

Rapport 718401003/2005

Rollenstrijd in het Landelijkgebied
Over de Provinciale rol in het integraal
gebiedsgericht beleid

J.F. Schuurman, P.P.J. Driessen,
W. van Duijvenbooden

Contact:
Wil van Duijvenbooden
MNP Ruimte, Infrastructuur en Mobiliteit
W.van.Duijvenbooden@mnp.nl

Dit onderzoek betreft een afstudeerscriptie in het kader van de studie Milieu-maatschappijwetenschappen aan de faculteit Geowetenschappen aan de Universiteit Utrecht, en ten laste van de directie RIVM / MNP, in het kader van project M718401, Gebiedsgericht beleid.

Rapport in het kort

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid, zowel inzicht in haar huidige functioneren als inzicht in haar mogelijke toekomstige rol.

Terugkijkend op basis van literatuur en interviews naar de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol, wordt geconcludeerd dat de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid thans een zwakke rol speelt en dat het rijk domineert.

Kijkend naar de toekomst van het integraal gebiedsgericht beleid is aanpassing van de provinciale rol wenselijk. En omdat de provincie, meer dan het rijk, blijkt geeft van ervaring met een op samenwerking gerichte bestuursstijl, het integreren van beleid en het mobiliseren van gebiedsactoren, is geconcludeerd dat in het integraal gebiedsgericht beleid een sturende rol van de provincie meer gewenst is dan die van het rijk.

Voorwaarden voor versterking van de rol van de provincie zijn dat het rijk beleidsruimte geeft aan de provincie, dat de provincie leert zich onafhankelijk op te stellen van het rijk en dat de betrokkenheid bij de EU versterkt wordt om de (financiële) kansen van de EU beter te benutten. Tot slot is het een voorwaarde dat door zowel het rijk als de provincie de verandering wordt ingezet als een noodzakelijke cultuuromslag waarbij het proces van verandering nadrukkelijk wordt ingezet als leerproces.

Trefwoorden: integraal gebiedsgericht beleid, sturingmodel, provincie, regelgeving, gebiedsactoren

Abstract

Role conflicts in the rural area

The goal of this research is to obtain insight in the provincial role in integrated area-based policy; insight in her current functioning as well as insight in her possible future role.

Based on a literature review and interviews about the way the provincial government defines her role, retrospection showed that the provincial government currently plays a weak role in integrated area-based policy and that the national government dominates.

Adjustment of the provincial role is desirable in future integrated area-based policy. Compared to the national government, the provincial government has more experience with integration of policy, mobilization of local actors, and with a management style focused on cooperation. Therefore a guiding role in the integrated area-based policy is more desirable from the provincial government than from the national government.

Conditions for strengthening the role of the province are that the national government gives room for provincial policy, that the provincial government learns to assume an independent role in relation to the national government, and that the provincial government strengthens her involvement in the EU to better utilize the (financial) opportunities of the EU. Lastly, both the national and the provincial government should initiate changes positioned as a necessary cultural transformation with the learning process as the focal point.

Keywords: integrated area-based policy, governance, provincial government, rules area-based policy, environment

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is geschreven ter afronding van mijn studie Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Het RIVM heeft mij de gelegenheid gegeven om bij het Milieu- en Natuurplanbureau mijn afstudeeronderzoek uit te voeren. Twee taken van het Milieu- en Natuurplanbureau betreffen het evalueren van het gevoerde beleid en het onderzoeken van de doelmatigheid van mogelijke beleidsmaatregelen. Dit onderzoek sluit aan bij deze twee taken doordat ik een evaluatief onderzoek heb uitgevoerd naar de doelmatigheid van de huidige en mogelijke toekomstige rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid.

Als onderzoeker vind ik het onderwerp zeer uitdagend, het kent vele interessante ingrediënten: de inzet op vernieuwing in het integraal gebiedsgericht beleid, een verandering van de sturingswijze van het openbaar bestuur, de veelheid aan betrokken actoren, het wantrouwen tussen bestuurslagen, et cetera. Ik heb dit onderzoek dan ook met plezier en soms ook met verbazing uitgevoerd.

Een groot aantal mensen heeft op één of andere manier bijgedragen aan de realisatie van dit onderzoeksrapport. Alle geïnterviewden wil ik graag bedanken voor hun medewerking; zij vormden een bron van inspiratie voor de analyse. Vervolgens wil ik mijn begeleiders, de heren Driessen en Van Duijvenbouden, bijzonder bedanken voor hun vakkundige en enthousiaste begeleiding van mijn afstudeerproces. En tot slot wil ik familieleden en vrienden danken voor hun bijdrage aan dit onderzoeksrapport.

Inhoud

Samenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1 <i>Introductie</i>	9
1.2 <i>Achtergrond integraal gebiedsgericht beleid</i>	9
1.3 <i>Rol van de provincie</i>	10
1.4 <i>Vraagstelling</i>	10
1.5 <i>Werkwijze en leeswijzer</i>	11
2. Het analysekader	13
2.1 <i>Inleiding</i>	13
2.2 <i>Schaalniveau van besturen; Multi level governance</i>	14
2.3 <i>Netwerken; Multi-actor governance</i>	17
2.4 <i>Probleemperceptie; Multi faceted governance</i>	22
2.5 <i>Instrumenten; Multi-instrumental governance</i>	24
2.6 <i>Organisatie van de uitvoering; Multi-resource based governance</i>	28
2.7 <i>Het analysekader</i>	32
3. De analyse van bestaande evaluaties	34
3.1 <i>Inleiding</i>	34
3.2 <i>Relatie tussen provincie en rijk</i>	35
3.3 <i>De rol van de EU</i>	36
3.4 <i>De invloed vanuit het gebied</i>	37
3.5 <i>Aandacht voor leren</i>	38
3.6 <i>Inhoud en organisatie van de uitvoering</i>	39
3.7 <i>Conclusie</i>	40
4. Terugkijkend op de rol van de provincie	42
4.1 <i>Inleiding</i>	42
4.2 <i>Relatie tussen provincie en rijk</i>	42
4.3 <i>Rol van de EU</i>	45
4.4 <i>De invloed van actoren uit het gebied</i>	46
4.5 <i>Aandacht voor leren</i>	48
4.6 <i>Inhoud en organisatie van de uitvoering</i>	49
4.7 <i>Conclusie</i>	53
5. Vooruitkijkend naar de rol van de provincie	56
5.1 <i>Inleiding</i>	56
5.2 <i>Probleemvelden in het integraal gebiedsgericht beleid</i>	56
5.3 <i>Invulling van de mogelijke rollen door provincie en rijk</i>	57
5.4 <i>Wenselijkheid van de mogelijke rolverdelingen</i>	58
5.5 <i>Conclusie</i>	59
6. Conclusie	61
Literatuur	63
Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen	66
Bijlage II: Vragenlijst	67

Samenvatting

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid, zowel inzicht in het huidige functioneren als inzicht in de mogelijke toekomstige rol. Het integraal gebiedsgericht beleid is ontstaan als gevolg van een drietal ontwikkelingen op beleidsniveau: respectievelijk de verandering van generiek naar gebiedsgericht beleid, de verandering van sectoraal naar integraal beleid en de verandering van een centrale wijze van sturen naar governance. De governance wijze van sturen is een op samenwerking gerichte bestuursstijl, waarbij alle (overheids-) actoren deelnemen. De ontwikkelingen op gebiedsniveau hebben geleid tot het huidige integraal gebiedsgericht beleid, waarbij de provincies een centrale (regie-) rol is toebedeeld. Uit evaluaties blijkt echter dat het integraal gebiedsgericht beleid problemen kent, met name in de uitwerking van het rijksbeleid op gebiedsniveau. Voor die uitwerking vervult de provincie een scharnierfunctie tussen het rijk en het gebied. De relatie van de provincie met het rijk wordt echter gekenmerkt door een continue strijd over bijvoorbeeld de hoeveelheid middelen voor de uitvoering, het aantal regels waar aan moet worden voldaan en de ruimte voor lokale initiatieven. De strijd van de provincie met het rijk gaat dan over de regierol; het rijk kan de regierol moeizaam uit handen geven terwijl deze voor de provincie is beoogd. Het is dan de vraag welke rol de provincie thans vervult en of die rol in relatie tot de rol van het rijk aanpassing behoeft.

Terugkijkend vanuit zowel bestaande evaluaties en een eigen evaluatie naar de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol, komt een beeld naar voren van een provincie in een relatie met het rijk waarin het ontbreekt aan duidelijkheid en zakelijkheid, en die spanningsvol is. De provincie krijgt weinig beleidsruimte van het rijk en is gebonden aan een veelheid aan regelgeving, waarbij de beperkte rijksbijdrage bepalend is voor de aanwendingsmogelijkheden van alle middelen. Terugkijkend blijkt ook dat de kansen die de EU biedt nog niet voldoende worden benut en dat de invloed van actoren op gebiedsniveau beperkt is. Daarnaast blijkt dat de provincie moeizaam in staat is te leren als organisatie. Wel blijkt de provincie enige aandacht te hebben voor het leren om beleid aan te passen en het leren met regionale actoren. Geconcludeerd wordt dat de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid thans een zwakke rol speelt en dat het rijk domineert.

De verklaring voor de huidige zwakke rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid ligt in het niet voldoende vastgelegd zijn van de taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen. Het ontbreekt daardoor aan duidelijkheid welke bestuurslaag waarvoor en op welk moment verantwoordelijkheid draagt. Met als gevolg dat alle bestuurslagen bij machte zijn om gebiedsgericht beleid te maken, en dat ook blijken te doen. Hetgeen leidt tot een strijd om macht in het integraal gebiedsgericht beleid, waarbij de provincie als zwakkere bestuurslaag vaak het onderspit delft.

Kijkend naar de toekomst van het integraal gebiedsgericht beleid blijkt aanpassing van de provinciale rol wenselijk. En omdat de provincie, meer dan het rijk, blijk geeft van ervaring met een governance wijze te sturen, het integreren van beleid en het mobiliseren van gebiedsactoren, is geconcludeerd dat in het integraal gebiedsgericht beleid een sturende rol van de provincie meer gewenst is dan die van het rijk. Maar gezien de huidige zwakke rol is versterking noodzakelijk. Voorwaarden waar aan moeten worden voldaan voor versterking van de rol van de provincie zijn dat het rijk beleidsruimte geeft aan de provincie, dat de provincie leert zich onafhankelijk op te stellen van het rijk en dat de betrokkenheid bij de EU versterkt wordt om de (financiële) kansen van EU beter te

benutten. Tot slot is het een belangrijke voorwaarde, om de rol van de provincie te versterken, dat door zowel het rijk als de provincie de verandering wordt ingezet als een noodzakelijke cultuuromslag waarbij het proces van verandering nadrukkelijk wordt ingezet als leerproces.

Het Investeringsbudget voor het Landelijk gebied (ILG) lijkt dan een kansrijke aanzet voor een sturende rol van de provincie.

1. Inleiding

1.1 Introductie

Het hier beschreven onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid, zowel inzicht in het huidige functioneren als inzicht in de mogelijke toekomstige rol. Voor het perspectief van de provincie is gekozen omdat de rol van de provincie in bestaande evaluaties van het integraal gebiedsgericht beleid onderbelicht is en omdat in het integraal gebiedsgericht beleid wordt ingezet op een zwaardere rol van de provincie.

Onder ‘integraal gebiedsgericht beleid’ wordt hier verstaan: de integratie van milieu- en natuurbeleid op gebiedsniveau met andere beleidssectoren (ook wel externe integratie genoemd). De sectoren die hierbij vooral een rol spelen zijn: milieu, ruimtelijke ordening, natuur, landschap, landbouw en water.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de achtergrond van het integraal gebiedsgericht beleid, gevolgd door de rol van de provincie daarin. Daarna wordt de vraagstelling gepresenteerd en dit hoofdstuk sluit af met de werkwijze waarmee de vraagstelling wordt beantwoord met daarbij de leeswijzer van het onderzoek.

1.2 Achtergrond integraal gebiedsgericht beleid

In deze paragraaf worden eerst drie veranderingen op beleidsniveau beschreven die hebben geleid tot het huidige integraal gebiedsgericht beleid. Daarna worden de huidige problemen beschreven in het integraal gebiedsgericht beleid.

De eerste ontwikkeling op beleidsniveau is de verandering die start in de jaren zeventig van generiek beleid naar gebiedsgericht beleid. Het generiek beleid kent één landsdekkend beleid, daarentegen is in gebiedsgericht beleid het beleid gedifferentieerd afhankelijk van de lokale omstandigheden. De reden voor deze verandering is het niet voldoende kunnen inspelen op de lokale en regionale situatie door het generiek beleid.

De tweede ontwikkeling op beleidsniveau is de verandering die start in de jaren tachtig van sectoraal naar integraal beleid. In het sectoraal beleid is één functie of één aspect van de leefomgeving het onderwerp van beleid. Het integraal beleid is daarentegen gericht op het overstijgen, het coördineren van de beleidssectoren die gericht zijn op de leefomgeving. Het gebrek aan coördinatie van het sectoraal beleid tussen de sectoren vormt de oorzaak voor deze verandering. Er is sprake van overlap van sectoren en er is ook sprake van onderlinge tegenwerking van sectoren (VROM, 2001, p. 12).

De derde ontwikkeling op beleidsniveau is de verandering die start in de jaren negentig van een centrale wijze van sturen naar governance. De centrale wijze van sturen wordt ook hiërarchische sturing genoemd. Hiërarchische sturing wordt gekenmerkt door het toezicht uitoefenen van het rijk op de lagere overheden en door het voorgaan van rijksbeleid boven het beleid van lagere overheden. De governance wijze van sturen is daarentegen een op samenwerking gerichte bestuursstijl, waarbij alle (overheids-) actoren in de samenleving deelnemen. Deze verandering is veroorzaakt door de toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en het inzicht dat het rijk afhankelijk is publieke en private actoren om deze vraagstukken op te lossen (Dubbink, 1999, pp. 137-151).

Deze ontwikkelingen op gebiedsniveau hebben geleid tot het huidige integraal gebiedsgericht beleid, waarbij de provincies een centrale (regie-) rol is toebedeeld. Uit evaluaties blijkt echter dat het integraal gebiedsgericht beleid problemen kent (Selnes,

2003; Driessen en De Gier, 2004). Met name in de uitwerking van het rijksbeleid op gebiedsniveau ontstaan knelpunten. Knelpunten zijn bijvoorbeeld de voortgaande detailsturing door het rijk, de hoge beleidsambities van het rijk met beperkte middelen voor de uitvoering, het grote aantal regels, beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën en onvoldoende flexibiliteit in wet- en regelgeving (Selnes, 2003, p. 31).

1.3 Rol van de provincie

De provincie heeft een scharnierfunctie in de doorwerking van rijksbeleid naar het gebied. Die scharnierfunctie in het integraal gebiedsgericht beleid houdt in dat de provincie het rijksbeleid vertaalt naar het gebied en daarnaast organiseert de provincie ook de uitvoering van dat beleid. Daarbij wil de provincie ook ruimte aan het gebied zelf laten om lokale initiatieven de ruimte te geven. De scharnierfunctie van de provincie leidt tot continue strijd van de provincie met het rijk over bijvoorbeeld de hoeveelheid middelen voor de uitvoering, het aantal regels waar aan moet worden voldaan en de ruimte voor lokale initiatieven (Selnes, 2003, p. 31). De strijd van de provincie met het rijk gaat dan eigenlijk over de regierol; het rijk kan de regierol moeizaam uit handen geven terwijl wordt beoogd dat de provincie de regierol op zich neemt.

Het is dan de vraag welke ruimte de provincie in de rollenstrijd met het rijk heeft voor haar regierol en of die rol in relatie tot de rol van het rijk aanpassing behoeft.

1.4 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Welke rol vervult de provincie thans in het integraal gebiedsgericht beleid en is aanpassing van die rol wenselijk?

In het onderzoek wordt vanuit de context van governance, de op samenwerking gerichte bestuursstijl, onderzocht op welke wijze de provincie inhoud geeft aan haar rol, de scharnierfunctie tussen rijk en gebied, in het integraal gebiedsgericht beleid.

De wijze waarop de provincie die huidige rol vervult wordt beoordeeld, en daarnaast is ook aandacht voor de verklaring van de rol van de provincie. Vervolgens wordt in het onderzoek vooruit gekeken naar de mogelijke toekomstige rol van de provincie in relatie tot de rol van het rijk in het integraal gebiedsgericht beleid, vanuit de context van governance en gericht op een doelmatige rolverdeling in het integraal gebiedsgericht beleid.

Uit de bovenstaande toelichting zijn de volgende deelvragen af te leiden:

- Hoe kan de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid beoordeeld worden?
- Op welke wijze geeft de provincie inhoud aan haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid?
- Hoe is de huidige rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid te verklaren?
- Welke mogelijke toekomstige rol van de provincie is wenselijk in het integraal gebiedsgericht beleid?

1.5 Werkwijze en leeswijzer

Het onderzoek betreft een evaluatie van overheidsbeleid op gebiedsniveau, hetgeen omschreven kan worden als het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria (Bressers en Hoogerwerf, 1995, p. 22). Het betreft zowel een ex-post als een ex-ante evaluatie. Ex-post omdat er teruggekeken wordt naar de rol van de provincie in integraal gebiedsgericht beleid, en ex-ante omdat er vooruitgekeken wordt naar de mogelijke toekomstige rol van de provincie in integraal gebiedsgericht beleid. De gebruikte methoden in het onderzoek zijn kwalitatief van aard. De methoden worden in het navolgende benoemd en vormen tevens de leeswijzer van het onderzoek. Deze paragraaf wordt afgesloten met beschouwingen over de generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid van het onderzoek.

De rol van de provincie worden beoordeeld op basis van een te ontwikkelen analysekader. Hoofdstuk twee beschrijft een literatuurstudie naar de bestuurlijke en juridische theorie. Uit deze literatuurstudie volgt een tweetal criteria, op grond waarvan het analysekader is geformuleerd; het analysekader vormt de leidraad voor het onderzoek.

De wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol wordt op twee manieren geanalyseerd. In hoofdstuk drie wordt een literatuurstudie naar bestaande evaluatiestudies over integraal gebiedsgericht beleid uitgevoerd en in hoofdstuk vier wordt een ex-post evaluatie uitgevoerd. Tevens wordt in hoofdstuk vier de huidige rol van de provincie verklaard. In hoofdstuk vijf wordt, in de ex-ante evaluatie, de mogelijke en wenselijke rol van de provincie geanalyseerd. In het afsluitende hoofdstuk zes wordt in de conclusie antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

De ex-post en ex-ante evaluaties zijn uitgevoerd op basis van interviews met betrokkenen bij het integraal gebiedsgericht beleid (voor een overzicht van deze betrokkenen zie bijlage 1). De functie van de interviews in het onderzoek is louter die van bron van inspiratie voor de analyse; er is geen letterlijk gebruik van de interviews gemaakt. De interviews zijn halfgestructureerd van opzet; enerzijds worden door middel van een opgestelde vragenlijst (zie bijlage 2) de belangrijkste onderwerpen doorlopen, anderzijds krijgen de geïnterviewden de ruimte om hun ervaringen en meningen te uiten.

De generaliseerbaarheid van het onderzoek is beperkt tot de rol van de provincie als schakel tussen het rijk en het gebied, op het terrein van het beleid van milieu, ruimtelijke ordening, natuur, landschap, landbouw en water.

De betrouwbaarheid van het resultaat van het onderzoek wordt bepaald door de waarneming van de onderzoeker van de empirische werkelijkheid (Swanborn, 1987, p. 27) en door de representativiteit van de gevoerde interviews. De betrouwbaarheid van het resultaat wordt tevens bepaald door de correctheid van de argumentatielijn en door transparantie van de keuzen die zijn gemaakt. De belangrijkste keuzen die zijn gemaakt in het onderzoek hebben betrekking op het analysekader. Deze keuzen zijn in hoofdstuk twee inzichtelijk gemaakt door een verantwoording van de gebruikte criteria.

2. Het analysekader

2.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid. Om het onderzoek naar die rol vorm te geven wordt in dit hoofdstuk het analysekader geformuleerd. Zoals gesteld in hoofdstuk één is in het integraal gebiedsgericht beleid met haar op samenwerking gerichte bestuursstijl een verandering van de hiërarchische wijze van sturen naar een vorm van governance. Vanuit die optiek is het voor de hand liggend om in de theorie van governance naar aanknopingspunten te zoeken voor het analysekader. Governance kent echter vele interpretaties; Björk en Johansson stellen in hun overzicht van governance interpretaties: ‘There are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field’ (Björk en Johansson, 2000, p. 1). In dit onderzoek wordt de governance benadering van Bressers en Kuks (2000) gebruikt. De reden voor deze keuze ligt in de goede aansluiting die deze benadering biedt op het onderwerp van onderzoek. Die goede aansluiting is als volgt:

Voor het onderzoeksonderwerp, de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid, zijn een vijftal aspecten te onderscheiden, die tezamen de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid beschrijven. Die aspecten zijn:

- De samenhang van de rol van de provincie met de rol van het rijk, de gemeente, het waterschap en andere actoren;
- Het netwerk in het gebied waarin de provincie een rol speelt;
- Het formuleren van doelen in het integraal gebiedsgericht beleid waarbij de provincie een rol speelt;
- De instrumenten en strategieën waarvan de provincie bij het sturen in het integraal gebiedsgericht beleid gebruik maakt;
- De uitvoering van het integraal gebiedsgericht beleid waarbij de provincie een rol speelt.

De goede aansluiting van de governance benadering van Bressers en Kuks bij het onderwerp zit in de overlap van deze vijf aspecten met de vijf vragen die Bressers en Kuks zich stellen in hun benadering: Waar? Wie? Wat? Hoe? en Waarmee? Deze vragen worden als volgt door Bressers en Kuks ingevuld (Bressers en Kuks, 2000, pp. 18 en 19):

Waar? *Multi-level governance: Schaalniveau van besturen*

De *multi-level governance* benadering heeft als onderwerp het niveau van waaruit gestuurd wordt. Gezocht wordt naar de invulling van de onderlinge verhoudingen binnen het openbaar bestuur waarin het beleid tot stand komt. (zie paragraaf 2.2)

Wie? *Multi-actor governance: Netwerken*

De *Multi-actor governance* benadering gaat in op de actoren die in het beleidsnetwerk opereren, op de rol van het openbaar bestuur in het netwerk, de openheid van en machtsposities in netwerken. (zie paragraaf 2.3)

Wat? *Multi-faceted governance: Probleemperceptie*

De *multi-faceted governance* benadering behandelt de probleemperceptie van actoren en de doeleinden van het beleid. Gezocht wordt naar de aangrijpingspunten van beleid, naar de beleidsdoelen die acceptatie krijgen en het ambitieniveau daarvan.(zie paragraaf 2.4)

Hoe? Multi-instrumental governance: Instrumenten

De *multi-instrumental governance* benadering zoekt naar strategieën en instrumenten om het beleid uit te voeren. Centraal staan daarbij de toepassing en effecten van instrumenten op de doelgroepen. Aandacht is er voor de instrumenten voor hun kenmerken, flexibiliteit en in hoeverre zij aanzetten tot leren. (zie paragraaf 2.5)

Waarmee? Multi-resource based governance: Inhoud en organisatie van de uitvoering

Tot slot heeft de *multi-resource based governance* benadering aandacht voor de organisatie van de uitvoering van beleid. Daarbij wordt ingegaan op de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en de autoriteit en hulpmiddelen die aan deze organisaties worden toegekend. (zie paragraaf 2.6)

De opbouw van het hoofdstuk volgt de volgorde van de vijf bovengenoemde benaderingen van governance. In de afsluitende paragraaf wordt op grond van de voorgaande theorie het analysekader geformuleerd, waarmee de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid wordt onderzocht.

2.2 Schaalniveau van besturen; Multi level governance

Inleiding

De *multi-level governance* richt zich op het niveau in het openbaar bestuur van waaruit gestuurd wordt. Deze governance benadering is tevens te combineren met een centraal thema van bestuurskundig onderzoek in de benaderingen van klassieke bestuurskundige auteurs (Nelissen et al., 1996; Dirven et al., 1998; Snellen, 1999; Bekke, 1999), namelijk het zoeken naar een alternatief organisatieconcept voor het openbaar bestuur. Een alternatief organisatieconcept is noodzakelijk omdat het klassieke organisatieconcept, met haar verregaande opsplitsing van taken met bijbehorende regels en procedures, niet meer aansluit bij de veranderende eisen vanuit de complexer wordende maatschappij (Snellen, 1999, pp. 52-64). Centraal in de probleemschets van het klas-sieke organisatieconcept, staat het onvermogen van bureaucratische organisaties om coördinerend te sturen bij complexe vraagstukken. Het zoeken is dan naar een alternatief organisatieconcept, naar een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur. (Hajer et al., 2004, p. 33)

Deze zoektocht is tevens te verwoorden als een dilemma. Het dilemma van de organisatie van het openbaar bestuur betreft dan de afweging die gemaakt moet worden tussen een centrale dan wel decentrale organisatie van het openbaar bestuur. Daarbij kan (de)centralisatie worden omschreven als de verticale invloedsrelatie tussen hogere en lagere overheden. Decentralisatie is dan het overlaten of overdragen van taken en bevoegdheden door hogere aan lagere overheden, en centralisatie is logischerwijs de omgekeerde beweging (De Haan et al., 1978, p. 71).

Invulling aan de multi-level governance benadering wordt in deze paragraaf gegeven door allereerst de centrale organisatie van het openbaar bestuur te schetsen met daarbij oorzaken voor het bereiken van de grenzen daarvan. Vervolgens wordt ingegaan op decentralisatie als antwoord daarop. Tot slot wordt de invloed vanuit de EU op de organisatie van het openbaar bestuur beschreven.

Centrale organisatie van het openbaar bestuur

De centrale organisatie van het openbaar bestuur kent twee kenmerken (Toonen, 1987, p. 36):

De macht van de centrale staat

De lagere overheden ontleen hun macht aan de centrale staat, dit houdt in dat de provinciale zelfstandigheid niet berust op een eigen constitutie. Dit impliceert dat de wettelijke organisatie van provincies centraal wordt geregeld en dat een hiërarchie is vastgelegd waarbij provinciale regelingen wijken voor regelingen van hoger gezag.

De toezichtuitoefening

Het tweede kenmerk van de centrale organisatie van het openbaar bestuur is de toezichtuitoefening op het takenpakket van een lagere overheid door het eerstvolgend hogere overheidsniveau. In meer algemene zin is er sprake van centrale bemoeienis op lokaal niveau, doordat er geen strikte scheiding bestaat tussen rijksregelingen en lokale uitvoering. Het gevolg is dat gemeenten en provincies bij de uitvoering van hun taken geconfronteerd worden met grote aantallen richtlijnen en goedkeurings- en controlebepalingen.

Grenzen van centrale organisatie openbaar bestuur

De centrale organisatie van het openbaar bestuur loopt met haar sturingsmogelijkheden tegen grenzen aan. Dat kent een drietal oorzaken:

Het openbaar bestuur is overbelast met taken en verantwoordelijkheden

De mogelijkheden van het openbaar bestuur om de samenleving te sturen, blijken niet groot genoeg te zijn, het gevolg is dat het geloof in de maakbare samenleving plaats heeft gemaakt voor het inzicht dat het openbaar bestuur het sterk gegroeide takenpakket niet aan kan. Deze sterke groei is veroorzaakt door onder andere toegenomen inzicht in de complexiteit en collectiviteit van vraagstukken in de samenleving. (Dubbink, 1999, pp. 137-151 en De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 9-12) En bij deze toegenomen complexiteit en maatschappelijke vraag hebben de organisatorische mogelijkheden van het openbaar bestuur geen gelijke tred gehouden (Toonen, 1987, pp. 195 en 196).

De legitimiteit van het openbaar bestuur staat onder druk

Daar zijn verschillende redenen voor aan te dragen. Zo kan gesteld worden dat het bestuurlijke deel van het openbaar bestuur een zekere autonomie ten opzichte van het politieke deel heeft verworven. Ook kunnen de culturele en politieke verschillen tussen de ministeries als reden worden genoemd. (Dubbink, 1999, pp. 137-151 en De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 9-12) Als derde reden kan de bemoeilijkte bewaking worden genoemd waardoor de legitimiteit onder druk komt te staan. De bewaking van het openbaar bestuur wordt bemoeilijkt doordat de complexiteit van een beleidsvraagstuk diverse wetgeving van toepassing maakt, met een scala aan bevoegde overheidsorganen, die divergerende geformaliseerde doelstellingen na streven en doordat uiteenlopende procedures en termijnen moeten worden doorlopen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 38 en 39).

De zware bevoegdheden waarover het openbaar bestuur beschikt, zijn niet effectief te gebruiken

Voor het ontwerp en handhaven van wet- en regelgeving is het openbaar bestuur afhankelijk van kennis van buiten het openbaar bestuur. Ook is de centrale overheid in grote mate afhankelijk van lagere overheden voor de uitvoering van haar beleid. Deze afhankelijkheid levert een machtspositie op voor lagere overheden.

Daarnaast zijn de klassieke, machtige sturingsinstrumenten in de klassieke sturing niet toegesneden op sturing op het meso- en macroniveau. Bijvoorbeeld het staats- en bestuursrecht is voor een belangrijk deel gericht op het beschermen van burgers en maar in beperkte mate toegesneden op het organisationele niveau. (Dubbink, 1999, pp. 137-151 en De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 9-12)

Decentralisatie als oplossing?

Wanneer men wil zoeken naar invulling van de rol van de provincie in het gebiedsgericht beleid is het belangrijk te constateren dat het probleem niet bij de centralisatie ligt en derhalve decentralisatie ook geen oplossing biedt. Het probleem ligt eerder in de materiële onderlinge afhankelijkheid van de verschillende bestuurslagen, welke in de loop der tijd door uitbreiding van overheidstaken en complexiteit steeds verder is toegenomen (Toonen, 1987, p. 195 en 196).

De onderlinge afhankelijkheid vertaalt zich in de praktijk in het worstelen van de staat met haar centrale positie in de huidige samenleving. In toenemende mate hanteert de staat verschillende coördinatiemethoden om te voldoen aan de toegenomen complexiteit van de sturingsvraag. Zo is, over het gehele beleidsterrein van het openbaar bestuur bezien, zoal zichtbaar: dominantie van hiërarchische methodiek, coördinatie door marktwerking, een aanvulling van de hiërarchische methodiek vanuit de private sector en coördinatie via netwerken. Hierbij kan worden opgemerkt dat de diversiteit van de vele (nieuwe) vormen van besturen zich niet alleen tussen de verschillende beleidsterreinen manifesteert, maar ook binnen beleidssectoren komen de diverse coördinatiemechanismen naar voren: regelgeving en netwerkorganisatie gaan vaak samen (Nelissen et al., 2000, p. 439 en 442).

Decentralisatie nader bekeken

Er is sprake van een voortdurende concurrentiestrijd tussen de overheidslagen over de uit te voeren taken. Dit als gevolg van het niet constitutioneel vastgelegd of gedefinieerd zijn van de taakverdeling voor de verschillende overheden. De taakverdeling is daarmee een kwestie geworden van bestuurlijke doelmatigheid en voortdurend onderwerp van politieke besluitvorming en van onderhandeling tussen de bestuurslagen (Toonen et al., 1994, p. 18). Voor de afweging tussen centralisatie en decentralisatie houdt deze constatering in, dat doelmatigheid het criterium wordt waarop gewogen moet worden hoe de organisatie van het openbaar bestuur vorm moet krijgen.

Een van de klassieke werken in de bestuurskunde over de relatie tussen schaal en bestuurlijke doelmatigheid is 'Size and democracy' van Dahl en Tufte (1973) (Nelissen et al., 2000, p. 327). Het door Dahl en Tufte genomen uitgangspunt, de mogelijkheid en de middelen om tegemoet te komen aan collectieve wensen en voorkeuren van de bevolking, is te verwoorden tot bestuurlijke doelmatigheid. Een andere component uit de benadering van Dahl en Tufte, de schaal, heeft betrekking op de verschillende overheidslagen waaruit het openbaar bestuur bestaat. Dahl en Tufte stellen dan dat: 'Different problems require political units of different sizes' (Dahl en Tufte, 1973, p. 135). Waaruit zij afleiden dat een slagvaardig openbaar bestuur bestaat uit verschillende eenheden op diverse schaalniveaus waarbij adequate betrekkingen tussen die bestuurlijke eenheden bestaan. Wanneer dan de vraag wordt gesteld of de organisatie van het openbaar bestuur centraal dan wel decentraal moet worden ingevuld, dan wordt voorbij gegaan aan de kern van de zaak volgens Dahl en Tufte. De essentie van bestuurlijke doelmatigheid is juist gelegen in de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurlijke overheidslagen (Dahl en Tufte, 1973, p. 140).

De consequentie is dat de aandacht in het dilemma van de organisatie van het openbaar bestuur niet moet liggen bij centralisatie dan wel decentralisatie per se, maar dat de aandacht per saldo moet liggen bij de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurslagen. Grote aandacht voor decentralisatie, decentralisatie als bestuurlijke hype, zou dan een knelpunt kunnen opleveren doordat het de aandacht van de inhoudelijke problematiek afleidt. De inzet op decentralisatie zou kortom het gevolg moeten zijn van het denken over veranderingen van de bestuurlijke verhoudingen.

Tendensen vanuit Europa

Op de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland heeft de Europese Unie (EU) een grote invloed verkregen, de invloed van de EU is de laatste jaren namelijk fors toegenomen. De gevolgen van de Europese integratie waren tot begin jaren tachtig vooral merkbaar op specifieke terreinen als landbouw, visserij en vervoer. Sinds die tijd is de betekenis van de EU op steeds meer terreinen doorgedrongen. En nu kan geconstateerd worden dat vrijwel elk beleidsterrein op enigerlei wijze wordt geconfronteerd met de EU. Ook geldt dit voor de uitbreiding van het aantal overheden die met de EU te maken heeft; ook de provincie heeft nu regelmatig te maken met de EU (ROB, 1998, p. 5). Het terrein van het milieubeleid wordt in grote mate door de EU bepaald, maar laat mede door het gebruik van richtlijnen doorgaans wel enige beleidsruimte op lidstaatniveau. Het landbouwbeleid is een voorbeeld waar voor de lidstaat het minste beleidsruimte overblijft; het landbouwbeleid kent een verfijnd stelsel van verordeningen, waardoor het vrijwel volledig door de EU wordt bepaald. De taak van de overheden is in het landbouwbeleid dan beperkt tot het loyaal uitvoeren van de EU regels (ROB, 1998, pp. 52-54).

Gevolg van de toename van EU-invloed voor de rol van de provincie, is enerzijds de centraliserende tendens die daar vanuit gaat. Doordat op EU-niveau de centrale overheid aansprakelijk wordt gesteld voor onjuiste, ontijdige implementatie, ook als deze door lagere overheden is veroorzaakt. Bovendien wordt Nederland vertegenwoordigd door het rijk in de belangrijkste besluitvormingsorganen van de EU (ROB, 1998, p. 25 en 26). Anderzijds gaan er van de toename van de EU-invloed decentraliserende tendensen uit: de inzet op de regiovorming in Europa. De opkomst van de regio in Europa is onmiskenbaar en zal in de toekomst ook sterk het openbaar bestuur beïnvloeden in haar sturingswijze (Toonen et al., 1994, p. 5).

Samenvattend

Uit deze paragraaf komen de volgende constatering naar voren die aandacht verdienen voor de empirische analyse van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid:

- ⇒ De essentie van bestuurlijke doelmatigheid is gelegen in de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurlijke overheidslagen.
- ⇒ De provincie heeft te maken met zowel centraliserende als decentraliserende tendensen vanuit de EU.

2.3 Netwerken; Multi-actor governance

Inleiding

De *Multi-actor governance* benadering gaat in op de rollen van en relaties tussen actoren die in een beleidsnetwerk opereren. Evenals multi-level governance is de multi-actor governance benadering te combineren met een centraal thema van bestuurskundig onderzoek in de benaderingen van klassieke bestuurskundige auteurs (Nelissen et al., 1996; Dirven et al., 1998; Snellen, 1999; Bekke, 1999), namelijk het zoeken naar een alternatief voor de klassieke wijze van sturing. De klassieke wijze van sturen houdt in dat één centrale sturende actor de besluiten neemt voor de samenleving. Echter blijkt dat de klassieke wijze van sturen onvoldoende effect heeft en gezocht moet worden naar vormen van sturing die beter aansluiten bij de hedendaagse complexe maatschappij (Dubbink, 1999, p. 154). Het alternatief dat met de multi-actor governance benadering wordt gegeven voor de klassieke wijze van sturen is het sturen in beleidsnetwerken, ook wel het interactief sturen genoemd.

Om inzicht te krijgen in multi-actor governance wordt allereerst het klassieke sturen beschreven waarop het een reactie is; daarbij worden ook oorzaken aangegeven voor het verliezen van de aansluiting met de maatschappij van het klassieke sturen. Vervolgens wordt het interactief sturen en haar toegevoegde waarde beschreven. Tot slot wordt ook ingegaan op de grenzen van het interactief sturen voor haar sturingsmogelijkheden.

Klassieke sturing

Klassiek of hiërarchisch sturen betekent dat één centrale sturende actor de besluiten neemt voor de samenleving en deze ook kan afdwingen met klassieke instrumenten zoals wet- en regelgeving, om de publieke belangen te waarborgen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 28). Het klassieke sturen wordt gekenmerkt door het sinds jaar en dag met vaste tegenspelers te maken hebben van overheden, waarbij sprake is van vaste en bekende belangen en vertegenwoordigers, die op hun beurt de toppen vormen van een hecht gevestigde institutie (Hoekema, 1994, p. 8).

Klassieke sturing loopt tegen grenzen op

Het klassiek sturen loopt echter tegen grenzen aan doordat veel klassieke juridische instrumenten het kenmerk hebben dat zij geen maatschappelijke barrières kunnen overwinnen. Er zijn voor het klassieke sturen in het openbaar bestuur drie barrières te benoemen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 28-39):

De pluriformiteit van netwerken

Voor het openbaar bestuur wordt een barrière opgeworpen doordat de te sturen maatschappij bestaat uit netwerken die gekenmerkt worden door grote pluriformiteit. De barrière wordt opgeworpen doordat sturingsinstrumenten van het openbaar bestuur slechts van invloed zijn op een enkele afdeling en niet op de actor als geheel. Daarbij is het ook mogelijk dat geen enkel deel van de actor afzonderlijk voldoende macht heeft om de actor als geheel te sturen. Dit betekent dat de sturende werking van instrumenten kan verzanden binnen delen van de pluriforme actor of doelgroep.

De geslotenheid van actoren

De relatieve geslotenheid van actoren in complexe netwerken kan als barrière worden gezien doordat sturingssignalen niet worden opgepakt. De relatieve geslotenheid kan worden opgevat als het meer op zichzelf georiënteerd zijn dan op de omgeving. De actor beschikt dan over een eigen referentiekader waardoor de interesse meer uit gaat naar ontwikkelingen die bij het eigen referentiekader aansluiten.

De wederzijdse afhankelijkheid

De wederzijdse afhankelijkheid kan ook als barrière worden genoemd. Wederzijdse afhankelijkheid heeft tot gevolg dat het openbaar bestuur voor de realisering van haar beleidsdoelstellingen afhankelijk is van medewerking van de te sturen actoren. De barrière wordt dan gevormd door het aanpassen van het openbaar bestuur in haar sturing aan de wensen van de te sturen actoren. Een grotere barrière kan opgeworpen worden door het ontstaan van onderlinge afhankelijkheid tussen actoren in een complex netwerk, waardoor sturingsinterventies tot onbedoelde neveneffecten kunnen leiden. De complexiteit van de afhankelijkheidsrelaties kan zelfs leiden tot beperkte bewegingsvrijheid van actoren waardoor het netwerk als geheel moeizaam in beweging te krijgen is.

Alternatief voor klassieke sturing

Het alternatief voor de klassieke wijze van sturen dat met het integraal gebiedsgericht beleid wordt aangedragen, kan worden benoemd als interactieve sturing. Het interactief sturen kan omschreven worden als een door de overheid bij de voorbereiding, vaststelling

en uitvoering van publiek beleid gehanteerde wijze van bestuurlijk beslissen, die uitgaat van de instemming van anderen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 19).

Interactief sturen gaat uit van een complexe realiteit met een veelvoud aan actoren waarmee wordt samengewerkt. Hierbij is sprake van decentralisatie, gedeelde verantwoordelijkheden en autonome zelfsturing. De centrale overheid heeft bij interactief sturen minder macht en opereert in een netwerk als partner. Er vindt dus een verschuiving plaats van top-down processen naar interactieve processen (Stoker, 1998, p. 18). Bij de veelvoud van actoren waar mee samen wordt gewerkt is geen sprake van vaste tegenspelers: het netwerk van actoren is nieuw en nog niet gevestigd (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 32). Bovendien bestaat het netwerk uit actoren uit meerdere sectoren. Het te vormen netwerk is kortom pluriform, een enkele deelnemer kan pluriform zijn (denk bijvoorbeeld aan het rijk) ook de deelnemers als geheel kunnen pluriform zijn in hun aard en omvang.

De pluriformiteit van het netwerk is verklaarbaar uit de omvang van organisaties, uit het nastreven van eigenbelang van personen binnen organisaties, uit de verscheidenheid van rationaliteiten binnen organisaties (bijvoorbeeld economische en juridische rationaliteiten) en uit het nastreven van organisaties die zich in complexe netwerken begeven van waarden die elkaar uitsluiten of beconcurreren. Dit laatste kan ook persoonlijk niveau spelen: het bestaan van innerlijke worstelingen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 28 en 29).

De toegevoegde waarde van interactieve sturing

De toegevoegde waarde van interactief ten opzichte van klassiek sturen ligt volgens diverse auteurs in een betere efficiëntie en effectiviteit van overheidssturing (zie bijvoorbeeld Stoker, 1998; Merrien, 1998; Jessop; 1998).

Ook wat betreft de VROM-raad heeft interactieve sturing een grote betekenis, om sturing te geven om tot een duurzame samenleving te komen. Zij acht het zinvol om een flexibele vorm van een overlegkader te realiseren waarbij de relevante maatschappelijke actoren betrokken worden (VROM-raad, 1998, p. 9). De toegevoegde waarde van interactieve sturing wordt veroorzaakt doordat:

Interactieve sturing werkt als een zeer flexibel mechanisme

De vormgeving van de samenwerking bij interactieve sturing is aanpasbaar aan de schaal van het betreffende probleem en aan de actoren die erbij betrokken zijn. Daarnaast is het niet noodzakelijk om formele institutionele wijzigingen door te voeren om interactieve sturing toe te passen (Meadowcroft, 1998, p. 31).

Interactieve sturing kan leiden tot meer legitieme beleidsuitkomsten

Interactieve sturing impliceert samenwerking tussen partijen uit verschillende domeinen van de maatschappij, met hun verschillende idealen, belangen, achtergronden en ideeën. Zo kan het een groot voordeel zijn dat de maatschappij door middel van interactieve sturing meer mogelijkheden krijgt om mee te werken aan de definiëring én het oplossen van problemen (Meadowcroft, 1998, p. 23 en 24). Doordat juist een grote betrokken groep heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het beleid heeft interactieve sturing de potentie om te leiden tot stabielere en meer legitieme beleidsuitkomsten (Blowers, 1998, p. 245). Hierbij kan wel de opmerking worden gemaakt dat deze verhoogde legitimiteit niet vanzelfsprekend ontstaat, maar dat deze afhankelijk is van de publieke perceptie: er moet in ieder geval sprake zijn van openheid en transparantie (Meadowcroft, 1998, p. 32).

De grenzen van interactieve sturing

Interactieve sturing kent, net als klassieke sturing, grenzen voor de sturingsmogelijkheden van het openbaar bestuur. Deze grenzen worden gesteld door:

Bewaking van de besluitvorming

Het is de vraag of de bestaande vormen van toezicht, controle en toetsing voldoende toereikend zijn voor besluitvorming die tot stand gekomen is door interactieve sturing. In benadering zijn er verschillende mogelijkheden voor bewaking: de ambtelijke meerdere, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, accountants, de rechter, verkozen organen zoals de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad en de achterban (Hoekema, 1998, p. 38). Wie er bevoegd is of wie er kan bewaken bij interactieve besluitvorming kan in de praktijk op problemen stuiten. Deze problemen worden veroorzaakt doordat het beleidsvraagstuk in het gebiedsgericht beleid zeer complex kan zijn. Zo kan het niet duidelijk te bepalen zijn welke belanghebbenden er zijn. Ook kunnen 'rechtstreekse belangen' een fictieve juridische categorie worden in plaats van een maatschappelijke werkelijkheid. Daarnaast kan er door de complexiteit diverse wetgeving van toepassing zijn, een scala aan bevoegde overheidsorganen zijn, divergerende geformaliseerde doelstellingen moeten worden nagestreefd en uiteenlopende procedures en termijnen moeten worden doorlopen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 38 en 39). Deze problematiek levert geen eenduidig kader voor het bewaken van de besluitvorming bij interactieve sturing.

Dit bemoeilijkt de bewaking op twee manieren: de bewakers weten niet meer wie zij moeten bewaken (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 39) en de bewakers weten niet meer wat zij moeten bewaken: het resultaat kan niet worden getoetst en er is geen evaluatie mogelijk. Bij uitbreiding van belanghebbenden bij de onderhandelingen is er bovendien sprake van het gevaar van willekeur (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 41 en 47).

Vertegenwoordiging van de achterban

Een ander knelpunt bij interactieve sturing heeft betrekking op de vertegenwoordiging. Doordat er sprake is van een ruime probleemdefinitie, deze kan zo breed worden als het algemeen belang, is er een groot aantal belanghebbenden. Deze kunnen niet allen aan de onderhandelingstafel komen. Dan is het de vraag wie de achterban daadwerkelijk vertegenwoordigt.

Ook zal de vertegenwoordiging het bereikte compromis door de achterban geaccepteerd moeten krijgen. Onderhandelingen in het interactieve beleidsproces kunnen leiden tot een nieuw referentiekader, met een nieuwe waardering voor belangen en feiten (ook wel 'frame reflection' genoemd). Doordat de achterban geen deel neemt aan het onderhandelingsproces, en het proces van 'frame reflection' bij de vertegenwoordigers ondertussen plaats vindt, kan het standpunt van de achterban afwijken van dat van de vertegenwoordigers, en wordt de acceptatie bemoeilijkt (Hoekema, 1998, p. 48).

Legitimiteit

Met de knelpunten bewaking en vertegenwoordiging hangt de legitimiteit van de beleidsuitkomsten sterk samen. Bij hiërarchische vormen van bestuur is het duidelijk dat de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. Duidelijke verantwoordelijkheids-structuren kunnen echter een hogere efficiency belemmeren door bijkomende bureaucratische processen. Daarentegen kan het onduidelijk zijn in flexibele netwerken wie verantwoordelijkheid heeft (Jessop, 1998, p. 42). Deze onduidelijkheid kan bij meer complexe beleidsvraagstukken leiden tot het zich verschuilen voor verantwoordelijkheden (Stoker, 1998, p. 22). Doordat partijen geen verantwoordelijkheid nemen voor het ontworpen beleid kan bij interactieve besluitvorming de legitimiteit een knelpunt worden.

Een ander argument wat daarvoor aangehaald kan worden is dat interactieve beleidsvoering kan leiden tot beperking van legitimiteit doordat beslissingen worden genomen door partijen die niet democratisch gekozen zijn (Meadowcroft, 1998, p. 33).

Tot slot kan de legitimiteit beperkt worden doordat bij interactieve beleidsvoering de verschillende belangen van de overheid met elkaar kunnen botsen. Aan de ene kant heeft de overheid de grondwettelijke taak tot bescherming van burgers. Maar aan de andere kant

kan dit botsen met het verloop van interactieve beleidsvoering. Op grond van strategische overwegingen kunnen bepaalde actoren worden betrokken bij de besluitvorming en andere worden buitengesloten. Dit kan botsen met grondrechten zoals gelijke behandeling (art. 1 Grondwet). Ook kan het voorkomen dat de (rijks-) overheid bij interactieve beleidsvoering andere actoren moet corrigeren door vormen van selectieve activering of uitsluiting te verbieden (Koppenjan et al., 1993, p. 154).

Doeltreffendheid

Van oplossingen die door interactieve beleidsvoering tot stand zijn gekomen, kan worden gesteld dat zij niet leiden tot doeltreffende oplossingen. Door onderhandeling tot stand gekomen beleid, kan namelijk op zijn best een gedeeltelijk oplossing leveren (Blowers, 1998, p. 231). En daarmee is die oplossing niet adequaat genoeg om moeilijke problemen aan te pakken (Meadowcroft, 1998, p. 34). Wanneer grote economische of sociale veranderingen noodzakelijk zijn, is het waarschijnlijk dat er conflicten zullen ontstaan in de onderhandeling en dat er niet tot een doeltreffende oplossing wordt gekomen. Het gevolg is dat interactieve beleidsvoering vrijwel alleen kan werken wanneer er sprake is van een probleem waarbij milieudoelen en economische doelen verenigbaar zijn (Blowers, 1998, p. 241).

Er zou zelfs nog een stap verder geredeneerd kunnen worden door te stellen dat interactieve beleidsvoering als barrière kan optreden voor meer fundamentele veranderingen. De barrière wordt opgeworpen doordat overheden zich meer laten leiden door het landsbelang, en doordat maatschappelijke en private partijen meer geïnteresseerd zijn in hun eigen belang (Blowers, 1998, p. 236).

Macht

Het aanwenden of het ontbreken van macht kan ook een knelpunt zijn bij interactieve beleidsvoering. In de onderhandelingsprocessen bij interactieve beleidsvoering kunnen resultaten beperkt worden door de machtsverhoudingen in het onderhandelingsproces (Meadowcroft, 1998, p. 33). Zo kan bijvoorbeeld de macht van het rijk als beperkende factor werken wanneer zij niet als partner wil onderhandelen, kortom wanneer zij de macht niet wil delen. Ook kan juist het gebrek aan macht een beperkende factor zijn, bij bijvoorbeeld milieugroepen in het besluitvormingsproces (Blowers, 1998, p. 244).

Ongelijke positie van de overheid

De overheid kan worden aangesproken om maatschappelijke problemen op te lossen. Zij heeft daarvoor beschikking over bijzondere (eenzijdige) instrumenten zoals wet- en regelgeving. Dit impliceert dat de overheid op normatieve gronden tot interventies kan overgaan, terwijl de effectiviteit van deze interventies betwijfeld kunnen worden (Koppenjan et al., 1993, p. 154 en 155). Het loslaten van normen door de overheid kan een slechte uitstraling tot gevolg hebben: het kan opportunistisch gedrag van burgers en organisaties uitlokken. Het loslaten van normen kan dan in een netwerk juist tegenwerken doordat zij haar legitimiteit verliest (Koppenjan et al., 1993, p. 158 en 159). De legitimiteit gaat verloren wanneer zij de gezaghebbende toedeling van waarden loslaat. Van de overheid worden namelijk hoge morele standaarden verwacht: het dienen van het algemeen belang, rechtvaardigheid, gelijkheid en gelijkwaardigheid, vrijheid en democratie (Koppenjan et al., 1993, p. 161). De beschikking over bijzondere instrumenten, geeft de overheid een bijzondere positie waardoor zij niet aan andere actoren gelijkgesteld kan worden. Deze bijzondere positie heeft tot gevolg dat de overheid in interactieve netwerken niet gelijkwaardig kan onderhandelen.

Samenvattend

Uit deze paragraaf komen de volgende constatering naar voren die aandacht verdienen voor de empirische analyse van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid:

- ⇒ Interactieve sturing in netwerken impliceert ruimte voor maatschappelijke actoren om mee te werken aan het vormgeven van beleid.
- ⇒ Interactieve sturing kan de bewaking van besluitvorming bemoeilijken door het ontbreken van een eenduidig toetsingskader.
- ⇒ De doeltreffendheid van interactieve sturing zou niet adequaat genoeg zijn om moeilijke beleidsproblemen op te lossen.

2.4 Probleemperceptie; Multi faceted governance

Inleiding

In de vorige governance benadering is ingegaan op de niveaus van waaruit werd gestuurd en welke actoren daarbij zijn betrokken. In deze wordt paragraaf ingegaan op het onderwerp van sturing. Bij de multi-faceted governance is er aandacht voor hoe het beleid en de definitie van het beleidsprobleem worden gevormd door de betrokken actoren.

Om inzicht te krijgen in de benadering van beeld en definitievorming bij het beleids- onderwerp wordt in deze paragraaf eerst beschreven hoe dit bij de klassieke organisatie en wijze van sturen totstandkomt. Vervolgens wordt beschreven hoe beeld en definitievorming totstandkomt bij de interactieve wijze van sturing. Daarbij wordt ook ingegaan op de gevolgen van de veranderde probleemperceptie.

Probleemperceptie bij klassieke sturing

Zoals in de vorige paragraaf naar voren is gekomen staan bij de klassieke wijze van sturen de deelnemers op voorhand vast. Ook zijn de eigen sectorale belangen van deze deelnemers die zij behartigen vastgelegd in een bepaalde vaste definitie. Men kijkt dan vanuit het volgende cognitieve kader: ‘wat is ons probleem en wat zijn onze belangen?’ (Hoekema, 1994, p. 7 en 11). Er is sprake van een nauw gedefinieerd belang dat in de eigen beeldvorming niet afhankelijk is van externe invloed. Hetgeen weerspiegeld wordt in de processtructuur die wordt gekenmerkt door vaste processtappen (Carpenter, 1999, p. 76 e.v.). Waarbij de betrokken partijen onderhandelen vanuit betrokken posities (Fischer, 1981, p. 23).

Probleemperceptie bij interactieve sturing

Met de overgang van klassieke sturing naar interactieve sturing bij integraal gebiedsgericht beleid verandert ook de probleemperceptie.

Het centrale punt van verschil tussen klassiek en interactief sturen is dat bij interactieve sturing de belangen, motieven en voorkeuren van de betrokkenen niet van tevoren vaststaan. Deze kunnen tijdens het onderhandelingsproces veranderen (Hoekema, 1994, p. 33). En bij de interactieve sturingswijze is er naast het ruilproces sprake van de minstens zo belangrijke processen van de gezamenlijke wilsvorming en het argumentatief bepalen van doelen en middelen van het beleid (Hoekema, 1994, p. 2). Ook onderkennen de partijen dat er sprake is van gefragmenteerd oplossingsvermogen en daarmee van wederzijdse afhankelijkheid. Door deze uitgangspunten kan met interactieve sturing impasses worden doorbroken (Hoekema, 1994, p. 8 en 9). De wederzijdse afhankelijkheid kan zich uiten op velerlei gebieden. Bijvoorbeeld tussen overheid en particulieren, maar ook tussen de verschillende overheden onderling. Ook kan de mate van afhankelijkheid variëren en de dynamiek daarvan (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 37 en 38).

Bij interactieve sturing is op voorhand nog geen gemeenschappelijke interpretatiekader aanwezig. De probleemdefinitie en het overkoepelende algemeen belang staat nog niet vast, deze dient door de actoren gezamenlijk ontwikkeld te worden. Hierbij is sprake van een normatief kader dat zoekt naar: 'Wat is het overkoepelende algemeen belang?' (Hoekema, 1994, p. 7 en 11). Dit geeft ook de ruimte dat gedurende het proces nieuwe actoren kunnen gaan deelnemen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 28).

Het niet vaststaan van de probleemdefinitie geeft ruimte voor een ontwikkeling van een nieuwe meer omvattende kijk op wat het probleem is (Hoekema en Van Maanen, 1998, p. 33). De probleemdefinitie wordt verruimd en verliest daardoor het sectoraal karakter, en verwordt naar een meer algemeen belang. Omdat de probleemdefinitie en daarmee ook de deelnemende actoren niet van tevoren vast staan, heeft interactieve sturing een ad hoc karakter. Per situatie wordt een nieuwe groep samengesteld, welke zich niet institutionaliseert. In tegenstelling tot sectorale netwerken is men zich er van bewust bij interactieve sturing dat het beleid door externe factoren, onder ander sociale en culturele, wordt beïnvloed. Ook verschilt de processtructuur op elementaire punten: er wordt nagedacht over de processtappen, over een gezamenlijke aanpak en over welke partijen van belang zijn (Carpenter, 1999, p. 76 e.v.). Bij interactieve sturing wordt verder niet geargumenteed over posities, maar er wordt principieel onderhandeld (Fischer, 1981, p. 23).

Implicaties van de veranderde probleempceptie

Het veranderen van de probleempceptie heeft een aantal gevolgen:

Ten opzichte van klassieke sturing kan meer en beter gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis

Geen enkele partij, of kleine groep van partijen, heeft alle kennis om problemen op te lossen. Samenwerking tussen partijen kan leiden tot het onderling uitwisselen van informatie en kennis (Meadowcroft, 1998, p. 26 en 29). Door de samenwerking tussen partijen kan meer en beter gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis die bij de verschillende partijen aanwezig is. De samenwerking en het overleg kan ook leiden tot een leerproces waaruit nieuwe inzichten volgen en daarmee ook creatievere oplossingen (voor het belang van leren zie ook volgende paragraaf).

Consensusvorming kan tot betere resultaten leiden

Bij interactieve sturing speelt het proces van consensusvorming dat tot verschuiving van belangen kan leiden. De totstandkoming van een gezamenlijk standpunt en aanpak van een probleem kan in veel gevallen tot een beter resultaat leiden dan een individu of een kleine groep kan bereiken (Meadowcroft, 1998, p. 23 en 30).

Interactieve sturing benadert problemen meer pro-actief

In plaats van reagerend beleid kan vooruit worden gekeken doordat er meer gecommuniceerd wordt en verschillende standpunten en inzichten eerder worden uitgesproken. Ten opzichte van traditionele sturingsmodellen werkt de samenwerking tweeledig: men is zowel bezig met het maken van beleid als met het implementeren van beleid. Bij klassieke sturing zijn deze twee werelden veelal van elkaar losgekoppeld (Meadowcroft, 1998, p. 26 en 28).

Verschuiving van probleempceptie bemoeilijkt de bewaking

Een verschuivende probleempceptie impliceert tevens een bemoeilijking van de bewaking van de besluitvorming bij interactieve sturing. Bij interactieve sturing staat de probleempceptie niet van tevoren vast. Er is sprake van een ontwikkeling van een nieuwe meer omvattende kijk op wat het probleem is (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 33). En

omdat op voorhand de probleempceptie nog niet vaststaat, kunnen gedurende het proces nieuwe belanghebbenden gaan deelnemen. Dit bemoeilijkt de bewaking op twee manieren: (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 39) de bewakers weten niet meer wat zij moeten bewaken: het resultaat kan niet worden getoetst, er is geen evaluatie mogelijk. En de bewakers weten niet meer wie zij moeten bewaken. Bij uitbreiding van belanghebbenden bij de onderhandelingen is er bovendien sprake van het gevaar van willekeur (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 41 en 47).

Het niet kunnen toetsen van het resultaat heeft een juridische achtergrond. In artikel 3:3 Awb (Algemene wet bestuursrecht) wordt bepaald dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel kan gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Dit is het zogenaamde specialiteitsbeginsel. Bij interactieve besluitvorming kan dit beginsel in het geding komen omdat belangen in de onderhandelingen kunnen worden ingebracht die geen relatie met de formele doelstelling hebben. Dit is bestuursrechtelijk gezien een grond om een besluit te bestrijden en te vernietigen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 44 en 45). Wel ontstaat er meer en meer begrip dat de overheid het resultaat zwaarder laat wegen dan de formele bevoegdheden en regelingen (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 50). Een mogelijke oplossing die nader dient te worden uitgewerkt, volgens Hoekema en Van Manen, is de mogelijkheid om de nadelige gevolgen van een besluit voor belanghebbenden te relateren aan het met het besluit te dienen doel (het evenredigheidsbeginsel, art. 3:4 lid 2 Awb) (Hoekema, 1998, p. 52). Er is dan sprake van een doelmatigheidstoets in plaats van een rechtmatigheidstoets. Het probleem blijft echter bestaan dat bewakers zich niet langer op een stevig fundament voor toezicht en toetsing kunnen beroepen, en dat lijkt maatschappelijk onvoldoende (Hoekema en Van Manen, 1998, p. 54).

Samenvattend

Uit deze paragraaf komen de volgende constatering naar voren die aandacht verdienen voor de empirische analyse van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid:

- ⇒ Bij interactieve sturing hebben de actoren een gedeeltelijk oplossend vermogen en zijn daardoor wederzijds afhankelijk voor het bereiken van de eigen doelen.
- ⇒ Het resultaat van interactieve sturing wordt beïnvloed door het gezamenlijk formuleren van de probleempceptie en het overkoepelend belang en door niet over posities maar over het eigen belang te onderhandelen.

2.5 Instrumenten; Multi-instrumental governance

Inleiding

Na de vragen waar, wie en wat uit de governance benadering van Bressers en Kuks in de vorige paragrafen, is in deze paragraaf aandacht voor hoe het beleid eruit komt te zien: welke instrumenten worden ingezet en welke rol speelt het leren. Allereerst is er in deze paragraaf aandacht voor de juridische instrumenten omdat deze vanuit de centrale beleidsvoering een rol spelen. Daarbij komen kenmerken en gevolgen van de ontwikkeling van juridische instrumenten aan bod. Vervolgens is er aandacht voor de combinatie van interactieve en juridische instrumenten en is er aandacht voor het belang van leren bij de totstandkoming van beleid.

Wet en regelgeving

Wet- en regelgeving kent in zijn algemeenheid beperkingen in het functioneren als sturingsinstrument. Zo komt wet- en regelgeving vaak traag tot stand en heeft daardoor

sterk een reactief karakter. Het stabiele karakter van wet- en regelgeving gaat niet gelijk op met de snel wijzigende omstandigheden in de maatschappij. Ook wanneer door wet- en regelgeving een bepaald gedrag wordt nagestreefd, zal zij over gedetailleerde informatie moeten beschikken, echter is deze informatie niet altijd eenvoudig voorhanden. Hierdoor wordt het moeilijker om aansluiting te krijgen bij complexe organisaties. Daarnaast is wet- en regelgeving in zijn algemeenheid meer gericht op individuen, natuurlijke personen genoemd. Geconstateerd kan dan worden dat wet- en regelgeving niet is berekend op de complexe organisaties, die gebiedsgericht beleid met zich mee brengt. Een ander groot bezwaar is het door wet- en regelgeving eenzijdig opleggen van normen, hetgeen tot contraproductiviteit van het beleid kan leiden.

(De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, pp. 8-12)

Toch zijn er naast deze beperkingen ook voordelen te benoemen van wet- en regelgeving. Zo bevordert eenduidige wet- en regelgeving de snelheid van bestuurlijk handelen door een afname van bezwaar en beroep. Daarnaast heeft de effectiviteit van beleid ook voordeel van een zekere mate van rechtszekerheid (Nelissen et al., 2000, p. 401).

Gevolgen van groei

Er is sprake van een enorme toename van de wet- en regelgeving, ondanks het dereguleringsbeleid van achtereenvolgende kabinetten. In deze context kan ook de toename van de juridisering worden genoemd. Onder juridisering wordt naast de toename van wet- en regelgeving ook een toename van beroep op de rechter en toename van de bestuurlijke rol van de rechter verstaan (Nelissen et al., 2000, p. 389).

Decentralisatie heeft een onlosmakelijke verwantschap met deregulering. Deregulering heeft op haar beurt globalere normstelling en uniformering van regelgeving tot gevolg (De Roo, 2004, p. 13 en 15). Omdat de marges van het gedecentraliseerde bestuur veel nauwkeuriger moeten worden vastgesteld, leidt decentralisatie paradoxaal genoeg, op die punten waarop het rijk zich terugtrekt, juist tot een sterkere rol van het rijk (Geelhoed, 1983, p. 89). Decentralisatie leidt wel tot een lastenverlichting voor de lagere overheden, doordat verschillen in procedures en gestelde normen wegvallen (Peters, 1992, p. 33).

Gevolgen van de juridisering zijn een aanzienlijke verhoging van de werkdruk voor de rechterlijke macht en beperking van de slagvaardigheid van het openbaar bestuur. Meer specifiek zijn er door de werkgroep Van Kemenade vier gevolgen beschreven die nadelig zijn voor de slagvaardigheid van het openbaar bestuur door de toename van de juridisering. Als eerste het ontstaan van vertraging in de besluitvorming als gevolg van een overdaad aan rechtsbescherming. Ten tweede kan gesproken worden van uitholling van het politieke primaat doordat de inhoud van beleid mede wordt bepaald door rechterlijke instanties. Ten derde het aantasten van geloofwaardigheid door jurisprudentie. Een voorbeeld daarvan is het belemmeren van de uitvoering van op democratische wijze genomen besluiten door burgers die juridische procedures voeren. Tot slot heeft het toenemend belang van jurisprudentie ook een financiële consequentie door vertraging of uitstel, en een vergroot aansprakelijkheidsrisico tot gevolg. (Nelissen et al., 2000, pp. 396-398)

Beperking van de slagvaardigheid van het openbaar bestuur wordt ook veroorzaakt doordat er sprake is van grote afstemmingsproblematiek tussen de diverse wetgeving behorende bij de diverse beleidsterreinen. Deze afstemmingsproblematiek wordt veroorzaakt door met name twee factoren (Van Rijswijk en Knijff, 2001, p. 179):

- In de eerste plaats door het specialiteitsbeginsel. Onder dit beginsel wordt begrepen, dat een voor de burger belastende beschikking alleen genomen mag worden op basis van argumenten, ontleend aan die belangen ter bescherming waarvan de bevoegdheid in het leven is geroepen (Ten Berge en Michiels, 2001, p. 51). Met andere woorden: er

mag enkel rekening gehouden worden met belangen die vallen binnen de bestuursbevoegdheid die voortkomt uit een bepaalde wettelijke regeling.

- In de tweede plaats wordt de afstemmingsproblematiek veroorzaakt door de verschillen in doelstellingen, (wet)systematiek en cultuur per beleidsterrein (Van Rijswijk en Knijff, 2001, p. 179).

Door de groei van wet- en regelgeving ontstaat er een toenemende vraag naar afstemming tussen en samenvoeging van wetten en regels om de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te bevorderen.

Combinatie van juridische en interactieve instrumenten

De provinciale inzet op versterking van haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid kan tegemoet komen aan het geconstateerde gebrek aan structurele mogelijkheden voor de interactieve organisatie van het openbaar bestuur. De structurele mogelijkheden zijn noodzakelijk doordat het gebruik van hiërarchische organisatie van het openbaar bestuur, met de daarbij ingezette hiërarchische instrumenten, in een netwerksituatie leidt tot geen gevolg of zelfs tot contraproductiviteit. Het inzetten van hiërarchische middelen leidt dan tot opeenstapeling van formele maatregelen doordat niet-werkende maatregelen juist weer nieuwe maatregelen uitlokken. (Toonen, 1987, p. 196)

Naast het structurele tekort aan interactieve vormen van bestuur is er ook een structureel tekort geconstateerd aan contractuele vormen van bestuur. Voor de invulling van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid zou dit kunnen betekenen dat meer aandacht moet uitgaan naar zaken als bemiddeling, arbitrage en contractmanagement. Ook kan gedacht worden aan nieuwe op bindende interactie gerichte bestuursvormen. Deze ontwikkelingen leiden tot meer helderheid in de wederzijdse afhankelijkheid van bestuurslagen en daarmee juist tot een bijdrage aan het verminderen van bureaucratie en formalisme tussen de bestuurslagen. (Toonen, 1987, p. 196).

Wanneer gesteld wordt dat de juridische instrumenten niet geschikt zijn om maatschappelijke barrières te overwinnen ofwel zelfs contraproductief zouden zijn, en dat interactieve sturing daar meer voor geschikt is, dan zijn enige kanttekeningen op zijn plaats. Interactieve sturing is allereerst veelal een aanvulling op de juridische instrumenten. Slechts in beperkte gevallen zal interactieve sturing zich kunnen ontwikkelen als volwaardig alternatief. Gesteld kan zelfs worden dat interactieve sturing aan kracht wint wanneer het gecombineerd wordt met juridische sturingsinstrumenten. Daarnaast is de kanttekening te maken dat het juridisch instrumentarium niet per definitie ongeschikt is om te sturen in complexe netwerken. De werking van de waarborgfunctie en de normerende functie van wet- en regelgeving strekt zich ook uit tot interactieve sturing. Deze kanttekeningen dienen er toe om de strikte scheiding tussen de juridische en bestuurlijke sturingsinstrumenten weg te nemen. Een combinatie van beide zal de voorkeur verdienen, waarbij echter wel meer aandacht uitgaat naar het interactief sturen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 13 en 14)

De kansen bij combineren van interactieve- en juridische sturingsinstrumenten liggen voor het recht niet bij dwingende wet- en regelgeving. De openheid en ruimte voor partijen bij interactieve sturing is niet verenigbaar met het eenzijdig opleggen van regels. De kansen liggen eerder bij faciliterende juridische instrumenten, waardoor meer ruimte ontstaat voor partijen. Gedacht kan daarbij worden aan akkoorden en contracten, die flexibeler zijn dan wet- en regelgeving en daarmee uitdrukking geven aan de meer horizontale verhoudingen tussen het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties. Naast deze faciliterende juridische instrumenten blijft de mogelijkheid open om alsnog tot eenzijdige wet- en regelgeving over te gaan, als stok achter de deur (Nelissen et al., 2000, p. 402). Gesteld zou ook kunnen worden dat dwingende voorschriften als stok achter de deur wel

noodzakelijk blijven, opdat de normerende en waarborgfunctie van het openbaar bestuur overeind blijft staan.

Aandacht voor leren

Om bij integraal gebiedsgericht beleid de gebruikte instrumenten te benutten om tot nieuwe inzichten en creatievere oplossingen te komen, speelt het leren van elkaars standpunten een grote rol. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) geeft als belangrijk argument aan dat bij beleid veelal sprake is van onzekerheid in kennis en dat afwegingen op hogere niveaus vaak nog ruimte laten voor nadere invulling en afweging op lagere niveaus. Hiervoor is kennisontwikkeling, oftewel 'leren' noodzakelijk (WRR, 1997, p. 45). Er is een onderscheid tussen verschillende leermodellen, waarbij het belang van leren verschillend is.

- Bij het systeemtheoretisch of cybernetisch leermodel is het belang van leren het verkrijgen van inzicht in het voeren van gepast beleid: moet het beleid worden aangepast en in hoeverre (door sterkere of minder sterke prikkels)? Of moeten de beleidsdoelstellingen worden aangepast? (WRR, 1997, p. 46)
- Bij het cognitief leermodel wordt net als bij het systeemtheoretisch model kennis verbreed en verdicht, maar het leren gaat hier verder. Het belang van het leren is hier het veranderen van inzichten en het herkennen van algemene principes. Hierdoor kan uit een reeks beleidssuccessen en mislukkingen algemene kennis worden opgedaan en nog belangrijker, het wordt mogelijk om beleid te ontwikkelen op basis van uiteenlopende standpunten (WRR, 1997, p. 48).
- Daarnaast onderscheidt het WRR het sociale leermodel, leren van en met elkaar. Ten aanzien van milieubeleid is deze vorm van leren met name van belang omdat in de meeste gevallen een groot aantal verschillende actoren betrokken is, waarover de kennis verdeeld aanwezig is, die verschillende belangen en meningen hebben en die onderling afhankelijk zijn. Het van en met elkaar leren vergroot de kennis en leidt tot effectiever en breder gesteund milieubeleid (WRR, 1997, p. 53). Het belang van sociaal leren wordt nog eens onderstreept door de stelling dat de problemen van deze tijd gezamenlijk moeten worden aangepakt, zodat het op effectieve wijze gebeurt (Ramson en Stewart, 1994, p. 86).
- Tot slot wordt nog het organisatieleren geïntroduceerd, waarbij aandacht is voor verandering door leren van de organisatie zelf (Bennett en Howlett, 1992, p. 289).

Hoe zou interactieve sturing als leerproces georganiseerd kunnen worden?

Het leerproces kan vanuit de verschillende leermodellen benaderd worden. Om deze verschillende leerprocessen mogelijk te maken, stellen de leermodellen verschillende voorwaarden aan de organisatie van integraal gebiedsgericht beleid.

- Vanuit het cybernetisch leermodel kunnen de volgende voorwaarden worden gesteld: Het is allereerst noodzakelijk een monitoring- en evaluatiesysteem in te voeren om een optimale feedback te creëren. Ten tweede moeten duidelijke beleidsdoelen worden geformuleerd waardoor de doelgerichtheid van het beleid wordt versterkt. En tenslotte moet het leerproces in de kern van het beleid worden gesitueerd zodat de organisatie het leren als relevant onderdeel van het beleid beschouwt.
- Vanuit het cognitieve leermodel worden verdergaande voorwaarden gesteld: de organisatie moet stabiel en op de lange termijn gericht zijn, zodat er de tijd is ervaring op te doen en op basis daarvan kunnen ideeën worden ontwikkeld. Daarbij moet er voldoende speelruimte zijn binnen de organisatie om kritische evaluatie van de eigen positie mogelijk te maken.
- Ook vanuit het sociaal leermodel worden voorwaarden aan de organisatie gesteld: binnen de organisatie moet iedereen gelijke toegang hebben tot kennis en iedereen moet gelijke mogelijkheden hebben om de agenda en de spelregels te bepalen. Deze

voorwaarden hebben tot doel dat iedereen betrokken wordt bij de bepaling van de gemeenschappelijke probleemdefinitie en dat er een besef ontstaat van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (WRR, 1997, pp. 50-54).

- De organisatie zoals hierboven beschreven, kan ook nog op een andere manier leren, namelijk van de fouten en successen van gelijkwaardige organisaties in een andere regio of in een ander land, het organisatieleren (Bennett en Howlett, 1992, p. 277). Voor de organisatie van dit type leren is vereist dat informatie toegankelijk en inzichtelijk is voor alle beleidsorganisaties.

Samenvattend

Uit deze paragraaf komen de volgende constatering naar voren die aandacht verdienen voor de empirische analyse van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid:

- ⇒ Er is een toenemende vraag naar afstemming tussen en samenvoeging van wetten en regels om de slagvaardigheid van het integraal gebiedsgericht beleid te vergroten.
- ⇒ Er is een gebrek aan mogelijkheden voor de interactieve organisatie van het integraal gebiedsgericht beleid.
- ⇒ Er is een structureel tekort aan contractuele vormen van besturen in het integraal gebiedsgericht beleid.
- ⇒ Leren speelt een grote rol om tot nieuwe inzichten en creatievere oplossingen te komen om beleid te kunnen afwegen.

2.6 Organisatie van de uitvoering; Multi-resource based governance

Inleiding

Als laatste van de vijf aspecten van de governance benadering van Bressers en Kuks is er aandacht voor de uitvoering van het beleid. Bij dit aspect, de multi-resource based governance, komen de uitvoerende organisaties naar voren en de vraag of zij ook zijn toegerust en met voldoende capaciteit en deskundigheid (Bressers & Kuks, 2000, p. 5).

In deze paragraaf is er achtereenvolgens aandacht voor de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering, de autoriteit en hulpmiddelen die aan de provincie zijn toegekend en voor de rol van het rijk.

De uitvoeringsorganisaties

In haar dissertatie stelt Boonstra (2004) dat de beleidsstrijd van de jaren '80 en '90 heeft geresulteerd in een explosieve ontwikkeling van de beleidspraktijken voor het landelijk gebied. Vanuit het rijk willen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het Ministerie Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) maar ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Economische Zaken (EZ), zich ten opzichte van elkaar bewijzen met nota's en beleidsconcepten om hun eigen rol in het landelijk gebied te behouden of te versterken. Ook komen vele nieuwe wetten tot stand en nemen het aantal financiële regelingen toe. Ook op het provinciaal niveau worden tal van gebiedsgerichte ROM-achtige projecten opgestart, die tevens overlappen met andere gebiedsgerichte projecten. (Boonstra, 2004, pp. 57-59) Het integraal gebiedsgericht beleid wordt ingezet door velerlei overheidsactoren met daarbij vele uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden daarvan zijn onder andere het regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), het bureau Laser, ook heeft het ministerie van LNV een eigen uitvoeringsorganisatie, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), en uiteraard de provincie zelf

als uitvoeringsorganisatie. Gesteld kan worden dat het integraal gebiedsgericht beleid gekenmerkt wordt door een veelheid aan uitvoeringsorganisaties.

De autoriteit van de uitvoeringsorganisaties

Gezien de doelstelling van dit onderzoek zal in deze paragraaf de autoriteit van de provincie als uitvoeringsorganisatie worden beschouwd. De provinciale autoriteit berust volgens Boonstra op (Boonstra, 2004, p. 236 en 237):

Het sturingsmodel

De bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied die in 2002 is afgesloten tussen de provincies en het ministerie van VROM, het ministerie van LNV en het ministerie van V&W is gebaseerd op uitgangspunten in het in 1999 afgesloten sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied. Het sturingsmodel behelst een regierol van de provincie over de beleidsmatige uitvoering van het gebiedsgerichte beleid met daarbij een beleidsneutrale uitvoering door de diensten DLG of Laser. Deze uitvoering wordt vastgelegd in uitvoeringscontracten waardoor de betrokkenen zich bestuurlijk en financieel vastleggen. Hiermee is de autoriteit van de provincie vastgelegd. Echter wordt de autoriteit van de provincie direct na het toekennen van de regierol aan de provincie beperkt doordat de uitvoering van het door de provincie gevormde beleid door de diensten DLG of LASER wordt gecontroleerd op basis van en met inachtneming van rijkssubsidieregelingen. Dit houdt in dat DLG of LASER verplicht zijn het provinciaal beleid te toetsen aan het rijksbeleid en subsidieregelingen. De autoriteit, in dit geval de beleidsvrijheid, van de provincie wordt dan beperkt door deze verplichting. (LNV et al., 2002, p. 1)

Aandeel in financiering

Hoewel het Inter Provinciaal Overleg (IPO) stelt dat de financiële armslag van de provincies in het algemeen zeer klein is, alle provincies tezamen besteden namelijk niet meer dan twee procent van de totale overheidsuitgaven (IPO, 2002, p. 43), blijkt dat het aandeel van de provincie in de financiering in het integraal gebiedsgericht beleid groot is. Bijvoorbeeld voor de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB): voor de periode 2002-2005 draagt het totale budget 103,2 miljoen euro, waarvan het rijk 31,8 miljoen en de provincie 12,8 miljoen bijdragen. Bij de reconstructie van concentratiegebieden is het provinciale aandeel groter: van de in het krokusakkoord af-gesproken 220 miljoen euro per jaar tot 2008 is het aandeel van het rijk 85 miljoen en van de provincie 50 miljoen, na 2008 is het aandeel van de provincie jaarlijks zelfs 220 miljoen en van het rijk 250 miljoen (waarvan 125 miljoen voor de EHS) .

Dit overziende kan worden geconcludeerd dat de beleidsvrijheid van de provincie voortkomende uit het sturingsmodel wordt beperkt door de rijksregelingen, ondanks de grote bijdrage van de provinciale bestedingen aan het integraal gebiedsgericht beleid.

Autoriteit van de provincie nader bekeken

De commissie Geelhoed (IPO, 2002) stelt vast dat er door de provincie meer gezag ontwikkeld moet worden wil de provincie de ambities voor de rol in het integraal gebiedsgericht beleid waar maken. Het ontbreekt de provincie namelijk aan autoriteit doordat zij van oudsher meer ingesteld is op het ontwerpen van plannen en beleidsvisies dan op de uitvoering, hetgeen een belangrijke schakel is voor het resultaat (IPO, 2002, p. 46). De commissie Geelhoed ziet het sturingsmodel als opstap naar een rol voor de provincie als opdrachtgever met gezag. Gekozen is voor het opdrachtgeverschap omdat de werkelijke uitvoering beter overgelaten kan worden aan anderen met een sterkere uitvoeringstraditie, bijvoorbeeld aan (samenwerkende) gemeenten (IPO, 2002, p. 60).

De commissie Geelhoed stelt voor (IPO, 2002, p. 61) om de autoriteit van de provincie te versterken door:

- Het vergroten van de financiële armslag van de provincie;
De vergroting van de financiële armslag van de provincie zou bereikt kunnen worden door de provincie de rol te laten spelen van provinciaal budgethouder voor de uitvoering van rijksbesluiten met betrekking tot de ruimtelijke inrichting. Ook zou de vergroting bereikt kunnen worden door verhoging van de uitkering uit het Provinciefonds of door verruiming van de mogelijkheden om belasting te heffen.
- Het instellen van een provinciale inspectiedienst;
Waar nu de VROM-inspectiedienst, als gevolg van de grote afstand en de geringe prioriteit, weinig doeltreffend toezicht houdt op de lokale bestuurspraktijken op het gebied van de ruimtelijke inrichting, kan de provincie beter de taak van handhaving en inspectie op lokaal niveau uitvoeren. Opgemerkt moet hierbij worden dat de LNV-inspectiedienst door de commissie Geelhoed niet wordt genoemd.
- De beleidsrol duidelijk inzetten;
De autoriteit van de provincie kan ook versterkt worden door de bestuursstijl aan te passen van het binnenskamers in harmonie besturen, naar bestuurlijke assertiviteit en profilering van de provincie als het bestuur van de omgeving. Dit brengt wel eisen aan de provinciale organisatie met zich mee. Er zal meer kennis van uitvoeringszaken, projectmanagement en de gemeentelijke bestuurspraktijk bij de provincie moeten worden binnengehaald. (IPO, 2002, p. 48 en 49)

Ruimte geven door het rijk

Naast deze door de commissie Geelhoed voorgestelde mogelijkheden om de provinciale autoriteit te versterken, die overigens impliceren dat het rijk in enige mate terugtreedt, kan het ruimte geven aan de provincie door het rijk ook expliciet worden genoemd waardoor provinciale autoriteit versterkt kan worden.

Voor de verschillende bestuurslagen heeft de opkomst van gebiedsgericht beleid tot consequentie dat de verschillende bestuurslagen naast het generieke beleid in staat moeten zijn ook gebiedsgericht beleid te kunnen voeren. De verschillende bestuurslagen moeten kortom verschillende rollen kunnen spelen (De Roo, 2004, p. 32). Zo zal de rijksoverheid naast de kaderstellende rol waarin inhoudelijke randvoorwaarden worden gegeven, ook de rol als procesfacilitator moeten kunnen oppakken. In die rol worden procesgerelateerde randvoorwaarden opgesteld (De Roo, 2004, p. 13). Die procesgerelateerde randvoorwaarden bestaan bijvoorbeeld uit instrumenten en financiële middelen (Huitema en Hinssen, 1998, p. 12; De Roo, 2004, p. 21). Wanneer het rijk deze rol oppakt, geeft zij ruimte voor de provincie om autoriteit te ontwikkelen.

Samenvattend

Uit deze paragraaf komen de volgende constatering naar voren die aandacht verdienen voor de empirische analyse van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid:

- ⇒ Het integraal gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een veelheid aan uitvoeringsorganisaties.
- ⇒ De provinciale beleidsruimte wordt beperkt door het rijk.
- ⇒ De provinciale bestedingen zijn gebonden aan rijksregelingen.
- ⇒ De provincie is van oudsher meer gericht op het ontwerpen van plannen voor, dan op de uitvoering van het integraal gebiedsgericht beleid.

2.7 Het analysekader

In deze paragraaf wordt het analysekader geformuleerd waarmee de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid wordt geanalyseerd.

Het analysekader geeft een beeld van de sturingsrol van de provincie in een sterk vereenvoudigde vorm, doordat het slechts in enkele geselecteerde onderwerpen de werkelijkheid weerspiegelt. In de navolgende selectie van onderwerpen komen alle samenvattende punten terug, die aan het einde van iedere paragraaf zijn beschreven. De criteria waarop de onderwerpen voor het analysekader zijn geselecteerd, zijn:

- De score; de mate waarin het onderwerp in de theorie van de governance benaderingen naar voren komt.
- Het gewicht; de grootte van het belang van het onderwerp in de praktijk van het integraal gebiedsgericht beleid.

De geselecteerde onderwerpen, met de reden voor selectie, zijn:

✓ Relatie tussen provincie en rijk

De reden voor selectie is allereerst de constatering dat de essentie van bestuurlijke doelmatigheid gelegen is in de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurlijke overheidslagen. De tweede reden van selectie is het gewicht van de relatie tussen het rijk en de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid; met name de relatie tussen het rijk en de provincie (in vergelijking met de relatie van de provincie met de gemeente), is in het integraal gebiedsgericht beleid vanuit het oogpunt van de provincie een moeizame.

✓ De rol van de EU

De reden voor selectie is de toename van de rol van de EU in het integraal gebiedsgericht beleid, en de inzet van de EU op versterking van de regio. Voor de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid is de rol van de EU van groot belang doordat er zowel centraliserende als decentraliserende tendensen vanuit gaan.

✓ De invloed vanuit het gebied

De reden voor selectie is dat de invloed vanuit het gebied centraal staat in het integraal gebiedsgericht beleid; het beleidsproces in de governance benadering van het integraal gebiedsgericht beleid, krijgt vorm in de interactie tussen actoren, zowel overheids- als niet overheidsactoren. Zo'n beleidsproces is noodzakelijk omdat de actoren wederzijds afhankelijk zijn voor het bereiken van de eigen doelen, hetgeen invloed impliceert vanuit het gebied.

✓ Aandacht voor leren

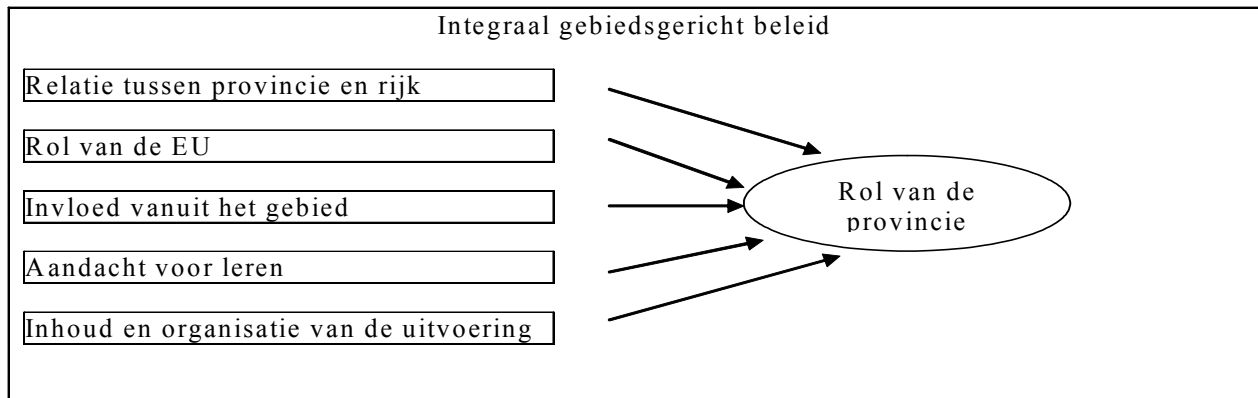
De reden voor selectie is het grote belang van leren in het integraal gebiedsgericht beleid; leren levert de noodzakelijke kennis, nieuwe inzichten en creatievere oplossingen waardoor de provincie afwegingen kan maken voor haar beleid.

✓ Inhoud en organisatie van de uitvoering

De reden van selectie is de constatering dat het ontbreekt aan mogelijkheden voor de interactieve organisatie van het integraal gebiedsgericht beleid en contractuele vormen van besturen in het integraal gebiedsgericht beleid. Daarnaast is de selectie het gevolg van de constatering dat het integraal gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een veelheid

aan uitvoeringsorganisaties en dat de provincie van oudsher meer gericht is op het ontwerpen van plannen voor, dan op de uitvoering van het integraal gebiedsgericht beleid. De beoordeling van de wijze waarop de provincie haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid vervult, wordt dan bepaald door de wijze waarop de provincie invulling geeft aan de geselecteerde onderwerpen. De geselecteerde onderwerpen, ook op te vatten als variabelen, vormen daarmee het analysekader. Dit kwalitatieve analysekader geeft vervolgens de mogelijkheid om de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid te onderzoeken.

Het analysekader is als volgt weer te geven:



Figuur 2.1 Conceptueel analysekader

3. De analyse van bestaande evaluaties

3.1 Inleiding

Het integraal gebiedsgericht beleid is veel geëvalueerd. Maar zoals in de introductie van de inleiding in hoofdstuk één is gesteld, is het perspectief van de provincie in de bestaande evaluaties onderbelicht. De bestaande evaluaties zijn voornamelijk gericht op de evaluatie van de inzet van het rijk. Maar in deze evaluaties komen wel onderwerpen, zoals de organisatie van de uitvoering en de ruimte voor betrokkenheid van gebiedsactoren, aan bod die passen binnen het analysekader van dit onderzoek. In de bestaande evaluaties liggen dan aanknopingspunten voor de verschillende aspecten van de provinciale rol in het integraal gebiedsgericht beleid. Wel moet opgemerkt worden dat in de bestaande evaluaties niet alle onderwerpen uit het analysekader (even uitvoerig) worden behandeld.

Het doel van dit hoofdstuk is om vanuit bestaande evaluaties inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid. De uitkomst van deze ex post evaluatie zal de spiegel zijn voor de empirische ex post evaluatie.

Voor de volgende evaluaties is gekozen omdat zij een integrale gebiedsgerichte benadering ofwel een integraal gebiedsgericht beleid evalueren:

Ervaringen met twee jaar SGB (LNV, 2003). Evaluatie van de ervaringen met de Subsidie-regeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), met het oog op het toekomstige Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG). Deze evaluatie betreft een inventarisatie van de ervaringen van direct betrokkenen, zoals SGB-coördinatoren bij de provincies. De SGB betreft een regeling behorend tot het integraal gebiedsgericht beleid, waarin verschillende regelingen zijn opgegaan.

Evaluatie ROM-aanpak (Wiersinga et al., 1997). Evaluatie van een geïntegreerde aanpak voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid op regionale schaal. De ROM-aanpak is het bekendste voorbeeld van integraal gebiedsgericht beleid, het is eind jaren tachtig als experiment voor een op samenwerking gerichte bestuursstijl opgezet, en vervolgens uitgegroeid tot dé werkwijze in het integraal gebiedsgericht beleid.

LNV - effectief op gebiedsniveau? (Selnes, 2003). Evaluatie van de doorwerking van het LNV-beleid door het Landbouw Economisch Instituut (LEI). Het betreft een brede studie naar de obstakels met betrekking tot de doeltreffendheid en efficiëntie van LNV-beleid.

Mid-term evaluatie POP (Ecorys-Nei, 2003). Evaluatie halverwege de looptijd van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Het POP is een meerjarig Europees programma dat gericht is op de versterking van het landelijk gebied.

Platteland in beweging? (Driessen en De Gier, 2004). Evaluatie van de eerste ervaringen met de reconstructie van concentratiegebieden in opdracht van het Milieu- en Natuur Planbureau. Met de Reconstructiewet wordt een evenwicht nagestreefd tussen duurzame landbouw, veterinaire risico's en een kwaliteitsverbetering van natuur, landschap en milieu.

Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu (TNO Inro, 2003). Evaluatie door TNO Inro van het project Stad en Milieu. Een project sinds 1997 met een integrale aanpak voor de herinrichting van stedelijke gebieden, waarbij gemeenten mogen afwijken van milieuwetgeving indien het leidt tot een verbetering van de leefkwaliteit. De evaluatie gaat tevens in op de toekomstige afstemming tussen rijks- en lokaal beleid.

WCL's ingekleurd (Pleijtte et al., 2000). Evaluatie door Alterra van het beleid voor de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) voor de jaren 1994-1999. Het WCL-beleid

betreft een bestuurlijke vernieuwing waarin het rijk op afstand stuurt, de provincie de regierol vervult en de streek bij deze vorm van integraal gebiedsgericht beleid wordt betrokken.

De opbouw van dit hoofdstuk volgt de betooglijn van het analysekader. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de relatie van de provincie met het rijk, de rol van de EU, de invloed vanuit het gebied, de aandacht voor leren en de inhoud en organisatie van de uitvoering. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.2 Relatie tussen provincie en rijk

De relatie tussen de provincie en het rijk wordt onderzocht voor het WCL-beleid, ROM-gebiedenbeleid en de reconstructie. Vervolgens wordt het karakter van de relatie geïllustreerd met de ervaringen met de SGB.

WCL-beleid

Het WCL-beleid heeft een vorm willen geven aan de decentralisatie impuls, waarbij het rijk op afstand stuurt, de provincie regisseert en de gemeente de uitvoering mogelijk maakt. De regisseursrol van de provincie is dan omschreven als ‘het voorwaarden scheppen zodat anderen het spel goed kunnen spelen’. Maar in het WCL-beleid is door provincies van de regisseursrol tevens een acteursrol gemaakt: zij voeren het beleid zelf uit. Dit heeft tot gevolg gehad dat degenen die moesten uitvoeren, de gemeenten, lui werden. Geconcludeerd wordt dat van een succesvolle rolverdeling nauwelijks sprake was. (Pleijtte et al., 2000, p. 57)

Van een succesvolle rolverdeling was ook niet sprake doordat de provincies niet meteen daadwerkelijk invulling konden geven aan de regisseursrol. Bij de provincie moest deze rol doorwerking vinden in de organisatie en bij de ambtenaren, de provincie moest kortom haar speelruimte voor de regie verkennen. Tevens waren de regionale beleidsdirecties van het ministerie van LNV vaak geneigd de regierol op zich te nemen, dat heeft tot gevolg dat in instrumentele zin de beleidsruimte die provincies krijgen van het ministerie van LNV wordt beperkt. Beperkt in zowel budgettaire ruimte als ook in beperkte ruimte door de sectorale generieke regels (Pleijtte et al., 2000, p. 58).

De regierol van het rijk kreeg inhoud door het ondersteunen van netwerkbouw, het faciliteren van het beleidsproces, het zorg dragen voor communicatie en brede uitwisseling van WCL-ervaringen en voor innovatie binnen WCL-thema's (Pleijtte et al., 2000, p. 58).

ROM-gebieden beleid

Uit de evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid blijkt dat het rijk, het ministerie van VROM, duidelijk als initiator of als trekker optreedt in de planvormingsfase. Voor de landelijke gebieden wordt dat aangevuld door de actieve betrokkenheid en (mee)sturende rol van het ministerie van LNV. In de uitvoeringsfase heeft het rijk de rol als facilitator. In de uitvoering kent, in vergelijking met het ministerie van VROM, het ministerie van LNV een sterk uitvoerende rol voor de coördinatie van projecten. Bij de uitvoering komt ook de provincie naar voren als trekker, indien er geen aparte uitvoeringsorganisatie is opgericht. In de landelijke ROM-gebieden spelen provincies samen met gemeenten in de planvormingsfase vaak een medebepalende rol. (Wiersinga et al., 1997, pp. 64-69)

Reconstructie

De rol van de provincie bij de reconstructie is vooral beperkt tot het uitvoeren van rijksbeleid. Hoewel het Rijkskader Reconstructieplannen geen formeel kader is, laat het wel zien hoe het rijk moeite heeft om beleidsruimte te geven aan de provincie. Het

Rijkskader wordt namelijk zodanig gedetailleerd gehanteerd dat op gebiedsniveau niet veel ruimte aanwezig lijkt voor een eigen invulling. Daarmee staan de doelen, en dit betreffen hier rijksdoelen, vast voor het gebied. Hoogstens kunnen per gebied variaties aan maatregelen worden bedacht om die doelen te bereiken. De regierol van de provincie wordt belemmerd door de rigide houding van het rijk ten aanzien van het behalen van de doelstellingen. De rigide houding werkt belemmerend doordat de doelen onderling vaak strijdig zijn en doordat er alleen oog is voor reconstructiedoelen. (Driessen en De Gier, 2004, p. 27 en 28)

Spanning in de relatie tussen provincie en rijk

De hierboven beschreven regisserende rol van het rijk en de beperkte beleidsruimte voor de provincie heeft spanning in de relatie tot gevolg. Die spanning uit zich in een nogal verwijtend karakter in de verhoudingen tussen de bestuursniveaus: in het algemeen is er onvoldoende begrip voor elkaar en onvoldoende inzicht in de relatie tussen de niveaus (Selnes, 2003, p. 43)

De SGB ter illustratie

De inwerkingtreding van de SGB met de afspraken in de uitvoeringscontracten is op een moment doorgevoerd dat veel van die afspraken nog niet voldoende uitgewerkt waren. Zoals bijvoorbeeld de uitwerking van de rollen van de provincie en het rijk. Ook is er onvoldoende aandacht voor elkaars doelstellingen geweest. Daarbij is bij de SGB slecht gecommuniceerd over rollen en afspraken met het gevolg dat veel zaken onvoldoende duidelijk zijn geworden.

Door een onvoldoende uitgewerkt systeem vooraf en slechte communicatie daarna, hebben de partijen op basis van de eigen verwachtingen en doelstellingen een eigen werkwijze ontwikkeld. De verschillen in werkwijzen, verwachtingen en doelstellingen heeft het wantrouwen bij de andere partij tot gevolg gehad. (LNV, 2003, p. 3) Tevens klagen de provincies over de grote bemoeienis van het rijk met de uitvoering in het gebied, waardoor er weinig ruimte en flexibiliteit bij de provincies over is (LNV, 2003, p. 6)

Samenvattend

Het rijk voert de regie en de provincie heeft weinig beleidsruimte voor de invulling van het integraal gebiedsgericht beleid in de provincie. Dit resulteert in een relatie tussen het rijk en de provincie die in de evaluaties beschreven wordt als een spanningsvolle relatie met onderling wantrouwen.

3.3 De rol van de EU

De opmerking in de inleiding dat in de bestaande evaluaties niet alle onderwerpen uit het analysekader worden behandeld, is zeker van toepassing voor de rol van EU; in de onderzochte evaluaties is zeer beperkt aandacht voor de rol van EU, enkel in het Plattelandsontwikkelingsprogramma wordt gesproken over de EU.

De EU heeft met het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) een vernieuwende koers ingezet: een inzet op decentralisatie en transparantie. De vorm van het beleid is neergelegd in een EU-kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Daarin is vastgelegd dat de invulling van dit programma door de lidstaat goedgekeurd moet worden door de Europese Commissie. De invulling die Nederland daaraan heeft gegeven, is het opstellen van één landelijk dekkend programma met daarin 19 rijksregelingen en 13 provinciale programma's.

De uitvoering van het POP wordt gekenmerkt door een eenzijdig, intern gerichte houding met weinig contact met het gebied. En wordt ook gekenmerkt door een ingewikkelde

organisatie door het grote aantal partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma. (Ecorys-Nei, 2003, pp 19-33)

De relatie van de EU met het gebied is, onder andere door het POP, veel sterker geworden: namelijk een sterke afhankelijke financiële relatie van het gebied voor de EU-gelden (Selnes, 2003, p. 60).

Een voorbeeld van de invulling van EU beleid door het rijk, is het programma EPD. Volgens het EU-programmasecretariaat van de provincie Gelderland is de gebrekkige afstemming tussen de subsidieregels van de EU en van het rijk de oorzaak voor het onderbenutten van EU gelden. Voor het programma EPD Oost Nederland is namelijk tussen 2001-2006 148 miljoen euro beschikbaar, waarvan nog maar 4,5 miljoen euro is uitgegeven. De onderbesteding wordt veroorzaakt doordat het moeilijk is om plannen te bedenken die zowel aan de subsidieregels van de EU als die van het ministerie van LNV kunnen voldoen (De Gelderlander, 7-4-2004).

De verbeteringen die worden aanbevolen in de relatie met de EU liggen voor de beleidsafstemming en coördinatie van het POP met de EU bij de LNV-beleidsdirectie Plattelandsbeleid, (Ecorys-Nei, 2003, p. 33).

Een dergelijk voorbeeld van versterking van de relatie van het rijk met de EU, wordt ook gegeven in het onderzoek voor de Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu: daarin wordt de belangrijke taak voor het pleiten voor gebiedsgericht beleid bij de rijksoverheid neergelegd (TNO-Inro, 2003, p. vi).

Samenvattend

Het belang van EU is groot maar de financiële kansen van de EU worden onderbenut door de complexiteit van de regelgeving. En daarnaast wordt de provinciale rol verzwakt door een inzet op versterking van de relatie van het rijk en de EU.

3.4 De invloed vanuit het gebied

Uit de theorie komt naar voren dat de betrokkenheid van de gebiedsactoren van belang is voor de uitkomsten van het beleid. Daarnaast is de invloed van gebiedsactoren van belang als onderzoeksobject omdat de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid juist ruimte wil geven aan het gebied. In het volgende wordt in de bestaande evaluaties gezocht naar uitkomsten in de praktijk.

ROM-aanpak

In de ROM-aanpak is netwerksturing als procesmatige doelstelling geformuleerd. Netwerksturing is geformuleerd als het realiseren van vrijwillige samenwerking van overheden met het bedrijfsleven en particuliere organisaties (Wiersinga et al., 1997, p. 26).

De rol van de provincie bij de ROM-projecten wisselt sterk bij de planvorming en uitvoering en van project tot project. Daarnaast staat een krachtige rol van het rijk bij de planvorming en als facilitator in de uitvoeringsfase.

Terugkijkend op de ROM-projecten blijkt dat de samenwerking gedomineerd werd door de overheidspartijen, een kleine rol was weggelegd voor de maatschappelijke organisaties en dat er beperkt draagvlak aanwezig was bij de bevolking. (Wiersinga et al., 1997, pp. 63-67)

WCL

In de WCL heeft de provincie een rol als regisseur waarin zij streeft naar het mobiliseren van overheden, maatschappelijke organisaties, agrarische ondernemers en burgers voor het uitvoeren van de WCL.

De resultaten van de aanpak door de provincie laten een zeer uiteenlopend beeld zien. In drie gradaties: van sterke betrokkenheid van veel partijen en nieuwe samenwerkingsverbanden, tot een sterkere betrokkenheid van enkele personen en partijen en aanzetten tot nieuwe samenwerkingsverbanden, tot een beperkte mate van mobilisatie. (Pleijtje et al., 2000, p. 37)

In de evaluatie wordt een sterke samenhang gevonden tussen de mate van betrokkenheid met de concreetheid van doelstellingen in het gebiedsperspectief en draagvlak bij de betrokkenen voor de uitvoering: hoe groter de betrokkenheid, hoe groter het draagvlak voor de uitvoering. (Pleijtje et al., 2000, p. 46)

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de provincie in haar regierol gedeeltelijk in staat is geweest om de netwerksturingrelatie te ontwikkelen (Pleijtje et al., 2000, p. 9).

Reconstructie concentratiegebieden

Uit de ex-ante evaluatie van de reconstructieplannen blijkt dat er weinig beleidsruimte is op gebiedsniveau. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een sterk gedetailleerd rijkskader en door de sterke sturing door beschikbaarheid van middelen aan inhoud en ambitie van de plannen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er niet of nauwelijks eigen initiatieven van agrariërs van de grond komen. (Driessen en De Gier, 2004, p. 29 en 30) Ook is de rol van de reconstructiecommissies maar zeer beperkt; zij heeft geen invloed op de probleemdefinitie en ook de oplossingsrichting is al een gegeven. De enige vrijheid die zij heeft, ligt in het aandragen van ideeën voor de uitvoering van het rijksbeleid.

Samenvattend

In de rol als regisseur in het integraal gebiedsgericht beleid worden de gebiedsactoren wel bij het beleid betrokken, maar door het gebrek aan beleidsvrijheid is de invloed van de gebiedsactoren beperkt.

3.5 Aandacht voor leren

In de onderzochte evaluaties is opvallend weinig expliciete aandacht voor (vormen van) leren. Impliciet uiteraard wel, omdat een evaluatie op zichzelf al een vorm van leren is. Een evaluatie kan beschouwd worden als beleidsleren, met als vraag in hoeverre het beleid moet worden aangepast. Ook kan vanuit evaluaties inzicht in algemene principes over de doorwerking van beleid worden verkregen.

Beleidsleren

Van het beleidsleren is de evaluatie van twee jaar SGB een voorbeeld. De SGB wordt gezien als de opstap naar het ILG. En daarom wordt het belangrijk gevonden dat geleerd wordt van de ervaringen rond de SGB en dat deze aandacht krijgen bij de ontwikkeling van het ILG. (LNV, 2003, p. 4)

Een ander voorbeeld van inzet op beleidsleren is de opmerking in de mid-term evaluatie van het POP: de mid-term evaluatie van het POP moet duidelijk gezien worden als een leerproces (Ecorys-Nei, 2003, p. 22).

Leren van en met elkaar

In de WCL-projecten wordt aandacht gegeven aan het leren van en met elkaar. Als onderdeel van een mobilisatieproces, het creëren van betrokkenheid bij gebiedsactoren, is deze vorm van leren georganiseerd door het inzetten van communicatiemiddelen in de verschillende fasen van het project: bij de organisatie, planvorming, mobilisatie en realisatie. Die communicatiemiddelen zijn onder andere het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, het verspreiden van informatie via gebiedskranten, het

organiseren van cursussen, het opzetten van studieclubs en het openstellen van demobedrijven. (Pleijtte et al., 2000, p. 37) Het mobilisatieproces bij de verschillende WCL-gebieden geeft een sterk wisselend beeld, van minder tot meer mobilisatie. Het is helaas onduidelijk welke rol de verschillende communicatiemiddelen hierin hebben gespeeld, wat nu precies het resultaat daar van is geweest, en wat bovenal interessant zou zijn, is wat de rol van de provincie als regisseur hierin is geweest.

Samenvattend

In de bestaande evaluaties is weinig expliciete aandacht voor het leren. Wel vormen zij zelf impliciet een basis voor een leerproces.

3.6 Inhoud en organisatie van de uitvoering

In deze paragraaf wordt de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid voor de uitvoering beschreven.

De provinciale rol

De rol van de provincie in het reconstructieproces is die van regisseur, waaronder intermediëren, coördineren en integreren wordt verstaan. Het zelf bepalen van beleid en uitvoeren van beleid valt niet onder de regierol: inhoudelijk is zij voornamelijk beperkt tot het zorg dragen voor de uitvoering van rijksbeleid.

De organisatie van de planontwikkeling van de reconstructie, het vertalen van de rijkskaders naar gebiedsniveau, verschilt sterk per provincie; de provincie Noord-Brabant heeft een aparte projectorganisatie van zo'n 90 mensen groot opgericht. Echter is in de provincie Limburg de organisatie binnen een bestaande afdeling onder gebracht en bestaat uit 10 mensen. (Driessen en De Gier, 2004, p. 19)

Wanneer gekeken wordt naar de rol van uitvoeringsorganisaties in het ROM-gebieden beleid kan geconstateerd worden dat de organisatiestructuur in de uitvoeringsfase varieert van een zelfstandige stichting tot een coördinatieteam, met tussengelegen varianten van een programma- of projectbureau. Wel is er in alle gevallen bij de ROM-projecten sprake van een regionaal sturings- en uitvoeringsorganisatie. Maar deze organisaties kennen grote verschillen in bevoegdheden: een coördinerend team kent minder vrijheid dan een projectbureau dat ondergebracht is bij de provincie, dat op haar beurt weer minder bevoegdheden kent dan een zelfstandige stichting. (Wiersinga et al., 1997, p. 68) De verschillen in bevoegdheden hebben op hun beurt weer gevolgen voor sturingsmogelijkheden van de provincie, deze zullen daarmee ook sterk verschillen per provincie.

Uitvoeringsproblemen

In de Mid-term evaluatie van het POP wordt gesteld dat het POP een zeer complex programma is, onnodig ondoorzichtig en moeilijk toetsbaar en afrekenbaar. Dit is het gevolg van de keuze om een groot aantal reeds bestaande rijksregelingen rechtstreeks onder het POP te brengen en daar bovenop zijn de provinciale programma's geformuleerd. De complexiteit geldt nadrukkelijk voor de uitvoering. In de uitvoering zorgen de vele betrokken bestuursniveaus niet voor een optimale administratieve efficiëntie. Voor een deel is dit een direct gevolg van de veelheid aan instrumenten, want 16 van de 20 mogelijke maatregelen die door de EU zijn genoemd, zijn overgenomen door het rijk. (Ecorys-Nei, 2003, p. 4 en 5)

In de evaluatie 'LNV-effectief op gebiedsniveau' zijn alle knelpunten in de uitvoering op een rij gezet:

- Hoge beleidsambities maar beperkte middelen voor de uitvoering;
- Het grote aantal regels, beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën;
- Het grote aantal subsidieregelingen;
- De procedurele en administratieve lasten;
- Onvoldoende flexibiliteit in wet- en regelgeving;
- Ontbreken van continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld;
- Gebrek aan mogelijkheden om voor langere tijd te plannen;
- Onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie tussen de niveaus van actoren.

Bij deze knelpunten wordt geconstateerd dat deze afzonderlijk een rol spelen, maar doordat de knelpunten elkaar versterken, is met name het gezamenlijk effect de oorzaak voor het moeizaam tot uitvoering komen van het beleid. (Selnes, 2003, p. 31)

Inzet van instrumenten

Uit de evaluatie 'LNV-effectief op gebiedsniveau' komt naar voren dat alle betrokkenen bij het onderzoek een verbetering van communicatie voorstaan. Als instrument blijkt communicatie, met implicaties van openheid, transparantie en vertrouwen, zwaar onderbenut. Door vertrouwen en openheid kan mogelijk begrip voor elkaars standpunten ontstaan. Communicatie kan ook tot inzicht leiden, bijvoorbeeld in de daadwerkelijke beleidsruimte. Want door onbekendheid lijken mogelijkheden onderbenut of zelfs helemaal niet benut te worden. (Selnes, 2003, p. 49 en 50).

De roep om verbetering van communicatie klinkt ook door in de Mid-term evaluatie van het POP. Door marketing en communicatie moet meer externe maar ook interne bekendheid worden gegeven aan het POP. In de mid-term evaluatie wordt ook aanbevolen om geen nieuwe instrumenten onder het POP in te voeren, maar om de huidige instrumenten aan te passen. Als mogelijkheden van verbetering worden flexibilisering en ontschotting genoemd. De reden waarom geen nieuwe instrumenten moeten worden ingevoerd, is dat de voorbereiding en de behandeling van wijzigingsvoorstellen een forse claim op de beschikbare administratieve capaciteit leggen, terwijl die capaciteit beter aangewend zou kunnen worden om het huidige programma te verbeteren. (Ecorys-Nei, 2003, p. 13 en 14)

Afstemmingsproblematiek tussen wetten

Vanuit het gebiedsniveau blijkt dat men meer flexibiliteit van wet- en regelgeving wenst om bij het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen maatwerk te kunnen leveren. En maatwerk kan soms betekenen dat afgeweken moeten worden van de generieke regels, hetgeen op gespannen voet met elkaar staat.

De behoefte aan het afwijken van generieke wetgeving kan echter ook voortkomen uit de onbekendheid met het toepassen van wetgeving. Vaak blijkt namelijk de gebrekkige flexibiliteit gebruikt te worden als argument terwijl de onbekendheid met de ruimte en strekking van wet- en regelgeving het probleem is. (Selnes, 2003, p. 42 en 43)

Samenvattend

Uit de evaluaties komt een beeld van de provincie naar voren waarin zij een wisselende rol heeft per provincie. Uit de evaluaties blijkt dat de uitvoeringsproblemen zeer groot zijn in het integraal gebiedsgericht beleid. En om deze problemen aan te pakken is een verbetering van de communicatie noodzakelijk, bestaande instrumenten moeten worden verbeterd en geen nieuwe instrumenten moeten worden toegevoegd. De uitvoeringsproblemen worden ten dele ook veroorzaakt door onbekendheid met de flexibiliteit in wet- en regelgeving.

3.7 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk is om vanuit bestaande evaluaties inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid.

Uit de bestaande, vooral uit het rijksperspectief uitgevoerde evaluaties, komt een provincie naar voren, die weinig beleidsruimte heeft voor de invulling van het integraal gebiedsgericht beleid in de provincie: ondanks de door het rijk met de mond beleden provinciale regie, is de aard van de provinciale rol die van opdrachtnemer van het rijk, die zelf in de praktijk in belangrijke mate de regie voert, mede op basis van het al dan niet toekennen van subsidies en verplichte toetsing aan het rijksbeleid en rijksregels, terwijl het rijk als bescheiden bijdrager wel bepaalt wat moet gebeuren.

Mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden worden door onbekendheid vaak onvoldoende door de provincies benut. De strijd om beleidsruimte resulteert in een spanningsvolle relatie tussen het rijk en de provincie met onderling veel wantrouwen. Ook is door het gebrek aan beleidsruimte de rol van de gebiedsactoren beperkt, hoewel zij wel betrokken worden bij het beleid. Daarnaast blijkt dat de mogelijkheden van de EU nog niet voldoende worden benut, en dus de financiële kansen van de EU worden onderbenut.

Geconcludeerd kan worden dat de provincie, blijkend uit bestaande evaluaties, thans een zwakke rol speelt in het integraal gebiedsgericht beleid en dat het rijk domineert.

4. Terugkijkend op de rol van de provincie

4.1 Inleiding

Na het toetsen van bestaande evaluaties in het vorige hoofdstuk, wordt in dit hoofdstuk een eigen evaluatie uitgevoerd: een empirische ex-post evaluatie wordt uitgevoerd, met het onderzoeksmodel als uitgangspunt, naar de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid. Deze ex-post evaluatie is uitgevoerd op basis van interviews. Interviews zijn gehouden met betrokkenen in het integraal gebiedsgericht beleid uit de verschillende bestuurslagen, bijvoorbeeld rijk en provincie, en van verschillende niveaus, van coördinator tot uitvoerder. De geïnterviewden geven gezamenlijk een representatief beeld van het integraal gebiedsgericht beleid.

Achtereenvolgens wordt de rol van de provincie onderzocht voor: de relatie tussen de provincie en het rijk, de rol van de EU, de invloed vanuit het gebied, de aandacht voor leren en de inhoud en organisatie van de uitvoering. In de laatste paragraaf volgt de conclusie met een vergelijking met de conclusie uit het vorige hoofdstuk en een vergelijking met de centrale provinciale (regie-) rol zoals die beoogd is in het integraal gebiedsgericht beleid. Ook worden in de afsluitende paragraaf verklaringen voor de conclusie gegeven.

4.2 Relatie tussen provincie en rijk

Om de relatie tussen de provincie en het rijk in het integraal gebiedsgericht beleid te duiden is in deze paragraaf eerst in kaart gebracht wat de rollen van de provincie en het rijk afzonderlijk van elkaar zijn. Vervolgens wordt de relatie tussen de twee bestuurslagen beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop deze relatie zich vertaalt in de praktijk, en hoe deze is vastgelegd in een sturingsmodel.

De rollen van provincie en rijk

De rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid, die naar voren komt uit het lezen van de diverse (beleids-)documenten en uit het luisteren naar betrokkenen, kent vele bewoordingen. In steekwoorden krijgt de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid vorm als opdrachtgever/-nemer, procesbegeleider, regisseur van programma- en procesmanagement, het integreren en draagvlak creëren, het vertalen van rijksbeleid en organiseren van de uitvoering, het ruimte laten voor het gebied, facilitator, de spin in het web, de spil waar het om draait, et cetera.

Uit deze bewoordingen komt een algemeen beeld naar voren van een rol van enerzijds het beleid vertalen en vormen naar het gebiedsniveau en anderzijds het organiseren van de uitvoering daarvan. Dit beeld blijft echter een zeer algemeen beeld, waarbij het onduidelijk is hoe de verschillende rollen, bijvoorbeeld die van opdrachtgever en regisseur, zich tot elkaar verhouden.

De rol van het rijk in het integraal gebiedsgericht beleid ligt inhoudelijk hoofdzakelijk bij het ministerie van Financiën, het ministerie van V&W, het ministerie van VROM en het ministerie van LNV. Over de rol van het ministerie van Financiën kan kort worden gesproken: het ministerie houdt zich verre van het integraal gebiedsgericht beleid. Ook het ministerie van V&W heeft een speelt een kleine rol in het integraal gebiedsgericht beleid. Wanneer er echter wel overleg is met het ministerie van V&W dan voert zij haar rol op een vrij autoritaire wijze uit.

Het ministerie van VROM kent vanuit de norm-milieuwetgeving een meer principiële cultuur. Er wordt zelfs gezegd dat het ministerie van VROM met haar principes een ivoren toren is. De cultuur van het ministerie van VROM vertaalt zich in het integraal gebiedsgericht beleid in een precieze en gedetailleerde uitwerking van het beleid. Het ministerie van VROM heeft in vergelijking tot het ministerie van LNV, van huis uit meer dossiers die samen met de provincies zijn aangepakt, waarbij de provincie de uitvoering voor haar rekening neemt. In die samenwerking heeft het ministerie van VROM ervaring opgedaan hoe het ministerie de samenwerking met de provincies werkbaar kan maken.

Van het ministerie van LNV kan gezegd worden dat zij een pragmatische rol heeft, in de praktijk is het makkelijker afspraken te maken met het ministerie van LNV dan met het ministerie van VROM. Maar de pragmatische kijk blijkt bij het afrekenen in een heel gedetailleerde kijk te veranderen.

Voor het ministerie van LNV is de provincie van oudsher een natuurlijke gesprekspartner waar het gaat om landbouw en het landelijk gebied. Ook zit het ministerie van LNV mede door DLG dicht bij de provincie dan alle andere ministeries. Overigens is de positie van DLG met ingang van dit jaar veranderd naar een agentschap met directe aansturing door de provincie. Om het gevoel bij de provincie te versterken dat zij de touwtjes in handen heeft, is een hele cultuurverandering bij DLG ingezet om transparanter te worden en vooral goed te leren luisteren. Bij de provincie leeft echter het idee dat wanneer het ministerie van LNV grote invloed blijft houden op het gedachtegoed van DLG, het eventueel wel mooi geregeld kan zijn in de toekomstige ILG, maar dat er in praktijk niet zo veel van terecht zal komen.

Spanning in de relatie provincie - rijk

In de relatie tussen de provincie en het rijk zit spanning (zoals ook in paragraaf 3.2 naar aanleiding van bestaande evaluaties is opgemerkt). De relatie kent als voorgeschiedenis de decentralisatie-impuls van begin jaren '90, waarbij decentralisatie moeizaam vorm heeft gekregen. De spanning uit zich bijvoorbeeld in een uitspraak van de voorzitter van het IPO: 'De positie van de regierol dreigt ongeloofwaardig te worden doordat de provincie in de uitvoeringspraktijk niet uit de voeten kan met de strakke sturing door het rijk.' De spanning zit in een ambtelijk, politiek en juridisch spanningsveld.

Ambtelijke spanningsveld

Er is sprake van zeer beperkt vertrouwen tussen rijk en provincie, hetgeen ook begrepen kan worden vanuit het verleden. Op bestuurlijk niveau is men echter wel tot het besef gekomen dat de twee bestuurslagen tot elkaar zijn veroordeeld. Maar lager in de organisaties bestaat minder vertrouwen in elkaar. Het gebrek aan vertrouwen is geen persoonlijk wantrouwen: op alle niveaus kunnen mensen goed met elkaar overweg. Het wantrouwen is meer collectief en zit in de cultuur van de organisaties: 'Je voelt het wantrouwen heel duidelijk, maar het blijft impliciet.'

Het ambtelijk wantrouwen zit bij zowel het rijk als de provincie. De algemene klacht van de provincie naar het rijk is dat zij het overdragen van verantwoordelijkheden wel met de mond belijdt maar niet met daden uitzet. Met name in de gebiedsgerichte aanpak van het ministerie van LNV is zij heel slecht in het loslaten van het uitvoeringsgedeelte. Het rijk en dan met name het ministerie van LNV wil van oudsher aan de touwtjes blijven trekken, en dat wordt nog steeds duidelijk waargenomen.

De andere zijde van het wantrouwen betreft de algemene klacht van het rijk richting de provincie. Deze luidt dat wanneer het rijk het zelf niet doet, het rijksbeleid niet goed wordt uitgevoerd. Waardoor het rijk zich gedwongen voelt om de uitvoering voor te schrijven zodat het tenminste in de hand gehouden wordt. Vanuit deze voorschrijvende rol van het rijk wordt soms ook gedecentraliseerd, op een wijze van: 'Je moet het zo en zo doen en wel

binnen de volgende 70 randvoorwaarden.’ Maar dit heeft niet zo veel met decentraliseren te maken omdat geen bevoegdheden daadwerkelijk worden overgedragen.

Politiek spanningsveld

Daarnaast speelt er het politiek spanningsveld rond verantwoording. Aan de ene kant moet de provincie de ruimte worden gegeven om haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid te kunnen oppakken. Maar aan de andere kant is de minister wel verantwoordelijk voor de uiteindelijke besteding; hij moet uit kunnen leggen aan de Tweede Kamer wat er met het geld gebeurd is. Deze verantwoording hoeft niet gedetailleerd tot op de euro, maar de minister is wel de systeemverantwoordelijke.

Overigens leeft dit politieke spanningsveld rond verantwoording meer in de ambtelijke organisatie dan in de Tweede Kamer; voor de verantwoordingsdag, waarbij gedebatteerd wordt over de jaarverslagen van de ministeries, blijkt overduidelijk dat de Tweede Kamer meer geïnteresseerd is in plannen maken voor de toekomst dan in het terugkijken wat nu daadwerkelijk gerealiseerd is. Tweede-Kamerleden waren namelijk volstrekt vergeten schriftelijke vragen te stellen. De verantwoordingsdag leverde in totaal vier schriftelijke vragen op over alle jaarverslagen van de ministeries bij elkaar (Volkskrant, 23-6-2004).

Juridisch spanningsveld

De spanning voor de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid wordt ook veroorzaakt doordat er juridisch gezien geen overeenstemming bestaat tussen de verantwoordelijkheid voor de bovengemeentelijke problemen en de juridische bevoegdheid om de plannen daarvoor bindend vast te leggen.

Voor de realisatie van projecten van bovengemeentelijk belang zijn het rijk en de provincie afhankelijk van het bereiken van consensus met de gemeente. Deze consensus moet bereikt worden omdat de juridische bevoegdheid, om het enige voor de burger juridische bindende plan vast te stellen, het bestemmingsplan, bij de gemeente ligt. Het juridische spanningsveld wordt veroorzaakt doordat de toegedeelde verantwoordelijkheid aan de gemeente wordt overgenomen door bovengemeentelijke overheden, terwijl de juridische bevoegdheid bij de gemeente blijft. (Lurks, 2001, pp. 95-100) Maar de afhankelijkheid van de gemeente is voor het rijk niet dezelfde als voor de provincie. Het rijk heeft namelijk de beschikking over machtsmiddelen voortkomend uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die de provincie niet heeft. Dit verschil in afhankelijkheid maakt de provincie afhankelijk van het rijk waar het gaat om het gebruik van macht om gemeenten in beweging te krijgen.

Voorbeeld van de relatie: het sturingsmodel voor het landelijk gebied

In 1999 is tussen het rijk en provincies een bestuursmodel overeengekomen, waarbij de provincies de regie voeren bij het integraal gebiedsgericht beleid. In de toepassing daarvan bij de SGB blijkt volgens alle betrokkenen de overeengekomen rolverdeling niet goed te werken. Tussen de provincie en het rijk blijft het herhaaldelijk botsen op de bekende thema's zeggenschap, beschikkingsmacht en beleidsvrijheid. Bij die botsingen delft de provincie vaak het onderspit.

Hoe vertaalt deze spanning zich?

Het integrale gebiedsgericht beleid wordt beheerst door de constante discussie tussen de provincie en het rijk, over de vraag wie wat doet op welk moment en wie heeft zeggenschap waarover. Een drietal onderwerpen van discussie:

De discussie speelt bijvoorbeeld bij de uitvoering. Vanuit de provincie wordt er geroepen: ‘Wij staan voor de uitvoering en dat betekent dat het budget naar de provincie toekomt, en binnen de afgesproken kaders en doelstellingen wordt dat naar goeddunken besteed.’ Voor het rijk zit daar het risico in dat de minister over vijf jaar aan de Tweede Kamer mogelijk

moet uitleggen dat de doelen niet gehaald zijn; daar heeft het rijk problemen mee. Voorbeelden van argumenten die door het rijk worden aangedragen: de minister blijft voor een aantal van de beleidsresultaten direct verantwoordelijk, en verantwoordelijkheid impliceert iets van zeggenschap. Een ander argument is dat de minister in de richting van de EU een aantal zaken heeft te waarborgen. Met name op het moment dat subsidies worden verstrekt die passen binnen de EU-kaders is het altijd de minister die daar op aangesproken wordt, niet het provinciebestuur.

De discussie over ruimte en verantwoordelijkheid roept weerstanden op bij beide partijen. Weerstand zit er bijvoorbeeld bij het ministerie van LNV dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden uit handen moet geven aan de provincie. Maar ook bij de provincie zit weerstand, want de provincie kan wel een grote mond opzetten: kom maar op met die bevoegdheden en het geld, dan maken wij er iets moois van. Maar ambtelijk wordt er gedacht: nou we moeten wel heel goed weten waar we aan beginnen, waar we ja tegen zeggen.

Het tweede voorbeeld is de discussie over de juridische bevoegdheid. Wanneer een sturingsmodel voor het integraal gebiedsgericht beleid wordt overeengekomen waarbij de minister de verantwoordelijkheid heeft voor het bereiken van rijksdoelen, maar de provincies op gebiedsniveau de eigenlijke aansturing doen, dan is het de vraag wie op welk moment welke bevoegdheden heeft.

Het derde voorbeeld van discussie gaat over doelformulering en verantwoording. In die discussie wordt geprobeerd een verzakelijking van de relatie tussen de provincie en het rijk te bereiken. Verzakelijking in verantwoording waarbij het rijk afreken op het resultaat. De verzakelijking kan vorm krijgen wanneer het rijk veel meer geïnteresseerd is in de mate van doelbereiking dan in de wijze van uitvoering van de individuele regelingen. Vervolgens gaat de discussie dan over de doelformulering; het rijk formuleert de rijksdoelen en er is sprake van een veelheid aan rijksdoelen in het integraal gebiedsgericht beleid. Er is dan ook een inzet tot vereenvoudiging van de rijksdoelen, waarover een behoorlijke strijd binnen en tussen de departementen gaande is over het abstractieniveau van doelen. Deze strijd speelt zich ook af tussen het rijk en de provincie, over de ruimte voor de provincie om doelen toe te voegen aan de rijksdoelen van het integraal gebiedsgericht beleid.

Het lastige voor de betrokken partijen is, dat bij het formuleren van doelen het vaak moeilijk blijkt om doelen afrekenbaar te maken. In deze discussie zit een centrale tendens doordat de doelen van de EU door het rijk worden ingevuld, soms aangevuld en doorgegeven.

Samenvattend

De relatie tussen de provincie en het rijk is een spanningsvolle, die zich uit in een constante discussie over beleidsruimte en verantwoording. Het ontbreekt in die discussie aan duidelijkheid en zakelijkheid, en de provincie krijgt in de discussie weinig ruimte van het rijk.

4.3 Rol van de EU

De rol van de EU is duidelijk dominanter geworden in het algemeen, en ook in het integraal gebiedsgericht beleid. Zo zijn bijvoorbeeld Europese milieuverordeningen in Nederland geldig en worden emissie-eisen in de Nederlandse wetgeving opgenomen om te voldoen aan verplichtingen uit EU-richtlijnen (Backes en Nelissen, 2000, p. 296 en 297). De toegenomen dominantie van de EU zit bijvoorbeeld in regelgeving en in voorwaarden

voor subsidieverlening. De dominantie ligt bijvoorbeeld bij het milieubeleid waar op zijn minst zo'n 60% van de regelgeving bij de EU vandaan komt. Die dominantie werkt door op alle niveaus: op rijksniveau moet veel van de regelgeving geïmplementeerd worden en een groot deel van de uitvoering van regelgeving speelt op het provinciale en gemeentelijke niveau. Vooral nog is de betrokkenheid van de provincie bij de EU voornamelijk beperkt tot de uitvoering, zij is nog weinig betrokken bij de vormgeving van de regelgeving.

Het andere voorbeeld van dominantie van de EU in het integraal gebiedsgericht beleid is de EU die voorwaarden stelt aan overheidssubsidie. Deze voorwaarden zijn als zware voorwaarden te karakteriseren. De voorwaarden zijn van toepassing op bijna alles wat betrekking heeft op plattelandsontwikkeling en agrarische bedrijfsvoering. Zij gelden zoal voor: investeringssteun, opleidingssteun, cursussteun, inrichting, herverkaveling, vormen van beheer en landbouw- en milieumaatregelen. Overigens blijkt dat de andere EU-landen in vergelijking met Nederland vaak beter de kansen, zoals subsidie mogelijkheden, van de EU benutten.

De rol van EU bij de subsidievoorwaarden leidt tot een centrale tendens, doordat het rijk de voorwaarden van de EU invult en vervolgens doorgeeft aan de provincie. Een voorbeeld daarvan is het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP, zie ook paragraaf 3.3), daar heeft het rijk deze regeling ingevuld door een veelheid aan doelen te stellen met bijbehorende voorwaarden en regels.

Aan de andere kant leidt de toegenomen dominantie van de EU juist tot een decentrale tendens: de EU zet in op versterking van de regio's. Het Comité van de Regio's stelt dat: 'Nationale overheden moeten taken aan lokale en regionale delegeren als dit de efficiëntie ten goede komt' (EU, 2004). Dit uitgangspunt is in de beleidsprioriteiten neergelegd: 'In het ontstaan van nieuwe vormen van Europese governance moet de deelname van lokale en regionale overheden voorop staan, die een belangrijke rol in de Europese politiek dienen te krijgen' (EU, 2002, p. 6). De decentrale tendens wordt opgepakt bij bijvoorbeeld provincies als Flevoland, Gelderland, Brabant en Limburg die zelf contact hebben met Brussel. Ook wordt de betrokkenheid bij de EU vergroot door de Kerngroep Europees Milieubeleid (KEM). En daarnaast worden de provincies in Brussel vertegenwoordigd door het huis van de provincies. Het contact vanuit de provincies met de EU is ontstaan uit het besef bij de provincies dat zij uiteindelijk degenen zijn die het EU-beleid moeten uitwerken op gebiedsniveau.

Samenvattend

Er is nog weinig aandacht voor de steeds meer dominerende rol van de EU en de kansen die de EU biedt, worden slecht benut, mede doordat het rijk in de relatie van de EU met de provincie een dominante positie heeft. Daarnaast ontstaan vanuit de EU steeds meer mogelijkheden voor de regionale en lokale overheden, die ook door diverse provincies worden opgepakt.

4.4 De invloed van actoren uit het gebied

De vorm van samenwerking op gebiedsniveau vindt plaats onder de noemer gebiedscommissie. Daaronder worden streek-, district- en reconstructiecommissies verstaan, waarvan er vaak zo'n zes tot tien bestaan per provincie. In de gebiedscommissies hebben diverse maatschappelijke organisaties zitting. Dat betreffen vertegenwoordigers van bijvoorbeeld milieuverenigingen, agrarische natuurverenigingen en land- en tuinbouworganisaties. Deze gebiedscommissies hebben vaak een adviserende rol naar de provincie, de adviezen hebben bijvoorbeeld betrekking op het goedkeuren van projecten.

De adviezen worden serieus genomen; zij zullen niet zonder dringende redenen terzijde worden gelegd. Voor de bestuurlijke reikwijdte van een gebiedscommissie is het adviseren het eindpunt, anders is immers sprake van een risico van conflict met democratisch gekozen besturen. Gesteld kan worden dat gebiedscommissies enkel als overlegplatform functioneren; zij kunnen geen bestuurlijke beslissingen nemen. Ter illustratie twee voorbeelden:

De provincie Limburg

Aan de hierboven beschreven structuur heeft de provincie Limburg voor het reconstructieplan Noord- en Midden Limburg nog een extra vertegenwoordigingslaag aangebracht. De lokale maatschappelijke organisaties hebben zitting in een districtcommissie, elk van de negen districten in Limburg levert een vertegenwoordiger voor een stuurgroep, en de stuurgroep adviseert de gedeputeerde staten die verantwoordelijk is voor de planvorming en uitvoering.

In het planvormingstraject wordt in Limburg door de provincie ambtelijk voorwerk verricht in de vorm van een adviesrol in de stuurgroep en districtcommissie, en daarnaast door het ambtelijk apparaat in de gebieden. Dit ambtelijk voortraject zorgt ervoor dat de ingediende plannen al beantwoorden aan hetgeen de gedeputeerde staten voorstaan. Voor de lokale initiatieven is dan alle ruimte wanneer zij voldoen aan de operationele doelen van de provincie.

In het uitvoeringsprogramma 2004, dat nu loopt, zijn in alle districten projecten gevonden die voldoen aan de provinciale doelen. Met deze aanpak is de provincie Limburg net begonnen, verwacht wordt dat in de komende jaren ook de moeilijkere projecten worden opgepakt.

Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Een ander voorbeeld van betrokkenheid van actoren is een convenant op gebiedsniveau: het gebiedsconvenant Alblasserwaard-Vijfheerenlanden als resultaat van een nieuwe aanpak voor de problemen in deze gebieden. De vertegenwoordigers van de grootste belanghebbenden in het gebied, bij elkaar zesentwintig partijen, hebben het convenant ondertekend. Om nog toe te treden tot die groep zal lastig worden, maar het betreft al een grote groep belanghebbenden. Om tot het convenant te komen, heeft een overlegproces plaats gevonden waarbij naar gemeenschappelijke standpunten is gezocht. Het proces heeft zo'n twee jaar geduurd en heeft geresulteerd in vrij algemene doelen.

Deze samenwerking wordt vanuit de provincie gezien als goed werkend, en staat model voor de gebiedsgerichte aanpak omdat er veel initiatief uit de streek komt. De kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is dat de hoofdstructuur van de gebieden al aanwezig was: in de Alblasserwaard is het landinrichtingsproject al afgerond en in Vijfheerenlanden wordt het landinrichtingsplan afgerond. De initiatieven die uit het gebied komen, kunnen dus mooi aansluiten op een hoofdstructuur die op andere wijze tot stand is gekomen. De initiatieven van bewoners en kleine verenigingen betreffen meestal kleine projecten die overigens probleemloos verlopen.

Samenvattend

De betrokkenheid van actoren op gebiedsniveau in het integraal gebiedsgericht beleid ligt in de vertegenwoordiging in gebiedscommissies die een (getrapte) adviesrol naar de provincie hebben. In de gebiedscommissies vinden gemeenschappelijke processen van overleg plaats. De rol van een gebiedscommissie blijft echter beperkt doordat zij geen bestuurlijke beslissingen kunnen nemen en doordat de ruimte voor initiatieven in vergaande mate vast ligt.

4.5 Aandacht voor leren

In de theorie zijn een viertal vormen van leren onderscheiden: het beleidsleren, het verkrijgen van inzicht in algemene principes, het leren van en met elkaar en het leren als organisatie. Deze vormen van leren worden achtereenvolgens behandeld:

Het beleidsleren

Van de aandacht voor dit type leren, het leren om het beleid aan te passen, zijn zoal de volgende voorbeelden te geven:

Voor de totstandkoming van het ILG is in 2003 een inventarisatie gemaakt van de ervaringen met de SGB, deze inventarisatie is beschreven in 'De ervaringen met twee jaar SGB' (LNV, 2003). Door een aantal betrokken actoren, onder andere provinciale coördinatoren, de regiokantoren van het ministerie van LNV, DLG en de Unie van Waterschappen, is in deze notitie een aantal knelpunten neergelegd. De mate waarin hier van geleerd wordt, zal blijken uit de toekomstige ILG, maar geconstateerd kan wel worden dat er aandacht aan besteed wordt.

Een ander voorbeeld is de huidige inventarisatie door het IPO en DLG, van de knelpunten in de relatie tussen de provincie en DLG.

In de provinciale omgevingsplanning ligt ook een voorbeeld van leren om het beleid aan te passen. Een viertal provincies hebben de plannen die van toepassing zijn op de fysieke leefomgeving, te weten streekplan, milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan en verkeer- en vervoerplan, geïntegreerd in één omgevingsplan. Deze omgevingsplannen zijn goede aanzetten gebleken van beleidsintegratie om tot een betere samenhang te komen in de aanpak in het landelijk gebied. (Driessen et al., 2003, p. iii) Van de tekortkomingen van de eerste serie omgevingsplannen is geleerd door het uitvoeren van evaluaties ten behoeve van de tweede serie omgevingsplannen. Kantekeningen die bij dit leerproces moeten worden gemaakt, zijn dat de provincies afzonderlijk van elkaar dit beleidsproces doorlopen en dat het rijk hierbij geen enkele stimulerende rol speelt. (Driessen et al., 2003, p. 101 en 102)

De provinciale omgevingsplanning leidt ook tot een leerproces dat een katalyserende werking heeft voor de communicatie met andere actoren en disciplines (Driessen et al., 2003, p. 37, 40, 48 en 51). Gesteld kan worden dat bij de provinciale omgevingsplanning sprake is van een door de provincie zelf gestuurde aanzet tot het leren van en met elkaar.

Het verkrijgen van inzicht in algemene principes

Een voorbeeld van deze vorm van leren is dat vroeger de provinciale rol werd ingevuld door het enkel vertalen van rijksbeleid, net zolang totdat het past op lokaal niveau. Nu wordt er vaker tegenaan gelopen dat de wensen van het rijk niet allemaal even reëel zijn. De terugkoppeling daarvan door ambtenaren komt de laatste jaren naar boven. Een ander voorbeeld is het leren van de aanpak van andere provincies. Door werkbezoeken worden de provinciale ervaringen incidenteel uitgewisseld.

Wanneer gekeken wordt naar het leren van de wijze waarop andere landen vorm geven aan integraal gebiedsgericht beleid, dan kan geconstateerd worden dat daar weinig kennis van is. Ook het leren van ministeries onderling, bijvoorbeeld het ministerie van LNV van de wijze waarop het ministerie van VROM invulling geeft aan het 'op hoofdlijnen sturen', kent weinig aandacht; sterker nog, dat ligt zeer gevoelig.

Het leren van en met elkaar

Om de kennis te vergroten en daarmee de effectiviteit van het beleid, is het leren van en met elkaar van groot belang. Voor dit type leren is in het integraal gebiedsgericht beleid de relatie tussen het rijk en de provincie van groot belang omdat de kennis tussen hen verdeeld is, zij verschillende belangen en meningen hebben en niet in minst omdat zij van elkaar afhankelijk zijn. Deze twee bestuurslagen kenden echter een cultuur van onderling wantrouwen. Dit wantrouwen is nog steeds voelbaar wanneer men lager in de organisaties komt. Nadeel van wantrouwen is dat het het leren van en met elkaar tegenwerkt. Maar het rijk en de provincie proberen zich te ontworstelen van dit wantrouwen. En sinds een paar jaar is in de onderhandelingen tussen beide partijen zichtbaar dat men de eigen mening geheel naar buiten brengt, dit in tegenstelling tot de oude situatie waarin deze niet geheel werd uitgesproken. Het uitspreken van standpunten is een eerste stap in het leerproces om uiteindelijk te komen tot het leren van elkaars standpunten.

Het leren als organisatie

Met dit type leren, het leren als organisatie wordt het volgende bedoeld: het leren van inzichten in het eigen functioneren en daar gevolg aan geven door te veranderen.

Wanneer voor het leren als organisatie van de provincie, de inhoud van 'Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie, pre-advies ten behoeve van de provincie van de toekomst' gepubliceerd in 1994 (Toonen et al., 1994), wordt vergeleken met bijvoorbeeld het 'kabinetsstandpunt van de provincie' (IPO, 2003) of 'Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw' (IPO, 2002), dan valt een zeer grote inhoudelijke gelijkenis op, enkel de terminologie verschilt op punten. Nu blijkt dat de provincie in tien jaar tijd niet in staat is geweest de inzichten voor een verandering van de provinciale rol daadwerkelijk in haar organisatie door te voeren, kan geconcludeerd worden dat het leren van de provincie als organisatie zeer moeizaam gestalte krijgt.

Kijkend naar de wijze waarop het rijk leert als organisatie kan gesteld worden dat het rijk moeite heeft met het integreren van beleid. In de jaren tachtig is het rijk al begonnen met een inzet op integratie van beleid, hetgeen gezien de afstemmingsproblemen tussen de beleidssectoren op gebiedsniveau nog niet als geslaagd kan worden beschouwd. Het rijk heeft ook moeite met het verwezenlijken van een cultuuromslag. In de jaren negentig is een verandering van de centrale wijze van sturen naar governance ingezet. Deze verandering krijgt moeizaam gestalte blijkend uit de nog steeds sterk hiërarchische wijze van sturen, en sectorale wijze van denken door het rijk.

Tot slot blijken het rijk en de provincie ook moeite te hebben met het stellen van harde doelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de wijze waarop in het POP de EU-doelen zijn vertaald, namelijk door het gebruik van een zestal prioritaire doelen waarbij samenhang tussen de doelen ontbreekt (Ecorys-Nei, 2003, p. 22).

Samenvattend

Voor het beleidsleren en het leren met regionale actoren is wel enige aandacht bij de provincie, maar het leren van en met het rijk en het leren als provincie en als rijk komt moeizaam van de grond.

4.6 Inhoud en organisatie van de uitvoering

In deze paragraaf wordt de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid voor wat betreft de uitvoering beschreven. De autoriteit van de provincie voortkomend uit het inhoud geven aan de uitvoering en het organiseren van de uitvoering, wordt onderzocht. Factoren die de autoriteit beïnvloeden, zoals de veelheid aan uitvoeringsorganisaties, komen in deze paragraaf aan bod.

Groot aantal beleidsvormende organisaties

De rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid is geen exclusieve doordat door tal van overheidsorganisaties beleid voor gebieden wordt gemaakt. Het gevolg is een grote hoeveelheid beleidsdocumenten op gebiedsniveau. Er bestaan beleidsdocumenten van het rijk, provinciale beleidsdocumenten, beleidsdocumenten van kaderwetgebieden, beleidsdocumenten van de samenwerkende gemeenten en ook beleidsdocumenten van gebiedscommissies zelf. Hierdoor kan men op regionaal niveau soms door de grote hoeveelheid beleidsnota's het gebied niet meer zien. De rol van de provincie wordt minder krachtig wanneer zij moet concurreren met andere beleidsvormers. Ook blijkt dat het bij de provincie nogal schort aan profilering. Deze constatering is door Toonen (Toonen et al., 1994, p. 60) tien jaar geleden gemaakt, en geldt nog steeds.

Regionale machtsfactoren

In de beleidsnetwerken op gebiedsniveau speelt een aantal bestuurlijke machtsfactoren:

1. De verhouding van de provincie met gemeenten kan worden beïnvloed wanneer gemeenten in (een traject van) intergemeentelijke samenwerking zitten. De samenwerkende gemeenten kunnen gezamenlijk een sterke positie innemen ten opzichte van de provincie. Deze sterke positie kan als bedreigend voor de provinciale macht worden ervaren.
2. De verhouding met gemeenten kan ook worden beïnvloed door een gebrek aan bestuurskracht van de gemeenten in het landelijk gebied. Zowel de beperkte financiële middelen als lage personele bezetting en lage kwaliteit van die bezetting hebben een negatief effect op de bestuurskracht. Dat kan leiden tot het weinig actief zijn van gemeenten in het integraal gebiedsgericht beleid.
3. De kaderwetgebieden, die gericht zijn op de bovenlokale belangen, kennen in hun taken een grote overlap met de taken van de provincie.
4. De waterschappen worden qua territorium steeds omvangrijker, en kunnen hun bevoegde grondgebied in meer dan één provincie hebben liggen. De waterschappen hebben tevens de beschikking over eigen financiën. Hierdoor is de bestuurskracht van de waterschappen groot.
5. In het netwerk wordt de relatie tussen de individuele aanvrager en DLG als erg moeizaam ervaren. De DLG heeft in praktijk een belangrijke rol doordat zij op basis van het rijkstoetsingskader projecten goed- of af moet keuren.

De provinciale rol is wisselend

De rol van de provincie in beleidsnetwerken is buitengewoon wisselend. Dat wisselen van de rol wordt veroorzaakt door aan de ene kant het gezag van de bestuurders, bestuurskracht. En aan de andere kant door ook iets heel gewoons interpersoonlijk; bestuurders liggen elkaar of niet. Het gevolg is dat de rol van de provincie per provincie en ook in de provincie zelf in de tijd sterk kan veranderen.

De provincie die zelf uitvoert

De autoriteit van de provincie kan ook beperkt worden doordat zij zich te veel bezig houdt met het zelf organiseren van de uitvoering van het beleid, in plaats van enkel het zorg dragen dat anderen het beleid voor de provincie uitvoeren. Een voorbeeld is de provincie Brabant waar voor de reconstructie op de zandgebieden een team van 80 mensen van de provincie aan de slag is gegaan om de uitvoering voor te bereiden. Een ander voorbeeld uit Brabant is dat zij de verplaatsingsregeling voor intensieve veehouderij zelf gaat uitvoeren. Het zelf voorbereiden en uitvoeren staat niet in verhouding tot de rol van opdrachtgever naar de gebieden, zoals deze wordt voorgestaan door het IPO. En belangrijker nog is dat de competenties die daarbij horen van oudsher niet bij de provincie liggen, de provincie is meer geschikt om zorg te dragen dat anderen het beleid uitvoeren dan dat zij het zelf doet.

Wanneer de provincie zich er dan toch mee in laat, kan dat het gezag van de provincie beperken doordat zij niet meer boven de uitvoerende partijen als opdrachtgever staat.

Het vinden van beleidsruimte

De provinciale autoriteit in het landelijk gebied wordt beperkt door de grote complexiteit in de uitvoering van regelingen. De grote procedurele en administratieve lasten veroorzaken een obstakel bij de uitvoering, waardoor het vertrouwen in de overheid daalt. Daarnaast speelt ook dat het de provincie bij het zoeken naar maatwerk ontbreekt aan kennis over de ruimte die er ligt in de wet- en regelgeving. De provincie ontbreekt het dan aan handigheid om de bestaande beleidsruimte te benutten.

Inzet van instrumenten

Op rijksniveau bestaat een algemene Pavlov reactie op problemen. Wanneer een probleem wordt erkend, wordt daarvoor een regeling ingesteld en daarmee is dan het probleem opgelost. Wanneer de regeling niet goed blijkt te werken, wordt deze verder verfijnd als oplossing en wanneer de regeling wel goed werkt, wordt deze ook verfijnd om tot een nog beter resultaat te kunnen komen. (Selnes, 2003, p. 31) In het integraal gebiedsgericht beleid is er weinig vernieuwing in de gehanteerde instrumenten. Belangrijk zijn de stimulerende maatregelen, verwerving, inrichting en maatregelen voor de bedrijfsvoering. Opvallend in het integraal gebiedsgericht beleid is het gebrek aan communicatieve instrumenten. (Selnes, 2003, p. 49)

Afstemmingsproblematiek tussen wetten

Integratie en coördinatie van wetgeving is in het integraal gebiedsgericht beleid van belang doordat juist op het gebiedsniveau allerlei wetten spelen die in de praktijk met elkaar kunnen botsen. In het recht dat van toepassing is op het gebiedsgericht beleid is sprake van vele wettelijke en buitenwettelijke plannen. De inhoud van elk van deze plannen raakt op tal van punten aan en overlapt soms met de inhoud van een of meer andere plannen: samenhang is dan ook vereist. Op provinciaal niveau bestaat er het streven deze plannen in onderlinge samenhang te bezien, bij sommige provincies in de vorm van een omgevingsplan, hierbij komt het probleem naar voren dat de looptijden en procedures van de diverse plannen verschillen (Michiels, 2001, p. 32).

Geheel geïntegreerde omgevingsplannen veronderstellen geïntegreerde wetgeving. Dit is niet het geval, ook het omgevingsplan zal bestaan uit harde elementen uit de Ruimtelijke Ordening en zachte andere elementen. Toetsing kan als gevolg van specialiteitsbeginsel echter alleen plaatsvinden op de achterliggende wet waarop de bevoegdheid is gebaseerd. Dit houdt dat het toetsingsgedeelte van het omgevingsplan niet geheel kan worden geïntegreerd (Michiels, 2001, p. 55). Het omgevingsplan is echter sterk strategisch van karakter en op dat gebied ondervindt men geen hinder van het specialiteitsbeginsel. Bij de provincie is men dan ook optimistisch over de integratieve mogelijkheden van het omgevingsplan. Dit in tegenstelling tot het integreren van het rijk; op rijksniveau lijkt eerder het omgekeerde het geval, zo is van het integratiebeleid in de Vijfde Nota weinig terug te vinden. Hier bevindt zich een knelpunt omdat de provincie niet zonder facilitatie van het rijk kan integreren, aansluiting met het rijk en ook met gemeenten zal daarom moeten plaatsvinden. De integratie zal zeker niet volledig zijn; wanneer sprake is van een mogelijke uitvoerbare integratie dan zou die enkel moeten worden uitgevoerd wanneer er sprake is van een meerwaarde, in andere gevallen moet er worden afgestemd (Michiels, 2001, p. 56).

De verschillende rollen in de verschillende wetten

Op gebiedsniveau heeft de provincie ook te maken met allerlei van toepassing zijnde wetten. Bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer, de Natuurbeschermingswetgeving (onder

andere Vogel- en Habitatrictlijn) en het Ruimtelijk bestuursrecht. In de verschillende wetten speelt de provincie verschillende rollen, als voorbeeld daarvan wordt de provinciale rol in de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswetgeving beschreven.

Provinciale rol in de Wet Milieubeheer

De provincie beschikt over een aantal instrumenten die hun grondslag vinden in de Wet Milieubeheer (WM). Zo heeft de provincie de bevoegdheid tot uitvaardigen van milieuverordeningen. Maar van deze bevoegdheid wordt echter zelden gebruik gemaakt. Daarnaast kan de provincie subsidies verstrekken, hetgeen veelvuldig plaats vindt. Maar de bedragen die kunnen worden toegekend, zijn door de grote hoeveelheid projecten en de ruimte hiervoor in het provinciale budget veelal betrekkelijk klein.

Het centrale instrument van de provincie is de vaststelling van het milieubeleidsplan. Hoewel de inhoud van het milieubeleidsplan nog sterk sectoraal is, vind er wel degelijk integratie plaats. De integratie treedt op doordat de verschillende sectoren gedwongen zijn om gezamenlijk aan één plan te werken. Het milieubeleidsplan kent echter een onevenwichtig karakter, enerzijds is er ruimte voor de provincie, bijvoorbeeld in het gebiedsgericht beleid, om strategische keuzes te maken, anderzijds is de afwegingsruimte op andere terreinen beperkt. Een opvallend kenmerk van de provinciale milieuplannen is dat zij hun actualiteit snel verliezen. Dit als gevolg van de snelle veranderingen in het rijksbeleid waarvan het provinciale plan een afspiegeling vormt. Samen met de vaagheid van de in het milieubeleidsplan gestelde doelen leidt het tot een milieubeleidsplan dat een beperkte doorwerking kent. (ECWM, 1997, pp. 59-85) Geconcludeerd kan worden dat de rol van de provincie op basis van de WM beperkt is.

Provinciale rol in de Natuurbeschermingswetgeving

Samen met de Natuurbeschermingswet van 1998, die gebiedsbescherming regelt, is de Flora- en faunawet het belangrijkste juridische kader voor de bescherming van de natuur. De Flora- en faunawet is per 1 april 2002 van kracht, en op enkele details na is de Nederlandse wetgeving op het gebied van de soortenbescherming in overeenstemming met de Europese regelgeving. In de Flora- en faunawet is een aantal andere wetten, zoals de Vogelwet, geïntegreerd. Met deze integratie heeft men getracht een eenvoudiger en bestuurlijk praktisch instrument te maken. Deze wet draagt de overheid een zorgplicht op voor planten en dieren omwille van hun intrinsieke waarde. Uit deze zorgplicht volgt dat ruimtelijke ingrepen in principe niet zijn toegestaan, tenzij ontheffing verleend kan worden; het nee, tenzij principe.

Een ontheffing kan op grond van twee categorieën belangen worden verleend. De eerste categorie is het belang van bestrijding van schade en beheer. Gedacht moet worden aan schade van gewassen, bossen, vee en water. Ontheffing kan dan verleend worden om dieren te verjagen of te doden. Voor het verlenen van deze ontheffing is de provincie het bevoegd gezag. De tweede categorie is een samengestelde categorie waaronder onderzoek, herintroductie, maar ook ruimtelijke ingrepen worden verstaan. Voor deze ontheffing is het ministerie van LNV het bevoegd gezag. (Alterra, 2003-a, p. 14 en 15)

Bij de belangenafweging van natuurwaarden speelt het nee tenzij principe, wanneer wel tot een ontheffing wordt overgegaan dan wordt invulling gegeven aan het compensatiebeginsel. Dit beginsel houdt in dat alle nadelige gevolgen van een ingreep op de natuurwaarden door mitigerende en/of compenserende maatregelen opgeheven moeten worden. Voor gebiedsbescherming, de bescherming van aangewezen gebieden en de daarin aanwezige natuurwaarden, zijn een drietal categorieën aan te wijzen en wel de gebieden die vallen onder de EHS, de Vogel en Habitatrictlijngebieden en de beschermde (staats)natuurmonumenten. (Alterra, 2003-b, p. 16)

Wanneer het integraal gebiedsgericht beleid plaats heeft in één van de drie hierboven genoemde beschermde gebiedscategorieën, dan zal bij het ministerie van LNV een

onthefving moeten worden aangevraagd. De provincie speelt dan enkel de rol van aanvrager.

Samenvattend

De provinciale autoriteit in het integraal gebiedsgericht beleid betreft geen exclusieve rol. De autoriteit wordt dan beperkt door een veelheid aan beleidsvormende organisaties, door machtsfactoren in gebiedsnetwerken, door de discontinue rol van de provincie, door het zelf uitvoeren, door het gebrek aan creativiteit in het gebruik van instrumenten, door het ontbreken aan handigheid om beschikbare beleidsruimte te benutten en vooral door de talloze rijksregels waaraan de provincie gebonden is.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is een eigen evaluatie uitgevoerd naar de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol in het integraal gebiedsgericht beleid. Deze eigen evaluatie is uitgevoerd ter vergelijking van de analyse van bestaande evaluaties in het vorige hoofdstuk.

Uit de eigen evaluatie komt een provincie naar voren, die weinig beleidsruimte krijgt van het rijk onder andere onder het mom van het politieke argument rond verantwoording, die beperkte aandacht heeft voor de EU en dat de kansen die de EU biedt slecht worden benut, mede doordat het rijk in de relatie van de EU met de provincie een dominante positie heeft. Daarnaast blijkt dat de invloed van actoren op gebiedsniveau beperkt is doordat de oplossingsruimte in vergaande mate vast ligt, en dat de provincie moeilijk in staat is te leren als organisatie. Wel blijkt de provincie enige aandacht te hebben om te leren het beleid aan te passen en te leren met regionale actoren. Maar anderzijds ontbreekt het de provincie aan handigheid om de beschikbare beleidsruimte te benutten en tevens blijkt de provincie moeite te hebben met het stellen van harde doelen. Tot slot blijkt dat de provinciale autoriteit in het integraal gebiedsgericht beleid wordt beperkt door een aantal factoren, waaronder de talloze rijksregels waaraan de provincie gebonden is.

Uit de eigen evaluatie komt ook de rol van het rijk naar voren; het blijkt dat het rijk moeite heeft met het integreren van beleid, moeite heeft met het loslaten van de hiërarchische wijze van sturen en moeite heeft met het stellen van harde doelen.

Dit geheel leidt tot een relatie tussen provincie en rijk waarin het ontbreekt aan duidelijkheid en zakelijkheid en die spanningsvol is.

Geconcludeerd kan worden, blijkend uit een eigen evaluatie, dat de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid thans een zwakke rol speelt en dat het rijk domineert.

Vergelijking met de conclusie uit bestaande evaluaties van hoofdstuk drie

Wanneer deze conclusie wordt vergeleken met de conclusie uit de analyse van bestaande evaluaties: 'Geconcludeerd kan worden dat de provincie, blijkend uit bestaande evaluaties, thans een zwakke rol speelt in het integraal gebiedsgericht beleid', dan blijken de conclusies overeen te komen. Het beeld uit het zelf uitgevoerde onderzoek wordt kortom ondersteund door de analyse van de bestaande evaluaties.

Vergelijking met de inzet van de provincie

De geconcludeerde zwakke rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid laat een contrast zien met de rol van de provincie zoals deze zou moeten functioneren.

Het contrast ligt allereerst in de vergelijking met de rol van de provincie voortkomend uit het sturingsmodel voor het landelijk gebied. In het sturingsmodel heeft de provincie een

regierol waarin zij: ‘De beleidsuitwerking en -uitvoering aanstuurt, waarin zij gericht is op het bevorderen van gebruik van Europese middelen en waarin zij aandacht heeft voor leren waardoor op basis van voortschrijdend inzicht het sturingsmodel zal worden aangepast’ (LNV et al., 2002, p. 1 en 2).

Ten tweede ligt er een contrast met de rol van de provincie zoals deze is neergelegd in ‘Het aanbod van de provincies aan het nieuwe kabinet’ (IPO, 2003). In dat aanbod wordt het streven van de provincies uitgesproken voor een evenwichtige samenwerking met het rijk, en het streven naar het betrekken van burgers bij visievorming en uitvoering.

De rol van de provincie die spreekt uit het sturingsmodel en uit het ‘Aanbod van de provincies aan het nieuwe kabinet’, komt niet overeen met de geconcludeerde zwakke rol van de provincie en met de dominante rol van het rijk in het integraal gebiedsgericht beleid.

Verklaring voor de conclusie

De verklaring voor de huidige zwakke rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid ligt besloten in de titel ‘Rollenstrijd in het integraal gebiedsgericht beleid’. De taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen is in het algemeen (Toonen et al., 1994, p. 18), en ook in het integraal gebiedsgericht beleid niet voldoende vastgelegd. Het ontbreekt daardoor aan duidelijkheid welke bestuurslaag waarvoor en op welk moment verantwoordelijkheid draagt. Dit resulteert in een integraal gebiedsgericht beleid waarin alle bestuurslagen bij machte zijn om gebiedsgericht beleid te maken, en dat ook blijken te doen.

Hetgeen leidt tot een strijd om macht in het integraal gebiedsgericht beleid.

In die strijd lijkt het rijk macht te willen behouden. Daardoor komt zij ten eerste moeizaam tot integreren, hetgeen het delen van macht impliceert; daardoor kan zij ten tweede moeizaam haar hiërarchische wijze van sturen aanvullen met een governance wijze van sturen, hetgeen ook het delen van macht impliceert, en daardoor komt zij tot slot moeizaam tot het stellen van harde doelen, hetgeen macht vastlegt en daarmee ook de macht afbakend.

Bij het willen behouden van macht door het rijk kan geconstateerd worden dat de financiële rijksbijdrage in het integraal gebiedsgericht beleid, slechts 20-40% van het geheel, bepalend is voor de toepassingsmogelijkheden van middelen in het integraal gebiedsgericht beleid.

Aan de ander kant is het ook de provincie die het toestaat dat die beperkte rijksbijdrage bepalend is voor de aanwending van de middelen; een verklaring hiervoor is dat de provincie van oudsher de zwakkere bestuurslaag is. De zwakte van de provincie wordt bijvoorbeeld veroorzaakt doordat de beleidsvorming en uitvoering van provincie tot provincie sterk verschilt. Zij gaan allen op hun eigen wijze de strijd met vooral het rijk aan over macht. En door de gerichtheid van de provincie op het rijk heeft de provincie minder oog voor bijvoorbeeld het leren van en met andere provincies.

Maar deze zwakte, in vergelijking met de andere bestuurslagen, leidt juist tot ervaring met een governance wijze van besturen; juist doordat de provincie sterke beleidsconcurrenten heeft in het integraal gebiedsgericht beleid, moet zij, wanneer zij iets wil bereiken, samenwerken.

5. Vooruitkijkend naar de rol van de provincie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag welke mogelijke toekomstige rol van de provincie wenselijk is in het integraal gebiedsgericht beleid.

De mogelijke toekomstige rol van de provincie in relatie tot die van het rijk, wordt geanalyseerd door terug te kijken naar het verleden. Vanuit de theorie en praktijk zoals deze in het onderzoek naar voren zijn gekomen, worden in dit hoofdstuk allereerst de probleemvelden geschetst waarin tot een doelmatige rolverdeling moet worden gekomen. Daarna worden de mogelijke rollen van het rijk en de provincie beschreven, gevolgd door de wijze waarop deze ingevuld moeten worden. Vervolgens wordt de wenselijkheid van de verschillende rollen beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin ook voorwaarden voor de invulling van de rolverdeling worden gesteld.

5.2 Probleemvelden in het integraal gebiedsgericht beleid

Terugkijkend naar de theorie rond governance en de praktijk vanuit bestaande evaluaties en een eigen evaluatie, kunnen de volgende probleemvelden in het integraal gebiedsgericht beleid worden benoemd:

✓ **Relatie tussen provincie en rijk**

De provincie krijgt weinig beleidsruimte van het rijk en is gebonden aan een veelheid aan regelgeving. Het rijk heeft de neiging om op detailniveau te sturen; het rijk bepaald wat er moet gebeuren, hoewel zij financieel slechts beperkt bijdraagt.

✓ **De rol van de EU**

Alhoewel er sprake is van toenemende aandacht voor de EU vanuit de provincies, lijkt er nog veel gewonnen te kunnen worden, doordat de (financiële) kansen die de EU biedt nog niet voldoende worden benut. De onderbenutting wordt mede veroorzaakt doordat het rijk een dominante positie heeft in de relatie van de EU met de provincie.

✓ **De invloed vanuit het gebied**

De invloed van actoren op gebiedsniveau is beperkt doordat de oplossingsruimte in vergaande mate vast ligt.

✓ **Aandacht voor leren**

Voor het beleidsleren en het leren met regionale actoren is wel enige aandacht bij de provincie, maar het leren van en met het rijk en het leren als organisatie voor zowel provincie als rijk komt moeizaam van de grond.

✓ **Inhoud en organisatie van de uitvoering**

De provinciale autoriteit in het integraal gebiedsgericht beleid betreft geen exclusieve rol en wordt beperkt door tal van factoren; waaronder het ontbreken aan handigheid om beschikbare beleidsruimte te benutten en vooral de talloze rijksregels waaraan de provincie gebonden is. Ook hebben provincie en rijk moeite met het stellen van harde doelen: rijksdoelstellingen zijn nog onvoldoende geïntegreerd en afgestemd en op decentraal niveau is in veel gevallen nog geen sprake van kwantitatieve, meetbare kwaliteitsdoelen (RIVM, 2004, p. 150 en 155).

In de probleemvelden in het huidige integraal gebiedsgericht beleid blijkt dat de provincie een zwakke rol speelt en dat het rijk een dominante rol speelt, met haar, vanuit historisch oogpunt, sterke hiërarchische en sectorale wijze van sturen. De huidige rolverdeling in het integraal gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een strijd tussen de provincie en het rijk over de regierol; impliciet een strijd over macht in de hiërarchie. Ook de voorgestelde rollen van opdrachtgever en –nemer impliceren een hiërarchie. Maar het blijkt dat de sectorale en hiërarchische wijze van sturen niet effectief is; de twee werelden van beleid maken en implementeren zijn daarin te ver van elkaar losgekoppeld. Een governance wijze van sturen is dan noodzakelijk waarbij men zowel bezig is met het maken van als met het implementeren van beleid.

5.3 Invulling van de mogelijke rollen door provincie en rijk

De noodzakelijke governance wijze van sturing in het integraal gebiedsgericht beleid kan op twee mogelijke wijzen vorm krijgen. De eerste mogelijke rolverdeling is een verandering die ligt in het verlengde van de huidige praktijk: het rijk hanteert een governance wijze van sturing en daarbij is de provincie opdrachtnemer van het rijk. En de tweede mogelijke rolverdeling ligt in het verlengde van het sturingsmodel voor het landelijk gebied: de provincie hanteert een governance wijze van sturen, neemt daarin rijksdoelen mee en stuurt de uitvoering aan.

Van deze twee mogelijke rolverdelingen wordt in het volgende beschreven op welke wijze zij vanuit de theorie rond governance ingevuld moeten worden.

Het rijk stuurt het integraal gebiedsgericht beleid aan

✓ Relatie tussen provincie en rijk

De provincie moet zich schikken in de rol van opdrachtnemer, met bijbehorende beperkte beleidsruimte. En het rijk moet in een op samenwerking gerichte bestuursstijl het integraal gebiedsgericht beleid sturen en daarbij het beleid integreren.

✓ De rol van de EU

Het rijk speelt in op de centrale tendensen vanuit de EU en draagt ook de verantwoording voor de uitvoering EU-beleid.

✓ De invloed vanuit het gebied

Het rijk moet gebiedskennis mobiliseren en ruimte geven aan actoren in het gebied door bijvoorbeeld het gezamenlijk formuleren van de probleemdefinitie en het overkoepelend belang. Daarnaast moet het rijk waar nodig, wanneer complexe problemen zich voordoen, harde doelen stellen die niet onderhandelbaar zijn.

✓ Aandacht voor leren

Het rijk moet het volgende leren: een governance wijze van besturen, integreren van beleid, het mobiliseren van gebiedskennis, koppelen van proces en inhoud en het stellen van harde doelen. Daarnaast moet de provincie zich leren schikken in de rol van opdrachtnemer.

✓ Inhoud en organisatie van de uitvoering

Het rijk moet harde doelen stellen waar deze noodzakelijk zijn en inhoud en proces aan elkaar koppelen. Tevens is een betere afstemming van wet- en regelgeving noodzakelijk.

De provincie stuurt het integraal gebiedsgericht beleid aan

✓ Relatie tussen provincie en rijk

Het rijk moet ruimte afstaan aan de provincie door bijvoorbeeld de complexe regelgeving af te schaffen, op hoofdlijnen te sturen en door bevoegdheden af te staan. De provincie moet verantwoording afleggen aan het rijk over de rijks- en EU-doelen. En de provincie moet in een op samenwerking gerichte bestuursstijl het integraal gebiedsgericht beleid sturen en daarnaast het beleid integreren.

✓ De rol van de EU

De provincie moet inspelen op de inzet van de EU op versterking van de regio; vanuit de EU ontstaan steeds meer mogelijkheden voor de regionale en lokale overheden.

✓ De invloed vanuit het gebied

De provincie moet gebiedskennis mobiliseren en ruimte geven aan actoren in het gebied door bijvoorbeeld het gezamenlijk formuleren van de probleemdefinitie en het overkoepelend belang. Daarnaast moet de provincie waar nodig, wanneer complexe problemen zich voordoen of EU-beleid uitgevoerd moet worden, harde doelen stellen die niet onderhandelbaar zijn.

✓ Aandacht voor leren

Het rijk moet leren ruimte te geven aan de provincie. De provincie moet het volgende (beter) leren: een governance wijze van besturen, integreren van beleid, het mobiliseren van gebiedskennis, koppelen van proces en inhoud, het stellen van harde doelen en het benutten van mogelijkheden van wet- en regelgeving.

✓ Inhoud en organisatie van de uitvoering

De provincie moet proces en inhoud aan elkaar koppelen, harde doelen stellen waar deze noodzakelijk zijn en de mogelijkheden van wet- en regelgeving benutten. Ook is betere afstemming van wet- en regelgeving noodzakelijk. Het gezag dat de provincie verkrijgt is dan gebaseerd op haar kennis en kunde, en niet zoals Geelhoed voorstelt (zie p. 24 en IPO, 2002, p. 61) door vergroting van de financiële armslag, want deze is al aanzienlijk (zie p. 24) of door het instellen van provinciale inspectiediensten, want dit zou gezien de grote verschillen tussen provincies in hun wijze van aanpak tot rechtsongelijkheid kunnen leiden. En bovenal ontleent de provincie haar gezag niet aan autoriteit, hetgeen een hiërarchie impliceert, omdat de provincie juist haar gezag aan samenwerking met actoren ontleent.

5.4 Wenselijkheid van de mogelijke rolverdelingen

Van de mogelijke rolverdelingen, het rijk dan wel de provincie als sturende actor in het integraal gebiedsgericht beleid, wordt in deze paragraaf de wenselijkheid beschreven. De wenselijkheid is in dit onderzoek uitgedrukt in de beoordeling vanuit de context van governance (zie paragraaf 1.4). De wenselijkheid wordt in het navolgende voor de rollen van het rijk dan wel provincie voor een governance wijze van sturen beschreven.

De sturende rol van het rijk is in vergelijking met die van de provincie minder wenselijk, doordat het rijk minder ervaring heeft dan de provincie met de governance wijze van

besturen. Daarnaast blijkt, bijvoorbeeld uit de provinciale omgevingsplanning, dat de provincie beter dan het rijk in staat is om beleid te integreren. Ook is de sturende rol van het rijk in vergelijking met die van de provincie minder wenselijk doordat het rijk op grotere afstand van het gebied staat dan de provincie. De provincie kan dan in haar sturende rol beter dan het rijk inspelen op de lokale omstandigheden en eenvoudiger draagvlak creëren. Tot slot blijkt de sturende rol van de provincie wenselijker dan die van het rijk, omdat de provincie meer blijkt heeft gegeven om te kunnen leren; te leren in zowel het aanpassen van beleid als van andere actoren en disciplines. Hoewel voor zowel de provincie als het rijk gesteld kan worden dat het leren als organisatie, en als provincie en rijk van elkaar moeizaam van de grond komt.

Voor wat betreft het benutten van de kansen van de EU, kunnen zowel het rijk en de provincie in hun rol aansluiting vinden bij respectievelijk de centrale en decentrale tendensen vanuit de EU. En ook wat betreft het stellen van harde doelen hebben zowel de provincie als het rijk moeite.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de vraag welke mogelijke toekomstige rol van de provincie wenselijk is in het integraal gebiedsgericht beleid.

De twee mogelijke rolverdelingen, het rijk of de provincie die in het integraal gebiedsgericht beleid op een governance wijze sturen, kunnen beide tot de mogelijkheden behoren. Voorwaarde voor beide rolverdelingen is dat zakelijkheid en duidelijkheid in de relatie tussen rijk en provincie verbeterd wordt. Tevens is het de voorwaarde dat door zowel het rijk als de provincie de verandering wordt ingezet als een noodzakelijke cultuuromslag waarbij het proces van verandering nadrukkelijk als leerproces wordt ingezet.

Hoewel beide rolverdelingen mogelijk zijn in het integraal gebiedsgericht beleid, ligt er voor het rijk een moeilijkere taak om het integraal gebiedsgericht beleid wenselijk te sturen vanuit de context van governance, dan voor de provincie. De taak om op een governance wijze te sturen, te integreren en gebiedsactoren te mobiliseren, is voor het rijk een moeilijkere dan voor de provincie, omdat de provincie meer blijkt geeft van ervaring op deze terreinen en omdat de provincie dichterbij het gebied staat.

Geconcludeerd wordt dat de sturende rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid meer wenselijk is dan die van het rijk, maar gezien de huidige zwakke rol van de provincie is versterking noodzakelijk.

Voorwaarden waaraan moeten worden voldaan om de sturende rol van de provincie te versterken, zijn naast de bovengenoemde:

- Het rijk geeft beleidsruimte aan de provincie, onder voorwaarde dat de rijksdoelen worden gerealiseerd;
- De provincie toont initiatief om voor haar eigen belang op te komen;
- De provincie leert zich onafhankelijk op te stellen van het rijk;
- De provincie versterkt haar betrokkenheid bij de EU;
- De provincie ontwikkelt handigheid om de beschikbare beleidsruimte te benutten;
- De provincie zet in op het gebruik van communicatieve instrumenten enerzijds gericht op de onderlinge verhoudingen met andere bestuurslagen en anderzijds gericht op de actoren in het gebied;

- De provincie koppelt proces en inhoud aan elkaar. Daarbij kan veel geleerd worden van de wijze waarop andere provincies inhoud geven aan het integraal gebiedsgericht beleid, en ook kan veel geleerd worden van andere (overheids-) organisaties.

6. Conclusie

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag:

Welke rol vervult de provincie thans in het integraal gebiedsgericht beleid en is aanpassing van die rol wenselijk?

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een rollenstrijd tussen de provincie en het rijk over de regierol. Geconcludeerd is dat de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid thans een zwakke rol speelt en dat het rijk domineert.

Terugkijkend vanuit zowel bestaande evaluaties en een eigen ex-post evaluatie naar de wijze waarop de provincie inhoud geeft aan haar rol, komt een beeld naar voren van een provincie in een relatie met het rijk waarin het ontbreekt aan duidelijkheid en zakelijkheid, en die spanningsvol is. De provincie krijgt weinig beleidsruimte van het rijk en is gebonden aan een veelheid aan regelgeving. Het is het rijk die bepaalt wat er moet gebeuren, maar zij draagt financieel slechts beperkt bij. Terugkijkend naar de rol van de provincie blijkt ook dat er weinig aandacht is voor de EU en dat de kansen die de EU biedt nog niet voldoende worden benut. Ook blijkt dat de invloed van actoren op gebiedsniveau beperkt is doordat de oplossingsruimte in vergaande mate vast ligt. Daarnaast blijkt dat de provincie moeizaam in staat is te leren als organisatie. Wel blijkt de provincie enige aandacht te hebben voor het leren om beleid aan te passen en voor het leren met regionale actoren. Tot slot blijkt dat de provinciale autoriteit in het integraal gebiedsgericht beleid wordt beperkt door een groot aantal factoren, zoals andere overheden met beleidstaken in het gebied.

Kijkend naar de toekomst van het integraal gebiedsgericht beleid blijkt aanpassing van de provinciale rol wenselijk. En omdat de provincie, meer dan het rijk, in het integraal gebiedsgericht beleid blijk geeft van ervaring met een governance wijze te sturen, het integreren van beleid en het mobiliseren van gebiedsactoren, is geconcludeerd dat in het integraal gebiedsgericht beleid een sturende rol van de provincie meer gewenst is dan die van het rijk. Maar gezien de huidige zwakke rol van de provincie is de navolgende versterking noodzakelijk.

De belangrijkste voorwaarden waar aan moet worden voldaan om de rol van de provincie te versterken, zijn dat het rijk beleidsruimte geeft aan de provincie en dat zakelijkheid en duidelijkheid in de relatie tussen rijk en provincie vergroot wordt. Daarnaast moet de provincie zich leren onafhankelijk op te stellen van het rijk en moet de betrokkenheid bij de EU versterkt worden om de (financiële) kansen van de EU beter te benutten. Hier liggen grote kansen voor de provincie om aan te sluiten bij nieuwe vormen van Europese governance.

Andere voorwaarden betreffen het ontwikkelen van handigheid door de provincie om de beschikbare beleidsruimte te benutten, het gebruik van communicatieve instrumenten en de provincie moet leren om in haar rol proces en inhoud te koppelen. Daarbij kan veel geleerd worden van de wijze waarop andere provincies inhoud geven aan het integraal gebiedsgericht beleid, en ook kan veel geleerd worden van andere (overheids-) organisaties.

Tot slot is het een belangrijke voorwaarde, om de provinciale rol te versterken, dat door zowel het rijk als de provincie de verandering wordt ingezet als een noodzakelijke

cultuuromslag waarbij het proces van verandering nadrukkelijk als leerproces wordt ingezet.

Het Investeringsbudget voor het Landelijk gebied (ILG) lijkt een kansrijke aanzet voor een sturende rol van de provincie; minister Dekker (VROM) in het hoofdlijnen debat over de Nota Ruimte in de Tweede Kamer: 'Het ILG moet leiden tot vereenvoudiging, versnelling en verzakelijking van de manier waarop doelen in het landelijk gebied onder provinciale regie worden gerealiseerd.'

Tot slot een terugblik op het analysekader. De reden voor de keuze van de governance benadering van Bressers en Kuks (2000) betrof de verwachting van een goede aansluiting daarvan op de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid. Deze inschatting blijkt achteraf een juiste te zijn geweest omdat de verschillende elementen gezamenlijk de praktijk van de regierol goed omvatten. Opgemerkt moet worden dat de vijf elementen die in de governance benadering van Bressers en Kuks worden onderscheiden, in praktijk beperkt van elkaar te scheiden zijn. Belangrijk is juist de samenhang tussen deze vijf elementen, deze samenhang verdient meer aandacht; vervolgonderzoek op dat gebied wordt aanbevolen.

Literatuur

- Alterra (2003-a) Flora- en faunawet, Toepassing van artikel 75 in de praktijk werkdocument 2003/14, Alterra, Wageningen.
- Alterra (2003-b) Natuurcompensatie, Hoe werkt het in praktijk? werkdocument 2003/13, Alterra, Wageningen.
- Backes ChW; Nelissen NJM (2000) Juridische sturing van milieuvraagstukken in Milieu, samenleving en beleid (2000) P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (red), Elsevier, Den Haag.
- Bekke HAGM (1999) Studying the development and transformation of civil service systems. Processes of de-institutionalisation in: Research in public administration Perry JL (red), pp. 1-18, Greenwich.
- Bennett CJ; Howlett M (1992) The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change in: Policy Sciences, volume 25, nr. 3. Dordrecht.
- Berge JBJM ten; Michiels FCMA (2001) Besturen door de overheid Nederlands bestuursrecht 1, vierde druk, Tjeenk Willink WEJ; Deventer.
- Björk P; Johansson H (2000) Towards a governance theory: A state-centric approach paper IPSA, Quebec.
- Blowers A (1998) Power, Participation and Partnership in: Co-operative Environmental Governance, Public-Private Agreements as a Policy Strategy (1998) P. Glasbergen (red), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Boonstra FG (2004) Laveren tussen regio's en regels Dissertatie KUN, Van Gorcum, Assen.
- Bressers JThA; Hoogerwerf A (1995) Beleidsevaluatie Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Bressers JThA; Kuks SMM (2000) Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip in: Beleidswetenschap 15 (1), pp. 76-103, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Bruijn JA de; Heuvelhof EF ten (1991) Sturingsinstrumenten voor de overheid Stenfert Kroese, Leiden.
- Carpenter S (1999) Choosing appropriate consensus building techniques and strategies in: The Consensus Building Handbook Susskind L; McKearman S; Thomas-Larmer J; Sage Publications, Thousand Oaks/London/New Delhi.
- Dahl RA; Tufte ER (1973) Size and Democracy Stanford, in: Bestuurlijk vermogen Nelissen N; Goverde H; Gestel N van (red) (2000) p. 30, Coutinho, Bussum.
- Dirven JMC et al., (1998) Stuur of overstuur, over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving in: 'Bestuurlijk vermogen' Nelissen N; Goverde H; Gestel N van; (red) (2000) p. 30, Coutinho, Bussum.
- Driessen PPJ; Gier AAJ de; Steyn SAM (2003) Provinciale omgevingsplanning Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, ECWM 2003/13, Den Haag.
- Driessen PPJ; Gier AAJ de (2004) Platteland in beweging? RIVM rapportnr. 500025001, Bilthoven.
- Dubbink GW (1999) Duurzaamheid als patstelling, over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society Dissertatie Rotterdam, Eburon, Delft.
- Ecorys-Nei en Grontmij (2003) Mid-term evaluatie van het Plattelands Ontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 Ecorys-Nei, Rotterdam.
- ECWM, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (1997) Provinciale milieubeleidsplanning als integrale paraplu? Achtergrondstudie nr. 33, Den Haag.
- EU (2002) De beleidsprioriteiten van het Comité van de Regio's beschikbaar op het world wide web: <http://www.cor.eu.int/nl/prss/pdf/2002-1520-nl.pdf>.

- EU (2004) Oprichting van het Comité van de Regio's beschikbaar op het world wide web: <http://www.cor.eu.int/nl/prss/pdf/2002-1471-nl.pdf>.
- Fisher RW; Patton B (1981) Excellent onderhandelen: een praktische gids voor het best mogelijke resultaat in iedere onderhandeling Veen, Utrecht.
- Geelhoed LA (1983) De interveniërende staat Staatsuitgeverij, Den Haag, in: De regels en het spel van decentralisatie (2004) G. de Roo, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Haan P de; Drupsteen G; Fernhout R (1978) Bestuursrecht in de sociale rechtstaat; instrument en waarborg 2de ongewijzigde bijdruk, Kluwer, Deventer.
- Hajer MA; Tatenhove JPM van; Laurent C (2004) Nieuwe vormen van Governance RIVM rapportnr. 500013004, Bilthoven.
- Hoekema AJ (1994) Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur in: Onderhandelend Bestuur (1994) Stout HD; Hoekema AJ; Tjeenk Willink WEJ, Zwolle.
- Hoekema AJ; Manen NF van (1998) Bewakers van onderhandelend bestuur in: Omgaan met de onderhandelende overheid (1998) Hertogh MLM; Huls NJH; Wilthagen ACJM; University Press Amsterdam, Amsterdam.
- Huitema D; Hinssen JPP (red) (1998) Natuurbeleid bestuurskundig bekeken Twente University Press, Enschede.
- IPO (2002) Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw Commissie Geelhoed, IPO, Den Haag.
- IPO (2003) Aanbod van de provincies aan het nieuwe kabinet, opmaat naar een bestuurscontract tussen provincie en rijk IPO, Den Haag.
- Jessop B (1998) The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development in: International Social Science Journal, nr. 155 (march 1998) UNESCO.
- Koppenjan JFM; Bruijn JA de; Kickert WJM (red) (1993) Netwerkmanagement in het openbaar bestuur VUGA, 's-Gravenhage.
- LNV, VROM, V&W en IPO (2002) Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005 beschikbaar op het world wide web: <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/biblio/Bestovk2002.pdf>.
- LNV (2003) De ervaringen met twee jaar SGB Notitie Ministerie van LNV, Den Haag.
- LNV (red) et al. (2004) Gebiedsgericht beleid beschikbaar op het world wide web: <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/htdocs/agent.asp?pid=13>.
- Lurks M (2001) De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de Ruimtelijke Ordening Kluwer, Deventer.
- Meadowcroft J (1998) Power, Participation and Partnership in: 'Co-operative Environmental Governance, Public-Private Agreements as a Policy Strategy Glasbergen P (red) (1998) Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Merrien FX (1998) Governance and modern welfare states in: International Social Science Journal, nr. 155 (march 1998) UNESCO.
- Michiels FCMA (2001) Kleur in het omgevingsrecht Boom, Den Haag.
- Nelissen NJM et al., (1996) In staat van vernieuwing, maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud in: Bestuurlijk vermogen Nelissen N; Goverde H; Gestel N van; (red) (2000) p. 30, Coutinho, Bussum.
- Nelissen N; Goverde H; Gestel N van (red) (2000) Bestuurlijk vermogen Coutinho, Bussum.
- Peters EM (1992) Deregulering in de volkshuisvesting in: De regels en het spel van decentralisatie (2004) Roo G de; Universiteit Groningen, Groningen.
- Pleijte M; Kranendonk RP; Langers F; Hoogeveen Y (2000) WCL's ingekleurd, Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen Alterra-rapport, Wageningen.
- Ramson S; Stewart J (1994) The learning Society. Management for the Public Domain Enabling the learning society, New York.
- RIVM (2004) Milieubalans 2004, het Nederlandse milieu verklaard RIVM, Bilthoven.

- ROB, Raad voor het Openbaar Bestuur (1998) Preadvies Juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid beschikbaar op:
<http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob-framestart.html>.
- Rijswick HFMW van; Knijff CL (2001) Duurzaam ruimtegebruik vraagt om verdergaande integratie in: Duurzaam ruimtegebruik (2001) Driessen PPJ; Michiels FCMA; Molenaar EJ (red) Boom, Den Haag.
- Roo G de (2004) De regels en het spel van decentralisatie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Selnes TA (2003) LNV-effectief op gebiedsniveau? LEI rapport 6.03.10, LEI, Den Haag.
- Snellen IThM (1999) Bestuurskunde in Nederland; een bestandsopname in: Beleid en Maatschappij, 1: 52-64, in: Bestuurlijk vermogen Nelissen N; Goverde H; Gestel N van (red) (2000), p. 30, Coutinho, Bussum.
- Stoker G (1998) Governance as theory: five propositions in: International Social Science Journal, nr. 155 (march 1998) UNESCO.
- Swanborn PG (1987) Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie Boom, Meppel.
- TNO Inro (2003) Onderzoek Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu, Deel II: Een visie op de toekomstige afstemming tussen rijks- en lokaal beleid TNO inro rapport 2003-15, Delft.
- Toonen ThAJ (1987) Denken over binnenlands bestuur dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Toonen ThAJ et al., (1994) Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie IPO-strategiegroep Van Kemenade, Bureau voor Contract Research, Rotterdam.
- VROM (2001) Omgevingsplanning in Nederland Studierapport no. 8, Rijksplanologische Dienst, Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM-raad (1998) De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid Ministerie van VROM, Den Haag.
- Wiersinga WA; Ronken WIH, Es K van; Hick LMJ (1997) Eindrapportgae Evaluatie ROM-aanpak Novioconsult, VROM-rapport, Nijmegen.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) Lerend milieubeleid, duurzaamheid als uitdaging Voorstudies en achtergronden, Publicatie V 101, Den Haag.

Bijlage I: Lijst van geïnterviewde personen

dhr. J. v.d. Ben, provincie Zuid-Holland
dhr. R. v.d. Wal, ministerie van LNV
dhr. H. Burgers, provincie Zuid-Holland
dhr. H. Hakman, provincie Friesland
dhr. C. Revet, projectbureau Alblasserwaard - Vijfheerenlanden
dhr. J. Roels, ministerie van VROM
dhr. A. Bouma, DLG
mevr. Y. de Vries, ministerie van VROM
dhr. P. Beekhuizen, ministerie van LNV
dhr. T. Selnes, LEI
dhr. F. van Bussel, provincie Gelderland
dhr. L. Vroomen, provincie Limburg
dhr. K. Kapteijn, IPO

Bijlage II: Vragenlijst

Het niveau waaruit gestuurd wordt en onderlinge verhoudingen

1. Hoe kan de relatie tussen het rijk en de provincie worden omschreven voor de uitvoering van het integraal gebiedsgericht beleid? waardoor is deze veroorzaakt en waar liggen verbeterpunten?
2. Is de taakverdeling in het integraal gebiedsgericht beleid voortdurend onderwerp van politieke besluitvorming van onderhandeling tussen de bestuurslagen? En hoe verlopen deze besluitvorming en onderhandelingen?
3. Welke invloed gaat er van Europese Unie uit, ten aanzien van de rol van de provincie in het integraal gebiedsgericht beleid? welke ervaring heeft u daarmee en is de rol van EU verschoven?

De actoren in het beleidsnetwerk, de openheid en machtsposities in netwerken

4. Welke invulling geeft het rijk aan het sturen in het integraal gebiedsgericht beleid? hoe opereert het rijk in het netwerk? Welke ervaring heeft u daarmee?
5. Kan de vormgeving van het integraal gebiedsgericht beleid flexibel worden aangepast aan de schaal en de actoren van het gebied? Welke vormen doen zich voor? Welke problemen doen zich daarbij voor? Welke ervaring heeft daar mee?
6. Welke rol kunnen maatschappelijke actoren spelen in het integraal gebiedsgericht beleid? welke ervaring heeft u daarmee, wat zijn de oorzaken?
7. Op welke wijze wordt er omgegaan met macht in de onderhandelingen in het integraal gebiedsgericht beleid tussen de provincie enerzijds en het rijk en gemeente anderzijds? Wat zijn de consequenties daarvan? Hoe vindt de besluitvorming plaats?

De probleemperceptie en beleidsdoelen en ambitieniveau daarvan

8. Bestaat er een besef bij de betrokken partijen van wederzijdse afhankelijkheid voor het bereiken van de doelen in het integraal gebiedsgericht beleid? en hoe werkt dat besef door?
9. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan interactieve sturing in het integraal gebiedsgericht beleid? En is er sprake van een open planproces? Wat zijn oorzaken en consequenties en voorbeelden?

Strategieën en instrumenten: hun kenmerken, flexibiliteit en ruimte tot leren

10. Hoe wordt in het integraal gebiedsgericht beleid invulling gegeven aan de afstemming tussen de diverse wetgeving? Welke problemen doen zich voor?
11. Welke instrumenten worden er gebruikt in het integraal gebiedsgericht beleid, en welke ervaringen zijn daarmee opgedaan? En welke mogelijkheden ziet de geïnterviewde voor het toepassen van nieuwe instrumenten of van een combinatie van instrumenten.
12. Is er in het integraal gebiedsgericht beleid ruimte gemaakt om te leren? En op welke wijze? Wat wordt er mee gedaan?

Organisatie van de uitvoering: wie is verantwoordelijk met welke autoriteit en hulpmiddelen

13. Welke invloed gaat er van de betrokkenheid van de verschillende departementen uit in het integraal gebiedsgericht beleid?
14. Wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering welke autoriteit en hulpmiddelen heeft die organisatie daarvoor verkregen?
Hoe kan de provinciale regisseursrol worden geschetst? En welke vorm zou de provinciale rol in het integraal gebiedsgericht beleid vorm moeten krijgen, en op welke wijze zou dat tot

stand kunnen komen?