderstellende rol van PS te percipiëren, zo blijkt.¹⁶⁷ Respondent NB1 van de VVD spreekt over een betere informatiepositie van PS, maar dit hoeft niet noodzakelijk ook een versterking van het kaderstellende primaat in te houden.¹⁶⁸

N5: ‘Roep om SMART- en scherp geformuleerde doelen en indicatoren.’ In casus VRGL worden door oppositiepartijen veel minder vaak zulke uitspraken gedaan dan in casus DL. Het minder voorkomen van de roep om SMART formuleringen en scherp geformuleerde doelen in casus VRGL kan echter *niet* aan de OV worden gerelateerd. Hier is een aantal empirisch bevestigde redenen voor te noemen.

Ten eerste blijken PS van Zuid-Holland in algemene zin de *controlerende rol krachtiger uit te oefenen dan de kaderstellende rol*. Hiertoe zijn scherp gedefinieerde doelen – het liefst zo SMART mogelijk – noodzakelijk. De algemene neiging van PS – over de hele linie, dus ook in casussen waarin PS kiezen voor netwerkgovernance – leidt tot het voortdurend benadrukken dat doelen zo ondubbelzinnig en scherp mogelijk geformuleerd moeten worden. Respondenten SD1 en LV1 van de PvdA en GL bevestigen deze algemene tendentie onder Provinciale Staten in Zuid-Holland.^{169 170} Uitspraken van respondent ZC1 corresponderen met uitspraken van GL en de PvdA.¹⁷¹ Ook Statenleden van de coalitie sluiten zich tijdens interviews hierbij aan.¹⁷² Dit verklaart temeer waarom coalitiepartijen in casus DL – ondanks een *laissez-faire* houding- tijdens het laatste debat om scherp geformuleerde doelen en indicatoren vroegen. Een *laissez-faire* houding sluit de roep om SMART indicatoren dus in het geheel niet uit.

Ten tweede moet worden vastgesteld dat de PvdA een betrekkelijk groot aandeel heeft in het vragen om scherp geformuleerde doelen. Uit interviews met Statenleden van de PvdA blijkt dat de PvdA vindt dat de provincie een *sturende en dwingende rol op zich moet nemen wanneer het gaat om grote maatschappelijke transities, zoals de verduurzaming van landbouw of het creëren van een groenblauwe leefomgeving*.

Respondent SD3 stelt:

“Er wordt teveel aan de landbouw zélf overgelaten. Bodemdaling, achteruitgang biodiversiteit, alles gilt om stevig ingrijpen en dat kan je niet aan de sector zelf overlaten. Wij vonden dat er met de verduurzaming een

¹⁵⁷ Verslag PS, 29 juni 2016.

¹⁵⁸ Verslag Cie. Do, 2017.

¹⁵⁹ Interview respondent LS1, SP.

¹⁶⁰ Interview respondent CP1, CDA.

¹⁶¹ Interview respondent LV2, GL.

¹⁶² Interview respondent SD1, PvdA.

¹⁶³ Interview respondent NB1, VVD.

¹⁶⁴ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

¹⁶⁵ Interview respondent AG 1, senior beleidsadviseur Groen, Provincie Zuid-Holland.

¹⁶⁶ Interview respondent SG1, commissiegriffier Water en Groen en Duurzame Ontwikkeling.

¹⁶⁷ Interview respondent LV2, GL.

¹⁶⁸ Interview respondent NB1, VVD.

¹⁶⁹ Interview respondent SD3, PvdA.

¹⁷⁰ Interview respondent LV1, GL.

¹⁷¹ Interview respondent ZC1, SGP-CU.

¹⁷² Interview respondent NB1, VVD.

*tandje bovenop kon. CDA & VVD houden de boeren uit de wind. Verduurzaming landbouw: wij vonden dat er wel een tandje bovenop kon.*¹⁷³

Respondent SD3 vervolgt, over het minder voorkomen van indicatoren in casus VRGL:

*“Op een gegeven moment hebben we dat opgegeven. De eerste 2 jaar van deze coalitie hebben we heel erg gezeten op indicatoren en kunnen we nieuwe indicatoren vaststellen maar ja als je een roepende in de woestijn bent als de rest van de fracties dat niet belangrijk vinden kan je het op een gegeven moment wel schudden.”*¹⁷⁴

Andere Statenleden verklaren dat de minder voorkomende roep te maken heeft met het feit dat de programmatische uitwerking in het kader van de VRGL nog moet volgen, en dat deze nadere uitwerking scherp geformuleerde doelen vergt. De roep om scherp geformuleerde indicatoren in het kader van de VRGL is dus in casus VRGL niet aan de orde omdat het een *visie betreft*. In de nadere programmatische uitwerking van VRGL zullen Statenleden – net als in casus DL – de nadruk meer gaan leggen op SMART-definiëringen ten behoeve van hun controlefunctie.¹⁷⁵

De in casus VRGL minder vaak voorkomende roep om scherp geformuleerde doelen bij de oppositiepartijen kan dus niet worden gerelateerd aan de OV. De variatie in N5 wordt vooral veroorzaakt door een soort vermoeidheid bij de PvdA – wiens roep om scherp geformuleerde doelen voornamelijk begrepen moet worden tegen de achtergrond van sociaaldemocratische opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving, en niet als een reactie die afhankelijk is van de mate van verplaatsing, of gezamenlijke kaderstelling. Met scherp geformuleerde doelen is het makkelijker sturen, aldus de PvdA-Statenleden.^{176 177 178} De variatie in N5 wordt ook veroorzaakt door het abstractieniveau van de visie; in de nadere uitwerking van de VRGL zal de roep om SMART indicatoren weer toenemen, het door PS ingezette netwerkend werken ten spijt.

N6: ‘klagen over een te breed geformuleerd kader’. Het klagen over een te breed kader doet zich in casus VRGL *vaker voor onder coalitie en oppositie*. Zoals al aan de orde kwam scoren oppositie en coalitie gelijk op deze indicator. Deze variatie wordt veroorzaakt door het diffuse karakter van de VRGL, zo blijkt uit uitspraken de handelingen van Statenleden tijdens de vergadering van PS op 13 februari 2019.¹⁷⁹

N7: ‘het indienen van voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen’. In casus VRGL worden door de coalitiepartijen geen moties ingediend die niet weloverwogen op GS overkomen, in casus DL gebeurt dit enkele keren, maar niet vaak. Onder de coalitiepartijen is dit aantal in casus DL hoger dan in – VRGL. Alle door Statenleden ingediende moties of uitgesproken voorstellen die *weloverwogen overkomen* zijn gerelateerd aan deelname aan de netwerkactiviteiten (zie tabel 3.5), die het gevolg zijn van het besluit tot samenwerking met niet-statelijke actoren in casus VRGL. De PvdD, 50Plus en de PVV lijken zich te onttrekken aan de netwerkbijeenkomsten. Uit interviews met Statenleden van de drie partijen blijkt dat Statenleden niet aanwezig waren uit tijdgebrek of uit politieke overwegingen.^{180 181 182} Ook de commissiegriffier verklaart dat bepaalde partijen structureel verstek lieten gaan tijdens de netwerkbijeenkomsten in het kader van de VRGL. Dit had volgens de griffier bij de PvdD te maken met tijdgebrek en bij de PVV met principiële redenen:

*“PVV principieel iets. Die hebben niet zoveel met natuur. Die vinden het zonde om daar publiek geld in te investeren, dat noemen ze nepnatuur. En PvdD meer praktisch, dat is een vrij kleine fractie en die vind dat dan, moet dan kiezen en [...] vaak melden ze zich wel aan maar dan laat de agenda het toch niet toe.”*¹⁸³

Bij hen is daarom *geen sprake van een opvallende vermindering in het doen van voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen*. De OV zet een mechanisme in gang: de keuze leidt tot de organisatie van netwerkbijeenkomsten waarbij hoofdzakelijk GS-partners aanwezig zijn waardoor Statenleden ‘leren’ over weloverwogen voorstellen.

¹⁷³ Interview respondent SD3, PvdA.

¹⁷⁴ Interview respondent SD3, PvdA.

¹⁷⁵ Verslag PS 20 februari 2019.

¹⁷⁶ Interview respondent SD1, PvdA.

¹⁷⁷ Interview respondent SD3, PvdA.

¹⁷⁸ Interview respondent SD2, PvdA

¹⁷⁹ Verslag PS 13 februari 2019.

¹⁸⁰ Interview respondent SR1, PVV

¹⁸¹ Interview respondent OM1, 50Plus

¹⁸² Interview respondent ZP1, PvdD

¹⁸³ Interview respondent SG1, commissiegriffier DO.

Er bestaat dus een mechanisme tussen de variatie op N7 en OV, mits er sprake is van deelname aan netwerkbijeenkomsten.

N8: ‘afwijzen voorstellen netwerk’. Het afwijzen van voorstellen uit het netwerk door PS doet zich in casus VRGL minder voor dan in casus DL. In casus DL stemmen 50plus, PVV en de PvdA tegen het ADL, in casus VRGL stemmen de PvdD en de PVV tegen het document. Naar het onderliggende motief van 50Plus kan alleen worden gegist omdat 50Plus in de handelingen nooit wordt genoemd. Statenleden van 50Plus nemen zelden het woord tijdens officiële Statenbijeenkomsten, zo blijkt uit de handelingen. Het was niet mogelijk om toenmalig Statenlid Struijlaard te interviewen. Uit een interview met respondent OM1 blijkt dat er onvoldoende tijd en middelen beschikbaar waren om een bijdrage te leveren.¹⁸⁴ Het motief van de PVV om tegen te stemmen in casus DL had vooral te maken met haar achterban. Respondent SR1 van de PVV verklaart:

“Omdat er nog veel schort aan de regelgeving, he. DL komt voor de boeren vooral neer op hele dure landbouw. Heel veel boeren hebben moeten stoppen en leven onder de armoedegrens. Ik sprak op een gegeven moment een varkensboer die had 300 varkens, die wilde graag volgens onze regels verduurzamen, dus meer ligruimte, ander bed, maar dan moest hij om rendabel te blijven naar 1200 varkens, maar, daar schortte de regelgeving nog zo.”¹⁸⁵

Respondent SD1 van de PvdA zegt over de tegenstem in het kader van DL:

“Wij stemden tegen omdat wij de financiële doorrekening vragen hadden die niet beantwoord konden worden voor de PS-vergadering. Als je wel 15 miljoen wilt maar niet kan vertellen waarvoor dan stemmen we niet in.”¹⁸⁶

Het instemmen met de VRGL had bij de PvdA vooral te maken met het ambitieniveau van het visiedocument. Het is mogelijk dat de toezeggingen van gedeputeerde Weber over de in de VRGL opgenomen aandacht voor de kleine recreatiebehoefte verband houdt met de steun van de PvdA voor de VRGL. De inbreng van deze wens heeft weer te maken met de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten. Helaas kan dit verband empirisch niet worden aangetoond.

N9: ‘het voeren van ideologische oppositie’. Er bestaan geen in het oog vallende verschillen tussen casus DL en casus VRGL. Er kan dus ook geen verband empirisch worden aangetoond.

6.2.4 Instrumenteel netwerk

Bestaat er een verband tussen de OV en het variërende voorkomen van de ‘instrumenteel netwerk indicatoren’ tussen de casussen VRGL en DL? Uit het theoretisch kader volgt dat een politieke keuze van PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren bij de ontwikkeling van een nieuw beleidskader voor oppositiepartijen betekent dat dit voor hen een kans is om alsnog partijpolitieke wensen in het kader verwerkt te krijgen. Deze houding manifesteert zich in ‘instrumenteel netwerken’ (zie J8, J5 en J6 in tabel 3.6). Kan deze relatie empirisch worden aangetoond?

Instrumenteel netwerk	Indicatoren instrumenteel netwerk	Verschil veroorzaakt door keuze van PS?	
		Ja	Nee
Instrumenteel netwerk	J8: ideeën in het verlengde van in het netwerk geïntroduceerde partijen	X	
	J5: Partijen onderbrengen in het netwerk van GS	X (oppositie)	
	J6: Betwisting samenstelling netwerk	X	

Tabel 3.6: verband Instrumenteel netwerk & OV

Tabel 3.6 geeft per indicator weer of er een verband bestaat tussen het variërende voorkomen van de reflexindicatoren in beide casussen en de OV. Er blijkt een verband te bestaan tussen alle ‘instrumenteel netwerkindicatoren’ en de OV, hoewel het verband bij ‘partijen onderbrengen in het netwerk van GS’ alleen voor de oppositie geldt. Achtereenvolgens worden de indicatoren toegelicht. Ook met betrekking tot instrumenteel netwerken geldt dat in plaats van een relatie beter gesproken kan worden over een kettingreactie of een mechaniek. De OV zet het doen van ideeën in gang die in het verlengde liggen van

¹⁸⁴ Interview respondent OM1, 50Plus.

¹⁸⁵ Interview respondent SR1, PVV.

¹⁸⁶ Interview respondent SD1, PvdA.

partijen die eerder door PS zijn aangedragen (J8 en J5). Ook zet de OV een debat in gang tussen Statenleden over de samenstelling van het netwerk.

J8: ‘Ideeën presenteren tijdens officiële Statenbijeenkomsten die ingrijpen op of in het verlengde liggen van de belangen van niet-statelijke actoren die door Statenleden tijdens de netwerkvormende fase zijn aangedragen.’

Er bestaat een verband tussen de OV en J8. Dit verband geldt echter alleen voor het oppositiedeel van PS.

In casus DL is het niet mogelijk voor oppositiepartijen om niet-statelijke actoren in het netwerk van gedeputeerde Weber te introduceren. Coalitiepartij VVD is in casus DL wél in staat om vertegenwoordigers uit de bollensector toe te voegen aan het GS netwerk. In casus DL wist de VVD in de marge van het ADL een vage toezegging van gedeputeerde Weber los te peuteren door een tandemactie van de Statenleden Nelisse en Dobben-de Bruijn. Op verzoek van VVD Statenlid Dobben-de Bruijn blijken op 15 juni vertegenwoordigers van de bollensector aanwezig tijdens het bezoek van het Platform DL aan het provinciehuis.¹⁸⁷ Vervolgens wordt door VVD Statenlid Nelisse tijdens de daarop volgende commissie- en Statenvergaderingen aan de gedeputeerde gevraagd of het mogelijk is om de ADL-subsidievoorziening (POP3 met provinciale cofinanciering) ook van toepassing te laten zijn op de bollensector. De gedeputeerde laat weten dat dit ‘in de toekomst denkbaar is’. Statenlid Nelisse interpreteert dit als een ‘ja’ en laat weten ‘er ontzettend blij mee te zijn.’¹⁸⁸ Er zijn geen soortgelijke voorbeelden in casus DL toe te wijzen aan acties van de oppositie- of coalitiepartijen.

In tegenstelling tot casus DL is het voor partijen uit de oppositie in casus VRGL wel mogelijk om niet-statelijke actoren te selecteren en aan deze partijen gelieerde voorstellen in PS- of commissieverband te doen. De PvdA introduceert in casus VRGL Wandelnet en de Fietsersbond.¹⁸⁹ Deze partijen worden aan het netwerk van GS toegevoegd. PvdA-Statenlid Koning laat tijdens de Cie. DO vergadering van 22 maart 2017 weten ‘blij te zijn met de netwerkbijeenkomsten en blij te zijn met de opname van door PS aangedragen partijen in het netwerk van GS’ (Cie. Do 22 maart 2017).¹⁹⁰ Tijdens de commissievergaderingen van 24 januari 2018 benadrukt de PvdA ‘dat er meer aandacht moet zijn voor de kleine recreatiebehoeften; wandelaars en fietsers’.¹⁹¹ Op 13 maart 2018 laat de gedeputeerde weten dat het onderwerp aandacht geniet in zijn netwerk en dat het wordt ‘meegenomen’.¹⁹² Er kan worden vastgesteld dat het verloop van gebeurtenissen kan worden toegerekend aan de OV – immers, de keuze van PS ging gepaard met de mogelijkheid voor Statenleden (oppositie en coalitie) om niet-statelijke actoren aan te dragen.¹⁹³ Vervolgens wordt er door de PvdA een voorstel gedaan dat kan worden teruggevoerd op door de PvdA aangedragen partijen. Zoals al gesteld: het aandragen van partijen door PS kan worden teruggevoerd op de OV.

Zoals al in hoofdstuk vijf aan de orde kwam valt de aanpak van de PvdA ook bij de griffie op:

“Soms hoorde je wel eens [in uitspraken van Statenleden tijdens PS-bijeenkomsten] bepaalde ideeën van de [netwerkpartijen] terugkomen, bijvoorbeeld met Wandelnetwerken, er zijn [namelijk] ontbrekende links in Zuid-Holland en daar zou je dan meer aandacht voor moeten hebben. Dat was [de PvdA] die dat dan actief oppakte, zo van: “let daar op”, dat was dan een boodschap aan GS”¹⁹⁴

Er bestaat dus een verband tussen de OV en J8 – wat betreft *oppositiepartijen, omdat in casus DL ook sprake is van J8 door oppositiepartij VVD.*

J5: ‘het onderbrengen van niet-statelijke actoren door PS in het netwerk van GS’

In casus DL is het voor partijen van de coalitie mogelijk om partijen in het DL-netwerk van gedeputeerde Weber onder te brengen. Zoals al aan de orde kwam; de VVD weet op succesvolle wijze vertegenwoordigers van de bollensector aan het Platform DL toe te voegen.¹⁹⁵ In casus DL is het voor oppositiepartijen niet mogelijk om partijen aan het netwerk toe te voegen. Het wordt wel door de PvdA en de PvdD geprobeerd maar de partijen

¹⁸⁷ Besluitenlijst Cie. DO, 2016.

¹⁸⁸ Verslag PS 29 juni 2016.

¹⁸⁹ Interview respondent SD1, PvdA.

¹⁹⁰ Verslag Cie. Do, 2017.

¹⁹¹ Verslag Cie. Do, 2018.

¹⁹² Brief GS, 2018.

¹⁹³ Besluitenlijst Cie. DO, 25 januari 2017

¹⁹⁴ Interview respondent SG1, Commissiegriffier Water & Groen en Duurzame Ontwikkeling.

¹⁹⁵ Besluitenlijst Cie. DO, 2016.

blijken echter niet te worden uitgenodigd door gedeputeerde Weber.¹⁹⁶ In casus VRGL is het echter wel mogelijk voor oppositiepartijen om succesvol niet-statelijke actoren onder te brengen in het netwerk van GS. Dit kan teruggevoerd op de OV omdat Cie. DO op 25 januari 2017 bij het besluit onder meer als voorwaarde opnam dat *de commissie moet bepalen wie er tot het netwerk Groen behoort, de commissie spreekt af met Statenleden dat zij uiterlijk woensdag 1 februari hun wensen en ideeën kunnen doorgeven aan de commissiegriffier*.¹⁹⁷ Er bestaat dus een verband tussen de OV en de mogelijkheid voor oppositiepartijen om in casus VRGL – in tegenstelling tot in casus DL – niet- statelijke actoren aan te dragen.

J6: ‘betwisting samenstelling netwerk’

De betwisting van de samenstelling van het netwerk doet zich in beide casussen voor, hoewel in casus VRGL intensiever en op scherper geformuleerde wijze dan in casus DL. In casus DL komt het betwisten neer op Statenlid Koning die informeert naar de compositie van het Platform DL en op basis van deze informatie ‘bezieet of er opvallende leemtes zijn’.¹⁹⁸ Later merkt de ‘een agrariër ontbreekt in het programma’.¹⁹⁹ Dergelijke uitlatingen zijn in dit onderzoek gecodeerd als J6, omdat de woordkeuze ‘leemtes’ en ‘er ontbreekt een agrariër’ iets van betwisten in zich heeft. Het debat over de samenstelling van het netwerk doet zich in casus VRGL veel uitdrukkelijker en scherper voor. De tegenstelling in dit debat snijdt dwars door het coalitieverband heen. Aan de ene kant staan partijen als PVV, SGP-CU, CDA en VVD die vinden dat het bedrijfsleven in algemene zin en de agrarische sector in het bijzonder ondervertegenwoordigd zijn in het netwerk.²⁰¹ ²⁰² Diametraal tegenover deze coalitie van partijen staat de PvdA – gesteund door GL, de PvdD en D66 – die opmerkt dat ‘agrariërs in het verleden voldoende aan bod zijn gekomen’.²⁰³ De PvdA doelt op de situatie een jaar eerder toen er ook geen natuurorganisaties – door de PvdA en de PvdD in casus DL aangedragen actoren - werden gehoord bij de vaststelling van het ADL.²⁰⁴

Respondent NB3 van de VVD laat over de betwisting van het VRGL-netwerk het volgende weten:

“Ja daar heb ik redelijk fanatiek aan meegewerkt omdat je ziet dat [als PS kiest voor samenwerking met niet-statelijke actoren] dan moet je kijken naar de samenstelling [van netwerken] en dan zie je altijd dat de grote natuurorganisaties grote milieuorganisaties geprofessionaliseerd, met beroepskrachten, die komen je weer adviseren! Maar dan weet je al als natuurmonumenten mij adviseert dan weet ik bijna in welke richting ze gaan adviseren. En dat weet ik van de milieufederatie Zuid-Holland ook wel welke kant zij op willen. Want die zijn dus ook semipolitiek zijn die bezig want die moet de politiek bewerken om hun ideeën verwerkt te krijgen of fondsen te krijgen om ideeën uit te werken.”²⁰⁵

De OV lijkt aldus te functioneren als een mechanisme dat een debat in gang zet tussen Statenleden tijdens commissievergaderingen, dat hoofdzakelijk gaat over de samenstelling van het netwerk. Bovendien lijkt de PvdA in casus VRGL gemotiveerd te zijn door de situatie in casus DL, toen het oppositiedeel van PS *geen invloed uit kon oefenen op de samenstelling van het Platform DL*. De OV leidt dus tot J6: een debat tussen Statenfracties over de samenstelling van het mede door PS en GS samengestelde netwerk. In casus DL is dit veel minder nadrukkelijk aan de orde.

6.3.5 Afstemming spoor GS en netwerkpartners en PS in casus VRGL (X1)

Door de coalitiepartijen wordt in casus VRGL en in casus DL nauwelijks geklaagd over geringe afstemming tussen GS en PS. Uit interviews blijkt dat Statenleden van de coalitie- vooral VVD en D66- laten weten dat dit

¹⁹⁶ Verslag Cie. Do, 2018.

¹⁹⁷ Besluitenlijst Cie. DO, 25 januari 2017

¹⁹⁸ Besluitenlijst Cie. DO, 2016

¹⁹⁹ Besluitenlijst Cie. DO, 2016

²⁰⁰ Verslag Cie. Do, 2017

²⁰¹ Verslag Cie. Do, 2018

²⁰² Verslag Cie. Do, 2017

²⁰³ Verslag Cie. Do, 2017

²⁰⁴ Verslag Cie. Do, 2017

²⁰⁵ Interview respondent NB3, VVD.

komt doordat zij buiten de geëigende kanalen contact hebben met GS. Men ‘loopt even binnen bij Han’. Of: ‘als er iets mis is ga ik ‘Han’ bellen’.^{206 207 208 209 210 211}

Statenleden van de oppositie laten weten dat er meer afstand is tussen GS en PS. Het zijn juist die Statenleden die in casus VRGL opvallend minder klagen over gebrekkige afstemming tussen de agenda van GS en PS dan in casus DL.^{212 213 214 215 216 217 218} Afgezien van de perceptie van Statenleden van de oppositie dat de afstemming in casus DL veel te wensen overlaat blijkt de geringe afstemming in DL ook uit het feit dat het discussiedocument DL is PS verband nooit besproken is. Daarnaast moesten PS budgettaire besluiten nemen die betrekking hadden op in het discussiedocument geformuleerde voorstellen.²¹⁹ Ook worden PS in casus DL de wacht aangezegd met betrekking tot het ADL. Dit zou in eerste instantie in april 2016 PS worden voorgelegd, maar dit bleek pas eind mei te gebeuren. Gedeputeerde Weber heeft PS niet expliciet over deze vertraging geïnformeerd.²²⁰ Bovendien bleken de partners van GS het ADL eerder in het bezit te hebben dan Provinciale Staten. In hoofdstuk 4 bleek de gebrekkige afstemming bij te dragen aan de verplaatsing van de ontwikkeling van het beleidskader ADL naar het netwerk van GS. Saillant is dat ‘zelfs’ Statenleden van de *coalitie* in casus DL hierover klagen en spreken over een ‘dissonant’ in een verder harmonisch geheel.²²¹

Dergelijke incidenten hebben zich in casus VRGL niet voorgedaan. Hoewel de startnotitie ‘Natuurlijk Zuid-Holland’ van GS geen verband blijkt te houden met de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten op 15 februari en 15 maart 2017 percipiëren Statenleden van de oppositie dit niet als problematisch, zo blijkt uit de handelingen van Cie. DO 22 maart 2017.²²² De PvdA verklaart in januari 2018 dat agendering van de conceptversie van de VRGL niet mogelijk is omdat in juni tevens de reguliere planning & controlebesprekingen plaatsvinden.²²³ Het tweede incident dat gerelateerd is aan afstemming tussen GS en PS is in februari 2019, wanneer de PvdD PS verzoekt om de behandeling van de VRGL uit te stellen omdat Statenleden van de PvdD onvoldoende voorbereidingstijd hebben.²²⁴

Ondanks bovenstaande incidenten doet X1 zich in casus DL vaker voor en wordt de afstemming tussen GS en PS *negatiever gepercipieerd door Statenleden van de oppositie en coalitie dan in casus DL*. Respondent SD1 van de PvdA merkt, terugkijkend beide casussen, op dat het proces tussen GS en PS in VRGL aanmerkelijk beter verliep.²²⁵ Respondent NB2 stelt bij VRGL ‘meer betrokken te zijn geweest in het proces’.²²⁶ Ook Statenleden van het CDA en SP erkennen dat het in VRGL ‘makkelijker verliep’ en men eerder in het proces betrokken was dan in casus DL.^{227 228} De commissiegriffier stelt dat PS in casus VRGL meer ‘in the lead was’ dan in casus DL en wijdt dit aan de OV.²²⁹

De betere afstemming tussen PS enerzijds en GS en het netwerk in casus VRGL kan in verband worden gebracht met de OV. PS hebben GS op 25 januari 2017 toen Cie. DO. besloot om de VRGL samen met niet-statelijke actoren te ontwikkelen GS verzocht hen hierin te ‘faciliteren’ en ‘inzicht te verschaffen in de planning van GS zodat GS PS kunnen meenemen’.²³⁰ Er blijkt dus een zwak verband te bestaan tussen OV en X1. Dit verband is

²⁰⁶ Interview respondent NB1, VVD.

²⁰⁷ Interview respondent NB2, VVD.

²⁰⁸ Interview respondent CP2 voormalig CDA.

²⁰⁹ Interview respondent NB3, VVD.

²¹⁰ Interview respondent NB4, VVD.

²¹¹ Interview respondent PP1, D66.

²¹² Interview respondent SD1, PvdA.

²¹³ Interview respondent OM1, 50Plus

²¹⁴ Interview respondent LV2, GL.

²¹⁵ Interview respondent LV3, GL.

²¹⁶ Interview respondent SR1, PVV.

²¹⁷ Interview respondent LV1, GL.

²¹⁸ Interview respondent SD3, PvdA.

²¹⁹ Verslag PS 11 November 2015.

²²⁰ Brief GS, (2016).

²²¹ Verslag PS 29 juni 2016.

²²² Verslag Cie. Do, 2017.

²²³ Verslag Cie. Do, 2018.

²²⁴ Verslag PS 20 februari 2019.

²²⁵ Interview respondent SD1, PvdA.

²²⁶ Interview respondent NB2, VVD.

²²⁷ Interview respondent CP1 CDA.

²²⁸ Interview respondent LS1, SP.

²²⁹ Interview respondent SG1, Commissiegriffier Water & Groen en Duurzame Ontwikkeling.

²³⁰ Besluitenlijst Cie. DO, 25 januari 2017.

overigens niet sterk omdat bijvoorbeeld de droomsessies ook bijdroegen aan de perceptie van Statenleden dat de afstemming tussen GS en PS in casus VRGL beter was dan in casus DL.^{231 232 233 234 235 236 237}

Wanneer beide sporen naast elkaar worden gepositioneerd (zie bijlage 5.3) valt het direct op dat er in casus VRGL veel vaker sprake is van kruisingen dan in casus DL. Er blijken in casus VRGL veel meer door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten te zijn. In casus DL is hier geen sprake van. Deze netwerkbijeenkomsten zijn terug te voeren op het OV en dragen bij aan de perceptie van Statenleden dat de afstemming tussen PS en GS in casus VRGL fundamenteel beter was van in casus DL.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is casus VRGL tegenover casus DL geplaatst. De vergelijking tussen beide levert het inzicht op dat er in casus VRGL meer sprake is van gezamenlijke kaderstellende activiteiten tussen GS, PS en niet-statelijke actoren dan in casus DL. Wanneer casus DL naast casus VRGL wordt geplaatst dan blijkt dat in casus DL meer verplaatsing is dan in casus VRGL. Deze verplaatsing manifesteert zich in een marginaal aandeel van PS in de totstandkoming van DL. Gedeputeerde Weber en zijn netwerk zijn in casus DL de dominante factor van kaderstellende betekenis.

Naast de mate van verplaatsing verschillen Casus DL en VRGL in meerdere opzichten. Ten eerste is in casus VRGL sprake van een keuze van PS om het kader samen met niet-statelijke actoren te ontwikkelen. Daarnaast is VRGL veel minder gevoelig dan DL. De coalitie heeft een gevoelig compromis bereikt over het verduurzamen van landbouw in de provincie Zuid-Holland. Van een dergelijk gevoelige deal is in casus VRGL geen sprake. Ten dele houdt dit verband met het abstracte karakter van VRGL waardoor deze veel minder controversie oproept omdat er in de VRGL 'voor ieder wat wils' is. De vervolgvraag is; manifesteren coalitie- en oppositiepartijen zich in casus VRGL anders dan in casus DL? Dat blijkt zo te zijn, de laissez faire houding van coalitiepartijen in casus DL is in casus VRGL nog steeds laissez faire maar eenzijdig en minder intensief. Een deel van de coalitiepartijen haakt aan bij het netwerk van GS, daarvan is in casus DL geen sprake. Evenzo verandert de reflexhouding – beide casussen naast elkaar houdend- in casus VRGL deels in een instrumentele netwerkhouding. Bij deze verschillen op de houdingen moet worden opgemerkt dat deze van radicale aard zijn zoals verwacht in het theoretisch kader (zie afbeelding 5). De reflex- en laissez faire houding doen zich namelijk óók in VRGL voor, zij het iets minder pregnant.

		Verschil veroorzaakt door de keuze van PS?	
		Ja	Nee
Laissez faire	N1: PS gaan alleen over de hoofdlijnen		✗
	N2: Vertrouwen tonen in GS en zijn netwerk		✗
	N3: Tevreden over product GS		✗
	Y5: In de bres voor GS		✗
	Y2: Symbolische oppositie		✗
Reflex van herovering	N3.5: Achterkamertjespolitiek		✗
	N4: Benadrukken primaat PS		✗
	N5: SMART doelen		✗
	N6: Kader is te breed		✗
	N7: Niet weloverwogen voorstellen PS	✗	
Aanhaken en beschermen	N8: Afwijzen voorstellen netwerk		✗
	N9: Ideologische oppositie namens achterban		✗
	J1: Beschermen netwerk		✗
	J2: Samenstelling netwerk is oke	✗	
	J3: Benadrukken proces in netwerk	✗	
Instrumenteel netwerk	J4: Aanhaken bij ideeën in netwerk	✗	
	Y4: Namens netwerk spreken		✗
	J8: Ideeën in het verlengde van het netwerk	✗	
Afstemming PS & GS	J5: Partijen onderbrengen in netwerk GS	✗ (oppositie)	
	J6: Betwisting samenstelling netwerk	✗	
	X1: Synchron loopende activiteiten	✗ (zwak)	

Tabel 8: verband OV & vier attitudes

²³¹ Verslag PS 29 juni 2016.

²³² Verslag PS 31 januari 2018.

²³³ Interview respondent LV2, GL.

²³⁴ Interview respondent SD1, PvdA.

²³⁵ Verslag PS, 29 juni 2016.

²³⁶ Verslag Cie. Do, 2017.

²³⁷ Interview respondent LS1, SP.

In dit hoofdstuk blijkt dat het verschil in voorkomen van de vier houdingen (*laissez faire*; aanhaken en beschermen; reflex van herovering en instrumenteel netwerk) tussen DL en VRGL *deels wordt veroorzaakt door de keuze – dOV in dit onderzoek - en deels door andere factoren*.

De *laissez faire* houding van coalitiepartijen in casus DL is vooral ingegeven door afspraken in coalitieverband en politieke gevoeligheid, van beide is in casus VRGL geen sprake. De variërende reflexhouding blijkt eveneens weinig verband te houden met de keuze van PS om samen met maatschappelijke partijen beleid te ontwikkelen. De roep om SMART-indicatoren bijvoorbeeld, houdt verband met de algemene neiging van PS om meer aandacht te hebben voor controle. Ook houdt deze neiging verband met ideologische opvattingen over de rol van de overheid, sommige politieke partijen vinden nou eenmaal dat de overheid een meer sturende rol op zich moet nemen, ook wanneer PS zélf kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren, zoals in casus VRGL. Ook ideologische kritiek op GS en het benadrukken van het kaderstellende primaat van PS doen zich voor wanneer PS kiezen voor netwerksamenwerking. De *laissez faire* – en reflexhouding lijkt zich dus *ongeacht de mate van verplaatsing en van gezamenlijke kaderstelling voor te doen*. Hier is een belangrijke uitzondering op.

Het doen van voorstellen die op gedeputeerde Weber niet weloverwogen overkomen – een indicator van de reflexhouding - is wél afhankelijk van de keuze van PS tot netwerksamenwerking. De keuze lijkt een kettingreactie te veroorzaken of een mechanisme in werking te stellen waardoor PS minder voorstellen doen die – in het licht van de bandbreedte van de planvorming in het netwerk – niet weloverwogen zijn, mits er sprake is van deelname aan netwerkbijeenkomsten. Deelname aan netwerkbijeenkomsten verklaart waarom de PVV en de PvdD in casus VRGL niet anders scoren op ‘voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen’ dan in casus DL omdat beide partijen niet betrokken waren in de netwerkbijeenkomsten. De variërende mate van verplaatsing tussen beide casussen lijkt dus alleen tot uitdrukking te komen in een variërend aantal voorstellen van PS dat niet weloverwogen op GS overkomt. Het doen van voorstellen die niet weloverwogen op GS overkomen omdat deze voorstellen voorbij gaan aan de planvorming in het netwerk van GS doet zich *minder vaak voor als gevolg van de keuze*. Deze heroveringsreflexindicator is dus *wel* afhankelijk van de mate van verplaatsing, mits Statenleden ‘leren’ tijdens netwerkbijeenkomsten. Verplaatsing komt dus tot uitdrukking in voorstellen van Statenleden die geen recht doen aan de planvorming in netwerken. Minder verplaatsing als gevolg van gezamenlijke kaderstelling komt dus tot uitdrukking in voorstellen die wél recht doen aan de planvorming in netwerken en daardoor weloverwogen op GS overkomen.

Het vaker voorkomen van ‘aanhaken en beschermen’ en ‘instrumenteel netwerken’ in casus VRGL dan in casus DL kan - in tegenstelling tot het minder voorkomen van de *laissez faire*- en de variatie op een groot deel van de reflexhouding - wél in verband worden gebracht met de keuze van Provinciale Staten.

Coalitiepartij VVD en – D66 en oppositiepartij GL haken aan bij de ideeënvorming in het netwerk van GS. Het toegankelijk houden van natuurgebieden, de groene inrichting van schoolpleinen en aandacht voor een veilige en gezonde leefomgeving zijn ideeën van coalitie- en oppositiepartijen die afkomstig zijn uit het netwerk van GS. De keuze van PS zet een kettingreactie aan gebeurtenissen in werking waardoor Statenleden kunnen aanhaken bij de ideeën in het netwerk. Ook leidt de keuze van PS tot debatten waarin *het interactieproces in het netwerk aan de orde komt* en tot politieke stellingname en debat over de *samenstelling van het netwerk*. De keuze van PS zet tevens een mechanisme in werking dat oppositiepartijen in staat stelt om instrumenteel te netwerken. Er worden namelijk door oppositiepartijen PvdA en GL niet-statelijke actoren uit het eigen partijnetwerk aangedragen én via het aanpassen van de samenstelling van het netwerk van GS weet de PvdA het voor elkaar te krijgen dat er meer aandacht komt voor de ‘kleine recreatiebehoeften in de VRGL’. Ook lijkt de keuze van PS bij te dragen aan een betere afstemming tussen GS en PS waardoor Statenleden van de oppositie en coalitie het proces in VRGL als prettiger ervoeren dan in DL.

Gezamenlijke kaderstelling als gevolg van de keuze van PS sluit een *laissez faire* opstelling of een reflexopstelling helemaal niet uit omdat de keuze op beide attitudes weinig vat heeft. De *laissez faire* houding heeft vooral ingegeven te maken met coalitieafspraken, politieke gevoeligheid en partijdiscipline. Evenzo geldt voor de reflexhouding dat deze vooral voortkomt uit de neiging van PS Zuid-Holland om te dienen als een ‘Raad van Bestuur’ en politiek ideologische opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving.

De keuze van PS om samen met niet-statelijke actoren de VRGL te ontwikkelen zet aldus een mechanisme in werking waardoor ‘aanhaken en beschermen’ en ‘instrumenteel netwerken’ plaatsvindt én er een betere afstemming is tussen de activiteiten van GS en PS waardoor in VRGL meer gezamenlijke kaderstelling bestaat dan in DL. Ook zet de keuze van PS een mechanisme in gang waardoor Statenleden minder voorstellen doen

die niet weloverwogen op GS overkomen, mits deze Statenleden 'meedoen' aan het leren tijdens netwerkbijeenkomsten. De verminderde verplaatsing van kaderstelling in casus VRGL komt vooral via deze indicator tot uitdrukking. Ook houdt de keuze van PS verband met een betere afstemming tussen de activiteiten van het netwerk en de geformaliseerde vergaderactiviteiten van PS, een verrassende bevinding.

De keuze heeft echter geen invloed op laissez faire en de overige reflexindicatoren. Het lijkt dat de indicatoren zich *onafhankelijk van de mate van verplaatsing voordoen*.

Hoofdstuk 7 Conclusie

Dit onderzoek gaat over de verhouding tussen de representatieve democratie van de provincie Zuid-Holland en netwerk-governance. De Provincie Zuid-Holland staat voor grote maatschappelijke uitdagingen die niet kunnen worden aangepakt door een tandje bij te zetten in het bestaande handelingsrepertoire. Gedeputeerden zijn zich bewust van de complexiteit van deze uitdagingen en zoeken daarom de samenwerking op met relevante niet-statelijke actoren. Provinciale Staten beschikken over de tijd noch de middelen om eigenstandig al netwerkend een kader te ontwikkelen. In de praktijk betekent dit, dat veel kaders door Gedeputeerden en niet-statelijke actoren worden ontwikkeld en de rol van PS zich beperkt tot instemmen of afwijzen. De feitelijke ontwikkeling van een beleidskader verplaatst zich naar netwerken bestaande uit partijen die niet democratisch gelegitimeerd zijn, tegelijkertijd is het zonder hen niet mogelijk om een doorwrocht beleidskader op te stellen.

Terug naar de in het eerste hoofdstuk opgestelde probleemstelling.

Hoe kan de invulling van het kaderstellende primaat van Provinciale Staten van Zuid-Holland verklaard worden wanneer Gedeputeerde Staten door complexiteit afhankelijk zijn van de medewerking van niet-statelijke actoren in de ontwikkeling van provinciaal landbouw- en natuurbeleid en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het samenspel tussen PS en het netwerk van GS wanneer GS samenwerken met niet-statelijke actoren?

In het theoretisch kader is verondersteld dat het ontbreken van een politieke keuze van PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren resulteert in een situatie waarin PS nauwelijks kaderstellende inbreng hebben omdat PS niet samenwerken met niet-statelijke actoren. Wanneer PS samenwerking met niet-statelijke actoren omarmen door hier een politiek besluit voor te nemen leidt dit tot gezamenlijke kaderstelling omdat PS in netwerkverband kan 'leren' over een vraagstuk. In dit onderzoek is empirisch getoetst of de ja-keuze bijdraagt aan het zich voordoen van gezamenlijke kaderstelling en verplaatsing vermindert. De variërende mate tussen casus DL en casus VRGL waarin PS invulling geven aan hun kaderstellende primaat kan deels – naast andere oorzaken zoals politieke gevoeligheid en het abstracte karakter van het kader - worden teruggevoerd op de politieke keuze van PS om samen met niet-statelijke actoren een beleidskader te ontwikkelen.

In de ontwikkeling van het Ambitiedocument Duurzame Landbouw blijkt dat gedeputeerde Weber zich bewust is van de complexiteit rondom het verduurzamen van Duurzame Landbouw. Gaandeweg de ontwikkeling van het Ambitiedocument Duurzame Landbouw ontstaat er een situatie waarin Statenleden van de oppositie en van de coalitie geen idee hebben wat er precies in het netwerk van GS gebeurt. In casus VRGL echter bleek meer sprake te zijn van 'gezamenlijke kaderstelling' door Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, en een door beiden samengesteld netwerk bestaande uit niet-statelijke actoren. Deze gezamenlijke kaderstelling komt voort uit de politieke keuze van PS in casus VRGL om de visie samen met maatschappelijke partners te ontwikkelen. In casus DL hebben PS hier niet expliciet voor gekozen. Wanneer Provinciale Staten kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren kan dat wat er in netwerken gebeurt dus *worden verankerd in de representatieve democratie van de provincie*. Hoe komt de democratische verankering van netwerk-governance tot uitdrukking?

Een keuze van Provinciale Staten voor samenwerking met niet-statelijke actoren leidt ertoe dat oppositiepartijen meer betrokken zijn bij het netwerk van GS doordat zij *eigenstandig niet-statelijke actoren selecteren en in het netwerk kunnen onderbrengen*. De keuze leidt ertoe dat oppositiepartijen in het verlengde van het *aanpassen van de compositie van het netwerk van GS voorstellen in de politieke arena doen die ingrijpen op de door oppositiepartijen aangepaste netwerkcompositie*. De keuze leidt ook tot een debat tussen Statenfracties waarin de tegenstelling dwars door het verband van oppositie- en coalitiepartijen snijdt.

Verder leidt de keuze van Provinciale Staten voor samenwerking met niet-statelijke actoren bij coalitiepartijen tot aandacht voor het *interactieproces in het netwerk*. Ook *haken coalitie- en oppositiepartijen aan bij de ideeën van de netwerkpartners van GS*. In aanvulling op bovenstaande komt de ja-keuze van PS ook de *afstemming tussen PS en het netwerk van GS ten goede waardoor minder verplaatsing aan de orde is*.

De keuze van PS om samen met maatschappelijke partners een beleidskader te ontwikkelen vermindert dus de verplaatsing van politiek omdat Provinciale Staten gezamenlijk met maatschappelijke partijen en GS een beleidskader ontwikkelen. Immers, het opstellen van een beleidskader dat is toegerust op de complexiteit van de vraagstukken waar de provincie mee te maken heeft komt zonder samenwerking met niet-statelijke actoren

niet van de grond. Provinciale Staten kunnen zo hun kaderstellende invloed vergroten door zélf het initiatief te nemen in netwerksamenwerkingsverbanden en hierin hun politieke programma's 'mee te nemen'. Het negeren of niet omarmen van netwerkgovernance door gekozen volksvertegenwoordigers leidt tot een marginalisering van hun kaderstellende invloed. Bestuurskundigen zijn er immers van overtuigd dat complexe vraagstukken alleen kunnen worden aangepakt *door middel van netwerkgovernance*. Actoren die zichzelf bewust buiten deze netwerkverbanden plaatsen marginaliseren hun kaderstellende invloed, dit geldt ook voor gekozen volksvertegenwoordigers (Dalton, Scarrow, & Cain, 2004). Het advies van de WRR om horizontale ruimte vrij te maken in verticale structuren is daarmee dus een manier om netwerkgovernance en het kaderstellende primaat van Provinciale Staten beter op elkaar te laten aansluiten. Zo blijft de representatieve democratie in de provincie relevant in het adresseren van grote maatschappelijke opgaven waar de provincie zich mee geconfronteerd ziet.

Hoofdstuk 8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen komen voort uit casus DL en casus VRGL afzonderlijk en door beide casussen met elkaar te vergelijken.

Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op basis van dit onderzoek? Er kunnen op basis van dit onderzoek aanbevelingen voor PS, de Statengriffie van PS en voor GS worden geformuleerd.

Aanbevelingen voor PS en de Statengriffie

Ten eerste kan er op basis van dit onderzoek worden vastgesteld dat complexe vraagstukken niet-statelijke en statelijke actoren tot elkaar veroordelen in samenwerkingsverbanden (Ansell & Gash, 2008). Bestuurskundigen spreken over 'interdependentie' (Bil & Teisman, 2017). Wanneer gekozen volksvertegenwoordigers hier niet voor kiezen isoleren zij zichzelf van de ontwikkeling van beleidskaders. De aanbeveling aan PS is om bij de grote maatschappelijke vraagstukken in de provincie standaard gedurende het aanvangsstadium van de ontwikkeling van een beleidskader netwerkbijeenkomsten te organiseren waardoor PS eigenstandig actoren kunnen aandragen. Dit *versterkt de kaderstellende positie van PS en verbetert de afstemming tussen de activiteiten van PS en de netwerkactiviteiten van GS*. GS zijn zich bewust van de samenwerking met niet-statelijke actoren. Bij PS lijkt dit minder het geval te zijn. Het organiseren van netwerkbijeenkomsten brengt PS ten opzichte van GS beter in kaderstellende positie. De wijze waarop de Statengriffie in casus VRGL de netwerkbijeenkomsten heeft georganiseerd kan dienen als voorbeeld voor toekomstige casussen.

Ten tweede blijkt dat een politieke keuze van PS tot samenwerking met niet-statelijke actoren gepaard gaat met invloed vanuit PS op de samenstelling van het netwerk. Sommige Statenleden blijken in casus VRGL echter niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid om niet-statelijke actoren aan te dragen. Wellicht kan de Statengriffie meer nadrukkelijk Statenleden verzoeken om partijen uit hun eigen netwerken aan te dragen. Dit komt de perceptie bij PS dat de samenstelling van het netwerk *representatief is ten goede*.

Ten derde blijkt uit casus VRGL dat het vermogen van de Statengriffie om vooruitlopend te agenderen baat heeft bij het beschikken over de planning van de netwerkactiviteiten van GS. Op die manier wordt voorkomen dat de resultaten van de netwerkactiviteiten van GS niet tijdig door PS besproken worden waardoor achterstand ontstaat, zoals in casus DL. Het werken met visuele weergaven van de 'sporen van GS en PS' kan wellicht dienen als hulpmiddel om een beeld te krijgen over de mate van afstemming in een specifiek dossier, zie afbeelding 5.

Uit dit onderzoek blijkt dat het organiseren van informele netwerkbijeenkomsten waarin PS het netwerk van GS kan ontmoeten cruciaal is. Statenleden geven tijdens interviews te kennen dat zij het waarderen wanneer netwerkbijeenkomsten een *interactief karakter hebben*. Rondetafelgesprekken en informele borrelmomenten worden meer gewaardeerd dan presentaties en kortdurende pietsjes. Statenleden blijken moeite te hebben met ambtenaren die tijdens netwerkbijeenkomsten gedetailleerde verslagen maken. De interactie tussen Statenleden en niet-statelijke actoren wordt hierdoor negatief beïnvloed. Het vrijblijvende karakter van dergelijke bijeenkomsten wordt zeer gewaardeerd. Het vastleggen van de handelingen van Statenleden in verslagen leidt tot de indruk dat Statenleden worden vastgelegd op bepaalde uitspraken. De vierde aanbeveling voor de Statengriffie luidt dus: organiseer de netwerkbijeenkomsten zo informeel en interactief mogelijk en voorkom dat er tijdens de bijeenkomsten uitspraken worden vastgelegd in verslagen. Omdat Statenleden in deeltijd werken is het belangrijk om deze netwerkbijeenkomsten te organiseren op dagen dat er andere PS-activiteiten gepland staan. De vijfde aanbeveling is: organiseer de netwerkbijeenkomsten zoveel mogelijk op Statendagen, bij voorkeur in de avond.

Aanbevelingen voor GS

Wanneer PS niet kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren ontstaat verwijdering tussen de vergaderactiviteiten van PS aan de ene kant en de netwerkactiviteiten van GS aan de andere kant. Deze verwijdering kan tot uitdrukking komen in PS-voorstellen en moties die geen recht doen aan de planvorming in het netwerk. GS hebben dan hun handen vol aan het ontraden van dergelijke moties. Ook kan de geringe betrokkenheid van PS bij de netwerkactiviteiten van GS sommige partijen stimuleren om tijdens debatten voorafgaand aan definitieve kaderbesluitvorming *extra eisen op tafel te leggen of uiteindelijk tegen de in het netwerk ontwikkelde voorstellen te stemmen*. De verwijdering tussen GS en PS kan bovendien leiden tot gebrekkige afstemming tussen de netwerkactiviteiten van GS en de vergaderagenda van PS. PS kunnen als gevolg hiervan vragen om extra voorbereidingstijd. In casus DL bleek PS niet expliciet te zijn geïnformeerd over

de verlate aanlevering van het ADL. Dit leidde tot onnodige ergernis bij Statenleden en een excuus van de gedeputeerde. De verhouding tussen Statenleden en gedeputeerde Weber raakte hierdoor beschadigd. Het advies aan GS luidt om – wanneer GS samenwerken met niet-statelijke actoren tijdens beleidskaderontwikkeling – regelmatig met PS ruggespraak te voeren over de voortgang in algemene zin en PS hier expliciet over te informeren. Wellicht kan de Statengriffie hierin een verbindende rol spelen, vooral met betrekking tot de agendering van ruggespraakbijeenkomsten. Naast ruggespraak over de voortgang in algemene zin is het belangrijk dat GS PS expliciet informeren over planningswijzigingen in het netwerk. In casus DL schortte het hieraan.

Het feit dat PS later dan het netwerk van GS kon beschikken over het Ambitiedocument Duurzame Landbouw wordt door alle betrokken Statenleden – coalitie en oppositie - afgekeurd. De indruk die er bij hen bestaat dat netwerkend werken leidt tot een verzwakking van het kaderstellende primaat van PS wordt door dit soort incidenten versterkt. De tweede aanbeveling aan PS luidt dat het verstandig is om te voorkomen dat netwerkpartners van GS *eerder beschikken over nieuwe beleidsdocumenten – ook wanneer deze een conceptueel karakter hebben - dan PS.*

De derde aanbeveling voor GS heeft betrekking op de voortdurende behoefte van PS aan scherp gedefinieerde SMART indicatoren en eenduidig gedefinieerde doelen. Uit veel onderzoek blijkt dat dergelijke scherpe definities zich moeizaam kunnen verhouden tot planvorming in netwerken (Bil & Teisman, 2017). Ook in dit onderzoek blijkt GS meermaals moeite te hebben met de SMART-behoefte van PS. Het kan voor GS interessant zijn om te experimenteren met toetsingscriteria die iets zeggen over *de kwaliteit van de relaties in het netwerk en de samenstelling van het netwerk.* Uit veel onderzoek blijkt dat het vermogen van netwerken om innovatieve oplossingen te genereren in hoge mate afhankelijk is van de kwaliteit van de relaties en de compositie van het netwerk; zijn de juiste partijen aanwezig. Het kan interessant zijn om hiermee te experimenteren en te onderzoeken hoe PS in Zuid-Holland dergelijke toetsingscriteria percipiëren. Tegelijkertijd zijn er politieke stromingen vertegenwoordigd in de Staten die uit principieel oogpunt vinden dat de overheid in netwerk-governance een sturende rol op zich moet nemen. Dit betekent dat er altijd een spanning bestaat tussen enerzijds ‘meanderend werken van GS’ en anderzijds de behoefte aan scherp gedefinieerde SMART-doelen. GS moeten zich dus altijd bewust zijn van deze spanning en zoeken naar oplossingen om deze behoefte van PS te adresseren. In casus DL bleek dat de PvdA in haar pleidooi voor SMART indicatoren in het Ambitiedocument Duurzame Landbouw een deel van de coalitie voor zich wist te winnen. Dit betekende dat GS – vrij onverwachts – aan de slag moest om PS hierin tegemoet te komen. De Barometer Duurzame Landbouw is een aardig voorbeeld waarmee geprobeerd is om enerzijds het netwerk van GS niet te veel te dwingen om in één specifieke richting te werken en tegelijkertijd de behoefte aan controle van PS te adresseren. Zulke ‘barometers’ kunnen ook in andere dossiers dienen.

Hoofdstuk 9 Reflectie

Reflectie op de bevindingen

De in het eerste hoofdstuk geïdentificeerde hiaat die bestaat in het ‘body of knowledge’ van de bestuurskunde over de verhouding tussen netwerkgovernance en de representatieve democratie is met de uitkomsten van dit onderzoek een tikje opgevuld. In het eerste hoofdstuk van deze scriptie komt aan de orde dat er binnen de bestuurskunde verschillende perspectieven bestaan op de verhouding tussen democratisch gekozen volksvertegenwoordigers enerzijds en netwerkgovernance als manier om complexe vraagstukken te adresseren anderzijds. Blijkt uit dit onderzoek dat netwerkgovernance en de representatieve democratie per definitie incompatibel zijn (Klijn & Skelcher, 2007)? Of dat volksvertegenwoordigers *moeten veranderen in metagovernors willen zij relevant blijven* (Sørensen, 2006)? Of blijkt uit dit onderzoek dat het ‘huis van Thorbecke’ is toegerust op complexe vraagstukken?

Er kan op basis van de uitkomsten van dit onderzoek niet worden geconcludeerd dat netwerkgovernance en de representatieve democratie per definitie incompatibel zijn. Er zijn momenten in casus VRGL waarin beide op harmonische wijze lijken te functioneren. Gekozen Statenleden gaan mede over de compositie van het netwerk en er worden debatten gevoerd over de netwerkcompositie. Ook doen PS ideeën op tijdens netwerkbijeenkomsten. Gekozen volksvertegenwoordigers kunnen hun kaderstellende rol invullen door *invloed uit te oefenen op de structuur van het netwerk* waarbinnen planvorming plaatsvindt. Dit is niet onbelangrijk omdat het palet aan vertegenwoordigde belangen in het netwerk uiteindelijk bepalend is voor de interne planvorming. Een netwerk dat alleen bestaat uit vertegenwoordigers van de landbouwsector kijkt anders aan tegen verduurzaming van landbouw dan een netwerk waarin ook vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties aanwezig zijn. Zo kunnen volksvertegenwoordigers via het bepalen van de samenstelling van het netwerk de bandbreedte van de interne planvorming indirect beïnvloeden. Het voeren van politieke debatten over de samenstelling van horizontale samenwerkingsverbanden bevestigt dat netwerken en parlementaire instituties goed op elkaar kunnen aansluiten. Tegen de achtergrond van bovenstaande bevindingen lijken Provinciale Staten in hun bestaande institutionele structuur en netwerkgovernance niet onverenigbaar, mits zij expliciet besluiten tot netwerkgovernance. Tegelijkertijd is dit niet het complete antwoord.

De roep om scherp geformuleerde doelen en indicatoren blijken zich ook voor te doen wanneer Provinciale Staten kiezen voor samenwerking met niet-statelijke actoren. Een politieke keuze tot samenwerking met niet-statelijke actoren lijkt hier weinig vat op te hebben. De roep om scherp geformuleerde doelen en SMART-indicatoren is niet goed te verenigen met de planvorming in netwerken (Bil & Teisman, 2017). Het inzicht van Teisman is dit onderzoek bevestigd, Gedeputeerde Weber laat in beide casussen in de richting van Provinciale Staten weten dat scherp geformuleerde doelen niet mogelijk zijn wanneer de provincie met niet-statelijke actoren beleid ontwikkelt. Illustratief voor deze incompatibiliteit is uitspraak van gedeputeerde Weber in de richting van de oppositie over ‘het meanderende werken in netwerken.’ De incompatibiliteit tussen de behoefte van PS aan SMART-doelen en –indicatoren en het functioneren van netwerken komt ook uit dit onderzoek naar voren. Toekomstige onderzoeken moeten uitwijzen hoe deze roep om eenduidige doelen en indicatoren door netwerkende bestuurders beantwoord zou kunnen worden.²³⁸

Reflectie op de onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de handelingen van de Staten. Commissie- en Statenvergaderingen zijn gecodeerd op de aanwezigheid van in het theoretisch kader geformuleerde indicatoren. Het was niet altijd eenvoudig om te coderen, sommige uitspraken vielen hierdoor net buiten de boot en anderen er net in. Deze codering is niet gerepliceerd door een tweede of derde figuur. Er kan daarom sprake zijn van een vertekening door persoonlijke vooringenomenheid, iets waarvan men zichzelf meestal onvoldoende bewust is.

Een ander zwak punt aan de gehanteerde onderzoeksmethodiek – die veelal kwalitatief van aard is- is dat het aantal vergaderingen in VRGL iets hoger is dan in casus DL (12 tegen 10). Dit zou moeten worden meegewogen in de afweging van de waarden op de indicatoren. Toch is hier niet toe besloten. Dit besluit is gemotiveerd op grond van het argument dat in casus VRGL 2 vergaderingen zijn (15 februari 2018 en 28 maart 2018) waarin alleen moties worden ingediend. Er vindt geen debat of inhoudelijke bespreking plaats. Zo bezien is het aantal vergaderingen waarin inhoudelijk wordt gedebatteerd (10/10) gelijk.

²³⁸ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

Een tweede zwak punt heeft betrekking op de gevoerde interviews. De interviews hadden veelal een oriënterend, breed karakter. Hierdoor ontbrak het soms aan gerichte focus. Achteraf gezien is dit jammer. Vooral bij motie 782 van D66 was het niet mogelijk om hierop door te vragen omdat ik deze motie niet kende tijdens het interview. Een ander probleem is dat sommige Statenleden niet geïnterviewd wilde worden. Statenlid Struijlaard, betrokken rondom casus DL en VRGL wilde niet meewerken aan dit onderzoek. Het opvallende ontbreken van deze oppositiepartij roept vragen op. Waarom trad Statenlid Struijlaard niet nadrukkelijker op in casus DL? Helaas is dit niet te achterhalen.

Ook moet ik bekennen dat de interviews, zeker de eerste, op rommelige wijze verliepen. Het kwam zelfs voor dat ik vergeten was dat ik een interview had ingepland, waardoor ik op zeer korte termijn een ruimte moest regelen. Een goede agenda en organisatie zijn dus belangrijk. Daarnaast heb ik ook ondervonden dat het belangrijk is om de gesprekshygiëne zo prettig mogelijk te houden. Een respondent confronteren met kritische stellingen wordt niet altijd gewaardeerd. Soms is het daarom beter om vragen op wat meer omzichtige wijze te formuleren. Gelukkig leerde ik snel en verliepen interviews daarna beter.

Ten derde had ik moeite met het isoleren van variabelen die het effect van mijn OV – de keuze van PS tot netwerk-governance – verstoren. Ik was mij onbewust van de politieke gevoeligheid van DL.

Ten vierde was het bepalen van de werkelijke oorsprong van de door Statenleden ingediende moties in casus VRGL lastig. Komt een idee voort uit een netwerk of heeft een Statenlid het zelf bedacht? Hierdoor heb ik gekozen voor het woord ‘aanhaken bij het netwerk’, om te voorkomen dat ik de indruk wek dat een idee *niet zelf door een Statenlid is bedacht*. De gedachte is; contact met het netwerk geeft Statenleden een idee over de haalbaarheid van een motie.

Literatuur

- Andeweg, R. (1989). Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and resistance to change. *West European Politics*, 42-60.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543–571.
- Bil, H., & Teisman, G. (2017). *In Zit je vast? maak het complexer (pp. 7–83)*. . Utrecht: Eburon.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Assen: Boom.
- Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *The American Review of Public Administration*, 3-18.
- Bovens, M. (2002). De permanente verplaatsing van de politiek. *Socialisme en democratie* , 13-20.
- Dalton, R. J., Scarrow, S. E., & Cain, B. E. (2004). Advanced democracies and the newpolitics. *Journal of Democracy*, 124-138.
- Etzioni-Halevy, E. (. (1993). *The elite connection*. Cambridge: Polity Press.
- Freeman, J., & Stevens, J. P. (1987). A Theoretical and Conceptual Re-examination ofSubsystem Politics. *Public Policy and Administration*, 9-24.
- Fung, A., & Wright, E. (2003). *Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds; An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. . London: Isce Publishing.
- Graaf, C. d. (2019, juli 4). *Downloads*. Retrieved from [www.rekenkamerzeeland.nl: http://www.rekenkamerzeeland.nl/app/uploads/2017/06/Rekenkamerbrief-Netwerksturing.pdf](http://www.rekenkamerzeeland.nl/app/uploads/2017/06/Rekenkamerbrief-Netwerksturing.pdf)
- Haan, I. d. (1993). *Tussen zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hage, S. (2017). *Honger naar verandering*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hahn, T. (2011). Self-organized governance networks for ecosystem management: who is accountable? *Ecology and Society*, 2-18.
- Heinelt, H. (2010). *Governing modern societies*. London: Routledge.
- Hendriks, F. (2009). Democratic reform between the extreme makeover and the reinvention of tradition: the case of the Netherlands,. *Democratization*, 243-268.
- IPO. (2007). *Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Isett, K., Mergel, I., Le Roux, K. M., & Rethemeyer, R. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 157-173.
- Isett, K., Mergel, I., LeRoux, K., Mischen, P., & Rethemeyer, R. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 157-173.

- Jongeneelen, J. (2013). *De rol van provinciale volksvertegenwoordigers: Een onderzoek naar de vertegenwoordigende functie van Provinciale Statenleden in het licht van bestuurlijke opschaling*. Nijmegen: Radboud University Nijmegen.
- Kettl, D. F. (1996). Governing at the millennium. In J. L. Perry, & R. K. Christensen, *Handbook of public administration* (p. 840). San Fransisco: Jossey-Bass.
- Kjaer, A. (2004). *Governance, Cambridge: Polity Press*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E., & Korthagen, I. (2017). Governance and Media Attention: A Research Agenda About How Media Affect Network Governance Processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1-11.
- Klijn, E., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 587-608.
- Koppenjan, J., Kars, M., & Voort, H. v. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. . *Beleid en Maatschappij*, 210-225.
- Mulgan, R. (2000). Accountability”: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 555-573.
- Oost-Nederland, R. (2016). *Handvatten PS voor netwerksturing*. Deventer: Rekenkamer Oost Nederland.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 377 – 387.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems in democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 473-501.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur*. Amsterdam: Boom uitgevers Amsterdam.
- Pierre, J. (2009). Reinventing Governance reinventing democracy? *The Policy Press, Policy & Politics*, 591-609.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. . Basingstoke: Macmillan.
- Provan, K., & Milward, B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 414-423.
- Rhodes, R. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre, *Debating governance* (pp. 54-90). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 98-114.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance. *The American Review of Public Administration*, 201-248.
- Streeck, W., & Schmitter, P. (1985). *Private interest government : beyond market and state*. London: Sage.
- Swanborn. (2013). *Case Study: wat, wanneer en hoe?* Rotterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Torfin, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 37-54.

- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. , 18(4), 298–318. *The leadership quarterly*, 298-317.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Twist, v. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Wester, F. (1981). De case study. In M. Albinski, *Onderzoekstypen in de sociologie*. Assen: Van Gorcum.
- Wolff, L. d. (1984). Beleidswetenschap: tussen technocratie en sociologie. *Beleid en Maatschappij* , 29-38.
- WRR. (2006). Lerende Overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. *WRR-Rapport nr 75*.
- Yankelovich, D. (1991). *Coming to public judgment: Making democracy work in a complex world*. New York: Syracuse University Press.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: design and methods*. New Delhi: Sage Publications.

Bijlage 1 Respondenten

No.	Respondentnummer	Naam	Partij	Coalitie /oppositie
1	SD 1.	Anne Koning	PvdA	Oppositie
2	SD 2.	Willem Minderhout	PvdA	Oppositie
3	SD 3.	Ron Hillebrand	PvdA	Oppositie
4	NB 1.	Mirjam Nelisse	VVD	Coalitie
5	NB 2.	Tiemen Brill	VVD	Coalitie
6	NB 3.	Frits Paymans	VVD	Coalitie
7	NB 4.	Laurine Bonnevits de Jong	VVD	Coalitie
8	LV 1.	Robert Klumpes	GL	Oppositie
9	LV 2.	Huri Sahin	GL	Oppositie
10	LV 3.	Berend Potjer	GL	Oppositie
11	CP 1.	Paul Rijken	CDA	Coalitie
12	CP 2.	Ellen Verkoelen	CDA * ²³⁹	Coalitie
13	ZC 1.	Henk van Dieren	SGP-CU	Oppositie
14	ZC 2.	Wilco Scheurwater	SGP-CU	Oppositie
15	PP 1.	Anneke Wijbenga	D66	Coalitie
16	SR 1.	Tessa Dulfer	PVV	Oppositie
17	LS 1.	Frank Johan Hoogendam	SP	Coalitie
18	ZP 1.	Carla Van Viegen	PvdD	Oppositie
19	OM 1.	Willem Bakx	50 Plus	Oppositie
20	SG 1.	Geanonimiseerd	Commissiegriffier Cie. DO	NVT
21	AG 1.	Ed Weijdema	Ambtenaar Groen	NVT
22	AL 1.	Hans Koot	Ambtenaar Duurzame Landbouw	NVT

Tabel 4: concepten & interviewvragen

²³⁹ Statenlid Verkoelen was in casus DL lid van het CDA. In augustus 2017 stapte zij over naar 50Plus. In casus DL is Statenlid Verkoelen geïnterviewd in de hoedanigheid van coalitie-Statenlid.

Bijlage 2 Interviewvragen

1. Wat is volgens u netwerkend werken?
2. Waarom netwerkend werken door PS?
3. Hoe verhoudt netwerkend werken zich tot uw kaderstellende primaat als Statenlid?
4. Wat zijn de voordelen en nadelen van netwerkend werken?
5. Waarom besloten PS in casus DL niet voor netwerkend werken?
6. Waarom besloten PS in casus VRGL wel voor netwerkend werken?
7. Hoe verliep de totstandkoming van casus DL?
8. Hoe verliep de totstandkoming van casus VRGL?
9. Waren er hoorzittingen in beide casussen?
10. Hoe verliepen deze hoorzittingen?
11. Waren er ontmoetingen met netwerkpartijen in beide casussen?
12. Hoe verliepen deze?
13. Hoe was de invloed van de niet-statelijke actoren tijdens de bijeenkomsten met de niet-statelijke actoren in beide casussen?
14. Hoe verliep het contact met de netwerkpartners in casus DL?
15. Hoe verliep het contact met de netwerkpartners in casus VRGL?
16. Hoe ervoer u de netwerkbijeenkomsten in casus VRGL?
17. Wat gebeurde er met uw standpunten tijdens de netwerkbijeenkomsten in casus VRGL?
18. Hoe is in casus VRGL de organisatie van het netwerkend werken geregeld nadat PS het besluit namen?
19. Wie nam daarin het initiatief?
20. Welke partijen werden uitgenodigd?
21. Waarom die partijen?
22. Hoe verhoudt u zich tot de netwerkpartners van GS in casus DL en in casus VRGL?
23. Zijn er in beide casussen nog voorstellen, moties, amendementen of vragen van PS die u zich kunt herinneren?
24. Wat vindt u van de doelformulering in casus DL en casus VRGL?
25. Wat vindt u in algemene zin van het ADL?
26. Wat vindt u in algemene zin van de VRGL?
27. Hoe controleert u op niet SMART geformuleerde doelcriteria?
28. Hoe omschrijft u de rol van GS in de ontwikkeling van het ADL?
29. En de rol van PS?
30. Waarom?
31. Hoe omschrijft u de rol van GS in de ontwikkeling van de VRGL?
32. En de rol van PS?
33. Waarom?
34. Leidde het besluit tot netwerkend werken in casus VRGL tot een andere manier van beleidskaderontwikkeling?
35. Waarom wel?
36. Waarom niet?

- Einde interview

Bijlage 3 Codeerschema's

Laissez faire	Coalitie DL	Coalitie VRGL	Oppositie DL	Oppositie VRGL
N1: PS gaat over hoofdlijnen	2 (D66) 2(CDA) 1 (VVD) 1 (SP)	0	2 (SGP-CU)	0
N2: Vertrouwen in GS en netwerk	1 (SP) 1 (D66) 1 (CDA) 1 (SP) 1 (VVD)	1 (D66)	1 (GL)	0
N3: Tevreden met product GS	1 (D66) 1 (CDA) 1 (SP)	3 (D66) 3 (CDA) 2 (VVD) 3 (SP)	1 (SGP-CU)	3 (PvdA) 2 (GL) 1 (PvdD)
Y5: In de bres springen voor GS	2 (D66) 1 (VVD) 1 (CDA)	1 (D66) incident van Dieren	0	0
Y2: symbolische oppositie	2 (SP) 2 (VVD)	0	0	0
Totaal	18	13	4	6

Tabel 4: laissez faire

Partij	L.F.		R.H		A.B		I.N.	
	VRGL	DL	VRGL	DL	VRGL	DL	VRGL	DL
D66	5	6	1	0	5	1	0	0
CDA	3	5	4	2	0	0	0	0
VVD	2	5	1	5	2	0	2	2
SP	3	3	4	1	0	0	0	0
Coalitie Totaal	13	19	10	8	7	1	2	2
PvdA	3	0	5	12	2	0	7	2
GL	2	0	8	2	4	0	1	0
PvdD	1	0	8	3	0	0	0	1
PVV	0	0	3	2	0	0	1	0
50 Plus	0	0	1	0	0	0	0	0
SGP-CU	0	3	4	1	0	0	1	0
Oppositie Totaal	6	3	29	20	6	0	10	3

Reflex van herovering	Coalitie DL	Coalitie VRGL	Oppositie DL	Oppositie VRGL
N3.5 achterkamertjespolitiek	0	0	0	0
N4: benadrukken primaat PS	1 (CDA)	2 (SP)	2 (GL) 6 4 (PvdA)	1 (PvdD) 2 1 (PvdA)
N5: Scherper geformuleerde doelen & indicatoren	1 (SP) 1 (VVD)	1 (CDA)	3 (PvdA) 8 3 (SGP-CU) 2 (GL)	3 (PvdA) 1 (PvdD)
N6: kader is te breed	0	1 (CDA) 1 (VVD) 1 (SP) 3	0	1 (GL) 1 (SGP-CU) 2
N7: voorstellen komen niet weloverwogen op GS over	2 (VVD)	0	2 (PvdA) 7 1 (SGP-CU) 3 (GL) 1 (PvdD)	3 (PvdD) 1 (PvdA) 1 (GL)
N8: afwijzen voorstellen uit netwerk	0	0	1 (50 Plus) 6 2 (PvdA) 2 (PVV) 1 (PvdD)	2 (PVV) 1 (PvdD)
N9: ideologische oppositie namens achterban	1 (CDA) 2 (VVD)	1 (D66) 2 (CDA) 1 (SP) 4	1 (PvdA) 4 1 (GL) 1 (PvdD) 1 (PVV)	2 (PvdD) 2 (GL) 4
Totaal	8	10	31	22

Tabel 6: Reflex van herovering

Aanhaken & beschermen netwerk GS	Coalitie DL	Coalitie VRGL	Oppositie DL	Oppositie VRGL
J1: Beschermen netwerk	0	0	0	0
J2: Samenstelling netwerk ok	0	0	0	2 (PvdA) 1 (GL)
J3: benadrukken proces in netwerk	0	1 (D66)	0	0
J4: Aanhaken bij ideeën netwerk	0	3 (D66) 2 (VVD)	0	3 (GL)
Y4: Namens netwerk spreken tijdens PS-bijeenkomsten	1 (D66)	1 (D66)	0	0
Totaal	1	7 (13 (L.F))	0	6 (6(L.F.))

Tabel 7: Aanhaken en beschermen

Instrumenteel netwerk	Coalitie DL	Coalitie VRGL	Oppositie DL	Oppositie VRGL
-----------------------	-------------	---------------	--------------	----------------

J8: ideeën introduceren in het verlengde van aan het netwerk toegevoegde partijen	1 (VVD)	0	0	3 (PvdA)
J5: Partijen aandragen voor netwerk	1 (VVD)	0	1 (PvdD) 1 (PvdA)	4 (PvdA) 1 (GL)
J6: Betwisting samenstelling netwerk	0	2 (VVD)	1 (PvdA)	1 (PVV) 1 (SGP-CU)
Totaal	2	2 (10 R.H.)	3	10 (22 R.H)

Synchronisatie netwerk & PS	Coalitie DL	Coalitie VRGL	Oppositie DL	Oppositie VRGL
X1: spoor GS en PS niet afgestemd	0	0	3 (PvdA) 1 (SGP-CU)	1 (PvdA) 1 (PvdD)
Totaal	1	0	4	2

Bijlage 4 Duurzame Landbouw

4.1 Samenvatting commissie- en Statenvergaderingen in casus DL

Op ambtelijk- en bestuurlijk niveau is begin 2014 is gestart met een strategische verkenning landbouw met als centrale vraag:

“Hoe ziet een duurzamere veehouderij en akkerbouw eruit in Zuid-Holland en hoe werken we samen om dit te bereiken”?

GS zetten in dit stadium de verkenning in omdat zij geconfronteerd worden met veranderende omstandigheden in de landbouwsector. Ook PS stellen in 2014 vragen aan GS over de houdbaarheid van het toenmalige landbouwbeleid.²⁴⁰ Het toenmalig beleid van de provincie op het gebied van Groen gaf bood geen uitkomst en liet veel vragen open. GS spreken in dit stadium met PS af dat er een verkenning wordt uitgevoerd zonder dat daarbij beleidsconclusies worden getrokken.²⁴¹ Arcadis presenteert het rapport SVL in juni 2014 aan GS. Kader drie schetst de belangrijkste hoofdlijnen van het rapport (zie kader 2 in bijlage 4).

Op 29 oktober 2014 sturen GS het SVL rapport van Arcadis naar Provinciale Staten. De verantwoordelijk gedeputeerde Weber laat Provinciale Staten schriftelijk weten dat het college de SVL heeft vastgesteld en dat er in het verlengde van de in het rapport neergelegde aanbevelingen een maatschappelijk debat gevoerd zal worden met alle betrokken organisaties en dat PS hierin betrokken worden. Gedeputeerde Weber spreekt in zijn brief over een ‘maatschappelijke arena’ die wordt ingericht waarin ‘dialogosessies’ plaatsvinden over de door Arcadis verwachte scenario’s.²⁴²

De eerste keer dat het rapport in PS-verband wordt genoemd is tijdens de commissievergadering op 26 november 2014.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 26 november 2014

Tijdens de commissievergadering licht gedeputeerde Weber zijn brief toe. De SVL is vastgesteld en er wordt een maatschappelijk debat gevoerd met alle rondom de landbouw in Zuid-Holland relevante niet-statelijke actoren. SGP-Statenlid Van Dieren van de oppositie vraagt vervolgens welke rol GS voor PS zien bij dit onderwerp. Gedeputeerde Weber laat weten dat het maatschappelijk debat met betrokken organisaties belangrijke input levert voor het te voeren beleid en dat PS daarbij betrokken worden. Het rapport en het op dat moment ophanden zijnde maatschappelijke debat komt tijdens de vergadering verder niet ter sprake. Verder reclameert PvdA-Statenlid Koning over het grote aantal stukken waardoor de SVL volgens haar niet behandeld kan worden. Volgens de PvdA-er is het aantal bespreekstukken op 26 november zodanig groot dat de verkenning beter op een andere manier geagendeerd had kunnen worden.

VVD-Statenlid Noordermeer van de coalitie vraagt op de bespreking van het SVL rapport te agenderen voor de volgende commissievergadering van 11 februari 2015, omdat de maatschappelijke dialogosessies van GS dan zijn afgerond. Het VVD-Statenlid zet vraagtekens bij de duurzaamheidsuitgangspunten in het rapport en benadrukt dat er meer aandacht moet zijn voor het ondernemersperspectief.²⁴³

Wat doet gedeputeerde Weber na de commissievergadering? De eerste dialogosessies vinden plaats op 7 december en 15 januari. Bij deze sessies zijn onder andere de volgende niet-statelijke actoren aanwezig: LTO, vertegenwoordigers van de zuivelindustrie, Veelzijdig Boerenland, een partij uit de ‘biobased’ economie, een marktpartij, enkele akkerbouw- en melkveeondernemers, Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, WUR/LEI en het Veenweideninnovatiecentrum. Tijdens de eerste sessie vindt deliberatie plaats over de vier scenario’s in het rapport. Tijdens de tweede sessie vindt verdere verdieping plaats van de thema’s kringlooplandbouw, biodiversiteit en agrarische innovatie. Ten behoeve van deze verdieping worden agrariërs uitgenodigd met specialistische kennis. De tweede sessie heeft daarom een meer specialistisch karakter dan de eerste sessie (Hage, 2017). De laatste dialogosessie vindt plaats op woensdag 28 januari, bij deze sessie is ook de gedeputeerde aanwezig (Hage, 2017). Gedeputeerde Weber besluit om voor deze laatste sessie ook Statenleden uit te nodigen. Uit de besluitenlijst blijkt dat één Statenlid zich voor de laatste sessie heeft

²⁴⁰ Brief GS (2014). Strategische Verkenning Landbouw, 5-minutenversie.

²⁴¹ Brief Cie. G&W (2015).

²⁴² Brief GS (2014). Strategische Verkenning Landbouw, 5-minutenversie.

²⁴³ Verslag Cie. DO (2014).

aangemeld.²⁴⁴ Na de derde dialoogsessie op 28 februari 2015 bespreekt commissie het SVL rapport op 11 februari 2015 (zie afbeelding 1).

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 11 februari 2015.

Ondanks de agendering van de Verkenning na afronding van de dialoogsessies op de agenda van de PS-commissie van 11 februari 2015 maken de uitkomsten van de dialoogsessies tussen ambtenaren van de provincie en GS en niet-statelijke actoren nog geen onderdeel uit van de discussie in de PS-commissie op 11 februari, zo blijkt uit de opmerking van Statenlid van Dieren: “[SGP-CU] wil eerst dat de dialoogsessies worden afgerond voordat PS op basis van de resultaten daarvan kaders gaan stellen”.²⁴⁵

Het politieke debat in de commissie ging in het bijzonder over de vraag hoe verduurzaming in de grondgebonden landbouwsector kan worden bereikt en hoe tegelijkertijd de economische kracht van de sector kan worden versterkt. Tijdens het debat is er een patstelling tussen enerzijds de VVD – pleit voor meer marktwerking en vrijheid van individuele agrariërs- en anderzijds GL en de PvdD die vraagtekens zetten bij de schade aan het milieu en de armoede elders in de wereld als gevolg van de activiteiten van de landbouwsector in de provincie. De PvdA neemt hierin een positie links van het midden in zoals blijkt uit een meer algemeen pleidooi voor duurzaamheid. Ook de SP positioneert zich in dit debat links van het midden door te stellen dat de markt van belang is maar dat bodemdaling, milieu en biodiversiteit ook moeten worden ‘meegenomen’. D66, CDA en de gezamenlijke fractie SGP-CU stellen dat het nog niet aan PS is om het stuk te bespreken omdat het netwerk de gesprekken met GS moet voortzetten.²⁴⁶

Wat is de opstelling van de coalitiepartijen op 11 februari? D66 spreekt over een rapport waarin een “hoop zinnige dingen staan.” Daarnaast laat D66 weten dat bespreking te vroeg is omdat GS nog bezig zijn met de partners uit het veld. Ook springt D66-Statenlid Breitbarth meermaals in de bres voor gedeputeerde Weber wanneer de VVD haar kritiek op het rapport aan GS kenbaar maakt. De VVD is kritisch en stelt vast dat het belang van de ondernemer onvoldoende in het rapport terugkomt ‘en geeft hiermee een belangrijk kader aan GS mee’. De VVD laat zich tijdens het debat ‘geruststellen’ door GS. De rol van de SP is ook opvallend: Statenlid Hoogendam mist onderdelen in het rapport wat betreft bodemdaling, biodiversiteit en biodiversiteit; en “geeft deze elementen mee” aan GS, maar, benadrukt de gezamenlijke aanpak van GS en partners. Het CDA benadrukt de marktwerking in de sector en de vrijheid van boeren om zelfstandig te verduurzamen.²⁴⁷

Hoe kijken de oppositiepartijen naar het rapport en de netwerkende aanpak van gedeputeerde Weber? De houding van de oppositiepartijen is kritischer. Alleen de SGP-CU neemt een standpunt in dat vergelijkbaar is met coalitiepartijen; “belanghebbenden moeten de gelegenheid krijgen om elementen aan te dragen, de discussie nu is te vroeg”, aldus Statenlid van Dieren. SGP-Statenlid van Dieren onderschrijft de aanpak van GS impliciet door te wijzen op de doeltreffendheid van de werkbezoeken die hij zélf in de landbouwsector heeft afgelegd. Oppositiepartij PvdA verklaart blij te zijn met de verkenning en “voegt volksgezondheid toe als argument voor de provincie om landbouw te verduurzamen”. De overheid heeft daarin een sturende rol, aldus Statenlid Koning. Statenlid Koning is de enige partij die tijdens de vergadering benadrukt dat de overheid een sturende rol heeft in het verduurzamen van landbouw. Oppositiepartij GroenLinks (hierna te noemen GL) stelt de premissen van de landbouw in de provincie ter discussie en verklaart dat deze leiden tot armoede in gebieden op de wereld waar veel goedkope kan worden geproduceerd. Er volgt een uitgebreid betoog van GL waarin partijpolitieke kernwaarden worden gerelateerd aan de situatie in de Zuid-Hollandse landbouwsituatie en waarin, refererend aan het rapport, kritiek wordt uitgeoefend op het beleid van GS. Coalitiepartijen VVD en CDA schieten GS hierin te hulp door een actief debat te voeren met GL waarin de economische belangen van de agrarische sector door hen voor het voetlicht worden gebracht. Afgezien van de houding GL en de kritiek van de PvdA op de netwerkende aanpak van gedeputeerde Weber zijn de commissieleden niet kritisch. Er worden geen concrete voorstellen gedaan, de beoordeling van het rapport is overwegend positief en de rol van PS wordt door meerdere partijen als prematuur gezien. Ook blijkt uit uitspraken dat er vertrouwen is in GS en het netwerk:

²⁴⁴ Besluitenlijst procedurevergadering Statencommissie G&W (2015).

²⁴⁵ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²⁴⁶ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²⁴⁷ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

“D66 is heel benieuwd naar de reactie uit het veld op deze verkenning en de reactie van het college daarop in de volgende periode. D66 zal dan pas een definitief standpunt innemen.”²⁴⁸

De commissie besluit dat het verslag van de discussie te zijner tijd - dat wil zeggen na de Statenverkiezingen van maart 2015- betrokken moet worden bij de verdere uitwerking van de Strategische Verkenning Landbouw.²⁴⁹

Op 10 maart 2015 stellen Gedeputeerde Staten het ‘Discussiedocument Duurzame Landbouw’ vast en zenden het ter bespreking aan PS. Een samenvatting van het discussiedocument is ondergebracht in bijlage 4, zie kader 4. De Statengriffie agendeert het discussiedocument als bespreekpunt voor de eerstvolgende commissievergadering na de verkiezingen en coalitieonderhandelingen in het voorjaar van 2015.

Op 18 maart 2015 zijn er Statenverkiezingen en in het verlengde hiervan sluiten de SP, VVD, D66 en CDA in dezelfde samenstelling als de periode 2011-2015 het coalitieakkoord ‘Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker.’²⁵⁰ In het coalitieakkoord wordt gesproken over ‘verduurzaming van landbouw in de provincie’. Het volgende wordt in het coalitieakkoord over de landbouwsector gemeld:

“De landbouwsector moet opereren in een veranderend internationaal krachtenveld. Wij brengen ideeën en geld bij elkaar zodat er meer mogelijk is. Wij willen ruimte geven aan een internationaal concurrerende, duurzame en diervriendelijke landbouwsector in Zuid-Holland. Wij willen duidelijkheid en stabiliteit bieden voor [...] de landbouwsector.”

Uit het citaat blijkt dat de VVD, CDA, SP en D66 enerzijds de economische potentie en belang van de landbouwsector in Zuid-Holland accentueren door hieraan ‘de ruimte te geven’ en verdere groei te stimuleren. Ook wordt nadrukkelijk gesproken over ‘duurzaamheid en diervriendelijkheid’ en ‘duidelijkheid’ en ‘stabiliteit’. De geplande behandeling van het discussiedocument op 17 juni in commissieverband (zie afbeelding 1) wordt uitgesteld nadat CDA Statenlid Rijken en gedeputeerde Weber over de agendering hiervan spreken.²⁵¹

Na 17 juni 2015 tot 18 mei 2016 lijken PS aan de ene kant en GS een eigen spoor te volgen (zie afbeelding 1). Wat hebben GS, ambtenaren en hun maatschappelijke partners in de periode juni 2015 tot 21 april 2016 gedaan?

Spoor GS, ambtenaren en niet-statelijke actoren

GS, ambtenaren en hun niet-statelijke partners gaan na de coalitieonderhandelingen door met de verdere uitkristallisering van het discussiedocument naar het ambitiedocument.

Spoor Provinciale Staten

Tijdens de commissievergadering van 7 oktober wordt besloten om de inhoudelijke bespreking van het op 10 maart door GS vastgestelde discussiedocument opnieuw te verplaatsen naar het voorjaar van 2016.²⁵²

Niettemin komt DL wél ter sprake in het kader van de behandeling van de begroting van 2016 tijdens Cie. DO op 4 november en de PS-vergadering van 11 november.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 4 november 2015

Op 4 november 2015 komt duurzame landbouw aan de orde in Cie. DO in het kader van de behandeling van de begroting 2016, hoewel het discussiedocument DL nog niet inhoudelijk besproken is.

DL is inmiddels in de begroting opgenomen onder doel 1.5. Wat is de opstelling van de coalitiepartijen? D66 is tevreden over het voor DL beschikbaar gestelde budget en benadrukt daarbij dat de provincie wat betreft DL flinke inspanningen moet leveren. De SP sluit zich hierbij aan maar spreekt niettemin over een ‘wollige woordkeuze’ wat betreft DL in de begroting. Het CDA levert die vergadering geen bijdrage omdat Statenlid Rijken afwezig is.²⁵³

De houding van de VVD is kritisch. Tijdens het debat benadrukt de VVD dat alle boeren moeten kunnen meepraten in de ontwikkeling van het DL-beleid omdat het beleid hen allen treft, aldus VVD-Statenlid Nelisse.

²⁴⁸ Verslag Statencommissievergadering G&W (2015).

²⁴⁹ Besluitenlijst Statencommissievergadering G&W 11 februari 2015.

²⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2015). ‘Zuid-Holland slimmer, sterker en schoner’

²⁵¹ Verslag Statencommissievergadering Cie. DO (2015).

²⁵² Besluitenlijst Cie. DO, 2015.

²⁵³ Verslag Cie. DO, 2015

Gedeputeerde Weber laat in de richting van de VVD weten dat boeren in de vorming van het beleid op velerlei manier betrokken zijn door de 'netwerkende aanpak'. VVD-Statelid Nelisse reageert "gerustgesteld".²⁵⁴

De opstelling van de oppositiepartijen is kritischer, zo blijkt. Hoewel GL zich over doel 1.5 niet uitlaat vragen de PvdA en CU-SGP om helder geformuleerde SMART-indicatoren met betrekking tot het verduurzamen van landbouw. SGP-Statelid van Dieren sluit zich hierbij aan.²⁵⁵

De gedeputeerde laat tijdens de vergadering weten dat hij hoopt "binnenkort meer duidelijkheid te geven over de DL-plannen". Hij benadrukt daarbij dat "verduurzaming alleen lukt in samenwerking met de ondernemers." De gedeputeerde laat in de richting van de PvdA, en impliciet richting SGP-CU weten dat het netwerkend werken in het kader van DL betekent dat het niet altijd mogelijk is om SMART te formuleren. Gedeputeerde Weber spreekt in de richting van de PvdA - licht snerend- in metaforische zin over besturen vanuit de ivoren toren óf besturen vanuit ambities, daarbij impliciet zijn voorkeur uitsprekend voor het laatste en zijn weerzin tegen het eerste.²⁵⁶

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 11 november 2015

Vervolgens wordt de begroting op 11 november ter vaststelling besproken in een voltallige bijeenkomst van Provinciale Staten. Tijdens het begrotingsdebat wordt begrotingsdoel 1.5 opnieuw door D66 in positieve zin aan de orde gesteld als een manier om in samenwerking met niet-statelijke actoren landbouw te verduurzamen. Het is belangrijk te vermelden dat ook op 11 november 2015 het discussiedocument nog niet besproken is.

GL uit tijdens het debat grote zorgen over effecten van de schaalvergroting in de landbouw op de weidevogelstand en dient daarom motie 580 in waarin zij Gedeputeerde Weber oproept om "in gesprek te gaan met natuur- en milieuorganisaties en overige actoren met als doel om naast het bestaande beleid onderzoek te gaan naar aanvullende maatregelen gericht op de bescherming van weidevogelpopulaties en PS regelmatig te informeren over de voortgang van het proces." Gedeputeerde Weber, gesteund door alle coalitiepartijen behalve de PvdD, ontraadt de motie op grond van het argument dat er al veel concrete beleidsacties lopen. Verder wijst gedeputeerde Weber Statelid Sahin (GL) op onbegrip bij de buitenwereld – doelend op zijn partners in het kader van het dan ophanden zijnde Platform DL- die nieuwe maatregelen niet zouden begrijpen omdat er in november 2015 in het netwerk actief wordt gewerkt aan een nieuw duurzaam landbouwbeleid. Behoud van biodiversiteit, waaronder weidevogels, speelt daarin een centrale rol. De motie komt de gedeputeerde duidelijk niet weloverwogen over:

*"Ik zou deze motie willen ontraden omdat wij op dit moment heel veel concrete acties hebben lopen. Ik denk dat de buitenwereld die wij zo hard nodig hebben, het niet zou begrijpen als wij er weer overheen buitelen met een volgende laag maatregelen, terwijl zij de komende twee maanden nog heel druk zijn om de nieuwe vorm van agrarisch natuurbeheer in de benen te krijgen. Laten wij die inspanningen en ook die rond het Natuurnetwerk Nederland even afwachten. Ik vind het te vroeg voor nu alweer aanvullende maatregelen."*²⁵⁷

Nadat gedeputeerde Weber GL-Statelid Sahin verzekert dat hij in het kader van de activiteiten rondom het Platform DL in gesprek gaat met zijn partners over de weidevogelstand weet gedeputeerde Weber haar te overtuigen en zij trekt haar motie in. Coalitiepartijen CDA en D66 voegen daaraan toe dat zij vertrouwen hebben in de bestaande activiteiten van GS.²⁵⁸

Opnieuw tonen de coalitiepartijen zich terughoudend en blijken vertrouwen te hebben in de lopende activiteiten van GS in het kader van het discussiedocument- en Platform. Bovendien dienen zij geen moties of amendementen in met betrekking tot begrotingsdoel 1.5.²⁵⁹

De complete begroting – met inbegrip van doel 1.5 - de middelen die worden vrijgemaakt voor de activiteiten in het kader van het discussiedocument DL- wordt aangenomen.²⁶⁰

²⁵⁴ Verslag Cie. DO, 2015

²⁵⁵ Verslag Cie. DO, 2015

²⁵⁶ Verslag Cie. DO, 2015

²⁵⁷ Verslag PS 11 november 2015

²⁵⁸ Verslag PS 11 november 2015

²⁵⁹ Verslag PS 11 november 2015

²⁶⁰ Verslag PS 11 november 2015

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 20 januari 2016

Op 18 december 2015 informeert gedeputeerde Weber Statencommissie DO schriftelijk over de voortgang rondom DL. Hij schetst hierin de lopende ontwikkeling van het discussiedocument naar het ambitiedocument via het platform en het innovatieprogramma. Hij laat de commissie schriftelijk weten dat hij het ambitiedocument DL in april 2016 aan PS voorlegt. De kern van de brief is samengevat in kader 6, zie bijlage 4. Het discussiedocument duurzame landbouw is op 20 januari nog steeds niet besproken. De intentie daartoe blijkt ook geheel te ontbreken, temeer gedeputeerde Weber de resultaten van zijn netwerkactiviteiten samenbrengt in het Ambitiedocument Duurzame Landbouw dat hij in april 2016 kan opleveren.²⁶¹

De brief komt bondig aan de orde tijdens de commissievergadering DO van 20 januari. Statenlid Koning van de PvdA stelt: *“rondom dat Ambitiedocument zou de PvdA willen voorstellen om als commissie met een aantal deskundigen ik zeg maar even duurzame boeren te spreken dus niet alleen dé vertegenwoordigers LTO – maar ook gewoon een aantal mensen die dus al duurzaam aan het boeren zijn om ons ook te voeden voordat we het Ambitiedocument bespreken. Dus los van het werkbezoek ik denk dat we [als PS] ook heel veel deskundigheid kunnen gebruiken.”*²⁶²

Er volgt instemmend geknik vanuit commissie. De voorzitter vervolgt: *“als u suggesties heeft over wie is het verzoek om die mensen wel even door te geven aan de commissiegriffier.”* Gedeputeerde Weber vraagt direct het woord aan de voorzitter en wijst het PvdA-Statenlid op de lopende samenwerking van zijn ambtenaren in het kader van de ontwikkeling van het discussiedocument DL naar het ambitiedocument DL. Gedeputeerde Weber wijst op het platform dat in de periode november 2015 tot maart 2016 vorm krijgt (zie afbeelding s1).²⁶³ De gedeputeerde vervolgt, wijzend op het Platform DL:

*“het Platform is gevuld met de nodige agrariërs die daarvan [duurzame landbouw] verstand hebben dus het zou interessant zijn u daarmee in verbinding te stellen. Overigens zeg ik daarbij het is de hele keten die in dat platform vertegenwoordigd is. Dus het kan interessant zijn om een ontmoeting te regelen. Het kwam trouwens in het Platform al aan de orde wanneer zij de Staten konden ontmoeten, zo ergens in april of iets later.”*²⁶⁴

PvdA-Statenlid Koning laat de gedeputeerde op haar beurt weten dit een goede suggestie te vinden, maar, verzoekt hem alsnog de commissie te informeren over de *samenstelling* van het Platform Duurzame Landbouw. De PvdA-er stelt:

*“[h]et zou ons een goed idee zijn als u ons zou informeren over de samenstelling van het platform, zouden we eventuele gaten zien dan nog aanvullingen te kunnen suggereren. Maar misschien is het platform zo gedekt dat we kunnen zien dat dat niet nodig is, dus graag de lijst.”*²⁶⁵

GL-Statenlid Sahin sluit zich daarbij aan en voegt daar nog aan toe dat het haar onduidelijk is wat de rol van PS precies is in het kader van het ambitiedocument DL: *“het voelt alsof we aan het einde zijn terwijl we aan het begin al kaders mee hadden willen geven.”* En verder: *“het zou mooi zijn als we door middel van werkbezoeken kennis nemen van wat in het veld gebeurt.”* Gedeputeerde Weber reageert door te stellen dat je met netwerkend werken minder grip hebt op de inhoud; *“we werken al meanderend.”*²⁶⁶

Vervolgens vraagt VVD-Statenlid Dobben de Bruijn het woord en laat weten dat naar haar idee het woord ‘duurzaam’ teveel overheerst in het document. Het Statenlid vraagt de gedeputeerde om het woord ‘innovatief’ vaker terug te laten komen. Er volgt gelach van de overige commissieleden.²⁶⁷

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 16 maart 2016

Op 15 maart 2016 laat gedeputeerde Weber weten wie er deelnemen aan het platform; er volgt een schriftelijke opsomming van agrariërs, deskundigen op het gebied van de voedselketen, deskundigen op het gebied van maatschappelijke- en economische langetermijnontwikkelingen, ‘slowfooddeskundigen’, onderzoekers van de WU en voedseldeskundigen.²⁶⁸

²⁶¹ Brief GS (2016).

²⁶² Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶³ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶⁴ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶⁵ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶⁶ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶⁷ Webcast Cie. DO (20 januari 2016).

²⁶⁸ Brief GS, (2016).

Tijdens de commissievergadering op 16 maart 2016 besluit de commissie om 18 mei het gesprek aan te gaan met het platform en besluit zelf ook partijen uit te nodigen omdat “de samenstelling van de sprekers op een zo evenwichtige manier moet gebeuren”, zo notuleert de Commissiegriffier.²⁶⁹ Statenlid Koning van de PvdA draagt tijdens de vergadering een aantal partijen aan: een hoogleraar biologie van de Universiteit Leiden: Geert de Snoo, Gerrit Meester, van de Raad voor Leefomgeving & Infrastructuur en Raymon Tans van Public Affairs Strategies. PvdD-Statenlid van Viegen doet tijdens de vergadering de suggestie om aandacht te hebben voor het bloemrijk- en kruidenrijk grasland. Zij zou hiervoor de WU willen uitnodigen.²⁷⁰

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 13 april 2016

Tijdens de vergadering van 13 april 2016 legt de Statengriffie een programmavoorstel voor 18 mei voor aan de commissie DO. De suggesties van Statenleden van de PvdA & PvdD blijken niet te zijn uitgenodigd.²⁷¹ Statenlid Koning van de PvdA doet hierover tijdens de overlegvergadering geen uitlatingen. Mevrouw Koning (PvdA) geeft wel aan dat zij in haar beleving een duurzame agrariër mist in het programma. Als dat zo is, dan “wil zij deze toegevoegd hebben aan het programma”, aldus Statenlid Koning. Commissie DO stemt in met het programma.²⁷²

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 18 mei 2016

Op 18 mei 2016 presenteert het Platform DL de resultaten van de netwerkbijeenkomsten aan PS. Ook vindt er op die dag een ontmoeting plaats tussen leden van de Statencommissie en leden van het platform. Het ambitiedocument is dus tijdens deze bijeenkomst nog niet beschikbaar, in weerwil van wat gedeputeerde Weber PS liet weten op 18 december 2015. Toen stelde hij PS het ambitiedocument DL in april 2016 in het vooruitzicht.

In de ochtend presenteert gedeputeerde Weber samen met de heer Koot (ambtenaar) de resultaten van het netwerkproces dat plaatsvond tussen oktober 2015 en mei 2016. Vervolgens is er tussen 10 en 12 in de ochtend een carrousel bestaande uit sessies van 30 minuten waarin de leden van het platform (agrariërs en deskundigen) spreken met leden van PS over het Platform DL.²⁷³

Direct aansluitend vindt er een vergadering van de commissie DO plaats. Tijdens het overlegdeel van de vergadering stelt Statenlid van de VVD Dobben de Bruijn aan de orde dat er tijdens de tweede netwerkbijeenkomst op 15 juni aanstaande (zie afbeelding 1) ook gesproken moet worden met vertegenwoordigers van de akkerbouw, veeteelt, bollenteelt en tuinbouw. Contact tussen de Statengriffie en betrokken ambtenaren leidt tot een wijziging in de samenstelling van het netwerk dat op 15 juni Provinciale Staten bezoekt. Op verzoek van het VVD Statenlid zijn tevens vertegenwoordigers uit genoemde sectoren aanwezig.

Statenlid Koning van de PvdA maakt bezwaar tegen de bespreking van het Ambitiedocument DL op 15 juni aanstaande omdat het ambitiedocument op 18 mei nog niet beschikbaar is. Hierdoor heeft de PvdA meer voorbereidingstijd nodig. Dientengevolge vraagt zij gedeputeerde Weber om de behandeling van het ambitiedocument uit te stellen.²⁷⁴

Op 24 mei stellen GS op bestuurlijk niveau het ambitiedocument DL vast en bieden het aan PS. Reagerend op de bezwaren van Statenlid Koning excuseert gedeputeerde Weber zich schriftelijk voor de late aanbieding en voor het ontbreken van overleg met de commissie DO over deze gewijzigde planning. De gedeputeerde stelt echter dat hij de gewijzigde planning heeft doorgegeven aan de Statengriffie. De griffie heeft de gewijzigde planning opgenomen in het programma voor het programma van 18 mei. De Staten waren wel geïnformeerd over de gewijzigde planning, maar niet expliciet. Ter onderbouwing van de gewijzigde planning voert gedeputeerde Weber het volgende argument aan:

“[A]pril bleek niet haalbaar als gevolg van extra tijd die onze netwerkpartners vroegen, juist om ons Ambitiedocument te kunnen verrijken”²⁷⁵

²⁶⁹ Besluitenlijst Cie. DO, 2016

²⁷⁰ Verslag Cie. DO, 2016

²⁷¹ Griffienotitie, 2016.

²⁷² Besluitenlijst Cie. DO, 13 april 2016

²⁷³ Griffienotitie, 2016

²⁷⁴ Besluitenlijst Cie. DO, 2016.

²⁷⁵ Brief GS, (2016).

Ondanks de verlate aanlevering van het stuk vraagt gedeputeerde Weber de commissie om het Ambitiedocument DL toch te agenderen voor besluitvorming door PS op 15 juni 2016, ondanks de bezwaren van PvdA-Statenlid Koning. De gedeputeerde laat weten dat de toekenning van de EU-subsidiegelden mogelijk zijn vanaf september 2016 en dat hij de eerste gelegenheid om in aanmerking te komen voor deze EU-subsidie niet verloren wil laten gaan. De gedeputeerde stelt in zijn brief:

“Dat [verlate behandeling van het ambitiedocument] betekent niet alleen dat die openstellingen vertraagd worden, maar ook dat de voortgang in de actieve netwerken waar wij zo in geïnvesteerd hebben onder druk komt te staan. Ik wil dat Zuid- Holland als koploper voor duurzame innovaties positief blijft opvallen.”²⁷⁶

Kader 5 vat de belangrijkste onderdelen van het Ambitiedocument Duurzame Landbouw samen (zie kader 5 in bijlage 4).

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 15 juni 2016

Voorafgaand aan de commissievergadering bezoekt de LTO de Statenleden op het provinciehuis. Tijdens dit werkbezoek zijn Statenleden van de PvdA, VVD, PVV, CDA, 50plus, CDA, D66, SGP-CU, GL en SP aanwezig. Op ambtelijk niveau is gezorgd voor de aanwezigheid van vijf agrariërs die elk een specifiek deel van de landbouwsector vertegenwoordigen. Ook zijn er op het verzoek van VVD Statenlid Dobben – de Bruijn vertegenwoordigers uit de bollensector aanwezig. Aansluitend vindt er een commissievergadering plaats.

Coalitiepartijen D66 en de SP tonen zich tevreden over het document. Volgens D66-Statenlid Wijbenga is het document rijp voor besluitvorming. De D66-politica roept kritische partijen tijdens het debat op om “goed te luisteren naar de sector die vanmorgen de Staten heeft opgeroepen om het stuk vast te stellen”. D66-Statenlid Wijbenga geeft namens D66 GS en alle daarbij betrokken partijen complimenten voor “dit inspirerende ambitiedocument. Statenlid Hoogendam van de SP is zeer tevreden over het product, hoewel hij de titel anders geformuleerd had. Toch beklagt het SP-Statenlid zich tijdens de eerste termijn over “wollig taalgebruik”, hier komt hij echter later op terug: het valt toch wel mee, aldus Hoogendam.²⁷⁷

Ook coalitiepartij VVD meent dat het taalgebruik in het document te wensen overlaat, zo blijkt uit vergaderstukken. Het document is slecht leesbaar met veel wollig taalgebruik, aldus VVD-Statenlid Nelisse. Ook vindt de VVD het ontbreken van de niet-grondgebonden sectoren ‘een gemiste kans’. De VVD concludeert dat het stuk niet rijp is voor besluitvorming. Het CDA – tevens coalitie- is tevreden, zo blijkt uit de bijdrage van Statenlid Rijken. “De sector is goed en breed betrokken bij de nota”, aldus Rijken. Het Statenlid voegt daaraan toe dat het netwerk de ruimte moet krijgen omdat een inperking daarvan averechts werkt voor innovaties.²⁷⁸

Wat volgt is een discussie tussen gedeputeerde Weber en de VVD waaruit blijkt dat de niet-grondgebonden landbouwsector onder een ander beleidsdomein valt en dat de EU-subsidievoorziening alleen openstaat voor niet grondgebonden landbouw. VVD-Statenlid Nelisse laat de voorzitter tijdens het debat weten dat zij ‘erover gaat nadenken’. Verder zet de VVD vraagtekens bij de doelformulering in het document.²⁷⁹ Het in het SVL rapport geformuleerde hoofddoel luidt: “het versterken van de economische positie van de landbouw als hoofddoel van innovaties.”²⁸⁰ In het ambitiedocument staat het versterken van de economische positie op de tweede plaats. Voor de VVD is dit onacceptabel, aldus VVD-Statenlid Nelisse. Verduurzaming kan volgens de VVD alleen plaatsvinden als de landbouw economisch sterk is, zo hamert het VVD-Statenlid. Definities van duurzaamheid zijn onvoldoende concreet en het economische aspect blijft zo goed als onbesproken volgens de VVD. In de richting van de VVD laat gedeputeerde Weber weten dat zonder vitaal platteland de provincie geen ‘beheerders heeft voor het landschap’. “Dit zijn allemaal motieven om te werken aan een economisch gezonde, innoverende sector”, zo schetst de gedeputeerde zijn visie op het Ambitiedocument. VVD-Statenlid Nelisse reageert opgelucht maar herhaalt haar vraag: waarom is er zo weinig aandacht besteed aan de economie in het document? Er volgt een debat tussen beiden waarin gedeputeerde Weber refereert aan de opdracht uit het hoofdlijnenakkoord om te zorgen voor een ‘levensvatbare, economische en milieutechnisch gezonde sector’. De gedeputeerde hoort bij Nelisse veel ‘verwarring’ en ‘van alles door elkaar halen’ over de

²⁷⁶ Brief GS, (2016).

²⁷⁷ Verslag Cie. DO, 2016

²⁷⁸ Verslag Cie. DO, 2016

²⁷⁹ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2014). Strategische Verkenning Landbouw.

afbakening van het beleid; het gaat om *grondgebonden landbouw*, verduidelijkt gedeputeerde Weber. Statenlid Nelisse hoort het aan en laat opnieuw weten ‘erover te gaan nadenken’²⁸¹

Hoe reageren de oppositiepartijen op het ADL? De meest scherpe oppositie wordt gevoerd door de PvdA. De PvdA is teleurgesteld in het document en mist concrete uitwerking van doelen en SMART-geformuleerde resultaatcriteria, zo verklaart Statenlid Koning. Gedeputeerde Weber reageert hierop door te stellen dat SMART definiëringen geen stand houden in omgevingen waarin door middel van experimenteren wordt gewerkt aan innovaties. Toch is het stuk is volgens de PvdA niet rijp voor besluitvorming. Bovendien was er veel te weinig tijd om in twee weken tijd tot een gedegen beoordeling te komen, aldus Statenlid Koning. De PvdD sluit zich hierbij aan, ofschoon het motief van de PvdD om het document als niet rijp voor besluitvorming te kwalificeren op meer ideologische motieven is gebaseerd. PvdD-Statenlid Van Viegen stelt dat het document veel te veel ruimte vrijheid geeft aan boeren. Hierdoor “komt verduurzaming niet van de grond”, aldus de oppositiepartij. De PVV vindt dat het stuk beter moet omdat kleinere boerenbedrijven meer steun verdienen, maar, PVV-Statenlid Dulfer spreekt haar respect uit voor de boeren die meedoen aan het Platform DL. Ook volgens de PVV is het document niet klaar voor besluitvorming.²⁸² Ook oppositiepartij GL sluit zich bij de PvdA aan, er ontbreken indicatoren en concrete uitwerkingen van de doelen waardoor het voor PS niet mogelijk is om toekomstige resultaten te beoordelen.²⁸³

GL spreekt over onvermijdelijke verduurzaming en verandering naar biologische landbouw. In tegenstelling tot de PvdA, PvdD en de PVV vindt GL het stuk wel gereed voor besluitvorming, nadat gedeputeerde Weber spreekt over ‘ontwikkelrapportages’ in het kader van DL waardoor PS geïnformeerd kunnen worden over de voortgang van verduurzaming. Deze ontwikkelrapportages maakten overigens op 24 mei al onderdeel uit van het ambitiedocument.²⁸⁴

SPG-CU neemt een positiever houding aan en spreekt zijn complimenten uit over het stuk en de betrokkenheid van de agrarische sector in de ontwikkeling van ADL. Toch zet ook SGP-Statenlid van Dieren vraagtekens bij het ontbreken van concrete indicatoren, maar, is net als GL na toezeggingen van de gedeputeerde over ontwikkelrapportages van mening dat het Ambitiedocument ter besluitvorming aan PS kan worden voorgelegd. 50Plus is niet bij de vergadering vertegenwoordigd.²⁸⁵

De voorzitter concludeert dat het stuk geagendeerd kan worden voor de eerstvolgende vergadering van Provinciale Staten op 29 juni 2016.²⁸⁶

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 29 juni 2016.

Voorafgaand aan de Statenvergadering doet gedeputeerde Weber PS een brief toekomen als reactie op bezwaren die zijn geuit door Statenleden van de VVD, GL, SGP-CU en PvdA tijdens de commissievergadering van 15 juni. In de brief wijst gedeputeerde Weber opnieuw op de ontwikkelrapportages in het Ambitiedocument. Ook schetst de gedeputeerde in de brief samenhang tussen het Ambitiedocument en ander beleid dat wordt gevoerd ten behoeve van de economische rendabiliteit van de niet-grondgebonden landbouw (de glas- en tuinbouwsector en de bollenteelt) – waarschijnlijk in de richting van VVD-Statenlid Nelisse, gezien de door haar geuite bezwaren tijdens de commissievergadering DO.²⁸⁷

Wat is de opstelling van de coalitiepartijen tegenover het ADL? D66 is “zeer content” met het rapport. Ook bepleit D66 voor een andere rol van PS ten aanzien van de verduurzaming van landbouw in de provincie. Statenleden moeten meer kijken naar het proces en de relaties tussen partijen in de innovatienetwerken als criterium voor doelbereiking. Het willen vervatten van doelen in SMART-indicatoren is niet zinvol, zo stelt D66-Statenlid Wijbenga. Ook het CDA is tevreden met het document en met de betrokkenheid van de landbouwsector in de totstandkoming ervan. Toch laat CDA-Statenlid Rijken weten het incident tijdens het werkbezoek van de sector aan het provinciehuis op 15 juni te betreuren; PS hadden het document eerder moeten kunnen inzien dan de landbouwsector. CDA-Statenlid Rijken beschrijft het als een dissonant in een verder harmonieus proces en document. De SP geeft te kennen “bijzonder blij” te zijn met het document: “vooral het besef dat het is opgesteld in samenwerking met de sector.” De SP vraagt echter wel om

²⁸¹ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸² Verslag Cie. DO, 2016

²⁸³ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸⁴ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸⁵ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸⁶ Verslag Cie. DO, 2016

²⁸⁷ Brief GS, (2016).

toezeggingen van gedeputeerde Weber omtrent meetbare indicatoren. De VVD toont zich opnieuw kritisch. De VVD is, ondanks de brief van gedeputeerde Weber waarin verbanden met beleid voor de niet-grondgebonden sector wordt beschreven, bezorgd om de economische rendabiliteit van de landbouw in algemene zin. Ook heeft de VVD behoefte aan scherper geformuleerde doelen, middelen en resultaatcriteria. De VVD vindt het jammer dat het document deze duidelijkheid op 29 juni nog niet geeft. De VVD heeft een toezegging van de gedeputeerde gehad om de akkerbouw volledig en volwaardig te beschouwen. Deze toezegging is positief door de VVD ontvangen, zo verklaart Statenlid Nelisse tijdens de PS-vergadering. Statenlid Nelisse beschrijft zorgen op zes punten: het document is onvoldoende concreet (1); aanvullende ontwikkelrapportages (2); alle boeren moeten persoonlijk worden geïnformeerd, niet alleen traditionele kanalen (3), de VVD is niet content met voorgestelde indicatoren (4). Ook uit Statenlid Nelisse haar zorgen over de voortdurende onttrekking van landbouwgronden in de provincie. Gedeputeerde Weber laat weten dat het vraagstuk complex is. De gedeputeerde verwijst VVD-Statenlid Nelisse voor wat betreft de onttrekking van landbouwgronden naar de behandeling van het VRM (Visie Ruimte en Mobiliteit). VVD-Statenlid Nelisse vraagt GS verder om de fruit-, bomen en bollenteelt ook mee te nemen. De gedeputeerde laat weten dat dit in de toekomst 'denkbaar is'. Nelisse interpreteert dit als ja en "is er heel blij mee". De VVD stemt uiteindelijk vóór het ADL.²⁸⁸

Hoe is de opstelling van de oppositiepartijen? De PvdA onderstreept allereerst de uitspraak van het CDA over de dissonant.²⁸⁹

Verder is de PvdA opnieuw negatief over het ADL omdat SMART-criteria ontbreken. Ook vindt Statenlid Koning definities onduidelijk en stelt zich hardop de vraag wat nu precies een proeftuin is. Ook is het haar niet duidelijk hoe het budget precies wordt besteed en hoe duurzaamheid gemeten kan worden. Gedeputeerde Weber reageert op de PvdA door te stellen dat hij veel wantrouwen proeft. Hij belooft de PvdA te voorzien van tabel waarin het budget wordt gespecificeerd. In meer algemene zin verdedigt gedeputeerde Weber zich door de faciliterende rol van de provincie in het ondersteunen van netwerken zodat deze kunnen innoveren. De PvdD is eveneens negatief over het ADL. PvdD-Statenlid van Viegen beschrijft haar ideologie en concludeert dat het document daar niet aan voldoet omdat het onvoldoende bijdraagt aan verduurzaming. Daarbij merkt van Viegen ook op dat het gemeenschapsgeld dat verloren gaat bij het mogelijk mislukken van innovaties in de netwerken wat haar betreft onaanvaardbaar is. De gedeputeerde reageert hierop door te zeggen dat Statenlid Van Viegen een "karikatuur maakt van innovatie". Gedeputeerde Weber betoogt verder dat risico geld te verliezen inherent is aan innovatie en dat de overheid boerenbedrijven daarom moet ondersteunen. Ondanks de kritiek stemt de PvdD wél voor het document. De PVV dankt uitvoerig alle boeren en andere maatschappelijke partijen die hebben meegewerkt aan het document. PVV-Statenlid Dulfer erkent "ongelooflijk veel te hebben geleerd en nieuwe inzichten te hebben opgedaan door het contact met boeren". In weerwil van haar dankwoord laat Statenlid Dulfer weten niet in te stemmen met het document omdat "verduurzaming leidt tot verstikkende regels die ervoor zorgen dat er straks helemaal geen boeren meer zijn". De SGP-CU laat weten dat de grondgebonden sector van levensbelang is. SGP-Statenlid van Dieren benadrukt dat indicatoren verder moeten worden ontwikkeld zodat deze voldoen aan de verwachtingen die bij de Staten leven. Hij kent verder geen algemene kwalificatie aan het document toe. GL Statenlid Sahin spreekt haar complimenten uit over de netwerkende aanpak die door de gedeputeerde is gevolgd en wenst alle partijen succes in de uitvoering. Het Statenlid stelt aan gedeputeerde Weber voor om een fonds op te richten waardoor boeren die overwegen om investeringen te doen in de verduurzaming van hun productie financieel kunnen worden gestimuleerd en gecompenseerd. De gedeputeerde laat hierop reagerend GL weten dat de intensieve veehouderij niet onder grondgebonden landbouw valt waardoor een fonds in het kader van DL niet aan de orde is. Ook stelt GL voor om agrarische bedrijven die minder economisch vermogen hebben om te verduurzamen te koppelen aan sterkere boerenbedrijven die wel kunnen investeren. Gedeputeerde Weber countert het voorstel van GL door te betogen dat het Platform niet zo kan functioneren en dat 'koplopers' niet teveel moeten worden 'belast' met 'volgers'. Bovendien is het platform ook gericht op kennisdeling waardoor volgers kunnen leren van de lessen van de koplopers, zo verzekert gedeputeerde Weber GL-Statenlid Sahin. Daar komt bij dat de 'transitiekans' bij koplopers groter is dan bij volgers, zo heeft de gedeputeerde 'geleerd' in het netwerk. Het GL-Statenlid merkt verder op kritisch te zijn over het ontbreken van meetindicatoren in het

²⁸⁸ Verslag PS 29 juni 2016.

²⁸⁹ Verslag PS 29 juni 2016.

document. GL doet een suggestie: "het verminderen van het aantal megastallen."²⁹⁰ 50-Plus laat zich niet over het document uit.²⁹¹

Gedeputeerde Weber voelt de dat de kritiek met betrekking tot het ontbreken van concrete indicatoren ook gedeeld wordt door de VVD en ziet zich hierdoor gedwongen om aan PS toezeggingen te doen met betrekking tot het gebruik van indicatoren. Deze toezegging mondt uiteindelijk uit in een 'Barometer Duurzame Landbouw', waardoor PS kunnen monitoren op de voortgang. Verder zegt Gedeputeerde Weber toe een uitvoeringsplan voor te leggen. Het ADL wordt uiteindelijk aangenomen door GL SP PvdD, D66, VVD, CDA, SGP & CU. PVDA, 50plus, PVV stemden tegen het document.²⁹²

²⁹⁰ Verslag PS 29 juni 2016.

²⁹¹ Verslag PS 29 juni 2016.

²⁹² Verslag PS 29 juni 2016.

4.2 Samenvattingen relevante brieven en beleidsdocumenten van GS

Strategische Verkenning Landbouw

Belangrijke thema's in het SVL- rapport zijn: de relatie tussen voedselproductie, biodiversiteit en duurzaamheid in de grondgebonden landbouw (Interne documenten, 2014). Ook meer specifieke onderwerpen als het verbinden van stad en land, het sluiten van kringlopen, volksgezondheid en schaalvergroting en dierenwelzijn. Verder adviseert Arcadis de provincie om samenwerking tussen organisaties, overheden en ondernemingen te stimuleren en een actieve rol in te nemen daar waar het gaat om verduurzaming van landbouw (Ibid.). Het rapport van het adviesbureau komt tot stand in dialoog met een aantal gemeenschappelijke partners en met andere overheden (Voorstel voor besluitvorming aan GS, 2014). Het rapport beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen en de bijbehorende vraagstukken met keuzes en dilemma's voor de provincie. Het rapport vat de ontwikkelingen en de keuzemogelijkheden voor de provincie samen in 4 mogelijke ontwikkelscenario's: duurzamer en niet intensiever (1); niet duurzamer en niet intensiever (2); duurzamer en intensiever (3) en niet duurzamer en intensiever (4).

Kader 2: Strategische verkenning landbouw

Brief Gedeputeerde Weber over Platform Duurzame Landbouw

In de brief herhaalt Weber de reeds benoemde centrale thema's in het kader van DL en het opzetten van het Platform DL. Weber stelt: "de agenda en werkwijze wordt door het Platform zelf bepaald. Indien door deze aanpak van netwerkend werken visies, scenario's of voorstellen voor de kennis en innovatie [...] ontstaan die niet passen in provinciale kaders, kan dit eventueel betekenen dat ik met u hierover de dialoog aanga en voorstellen doe voor [wijziging van deze kaders]" (Ibid.). Weber laat dus weten dat hij zijn netwerk de ruimte geeft binnen de bestaande kaders. Daarnaast wijst Weber op een 2^e netwerkarena omdat hij in dezelfde brief laat weten dat hij parallel in gesprek is met onderwijs- en onderzoeksinstituten over de ontwikkeling van een kennis- en innovatieagenda (Ibid.).

Kader 3: Brief gedeputeerde Weber over Platform Duurzame Landbouw

Discussiedocument Duurzame Landbouw

Het aanbieden van het discussiedocument wordt – na de verkenning – de tweede stap genoemd in de ontwikkeling naar DL. Het discussiedocument is een samenvatting van de drie dialoogbijeenkomsten (Discussiedocument, 2015:4). Gedeputeerde Weber beschrijft het document als “een beschrijving van de oogst van drie dialoogsessies die in december 2014 en januari 2015 zijn gehouden”(Discussiedocument, 2015:1). GS spreken in het document over drie ‘centrale thema’s in duurzamere landbouw in de provincie’: ‘kringloop van grondstoffen’ (1), regionale voedselketens (2), en biodiversiteit in de agrarische bedrijfsvoering (3). Ook benadrukt Weber dat hij de aanpak van ‘dialoog en samenwerking’ wil voortzetten in een op te zetten: ‘Platform Duurzame Landbouw’ (Ibid.). Weber stelt hierover: “[het platform] betekent samenwerking in een netwerk van agrariërs, maatschappelijke partijen, kennisinstellingen, ondernemingen en overheden”. Het platform dient om samen met niet-statelijke actoren ideeën te ontwikkelen voor een nader op te stellen Ambitiedocument DL.

En verder laat Weber weten “door te gaan met de netwerkbijeenkomsten in de vorm van Dialoogarena’s” ter verdere uitwerking van de drie centrale thema’s (Ibid.). Tegelijkertijd – naast het platform- kondigt Weber aan “in te zetten op de verkenning van een innovatieprogramma op deze drie thema’s” (Ibid.). Hiertoe spreekt Weber over het ontwikkelen van ‘proeftuinen voor Duurzame Landbouw’.(Ibid.). Uit het document blijkt verder dat alle partijen tijdens de dialoogsessies complexiteit ervoeren rondom het verduurzamen van landbouw (Ibid.).

Kader 4: Discussiedocument Duurzame Landbouw

Ambitiedocument Duurzame Landbouw

De provinciale ambitie voor DL in het Ambitiedocument luidt als volgt. “Verduurzaming landbouwketen en voedselketen met gezond, duurzaam en betaalbaar eten voor iedereen met een duurzame innovatieaanpak. Dit doen we met proeftuinen; een zichtbare plek waar de provincie samen met koplopers in de landbouw- en voedselketen DL uitprobeert en ontwikkelt in Zuid-Holland. Dit ondersteunen wij mede door het Platform Duurzame Landbouw.”(Ambitiedocument DL, 2016) Deze ambitie is vertaald in de volgende doelen:

- A) Verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving via verduurzaming door het sluiten van kringlopen van grondstoffen (1), het versterken van regionale voedselketens (2), versterken biodiversiteit bij normale agrarisch bedrijfsvoering door nieuwe verdienmodellen (3).
- B) sterke economische cluster op lange termijn in stand te houden.

“De provincie realiseert de ambitie [...] [door] het stimuleren en faciliteren van duurzame innovaties via verschillende proeftuinen met het vernieuwingsnetwerk Platform DL en een Kennis- en ontwikkelprogramma. Deze aanpak wordt financieel mogelijk gemaakt met middelen uit het hoofdlijnenakkoord en met POP3-middelen (EU financiering). De provincie stelt hiervoor 15,08 miljoen beschikbaar”(Ibid.).

Kader 5: Ambitiedocument Duurzame Landbouw

Brief Gedeputeerde Weber over Platform Duurzame Landbouw

“Het genoemde Platform Duurzame Landbouw zie ik als een vernieuwingsnetwerk dat voor langere tijd functioneert. Hierin werken koplopers op het gebied van duurzame landbouw, en mensen die dat willen zijn, samen met vernieuwers en inhoudelijk deskundigen uit kennis- en onderzoeksinstellingen en uit het onderwijs. Zij maken deel uit van een samenwerkingsverband waarin ontmoeten, leren en doen centraal staan zodat verrassende inzichten en (cross-sectorale) activiteiten zullen ontstaan. Het Platform is wisselend van samenstelling en deelname is niet op basis van voordracht of benoeming, maar op basis van persoonlijke wil, betrokkenheid en betekenis in het netwerk.”

“Ik wil met dit Platform Duurzame Landbouw bouwen aan een gedeelde visie en gezamenlijk beeld en perspectieven van duurzame landbouw (co-creatie). Daarbij gaat het ook over de inzet van duurzame innovaties die daaraan een bijdrage leveren en de vraag welke instrumenten en middelen hiervoor nodig zijn. De agenda en werkwijze wordt door het Platform zelf bepaald. Indien door deze aanpak van netwerkend werken visies, scenario's of voorstellen voor de kennis en innovatieagenda ontstaan die niet passen in provinciale kaders, kan dit eventueel betekenen dat ik met u de dialoog hierover aanga en voorstellen doe voor wijziging van de provinciale kaders. Ik probeer al een eerste inbreng van het Platform i.o. te verwerken in het Ambitiedocument. Het zoeken naar partners die er de schouders onder willen zetten, is op dit moment gaande.”

“Parallel ben ik in gesprek met onderwijs- en onderzoeksinstellingen over de ontwikkeling van de kennis- en innovatieagenda. Ik verwacht dat binnen dit vernieuwingsnetwerk ondernemers, ondernemingen, kennis- en onderwijsinstellingen op basis van deze agenda, afzonderlijk of gezamenlijk, tot proeftuinen, projecten en initiatieven komen die leiden tot versterking en verduurzaming in de landbouw. Deze agenda en de uitvoering van de hierin opgenomen duurzame innovaties wil ik ondersteunen met POP3 middelen (uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) en provinciale cofinanciering. Ik heb u in mijn brief van 23 maart 2015 hierover geïnformeerd en daarbij onder andere een verbinding gelegd met de Strategische Verkenning Landbouw. Gedeputeerde Staten hebben met het oog hierop in april 2015 de Uitvoeringsregeling POP3 vastgesteld. Enkele onderdelen van deze regeling zijn bedoeld voor maatregelen die bijdragen aan innovaties ten behoeve van een vitale, concurrerende en duurzame landbouwsector. GS voorzagen in maart 2015 aanbidding van het Ambitiedocument aan Provinciale Staten in het najaar van 2015. Ik verwacht nu dat u dit in april 2016 van GS ontvangt zodat dit in juni door Provinciale Staten behandeld kan worden. Het Ambitiedocument gaat nader in op de vorm en de werkwijze van het Platform en het bevat de hoofdlijnen van een samenhangend innovatieprogramma inclusief een detaillering van de benodigde financiële middelen. Het Ambitiedocument geldt als een verbijzondering van de vigerende Beleidsvisie Groen, en het is kaderstellend voor provinciaal beleid ten aanzien van de veehouderij en de akkerbouw. Dat betekent dat de openstellingsbesluiten voor maatregelen die zijn gericht op duurzame innovaties, hierna volgen.”

4.3 Tabel activiteiten PS

Activiteit PS	Thema	Houding coalitie	Houding oppositie	Houding GS
Commissievergadering 24/11/2014	SVL bespreken	Positief over netwerkende aanpak GS	Klaagt over gebrekkige afstemming PS en GS	Introduceert ontwikkeling DL samen met niet-statelijke actoren
Commissievergadering 11/02/2015	Uitkomsten dialoogsessies komen niet aan de orde	SP, D66 en CDA positief. VVD kritischer	Kritisch over netwerkende aanpak, alleen SGP-CU positief	Benadrukken netwerkende aanpak
Commissievergadering 4/11/2015	Bespreking budgetten voor DL, uitkomsten netwerkactiviteiten GS worden hierin niet meegenomen	D66 en CDA tevreden. SP klaagt over wollig taalgebruik. VVD kritischer	Kritisch over primaat PS en pleidooi om scherp geformuleerde indicatoren	Gedeputeerde stelt de VVD gerust. Gedeputeerde vindt suggesties oppositie niet weloverwogen
PS-vergadering 11/11/2015	Vaststelling begroting tbv DL	Coalitie onverdeeld positief en verdedigt GS mbt motie 580 (GL)	GL dient motie 580 in	GS vindt motie 580 niet weloverwogen, sluit niet aan op planvorming in netwerk
Commissievergadering 20/01/2016	Brief GS bespreken: DL in april 2016 gereed	Coalitie heeft vertrouwen in GS. VVD klaagt over taalgebruik in document	Oppositie wil informatie over samenstelling netwerk en benadrukt primaat PS	GS verdedigt samenstelling netwerk
Commissievergadering 16/03/2015	GS informeert PS over samenstelling netwerk	Coalitie heeft vertrouwen in GS	Oppositie draagt partijen aan voor netwerk	GS: partijen oppositie niet uitgenodigd.
Commissievergadering 18/05/2015	ADL nog niet beschikbaar, ondanks schriftelijke toezegging GS	Coalitie heeft vertrouwen in GS. VVD draagt partij aan voor netwerk GS	Oppositie wil uitstel besluitvorming omdat ADL niet beschikbaar is.	GS laat weten terug te komen op het verzoek van de oppositie
Brief GS 24/05/2015	Excuus aan PS namens GS ivm vertraging ADL			
Commissievergadering 15/06/2016	Bespreking ADL	D66 tevreden. SP klaagt over wollig taalgebruik. VVD kritisch	Oppositie wil SMART indicatoren	GS vindt SMART indicatoren niet weloverwogen
PS-vergadering 15 juni 2016	Besluitvorming ADL	D66 CDA: benadrukt primaat PS. VVD opnieuw kritisch. SP: indicatoren	Oppositie: wil SMART indicatoren, ideologische oppositie en benadrukken primaat PS	GS zegt indicatoren toe.

Bijlage 5 VRGL

5.1 Chronologische beschrijving activiteiten GS & PS

De ontwikkeling van VRGL verliep vanaf april 2016 tot februari 2019 en duurde tien maanden langer dan de ontwikkeling van het Ambtiedocument in casus DL (juni 2014 tot juni 2016).

Om het verloop overzichtelijk te kunnen beschrijven is het chronologisch verloop opgesplitst in drie stadia:

- (1): de activiteiten van GS en PS in het kader van de startnotitie 'Natuurlijk Zuid-Holland': 13 april 2016 tot en met 22 maart 2017;
- (2): de activiteiten van GS en PS in het kader van de ontwikkeling van de startnotitie naar het 'Kern Koersdocument': maart 2017 tot en met oktober 2017;
- (3): de activiteiten van GS en PS in het kader van de ontwikkeling van het koersdocument naar de uiteindelijke Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving & uitvoeringsagenda: eind 2017 tot en met 20 februari 2019.

5.1.1 Het eerste stadium: Startnotitie 'Natuurlijk Zuid-Holland'

De eerste fase duurt van 13 april 2016 tot en met 22 maart 2017.

Het spoor van PS bestaat uit commissievergaderingen op 13 april, 30 november, 25 januari en 22 maart. Het spoor van GS bestaat uit een ambtelijke voorbereiding gedurende april 2016 tot en met januari 2017. Op 18 januari organiseert het ambtelijk deel van de organisatie een heisessie. Tijdens deze sessie vinden er brainstormsessies plaats over de vernieuwing van het groenbeleid en de opstelling van een natuurvisie. Op 15 februari – en 15 maart 2017 kruisen de sporen elkaar in netwerkbijeenkomsten waarin alle betrokkenen elkaar ontmoeten. Op 7 maart stellen GS de Startnotitie 'Natuurlijk Zuid-Holland' op, deze wordt op 22 maart in Cie. DO besproken.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 13 april 2016

Op 22 maart 2016 informeren GS PS schriftelijk over de implementatie van de Wet Natuurbescherming (Wnb). De Wnb verplicht de Provincie Zuid-Holland tot het opstellen van een natuurvisie, zo laat gedeputeerde Weber aan de commissie weten. De gedeputeerde plaatst de opstelling van deze visie in het bredere raamwerk van de ontwikkeling van de integrale Omgevingsvisie, die op grond van de Omgevingswet in 2021 wordt ingevoerd. De natuurvisie vormt één module in het raamwerk van de Omgevingsvisie. De brief van de gedeputeerde komt tijdens de commissievergadering op 13 april nadrukkelijk aan de orde. Deze vergadering is dus de eerste keer dat PS formeel over VRGL – de naam bestaat dan nog niet- spreken.²⁹³

Tijdens de vergadering suggereren Statenlid Koning (PvdA) en – Sahin (GL) dat er een nieuwe natuurvisie moet worden bepaald. Statenlid Koning spreekt over 'belangrijke keuzes kunnen maken' en Sahin benadrukt het 'leggen van nieuwe accenten'. Beide Statenleden vinden dat nu het moment is om een nieuwe visie te ontwikkelen. De gedeputeerde trapt op de rem. De toenmalige beleidsvisie Groen is pas drie jaar geleden vastgesteld en het is nu belangrijk dat de provincie stabiliteit uitstraalt naar het netwerk, zo maant gedeputeerde Weber de Statenleden tot kalmte. Gedeputeerde Weber pleit vooralsnog voor een beleidsarme invoering van de Wnb. Maar, de gedeputeerde zegt de Statenleden wel toe "om volgend jaar te gaan werken aan een actualisatie van de visie Groen".²⁹⁴

²⁹³ Brief GS, 2016.

²⁹⁴ Verslag Cie. Do, 2016.

Startnotitie 'Natuurlijk Zuid-Holland'

De startnotitie van 7 maart bestaat uit twee onderdelen; de natuurvisie zelf (de 'wat-vraag') en het handelingsperspectief (de 'hoe'-vraag).

De wat-vraag:

De provincie besluit om de actualisatie van de Beleidsvisie Groen – en de opstelling van een natuurvisie - vorm te geven door de uitwerking van zes thema's:

- 1) Bescherming en beheer: het uitgangspunt is daarbij om kostenneutraal meer natuur- en belevingswaarden in Zuid-Holland tot stand te brengen en te beheren.
- 2) Leven en natuur: natuur staat niet los van de mens maar maakt onlosmakelijk deel uit van onze samenleving en moet een bijdrage leveren aan maatschappelijke welvaart en welzijn.
- 3) Natuur als partner: in het derde thema wordt de nadruk gelegd op tijdelijke natuur, natuurinclusieve landbouw en andere losse onderwerpen als circulaire economie en klimaatadaptatie.
- 4) Groene verstedelijking en natuur: groene stadscentra zijn aantrekkelijker en gezonder; er wordt gesproken over groenblauwe dooradering van steden en vergroening van bedrijventerreinen.
- 5) Natuur op uitnodiging: de provincie laat het initiatief en de uitwerking van natuurprojecten over aan private- en maatschappelijke partijen. Dit is een vernieuwende strategie in het natuurbeleid omdat de overheid voorheen een meer initiërende rol op zich nam.
- 6) Natuur en landschap: Groene en soortenrijke natuur draagt bij aan de aantrekkelijkheid en identiteit van landschappen (hoe groener en soortenrijker, hoe aantrekkelijker). Groene en aantrekkelijke landschappen dragen bij aan de identiteit van de burgers in Zuid-Holland. Óók dragen groene landschappen bij aan een aantrekkelijk woon-en vestigingsklimaat, bieden kansen voor behoud en versterking van de biodiversiteit, recreatie en een goede gezondheid.

De hoe-vraag:

De actualisatie van de Beleidsvisie Groen vindt van 'buiten naar binnen' plaats in samenwerking met gebiedspartijen en andere netwerken. Hiervoor geeft de provincie aan de voorkant van het proces aan wat de speelruimte is en/of geeft een nadere duiding van specifieke onderwerpen (Ibid.). De praktijk laat namelijk zien dat partijen geïnteresseerd zijn in de achterliggende ideeën van de provincie over bijvoorbeeld groenblauwe dooradering in het landelijk gebied (Ibid.). Tegelijkertijd moet het risico onderkend worden dat een beleidskader beperkend kan werken voor de noodzakelijke creativiteit (Ibid.). Te meer is het belangrijk om deze partijen te betrekken bij het formuleren van het beleidskader resulterend in een door PS vastgesteld beleidskader (Ibid.).

Kader 7: Startnotitie Natuurlijk Zuid-Holland

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 30 november 2016

De commissie spreekt op 30 november over de rol van PS in het kader van 'netwerkend werken', de in 2016 betrekkelijk nieuwe sturingsfilosofie waarbij GS actief de samenwerking opzoeken met maatschappelijke partijen.²⁹⁵

De commissie gaat akkoord met een voorstel van PvdA-Statenlid Koning om een voorstel te doen *waarbij PS het initiatief nemen tot netwerkend werken*. Op 30 november is het echter nog niet duidelijk welk dossier zich hier het best voor leent. Als voorbeeld noemen Statenleden de totstandkoming van de beleidsagenda Energietransitie.²⁹⁶

²⁹⁵ Verslag Cie. Do, 2016.

²⁹⁶ Besluitenlijst Cie. DO, 2016.

Activiteit Gedeputeerde Staten 18 januari 2017: heisessie

Op 18 januari 2017 wordt een heisessie georganiseerd door en voor het ambtelijk deel van de provinciale organisatie om te brainstormen over de vernieuwing van Groen. Tijdens de heisessie is gesproken over de Omgevingsvisie in algemene zin en het belang van biodiversiteit in het bijzonder.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 25 januari 2017

Tijdens commissievergadering van 25 januari 2017 stelt de commissie zich op het standpunt *dat de actualisatie van Groen zich leent voor netwerkend werken*. De commissieleden stemmen in met het voorstel van Statenlid Koning (PvdA) om de actualisatie van Groen in samenwerking met niet-statelijke actoren vorm te geven. De woordvoerders van de commissie motiveren hun standpunt met het argument dat de actualisering van groen – neerkomend op de verplichte opstelling van een provinciale natuurvisie in het kader van de decentralisatie van de Wnb – zich begin 2017 in een beginstadium bevindt. De commissie neemt bij de instemming een aantal voorwaarden in acht. Zo wil de commissie zicht hebben in de GS-planning met betrekking tot de actualisatie van Groen. De commissie wil ook dat GS de commissie gedurende het traject faciliteren. Een ander belangrijk punt is dat de commissie moet bepalen wie tot het netwerk Groen behoort. De commissie spreekt af dat Statenleden uiterlijk woensdag 1 februari 2017 hun wensen en ideeën kunnen doorgeven aan de commissiegriffier. Dit laatste punt wordt impliciet aangedragen door Statenlid Van Dieren (SGP-CU) die zich hardop de vraag stelt wie er eigenlijk tot het netwerk behoort?²⁹⁷

Activiteit Provinciale Staten 15 februari- en 15 maart 2017: netwerkbijeenkomsten

Op 15 februari en 15 maart vinden er bijeenkomsten plaats op het provinciehuis. Tijdens deze bijeenkomsten ontmoeten Statenleden partijen uit het netwerk. Statenleden hebben bij de Statengriffie voor beide bijeenkomsten een aantal maatschappelijke organisaties aangedragen. In tabel 3.1 (onderstaand) is weergegeven welke partijen door wie zijn aangedragen.

Coalitie	CDA	Tevreden over netwerksamenstelling
	D66	Idem
	SP	Idem
	VVD	Idem
Oppositie	PvdA	Fietzersbond, Natuurmonumenten, Zuid-Hollands Landschap, Wandelnet
	GL	Hoogleraar WUG
	PvdD	Geen
	50-Plus	Geen
	PVV	Geen
	Groep Ellen Verkoelen	Geen
	SGP-CU	Geen
GS	Landschapstafel Haringvliet, Dunea, Oasen, Waterschap Delfland midden, Waterschap Schieland, Hoogheemraadschap Schieland, Hoogheemraadschap Krimpenerwaard, Regiegroep Holland Rijnland, Groenalliantie Midden-Holland, LTO, Landschapstafel Hoeksche waard, Veenweiden Innovatiecentrum, Staatsbosbeheer, het erfgoedhuis, Regiegroep Metropoliitaans Groen, Recreatieschap Rottemeren, Federatie Particulier Grondbezit, Waterschappen, Nationaal Park de Biesbosch, Planbureau voor de Leefomgeving, Wandelnet, ANWB, Groene Motor, de Natuur- en milieufederatie, Stichting Rietgors, IVN, KNNV.	

Tabel 3.1 Samenstelling netwerk VRGL.

De uitnodiging wordt vervolgens door de Statengriffie naar bovengenoemde niet-statelijke actoren verstuurd. De commissiegriffier verzoekt de door PS geselecteerde niet-statelijke actoren mee te doen omdat Statenleden hun input kunnen gebruiken om de eigen ambities, kaders en rol te bepalen in de aankomende commissievergadering op 22 maart. De niet-statelijke actoren worden verzocht om twee minuten durende pietsjes te geven om zo hun particulier belang en – visie scherp voor het voetlicht te brengen. Beide bijeenkomsten werden afgesloten met een informele borrel zodat Statenleden en organisaties elkaar op persoonlijke voet konden spreken. Het aantal door PS aangedragen partijen neemt ongeveer een kwart van het totaal in. Er kan worden vastgesteld dat het netwerk wordt gedomineerd door partijen uit het bestaande groennetwerk van de ambtelijke organisatie.

²⁹⁷ Verslag Cie. Do, 2017

Respondent SG1 vertelt dat de netwerkbijeenkomsten in het eerste stadium (15 februari-, 15 maart-) niet verliepen zoals normaliter hoorzittingen in Statenverband verlopen:

“Het was zo informeel als mogelijk zodat de externe partijen in de gelegenheid werden gesteld om hun boodschap aan de Statenleden te sturen. [Tijdens de eerste netwerkbijeenkomst konden zij laten weten dat] “als wij het hier voor het zeggen hebben dan willen we dit en dit en dit.” Maar er werd ook geëxperimenteerd met verschillende vormen van vergaderen, korte pietsjes hebben we gehad, en een soort roulatiesysteem gehad dat bepaalde Statenleden verplicht bij bepaalde partijen langs moesten [...] en voornamelijk de borrels [...] dan liep alles los, expres. En dan gingen mensen zelf met andere mensen praten, en dat werkte heel goed.”²⁹⁸

Activiteit Gedeputeerde Staten: 7 maart 2017: GS stellen startnotitie vast

Tussen de twee netwerkbijeenkomsten in stellen GS een startnotitie vast. Hoewel ambtenaren ook aanwezig waren op de netwerkbijeenkomsten op 15 februari – en 15 maart 2017 is de input van de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten nog niet in de startnotitie meegenomen. Dit blijkt ten eerste uit een opmerking van de behandelend ambtenaar in de startnotitie dat “PS zelf netwerkbijeenkomsten hebben georganiseerd en een eigen traject volgen.” Ten tweede is het aan de Statenleden zelf om te bepalen wat er gebeurt met de informatie die zij opdoen tijdens de netwerkbijeenkomsten, zo blijkt uit bovengenoemde opmerking van de griffie. De input die Statenleden opdoen dient ter bepaling van het eigen standpunt in de aankomende commissievergadering op 22 maart. De Startnotitie is het resultaat van activiteiten van GS en ambtenaren, bijvoorbeeld de heisessie die is georganiseerd voor ambtenaren op 18 januari 2017. Kader 7 vat de belangrijkste onderdelen en de hoofdlijnen van de startnotitie samen (zie bijlage 5).²⁹⁹

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 22 maart 2017

Op 22 maart 2017 vergadert de commissie DO over de door gedeputeerde Weber opgestelde startnotitie. Deze startnotitie is geen uitvloeisel van de beraadslagingen tijdens de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten op 15 februari- en 15 maart.

De opstelling van de coalitiepartijen is overwegend positief. D66-Statenlid Kasmi kan zich “in principe vinden in de startnotitie die goed illustreert dat GS werk maken van netwerkend werken, maar, uit het netwerk blijkt dat meerdere partijen zich zorgen maken over weidevogels”, aldus het D66 Statenlid.³⁰⁰ D66 pleit voor een voortzetting van de goede samenwerking met de partijen die hun betrokkenheid hebben getoond tijdens de twee bijeenkomsten op 15 februari en – maart. Het CDA is tevreden met de bijeenkomsten maar kritisch over het ontbreken van de financiële paragraaf in de startnotitie. De SP geeft “het voordeel van de twijfel en houdt zich aan de afspraken in het hoofdlijnenakkoord”. Netwerken leidt niet altijd tot het gewenste doel, zo laat SP - Statenlid Soares weten, en beklemtoont het primaat van PS. Van de coalitiepartijen is de VVD het meest kritisch omdat bij de VVD de perceptie bestaat dat bepaalde partijen ontbreken. Agrariërs en individuele burgers zijn onvoldoende vertegenwoordigd, stelt VVD-Statenlid Nelisse. Coalitiepartij VVD maakt zich zorgen over de balans tussen partijen in het netwerk omdat natuurorganisaties structureel oververtegenwoordigd zijn in netwerken van de provincie. Verder stelt het VVD-Statenlid vast dat er niets in de startnotitie staat over de aanpak van invasieve soorten.³⁰¹

De oppositiepartijen laten tijdens de commissievergadering een ander geluid horen. PvdD-Statenlid Van Viegen spreekt over het ontbreken van een integrale natuurvisie in de startnotie. De PvdD is kritisch omdat er niets wordt gezegd over natuurinclusieve- en biologische landbouw met bloem- en kruidenrijk grasland. Ook benadrukt het PvdD-Statenlid haar zorgen over de tanende weidevogelstand. Statenlid Van Viegen stelt een uitgewerkt plan voor waarin terreinbeherende organisaties een belangrijke rol spelen. Het PvdD-Statenlid refereert tijdens haar betoog niet aan de netwerkbijeenkomsten. Ook GL is kritisch over de startnotitie; urgente aandacht voor natuurbescherming ontbreekt. Natuurbeleving als waarde zou meer aandacht moeten krijgen. Ook GL Statenlid Sahin spreekt haar zorgen uit over de weidevogelstand en noemt een aantal waarden die voor GL belangrijk zijn. GL en PvdD besteden geen aandacht aan de samenstelling van het netwerk. PvdA-Statenlid Koning is blij met de netwerkbijeenkomsten en is blij dat de door PS aangedragen partijen onderdeel worden van het netwerk van GS.³⁰²

²⁹⁸ Interview respondent SG1, Commissiegriffier Water & Groen en Duurzame Ontwikkeling.

²⁹⁹ Statenvoorstel, 2017: ‘Natuurlijk Zuid-Holland.’

³⁰⁰ Verslag Cie. Do, 2017

³⁰¹ Verslag Cie. Do, 2017

³⁰² Verslag Cie. Do, 2017

Oppositiepartij PVV sluit zich openlijk bij de VVD aan waar het gaat om de aanwezigheid van agrariërs in het netwerk. Statenlid Van Dieren van SGP-CU is eveneens tevreden over de netwerkbijeenkomsten maar sluit zich eveneens aan bij de VVD en de PVV wat betreft de aanwezigheid van de agrarische sector in het netwerk.³⁰³

De discussie tussen de PvdA en de VVD over de samenstelling van het netwerk valt in het oog. De PvdA plaatst de situatie een jaar eerder in het kader van het Ambitiedocument DL tegenover de situatie nu door te stellen dat er toen ook geen natuurorganisaties werden gehoord bij de vaststelling van het ambitiedocument. Volgens Statenlid Koning zijn de agrariërs in het verleden voldoende aan bod gekomen.³⁰⁴

Gedeputeerde Weber reageert kapittelend in de richting van de VVD, PVV en SGP-CU door te stellen dat alle partijen betrokken worden in het netwerk. De gedeputeerde belooft tevens de commissie te voorzien van een planning met daarin aangegeven momenten waarin PS een eigen rol kunnen oppakken. De gedeputeerde verklaart naar aanleiding van de discussie dat de 'startnotitie' als 'startbrief' had moeten worden opgevat en dat de analyse van het netwerk (samenstelling en planvorming) nog geen onderdeel uitmaakt van de huidige startnotitie. Gedeputeerde Weber zegt toe te komen met een nieuwe startnotitie waarin de 'echte doelen' en de financiële middelen zijn opgenomen.³⁰⁵

5.1.2 Het tweede stadium: 'Kern Koersdocument'

Op 2 mei informeert gedeputeerde Weber de commissie over de toezeggingen die hij op 22 maart aan Statenleden in de commissie heeft gedaan. Ook volgt in de brief een overzicht van de resultaten in de netwerkanalyse. Op 10 mei, 21 juni en 30 augustus vinden er droomsessies plaats. Deze zijn georganiseerd door GS. Statenleden worden uitgenodigd om samen met ambtenaren te brainstormen over welke elementen aanwezig moeten zijn in de VRGL.

Tijdens de droomsessies wordt onder meer gesproken over het cultuurhistorisch landschap, landbouw, voedselproductie, flora en fauna en verstedelijking en niet verrassend over de toegankelijkheid van natuurgebieden voor ruiters.

Op 14 juni, dus na de eerste droomsessie, nodigt gedeputeerde Weber PS uit om 'the Green Village' te bezoeken. Dit is een proeftuin voor duurzame innovaties op de campus van de TU Delft.³⁰⁶

Parallel aan de droomsessies en het werkbezoek van PS organiseren GS op 16-, 20 en 23 juni werkateliers, waar ook niet-staatelijke actoren uit het door GS en PS samengestelde netwerk aanwezig zijn. Statenleden worden – op verzoek van de commissiegriffier- voor deze ateliers uitgenodigd. Omdat het animo onder de Staten om deel te nemen aan de werkateliers gering is kruist het spoor van GS het spoor van

Kerndocument Koers Rijke Groenblauwe Leefomgeving

In het kerndocument Koers Rijke Groenblauwe Leefomgeving spreken de ambtelijke opstellers over: "de uitgestoken hand! De provincie werkt met inwoners, overheden en maatschappelijke organisaties samen aan een rijke groenblauwe leefomgeving. Het proces naar een visie en programma is transparant en komt in co-creatie tot stand." (Koersdocument, 2017). De opstellers spreken verder over "het realiseren van de visie samen met de maatschappelijke partners. De provincie kiest voor een open planproces waarin netwerkend werken centraal staat" (Ibid.). In het document worden nogmaals de aanleidingen tot de opstelling van VRGL herhaald: de invoering van de Wnb en de Omgevingswet en ontwikkelingen als klimaatverandering en verstedelijking. In het document wordt gesproken over zes opgaven:

- 1) **Gezonde leefomgeving: vergroten welzijn en welbevinden van de mens. De speerpunten binnen deze opgave zijn:**
- 2) **Stad: meer groen en blauw in en om de stad.**
- 3) **Economie: natuurlijk kapitaal meenemen bij maatschappelijk verantwoord ondernemen.**
- 4) **Participatie: stimuleren participatie en mede-eigenaarschap.**
- 5) **Investeren in het landschap en erfgoed.**
- 6) **Behoud en versterken natuurgebieden, cultuurlandschap/erfgoed, soortenbescherming en beheer.**

Kader 9: Kern Koersdocument

³⁰³ Verslag Cie. Do, 2017

³⁰⁴ Verslag Cie. Do, 2017

³⁰⁵ Verslag Cie. Do, 2017

³⁰⁶ Delft (2019) The Green Village.

PS niet tijdens de werkateliebijeenkomsten (zie afbeelding 3). Tijdens de werkateliers wordt van de maatschappelijke partijen gevraagd om “samen op zoek te gaan naar nieuwe coalities en ‘package deals’ die bijdragen aan meer, mooier en slimmer groen.”³⁰⁷ De werkateliers worden ingedeeld naar de drie in het kader genoemde regio’s: het Groene Hart, de Kust en de Zuid-Hollandse eilanden. De gesprekken in de werkateliers monden uit in 50 ‘deals’, die in augustus 2017 nogmaals met ambtenaren op het Provinciehuis worden besproken.³⁰⁸ In bijlage 5 is een aantal voorbeelden van deals weergegeven, zie kader 8. Het spoor van GS en PS kruist zich in deze periode betrekkelijk vaak tijdens de droomsessies (zie afbeelding 3).

Op 27 september 2017 kruist het spoor van GS opnieuw het Spoor van PS. Dit is dus de derde bijeenkomst waarin Statenleden netwerkpartners ontmoeten om te spreken over de ontwikkeling van de VRGL (zie afbeelding 3). De netwerkbijeenkomst vindt plaats op het provinciehuis, op initiatief van Cie. DO.

Statenleden willen met de organisatie van de netwerkbijeenkomst bewust een gevolg geven op de netwerkbijeenkomsten die in het voorjaar 2017 hebben plaatsgehad en op de werkateliers die door ambtenaren zijn georganiseerd. Op 27 september presenteren GS aan PS en de netwerkpartners het ‘Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving’. In het document zijn de resultaten van de door PS georganiseerde netwerkbijeenkomsten, de in de werkatelier gesloten ‘deals’ en de tijdens de droomsessies kaderstellende inbreng van Statenleden aaneengesmeed.

Deal: korte omschrijving	Betrokken partijen
<ul style="list-style-type: none"> * Investeren in de leegte - ongerepte kust * Goede monitoring - mobiliteit * Meenwaarde van leegte - communicatie 	Natuurmonumenten District commissie, Stichting Duinbehoud, Provincie Zuid-Holland
Partijen bij elkaar brengen en faciliteren dat communicatie over groenblauwe beleving beter en meer gecoördineerd wordt georganiseerd.	ANWB, Provincie Zuid-Holland
Kennis + netwerk. Folder va toekomst vanuit maatschappelijke samenwerking	Kadaster, Gemeente Midden Delfland, Ingenieursbureau Rodewijk, Provincie Zuid-Holland
<ul style="list-style-type: none"> * Ministry of Happiness * Groen/blauw/natuur in ok eisen beleving * Concrete projecten-caravan-kabouterpraktijken. Je eigen natuur dromen en (be-) leven 	Zorghotel de Kim, Netwerk&Co / Burosa, Federatie Broekpolder, Provincie Zuid-Holland
Ontwikkeling kracht gebiedsontwikkeling voor niet maatschappelijk initiatieven en overheden.	Federatie Broekpolder, Gemeente Noordwijkerhout, Netwerk&Co / Burosa, Gemeente Rijswijk, Provincie Zuid-Holland
Multifunctioneel inspiratiecentrum / bezoekerscentrum	Nationaal Park Hollandse Duinen, Stichting Duinbehoud In samenwerking met: Provincie Zuid-Holland, Dunes
Expeditie Hollandse Duinen. Van jongeren adviesbureaus tot uitvoering.	IVN Zuid-Holland, Sportservice Zuid-Holland
Tijdelijk natuur in Rijswijk	Gemeente Rijswijk, Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland
Investeren als gevolg van CO2 compensatie inzetten voor vernatting van gebieden met bodemdalingen --> mogelijk ook verbindingen leggen met reductie stikstof	Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland, Provincie Zuid-Holland

Kader 8: deals

³⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2017). Werkateliers & Package Deals’

³⁰⁸ Provincie Zuid-Holland (2017). Werkateliers & Package Deals’

Kader 9 vat de hoofdlijnen van het document samen (zie bijlage 5). In het kernkoersdocument wordt tevens in 'doelbomen' vermeld wat precies de bijdrage is geweest van de werkateliers en welke bijdrage PS hebben geleverd tijdens de droombijeenkomsten. Een voorbeeld van de doelbomen is in kader 10 van bijlage 7 weergegeven.

Opvallende bijdragen van PS aan de zes opgaven koersdocument zijn de volgende:

*"[M]eer biodiversiteit, beleefbare natuur realiseren, rentmeesterschap, culturele en spirituele waarden vergroten, natuur en landbouw als partners, duurzame voedselvoorziening en ecologisch systeem in orde, intrinsieke waarde natuur, versterken weerbaarheid natuur, zo min mogelijk de menselijke hand."*³⁰⁹

Andere, in het oog vallende bijdragen van PS aan het document luiden:

*"Toegankelijk groen voor iedereen, groen overal aanwezig (1). Verder wordt gesproken over 'groene schoolpleinen' (2) en de behoeftes van fietsers en wandelaars, de zogenoemde 'kleine recreatiebehoeftes'(3)."*³¹⁰

De drie door Statenleden ingebrachte kaderstellende onderwerpen komen tijdens de commissievergaderingen in het tweede stadium uitvoerig aan de orde:

- Tegen de achtergrond van 'toegankelijk groen' vindt er tijdens de aansluitende commissievergadering DO op 27 september een opvallende oproep plaats van de PvdD en de PVV. Het onderwerp komt daarna, met rugdekking van de VVD aan de orde tijdens de Cie. DO vergaderingen van 24 januari-, 11 april- en 13 juni 2018.
- De kleine recreatiebehoeftes komen aan de orde op 24 januari 2018 en 13 juni 2018.
- De vergroening van schoolpleinen komt aan de orde tijdens PS van 8 november 2017 en Cie. DO op 14 februari 2018.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 27 september 2017

In het kader van de ontwikkeling van de VRGL én tegen de achtergrond van door Statenleden tijdens droomsessies aangedragen suggesties over 'toegankelijk groen voor iedereen' worden er twee opvallende opmerkingen geplaatst door Statenlid Viegen van de PvdD. Het Statenlid verklaart dat zij vanuit haar achterban veel klachten krijgt over beheer en onderhoud van Ruiterspaden. PvdD-Statenlid Van Viegen stelt daarom voor om €300000 te investeren in het onderhoud van deze ruiterspaden, ten behoeve van de toegankelijkheid van natuurgebieden. PVV-Statenlid Dulfer sluit zich hierbij aan. Gedeputeerde Weber reageert positief en verwijst naar het kaderbesluit over de begroting in het voorjaar van 2018. Het koersdocument is overigens op 27 september 2017 nog niet voor PS beschikbaar.³¹¹

Activiteit Gedeputeerde Staten: oktober 2017: 'Koerswandeling'

In oktober 2017 vindt er een 'koerswandeling' plaats waarin de maatschappelijke partners en ambtenaren praten over de '80%-versie' van het document.

Daarna stellen GS het kerndocument Koers Rijke Groenblauwe Leefomgeving vast en sturen het naar PS. In de brief schrijft de gedeputeerde:

*"Indien u de voorstellen in het Kerndocument deelt, willen wij graag in samenspraak met de maatschappelijke partijen een vervolg geven aan de uitwerking van de koersen in een [VRGL]."*³¹²

In verband met een volle agenda van Cie. DO wordt de bespreking van het koersdocument geagendeerd voor de commissievergadering op 24 januari 2018.

³⁰⁹ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

³¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2017). Kern Koersdocument Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

³¹¹ Verslag Cie. Do, 2017

³¹² Brief GS, 2017

Activiteit Gedeputeerde Staten: december 2017 tot januari 2018: consultatie landschapstafels

Vanaf eind 2017 tot begin 2018 consulteert de gedeputeerde de landschapstafels over het koersdocument. De landschapstafels; - bestaande samenwerkingsverbanden tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers en de Provincie Zuid-Holland in het kader van de uitvoering van het groenbeleid – worden geholpen om de biodiversiteitsonderdelen in het koersdocument verder uit te werken. Dit gebeurt in samenspraak met de landschapstafels. De partijen die plaatsnemen aan de landschapstafels maakten al onderdeel uit van de Werkateliers.³¹³

Provinciale Staten 8 november 2017

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 8 november 2017 dient GL Statenlid Sahin motie 756 in met steun van de PvdA en PvdD *ter vergroening van schoolpleinen*. Gedeputeerde Weber reageert onverdeeld positief:

*“U vraagt mij om het onder de aandacht te brengen van de gemeenten, bijvoorbeeld via de landschapstafels. Het is overigens ook interessant voor de waterschappen die daar ook aan tafel zitten. Ik zie deze motie als ondersteuning van het beleid, dus een positief advies”.*³¹⁴

De motie wordt met brede steun aangenomen. Gedeputeerde Weber laat vervolgens op 28 november schriftelijk aan PS weten dat het initiatief tevens is genoemd in zijn netwerk en stelt PS eind 2018 een concreet plan in het vooruitzicht.³¹⁵

Verder dient tijdens dezelfde vergadering de VVD motie 743 in waarin Statenlid Nelisse de provincie oproept om de natuurgebieden ‘toegankelijk te houden voor paarden’, ook hierop is tijdens de netwerkbijeenkomsten en in het Kernkoersdocument al een voorschot op genomen omdat er in het document en tijdens de netwerkbijeenkomsten is gesproken over ‘toegankelijk groen’. De motie wordt door alle partijen gesteund.³¹⁶

Ook deze motie komt niet ondoordacht over op gedeputeerde Weber. De motie wordt door PS aangenomen. Gedeputeerde Weber laat PS op 28 november weten dat hij met zijn ‘stakeholders’ werkt aan ‘plan ruiterspaden Zuid-Holland’, en hij noemt partijen die tevens mee hebben gewerkt aan de werkateliers. Ook dit plan lijkt dus ‘te leven’ in het netwerk van de gedeputeerde, onder de noemer ‘toegankelijke natuurgebieden’. Beide moties raken aan wat er aan planvorming plaatsvindt in het netwerk van de gedeputeerde.³¹⁷

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 24 januari 2018

Tijdens de opening van de commissievergadering besluiten de Statenleden om in te gaan op het verzoek van gedeputeerde Weber en een netwerkbijeenkomst te organiseren op 11 april. Daarnaast klaagt PvdA-Statenlid Koning over de agendering van de conceptvisie VRGL in juni 2018, omdat in juni tevens de reguliere planning & controlecyclusbesprekingen plaatsvinden. “Als het in juni vrij komt is er geen tijd om [de conceptvisie VRGL] te lezen”, aldus het PvdA Statenlid. Commissievoorzitter en CDA-Statenlid Kip verklaart dat verplaatsing niet nodig is. Om enigszins tegemoet te komen aan het bezwaar van PS-lid Koning besluit Statenlid Kip om de vergadering eerder te beginnen om “gehaaste behandeling te voorkomen”.³¹⁸

Tijdens de commissievergadering blijken de coalitiepartijen in grote lijnen een ambivalente houding aan de te nemen. Enerzijds is er lof voor de werkwijze en de getoonde ambities, anderzijds worden er vraagtekens geplaatst of kritische opmerkingen gemaakt over specifieke onderdelen in het document. D66 en CDA zijn positief over het document maar plaatsen beide vraagtekens bij een aantal onderdelen. Het CDA benadrukt dat de eerder ingezette ambities met betrekking tot klimaatverandering en verstedelijking wat terloops in het document aan de orde komen. D66 laat weten duidelijk van GS te willen weten hoe de visie past in de bredere omgevingsvisie die in een andere commissie wordt behandeld. Beide coalitiepartijen laten zich niet uit over het netwerk. De SP spreekt over een “goede basis voor verder uitwerking” maar benadrukt dat gezondheid onvoldoende in het document aanwezig is. De SP zet vraagtekens bij het primaat van PS in het netwerkend

³¹³ Verslag Cie. Do, 2017

³¹⁴ Verslag PS 29 juni 2016.

³¹⁵ Verslag PS 29 juni 2016.

³¹⁶ Verslag PS 29 juni 2016.

³¹⁷ Verslag PS 29 juni 2016.

³¹⁸ Verslag Cie. Do, 2018

werken. Coalitiepartij VVD is het meest kritisch. Statenlid Nelisse waardeert de aanpak van gedeputeerde Weber om partijen te betrekken bij de ontwikkeling van de visie maar de vertegenwoordiging van bedrijven is ondermaats, aldus het VVD-Statenlid. Gedeputeerde Weber reageert op de VVD politica door een aantal bedrijven op te noemen: het Havenbedrijf Rotterdam en Heineken. Ook wil VVD-Statenlid Nelisse van gedeputeerde Weber weten hoe het ervoor staat met de inventarisatie van de Ruiterspaden. De gedeputeerde antwoordt dat de 'health check' voor ruiters versneld wordt uitgevoerd.³¹⁹

Oppositiepartij GL neemt een met het CDA vergelijkbaar standpunt in; enerzijds is er kritiek op het document omdat biodiversiteit onvoldoende aanwezig is maar de stelling van de VVD dat de samenstelling van het netwerk geen recht doet aan het bedrijfsleven in de provincie wordt door GL bestreden. Tevens refereert GL-Statenlid Sahin aan de door haar ingediende motie over de vergroening van schoolpleinen. Oppositiepartij PvdA spreekt over 'een goede basis voor verdere uitwerking' en benadrukt dat doelen helder moeten worden uitgewerkt en dat er indicatoren moeten worden ontwikkeld. Ook benadrukt de PvdA dat er meer aandacht moet zijn voor kleine recreatiebehoeften, doelend op wandelaars en fietsers. Oppositiepartijen PvdA en GL nemen net als de coalitiepartijen een ietwat ambivalente houding aan. De overige oppositiepartijen laten een ander geluid horen. 50 Plus – een partij die zich tot dusver in beide casussen afzijdig is gebleven – spreekt over een 'bizarre suggestie' in het Koersdocument om een verband te leggen tussen het wel functioneren van verzekeringsbedrijven en de gezondheid van de inwoner. Gedeputeerde Weber gaat er niet op in. De PvdD houdt een kritisch betoog waarin waarden als biodiversiteit en natuurbescherming domineren. PvdD-Statenlid Van Viegen doet concrete voorstellen ter versterking van de biodiversiteit en ter bescherming van de natuur. Gedeputeerde Weber reageert in de richting van de PvdD door te stellen dat beide waarden onderdeel zijn van de visieontwikkeling. Ook andere waarden moeten daarin worden meegenomen, zo betoogt de gedeputeerde. Gedeputeerde Weber gaat er in zijn beantwoording kennelijk vanuit dat de PvdD hiervan niet op de hoogte is. De PVV neemt een scherp partijstandpunt in: "de PVV wil niet dat er belastinggeld gependend wordt aan het versterken van biodiversiteit [...]. De PVV is uiteraard voorstander van een gezonde leefomgeving maar vindt niet dat het aanleggen van 'nepnatuur' daaraan een bijdrage [levert]." ³²⁰ Gedeputeerde Weber vraagt voor de afsluiting van de vergadering om politieke steun voor het document zodat de netwerkpartijen notie kunnen nemen van de politieke steun van PS voor het document. Verder vraagt gedeputeerde Weber de commissieleden om actief deel te nemen aan het netwerk en scherp te blijven om in het netwerk ontbrekende onderwerpen aan te dragen.³²¹

Activiteit Gedeputeerde Staten: 25 januari 2018: diner pensant

Op 25 januari vindt er een diner plaats. Het diner wordt georganiseerd door GS en is bedoeld voor bestuurders, directeuren en CEO's. Provinciale Staten worden ook uitgenodigd. Ruim 80 directeuren en bestuurders van bedrijven, gemeenten, wetenschap, waterschappen, natuurbeheerders en belangenorganisaties spreken op de SS Rotterdam over verschillende onderwerpen: verstedelijking, groen als verdienmodel en een gezonde leefomgeving. De centrale vraag van de avond luidt: "welke kansen zien deze parten om deze thema's te koppelen aan een Groenblauwe leefomgeving?" Het verslag spreekt over een 'synthese' tussen de inbreng van de verschillende partijen.³²²

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 31 januari 2018

Het koersdocument wordt door PS aangenomen, onder voorwaarde dat het kader niet vastligt. Met het opnemen van deze voorwaarde tracht de PvdA te bereiken dat PS in staat worden gesteld om in een later stadium nog wijzigingen aan te brengen in de visie. Verder maakt PvdD-Statenlid Van Viegen van de gelegenheid gebruik – met expliciete steun van de PvdA – om motie 778 in te dienen: 'evaluatie natuur- en recreatiebeleid'.³²³ Met de motie beoogt het PvdD-Statenlid een integrale beoordeling van het door de provincie gevoerde groenbeleid te laten plaatsvinden zodat eventuele lessen kunnen worden verwerkt in de VRGL. Gedeputeerde Weber verklaart dat het groenbeleid zich voor een dergelijke evaluatie niet leent omdat het groenbeleid voor een dergelijke toetsing te multidisciplinair en te 'multischalig' is. PvdD-Statenlid Van

³¹⁹ Verslag Cie. Do, 2018

³²⁰ Verslag Cie. Do, 2018

³²¹ Verslag Cie. Do, 2018

³²² Provincie Zuid-Holland (2018). Verslag diner pensant VRGL.

³²³ Verslag PS 31 januari 2018

Viegen besluit haar motie in te trekken nadat de gedeputeerde haar de huidige beoordelingssystematiek uiteenzet. De PVV laat weten "sowieso tegen het koersdocument te stemmen".³²⁴

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 15 februari 2018

Tijdens de vergadering komt de GS-brief over de motie aan de orde waarin de gedeputeerde onder andere verwijst naar activiteiten in het kader van de werkateliers waarin het groener inrichten van schoolpleinen aan de orde komt.³²⁵

Activiteit Gedeputeerde Staten: 26-29 maart 2018: 'broedweek'

Tussen 26 en 29 maart organiseren GS een 'broedweek'. Dit is een 4-daags evenement in het museum voor communicatie in Den Haag. Tijdens de bijeenkomst worden opnieuw alle netwerkpartners uitgenodigd om te praten over doelen en ambities van de VRGL. Ook wordt in kaart gebracht welk beleid er al bestaat en wat er precies verwacht wordt van alle betrokken niet-statelijke actoren.³²⁶

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 28 maart

Tijdens de behandeling van de vaststelling Ambitiesnotitie Omgevingsbeleid dient D66-Statelid Oudenhoven motie 782 in waarin zij de provincie wijst op de bepalingen in de Omgevingswet rondom het beschermen van de gezondheid en het bijdragen aan een veilige leefomgeving. De motie wordt met brede steun aangenomen.³²⁷

Op 11 april 2018 wordt door de bij de VRGL betrokken ambtenaren een conceptversie VRGL gepresenteerd tijdens een netwerkbijeenkomst waar PS-leden ook voor worden uitgenodigd. De deelnemers uit de werkateliers; agrarische sector, terreineigenaren- en beheerders, de recreatiesector en natuur en – milieuoorganisaties waren op 11 april vertegenwoordigd.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 11 april 2018

Op 6 maart informeert gedeputeerde Weber de commissie over de verdere behandeling van de verzoeken die door de VVD, PvdD en PvdA zijn gedaan rondom het toegankelijk houden van natuurgebieden en kleine recreatiebehoeften. In de brief wijst gedeputeerde Weber op zijn netwerk en de aandacht die dit onderwerp geniet in zijn netwerk. De brief wordt ter kennisgeving aangenomen.³²⁸

Iets langer dan een maand na de commissievergadering van Provinciale Staten stellen Gedeputeerde Staten op 22 mei 2018 de concept-VRGL vast.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering 23 mei 2018

Tijdens de opening van de commissievergadering bespreekt de commissie een brief van GS waarin de gedeputeerde schetst hoe hij de behandeling van motie 782 (gezonde en veilige leefomgeving) voor ogen ziet. Gedeputeerde Weber stelt in zijn brief over de motie dat gezondheid en welbevinden belangrijke onderwerpen zijn in het kader van de beleidsontwikkeling van VRGL. Gedeputeerde Weber laat tijdens de commissievergadering verder weten dat: "een gezonde leefomgeving een belangrijk onderdeel is van het planproces in de [VRGL]". SGP-Statelid van Dieren reageert korzelig op de gedeputeerde door te stellen dat: "de motie meer is dan wat op dat moment is neergelegd in de VRGL en dat de gedeputeerde motie 782 wegmoffelt in de VRGL". D66-Statelid Wijbenga – reagerend op Van Dieren- trapt zachtjes op de rem door het belang van het 'grijze milieu' in het kader van de ontwikkeling van de Omgevingsvisie in de Statencommissie Ruimte en Leefomgeving náást het 'groene en blauwe milieu' in de VRGL te accentueren. Wijbenga vervolgd in de richting van gedeputeerde Weber door te spreken over brede politieke aandacht onder Provinciale Staten voor het grijze milieu dat de antwoorden van de gedeputeerde tijdens de commissievergadering tot dusver adequaat zijn. Het D66-Statelid stelt: "ik denk dat we even af moeten wachten waar de gedeputeerde mee komt".³²⁹

³²⁴ Verslag PS 31 januari 2018

³²⁵ Verslag Cie. Do, 2018

³²⁶ Provincie Zuid-Holland (2018). Broedweek Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.

³²⁷ Verslag Cie. Do, 2018

³²⁸ Verslag Cie. Do, 2018

³²⁹ Verslag Cie. Do, 2018

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 30 mei 2018: motie 797 vlinders

Tijdens de PS-vergadering van 30 mei dient GL-Statenlid Sahin motie 797 op waarin zij het college van GS oproept om in overleg met de bij de werkateliers betrokken partijen een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen ter versterking van het behoud van vlinders, bijen en andere bedreigde insecten. Het is opmerkelijk dat het Statenlid in haar motie refereert aan de Vlinderstichting; een partij die geen onderdeel uitmaakt van het door GS en PS samengestelde netwerk (zie tabel in paragraaf 5.2.1).³³⁰

Gedeputeerde Weber ontraadt de motie:

“De motie staalt uit dat wij iets nieuws moeten doen, maar wij doen al heel veel nieuws. Ik heb u al geschetst dat wij al heel veel verbeterplannen hebben gepresenteerd en er komt er nog eentje in de vorm van de [VRGL]. Dan ben ik voor dit moment een beetje klaar met verbeteren. [...] Dan hebt u toch wat u wilt? Ik acht de motie ondersteunend aan het beleid dat wij al voeren maar daarmee ook erg overbodig.”³³¹

SGP-Statenlid van Dieren onderstreept de uitspraken van de gedeputeerde door in de richting van GL te verzoeken de verhoudingen in PS te respecteren door éérst het gesprek te voeren over het aankomende visiedocument.³³²

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 13 juni 2018

Tijdens de commissievergadering komt de VRGL in *algemene zin* aan de orde en de door de VVD ingediende motie over het onderhouden en vergroten van het ruiterspadennetwerk in de provincie *in het bijzonder*. De coalitie is onverdeeld positief over de VRGL. Toch benadrukt D66 nogmaals dat er reikhalzend wordt uitgekeken naar de uitwerking van de gedeputeerde van motie 782. De oppositiepartijen laten zich verder niet over de motie uit. Er bestaat verder onder alle partijen steun voor de ruiterspadenmotie van de VVD.³³³

Op 5 juni 2018 laat gedeputeerde Weber de Staten schriftelijk weten dat de uitwerking van motie 743 onderdeel is van de VRGL.³³⁴

Op 22 juni organiseren GS een bijeenkomst waarin de Ontwerp Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving aan alle bij de totstandkoming betrokken niet-statelijke actoren wordt gepresenteerd. Daarop volgend wordt de ontwerpvisie als hamerstuk geagendeerd voor de vergadering van Provinciale Staten op 27 juni en aangenomen. De coalitiepartijen CDA, VVD, D66 en SP stemmen voor de visie evenals oppositiepartijen SGP-CU, PvdA, GL, 50Plus. De PvdD en de PVV stemmen tegen. PvdD-Statenlid Van Viegen verklaart dat het niet willen opnemen van motie 778: ‘evaluatie natuur- en recreatiebeleid in de visie voor haar aanleiding is om tegen te stemmen. De PVV sluit zich daarbij aan.³³⁵

5.1.3 Het derde stadium: besluitvorming Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving

Tussen juni en december 2018 wordt de conceptvisie ter inzage aan de inwoners van Zuid-Holland aangeboden.

Na een proces van bijna drie jaar verzoekt gedeputeerde Weber in februari 2019 PS de Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving vast te stellen. Op 20 februari stemmen PS in met de visie, inclusief de bijbehorende uitvoeringsagenda. De PVV, de PvdD en 50Plus stemmen tegen.

Activiteit Provinciale Staten: commissievergadering op 13 februari 2019

Tijdens de commissievergadering blijkt de agenda te vol waardoor de bespreking van de VRGL wordt verplaatst naar de PS vergadering op 20 februari. De commissie besluit dat de finale besluitvorming over die visie op de 20^{ste} plaatsvindt.³³⁶

³³⁰ Verslag PS 30 mei 2018

³³¹ Verslag PS 30 mei 2018

³³² Verslag PS 30 mei 2018

³³³ Verslag Cie. Do, 2018

³³⁴ Statenvoorstel, 2017: ‘Natuurlijk Zuid-Holland.’

³³⁵ Verslag PS 27 juni 2018

³³⁶ Verslag Cie. Do, 2019

Activiteit Provinciale Staten: PS-vergadering op 20 februari 2019

Tijdens het openingsgedeelte van de vergadering van Provinciale Staten verzoekt de PvdD om de behandeling van de VRGL uit te stellen in verband met onvoldoende voorbereidingstijd. Statenlid Van Viegen voert aan dat de behandeling van de natuurvisie zorgvuldig moet zijn. Alleen Statenlid Bakx van 50 Plus steunt het verzoek.³³⁷

Tijdens de inhoudelijke bespreking van de VRGL blijkt dat de coalitiepartijen overwegend positief zijn. D66 is het positiefst en laat zich ook positief uit over de mogelijkheid voor de “vele partners die konden meepraten”. CDA en VVD spreken over een ‘mooi’ en respectievelijk ‘voortschrijdend’ document maar zetten vraagtekens bij het onbepaalde karakter van de visie. Volgens het CDA moeten er in de uitvoering elementen worden uitgelicht en versneld worden geïmplementeerd, daarbij impliciet doelend op de onderdelen ten behoeve van de agrarische sector. Ook de SP spreekt over een prachtige ambitie, maar plaatst eveneens kanttekeningen bij het onbepaalde karakter van de VRGL.³³⁸

Van de oppositiepartijen nemen alleen de PvdD – hoewel de PvdD de visie een mooi product vindt- en de PVV een kritische houding aan. Bij de PvdD is deze kritiek gebaseerd op ideologische motieven en het netwerkend werken in het bijzonder. PvdD-Statenlid van Viegen verklaart dat de ‘intrinsieke waarde van de natuur’ onvoldoende in de visie voor het voetlicht wordt gebracht en doet concrete suggesties. Ook benadrukt van Viegen het primaat van PS en stelt dat bedrijven geen belang hebben bij natuurbescherming.³³⁹ Gedeputeerde Weber wijst haar kritiek van de van de hand.

Ook de PVV is kritisch op grond van partijpolitieke – vooral landelijke- standpunten. De PvdA is minder kritisch en neemt een houding aan die vergelijkbaar is met de coalitiepartijen. PvdA-Statenlid Koning vraagt opnieuw naar de aanwezigheid van specifieke recreatiebehoeften – fietsen, wandelen, in bomen klimmen – en refereert daarbij aan het netwerk. Gedeputeerde Weber reageert op het Statenlid door te spreken over: “een terechte vraag die wij moeten meenemen”. Het PvdA-Statenlid spreekt haar tevredenheid uit voor de aandacht voor het wandelnet. De PvdA wil echter wel meer informatie hebben over hoe de gelden in het uitvoeringsprogramma precies worden besteed. Ook GL neemt een houding aan die overeenkomt met de coalitiepartijen; tevreden, maar vraagtekens plaatsend bij het onbepaalde karakter van de visie. SGP-CU toont zich tevreden maar vraagt zich wél hardop af hoe de balans tussen groenbeleving en recreatie in de uitwerking vorm zou moeten krijgen, en stelt dat de VRGL haar doet denken aan de hit van Marco Borsato: ‘de meeste dromen zijn bedrog’, daarmee doelend op het onbepaalde en ruim geformuleerde karakter van de VRGL.³⁴⁰

Afgezien van de PVV en de PvdD zijn alle partijen tevreden met de VRGL, tegelijkertijd is de Statenbrede opstelling dat tevredenheid logisch is gezien het abstracte karakter van de in de VRGL geformuleerde ambities. Lastige politieke keuzes zijn niet gemaakt, zo laat de VVD weten tijdens het debat.³⁴¹

³³⁷ Verslag PS 20 februari 2019.

³³⁸ Verslag PS 20 februari 2019

³³⁹ Verslag PS 20 februari 2019

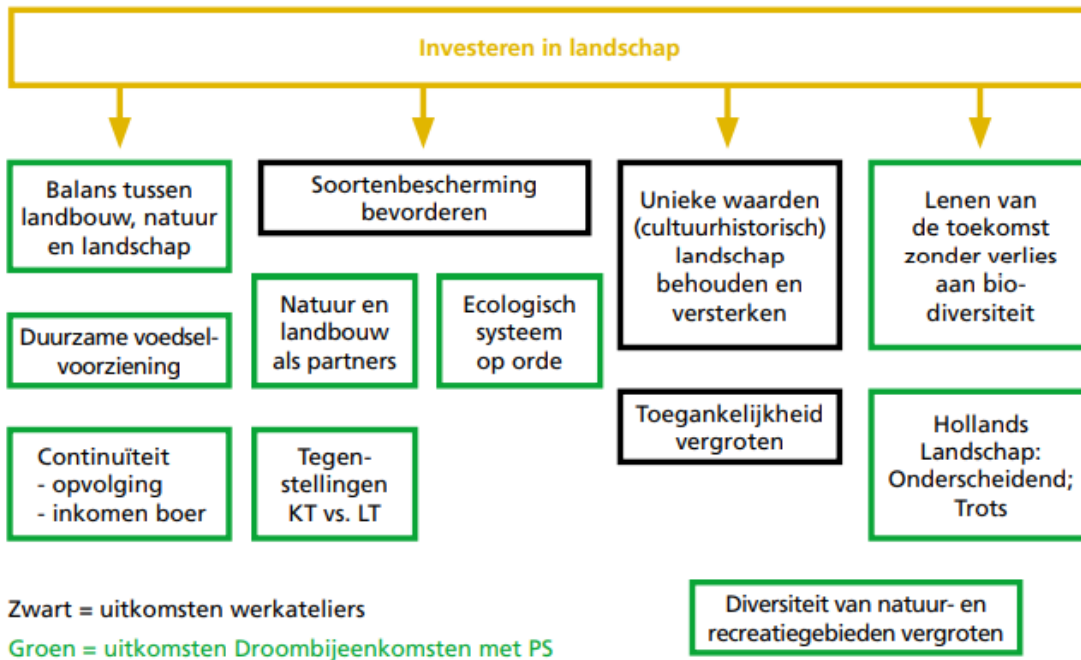
³⁴⁰ Verslag PS 20 februari 2019

³⁴¹ Verslag PS 20 februari 2019

5.2 Tabel

Activiteit PS	Thema	Houding coalitie	Houding oppositie	Houding GS
Commissievergadering 13/4/2016	Implementatie Wnb: de provincie moet een natuurvisie opstellen.	Geen bijdrage	GL & PvdA: nu is het moment om een natuurvisie op te stellen	Trapt op de rem: volgend jaar beginnen aan visie.
Commissievergadering 30/11/2016	Netwerkend werken	Akkoord met voorstel PvdA	De PvdA gaat een voorstel tot netwerkend werken doen.	Geen bijdrage
Commissievergadering 25/01/2017	Voorstel PvdA: de natuurvisie leent zich voor netwerkend werken.	Akkoord met voorstel PvdA	Akkoord met voorstel PvdA	Geen bijdrage
Commissievergadering 22/03/2017	Startnotitie GS bespreken	D66 & CDA positief. SP kritisch over netwerkend werken en VVD kritisch over milieuorganisaties	Kritisch over notitie, kritisch over samenstelling netwerk. Oppositie is niet eenduidig,	GS belooft PS te voorzien van een planning van het netwerk van GS.
Commissievergadering 27/09/2017	VRGL: toegankelijk Groen	Geen bijdrage	PVV en PvdD doen ruiterspadensuggestie	GS trapt op de rem
PS-vergadering 8/11/2017	GL: Motie 756: groene schoolpleinen. VVD: Motie 743: toegankelijke ruiterspaden	Steun voor moties	Steun voor moties	GS: Steun voor moties
Commissievergadering 24/01/2018	Bespreking Kern Koersdocument	Coalitie is ambivalent	Oppositie is ambivalent	GS vraagt om politieke steun voor het document
PS-vergadering 31/01/2018	Besluitvorming Koersdocument	Steun	Steun. PvdD dient motie 778 in	GS ontraadt motie PvdD.
Commissievergadering 15/02/2018	Groene schoolpleinen	Geen bijdrage	Geen bijdrage	GS beschrijft netwerkactiviteiten m.b.t. schoolpleinen
PS-vergadering 28/03/2018	D66: Motie 782: een gezonde en veilige leefomgeving	Steun	Steun	GS steunt motie
Commissievergadering 11/04/2018	Behandeling voorstellen PvdA en motie 743	Steun	PvdA dient voorstel in omtrent de 'kleine recreatiebehoeften'.	GS steunt voorstel PvdA.
Commissievergadering 23/05/2018	Bespreking D66 motie 782	D66 kapittelt SGP-CU	SGP-CU hebben kritiek op GS	Geen bijdrage
PS-vergadering 30/05/2018	GL Motie 797: vlinders	Geen bijdrage	SGP-CU heeft kritiek op motie 797	GS ontraadt motie 797
Commissievergadering 13/06/2018	VRGL & VVD motie 743	D66 kijkt uit naar uitwerking motie 782	Geen bijdrage	Geen bijdrage

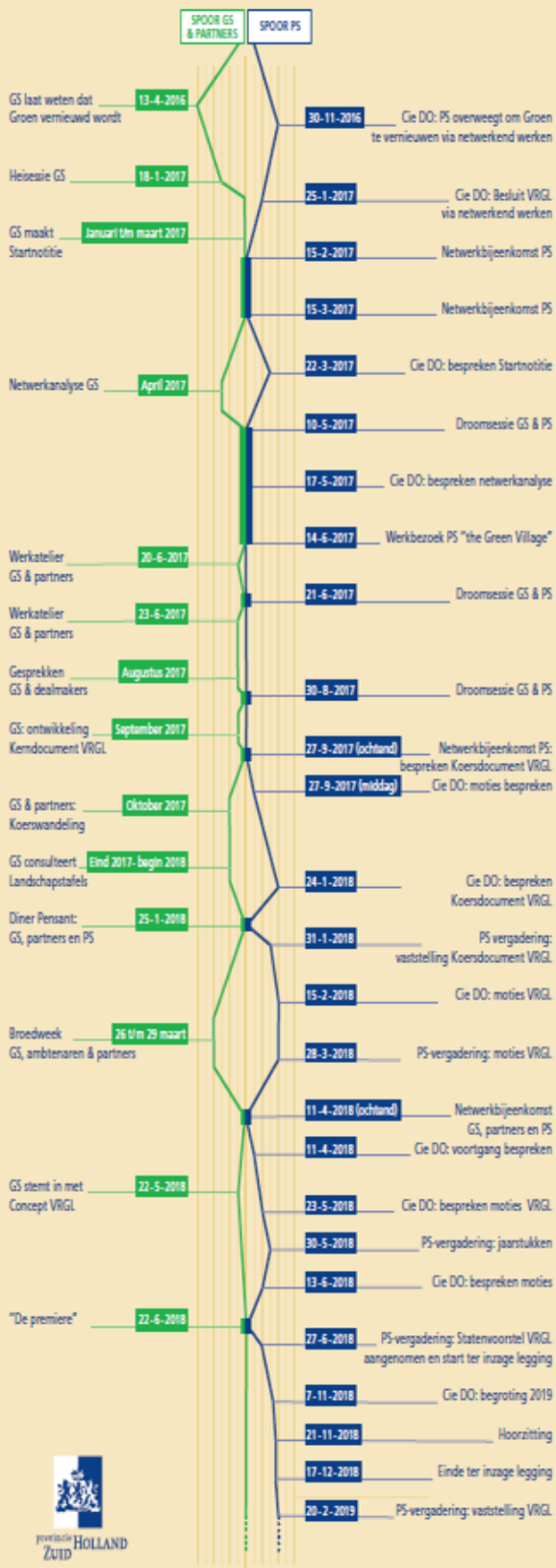
Commissievergadering 13/02/2019	Bespreking VRGL wordt verplaatst naar PS vergadering 20/2/2019	NVT	NVT	NVT
PS-vergadering 20/02/2019	Besluitvorming VRGL	Overwegend positief	Overwegend positief	Debat met negatieve oppositiepartijen (o.a. PvdD).



Kader 10: Doelboom Kern Koersdocument

5.3 Sporen VRGL en DL naast elkaar

Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving (VRGL)



Duurzame Landbouw (DL)

