



De provincies natuurlijk aan zet

Een onderzoek naar de regierol van provincies in het natuurbeleid, met een focus op regieopvattingen en verklarende factoren voor deze opvatting

T.A. van Veldhuijsen
Masterthesis Planologie
Universiteit Utrecht
December 2012

De provincies natuurlijk aan zet

Een onderzoek naar de regierol van provincies in het natuurbeleid, met een focus op regieopvattingen en verklarende factoren voor deze opvatting.

Trefwoorden: Natuurakkoord, regie, *government*, *governance*, continuüm, Propper, netwerken, partners

Masterthesis Planologie
December 2012

Auteur: T.A. (Anna) van Veldhuijsen
Studentnummer: 3279294
E-mailadres: t.a.vanveldhuijsen@students.uu.nl

Masterthesis Planologie (Urban & Regional Planning)
Faculteit Geowetenschappen
Universiteit Utrecht
Begeleider: Dr. F.C. Filius



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Al vanaf het begin van de bacheloropleiding Sociale Geografie & Planologie kreeg ik zenuwachtige gevoelens, ontwikkelde ik lichte tegenzin en had ik vooral de gedachte dat ik zoiets nooit zou kunnen schrijven: de masterthesis Planologie. Met het schrijven van dit voorwoord kan ik eindelijk zeggen dat al die gedachten voor niets zijn geweest. Ik kan niet ontkennen dat het een intensieve periode is geweest met *ups* en met *downs*, maar het ontdekken, onderzoeken en analyseren van een nieuw onderwerp was een proces waar ik veel van geleerd heb en niet had willen missen.

In februari van dit jaar begon ik niet alleen aan een afstudeerstage bij Public Result in Den Haag, ik begon ook met het ontdekken van een scriptie onderwerp. Ik had weliswaar via mijn stagebedrijf op deze opdracht gereageerd, maar wat wist ik er nou eigenlijk van? Na weken van zoeken, denken, schrijven en schrappen heb ik de juiste koers gevonden. Een combinatie van een voor mij nieuw gebied met een theoretisch deel waar ik mij altijd al voor interesseerde: het natuurbeleid van provincies gekoppeld aan regie, *governance* en netwerken.

Graag wil ik dit voorwoord afsluiten door een aantal mensen te bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn universitair begeleider mevrouw F. Filius, die mij met haar kritische en stimulerende commentaar altijd weer op weg heeft geholpen. Mijn dank gaat uit naar mijn stagebureau Public Result, voor de kans om daar aan mijn scriptie te werken en tegelijkertijd met de praktijk kennis te maken. Mijn tijd daar was niet hetzelfde geweest zonder Sanne; ik wil je graag bedanken voor alle leuke momenten op kantoor en daarbuiten en voor je inhoudelijke hulp. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de respondenten die ik heb mogen interviewen, hun openheid en betrokkenheid hebben mij enorm geholpen en gemotiveerd.

Tot slot wil ik mijn ouders, Gerben, Feng en Jochem bedanken die altijd voor mij klaar staan.

Anna van Veldhuijsen
Doorn, december 2012

Samenvatting

Onopvallend, probleem veroorzakend, onnodig en onprofessioneel; termen die lange tijd van toepassing op het imago van provincies zijn geweest. Maar discussies over een Randstadprovincie en de 'strijd' met Bleker met betrekking tot het Natuurakkoord hebben ervoor gezorgd dat provincies weer volop in de belangstelling staan. Provincies zijn weer op het punt beland waar ze het heft in eigen handen hebben wat betreft ruimtelijke ordening. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte worden zij aangewezen als gebiedsregisseurs van het natuurbeleid. Provincies zijn er als regisseur verantwoordelijk voor om op het gebied van natuur de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te verkleinen, af te ronden en daarbij tegelijkertijd te voldoen aan de internationale afspraken die over de Europese natuur zijn gemaakt. De invulling en het beheer van natuur ligt nu dus in provinciale handen. Dat klinkt als een schone taak, maar deze ontwikkelingen gaan gepaard met grove bezuinigingen van ruim 600 miljoen euro. Alle afspraken hierover zijn vastgelegd in het Natuurakkoord. Hoewel niet alle twaalf provincies het akkoord hebben ondertekend, hebben ook de tegenstribbelende provincies omwille van de natuur begin 2012 ingestemd met de uitvoering van dat akkoord.

Dit onderzoek richt zich op de regierol van provincies in het natuurbeleid. Er wordt enerzijds aandacht besteed aan de invulling die provincies aan hun rol als gebiedsregisseurs kunnen geven. Wat is regie? Welke vormen van regie zijn er mogelijk? Anderzijds richt dit onderzoek zich op de daadwerkelijke invulling die provincies aan hun rol als gebiedsregisseur geven. Dit gedeelte krijgt invulling aan de hand van een empirisch kwalitatief onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke rol opvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze rol opvatting?

De kern van het onderzoek is om te achterhalen wat voor rol opvatting provincies hanteren in hun regierol en waardoor dat verklaard wordt. Uit een literatuurstudie blijkt dat dé definitie voor regie niet bestaat. Regie kent tal van vormen en definities, maar een algemene noemer en een algemene omschrijving ontbreken. Wat opvalt is dat bij sommige definities het accent ligt op samenwerken en faciliteren. Overige definities zien regie in termen als beheersen, sturen en het stellen van kaders. Deze elementen zijn in te delen in een continuüm oplopend van *government* naar *governance*. Het continuüm loopt van **beheersen, sturen** en het **stellen van kaders** enerzijds (*government*) tot **samenwerken** en **faciliteren** anderzijds (*governance*). Van sterke bemoeienis en eenzijdig beleid van de overheid, tot een lossere houding waarbij inbreng van actoren en samenwerking wordt gewaardeerd. Dit theoretische inzicht fungeert als eerste startpunt voor de analyse van de interviews. Naast het inzicht in het continuüm worden ook de ideeën van Propper gebruikt als startpunt voor de analyse, rekening houdend met doorzettingsmacht en eigen visie door de actoren. Deze theoretische uitgangspunten vormen de basis bij het analyseren van de semi-gestructureerde interviews met acht provincies en Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, IPO en DLG.

Het antwoord op de onderzoeksvraag is tweedelig gebleken. De acht benaderde provincies maken allen, in meerdere of mindere mate, onderscheid in de wijze waarop zij de regierol zien en toepassen tussen **beleidsontwikkeling** enerzijds en **beleidsuitvoering** anderzijds.

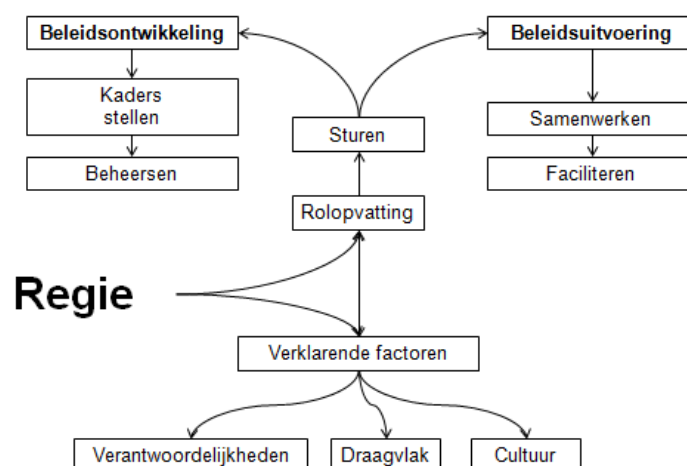
Beleidsontwikkeling staat voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Zeeland, Groningen, Drenthe en Noord-Holland voor controle, bepalen, zicht op het geheel en de touwtjes in handen houden. Er is weliswaar tot op zekere hoogte ruimte voor inbreng en overleg met betrokkenen, maar de basis gedachte dat de provincies de kaders vaststellen overheerst.

Als verklarende factor voor deze opvatting wordt de **verantwoordelijkheid** genoemd die het Rijk aan de provincies heeft toevertrouwd. Het is voor de provincies een te groot risico de verantwoordelijkheden die zij op financieel, nationaal en internationaal niveau hebben te delen, want zij worden er immers op aangesproken. Feitelijk grijpen provincies terug op de klassieke *government* houding, een houding waarbij er geen oog is voor de inbreng van betrokken partijen en waar beleid eenzijdig door de overheid wordt opgedragen. Termen uit het continuüm die bij beleidsontwikkeling passen zijn **beheersen**, **sturen** en het **stellen van kaders**. Bij beleidsontwikkeling beschikken de provincies in termen van Propper zowel over een eigen visie als over doorzettingsmacht. Ze stellen kaders vast en leggen deze vervolgens op aan andere partijen. Dit maakt van provincies bij beleidsontwikkeling een **beheersingsgerichte regisseur**. De provincie Flevoland vormt een uitzondering op deze uitkomst. In tegenstelling tot de andere benaderde provincies beschikt Flevoland bij de ontwikkeling van beleid niet over een eigen visie en doorzettingsmacht. In Flevoland hebben gemeentes van oudsher al een grote rol (zij bestonden eerder dan de provincie). De zorg voor het natuurbeleid ligt dan ook, mede door de beperkte provinciale financiële mogelijkheden, bij gemeentes.

Als het gaat om de uitvoering en het beheer van natuur betrekken de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Zeeland, Drenthe, Flevoland en Drenthe er graag zo veel mogelijk partijen bij. De ene provincie weliswaar wat meer dan de ander en de motieven verschillen maar samenwerking met betrokken partijen staat voorop. Dit kunnen partijen als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, boeren of andere particuliere organisaties zijn. De provincies schakelen bij de uitvoering over naar *governance*, de houding die de huidige beleidscontext kenmerkt. Samenwerken, het creëren van netwerken en het onderhouden van relaties staan centraal. Regie is voor provincies niet alleen samenwerken, maar ook faciliteren, overzicht houden op het geheel en het bij elkaar brengen van partijen. Er worden door de provincies twee verklarende factoren aangedragen voor deze interactieve houding. Allereerst is dit **draagvlak**. Provincies hechten veel waarde aan draagvlak onder de betrokken actoren. En draagvlak wordt gecreëerd door samenwerking en overleg. Een tweede verklarende factor is **cultuur**. Een aantal provincies kent een lange geschiedenis van samenwerken met maatschappelijke partijen en rekent dit tot het karakter dat heersend is.

Bij de uitvoering van het natuurbeleid bevinden de provincies Flevoland, Zeeland, Noord-Brabant, Groningen, Drenthe, Gelderland en Utrecht zich aan de andere zijde van het continuüm; de *governance* zijde waarin **samenwerken** en **faciliteren** centraal staan. Provincies trekken zich bij de uitvoering van het natuurbeleid als het ware terug en geven ruimte aan andere partijen. Zij hebben daar geen eigen visie op en hebben ook geen doorzettingsmacht. In termen van Propper vullen provincies de regierol **faciliterend** in. Dit houdt in dat zij inspelen op behoeftes, een communicatieve structuur creëren en onderhouden en aansprekende ideeën inbrengen. De provincie Noord-Holland wijkt hier enigszins van af. De Noord-Hollandse identiteit wordt bepaald door de insteek van betrokken partijen. Deze partijen gaan ervan uit dat de *lead* bij de provincie ligt en laten bewust hun rol niet verder rijken dan een eerste inspraakronde.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is in een schema te vatten:



Gaandeweg het onderzoek zijn tal van andere interessante onderwerpen besproken die complementair zijn in de beantwoording van de onderzoeksvraag. Zo kwam de rol van het Rijk meermaals ter sprake. Ondanks het gevoel dat het Rijk het natuurbeleid inclusief alle bezuinigingen bij de provincies over 'de schutting heeft gegooid' zijn er ook positieve punten. Het Natuurakkoord resulteert bij provincies in meer focus, creativiteit en een kritische blik. Provincies zijn genoodzaakt prioriteiten te stellen en alleen te doen wat echt nodig en belangrijk is. Die innovatiekracht, nieuwe creativiteit en focus maakt dat provincies verder kijken. Er wordt meer ruimte aan particuliere initiatieven geboden met als gevolg dat ook de terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zich in de strijd van offertes moeten mengen. En dat terwijl zij al jaren betrokken zijn bij het beheer van een bepaald gebied. Dergelijke ontwikkelingen dragen niet bij aan een soepele samenwerking. Samenwerking tussen provincies blijft een veelbesproken onderwerp, maar de discussie over een Randstadprovincie is er een zonder einde. De provincies zelf maken zich er niet druk om; zij zien meer in verdergaande samenwerkingsverbanden. De provincies zijn ook niet bang dat er tussen al die belangen en decentralisatie geen plek meer voor hen is in het natuurbeleid. De mening overheerst dat natuur een beleidsterrein is dat er toe doet, en dat het schaalniveau van de provincies perfect is om het geheel te overzien.

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Introductie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.....	2
1.2 Wat verandert er voor provincies?	3
1.3 Doel- en probleemstelling	5
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Provincies door de jaren heen.....	7
2.1 Zeventiende eeuw – achttiende eeuw	7
2.2 Negentiende eeuw – twintigste eeuw	8
2.3 Twintigste eeuw - heden	8
2.4 Natuurbeleid versie 2012	12
2.4.1 Van vrede naar vertrouwensbreuk	12
2.4.2 Internationale doelstellingen	12
2.4.3 Geldzorgen	13
2.4.4 Out with the old, in with the new	13
2.5 Deelconclusie: cirkel weer rond?	15
3. Regie	16
3.1 Regiemodellen.....	16
3.1.1 Sturingsstijlen volgens WUR.....	16
3.1.2 Invulling regierol vijf S-en model.....	17
3.1.3 Sturingsstijlen volgens Korthals Altes.....	18
3.1.4 Sturingsstijlen volgens Propper et al.	19
3.1.4.1 Regiecomponenten	20
3.2 Definiëring regie	21
3.3 Deelconclusie.....	23
4. Beleidscontext	25
4.1 Government versus governance	25
4.2 Governance varianten	26
4.2.1 Beleidsnetwerken.....	26
4.2.3 Multi-level governance.....	27
4.3 Complexiteit door netwerken	28
4.3.1 Complexiteitstheorie	28

4.3.2 Provinciale complexiteit	28
4.4 Deelconclusie.....	29
5. Methodologie	31
5.1 Conceptueel model	31
5.2 Onderzoeksoort	32
5.3 Methoden van dataverzameling	32
5.4 Topiclijst.....	33
5.5 Interviews in de praktijk	33
5.6 Verwerken van interviews.....	35
5.7 Methodologische verantwoording.....	36
6. Analyse	38
6.1 Kaderschetsen	38
6.2 What's new?.....	41
6.3 Kans versus over de schutting gooien	42
6.4 Regieopvatting: vraag en antwoord.....	43
6.4.1 Regie I: beleidsontwikkeling	44
6.4.2 Regie II: beleidsuitvoering	48
6.4.3 Regie samenwerkende partijen.....	53
6.5 Eenheid en variatie.....	55
6.6 Samenwerking	56
6.6.1 Bemoeienis	56
6.6.2 Subsidieregeling	57
6.6.3 Verkoop eigen gronden	57
6.6.4 Particuliere initiatieven	58
6.6.5 Complexiteit	58
6.7 Toekomst.....	60
6.8 Deelconclusie.....	61
7. Conclusie	62
7.1 Beantwoording hoofdvraag.....	62
7.1.1 Theoretische uitgangspunten.....	62
7.1.2 Tweedeling regie	63
7.2 Overige bevindingen	64
7.3 Discussie	66
7.4 Aanbevelingen.....	67

7.5 Afsluiting.....	68
Bronnen	68
I Topiclijst provincies	75
II Topiclijst samenwerkende partijen	77
III Labels.....	79
IV Schematische weergave empirische gegevens	80

1. Inleiding

**‘Structuurvisie Infrastructuur en
Ruimte vastgesteld’**
(Rijksoverheid, 2012a)

**‘Rijk trekt zich terug uit
ruimtelijke ordening’**
(Kei, 2011)

‘Provincies zijn nu echt aan zet’
(Binnenlands Bestuur, 2011)

**‘Randstadprovincie komt er
definitief niet’** (Elsevier, 2011)

‘Meer ruimte voor provincies en gemeenten een feit’
(Rijksoverheid, 2012b)

**‘Bleker bereikt toch
akkoord met provincies
over natuurbeheer’**
(Trouw, 2012)

‘Schultz: Stop bemoeienis van het Rijk’
(Trouw, 2011)

**‘Natuur kampt met te
zuur imago’**
(NRC Next, 2012)

**‘Commissie legt
tekortkomingen
Natuurakkoord bloot’**
(ANP, 2012)

**‘Provincies
verantwoordelijk voor
de natuur’**
(Rijksoverheid, 2012c)

**‘Natuurwet Bleker controversieel
verklaard: ‘impact veel te groot’**
(Trouw, 2012)

**‘Tien wensen voor het
tijdperk na Bleker’**
(Trouw, 2012)

**‘Bleker besloot dat het
mooi is geweest:
natuurbouwers, terug
in uw hok’**
(Volkskrant, 2011)

1.1 Introductie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Onopvallend, probleem veroorzakend, onnodig, onprofessioneel; termen die lange tijd van toepassing op het imago van provincies zijn geweest (Peters, 2007; Van Deth en Vis, 2000). Maar tijden veranderen en daarbij ook het imago van de Nederlandse provincies. Bovenstaande krantenkoppen tonen aan dat provincies weer een *hot item* zijn (Visscher, 2011). Een superprovincie? Provincies eens over natuurakkoord? Provincies weer aan de macht? Het is duidelijk; provincies hebben hun onopvallende en stoffige imago achter zich gelaten en staan anno 2012 weer volop in de belangstelling. De middenlaag van het Nederlandse democratisch bestuur is terug van weggeweest. Provincies zijn weer op het punt beland waar ze het heft in eigen handen hebben wat betreft ruimtelijke ordening. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vormt het keerpunt, en niet alleen voor provincies (Rijksoverheid, 2012a, p.9-10).

Het kabinet Rutte gooit met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) het roer om in het nationale (ruimtelijke) beleid. Nederland moet concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig worden. Om dit te bereiken streeft het Rijk naar een krachtige aanpak waarin veel met andere overheden wordt samengewerkt. Deze samenwerking gaat uit van vertrouwen, heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve rijksbetrokkenheid. Feitelijk komt het erop neer dat gemeenten, provincies en waterschappen meer taken van de Rijksoverheid uit gaan voeren (Rijksoverheid, 2012a, p.11-12). Dit betekent minder nationale belangen en een eenvoudigere regelgeving. De basis wordt een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid, die alleen doet wat zij moet doen.

Het Rijk gaat zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten zitten en richt zich op het versterken van de internationale positie van Nederland en het behartigen van de belangen voor Nederland als geheel. Dit gebeurt omdat het Rijk graag wilt dat de bestuurlijke drukte afneemt. Waar voorheen sprake was van bestuurlijke drukte en ingewikkelde regelgeving zal vanaf maart 2012, wanneer de structuurvisie in werking is getreden, decentralisatie het toverwoord zijn (Rijksoverheid, 2012a, p.11-12).

Decentraliseren betekent loslaten (zie kader 1). De voorgenomen decentralisaties zullen dan ook gepaard gaan met maximale beleidsvrijheid en minimale verantwoordingsverplichting (Rijksoverheid, 2011, p.19). Provincies en gemeenten zijn volgens het kabinet beter op de hoogte van de situatie in de regio en de vraag van bewoners, bedrijven en organisaties. Daardoor kunnen zij beter afwegen wat er met een gebied moet gebeuren en keuzes maken die passen bij de wensen en opgaven van het gebied. Het Rijk vertrouwt de provincies en gemeenten dat zij deze beslissingen goed kunnen maken (Rijksoverheid, 2012b). Hoogleraar Friso de Zeeuw zegt hierover dat ondanks dat Nederland maar een klein landje is, de regionale verschillen groter worden. Daar past volgens De Zeeuw geen zware inhoudelijke Rijkssturing op het gebied van ruimtelijke ordening bij. Wat ervoor in de plaats zou moeten komen, is een overtuigend optreden van de provincie (De Graaf, 2011, p.10). Provincies en gemeenten krijgen de ruimte zelf maatwerk te leveren en ook diens taken worden beter afgebakend. Centraal staat het motto: 'Je gaat erover of niet' (Rijksoverheid, 2012a, p.10).

Kader 1: decentralisatie

Decentralisatie kan worden omschreven als een vorm van machtenspreiding (Allers, 2010, p.35). Het grote verschil tussen centralisatie en decentralisatie is te vinden in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Centralisatie van de macht heeft als voordeel dat, zoals het woord al zegt, de macht bij één individu ligt. Beslissingen komen samen op dit punt en alle kennis zou op deze plaats moeten zitten. Bij decentralisatie worden andere manieren gekozen en worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld over verschillende niveaus in de organisatie (Mintzberg, 1991, p 101-108). Waar centralisatie staat voor een eenheidsworst, kan decentralisatie meer maatwerk teweegbrengen (Allers, 2010, p. 36).

Mintzberg werkt decentralisatie uit in drie betekenissen waarvan er één specifiek voor deze scriptie van toepassing is. Het gaat om zogenaamde verticale decentralisatie. Bij verticale decentralisatie wordt beslissingsbevoegdheid gedelegeerd naar lagere niveaus in de gezagslijn, van strategische top naar het middenkader. Verticale decentralisatie is op te delen in parallelle en selectieve decentralisatie. Bij de laatstgenoemde vorm worden enkele onderdelen gedecentraliseerd terwijl andere zaken centraal blijven. Hierdoor kan de macht over een beslissing worden geplaatst op het niveau waar de benodigde informatie het best kan worden verzameld. Bij parallelle decentralisatie krijgen onderdelen van de organisatie quasi-autonome macht om beslissingen te nemen. Beslissingen worden hierbij geconcentreerd binnen het marktgeoriënteerde gebied, met als gevolg dat ieder gebied de bevoegdheid krijgt om alle beslissingen te nemen die gevolgen hebben voor de eigen producten of diensten. Samen moeten alle bevoegden ervoor zorgen dat de van bovenaf gestelde doelen worden behaald (Mintzberg, 1991, p.101-108).

Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening gaat naar provincies; dit is de nieuwe houding van het kabinet met betrekking tot decentralisatie en ruimtelijke ordening. Provincies gaan fungeren als gebiedsregisseurs. Zij voeren de regie over ruimtelijke opgaven, rekening houdend met de rijksdoelstellingen (KEI, 2011).

Dit is kort gezegd wat er staat te gebeuren met provincies op het gebied van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Op papier klinkt dit allemaal aannemelijk, maar wat wordt er nou eigenlijk echt bedoeld met 'provincies worden gebiedsregisseurs' en provincies krijgen de regie'? Iedereen weet wel wat regie inhoudt, maar het is ook bekend dat er uiteenlopende invullingen aan de term worden gegeven. De vraag is hoe provincies invulling aan deze term, hun nieuwe rol, gaan geven.

1.2 Wat verandert er voor provincies?

De voorgenomen decentralisaties uit Nota Ruimte en de Wro krijgen een stevig vervolg in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden wat de SVIR inhoudt en wat de achterliggende gedachten zijn. Bekend is dat er het een en ander gaat veranderen voor provincies. *"Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur"* (Rijksoverheid, 2012a, p.11). De decentralisatie van een aantal concrete rijkstaken versterkt de rol van de provincies op ruimtelijk-economisch en cultureel gebied. De gemaakte afspraken tussen het Rijk en de provincies zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord 2011-2015.

In dit bestuursakkoord is een profiel voor de provincies vastgesteld, waarbij het zwaartepunt ligt op de verantwoordelijkheid van het regionale omgevingsbeleid. Het resultaat is een pakket van kerntaken, geldig voor alle provincies (KEI, 2011). De vraag is waar de provincies nou echt de regie over krijgen; welke taken krijgen provincies erbij?

Landschap en natuur

Provincies worden volledig verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Daar waar provincies de regie voeren, beperkt het Rijk zich tot het stellen van kaders voor de natuurkwaliteit van gebieden (Rijksoverheid, 2011, p.40). Het is de taak van provincies om te zorgen voor voldoende groene ruimte binnen en rondom de steden. Hierbij zullen boeren en particulieren in het landelijk gebied een grote rol krijgen toebedeeld bij het beheren en ontwikkelen van natuur (Rijksoverheid, 2012c). Na veel oponthoud en strubbelingen is begin 2012 het Natuurakkoord door alle partijen ondertekend. Dit akkoord klinkt veelbelovend, maar wordt in de praktijk ervaren als een door het kabinet opgelegde bezuiniging, waarbij taken als natuurbeheer en plattelandsontwikkeling officieel worden overgedragen van het Rijk aan de provincies. De provincies krijgen daarbij 600 miljoen euro minder te besteden dan voorheen beschikbaar was. De provincies moeten dus meer taken uitvoeren, met aanzienlijk minder budget (NOS, 2012).

Woningbouw

Het Rijk benoemt in het rijkskader voor woningbouw de doelstellingen gericht op een goed werkende woningmarkt in Nederland: de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. Provincies voeren rekening houdend met de rijksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van regionaal belang (Rijksoverheid, 2011, p.42). Zij houden de regie om te zorgen dat er geen overaanbod of onderaanbod ontstaat (Rijksoverheid, 2012c). Gemeenten zorgen op hun beurt voor de lokale afstemming van woningbouwprogrammering binnen de provinciale kaders. Gemeenten krijgen hierbij de ruimte om woningen te bouwen die aansluiten bij de wensen van hun inwoners (Rijksoverheid, 2012c). Waar bij deze ontwikkeling samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt (Rijksoverheid, 2011, p.42).

Bedrijfslocaties

Voldoende bedrijventerreinen, kantoren en detailhandellocaties dragen bij aan het vestigingsklimaat en zijn om die reden onderdeel van het ruimtelijk beleid. De samenwerkende gemeenten zijn verantwoordelijk voor de herstructurering van bestaande (leegstaande) bedrijfslocaties en de bouw van nieuwe bedrijfslocaties. Ook bij dit beleidsthema houden provincies de regie om te zorgen dat er geen overaanbod of onderaanbod ontstaat (Rijksoverheid, 2012c). In het 'Convenant bedrijventerreinen 2010-2020' staat beschreven dat het Rijk in het bedrijventerreinenbeleid een kaderstellende rol heeft (Rijksoverheid, 2009, p.2). Met de komst van de SVIR is echter bepaald dat het Rijk na 2013 geen middelen meer inzet voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Daarmee worden provincies volledig verantwoordelijk voor het faciliteren van de regionale kennisdriehoek, bedrijventerreinenbeleid, regionaal vestigingsklimaat en ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen. Het Rijk draagt alleen nog zorg voor de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda (Rijksoverheid, 2011, p.42-43).

1.3 Doel- en probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de rollen die provincies met betrekking tot regie in het natuurbeleid vervullen (zie kader 2). Dit onderzoek richt zich enerzijds op de invulling die provincies aan hun rol als gebiedsregisseurs kunnen geven. Wat is regie? Welke vormen van regie zijn er mogelijk? Anderzijds richt dit onderzoek zich op de daadwerkelijke invulling die provincies aan hun nieuwe rol als gebiedsregisseur geven. Dit gedeelte krijgt invulling aan de hand van empirisch onderzoek. Wat is de visie van provincies? Wat zien provincies eigenlijk als regie? Wat verklaart dat zij een bepaalde rolopvatting aannemen?

Gezamenlijk resulteren deze vragen in de volgende onderzoeksvraag:

Welke rolopvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze rolopvatting?

Om bovenstaande onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er drie deelvragen opgesteld. De eerste vraag vormt het theoretische kader. Duidelijk wordt wat de rol van de Nederlandse provincies door de jaren heen is geweest en wat er met het Natuurakkoord gaat veranderen. Daarnaast geeft een theoretische blik op de term 'regie' inzicht in wat er precies mee wordt bedoeld en hoe provincies deze term kunnen oppakken en toepassen. Deze deelvraag is tevens gewijd aan een aantal regiomodellen en vormt de basis voor het empirische gedeelte van dit onderzoek. In het empirisch gedeelte, deelvragen 2 en 3, moet duidelijk worden hoe provincies daadwerkelijk tegen hun nieuwe rol aan kijken en hoe ze hier invulling aan geven. Daarbij wordt tevens gekeken naar mogelijke verklaringen voor de toegepaste opvattingen. Deze opvattingen worden gekoppeld aan het theoretisch gedeelte; de theorie wordt in het empirisch gedeelte getoetst.

Op basis hiervan ontstaat er een conclusie en kan de centrale probleemstelling worden beantwoordt.

De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat wordt er onder regie verstaan en welke rolopvattingen zijn er mogelijk?
2. Welke rolopvatting met betrekking tot regie hanteren provincies bij het beleidsthema natuur?
3. Welke factoren verklaren de keuze voor het hanteren van een bepaalde rolopvatting?

Kader 2: Waarom natuurbeleid?

Deze scriptie richt zich op de regierol van provincies in het natuurbeleid. Waarom? Sinds de aankondiging eind 2010 van Henk Bleker om de natuurgeldkraan richting provincies per direct dicht te draaien is er veel veranderd. Voor de natuur, maar ook voor de onderlinge verhoudingen tussen provincies en actoren en voor de provincies zelf. Een actueel onderwerp dat nog altijd in beweging is. Naast het actuele element van dit onderwerp is het ook interessant om in te zoomen op hoe provincies hun regierol gaan oppakken. Zij zijn immers al jaren bezig met het natuurbeleid, maar de vraag is hoe zij het gaan aanpakken nu het woord 'bezuinigingen' bij elke discussie of

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: *Welke rolopvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze rolopvatting?* Met het antwoord op deze vraag levert dit onderzoek een bijdrage aan de wetenschappelijke kennis op het gebied van rolopvattingen in de regie, gekoppeld aan het actuele natuurbeleid en de invulling door provincies. Op basis van de literatuurstudie kan geconcludeerd worden dat regie, *governance* en rolopvattingen begrippen zijn waar al jaren veelvuldig onderzoek naar is gedaan. De combinatie van deze begrippen, gekoppeld aan provincies, is echter vernieuwend. Vooral wat betreft mogelijke rolopvattingen in de regie met betrekking tot provincies is er weinig concrete literatuur te vinden. De kennis is daarentegen wel te vinden bij gemeenten. Zij hebben al meer ervaring met een dergelijke rol, hetgeen zich uitbetaald in een rijke wetenschappelijke basis aan literatuur. Interessant is om rolopvattingen die op Nederlands laagste bestuurlijke niveau van toepassing nader te analyseren en te koppelen aan hetgeen provincies hanteren. Komt dit overeen? Wat valt er te leren? Op basis hiervan is dit onderzoek een toegevoegde waarde aan de wetenschappelijke kennis op het gebied van rolopvattingen in de provinciale regierol.

Naast de wetenschappelijke relevantie kan dit onderzoek evenzeer als maatschappelijk relevant worden beschouwd. Het kabinet Rutte wil het ruimtelijk beleid meer gaan decentraliseren. Provincies en gemeenten krijgen een grotere rol in de ruimtelijke ordening, waarbij het toezicht en de regie naar de provincies gaat (Rijksoverheid, 2012a, p.9-10). De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Bestuursakkoord 2011-2015 vormen de basis voor deze plannen. Er is in de aanloop naar de inwerkingtreding van de beleidsdocumenten al veel aandacht besteed aan de vraag of het wel zo'n goed idee is om die stoffige en onzichtbare provincies meer macht te geven. Of je voorstander of tegenstander bent, feit blijft dat de plannen inmiddels zijn ingevoerd en dat de eerste uitvoeringsstappen worden gezet.

Dit onderzoek heeft als doel te achterhalen op welke wijze provincies invulling geven aan hun nieuwe rol als gebiedsregisseurs van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Feitelijk gaat dit onderzoek verder waar officiële beleidsdocumenten ophouden; er wordt gekeken naar hoe provincies in de praktijk hun nieuwe rol toepassen. Vanwege het hoge 'vers van de pers' gehalte van dit onderwerp is het ook een vernieuwend onderwerp waarmee op de actualiteiten wordt ingespeeld. Daarnaast is het met het oog op de toekomst relevant om inzicht te krijgen in perspectieven van provincies en de verklarende factoren hierachter. In toekomstige plannen met betrekking tot ruimtelijke ordening kan hier dan beter op worden ingespeeld. Met de SVIR staat maatwerk immers voorop.

1.5 Leeswijzer

De studie begint met een verkennend hoofdstuk over de Nederlandse provincies door de jaren heen. De nadruk ligt hierbij op de rollen die zij in de loop der jaren hebben aangenomen in tijden van een veranderende samenleving. Ook wordt duidelijk hoe het natuurbeleid in elkaar steekt en voor welke uitdagingen de provincies komen staan. Hoofdstuk 3 en 4 staan in het teken van een vijftal termen: *regie, government, governance* beleidsnetwerken en complexiteit (deelvraag 1). Allereerst wordt ingegaan op het begrip regie, en welke rolopvattingen er bij regie passen. In hoofdstuk 4 staat de huidige beleidscontext waarin provincies hun regierol handen en voeten moeten geven centraal. Vervolgens wordt de methodologie van dit onderzoek toegelicht in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 behandelt de analyse en de resultaten. Ook wordt er een blik op de toekomst geworpen. Tot slot staat in hoofdstuk 7 de beantwoording van de centrale vraag centraal en wordt er op basis daarvan een conclusie getrokken.

2. Provincies door de jaren heen

In het boek 'Ruimtelijke Ordening in Nederland' delen Spit en Zoete het Nederlandse planningsbeleid op in drie perioden, beginnende in de zeventiende eeuw (Spit en Zoete, 2006, p.159). Aan de hand van die perioden wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de rol van provincies door de jaren heen, tegen het licht van veranderende opvattingen over planologie én de veranderende samenleving. Dit verkennende hoofdstuk gaat dieper in op de invloed van provincies en rollen die zij hebben aangenomen in het verleden in tijden van een veranderende samenleving. Er wordt tevens ingezoomd op de rollen die provincies in het natuurbeleid door de jaren heen hebben vervuld. De afsluitende paragraaf staat in het teken van het natuurbeleid zoals deze anno 2012 is. Wat is het beleid en wat speelt er precies voor provincies? Het hoofdstuk sluit af met de stelling of de cirkel na al die jaren voor de provincies weer rond is.

2.1 Zeventiende eeuw – achttiende eeuw

“Een opvallende zorg voor de ruimtelijke omgeving, in het begin (zeventiende eeuw) vooral gestimuleerd vanuit defensie en de strijd tegen het water” (Spit en Zoete, 2006, p.159).

Het openbaar bestuur in Nederland is ontstaan na de grondwetherziening van 1848, opgezet volgens het model van Thorbecke. Dit houdt in dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is met drie bestuurslagen die afzonderlijk democratisch gelegitimeerd zijn. De historie van de provincies gaat echter veel verder terug (IPO, 2010, p.17; Van Deth en Vis, 2000, p.26-27). In de zeventiende eeuw waren de provincies oppermachtig en waren ze soeverein op hun eigen grondgebied. Provincies hadden grote invloed op ontwikkelingen die met milieu, water, verdediging en ruimte te maken hadden. In deze gouden zeventiende eeuw was Nederland de Republiek der Zeven Provinciën en waren provincies het centrale bestuursorgaan in Nederland (De Vries, 2012).

Met de komst van het Koninkrijk der Nederlanden hebben de provincies hun machtige positie echter voor aanzienlijke lange tijd verloren. Op basis van de ideeën van de Franse overheerser Napoleon werd door Koning Willem I een centraal gezag opgericht. Benadrukt moet worden dat alles wat met wonen, ruimte en milieu te maken had, nog steeds sterk gedereguleerd bleef. Feitelijk werden provincies na 1848 een bestuurslaag met eigen functies naar het rijk en de gemeenten. Bij de totstandkoming van de Provinciewet in 1850 zijn die bijbehorende functies uitvoerig opgesomd. In de wet worden provincies onder andere beschreven als een integrator, coördinator en uitvoerder van zaken die gemeentegrenzen overschrijden en als ondersteuner van 'haar' gemeenten, waar het kennis en belangenbehartiging betreft (IPO, 2010 p.19). Ten tijden van deze ontwikkelingen rondom het provinciale karakter ontstonden in de zeventiende en achttiende eeuw ook de eerste denkbelden over maatschappelijke planning. Men ging beseffen dat inzicht in de toekomstige behoeften van invloed is op hoe ruimte ingedeeld moet worden. Dit besef werd vertaald in de zogenaamde technische planningopvatting, de heersende benadering tot het midden van de twintigste eeuw (Wissink, 2003, p.2). Het uitgangspunt was dat de samenleving zich volgens bepaalde regelmatigheden geleidelijk ontwikkelt. Aan de hand van extrapolaties zou duidelijk worden welke behoeften in de stedelijke omgeving van de toekomst zouden bestaan.

Er werd een masterplan opgesteld, met daarin een eindbeeld van hoe een bepaalde locatie er na de uitvoering van het plan uit moest zien. Dit heeft geleid tot een zorgvuldige invulling van de ruimtelijke omgeving. Toch zaten er ook nadelen aan deze opvatting verbonden. Een daarvan was dat het eindbeeld vaststond er geen rekening kon worden gehouden met onverwachte ontwikkelingen of gebeurtenissen en was er geen ruimte voor spontane initiatieven (Wissink, 2003, p.2).

2.2 Negentiende eeuw – twintigste eeuw

“De betrokkenheid was van oudsher meestal lokaal gericht, maar soms werd planning echter regionaal geregeld. Pas in de loop van de negentiende eeuw verschoof deze gedecentraliseerde zelfregulatie geleidelijk naar het provinciale en nationale niveau. De rol van deze laatste twee overheden werd vervolgens steeds belangrijker” (Spit en Zoete, 2006, p.159-160).

Dit tweede door Spit en Zoete aangereikte element kan worden beschouwd als een ‘tussenfase’. Waar alles wat met ruimte en wonen te maken had lange tijd sterk gedereguleerd was, begonnen eind negentiende en begin twintigste eeuw de provincies en het Rijk een steeds groter wordende rol op te eisen. De ruimtelijke planning aan het begin van de twintigste eeuw ontstaat vanuit de uitbreidingsbehoefte van steden, in relatie tot de grote sociale vraagstukken van die tijd, zoals armoede en de zorg om de gezondheid. Met de invoering van de Woningwet in 1902 ontstaat er meer en meer de behoefte aan het scheppen van grote verbanden waarbinnen stadsuitbreidingen een plaats moesten krijgen. Deze behoefte aan bovenlokale planning komt onder meer tot uitdrukking in het provinciale streekplan. Het streekplan is opgenomen in de wijziging van de Woningwet in 1931 en kan worden omschreven als een plan dat over de gemeentelijke grenzen heen kijkt (De Haas, 2006, p.19-20). Joel de Casseres, de man die de term ‘planologie’ introduceerde, heeft zich in de jaren dertig hoofdzakelijk bezig gehouden met het maken van een uitbreidingsplan voor Eindhoven en naburige gemeenten. Hij koppelde dit plan aan een groter gebied, en vanaf 1933 werden er plannen gemaakt voor de gehele provincie. Benadrukt moet worden dat de plannen vanuit één visie zijn bedacht, waardoor de gehele provincie zich op een doordachte wijze als geheel ontwikkelde (Nai, 2012). In 1938 wordt met de herziening van de Woningwet het idee van het ontwikkelen van een nationaal plan geopperd. De Duitse bezetter besluit in 1941 tot de instelling van een systeem van staatsplanning in de vorm van de Rijksdienst voor het Nationale Plan; dit hield in dat er vanuit een centraal niveau (Rijk) op allerlei terreinen dwingende aanwijzingen werden gegeven (Struiksma, 2007, p.19; De Haas, 2006, p.20-22; Boelens, 2010, p.2). Dit centrale ruimtelijk ordeningsstelsel werd ook na het vertrek van de bezetter doorgezet. Dit is te wijten aan de voortdurende vraag naar een meer *top-down* gestuurde maatschappij om de gevolgen van de oorlog te doen laten verdwijnen (Boelens, 2009). Hiermee is de opschaling van de ruimtelijke planning van lokaal naar nationaal niveau voltooid (De Haas, 2006, p.23).

2.3 Twintigste eeuw - heden

“Met name na de Tweede Wereldoorlog was de impact van de nationale overheid op de ruimtelijke inrichting overweldigend. Met een grote maatschappelijke betrokkenheid, een ver doorgevoerde professionalisering, frequent overheidsingrijpen en een sterke nadruk op het nationale en provinciale beleid, onderscheidde Nederland zich, waar het de ruimtelijke planning betrof, in de naoorlogse periode van andere landen” (Spit en Zoete, 2006, p.160).

In de periode na de Tweede Wereldoorlog is een transitie waar te nemen; een transitie van moderne ruimtelijke planning naar een postmoderne ruimtelijke planning. Het overheidshandelen op het gebied van de ruimtelijke ordening werd na de Tweede Wereldoorlog sterk gedomineerd door de wederopbouw (Spit en Zoete, 2006, p. 160). In het licht van de wederopbouw werd de samenleving dynamischer en zag men in dat een inflexibele technische planningopvatting niet meer realistisch was (Faludi, 1996, p.24-25). Het systeemfunctionele denken deed zijn intrede in de wereld van planologie. Belangrijk punt bij deze manier van denken was dat de overheid een nog centralere rol kreeg toebedeeld. De maatschappij werd gezien als samenhangend systeem die door de overheid gecoördineerd diende te worden (Wissink, 2003, p.3). Zo is de centralistische overheidsstructuur in die periode gegroeid.

Er was ook een sterk geloof in een planmatige, geleide ontwikkeling door de overheid, ingegeven door het zogenaamde 'maakbaarheids denken' (De Haas, 2006, p.21-22; Van Luin, Sterrenberg en Van Rooy, 2008, p.2-3). Dit geloof kan worden geschaard onder de pijler van het modernisme, een gedachtegoed dat is ontstaan in de negentiende eeuw. De hoogconjunctuur van de moderne planning valt samen met de late moderniteit, in de periode na WOII (De Haas, 2006, p.23). Enkele kenmerken typerend voor deze opvatting én voor het overheidshandelen in die tijd: het geloof in lineaire vooruitgang, gestandaardiseerde voorwaarden voor kennis en productie en technocratische en rationele planning van ruimte (Wissink, 2003, p. 4-7).

Openheid vanuit de overheden richting de burgers kreeg in deze periode gestalte met de introductie van een hiërarchisch planstelsel. Rijksplannen, streekplannen, bestemmingsplannen en de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) vormden de basis voor openheid, interactie en verantwoordelijkheidsbesef (Van Luin, Sterrenberg en Van Rooy, 2008, p. 2-5). Ook ontstaan in deze periode de grote nationale ruimtelijke plannen: de Eerste en de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening van Nederland (IKCRO, 2012). Deze ontwikkeling is ook duidelijk in het natuurbeleid waar te nemen. De aandacht voor natuur hernieuwd zich weer, mede door een toenemende mate van vrije tijd en de behoefte aan ontspanning en recreatie. Groeiende bevolkingsaantallen en een dreigend tekort aan groen en rust maken dat er tegelijkertijd het besef ontstaat dat er grenzen zijn aan groei. Vanuit dat groene bewustzijn ontstaat er een ware beleidsexplosie op het gebied van landschap, milieu en natuur. Resultaat: tientallen nota's en wetten op nationaal en Europees niveau en natuur- en milieubewegingen. Klijn en Woestenburg formuleren in hun essay doeltreffend dat natuur en landschap aan het einde van de twintigste eeuw een volwassen beleidsterrein vormen, dat stevig is ingebed in de maatschappij en in alle lagen van de overheid (Woestenburg en Klijn, 2011, p.1-4).

Transitie in ruimtelijke ordening

Spit en Zoete benoemen de begin jaren zeventig tot de grootste bloeiperiode van de planning. De bemoeienis van de staat met de samenleving was in die tijd op zijn hoogtepunt en grote ontwikkelingsprojecten kwamen tot bloei. Geleidelijk vervluchtigde in de jaren zeventig en tachtig echter het ideaal van een door de overheid maakbare samenleving (Spit en Zoete, 2006, p.163). Deze ontwikkeling staat parallel aan de kanteling van het moderne tijdperk halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw. De voorheen goed functionerende strategische planning begint steeds meer aftakelingsverschijnselen te vertonen (De Haas, 2006, p.23). Het vertrouwen van burgers in ruimtelijke planning nam af en de kritiek op het systeemfunctionele planning nam toe. De kritiek op het slechte functioneren van de verzorgingsstaat nam eveneens toe. Kreukels stelt dat deze negatieve geluiden onder meer werden aangewakkerd door de mondiale economische crisis begin jaren tachtig (Wissink, 2003, p.9). Boelens stelt dat door de toenemende kritieken de overheids- en staatsplanning failliet is gegaan (Boelens, 2010, p.2). Men ging beseffen dat er verschillende actoren bij ruimtelijke planning zijn betrokken en dat het eenrichtingsverkeer de complexiteit niet ten goede kwam (Wissink, 2003, p. 10-11). De overheid verloor in die periode als het ware haar monopoliepositie ten aanzien van het publiek domein (Kreukels en Simonis, 1988, p.12). Hoewel het natuurbeleid letterlijk en figuurlijk aan terrein won, was ook dit beleidsterrein een Rijksaangelegenheid. Grote ontwikkeling in deze tijd was de invoering van het Natuurbeleidsplan. Deze langetermijnstrategie lanceert de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een landelijk netwerk van aaneengesloten natuurgebieden (Woestenburg en Klijn, 2011, p.2). In eerste instantie is hierbij nog nauwelijks sprake van een rol voor provincies. Het Rijk stelde niet alleen het beleidskader vast, maar was tegelijkertijd ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Provincies vervulden een complementaire positie ten opzichte van het Rijk (Ligthart, 2005, p.19).

Na de kritieken werd er gezocht naar een minder centralistische overheidsstructuur om de maatschappelijke problemen op te kunnen vangen.

In een alternatieve structuur moesten de marktpartijen, het 'maatschappelijke middenveld' van verenigingen en instellingen en de lagere overheden meer invloed krijgen (Spit en Zoete, 2006, p.164). Hoewel de werkelijkheid complex ligt, kan worden gesteld dat de kritieken op de modernistische opvattingen tot het postmodernisme hebben geleid. De Franse filosoof Lyotard omschrijft in zijn *The Condition of Postmodernity* dat het postmodernisme de rede van kennis en strakke doelen uit het modernisme naast zich neer legt (Irving, 1993). Waar in moderne planning de nadruk lag op functionaliteit, ratio en blauwdrukplanning, gingen de postmodernisten veel meer op zoek naar het streekeigene en het toepassen van speciale ontwerpen. Er kwam meer aandacht voor individuele wensen waardoor er maatwerk werd geleverd (Jacobs en Schröder, 2005, p.7). Volgens De Haas is het begrip postmodernisme een typisch containerbegrip. Hij haalt in zijn boek 'Planning als Gesprek' Kumar aan die de filosofische stroming omschrijft met de trefwoorden: individualisme, fragmentatie, verzwakking van de natiestaat en pluralisme (De Haas, 2006, p.23).

Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie

Wat betreft planning ontstaat er een nieuw paradigma dat kan worden getypeerd met de begrippen 'communicatief handelen' en 'interactieve praktijk'. Planning wordt hierin opgevat als een proces van communicatie tussen verschillende doelgerichte actoren. Met behulp van een interactief proces zal er middels communicatie overeenstemming worden bereikt. De overheid krijgt hierin de rol van facilitator toebedeeld (Wissink, 2003, p. 15-16). De overheid was niet langer de regisseur, maar slechts een van de spelers op het ruimtelijke toneel (Spit en Zoete, 2006, p.164). Toelatingsplanologie is de term die op deze houding van toepassing is. Deze benadering, die heerste tot eind jaren negentig, wordt gekenmerkt door een sterke overheidssturing enerzijds en anderzijds door een toenemende invloed van marktpartijen. De nadruk ligt op participatie van marktpartijen en samenwerking in de vorm van *Public-Private-Partnerships* (Spit en Zoete, 2006, p.164-165). De provincies hebben als taak in deze periode om streekplannen op te stellen waarin duidelijk wordt wat er wel en wat er niet gewenst is. Provincies werden hierin beperkt, omdat de streekplannen moesten passen binnen de plannen die het Rijk maakte voor heel Nederland. Feitelijk fungeren de streekplannen op hun beurt als richtingskader waar binnen gemeenten hun bestemmingsplannen konden opstellen. Naast het opstellen van streekplannen nemen de provincies meer het voortouw in het natuurbeleid. Saskia Ligthart stelt in haar rapport 'Realisatie EHS: de provincies aan het stuur?' dat de inkt van het Natuurbeleidsplan nog niet droog was toen de discussie over een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid, ook wel Decentralisatie Impuls genoemd, op laaide. De strijd over de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen met name het Rijk en provincies werd een hot item. Aan het einde van de discussie spraken Rijk en provincies af dat de begrenzing van de EHS, de grondverwerving, de inrichting en het agrarisch natuurbeheer voortaan wordt verzorgd door de provincies (Ligthart, 2005, p.20). Wat betreft planning heeft toelatingsplanologie geen lang leven beschoren. De toenemende maatschappelijke dynamiek en het falen van effectief inspelen hierop met het toelatingsplanologische beleid zijn de aanleiding voor een heroriëntatie op ruimtelijke ordening. In 1998 komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met een heroriëntatie, in de vorm van de adviespublicatie 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Een nieuw ruimtelijk concept wordt geboren; ontwikkelingsplanologie. Differentiatie en selectiviteit vormen de sleutelbegrippen, wat inhoudt dat generieke ruimtelijke concepten niet langer gewenst zijn. De burger speelt daarbij vooral als gebruiker en consument een belangrijke rol. Specifieke situaties vragen om verschillende oplossingen. Er moet anders gesteld sprake zijn van een open planvorming die gebiedsgericht georiënteerd is. Actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren spelen een essentiële rol (WRR, 1998, p.7). Met het inwerking treden van de Nota Ruimte in 2006 werd duidelijk dat het kabinet definitief inzet op ontwikkelingsplanologie. Het komt er op neer dat het Rijk zich niet meer met alles wilt bemoeien en zich beperkt tot het sturen op hoofdlijnen. Provincies en gemeenten krijgen meer ruimte om hun eigen weg te gaan en krijgen meer verantwoordelijkheden.

Het motto is dan ook; decentraal wat kan, centraal wat moet (VROM, 2004, p.9). Dit motto resulteert in een grotere invloed voor provincies.

De uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid komt grotendeels onder de regie van provincies te liggen, waarbij ook ruimte is voor boeren, natuurorganisaties en particulieren. Woestenburg en Klijn (2011) stellen dat deze ontwikkeling, waarbij de overheid verandert van hoofdrolspeler naar één van de spelers, ook kan worden omschreven als de transitie van *government* naar *governance* (Woestenburg en Klijn, 2011, p.3).

Wet op de Ruimtelijke Ordening en ILG

Er wordt met de invoering van de Wet op Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 echter pas echt kracht bij dit motto gezet. Centraal staat de gedachte dat zaken die van provinciaal belang worden geacht, ook provinciaal moeten kunnen worden geregeld (PBL, 2009, p.26). Met de invoering van de Wro verandert er veel voor provincies. De provincie beschikt niet langer over het streekplan, de concrete beleidsbeslissing en de bevoegdheid om goedkeuring aan het bestemmingsplan te verlenen, maar heeft daar de volgende instrumenten voor teruggekregen: de structuurvisie, de provinciale verordening, het inpassingsplan en het projectbesluit. In het Wro-stelsel verwacht de wetgever dat provincies hun provinciale belang vooraf bekendmaken. Het meest voor de hand liggende instrument hiervoor is de verplichte provinciale structuurvisie (PBL, 2012a, p.70-84). De structuurvisie is te beschouwen als de opvolger van het PKB, streekplan en bestemmingsplan en bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied.

De Wro gaat minder uit van een lineair planningsproces, waarin de handelingen elkaar in een logische volgorde opvolgen. Er wordt juist uitgegaan van een open proces, waarin tal van mogelijkheden bestaan voor andere overheden om in te treden in het lagere gezag op momenten die passen bij het provinciale en rijksbelang. De positie van de provincie verandert van slechts toezichthouder tot deelnemer in de ruimtelijke ordening (Kamphorst, e.a., 2008). Ook wat betreft het natuurbeleid kreeg de provincie meer verantwoordelijkheden van het Rijk. Lange tijd was er sprake van een gemengde rol voor provincies en Rijk, maar met de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kwam hier verandering in. De komst van het ILG kan als een kantelmoment beschouwd worden (Nmt). Het ILG werd in 2007, met de invoering, door de verantwoordelijke minister Cees Veerman omschreven als de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren (Trouw, 2006). Het idee was dat binnen het ILG de provincies de rijksdoelen voor de inrichting van het landelijk gebied realiseren. De provincies voeren de regie, maar samenwerking met gemeenten en waterschappen is nodig om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling (Natuurbeheer, 2011). Door de versnipperde regelgeving zat er te weinig vooruitgang in het landelijk gebied (Trouw, 2006). Door de gebieden centraal te stellen, de budgetten te bundelen en met de regie bij de provincie te leggen, worden resultaten in het landelijk gebied sneller geboekt. De regierol van provincies wordt sterker en het beleid gaat meer in de richting van een gebiedsgerichte aanpak met meer integratie tussen de kernthema's. De uitwerking van de rol is per provincie erg verschillend. Er zijn provincies die opdrachten doorgeven aan gemeenten, waterschappen of gebiedscommissies. Andere provincies houden de regie zelf strakker in handen. Het ILG gaat niet enkel over de financiering, maar ook over het versterken van de samenhang, de uitvoerbaarheid en vooral het draagvlak van beleidsplannen voor het landelijk gebied. Er wordt ruimte aan initiatiefnemers geboden (WUR, 2008). Cees Veerman was groot voorstander van 'het dichterbij de streek brengen'. Er moest volgens hem worden gestreefd naar een sturing op lager niveau waarbij de streek meer betrokken is, zodat je verzekerd bent van draagvlak en betrokkenheid in de streek (Nmt). Het Rijk bemoeit zich met de komst van het ILG niet meer met de uitvoering van het beleid. Er is destijds, in 2007, besloten om de provincie zo veel mogelijk flexibiliteit te geven over de te besteden middelen.

Om die reden zijn er afspraken gemaakt voor de komende zeven jaar, het zogenaamde Provinciaal Meerjarenprogramma (WUR, 2008). In het ILG is voor de periode van 2007 tot 2014 3,2 miljard euro van de rijksbegroting samengebracht.

Daarnaast komt er vierhonderd miljoen euro uit leningen voor particulier beheer, Europese fondsen en exploitatiewinst van grondbezit. Samen met de investeringen van de provincies, gemeenten, waterschappen en private partijen was er ongeveer 7,5 miljard euro beschikbaar voor de aanpak van het platteland (Trouw, 2006). Met de nadruk op was; in oktober 2010 veranderde de situatie drastisch.

2.4 Natuurbeleid versie 2012

Wat speelt er allemaal op het gebied van natuur voor provincies? Om het analyse hoofdstuk 6 beter te begrijpen is enige voorkennis over het Nederlandse natuurbeleid gewenst. Voorkennis over de situatie sinds het Natuurakkoord en over de situatie zoals deze nu is. Deze paragraaf schetst een beeld van de beleidsveranderingen en de huidige status. De paragraaf is opgebouwd uit bronnen in combinatie met eigen verzamelde empirische gegevens.

2.4.1 Van vrede naar vertrouwensbreuk

De vorige paragraaf eindigde met het de status van het Nederlandse natuurbeleid tot 2010. Een ILG overeenkomst tot 2014 met ongeveer 7,5 miljard beschikbaar voor het natuurbeleid. Tot oktober 2010, twee maanden na de installatie van Kabinet Rutte. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie Henk Bleker schrijft in een brief aan de twaalf provincies dat ze geen nieuwe verplichtingen op het terrein van natuur en landbouw mogen aangaan. Doen ze dat toch, dan krijgen ze het eerder toegezegde ILG geld van het Rijk daarvoor niet. De provincies reageren furieus en beschuldigen Bleker ervan dat hij de wet overtreedt. Het kabinet Rutte wilt flink gaan bezuinigen op natuurbeleid en start daar direct mee. Bleker schrijft in zijn brief dat wie er wel geld uit geeft, dat op eigen risico doet. Provincies belanden in een verwarrende situatie; enerzijds moeten zij verantwoording af leggen over de door hun gemaakte afspraken met partners en anderzijds zijn zij de dupe van beslissingen van hogerhand. Gevolg: een grote vertrouwensbreuk tussen het Rijk en de provincies. Provincies spreken van een negatieve relatie met het Rijk. Zij begrijpen dat er bezuinigd moet worden, maar de manier waarop het is gegaan stuit hen tegen de borst. Veel plannen waar veel tijd en aandacht aan is besteed worden verstiërt door Bleker, met als resultaat dat provincies als betrouwbare overheid richting hun partners een stapje terug moeten doen. De gedachte dat Bleker het ook anders had kunnen aanpakken overheerst; er was sprake van een onnodige patstelling, onduidelijkheid en stilstand.

2.4.2 Internationale doelstellingen

Met het beschadigde vertrouwen voelt het voor provincies enigszins vreemd om vol achter nieuwe afspraken te staan. Gemaakte afspraken kunnen immers zo verdwijnen, aldus de provincies. Om verdere stilstand te voorkomen hebben alle twaalf provincies aangegeven achter het nieuwe plan van Bleker, het Natuurakkoord, te staan. Dit proces is echter niet zonder slag of stoot gegaan. Op 8 februari 2012 sloten kabinet het provincies het Natuurakkoord waarmee afspraken werden gemaakt over de decentralisatie van het natuurbeleid in Nederland. Provincies zijn de gebiedsregisseurs van het landelijk gebied, waarbij zij intensief samenwerken met maatschappelijke organisaties, waterschappen en gemeenten (IPO, 2012b). Met de decentralisatie legt het Rijk de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid weer aan de basis: in de streek, met een duidelijke taakverdeling tussen overheden (Bleker, 2011). Met het Natuurakkoord is de rolverdeling tussen de overheden aangescherpt. Het Rijk blijft weliswaar eindverantwoordelijk voor de internationale doelen en de condities om deze te kunnen realiseren, maar de provincies zijn verantwoordelijk voor de nadere invulling en de uitvoering van het natuurbeleid.

Zij staan gezamenlijk voor de enorme opgave de EHS te verkleinen, af te ronden en daarbij invulling te geven aan de internationale afspraken die in het kader van natuur en water zijn gemaakt (IPO, 2012a, p.1-2).

De focus van het akkoord ligt op het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het beheer daarvan (PBL, 2011, p.9). Bleker stelt in een brief over de gemaakte afspraken dat bij de inrichting en afronding van de herijkte EHS prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van internationale verplichtingen. In de brief wordt benadrukt dat het Rijk verantwoordelijk is voor, en door de EU aanspreekbaar is op het voldoen aan die internationale verplichtingen. Indien er sprake is van nalatigheid bij de provincies zullen de eventuele consequenties die door Europa aan de lidstaat Nederland zijn opgelegd op de provincies worden verhaald (Bleker, 2011).

2.4.3 Geldzorgen

Met het Natuurakkoord zijn er ook structurele financiële ombuigingen aangegeven. Met andere woorden: er wordt flink bezuinigd. In vergelijking met 2011 wordt twee derde deel bezuinigd (PBL, 2011, p.5-6). Ondanks deze bezuinigingen hebben provincies toch een flinke opgave te realiseren. Bij de instemming van het Natuurakkoord hebben de provincies de overeengekomen afspraken onderschreven en zich verbonden aan een forse eigen bijdrage. Om de kosten van het natuurbeheer te dekken zetten de provincies niet alleen circa 65 miljoen euro per jaar in, maar werken zij ook samen aan het terugdringen van de kosten van het natuurbeheer.

De provincies zijn zich er tegelijkertijd van bewust dat het akkoord ook voor verwerving en inrichting onvoldoende middelen bevat (IPO, 2012a, p.1-2). Voor het realiseren van de herijkte EHS zullen de provincies nog 17 000 hectare natuur verwerven en 40 000 hectare moeten inrichten. Om met een afnemend budget toch de gewenste natuurkwaliteit te behalen heeft Bleker het grond-voor-grond principe in het leven geroepen. Dit betekent dat de restantopgave voor verwerving en inrichting wordt gefinancierd uit het verzilveren of ruilen van grond (Bleker, 2011). De kern van het akkoord is dat er geen geld is, maar wel grond. En die grond moet verdeeld worden (Gro). Momenteel wordt dit verdeelvraagstuk verder uitgewerkt, wat bij de provincies onderling voor de nodige spanning zorgt. Wie krijgt het meeste, wie heeft de grootste verplichting en wie heeft er het meeste recht op? Door de herijking van de EHS vermindert de oorspronkelijke doelstelling voor nieuwe natuur met ongeveer 90.000 hectare. Het IPO stelt vast dat de ontwikkelopgave op basis van Europese verplichtingen volgens de provinciale herijking bijna twee maal zo groot is als de 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting, die in het Natuurakkoord is overeengekomen (IPO, 2012a, p.1-2). Per 1 januari 2014 krijgen de provincies de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en worden zij financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de beheermaatregelen. De provincies zullen de uitvoering van het beheer versoberen en vereenvoudigen. Het Rijk zal de provincies daarbij ondersteunen door daarvoor bestaande belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen. Het Rijk financiert het beheer in de periode tot 2014 en zet daarvoor de restantmiddelen uit het ILG in. Vanaf 2014 draagt het Rijk structureel € 100 miljoen per jaar bij aan de financiering van de beheerskosten via het Provinciefonds (Bleker, 2011).

2.4.4 Out with the old, in with the new

Het Natuurakkoord is een akkoord op hoofdlijnen. De provincies zijn in de gelegenheid om het akkoord in de praktijk te concretiseren en personaliseren (PBL, 2011, p.2). Op deze manier kan er maatwerk worden geleverd, door naar eigen inzicht de meest passende maatregelen te treffen (PBL, 2011, p.11-12). Uit de rondgang langs acht provincies is gebleken dat de uitvoering van het natuurbeleid tot op heden veelzijdig is opgepakt.

Er zijn provincies die op de muziek vooruit lopen en het zat zijn om te wachten en hun groene kapitaal te zien aftakelen. Andere provincies zijn meer afwachtend en zitten nog met lopende opdrachten uit de ILG periode in hun maag. Duidelijk is dat de laatste puntjes van het akkoord pas zeer recentelijk zijn beklonken.

Vanaf nu kan er volgens de nieuwe werkelijkheid (Natuurakkoord) worden gewerkt, al moet die nog vorm krijgen omdat het oude (ILG) nog afgerond moet worden. Het IPO, een overkoepelde organisatie die de belangen van de provincies behartigt, benadrukt dat het essentieel is dat het ILG spoedig wordt afgerond. "Zolang het oude nog niet echt is afgerond, is het lastig met het nieuwe te starten". De provincies zitten in een overgangperiode en moeten na het verloren jaar 2011 weer omschakelen naar een geheel nieuwe werkelijkheid. Een werkelijkheid waarin er meer moet gebeuren, voor aanzienlijk minder geld (IPO).

Samengevat

De bestaande ILG overeenkomst 2007-2014 wordt met terugwerkende kracht afgerekend, er wordt een forse bezuiniging doorgevoerd en de resterende opgave en daarvoor nog beschikbare middelen moeten worden verdeeld over de provincies. Het Rijk blijft weliswaar eindverantwoordelijk voor de internationale doelen en de condities om deze te kunnen realiseren, maar de provincies zijn verantwoordelijk voor de nadere invulling en de uitvoering van het natuurbeleid. Zij staan gezamenlijk voor de enorme opgave de EHS te verkleinen, af te ronden en daarbij invulling te geven aan de internationale afspraken die in het kader van natuur en water zijn gemaakt (zie kader 3) (IPO, 2012a, p.1-2). Kortom, provincies hebben in tegenstelling tot de ILG tijd nou écht de regie; inclusief alle nadelen.

Kader 3: eigen vrijheid en inbreng provincies?

De provincies zijn verantwoordelijk voor de internationale doelstellingen. Weliswaar geen eindverantwoordelijke, want dat is de lidstaat Nederland. Ook is duidelijk dat het akkoord een overeenkomst op hoofdlijnen is en dat provincies er zelf invulling aan mogen geven. Daarnaast blijkt dat de provincies zich veelal focussen op de realisatie van de EHS. Maar hoe zit dat? Zijn de provincies zwart wit gezien niet nog steeds de loopjongens van het Rijk?

Na de gesprekken met provincies (zie hoofdstuk 5 en 6) blijkt dat zij zich grotendeels focussen op de doelstellingen waar het Rijk feitelijk verantwoordelijk voor is. Dit heeft te maken met de EHS en Natura 2000, het Europese voor natuurgebieden. De Natura 2000 gebieden liggen vrijwel geheel binnen de EHS en beslaan ongeveer de helft van het oppervlakte EHS op het land. Gezien het feit dat provincies verantwoordelijk zijn voor de EHS, zijn ze daarmee ook indirect verantwoordelijk voor Natura 2000. De provincies hebben gezien de kaders van het Rijk weinig vrijheid. Het IPO benadrukt dat in tijden van minder middelen er gefocust wordt op wat er verplicht moet gebeuren. Provincies zijn in dit geval niet de loopjongens van het Rijk, maar van Brussel (IPO). Het blijft dubbel; meer vrijheid en zelf de regie bepalen, maar toch moeten luisteren naar de kaders van het Rijk/Brussel.

2.5 Deelconclusie: cirkel weer rond?

De invloed en macht van provincies is in de loop der jaren flink aan verandering onderhevig geweest. Van absolute macht in de zeventiende eeuw tot een onopvallende en op de achtergrond blijvende middenlaag in de twintigste eeuw. In de eenentwintigste eeuw maken provincies hun *come back*. In de Nota Ruimte legt het Rijk met het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' de verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke omgeving terug bij onder andere de provincies.

De Wro toont dat het Rijk vertrouwen heeft in provincies want de invloed en verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening wordt almaar groter.

Ook het ILG getuigt van vertrouwen van het Rijk richting de provincies; met deze overeenkomst krijgen provincies formeel de regie over het natuurbeleid. Het Bestuursakkoord 2011-2015 en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zetten definitief in op een overtuigend optreden van de provincie. Het Rijk gaat zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten zitten en richt zich enkel nog op het versterken van de internationale positie van Nederland. Feitelijk komt het erop neer dat provincies meer taken van de Rijksoverheid uit gaan voeren. De basis wordt een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid, die alleen doet wat zij moet doen. Voor provincies betekent dit het opstellen en uitvoeren van beleid op het gebied van landschap en natuur, bedrijventerreinen en wonen.

Al met al kan gesteld worden dat de cirkel voor provincies weer rond is. Dat de cirkel weer rond is heeft vooral te maken met een veranderende samenleving en veranderende ideeën over wat de juiste rol voor provincies is. Provincies zijn weer op het punt beland waar het eind zeventiende eeuw ophield: ze hebben weer invloed en macht op het gebied van ruimtelijke ordening. Het natuurbeleid moet daarbij in het bijzonder genoemd worden. Regie, verantwoordelijkheid, eigen inbreng. Een kritische noot is echter op zijn plaats. Met de verantwoordelijkheid over de EHS leveren provincies ook weer direct een aanzienlijk deel van hun eigen inbreng in; zij dienen immers de lijnen die Brussel heeft uitgestippeld uit te voeren.

3. Regie

Regie is tot aan deze pagina al zo'n 38 keer genoemd. Maar wat is regie? Om daar achter te komen is het allereerst van belang het begrip in het juiste perspectief te plaatsen. Regie als metafoor uit de toneelwereld bijvoorbeeld roept meteen een aantal vragen op. Wordt er letterlijk een regisseur bedoeld die met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters leidt? Of gaat het om een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun rol (Beurskens en Korsten, 2007, p.3)?

Het rijk en provincies streven naar een meer ontwikkelende rol van provincies, in plaats van de traditionele conditionerende rol. Het voortouw nemen, zelf sturen op realisatie van het beleid of andere gebiedspartijen actief in de gelegenheid stellen doelen te bereiken behoren tot het profiel van een ontwikkelende rol. Het RLG onderscheid drie rollen bij ontwikkelingsgericht werken, in oplopende intensiteit (RLG, 2007, p. 18):

- Faciliteren: andere partijen in staat stellen om hun doelen te realiseren binnen provinciale beleidskaders, vooral gericht op procesresultaat en kwaliteit van besluitvorming
- Regisseren: het voortouw nemen in het ontwikkelingsproces, als belanghebbende anderen bij de hand nemen om beleidsdoelen te realiseren door middel van integrale plan- of programmaontwikkeling.
- Participeren: risicodragend deelnemen in realisatie van projecten, om zodanig zelf (mede) ontwikkelingen van de grond te tillen.

Het moge inmiddels duidelijk zijn; de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte legt de nadruk op de regisseur rol voor provincies (Rijksoverheid, 2012a, p.29, Witsen, 2001, p.15). Benadrukt moet worden dat de regie rol, of de rol van regisseur benadert moet worden als een rol op zich. De vraag die echter overeind blijft staan is wat er nou eigenlijk verstaan wordt onder regie? Welke rolopvattingen zijn binnen die rol mogelijk? Hoe kunnen provincies hier invulling aan geven? Dit en meer komt aan de orde in het eerste gedeelte van het theoretisch gedeelte. Het tweede deel (hoofdstuk 4) staat in het teken van regie in perspectief van een op *governance* georiënteerde maatschappij.

3.1 Regiemodellen

Dat regie als een rol op zich beschouwd kan worden, betekent niet dat er binnen deze rol geen uiteenlopende opvattingen te signaleren zijn. Deze paragraaf zet verschillende regiemodellen op een rijtje. Gezien het feit dat provincies nog weinig ervaring hebben met regie, is hier weinig literatuur over te vinden. Er is echter wel veel literatuur te vinden over invullingen die van toepassing zijn op gemeenten.

3.1.1 Sturingsstijlen volgens WUR

In het Werkdocument 'Nieuwe Wro: nieuwe bestuurscultuur' van WUR worden drie sturingsstijlen aangehaald. Dit zijn hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing. Het rapport benadert deze stijlen als vormen van regie (Kamphorst et al., 2008, p.47). Een ander rapport van WUR, 'Maatlat Government- Governance', haakt deels aan op de stijlen maar legt meer de nadruk op *government* en *governance*. De onderscheiden sturingsstijlen zijn, in volgorde van zuiver *government* tot zuiver *governance*: hiërarchische overheid, publieke samenwerking, interactieve sturing, sturing in *communities* en zelfsturing (Van den Bosch et al., 2009, p.24).

Bij beide opvattingen moet worden opgemerkt dat de genoemde sturingsstijlen niet per definitie van toepassing zijn op provincies, maar kunnen gelden voor meerdere bestuurslagen.

Bij hiërarchische sturing heeft één centrale overheid het gezag (Vreke et al., 2009, p.24). Deze houding komt voort uit de wens zelf een initiatiefrol te vervullen en zelf beslissingen te nemen over de richting van bepaalde ontwikkelingen (Van den Bosch et al., 2009, p.24; Kamphorst et al., 2008, p.48). Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de bepaalde koers en besluitvorming te beïnvloeden. Uiteindelijk is er een inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is bij deze sterk op *government* georiënteerde stijl generiek en wordt opgelegd (Van den Bosch et al., 2009, p.39; VROM-raad, 2004, p.72). Om dit te bewerkstelligen is de betreffende overheid niet terughoudend wat betreft de inzet van overrulende instrumenten (Van den Bosch et al., 2009, p.24).

Een lossere vorm van sturing in dit regiemodel is netwerksturing. Het accent ligt bij deze 'middenvorm' op samenwerking, overleg en onderhandelen. Alle betrokken actoren, zowel uit de private als publieke sector, participeren in brede beleidsnetwerken waarbij beslissingen hoofdzakelijk worden genomen op basis van consensus. Overheden zijn hierbij niet de sturende actoren, maar staan op gelijke voet met de andere actoren (Van den Bosch et al., 2009, p.24-25; Kamphorst et al., 2008, p.48-49). Betrokken partijen moet elkaar vroeg in een traject vinden, waarna er interactief gewerkt kan worden. Bij netwerksturing staat dus niet slechts het plan en handelen van een afzonderlijke overheidsorganisatie centraal (Eversdijk en Korsten, 2008, p.31).

Het document 'Maatlat Government-Governance' omschrijft de derde sturingsstijl als zuiver *governance*. Overheden verdwijnen bij zelfsturing voor een aanzienlijk deel naar de achtergrond en zijn afwezig en passief (Van den Bosch et al., 2009, p.26). Deze houding heeft als gevolg dat er ruimte ontstaat voor initiatieven uit de maatschappij. Overheden laten los en leggen taken en verantwoordelijkheden bij een lagere overheid, of bij de burgers. Ze zien zich niet genoodzaakt om zich te bemoeien met een bepaald beleidsproces en laten veel ruimte voor initiatieven van onderop (Kamphorst et al., 2008, p.48-49). Overheden gaan uit van het probleemoplossend vermogen van de andere actoren en van de markt, en richten zich hierbij voornamelijk op het bepalen van de spelregels en het stellen van enkele randvoorwaarden (VROM-raad, 2004, p.51).

3.1.2 Invulling regierol vijf S-en model

Ook Hupe en Klijn hebben hun licht laten schijnen op de invulling van de regierol. Zij hanteren vijf indicatoren bij de regierol van de gemeente, ook wel het vijf S-en model genaamd. De uitgangspunten van de gemeente om beleid te realiseren als regisseur zijn Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen (Hupe en Klijn, p.24, 1997).

Onder stimuleren valt het initiëren van nieuw beleid, het organiseren van overlegstructuren en het maken van gezamenlijke overlegmomenten en afspraken over de te behalen resultaten. Hupe en Klijn omschreven deze houding als een beginpunt, en niet als een eindpunt. Een actieve opstelling is daarbij de basis (Hupe en Klijn, 1997; Movisie, 2010, p.14).

Bij een situerende houding van de gemeente staan netwerken en samenwerking centraal. De gemeente beschikt over kennis van het netwerk (sterkte en zwakke kanten) en is volledig op de hoogte van lopende initiatieven. Er wordt gestreefd naar consensus onder de betrokken partijen, een gezond samenwerkingsklimaat en *commitment* over het gezamenlijk geformuleerde einddoel (Hupe en Klijn, 1997; Movisie, 2010, p.14).

Naast een stimulerende en situerende houding kan de regisseur ook een bepaalde mate van steun creëren. Dit houdt in dat het netwerk actief wordt onderhouden en gestimuleerd. De regisseur ondersteunt en faciliteert in deze houding hoofdzakelijk initiatieven van organisaties. Er wordt daarbij nadrukkelijk contact gezocht met betrokken partijen. Op deze manier ontstaat er draagvlak (Hupe en Klijn, 1997; Movisie, 2010, p.14).

Wanneer de regisseur structureren als uitgangspunt heeft wordt de voortgang van het beleid als het ware bewaakt. Ook wordt daarbij ingespeeld op ontwikkelingen en kansen in het netwerk, waarbij naar draagvlak wordt gezocht. Deze houding is voornamelijk gericht op organisatorische ondersteuning en het onderhouden van relaties (Hupe en Klijn, 1997; Movisie, 2010, p.14).

Tot slot hebben Hupe en Klijn 'sturen' als uitgangspunt geformuleerd. Bij deze houding moet er vooral richting worden gegeven in complexe situaties. Flexibiliteit en creativiteit zijn hierbij van groot belang. De sturende regisseur is bemiddelaar, maar kan ook wanneer nodig slechts sturende prikkels afgeven (Hupe en Klijn, 1997; Movisie, 2010, p.14).

3.1.3 Sturingsstijlen volgens Korthals Altes

In zijn onderzoek naar gemeentelijke regie in woonservice gebieden heeft Hendrixen een typologie naar regiestijlen geformuleerd (Hendrixen, 2008, p.25). Dit is gebeurd aan de hand van een onderscheid in rolinvullingen van de gemeente die Korthals Altes in 2004 heeft gemaakt. Het gaat om passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch en geen of gebrekkige regie (figuur 3.1).

Ook dit perspectief is van oorsprong gericht op gemeentelijke regie.

Bij een passief sturende gemeente worden er geen eigen initiatieven genomen, maar worden enkel initiatieven uit het veld bijgestuurd waar nodig. Dit gebeurt door deze initiatieven te faciliteren of door ze in zekere zin tegen te houden.

Korthals Altes stelt dat deze stijl vooral

aan het begin van het proces kan worden gehanteerd, om zo partijen wel of niet te laten deelnemen aan een proces. Daarbij stelt de gemeente wel

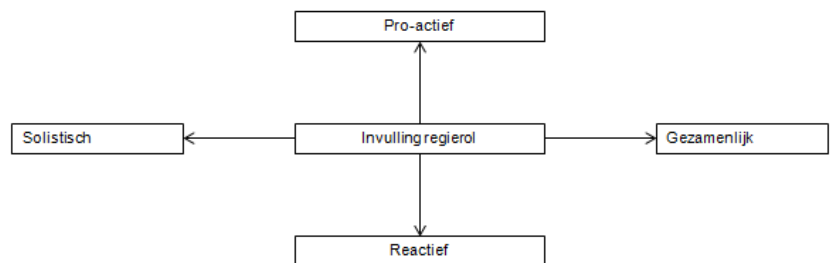
kaders waarbinnen deze partijen mogen opereren. Feitelijk handelt een passief opererende gemeente op de achtergrond en trekt waar nodig aan wat touwtjes om zo een gewenst resultaat te behalen (Hendrixen, 2008, p.25; Korthals Altes et al., 2004, p.28).

Een gemeente die 'actief gezamenlijk' handelt werkt veelvuldig met andere partijen samen. De gemeente kan hierbij het initiatief nemen, maar sluit zich ook aan bij initiatieven die uit de maatschappij komen. Belangrijk punt is dat deze houding ook min of meer gedwongen tot stand kan komen. Dit is het geval wanneer de gemeente haar ambities alleen kan realiseren, met samenwerking of goedkeuring van andere partijen. Er zijn echter ook genoeg positieve redenen die ten grondslag kunnen liggen aan de keuze voor een actief gezamenlijke regiestijl. Het delen van kennis, expertise maar ook risico's zijn redenen om de samenwerking met andere partijen aan te gaan. Hendrixen stelt dat er bij deze stijl vaak een kwestie van 'gedeelde regie' is tussen gemeente en partijen uit het veld, waarbij de gemeente verantwoordelijk blijft voor haar publieke taken (Hendrixen, 2008, p.25-26; Korthals Altes et al., 2004, p.29).

Van samenwerking is bij de actief solistische regiestijl verre van sprake. Hier neemt de gemeente zelf het initiatief en houdt zij de teugels strak in handen. Er is absoluut geen ruimte voor inbreng van andere partijen. Het gevaar bij deze houding is dat de gemeente geen rekening houdt met de mogelijke afhankelijkheid van andere partijen. De gemeente gaat er vanuit dat andere partijen blindelings haar plannen steunt, terwijl er geen enkele vorm van overleg of inspraak heeft plaatsgevonden (Hendrixen, 2008, p.26; Korthals Altes et al., 2004, p.29-30).

Er kan ook helemaal geen sprake zijn van regie, of slechts in gebrekkige vorm. In deze situatie voert de gemeente geen enkele activiteit uit om verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen. Zij vervult dus geen coördinerende rol, laat staan dat de gemeente in deze situatie in staat is partijen te faciliteren.

Figuur 3.1 Regiemodel Altes



Bron: Korthals Altes et al., 2004, p.30

Hendrixen omschrijft deze situatie als een 'regievacuüm' en stelt dat dit kan ontstaan wanneer het ontbreekt aan overeenstemming in de gemeentelijke organisatie (Hendrixen, 2008, p.26; Korthals Altes et al., 2004, p.30).

3.1.4 Sturingsstijlen volgens Propper et al.

De meest bekende typologie is die van Propper, Litjens en Westeijn en is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Om de uiteenlopende regietaken en invullingen daarvan te ordenen, te kunnen analyseren en daarover aanbevelingen te kunnen doen onderscheiden Propper et al. een viertal typering van regie, een aantal regiecomponenten en bijbehorende regieactiviteiten (Propper et al., 2004, p. 14-17).

Propper et al. maken onderscheid tussen twee belangrijke invalshoeken van regie, namelijk (Propper et al., 2004, p.14):

1. Doorzettingsmacht: de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen. Heeft de regisseur de mogelijkheid om medewerking van andere partijen af te dwingen? Bij een grote doorzettingsmacht kan de regisseur alle partijen zijn wil opleggen, ook als ze echt niet willen. Bij een beperkte doorzettingsmacht kan de regisseur alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen.
2. Eigen script: de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. Heeft de regisseur een duidelijk eigen *script* of beleidskader of voert hij voornamelijk het script uit van een ander (bijvoorbeeld de rijksoverheid of de provincie) ?

Op basis van deze kenmerken zijn vier schillende type regisseurs te onderscheiden: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur. Wanneer beide onderdelen tegen elkaar worden afgezet, ontstaat het onderscheid tussen regietypen, zoals uit tabel 3.1 is af te lezen.

Tabel 3.1 Regietypen Propper et al.

Vier typen regie	Eigen script/beleidskader	Geen eigen script/beleidskader
Doorzettingsmacht	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
Geen doorzettingsmacht	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Bron: Propper et al., 2004, p.15

De regisseur met de sterkste positie is de beheersingsgerichte regisseur. Hij beschikt zowel over doorzettingsmacht, als over een eigen beleidskader. Er is dan ook sprake van een eenzijdige vorm van regievoeren. Dat maakt hem invloedrijk in relatie tot anderen en biedt hem grote vrijheid en flexibiliteit in de uitvoering van beleid. Voordeel hiervan is dat de beheersingsgerichte regisseur in staat wordt gesteld om lokaal maatwerk te ontwikkelen en te leveren. Een principe wat nauw aansluit bij de invulling van de SVIR. Als er met de andere partners een klein verschil in perceptie is, kan de regisseur op een indirecte wijze informeren, motiveren en interveniëren. Is er een groot verschil in perceptie, dan is deze indirecte vorm van regievoeren minder gewenst. In dat geval kan er sprake zijn van bevoogden, manipuleren en dwingen: een meer directe vorm van regievoering (Propper, et al., 2004, p. 15).

De uitvoeringsgerichte regisseur beschikt weliswaar over doorzettingsmacht, maar niet over de mogelijkheden en de vrijheid van een eigen beleidskader. Deze regisseur houdt zich dan ook bezig met de uitvoering van een van bovenaf, *top-down*, vastgesteld script. Er bestaat bij deze vorm geen mogelijkheid om eigen beleid te voeren, omdat het Rijk de doelstellingen voorschrijft. Deze regisseur moet enkel doorvoeren wat er van hogerhand is opgelegd of tot stand is gekomen (Propper, et al., 2004, p.15).

De visionaire regisseur heeft juist grote vrijheid voor het stellen van eigen kaders, maar niet de doorzettingsmacht om eenzijdig medewerking van andere actoren af te dwingen in de uitvoering ervan. Dit maakt dat een visionaire regisseur over een zekere mate van overtuigingskracht moet beschikken. Door een aansprekende, samenbindende visie te presenteren, kan de regisseur andere actoren in het beleidsveld binden aan zijn eigen script. Feitelijk moet het visionaire script actoren ertoe bewegen hun medewerking te verlenen. Wanneer dit niet lukt zal hij een deel van zijn beleidsvrijheid moeten opofferen ten gunste van andere actoren of bereid moeten zijn tot het sluiten van compromissen (Propper, et al., 2004, p. 15-16).

De regisseur die noch over doorzettingsmacht noch over een eigen script beschikt is de faciliterende regisseur. De rol van deze regisseur blijft hoofdzakelijk beperkt tot een ondersteunende en stimulerende rol voor actoren die wel ruimte hebben om eigen doelen te stellen. Daarbij staat het faciliteren van samenwerking tussen andere partijen centraal. Propper et al. stellen dat dit type regisseur de regie voert namens anderen en daarbij kan optreden als woordvoerder, organisator of coördinator. De faciliterende regisseur stelt zich daarbij uitsluitend dienstbaar op. Dit maakt ook dat de facilitaire regisseur van de vier typen de minst sterkte positie heeft (Propper, et al., 2004, p.16)

Tabel 3.2 vat de eigenschappen van de verschillende registijlen samen.

Tabel 3.2 Samenvatting registijlen

Registijl	Beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht	Visionair	Faciliterend
	Voorschrijven en handhaven regels, samenwerking opzoeken via gedeelde belangen	Randvoorwaarden, verantwoordelijk voor eindresultaat, overleg of wijze realiseren eindresultaat	Partijen bewegen door belangen te delen, stimuleren, faciliteren, visie samen met lokale partners ontwikkelen, wederzijdse afhankelijkheden vergroten	Aansprekende ideeën inbrengen, inspelen op behoefte. Communicatieve structuur creëren en onderhouden

3.1.4.1 Regiecomponenten

In de theorie worden verschillende regietypen onderscheiden die in de praktijk niet zo heel goed worden herkend. Wat wel telt is welke rol en welke machtspositie en verantwoordelijkheid een gemeente heeft, dan verandert de wijze waarop je regie aanpakt. Ongeacht het type en niveau vraagt succesvolle regie er altijd om dat een regisseur overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan de betrokken actoren over het handelen en de resultaten, dat hij de gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en de samenwerking tot stand brengt.

Propper et al. benadrukken dat bepaalde situaties vragen om bepaalde typen regie. In sommige gevallen is maatwerk nodig, in andere gevallen moet de regisseur actoren samen brengen. De vier typen regie kunnen duidelijkheid bieden.

Wat telt is welke rol en welke machtspositie en verantwoordelijkheid een regisseur heeft; dan verandert de wijze waarop je regie aanpakt. Propper en partners voegen aan hun regiemodel vier algemene regiecomponenten aan toe. Het voldoen aan deze componenten betekent een succesvolle invulling van de regierol. Ongeacht het type regie en ongeacht het niveau waarop de regie wordt gevoerd, vraagt succesvolle regie er altijd om dat een regisseur overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan de betrokken actoren over het handelen en de resultaten, dat hij gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en de samenwerking tot stand brengt (Propper, et al., 2004, p.17-19). Tabel 3.3 toont een schematische weergave inclusief bijhorende activiteiten.

Tabel 3.3 Regie componenten

Regie component	Activiteiten
Overzicht over de situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren bevragen op alle relevante informatie om een goed en omvattend beeld van de situatie te verkrijgen.
Verantwoording over het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen. ▪ Het tonen van betrokkenheid bij het geheel.
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor het geheel. ▪ Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. ▪ Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen. ▪ Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing.
Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel. ▪ Actoren aan elkaar koppelen. ▪ Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

Bron: Propper, et al., 2004, p. 17-19

3.2 Definiëring regie

re-gie [rezjie] de; v -s 1 (theat, film, tv) inhoudelijke, artistieke leiding 2 coördinatie, sturing, leiding (Van Dale, 2012).

De vraag die blijft hangen is wat regie nou eigenlijk écht inhoud. Wat zijn de handvatten voor provincies wanneer zij hun nieuwe rol handen en voeten willen geven?

Regie is een in de praktijk vaak gebruikt concept. De betekenis die aan het begrip gegeven wordt, is echter meervoudig (Luijckx, e.a., 2009, p.93). Van het begrip 'regie' is geen eenduidige definitie te geven. De betekenis ervan verschilt, afhankelijk van de context of omgeving waarin de regierol wordt vervuld (Landman en Muller, 2004).

Er zijn dan ook talloze wetenschappers en auteurs die hun licht hebben laten schijnen op een definiëring van het begrip. De publicatie van Luijckx e.a. zet een aantal definities van uiteenlopende auteurs op een rij. Een aantal wordt in deze paragraaf aangehaald. Daarbij moet worden opgemerkt dat het veelal onduidelijk is hoe de auteurs tot de definiëring zijn gekomen. Geen van de geselecteerde artikelen in de publicatie heeft controleerbaar een bestaande definitie van regie gebruikt met de bedoeling deze aan te scherpen. Dit geldt overigens ook voor definities die niet afkomstig zijn uit de publicatie van Luijckx e.a. Desalniettemin leveren de definities wel informatie over welke kenmerken de regierol nader typeren (Luijckx, e.a., 2009, p.93-95).

De bestuurskundige hoogleraren Hupe en Klijn zien regie en de regisseur als een intermediair tussen de actoren, die als doel heeft de condities zo te scheppen dat er succesvolle interactie kan plaatsvinden. De regisseur houdt daarbij rekening met wederzijdse afhankelijkheid en de perceptie van verschillende actoren. Zij hebben vijf uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van een regisseur. Dit zijn de volgende vijf dimensies: Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen (Hupe en Klijn, 1997, p.24).

Van der Ham benadrukt in zijn definiëring eveneens het samenspel met andere actoren. Hij stelt dat er in de regierol sprake moet zijn van interactie tussen de overheid en derden, en dat daarbij de doelstellingen binnen bestuurlijke kaders zoveel mogelijk *bottom-up* moeten worden bepaald. Er moet vanuit de regierol aandacht zijn voor maatschappelijke behoeften. Vanuit dit oogpunt moeten overheden in de regierol wel bepaalde doelstellingen vastleggen en moet de gewenste kwaliteit gedefinieerd worden. Alleen dan kunnen er succesvol derden bij betrokken worden (Van der Ham, 2002, p. 28-30). Op basis van een onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK naar de invulling van de regierol van gemeenten stellen Propper en collega's dat regie moet worden gezien als een activiteit die door meerdere partijen bewust of onbewust wordt gekozen of opgelegd. De regierol is daarmee een rol, afhankelijk van de omgeving, die kan worden vervuld op verschillende manieren (Propper, e.a. 2004, p.14). Regie wordt omschreven als een bijzondere vorm van sturen, die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Propper e.a., 2004, p.7). Ook in deze definitie komt de omgang en afstemming met actoren duidelijk naar voren. Voor succesvolle regie moet de regisseur altijd overzicht hebben over de situatie, ten alle tijden verantwoording aan de betrokken actoren kunnen afleggen over het handelen en de resultaten, dienen er gemeenschappelijke beleidslijnen te worden geschept en dient er sprake te zijn van samenwerking (Propper, e.a., 2004, p.8).

Landman en Muller leggen in hun opvatting de nadruk op coördinatie, gezamenlijke verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden. Ook zij verbinden, net als Hupe en Klijn, regie aan het stellen van randvoorwaarden voor uitvoering (Landman en Muller, 2004). In een SCP onderzoek naar lokaal sociaal beleid wordt ook aandacht besteed aan regievoering. 'De regierol impliceert de opdracht om de lokale partijen – instellingen en diensten – die op sociaal terrein opereren en een verschillend bestuurlijk regime kennen bij elkaar te brengen, een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken' (SCP, 2002, p.51). Volgens het SCP zijn elementen als informatievoorziening, de organisatie, de interactieve beleidsvisie en de samenwerking met partners in het maatschappelijk veld van groot belang (SCP, 2002, p.51). In het boek 'De verguisde staat' komt auteur In 't Veld met een meer abstracte definitie; regie is een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context. Daarmee stelt hij dat er bepaalde sturende randvoorwaarden moeten worden opgesteld door de regisseur en dat er geen sprake is van een alomvattende uitvoering van regie (In 't Veld, 1989). Dit sluit aan bij de opvatting van Propper.

In een brief over een onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regierol legt het Ministerie van BZK eveneens de nadruk op samenwerken. 'Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid, zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen' luidt de definitie van het ministerie (Ministerie van BKZ, 2003).

Daniel en Van der Laan plaatsen hun definitie in de context van een veranderende rol voor overheden. Zij stellen dat hun bijdrage steeds meer moeten waarmaken in een complex samenspel met andere overheden en private partijen. De term regie moet volgens hun duidelijk maken dat samenwerking tussen al deze partijen nodig is, maar dat deze samenwerking niet vanzelf ontstaat. Waar de grenzen van organisaties worden overschreden, lijkt een derde partij nodig om de samenwerking te regisseren. Daniel en Van der Laan concluderen dat wanneer samenwerking niet tot stand komt, dat vaak ligt aan gebrek aan regie en niet aan spelers die niet met elkaar willen of kunnen spelen (Daniel en Van der Laan, 2005). De Raad voor het Openbaar Bestuur omschrijft regie in het licht van faciliteren. De regisseur moet de samenwerking tussen de betrokken partijen faciliteren en beheersen. Daarbij dient het algemeen belang te worden bewaakt (Luijkx, e.a., 2009, p.95).

3.3 Deelconclusie

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden moet er vanuit de theorie duidelijkheid zijn over regie. Het moge duidelijk zijn; dé definitie voor regie bestaat niet. Regie kent tal van vormen en definities, maar een algemene noemer en een algemene omschrijving ontbreken. Wat opvalt is dat bij sommige definities het accent ligt op **samenwerken** en **faciliteren**. Overige definities zien regie in termen als **beheersen**, **sturen** en het **stellen van kaders**.

Dit onderscheid tussen de definities is terug te zien in de vier regiemodellen. De regiemodellen kennen allen een andere focus, maar er is een gegeven dat alle modellen typeert: de uitersten binnen de modellen lopen van *government* (*top-down*, overheersend) naar *governance* (*bottom-up*, samenwerking). Regie, en diens definities en modellen, is theoretisch een continuüm. Aan de ene zijde van dit continuüm staat *government*, met de begrippen **beheersen**, **sturen** en **het stellen van kaders**. En de andere zijde wordt gekenmerkt door *governance*, waarbij **samenwerken** en **faciliteren** centraal staat (zie hoofdstuk 4).

De vier regiemodellen zijn ook in te delen in de mate waarin visie en macht een rol spelen. In het model van Propper et al nemen beide begrippen een centrale plaats in. De twee bouwstenen zijn immers doorzettingsmacht en het hebben van een eigen script; hieruit kan opgemaakt worden in welke mate de regisseur over macht en visie beschikt.

Bij het 5 S-en model van Hupe en Klijn is er minder sprake van macht en visie. Een partij (provincie) neemt een bepaalde rol aan, omdat de situatie dat vraagt. De achterliggende gedachte is dat de betreffende partij zich in elke rol aanpast aan de behoeften van het netwerk. De regisseur is altijd een intermediair. Het regiemodel van Korthals Altes is meer vergelijkbaar met de opvattingen van Propper et al. Ook hier kan een regisseur de macht zich volledig toe-eigenen en zijn eigen visie er doorheen drukken. Wel moet opgemerkt worden dat het model van Propper et al zich meer expliciet uitlaat in de vorm van een eigen script en doorzettingsmacht. Het model van WUR focust zich meer op sturing in de mate van *government* en *governance*. Van macht en visie is alleen in de eerste 'fase' hiërarchische sturing sprake. Al met al kan geconcludeerd worden dat de modellen van Propper et al en Korthals Altes zich duidelijk richten op de mate van macht en visie die een regisseur kan hebben. Vooral de doorzettingsmacht en het eigen script van Propper et al benadrukken macht en visie. Om die reden zal dit model nog verschillende malen worden aangehaald in combinatie met de empirische gegevens (zie paragraaf 5.6).

4. Beleidscontext

In het denken over de regierol van provincies en haar sturingsmogelijkheden zijn twee perspectieven op sturing te onderscheiden: *government* en *governance* (Van Ark en Brouwer, 2007, p.32). In diverse publicaties wordt aangegeven dat er de laatste decennia een verschuiving is opgetreden van *government* naar *governance*. Hierbij wordt ook wel gesproken over een verschuiving van eenzijdig naar meerzijdig beleid. De zoektocht in wetenschappelijke publicaties naar eenduidige definities van beide begrippen is teleurstellend, omdat er doorgaans wordt volstaan met een globale aanduiding van de werkwijze, sturing en kernmerken van *government* en *governance*. Wel is duidelijk dat *government* en *governance* kunnen worden beschouwd als de uitersten van het spectrum, waarbinnen de meeste beleidsprocessen zich bevinden (Van den Bosch, et al, 2009, p.9). Onder invloed van maatschappelijke processen, zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen hoeveelheid van informatietechnologie, is er de laatste decennia sprake van een verschuiving van *government* naar *governance* (Hajer, et al, 2004, p.8).

Hoofdstuk 3 sloot af met het continuüm dat loopt van *government* naar *governance* en waar elementen van het begrip regie in kunnen worden geplaatst. Met de decentralisatie van taken en de regierol ligt de nadruk meer dan ooit op *governance*. Waar wat is *governance* eigenlijk? En wat betekent deze benadering voor provincies? En wat komt er allemaal kijken bij *governance* op het gebied van complexiteit en netwerken? Wat speelt *government* nog voor een rol? Kortom; in welke beleidscontext gaan provincies hun rol als gebiedsregisseur uitvoeren?

4.1 Government versus governance

Government refereert aan het klassieke beeld van de overheid als sturende partij (Selnes en Van der Wielen, 2008, p.13). Dit houdt in dat plannen eenzijdig worden opgedragen, een deel van de overheid zichzelf centraal stelt en er sprake is van een strikt hiërarchische sturing. In een *government* context wordt beleid ook *top-down* opgelegd (Van Ark en Brouwer, 2007, p.32). Het gaat erom dat één actor, in de meeste gevallen de nationale overheid, het beleid bepaalt en legitimeert en dat de inbreng van andere actoren nihil is (Van Ark en Brouwer, 2007, p.32). Het denken in termen van *government* staat gelijk aan autonomie; een actor die zelfstandig tot sturen in staat is (Hidding, 2006, p.108). Spit en Zoete typeren het *top-down* proces als een proces waarin de plannen van hogere overheden het beleidskader en het toetsingskader vormen voor de plannen van lagere overheden (Spit en Zoete, 2006, p.28). Deze opvatting heeft betrekking op de periode na de Tweede Wereldoorlog toen de Rijksoverheid alle touwtjes zo strak mogelijk in handen wilde houden en er geen ruimte was voor inbreng van andere partijen. Dit wordt ook wel aangemerkt als een 'verticale' werkwijze, waarin de betrokken overheidsinstellingen door middel van formele en informele machtsuitoefening hun doelen probeerden te verwezenlijken (Hajer en Sijmons, 2006, p.53). Uit paragraaf 2.3 kan opgemaakt worden dat er halverwege de jaren zeventig een eind kwam aan de monopoliepositie van de overheid. Een mondiale crisis, achterblijvende resultaten en kritische burgers waren hier destijds de oorzaak van. Gevolg was de vraag naar een interactief proces, waarin communicatie en samenwerking tussen alle betrokken partijen centraal staat. Feitelijk illustreert deze transitie ook de transitie van *government* naar *governance*. De overheid wordt een meer op de dialoog en samenwerking gerichte speler te midden van een krachtenveld waar de spelregels en posities steeds verschuiven (Selnes en Van der Wielen, 2008, p.13). *Governance* wordt overigens vaak beschouwd als een alternatief voor de term *government*. Stoker stelt dat *governance 'is a code for less government'* (Stoker, 1998, p.18). De term *governance* wordt gehanteerd om de verschuiving te typeren van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels (Teisman, 2006, p.7). De overgang tussen beide vormen wordt ook omschreven als de *transformative* van de *top-down* benadering naar een *bottom-up* benadering.

Er is bij *governance* sprake van een meer omvattende ontwikkeling in de sturing van en interactie met de maatschappij (Hajer, et al., 2004, p.11).

Het besef van onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak tot samenwerking met andere partijen, maar ook het inzicht dat de overheid een belangrijke speler is, maar dat ze niet per definitie de centrale speler is zijn twee van de grote verschillen tussen de *government* opvatting en de *governance* opvatting. In een *governance* context wordt er meer gestuurd binnen een netwerk van actoren en wordt er tevens ingezet op communicatieve en informele instrumenten (Van Ark en Brouwer, 2007, p.32). Waar bij *government* in termen van autonomie wordt gedacht, benadrukt *governance* de onderlinge afhankelijkheid tussen betrokken actoren (Hidding, 2006, p.108).

Spit en Zoete omschrijven het verschil tussen beide perspectieven als volgt: 'de overheid werkt niet primair door *government* (gebaseerd op wettelijke macht), maar door het ontwikkelen van *governance* (gebaseerd op het vermogen om met andere overheden en met andere private partners tot een gezamenlijk plan te komen)' (Spit en Zoete, 2006, p.96). Van den Bosch et al leggen de nadruk wat betreft het verschil tussen *government* en *governance* op de participatie van actoren en hun betrokkenheid bij het proces. Naarmate een beleidsproces meer verschuift in de richting van *governance*, nemen de mogelijkheden voor een eigen inbreng van actoren toe (Van den Bosch, et al, 2009, p.13). Hajer benadrukt in zijn opvatting dat *governance* een meerduidig concept is. Hij stelt dat staat, markt en *civil society* deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken. Het kan hierbij gaan om horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar ook om onderhandelingen die meerdere schaalniveaus omspannen. Hoewel *governance* volgens Hajer een meerduidig concept is, heeft het in ieder geval steeds betrekking op de interactie tussen publieke en private actoren in een mix van formele en informele praktijken (Hajer, et al., 2004, p.5). De elementen staat, markt en *civil society* komen ook terug in de opvattingen van Boelens over de transitie van *government* naar *governance*. Boelens over de transitie: '*a process of interaction between public, business and civic entities ultimately aiming at the realisation of collective goals*' (Boelens, 2011). Boelens verdeelt de actoren binnen een maatschappij in de *public society* (overheid), *business society* (markt partijen) en de *civic society* (burgers) (Boelens, 2009). Volgens Pestman en Van Tatenhove (1998) zijn de nieuwe relaties die ontstaan tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties kenmerkend voor *governance*. Geheel onproblematisch is deze groeiende interferentie uiteraard niet; er kunnen spanningen ontstaan wanneer het aankomt op belangen (Hidding, 2006, p.108).

4.2 Governance varianten

Deze paragraaf staat in het teken van nuttige 'uitlopers' van het begrip *governance*. Uitlopers die onlosmakelijk aan de term verbonden zijn en tevens nuttig zijn voor de beeldvorming van de context waarin provincies anno 2012 moeten handelen. Centraal staat het gegeven dat er beleid ontwikkelt moet worden op meerdere niveaus en met meerdere partijen in een netwerk.

4.2.1 Beleidsnetwerken

In de afgelopen decennia zijn er veel ontwikkelingen geweest in de manier waarop tegen het overheidsbeleid wordt aangekeken. Zo is er meer aandacht gekomen voor het gegeven dat de aansturing van sectoren van de maatschappij niet plaatsvindt door de overheid alleen maar dat deze het resultaat is van de wisselwerking van vele actoren (Bressers en Kuks, 2000, p.3). In de Europese literatuur worden netwerken gezien als dé hedendaagse vorm van *governance*. Het netwerkperspectief benadrukt met name de gedecentraliseerde, informele en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen. Ook de wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren wordt erkend (Hajer et al, 2004, p.15). Een beleidsnetwerk bestaat volgens Hoogerwerf en Herweijer uit actoren met onderlinge relaties, met elk eigen doelen. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid is samenwerking een vereiste.

Overheden kunnen worden gezien als een van de spelers in de netwerken (Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p.299).

Mede onder invloed van veranderende opvattingen over de rol van de staat heeft het denken in termen van beleidsnetwerken een hoge vlucht genomen.

Duidelijk is dat de hiërarchisch sturende overheid sinds de jaren zeventig aan relevantie heeft ingeboet, en dat vanaf die ontwikkeling overheid en samenleving nauw met elkaar zijn verbonden (Hajer et al, 2004, p.16).

De werkwijze van de oudere, corporatistische beleidsnetwerken uit de jaren zeventig is gebaseerd op verticale verhoudingen waarbij de betrokken overheidsinstellingen door middel van formele machtsuitoefening hun doelen probeerden te verwezenlijken. De huidige *governance* netwerken zijn horizontale netwerken waarin publieke en private belanghebbenden ernaar streven samen beleid en strategie te produceren (Hajer en Sijmons, 2006, p.53-54).

4.2.2 Multi-actor governance

In feite wijst multi-actor governance op de toenemende horizontalisering van het bestuur. Besluitvorming over publieke zaken vindt steeds meer plaats door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De benadering gaat uit van een bepaalde mate van vervlechting tussen public society, private society en de civil society (Kuidersma en Boonstra, 2005, p.28). Van der Zouwen en Van Tatenhove voegen hieraan toe dat als gevolg van deze vervlechtingen de partijen in toenemende mate onderdeel worden van beleidsprocessen. De overheid maakt niet meer alleen de dienst uit, maar is aangewezen op samenwerkingsverbanden (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002, p.24). Van den Bosch et al stellen dat het gaat om de verschillende actoren die in het beleidsproces een rol spelen. Het is daarbij vooral belangrijk dat er sprake is van samenwerking (Van den Bosch et al, 2009, p. 16).

4.2.3 Multi-level governance

Multi-level governance kan worden beschouwd als een uitgebreide vorm van *multi-actor governance*, waarbij sturing het resultaat is van de interacties tussen publieke en private actoren op verschillende schaalniveaus (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002, p.24). *Multi-level governance* legt de nadruk op de ontwikkeling dat besluitvorming steeds meer op verschillende niveaus plaatsvindt. Het gaat daarbij niet alleen om bestuurlijke niveaus, maar ook om maatschappelijke niveaus. Wisselwerking en interactie zijn twee centrale begrippen in deze benadering (Kuidersma en Boonstra, 2005, p.28). Hajer en Sijmons stellen in hun publicatie 'Een plan dat werkt' dat *multi-level governance* in twee opzichten als een innovatie beschouwd kan worden. Ten eerste vanwege de erkenning dat verschillende bestuurslagen moeten samenwerken om problemen op te lossen. Ten tweede suggereert de benadering dat maatschappelijke groepen steeds nadrukkelijker in het beleidsproces worden betrokken. De aanpak bestaat uit het creëren van kaders en handvaten voor de ontstane samenwerkingsconstructies (Hajer en Sijmons, 2006, p.16). In zijn boek over het hervormen van de bureaucratie in een systeem van multi-level governance haalt Van den Berg drie punten aan die kenmerkend zijn voor *multi-level governance* (Van den Berg, 2010, p.2):

- De strikt hiërarchische en *top-down* ordening van bestuurslagen neemt in belang af, ten gunste van een verhoudingsgewijs meer gelijke machtsverdeling tussen bestuurslagen.
- In plaats van een concentratie van macht bij de overheid, wordt macht steeds meer verdeeld tussen overheid actoren en non-overheidsactoren.
- Verhoudingen worden steeds meer bepaald door onderhandelingen en informele netwerken.

4.3 Complexiteit door netwerken

Marjan Hidding stelt in haar boek 'Planning voor stad en land' dat ruimtelijke planning twee kanten kent. Enerzijds is planning gericht op het inrichten van de ruimte, waarbij het fysieke en planvormende gedeelte centraal staat. En anderzijds gaat planning over de inrichting van het plan- en besluitvormingsproces, en dan met name het interactieve proces tussen overheden en andere actoren.

Volgens Hidding is het besluitvormingsproces in de loop der jaren steeds meer centraal komen te staan. Feitelijk moeten planners over zowel inhoudelijke technische kennis beschikken, als over het begeleiden van besluitvormingsprocessen. In samenwerking met andere partijen moeten er oplossingen worden gecreëerd voor ruimtelijke vraagstukken (Hidding, 2006, p.108-111). Dat deze verandering van zienswijze heel wat voeten in de aarde heeft gehad benadrukken Hajer en Zonneveld. Zij stellen dat de Nederlandse planner lange tijd weinig tot geen aandacht heeft besteed aan de sociale en politieke context waarin de ruimtelijke planning zich afspeelt. Veranderingen in de maatschappij vragen een andere werkwijze van de planner (Hajer en Zonneveld, 2000, p. 350-351). Van Rooy et al. concluderen in hun bijdrage aan de discussie dat ruimtelijke ontwikkeling niet meer alleen gezien kan worden als een ruimtelijke opgave, maar dat het vooral een maatschappelijke opgave betreft. En maatschappelijke opgaven staan garant voor chaotische, onstuurbare en onvoorspelbare processen, kortom; complexiteit (Van Rooy et al., 2006, p.152-172). De veranderende context van de ruimtelijke vraagstukken is van invloed op de complexiteit van deze vraagstukken. Met het besef dat de vraagstukken complexer zijn, duikt de complexiteitstheorie de laatste jaren op binnen de ruimtelijke wetenschappen (Triou, 2007).

4.3.1 Complexiteitstheorie

De complexiteitstheorie is een vakgebied tussen de wiskunde en de informatica dat zich bezighoudt met vragen van berekenbaarheid van problemen en de resources die nodig zijn om problemen op te lossen (Hurink, 2011, p.8). De complexiteitstheorie is een benadering voor evolutie- en veranderingsprocessen. Met deze theorie wordt duidelijk dat complexe systemen de capaciteit en veerkracht hebben om zich aan te passen aan een snel en complex veranderende omgeving. De complexiteitstheorie is een alternatief voor de mechanistische, 'Newtontiaanse', benadering van organisaties. Organisaties worden in dit verband voornamelijk benaderd als complexe systemen die voortdurend in evolutie zijn met het oog op een betere aanpassing of adaptatie aan de lokale context (Roose, 2002, p.14). Heylighen start met de aanname dat complexiteit vrij lastig definieerbaar is. Complexiteit wordt omschreven als een systeem met veel gerelateerde componenten, veel distincties en connecties. Naast het complex zijn van een systeem, kan een systeem ook complex gedrag vertonen (Heylighen, 2002, p.51). Zuidema en De Roo zien de complexiteitstheorie als een mix van voorstellingen, ideeën en theoretische inzichten, die gezamenlijk een krachtige stroming vormen met invloed op verschillende wetenschappelijke disciplines. Het beschrijven van een samenhang tussen uiteenlopende empirisch georiënteerde stellingen en meer conceptuele en visionaire ideeën is wat Zuidema en De Roo betreft de kern van de theorie. Dit resulteert in een breed perspectief om de werkelijkheid te kunnen vangen en begrijpen (Zuidema en De Roo, 2004, p.1).

4.3.2 Provinciale complexiteit

De complexiteitstheorie is een abstract en ingewikkeld geheel. Deze subparagraaf gaat dieper in op de inzichten die deze theorie kan bieden. De vraag is hoe er een link kan worden gelegd naar de planologie en wat de theorie aan inzichten kan brengen voor de provinciale regierol. Om hier inzicht in te krijgen moet eerst aandacht worden besteed aan de discussie omtrent tijd en ruimte. Tijd en ruimte zijn twee begrippen waar eind twintigste eeuw veel theoretische literatuur over is gepubliceerd.

Bekende namen die hier een bijdrage aan hebben geleverd zijn onder andere Castells, Harvey en Urry. Op welke manier er ook naar tijd en ruimte werd gekeken, een groot deel van hun bevindingen eindigde met de conclusie; de context waarin ruimtelijke planning plaatsvindt, is ingrijpend veranderd. Een belangrijk inzicht is dat er meerdere werkelijkheidsbeelden naast elkaar bestaan in de ruimte, wat complexiteit teweegbrengt. Van Gils en Huys zijn van mening dat hier ook direct het probleem ligt wat betreft de omgang met de complexiteit in de huidige planningvraagstukken. Volgens hen is het inzicht dat er meerdere werkelijkheidsbeelden naast elkaar bestaan inmiddels doordrongen in de samenleving. De vertaling naar praktische concepten en beleid lijkt echter achterwege te blijven (Van Gils en Huys, 2005, p.2-5).

Deze ontwikkeling lijkt te maken te hebben met de angst voor chaos en onzekerheden (Van Gils en Huys, 2005, p. 2-5). Een cruciaal inzicht dat voortvloeit uit de complexiteitstheorie is de constatering dat onzekerheid een realiteit is. In complexe systemen kunnen de kleinste wijzigingen enorme consequenties hebben. Onzekerheid is in een aantal situaties een realiteit en daarmee onvermijdelijk. Dit biedt planologen een belangrijk gegeven; onzekerheden mogen niet uit de weg worden gegaan (Zuidema en De Roo, 2004, p.2).

In de complexiteitstheoretische discussie hebben chaos en onzekerheden enerzijds, en orde en zekerheden anderzijds, een centrale plaats. Er wordt veronderstelt dat in veel processen een ontwikkeling kan worden herkend die van orde via een toenemende mate van complexiteit verwordt tot chaos (Zuidema en De Roo, 2004, p. 2). In situaties waar orde heerst is feitelijkheid van de situatie goed in te schatten, en is er sprake van een grote mate van voorspelbaarheid naar de toekomst toe. Lineaire relaties tussen de actoren en factoren en directe causale verbanden zijn hier de oorzaak van. Dergelijke situaties worden in de planologie op een klassieke en technisch rationele wijze aangepakt, en hebben in het verleden geleid tot de blauwdrukplanningen. Zeer complexe en chaotische situaties staan daarentegen geen enkele voorspelling toe. Het ontbreekt ten alle tijden aan heldere en eenduidige relaties tussen actoren en factoren. Omdat vooral de actoren in het besluitvormingsproces als onzeker worden gezien wordt er gesproken van een communicatieve, interactieve besluitvorming. Hiermee wordt ook de kern van de complexiteitstheorie aangetikt; een spectrum tussen eenvoud en complexiteit. Naarmate er sprake is van een toenemende complexiteit langs dit spectrum is er sprake van ontwikkeling en vooruitgang. Vanuit dit oogpunt is toenemende complexiteit geen zorgelijke ontwikkeling, ook al liggen onzekerheden en controleverlies op de loer. Complexiteit kan gezien worden als een noodzakelijk proces om tot vooruitgang te komen (Zuidema, et al, 2005, p. 3-4). De Roo en Zuidema benadrukken dat chaos niet synoniem staat aan verval, maar dat chaos kan worden gezien als een positieve ontwikkeling. Ook stellen zij dat deze zijde van het spectrum een aanpak vereist waarin verschillende belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen en dat betrokken actoren hun mening en kennis kunnen ventileren. Op basis hiervan kunnen keuzen en afwegingen worden gemaakt die acceptabel zijn voor alle betrokkenen (Zuidema en De Roo, 2004, p.2-3). De koppeling naar de huidige planningsopvatting kan hierbij gemaakt worden.

4.4 Deelconclusie

De vraag met betrekking tot de centrale onderzoeksvraag is of provincies de beleidscontext 'omarmen' wanneer zij de regie pakken of dat provincies de huidige beleidscontext van samenwerken en netwerken links laten liggen. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de beleidscontext waarin provincies invulling geven aan hun rol als gebiedsregisseur en geeft inzicht in het continuüm. De beleidscontext kan mogelijk van grote invloed zijn op de manier waarop provincies hun regierol invullen.

Resumerend kan gesteld worden dat de voorgenomen decentralisatie plannen van het kabinet Rutte volledig aansluiten bij de huidige op *governance* georiënteerde maatschappij. Er is geen plaats meer voor hiërarchische en non-lineaire processen waarbij de overheid alles bepaalt.

Governance staat voor *bottom-up*, netwerksturing, samenwerking op gelijk niveau en interactie. De betrokkenheid van steeds meer bestuurlijke lagen (*multi-level governance*) en de betrokkenheid van meer maatschappelijke en bestuurlijke actoren (*multi-actor governance*) bij besluitvorming is essentieel. Oog hebben voor bestuurlijke en maatschappelijke opgaven en besluitvormingsprocessen, dus het betrekken van actoren, bestuurslagen, en het deelnemen aan netwerken, leidt echter ook tot complexiteit en onzekerheid. Kenmerken waar volgens Zuidema en De Roo met angst en beven tegenaan wordt gekeken. Tegelijkertijd zijn dit ook kenmerken die onvermijdelijk zijn geworden in een maatschappij met actoren, samenwerkingsverbanden en netwerken; verschillende belangen en zienswijzen zijn onlosmakelijk verbonden aan *governance*.

De angst lijkt op basis van de complexiteitstheorie echter ongegrond. Complexiteit staat in deze theorie niet langer synoniem aan verval, maar staat voor ontwikkeling en vooruitgang. Hetgeen resulteert in een open, interactieve omgeving waar initiatieven van onderop worden gewaardeerd en waar actoren hun ideeën kunnen ventileren.

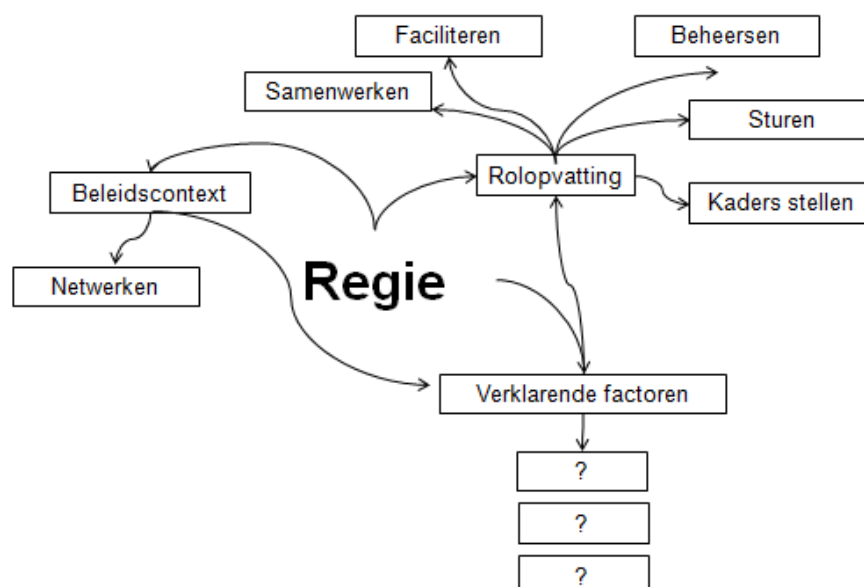
5. Methodologie

De hoofdvraag van deze masterthesis is: *Welke rolopvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze rolopvatting?* Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is de thesis in twee delen opgedeeld. Dit hoofdstuk is de schakel tussen het theoretische gedeelte enerzijds, en het empirische gedeelte anderzijds. Tevens worden in dit hoofdstuk de gemaakte keuzes voor het verkrijgen en verwerken van data verantwoord. Vragen als; waarom geen twaalf provincies, hoezo een kwalitatief onderzoek en welke topics zijn gehanteerd, worden beantwoordt.

5.1 Conceptueel model

Afbeelding 5.1 toont het conceptueel model. Een conceptueel model biedt duidelijkheid over de afbakening van het te onderzoeken onderwerp. Het model laat zien hoe de gegevens gestructureerd zijn en het geeft een selectie van de variabelen weer en de relaties tussen deze variabelen. Het onderstaande model is ingevuld aan de hand van de hoofd- en deelvragen en de bevindingen uit hoofdstuk twee, drie en vier. De basis van het model vormt het begrip 'regie'. Hoofdstuk 3 maakt duidelijk dat regie zich in vele vormen kan uiten; er bestaat geen eenduidige algemene definitie van het begrip. De rolopvatting kan variëren van samenwerken, beheersen, beïnvloeden, faciliteren, het stellen van kaders en sturen. Termen die ingedeeld kunnen worden in het continuüm dat van *government* naar *governance* loopt. Interessant is om te achterhalen welke van deze rollen de provincies aannemen wanneer zij de regie in handen hebben. Er zijn vanzelfsprekend ook verklarende factoren voor deze keuze; welke factoren liggen ten grondslag aan de keuze voor een bepaalde regieopvatting? Het antwoord op deze vraag is in deze fase nog onduidelijk. Wanneer de empirische gegevens zijn geanalyseerd kunnen de lege vakken worden ingevuld. Op basis van hoofdstuk 2 en 4 kan gesteld worden dat de beleidscontext waarin provincies handelen ook van invloed is op de manier waarop zij vorm geven aan hun nieuwe houding. In *governance* schuilen termen als samenwerking, netwerken en complexiteit. Wellicht kan *governance* wel worden gezien als een verklarende factor. De reden dat provincies zich bijvoorbeeld samenwerkend opstellen kan te wijten zijn aan de huidige beleidscontext van *governance*. Dit conceptueel model is een voorlopig conceptueel model. Wanneer de empirische gegevens in het volgende hoofdstuk zijn geanalyseerd, kan er mogelijk een ander model ontstaan. Eventuele verbanden worden verduidelijkt en de verklarende factoren krijgen een plek in het model.

Afbeelding 5.1 Voorlopig conceptueel model



5.2 Onderzoeksoort

Grofweg bestaan er twee strategieën van onderzoek: kwantitatief en kwalitatief. De aanpak van dataverzameling maakt dat er onderscheid is aan te brengen. In kwantitatief onderzoek wordt over het algemeen gebruik van voorgestructureerde methoden van dataverzameling. Op een vragenlijst zijn de vragen, de volgorde en de mogelijke antwoordcategorieën al van tevoren vastgesteld. In een kwalitatief onderzoek is het zo dat naast een aantal van te voren bedachte onderwerpen de participant zelf ook onderwerpen kan aandragen (Boeije, e.a., 2009, p.53). Het antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek is gevonden door het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is een paraplubegrip waaronder verschillende tradities en stromingen vallen met elk hun eigen wetenschappelijke bendering en manieren om het onderzoek aan te pakken. Zij hebben gemeen dat ze tot doel hebben gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven en te interpreteren. En dat is precies het doel van dit onderzoek. Kwalitatief onderzoek is een aangewezen methode als de context van een bepaald onderwerp dient te worden verkend (Boeije, e.a., 2009, p.53). In dit geval gaat het om het in kaart brengen van het perspectief van provincies op hun rol als gebiedsregisseur; hoe geven zij hier invulling aan en welke factoren verklaren deze invulling. Daarnaast is voor deze methode gekozen omdat er dieper op bepaalde zaken kan worden ingegaan dan met kwantitatieve dataverzameling als enquêtes, waar minder nuances aangebracht kunnen worden. Door gesprekken met deskundigen worden bepaalde onderwerpen beter belicht, wat voor diepgang en achtergrondinformatie zorgt.

5.3 Methoden van dataverzameling

Kwalitatieve onderzoekers kunnen kiezen uit een breed palet aan mogelijke methoden om data te verzamelen. Mortelmans beschrijft vier 'grondvormen' van kwalitatief onderzoek die zich onderscheiden door een specifieke focus in het onderzoek (Mortelmans, 2011, p.20):

1. De kwalitatieve *survey* met diepte-interviews
2. De etnografische studie
3. De casestudy
4. De kwalitatieve inhoudsanalyse

Dit onderzoek gaat uit van een kwalitatieve *survey* met diepte-interviews. De onderzoekseenheden zijn individuen die door middel van interviews bevroegd worden. Het verzamelen van data in de kwalitatieve *survey* heeft vaak een cyclisch verloop, waarbij het interviewen afgewisseld wordt met het analyseren. Na elke analysefase volgt een nieuwe interviewronde, waarbij de topiclijst specifiek bijgesteld wordt (Mortelmans, 2011, p.20-21). Subparagraaf 5.4 gaat hier verder op in.

Boeije omschrijft deze onderzoeksvorm als een flexibele methode. Kenmerkend voor kwalitatieve interviews is immers dat de uitvoering van te voren niet helemaal vast ligt. Veel hangt af van wat er tijdens het onderzoek speelt en hoe de participant reageert (Boeije, e.a., 2009, p.258-259). Hierop aansluitend is er voor dit onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Deze manier van interviewen maakt het mogelijk voor de participanten om met minimale sturing van de interviewer over het onderwerp te praten. Daarnaast is gepoogd om de vragen zo te formuleren dat de invloed op participanten zo klein mogelijk is. Het vooraf formuleren van vragen zou beperkend werken (Boeije, e.a., 2009, p. 266-267). Bovendien wordt met deze insteek de kans vergroot dat er onderwerpen ter sprake komen waarmee in eerste instantie geen rekening is gehouden. Semigestructureerde interviews geven de geïnterviewden dus de mogelijkheid om de nadruk te leggen op wat zij als belangrijk zien als het gaat om de regio in het natuurbeleid. De volgorde van de vragen ligt ook niet vast, zodat doorgevraagd kan worden wanneer het nodig is (Bryman, 2008, p. 438).

5.4 Topiclijst

Er is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een topiclijst, een lijst waarin verschillende aandachtspunten staan weergegeven. De structuur van het gesprek stond hierdoor weliswaar vast, maar de participant kreeg alle vrijheid om de inhoud, duur en het verloop van het gesprek zelf te bepalen. Er is gekozen voor deze aanpak om de kwaliteit van het gesprek hoog te houden. De participant kan op deze manier zelf aangeven en bespreken wat hij of zij belangrijk vindt, zonder eventuele vooroordelen van de interviewer te bevestigen. Er is zo een puur en eigen beeld ontstaan van de mening en visie van de participant. (Boeije, e.a., 2009, p. 266-267).

Er zijn twee interviews voorbereid; een voor de provincies en een voor de partijen waar provincies veel mee te maken hebben, te weten: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, DLG en het IPO. Er is hiervoor gekozen omdat de insteek van de interviews niet overeen kwam. Bij het interview met provincies lag de nadruk hoofdzakelijk op hoe zij regie zien en hoe ze er invulling aan geven. De interviews met Natuurmonumenten, IPO, Staatsbosbeheer en DLG stonden meer in het teken van hoe de samenwerking met provincies verloopt. Ook werd in die gesprekken aandacht besteed of het beeld dat provincies van zichzelf in de praktijk wel klopt. Hierbij moet opgemerkt worden dat de topiclijst voor de provincies gaandeweg het proces is aangescherpt. De basis insteek is echter overleefd. In bijlage I en II zijn de volledige topiclijsten te vinden. Onderstaande tabel 5.1 toont de hoofdthema's van de interviews.

Tabel 5.1 Hoofdthema's topiclijst

Hoofdthema's topiclijst provincies	Hoofdthema's topiclijst Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, DLG, IPO
Introductie	Introductie
Profiel provincie	Profiel betreffende partij
Regie/regisseur	Regie/regisseur
Beleidscontext	Partij als... (in de ogen van provincies)
Toekomst	Provincie als... (in de ogen van provincies)
Afsluiting	Toekomst
	Afsluiting

5.5 Interviews in de praktijk

In de komende hoofdstukken worden de uitkomsten van de in totaal dertien gehouden interviews besproken, wat vervolgens tot een concluderend hoofdstuk leidt. Een van de dertien geïnterviewde personen heeft aangegeven dat hij niet bij naam genoemd wilde worden. Het gaat hierbij om een medewerker van Staatsbosbeheer.

Oorspronkelijk was het idee om, voor zover mogelijk, alle twaalf de Nederlandse provincies te interviewen. Op basis van contactgegevens op de provinciale websites is een eerste verkennende e-mail gestuurd. Een aantal provincies bleek direct enthousiast te zijn en de eerste afspraken werden voor diezelfde week nog ingepland. Op basis van zeven provinciale interviews en een eerste globale analyse werd duidelijk dat provincies wat het natuurbeleid betreft erg gericht zijn op samenwerken met betrokken actoren en partijen. Er is toen besloten om ook deze partijen, te weten Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, DLG en IPO, te benaderen voor een semigestructureerd interview.

De keuze even de bril van de overheid af te zetten en de ogen te openen voor samenwerkende partijen heeft tot interessante inzichten geleid.

Vanaf het moment van dat inzicht is er nog één al ingepland provinciaal interview afgenomen en vijf interviews met bovenstaande partijen. Vervolgens is er om twee redenen besloten het aantal provincies niet verder uit te breiden.

Ten eerste waren de overgebleven provincies Friesland, Limburg, Overijssel en Zuid-Holland niet voldoende geïnteresseerd. Ten tweede is na het laatste gesprek met het IPO duidelijk geworden dat de geïnterviewde provincies voldoende variëren om een breed en uitgesproken beeld te schetsen.

De semigestructureerde interviews zijn gehouden op locatie en zijn uitgekozen door de respondenten. De locaties variëren van werkplekken, overlegruimtes en (rustige) kantines. Vanwege de opname van het gesprek werd een rumoerige omgeving vermeden. De aanpak waarin enerzijds structuur is geboden en anderzijds ruimte was voor eigen inbreng heeft geresulteerd in flexibele gesprekken waarin de benaderde actoren zich optimaal hebben ingezet. De samenwerking is soepel en prettig verlopen, waarbij er sprake was van wederzijdse interesse. Wel moet opgemerkt worden dat vanwege gevoelige informatie niet alle respondenten het achterste van hun tong hebben laten zien. Zij wilden zich duidelijk niet al te negatief uitlaten over andere provincies. Dit speelde vooral een rol bij de samenwerkende organisaties. Vanwege de belangen die er spelen hield men zich wat meningen en kritiek betreft enigszins op de vlakte.

De respondenten, zie tabel 5.2, zijn in eerste instantie benaderd via contactgegevens afkomstig van de websites. Er is gekozen voor een eerste redelijk open mail, met de bedoeling dat er intern bij de provincies of organisaties gezocht kon worden naar een geschikte gesprekspartner. Vaak kwam hier mail- of telefonisch contact uit voort waarna afspraken werden gemaakt. Bij enkele provincies heeft deze aanpak geresulteerd in een gesprek met een medewerker van zowel de natuurafdeling als van de afdeling ruimtelijke ordening.

Tabel 5.2 Respondenten per organisatie en functie

Nr.	Naam	Organisatie	Functie	Afkorting in tekst
1	A. Meulepas	Provincie Noord-Brabant	Programmamanager Landelijk Gebied	N-B
2	J. van der Perk en J. van den Bos	Provincie Flevoland	Beleidsmedewerker Natuur en juridisch medewerker RO	Fld
3	R. Mooij	Provincie Zeeland	Cluster coördinator Natuur/Landschap en projectleider EHS	Zld
4	G. Biermann	Provincie Noord-Holland	Teamleider Natuur	N-H
5	M. Kaal	Provincie Gelderland	Programmamanager Buitengewoon Groen	Gld
6	M. Lumkes en A. de Vries	Provincie Drenthe	Projectleider EHS/beleidsmaker natuur en landschap en beleidsmedewerker natuurbeheerplan	Drt
7	J. Jorritsma en M. Hoevenaars	Provincie Utrecht	Coördinator IPO/senior adviseur decentralisatie en senior beleidsmedewerker natuurbeleid	Utr
8	Anoniem	Staatsbosbeheer	Provinciale relatiemanager	SBBI
9	T. Wams	Natuurmonumenten	Directeur Natuurbeheer	Nmt
10	G. Jonkman	Staatsbosbeheer	Provinciale relatiemanager	SBBII
11	M. Berendsen	DLG	Directiebureau Strategisch adviseur	DLG

12	H. van de Baan	IPO	Programmamanager Vitaal Platteland/Adviseur IPO	IPO
13	L. van Galen Last	Provincie Groningen	Teamleider uitvoering landelijk gebied	Gro

5.6 Verwerken van interviews

Alle interviews zijn opgenomen en volledig uitgeschreven zodat ze makkelijker te verwerken en te analyseren zijn (transcripties zijn opvraagbaar via cd-rom). Het resultaat van de interviews is een verzameling van uitspraken, die vaak zeer verschillend van karakter zijn. Met behulp van een kwalitatieve analyse is het de bedoeling dat er bepaalde structuren en patronen zijn aan te brengen (Baarda, e.a., 1997, p.169). Eén van de belangrijkste stappen bij het verwerken van de interviews is het coderen van de data. Bryman stelt: *'coding is the key process in grounded theory, whereby data are broken down into component parts, which are given names'* (Bryman, 2008, p.542). Grounded Theory is de grootste kwalitatief analytische benadering en stoelt op de werken van Strauss en Glaser (1967) (Mortelmans, 2011, p.27).

Het coderen van de interviews is gebeurd volgens *Grounded Theory* 'recept' en bestaat uit drie levels, oftewel stappen. Er is begonnen met het zogenaamde 'open coderen'. Open coderen is de fase van het opdelen van de gegevens in kleinere gehelen. Deze fase bestaat uit het geven van namen/labels aan stukken tekst in de data. Feitelijk wordt de data afgebroken, wat leidt tot kleinere en relevante eenheden. Het resultaat van de eerste stap is een vrij uitgebreide set van labels. In een volgende stap worden deze stukken data aan elkaar gerelateerd. Het verbinden van losse codes tot een geheel wordt gedaan in axiaal coderen. In deze analysefase worden thema's, categorieën of concepten mee opgebouwd. De data die eerst nog afgebroken werd, wordt nu weer langzaam opgebouwd. De derde en laatste stap in het proces is het verbinden van de concepten met elkaar. (Mortelmans, 2011, p.30-32 en Bryman, 2008, p.543). Het coderen is deels uitgevoerd met NVivo, een computer programma dat kwalitatieve data analyseert. In bijlage III zijn de kernlabels en sublabels te vinden. Deze hebben overigens betrekking op zowel de provincies als Natuurmonumenten, IPO, Staatsbosbeheer en DLG.

In het volgende hoofdstuk staat de analyse van het kwalitatieve onderzoek centraal. De onderbouwing hiervan gebeurd aan de hand van citaten. De citaten zijn allen tussen aanhalingstekens geplaatst en zijn bovendien ter verduidelijking cursief gedrukt. Tabel 5.2 geeft aan welke afkorting er per respondent gebruikt is als bronvermelding. Ter illustratie: *"Iedereen heeft een deel van de puzzel in handen...."* (Utr).

De kern van dit onderzoek is te achterhalen wat voor rol opvatting provincies hanteren in hun regierol en waardoor dat verklaard wordt. Vanuit de literatuur zijn er verschillende opvattingen van regie waar te nemen (zie hoofdstuk 3). Deze opvattingen zijn in te delen in een continuüm oplopend van *government* naar *governance*. Het continuüm loopt van **beheersen, sturen** en het **stellen van kaders** enerzijds (*government*) tot **samenwerken** en **faciliteren** anderzijds (*governance*). Van sterke bemoeienis van de overheid tot een lossere houding waarbij inbreng van actoren wordt gewaardeerd. Dit theoretische inzicht fungeert als startpunt voor de analyse van de interviews. De interviews zijn allen vanuit dit inzicht geanalyseerd. Naast het inzicht in het continuüm worden ook de ideeën van Propper et al gebruikt als startpunt voor de analyse. In het regiemodel van Propper et al zijn 'doorzettingsmacht' en 'visie' de centrale onderwerpen. De mate waarin deze begrippen aanwezig zijn bepaald het type regisseur. Per provincie wordt een beeld geschetst over de mate van doorzettingsmacht en visie waarover zij beschikken.

In de conclusie van deze scriptie wordt het model opnieuw aangehaald en wordt het duidelijk welke regieopvatting provincies hanteren in termen van Propper et al.

5.7 Methodologische verantwoording

Een onderzoek moet betrouwbaar en valide zijn. Dit onderzoek voldoet hier deels aan door rekening te houden met vier criteria voor kwalitatief onderzoek: *'credibility'*, *'transferability'*, *'dependability'* en *'confirmability'*. Bovenstaande criteria wijken af van de 'originele' criteria om betrouwbaarheid en validiteit te garanderen. Lincoln en Guba menen dat deze vier criteria meer rekening houden met het gegeven dat er binnen kwalitatief onderzoek niet één standaard werkelijkheidsbeeld bestaat. De respondenten hebben immers allen een eigen visie op de werkelijkheid (Bryman, 2008, p.377-379). *Credibility* staat gelijk aan interne validiteit. Dit betekent dat de mate waarin het redeneren binnen het onderzoek correct is uitgevoerd. Anders gesteld: de conclusies moeten overeen komen met de wereld zoals beschreven door de respondenten. Aan dit criterium wordt voldaan als het onderzoek op de juiste manier is uitgevoerd en wanneer de onderzoeksresultaten bevestigd kunnen worden (Bryman, 2008, p. 376-377). De resultaten van dit onderzoek zijn verkregen aan de hand van semigestructureerde interviews en *coding*. Daarnaast zijn alle interviews opgenomen met een recorder en zijn deze vervolgens uitgewerkt tot volledige en openbare transcripties. Alle uitspraken en getrokken conclusies zijn op deze manier controleerbaar, wat de *credibility* van het onderzoek ten goede komt. *Transferability* geeft aan in welke mate het mogelijk is de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren (Bryman, 2008, p. 378). Als bepaalde resultaten extern valide zijn, wil dit zeggen dat de resultaten te generaliseren zijn en dus voor een grotere groep dan slechts de testgroep zullen gelden. Oftwel; de mate waarin men op grond van het onderzoek, uitspraken kan doen over 'de echte wereld' (Bryman, 2008, p. 376-378). De mate van *transferability* in dit onderzoek is discutabel. Er zijn weliswaar acht verschillende en uiteenlopende provincies en vijf samenwerkende partijen benaderd, maar er heeft maar één gesprek plaatsgevonden met één á twee personen. De functie of visie van deze ene persoon maakt niet dat de hele werkelijkheid is gehoord. Daarnaast zijn er twaalf, zoals gesteld, verschillende provincies in Nederland wat maakt dat er op basis van acht provincies geen uitspraken over de Nederlandse provincies in het algemeen kunnen worden gedaan. Het criterium *dependability* wilt zeggen dat alle fasen van het onderzoek op papier moeten staan, zodat het onderzoek controleerbaar is (Bryman, 2008, p. 378-379). Dit hoofdstuk getuigt hiervan. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zijn de transcripties van de interviews openbaar gemaakt. Tot slot moet een kwalitatief onderzoek voldoen aan het *confirmability* criterium. Dit criterium staat gelijk aan objectiviteit. Persoonlijke waarden van de onderzoeker mogen geen rol spelen in het onderzoek. Hoewel volledige objectiviteit onmogelijk is, is er in dit onderzoek wel naar gestreefd. Het houdt in dat eigen visies, voorkeuren en meningen zo min mogelijk van invloed zijn geweest op de gemaakte keuzen (Bryman, 2008, p.379).

“Er wordt pas nu met de bezuinigingen actief gekeken naar eventuele andere kostendragers. In de natuurontwikkeling wordt daar steeds meer naar gekeken, ook bij beheer. Kunnen we het niet meer laten sponsoren?” (Provincie Zeeland).

“Provincies moeten kaders stellen en randvoorwaarden scheppen. Je komt al snel in het schemergebied terecht rondom ‘wie betaalt, bepaalt’. Met randvoorwaarden zeg je wat je wilt, wat je wilt bereiken. Je moet als provincie niet over het hoe en wat in detail willen treden” (IPO).

“Je ziet veel dat provincies plannen willen maken...dat ze in een soort uitvoering schieten. Terwijl ik denk dat je de kracht moet hebben om dat uit handen te geven. Ik denk wel dat het uit een beetje onzekerheid komt, onbekendheid. Je hebt dan het gevoel dat je overal grip op moet hebben” (DLG).

“Het beeld van de taart en de punten overheerst. Als je samenwerkt kun je een mooie taart bakken. Als je vervolgens de punten verdeeld heb je allemaal een goed stuk. Als je niet samenwerkt komt de taart er niet en zijn er ook geen punten” (Natuurmonumenten).

“Het geld is er niet, het volledige draagvlak ontbreekt en de provincie heeft geen volledige doorzettingsmacht. We zijn een betere overheid, effectiever en efficiënter als we uitvoering met andere partijen in een governance tot stand laten komen” (Provincie Noord-Brabant).

“Vragen als ‘hoe creëer je draagvlak’ en ‘hoe regel je je besluitvorming beter’ zijn vragen die de provincie ook in tijden van bezuinigingen bezig houden” (Provincie Groningen).

“Wees kaderstellend, zorg dat je criteria hebt waaraan je vindt dat een gebied moet voldoen en leg het vervolgens bij een uitvoerende partij neer. Laat iedereen zijn eigen rol pakken. Als goede regisseur moet je je eigen rol kunnen pakken, maar moet je ook een ander zijn rol kunnen geven” (DLG).

6. Analyse

Na blik op de provincies door de jaren heen, een theoretisch kader en verantwoording van gemaakte onderzoekskeuzes is het tijd te bepalen hoe de provincies zich daadwerkelijk gedragen. In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens voortkomend uit de interviews met de provincies en samenwerkende partijen geanalyseerd. De paragrafen zijn gekoppeld aan hoofdthema's; thema's die gezamenlijk antwoord geven op de tweede en de derde deelvraag. De resultaten van het kwalitatieve onderzoek worden in dit hoofdstuk teruggekoppeld aan het theoretisch kader. Provincies krijgen een plaats in het continuüm toegewezen dat loopt van *government* naar *governance*. Tevens worden provincies in het regiemodel van Propper et al geplaatst naar 'visie' en 'doorzettingsmacht'. De onderzoeksresultaten resulteren samen met de terugkoppeling in een conclusie.

6.1 Kaderschetsen

Om een compleet beeld te krijgen van de benaderde provincies en partijen start dit hoofdstuk met korte kaderschetsen gebaseerd op de gehouden interviews. Voor de volledigheid moet daarbij vermeld worden dat of een provincie een grote of kleine EHS opgave heeft, gebaseerd is op basis van het huidig areaal natuur binnen en buiten de EHS. De indicatie van het beschikbare budget is gebaseerd op de financiële middelen die een provincie heeft vrijgemaakt voor natuurbeheer en op de vermogenspositie van de provincie (PBL, 2012b).

Noord-Holland



Oppervlakte: 2.671 km²

55 gemeenten

Opgave natuur: klein

Eigen budget: weinig eigen

vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen:

Momenteel is de provincie Noord-Holland bezig met het herformuleren van het natuurbeleid, op basis van de bezuinigingen. De rol als 'communistische uitvoerder' is voorbij; de focus ligt op partijen betrekken in financiële als inhoudelijke zin en afwegen wat echt belangrijk is. Toch bepaald de provincie de basis en trekt de *lead* naar zich toe. Waarom? De bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de pot met geld staat in Haarlem. Daarnaast vinden de Noord-Hollandse partners dit een fijne uitgangspositie voor samenwerking (N-H).

Noord-Brabant



Oppervlakte: 5.082 km², 67 gemeenten

Opgave natuur: groot

Eigen budget: veel eigen vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: De provincie Noord-Brabant maakt in haar natuurbeleid onderscheid tussen een nationale EHS en een provinciale EHS. Tot vijf jaar geleden kwam natuur op basis van vrijwilligheid tot stand; stukken land opkopen van vertrekkende boeren. Tegenwoordig is er sprake van een programmatische, deadline gestuurde aanpak waarbij onteigening als laatste redmiddel niet uit de weg wordt gegaan. Vanuit de regierol wordt er op het geheel toegezien en zijn de belangen bij de uitvoerende partijen geborgd (N-B).

Flevoland



Oppervlakte: 1.415 km², 6 gemeenten

Opgave natuur: klein

Eigen budget: extreem weinig eigen vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: 'Grote gemeenten, kleine provincie' is het motto van de provincie Flevoland. Vanwege het voortdurende gebrek aan geld is deze provincie als kritisch, efficiënt en creatief te omschrijven. Opvallend is dat de gemeenten een centrale rol krijgen toebedeeld. De provincie is er om het traject op te starten en laten verdere bepaling en uitvoering aan gemeenten over die dit als hun *core business* zien. Feitelijk denkt de provincie met een gesloten beurs mee, ondersteunt en biedt hulp waar nodig (FId).

Zeeland

Oppervlakte: 2.930 km², 13 gemeenten

Opgave natuur: klein

Eigen budget: weinig eigen vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: De provincie Zeeland vindt een 'roep u maar' circuit niet wenselijk. Met het oog op de grote opgaven streven de Zeelandse bestuurders naar het opstellen van duidelijke kaders en richtlijnen. De provincie trekt het natuurbeleid bewust naar zich toe, maar waakt ervoor geen gesloten blok te zijn.

Waarom deze houding? Een tikkeltje arrogantie omdat ze weten wat het beste is op basis van de kennis die ze in huis hebben en het overzichtelijke en hechte netwerk.

Samenvattend: overleg is een middel en geen doel (Zld).



Gelderland

Oppervlakte: 5.136 km², 56 gemeenten

Opgave natuur: groot

Eigen budget: veel eigen vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: Gelderland heeft als eerste provincie de hernieuwde opgave en bijbehorende middelen vastgesteld. Al langere tijd staat vast hoe regie vorm moet krijgen; er is vorig jaar al nadrukkelijk de stap gemaakt richting de partijen. Samenwerken, consensus en draagvlak zijn de drie magische woorden. Natuur is voor de provincie Gelderland van grote waarde vanwege de grote aantrekkingskracht op toeristen en bedrijven. Veel belangen en een grote opgave waarbij een betrouwbare overheid de basis vormt (GLD).



Drenthe

Oppervlakte: 2.626 km², 12 gemeenten

Opgave natuur: groot

Budget: extreem weinig vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: De provincie Drenthe is nadrukkelijk op zoek naar coalities in het gebied en de initiatieven die daar zijn. Ook bij deze provincie wordt het natuurbeleid gekoppeld aan intensieve samenwerking met partijen uit het veld. Drenthe heeft een groot oppervlak aan natuur, waaronder een grote EHS opgave, maar heeft tegelijkertijd weinig middelen tot haar beschikking. Dit resulteert in een gelijkwaardig spel tussen provincie en actieve partijen waarbij scherpe keuzes en creativiteit voorop staan (Drt).



Groningen

Oppervlakte: 2.960 km², 23 gemeenten

Opgave natuur: klein

Budget: weinig vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: De provincie Groningen hecht veel waarde aan het originele concept van de EHS en hekelt dat hier in de onderhandelingen geen aandacht aan is besteed. Deze noordelijke provincie is volop bezig met experimenteren rondom de realisatie van natuurbeleid; de provincie doet afstand van haar bevoegdheden en legt het vertrouwen volledig in de streek. Partijen worden verantwoordelijk gemaakt, wat resulteert in betrokkenheid, draagvlak en creativiteit. De uitkomst van het plan van de Groningse manifestpartijen werd als uitgangspunt genomen om dat vertrouwen extra te benadrukken (Gro).



Utrecht

Oppervlakte: 1.450 km², 26 gemeenten

Opgave natuur: klein

Budget: weinig vermogen om budget voor natuurbeleid te verhogen

Natuurbeleid in vijf zinnen: Het akkoord van Utrecht staat symbool voor de vooruitstrevendheid van de provincie Utrecht. Dit akkoord lag al op tafel voordat het Natuurakkoord was afgerond en is samen met de partijen opgesteld. De provincie heeft van oudsher de rol om partijen bij elkaar te brengen en wilt koste van kost natuurprocessen in nauw overleg realiseren. Iedereen heeft een stuk van de puzzel in handen. De provincie ziet zichzelf graag als 'meewerkend voorman' (Utr).



DLG

Dienst Landelijk Gebied (DLG) in vijf zinnen: DLG is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Feitelijk voert DLG het beleid dat provincies maken uit. DLG betreft er vervolgens ook weer andere partijen bij, waardoor de woorden 'schakel' en 'verbinder' aan de orde komen. DLG hecht veel waarde aan het betrekken van burgers bij natuurontwikkeling en maakt ruimte voor particuliere initiatieven. Naast de uitvoerende rol heeft DLG ook een adviserende rol richting provincies.



Natuurmonumenten

Natuurmonumenten in vijf zinnen: Deze terreinbeherende organisatie beheert ruim 100.000 hectare natuur. Natuurmonumenten is een vereniging met leden en zorgt grotendeels voor eigen inkomsten. De verhouding tussen deze organisatie en provincies is complex; de grond waarop provincies EHS willen realiseren is deels van Natuurmonumenten. De situatie wordt nog complexer vanwege de afhankelijkheidsrelatie met provincies: Natuurmonumenten ontvangt jaarlijks subsidie. De rol van Natuurmonumenten gaat steeds meer in de richting van medeverantwoordelijke. Meepraten, meedenken en tussen de partijen heen manoeuvreren staat centraal (Nmt).



Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer in vijf zinnen: In opdracht van de Rijksoverheid beheert Staatsbosbeheer 260.000 hectare natuur. Anno 2012 is deze organisatie een zogenaamde verzelfstandigde bestuursorganisatie, waarbij 40% van de begroting zelf wordt verdient. Staatsbosbeheer heeft eigen doelen, maar op het moment dat er bij de provincie subsidie wordt aangevraagd (wat nodig is om geen armlastige organisatie te worden) zijn het de doelen van de provincie die nagestreefd worden (afhankelijkheidsrelatie). De organisatie staat voor een grote uitdaging; er moet worden bedacht of ze de markt op willen gaan en gaan concurreren met andere partijen voor beheer. Gronden waarvan zij de beoogde beheerder/eigenaar van zouden worden, worden door provincies door de bezuinigingen in de markt gegoooid (SBBI, SBBII).



IPO

Interprovinciaal Overleg (IPO) in vijf zinnen: Het IPO behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies. Deze organisatie vormt een schakel tussen het Rijk en de provincies en probeert waar nodig een informerende en richtinggevende rol te spelen. Het samenbrengen van mensen en het creëren van netwerken is een van de speerpunten; alles zodat er beleidsmatig stappen voorwaarts kunnen worden gezet. De opmerking 'twaalf provincies, dertien meningen' maakt duidelijk dat dit geen eenvoudige taak is (IPO).

Alle afbeeldingen zijn afkomstig van:
<http://wikipedia.nl>
Informatie over oppervlakte
afkomstig van provinciale websites
Informatie over budget en opgave
afkomstig van: PBL, 2012b

6.2 What's new?

In het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur', oftewel het Natuurakkoord, en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte krijgen de provincies een sleutelrol toebedeeld als regionale gebiedsregisseur. Er wordt daarbij nadrukkelijk gesproken van een 'nieuwe' rol waar zij invulling aan moeten geven. Maar hoe nieuw is deze rol? Gaan provincies in de praktijk niet verder op dezelfde voet als waar zij eerder in de ILG-tijd van Cees Veerman (zie paragraaf 2.3) aan begonnen zijn?

De provincie Zeeland ziet het Natuurakkoord als zoveelste decentralisatie ronde. Vanaf 1991 kregen provincies het voortouw in de natuur, waarbij provincies begrepen, bepaalden en aanstuurden. Deze ontwikkeling is in 1996 geformaliseerd, waarop het Rijk zich stukje bij beetje terug trok en de regie meer in handen van provincies is komen te liggen. Het Natuurakkoord en de bijbehorende regierol zijn het sluitstuk van een langlopende ontwikkeling (Zld). De overige benaderde provincies sluiten zich hier grotendeels bij aan. Ook voor de provincie Noord-Brabant heeft de omslag naar een meer regie gestuurde aanpak al enige tijd geleden plaatsgevonden. Deze provincie koppelt regie in het natuurbeleid aan de omschakeling naar een geprogrammeerde aanpak. Waar voorheen sprake was van natuurbeleid op vrijwillige basis, wordt sinds vijf jaar meer gewerkt met gebiedsgericht werken waarin samen met andere partners programma's worden opgesteld. Hierdoor ontstaat een meer gestuurde en geprogrammeerde gebiedsgerichte aanpak. Noord-Brabant heeft al ruime ervaring met deze vorm van werken en met de programmatische sturing van de realisatie van de EHS (N-B). De provincie Noord-Holland ziet de regierol eveneens niet als een compleet nieuwe taak. Sinds de ILG tijd zijn provincies al bezig met gebiedsgericht werken en de realisatie van de EHS. Dit gebeurde weliswaar strakker in opdracht van het Rijk, maar het uitgangspunt blijft anno 2012 onveranderd (N-H). Ook de provincie Utrecht kan zich niet vinden in de omschrijving van 'nieuwe' rol als gebiedsregisseur. Qua organisatie en denkwijze verandert er voor deze provincie weinig. Ondanks de veranderingen is de gedachte van beleid maken met maatschappelijke organisaties in gebiedsgerichte context gebleven. De Utrechtse ambities zijn wel degelijk aangepast, maar de houding blijft ongewijzigd (Utr). De provincie met een relatief grote opgave, Drenthe, ziet wat betreft beleid en rollen eveneens weinig veranderen met het Natuurakkoord. Al langere tijd heerst in Drenthe de opvatting van gebiedsgericht werken. Daarnaast worden er flexibele opdrachten meegegeven aan commissies waar zij zelf invulling aan kunnen geven. In de Drentse commissies zitten onder andere gemeentes, LTO, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer (Drt). Buurprovincie Groningen gaat mee in deze opvatting. Met aanzienlijk minder geld wordt geprobeerd om met de partners het vastgestelde beleid tot uitvoering te brengen (Gro). Een andere provincie met een groot areaal aan waardevolle natuur is Gelderland. In de provinciale hoofdstad Arnhem wordt ook niet gesproken van een 'nieuwe' rol, maar een voortzetting van een eerder ingeslagen koers. De filosofie om de uitvoering middels contracten bij partners te leggen wordt voortgezet. Het enige wat verandert is dat deze lijn zich nu verder ontwikkelt; er moet met het oog op de primaire verantwoordelijkheid nadrukkelijker worden gezocht naar partners in de particuliere sector (Gld). Nederlands jongste provincie, Flevoland, ziet überhaupt geen grote veranderingen plaatsvinden voor haar werkwijze. De opvatting is dat de provincie er is voor de gemeente. Anders gesteld: "*grote gemeente, kleine provincie*". De invulling van het natuurbeleid ligt bij de gemeentes en geld is er nooit geweest. Er is feitelijk geen sprake van enige verandering (Fld).

Samengevat

De benaderde provincies zijn allen al enige tijd bekend met de verantwoordelijkheden en aansturing van het natuurbeleid. *What's new?* De regierol op zich is geen nieuwe houding. Wat wel nieuw is, zijn de condities waar natuurbeleid zich naar moet vormen. Condities die gelijk staan aan het woord 'bezuinigingen'. Provincies gaan weliswaar qua houding grotendeels op dezelfde ILG voet verder, het budget dat zij hebben voor natuurbeleid is echter aanzienlijk geslonken.

6.3 Kans versus over de schutting gooien

Bezuinigingen, decentralisatie, verantwoordelijkheden en regie; ervaren de provincies deze termen die onder de vleugels van het Natuurakkoord schuilen als een kans of als een manier van het Rijk om alles over de 'schutting te gooien'? Wordt het Natuurakkoord gezien als een positieve- of negatieve ontwikkeling voor provincies?

Het antwoord op deze vraag bestaat uit twee delen. De provincie Groningen omschrijft het tweeledige antwoord treffend: *"als je de bezuinigingen als gegeven ervaart is het een kans omdat met de decentralisatie en de nood die ontstaat je gedwongen wordt creatiever te zijn. Met als gevolg dat er meer betrokkenheid ontstaat. Voorheen was het altijd erg makkelijk, want het Rijk betaalde toch alles. Nu wordt je gedwongen beter af te wegen en betrokkenheid te organiseren. Aan de andere kant is het niet terecht om te zeggen dat het alleen maar mooie kansen met zich mee brengt. Het is pijnlijk dat er zo zwaar bezuinigd is en het is een afbreuk van het natuurbeleid"* (Gro).

De provincie Flevoland sluit zich aan bij de genoemde keerzijde. Het Rijk gooit volgens deze provincie de 'rotzooi' van het natuurbeleid over de schutting. Het afschuiven van verantwoordelijkheden maakt dat momenteel de boedelscheiding tussen het Rijk en de provincies plaatsvindt. Voor de provincie Flevoland is maatregel van het Rijk om eind 2010 alle financiële bijdragen te stoppen met het oog op de Oostvaarderswold een extra pijnlijk onderwerp. Oostvaarderswold is een zeer ambitieus provinciaal plan om een ecologische verbindingzone aan te leggen tussen het Natura-2000 gebied Oostvaarderplassen en Horsterswold. Een plan dat lange tijd kon rekenen op vele miljoenen vanuit het Rijk. Met de befaamde brief van Bleker najaar 2010 kwam er een plotseling einde aan die illusie. De provincie beschikte zelf niet over voldoende geld om het project voort te zetten wat resulteerde in vele claims, een slepende rechtszaak maar vooral een vertrouwensbreuk. Ondanks het negatieve gevoel, zit er ook voor Flevoland een positieve kant aan het verhaal. Creativiteit, doelgericht werken en een *no nonsense* mentaliteit worden steeds belangrijker, wat resulteert in projecten die echt nodig zijn en waar men echt achter staat (Fld). Drenthe sluit zich hierbij aan. Deze provincie is van mening dat beleid en realisatie op een goede manier aan provincies wordt overgedragen wat betreft verantwoordelijkheden. In Drenthe is men zich ervan bewust dat met minder geld je in zekere zin gedwongen wordt andere, scherpere keuzes te maken waarbij creativiteit centraal staat. Toch heeft de provincie het Natuurakkoord niet ondertekend vanwege de financiële paragraaf: *"je krijgt daarbij het gevoel dat het over de schutting wordt gegooid"* (Drt). In navolging van andere provincies ziet de provincie Utrecht het Natuurakkoord zowel als een kans als een negatieve ontwikkeling. Enerzijds zijn de bezuinigingen dusdanig dat verplichtingen moeilijk na zijn te komen. Daarbij zijn de ambities naar beneden bijgesteld, wat de natuur niet ten goede komt. Anderzijds is decentralisatie een logische stap, want de provincie Utrecht staat dicht bij de streek en de mensen. *"Vanaf de jaren negentig zitten provincies in een bepaalde beweging...bewegingen waarbij een kritische blik ontbrak. Wat de herijking en decentralisatie teweeg hebben gebracht is dat je binnen de opgave gaat kijken wat er echt belangrijk is. Die focus is nieuw en nodig, weliswaar niet in zo'n razend tempo"* (Utr).

Bij de provincie Gelderland is de 'over de schutting gooien' opvatting niet heersend. Er wordt erkent dat er spanning voortkomt uit het feit dat het Rijk meer wilt delegeren dan waar geld voor is, maar de focus ligt op het positieve. De provincie vindt dat het natuurbeleid beter bij hen af is dan bij het Rijk en ziet de ontwikkelingen als een kans die ze waar willen maken. Natuur heeft een grote aantrekkingskracht in deze provincie, wat maakt dat er veel belangen spelen (Gld). De provincie Noord-Brabant sluit zich aan bij deze opvatting en ziet de ontwikkelingen als een positieve ontwikkeling. Ook deze provincie omschrijft zichzelf als een zelfbewuste provincie die de natuuropgave prima zelf kan vervullen (N-B).

De provincies Noord-Holland en Zeeland laten zich niet expliciet uit over de mogelijke kansen die het Natuurakkoord teweeg kan brengen. Vooral de provincie Zeeland richt zich op de keerzijde van het akkoord. *“Het Natuurakkoord is niets meer dan een verpakte smoes en een ordinaire bezuinigingsmaatregel”*. In Zeeland is men van mening dat met de bezuinigingen *“het zaakje door Bleker over de schutting wordt gegooid”* (Zld). De provincie Noord-Holland formuleert de negatieve kant iets genuanceerder. *“Het Natuurbeleid is een mooie taak, maar het moet niet te ondankbaar worden. “Dat er iets moet worden bezuinigt is een logische stap, maar je wilt niet een soort failliete boedel overnemen”*. En dat is nu wel aan de orde (N-H).

Samengevat

Met uitzondering van Gelderland en Noord-Brabant zien de provincies het Natuurakkoord inclusief de bezuinigingen als een kans met een zwart randje. Decentralisatie en bezuinigingen zijn volgens hen een logische ontwikkeling. Het resulteert in meer **focus**, **creativiteit** en een **kritische blik**. Niet meer zomaar wat doen omdat er toch geld genoeg is, maar prioriteiten stellen en op zoek gaan naar de kern en creatieve oplossingen. Alleen de condities en het tempo waarin deze focus plaatsvindt zijn ongelukkig. Het idee dat het Rijk en haar verantwoordelijkheden en bijbehorende budgettaire tekorten over de schutting naar de provincies gooit overheerst. Opvallend is dat zowel Gelderland als Noord-Brabant de *downside* van het Natuurakkoord in mindere mate ervaren. Daarbij moet opgemerkt worden dat beide provincies beschikken over een relatief groot eigen vermogen om het natuurbeleid in goede banen te leiden.

6.4 Regieopvatting: vraag en antwoord

De centrale vraag van deze scriptie is hoe provincies tegen regie aan kijken en welke houding zij aannemen. Uit paragraaf 3.2 blijkt dat er geen eenduidige definitie bestaat, maar dat de besproken omschrijvingen resulteren in een continuüm dat loopt van het **stellen van kaders, beheersen** en **sturen** (*government*) tot **samenwerken** en **faciliteren** (*governance*). Het continuüm heeft als startpunt van de analyse gefungeerd; de provincies worden in onderstaande subparagrafen in dit continuüm ingedeeld. Een tweede startpunt is het regiemodel van Proper et al. In het model wordt onderscheid gemaakt tussen vier soorten regisseurs, gebaseerd op de mate van doorzettingsmacht en op het gegeven of zij over een eigen visie beschikken. Met doorzettingsmacht wordt de mate waarin een regisseur andere partijen zijn wil kan opleggen bedoeld. De mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleid kan vormgeven bepaald of er sprake is van een eigen visie. De analyse van de interviews geschied op basis van deze twee invalshoeken.

Het antwoord op de vraag hoe provincies invulling aan hun regierol geven is tweedelig gebleken. Er valt onderscheid aan te brengen in beleidsontwikkeling enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds. Provincies willen graag, geheel in *government* stijl, de touwtjes in handen houden als het gaat om het ontwikkelen van beleid en het opstellen van beleidskaders. Er is weliswaar ruimte voor overleg en inbreng van en met betrokken partijen, maar de achterliggende gedachte dat de **verantwoordelijkheden** bij de provincie liggen overheerst. Aan de andere kant, als het gaat om de uitvoering, betrekken provincies er graag zo veel mogelijk partijen bij. Als verklarende factor speelt **draagvlak** hierbij een grote rol. Ook **cultuur** is aangedragen als verklarende factor. Provincies wanen zich als het gaat om beleidsuitvoering in een *governance* wereld. Samenwerken, netwerken en relaties onderhouden. Maar dit staat haaks op het feit dat dezelfde provincies nog altijd graag zelf de kaders willen vaststellen, waarin andere partijen hun weg mogen vinden.

Het IPO heeft een duidelijk beeld van de tweedeling. *“Provincies moeten kaders stellen en randvoorwaarden scheppen. Je komt al snel in het schemergebied terecht rondom ‘wie betaalt, bepaalt’. Met randvoorwaarden zeg je wat je wilt, wat je wilt bereiken. Je moet als provincie niet over het hoe en wat in detail willen treden. Daar ontstaat een spanningsveld, want partijen kunnen het opvatten als dat hun de wet wordt voorgeschreven”* (IPO).

Onderstaande subparagrafen onderbouwen met behulp van citaten het zojuist gegeven antwoord op de onderzoeksvraag. Een kritische blik mag daarbij niet ontbreken. Want betrekken provincies andere partijen vanuit de overtuiging dat dit het beste is voor de natuur en de samenwerking of doen zij dit omdat zij sponsors nodig hebben voor hun beleid? Het is goed deze vraag in gedachten te houden voor de verdere analyse.

6.4.1 Regie I: beleidsontwikkeling

Er valt onderscheid te maken tussen de regierol van provincies als het gaat om beleidsontwikkeling en de regierol van provincies als het gaat om beleidsuitvoering. Deze subparagraaf legt de focus op beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling wordt door een aantal provincies geassocieerd met het stellen van kaders, overleg over beleid tot een bepaalde hoogte, moeite met loslaten, verantwoordelijkheden en wie betaalt, bepaalt. Kenmerken die allen van toepassing zijn op een *government* houding. Naast het continuüm zijn de interviews geanalyseerd vanuit de opvattingen van Propper et al over ‘visie’ en ‘doorzettingsmacht’.

In de provincie Utrecht zit men er wat beleidsontwikkeling betreft bovenop. Vanuit het beleid worden er kaders opgesteld, waarin bijvoorbeeld bepaald wordt waar natuur moet worden gerealiseerd. Er is daarbij weliswaar sprake van vooroverleg met andere partijen; er wordt gezamenlijk gekeken waar de ambitie voor de komende jaren ligt. De provincie is in dat proces de partij die de overhand heeft. Pas bij de uitvoering krijgen partijen als LTO, Natuurmonumenten en ‘maatschappelijke organisaties’, zoals de provincie het zelf veelvuldig aanduidt, een grotere rol toebedeeld (Utr). In Drenthe gaat het er soortgelijk aan toe. Ook deze provincie is als het gaat om het vormen van beleid en kaders de leidende partij. De kaders worden door de provincie vastgesteld, maar de invulling is aan de partijen uit het veld. De regierol ligt bij de provincie, die als overkoepelende partij fungeert. Toch wordt er ondanks de gemaakte scheiding tussen ontwikkeling en uitvoering in Drenthe gestreefd naar een gelijkwaardige situatie tussen provincie en partners (Drt).

Teruggrijpend op de twee analyse uitgangspunten, het continuüm en het model van Propper, kan gesteld worden dat de provincies Drenthe en Utrecht zich wat betreft beleidsontwikkeling aan de *government* zijde van het continuüm bevinden. Daarnaast beschikken beide provincies als het om beleidsontwikkeling gaat over een duidelijke eigen visie, een eigen koers met kaders die uitgestippeld is. Zij beschikken ook over de (wettelijke) macht om deze eigen visie aan andere partijen op te leggen.

De provincies Gelderland en Noord-Brabant zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de provincies Drenthe en Utrecht. In Gelderland worden door de provincie de kaders vastgesteld waarbinnen partijen kunnen werken. Gelderland wilt echter niet alles zelf gaan beslissen en heeft direct aangegeven dat het natuurbeleid vorm moet krijgen met de partners. Er is hen gevraagd wat zij belangrijk vinden en hoe zij de regierol voor de provincie zien. Op basis daarvan zijn kaders en richtlijnen, voornamelijk voor de EHS, opgesteld waarbinnen de partners kunnen aangeven wat ze willen doen en wat niet. *“We hebben nadrukkelijk de stap gemaakt naar onze partners, we doen het niet alleen. We hebben gezegd ‘jullie zijn onze partners, samen moeten we dit doen en dit zijn de kaders waarbinnen gewerkt moet worden’* (Gld). In Noord-Brabant heeft men enkele jaren geleden het beleid ten aanzien van natuur al veranderd. Er worden programmatisch gebieden aangewezen om de natuurdoelen te kunnen realiseren. Het gaat hierbij om de nationale EHS doelen.

Een gestuurde aanpak, waarbij kaders belangrijk zijn. Kaders en richtlijnen zijn voor deze provincie met een groot natuurareaal belangrijk; ze bepalen immers het gezicht van Noord-Brabant. Binnen die kaders is er overigens volop ruimte voor inbreng van andere partijen (N-B).

Hoewel deze provincies veel in termen van samenwerking denken, handelen ze bij beleidsontwikkeling toch vanuit de *government* gedachte. Zowel Noord-Brabant als Gelderland geven aan open te staan voor samenwerking, maar bepalen toch de kaders van waaruit gewerkt moet worden. Ze bevinden zich bij de ontwikkeling van beleid dus aan de linkerkant van het continuüm, de *government* zijde. Ze beschikken daarbij over een eigen visie, de vastgestelde kaders, en hebben ook de macht om deze visie aan derden op te leggen.

Zeeland is een provincie die beleidsontwikkeling meer dan de andere provincies naar zich toetrekt. *"We zijn beleidsbepaler, we maken het natuurbeheerplan voor de EHS, we bepalen de natuurdoelen, we stellen de kaders op, de geldstroom zit bij ons, de handhaving en de beleidsuitwerking"*. Kortom, de provincie Zeeland heeft een flink aandeel als het om natuurbeleid gaat. *"Het is niet zo dat we één rol hebben; we hebben alle rollen. Beleidsbepaler, beleidsuitwerker"*. De provincie trekt de beleidsontwikkeling erg naar zich toe. De reden hiervoor is dat er vanuit het Rijk veel geld mee gemoeid is. Natuurbeleid is een serieuze aangelegenheid waar de provincie zelf de touwtjes graag in handen houdt. Daarnaast is de provincie van mening dat zij het beste weten vanwege de kennis waar zij over beschikken. Een bijna klassieke *government* beredenering.

Er is wel degelijk ruimte voor initiatieven van andere partijen: *"ze weten wie we zijn, maar ook waar de macht en het geld zit, zo simpel is het"*. *"Wij gaan erover en hebben de centen. Er komen wel degelijk voorstellen bij ons terecht, maar er is een duidelijke rolverdeling; wij zijn politiek gezien de baas. Wij bepalen"*. Het idee van een 'roep u maar circuit' is in Zeeland uit den boze. Aan de ene kant worden zo verwachtingen gewekt, terwijl men aan de andere kant niet aan de doelen kan voldoen. De Zeelandse gedachte is dat volledige betrokkenheid en inbreng van partijen resulteert in een chaos waarbij de partijen maar *"aan het zwemmen zijn"*. Kwaliteit staat voorop en de provincie is daar **verantwoordelijk** voor (Zld).

In navolging van de andere provincies bevindt ook Zeeland zich aan de *government* zijde van het continuüm. De provincie heeft een duidelijk en scherp beeld wie verantwoordelijk is en wie het beleid moet voorschrijven. Daarnaast beschikt de provincie ook over de doorzettingsmacht om de eigen visie aan andere partijen op te leggen.

De provincie Flevoland is een vreemde eend in de bijt. Om in termen van Propper en de zijnen te spreken; de provincie Flevoland beschikt niet over een eigen script en ook niet over doorzettingsmacht. De provincie heeft geen eigen koers om uit te stippelen en geeft ook geen vorm aan een eigen beleidskader. Dit heeft twee redenen. Het motto 'grote gemeentes, kleine provincie' biedt ten eerste verheldering. In Flevoland waren de gemeentes er eerder dan de provincie. Er is dan ook direct afgesproken dat de gemeentes hun lijn zouden doortrekken. Bovendien beschikte de provincie toen, en nu nog steeds, over onvoldoende financiële middelen om iets in te brengen. Een tweede reden is dat er in Flevoland nog amper sprake is van een natuuropgave, althans volgens een aantal collega provincies. De provincie Flevoland geeft aan dat het natuurbeleid voor een overgroot gedeelte staat, wat maakt dat er geen echte nieuwe beleidskaders hoeven te worden geformuleerd. Het gaat meer om het afronden van projecten (Fld). Maar wat te denken van de Oostvaarderswold? Een ambitieus project waar geen einde aan lijkt te komen. Opvallend genoeg dat andere provincies stellen dat Flevoland geen opgave meer heeft liggen en er op natuurgebied minder toe doet.

Afwijkende provincies

De provincies Groningen en Noord-Holland hebben zich in het gesprek minder nadrukkelijk uitgelaten over de scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Om die reden worden beide provincies onderstaand uitgebreid geanalyseerd en niet opgedeeld in een beleidsontwikkeling paragraaf en een beleidsuitvoering paragraaf.

De provincie Noord-Holland kent twee gezichten als het om beleidsontwikkeling gaat. Bij het ontwikkelen van de beleidsagenda Groen, een agenda op basis van de bezuinigingen en decentralisaties, zijn diverse partijen in de beginfase om advies gevraagd. Een *bottom-up* proces waarbij de vraag 'wat vinden jullie' centraal stond. Er is nadrukkelijk gekozen voor het organiseren van twee conferenties voor de betrokken partijen (boeren, milieufederaties, gemeentes, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer) om te achterhalen hoe deze partijen de opgave in de regio zien. De provincie wilde weten wat de partijen zouden aanraden hoe om te gaan met de opgave en de middelen. Vervolgens zijn de provinciale deuren dichtgegaan om de beleidsagenda op te stellen. *"Het is een combinatie van partners de ruimte geven om met ideeën te komen, maar tegelijkertijd hebben wij wel de lead in dat proces"*. **Draagvlak** wordt door de provincie als verklarende factor aangedragen. De provincie Noord-Holland bepaald, ondanks de inbreng van partijen, de basis en staat boven de partijen. Waarom? *"Het komt er toch op neer dat wij het geld verdelen"*, *"De pot met geld staat hier en de bevoegdheden liggen hier"*. De insteek is dat wanneer het puntje bij paaltje komt er geen gelijkwaardigheid is tussen provincie en partners. *"Onze verantwoordelijkheid is ook groter, wij worden er op afgerekend als er iets veranderd. Je kan je het niet helemaal permitteren om te zeggen dat alles unaniem moet en dat we het altijd over alles eens moeten zijn"*. Een opvatting die in het continuüm onder *government* geschaard kan worden. De Noord-Hollandse partijen zijn van mening dat het de taak van de provincie is om de knoop door te hakken en met een plan te komen, onder het mom van 'daar zijn jullie voor'. Van de provincie als één van de spelers in Noord-Holland is dan ook weinig sprake. Het maken van beleid en het stellen van de kaders ligt, ondanks de eerste *bottom-up* insteek bij de provincie. Het lijkt erop dat de houding van de Noord-Hollandse partners een grote stempel drukt op de houding van de provincie. De partners lijken te berusten in het feit dat de provincie de keuzes uiteindelijk maakt. De provincie kiest uitdrukkelijk voor een *bottom-up* benadering bij het opstellen van de gebiedsagenda, de partners geven hun mening en laten het hier vervolgens bij. *"Je ziet dat bottom-up naar de partners toe zijn grens heeft. Ze vinden het hartstikke leuk om naar een congres te komen en om om advies te worden gevraagd, maar ze weten ook wel dat de keuzes uiteindelijk door ons worden gemaakt"*. De provincie Noord-Holland is sturend, betreft partijen erbij maar heeft een duidelijke *lead* in het proces. (N-H).

Het is moeilijk om Noord-Holland te koppelen aan de twee uitgangspunten van Propper et al. Uit de gesproken woorden valt niet direct een sterkte identiteit te ontdekken. De provincie staat enerzijds open voor inbreng, maar heeft tegelijkertijd een uitgesproken mening over wie de *lead* in het proces heeft. De provincie heeft een eigen script, maar beschikt ook over doorzettingsmacht. Dit komt mede doordat de Noord-Hollandse partijen dit toelaten. Deze partijen gaan ervan uit dat de *lead* bij de provincie ligt en laten bewust hun rol niet verder rijken dan een eerste inspraakronde.

De provincie Groningen maakt eveneens in vergelijking met andere provincies minder onderscheid tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Het onderscheid is er wel, maar er is in het interview minder nadrukkelijk over gesproken.

Voor succesvolle regie moet de regisseur ten alle tijden verantwoordelijkheid aan de betrokken actoren af kunnen leggen (Propper et al, 2004, p.8). Dit onderdeel van de definitie van Propper et al. is van toepassing op de provincie Groningen. *"Als provincie ben je eindverantwoordelijke, je bent aanspreekbaar op de uitkomsten en resultaten. Niemand anders, dus je kan je ook niet verschuilen achter iemand anders als het niet goed gaat"*. Deze opvatting houdt in dat wanneer zaken niet goed verlopen, ingrijpen legitiem is.

Het is vanuit die verantwoordelijkheid goed dat er dingen naar de provincie worden toegetrokken. De *government* gedachte komt bij deze opvatting aan het licht. Groningen heeft als het gaat om beleidsontwikkeling een eigen script en beschikt tevens over de doorzettingsmacht om dit script over te brengen.

Tot zover de provincie als de 'baas'. Er zit duidelijk een andere kant aan regie voor de provincie Groningen. De andere, meer open en samenwerkende, kant van de provincie Groningen bevindt zich aan de andere zijde van het continuüm, aan de *governance* zijde. Regie is ook samenwerken, vragen stellen aan partners over hoe zij het zouden aanpakken. Samenwerken, maatwerk en betrokkenheid zijn de kernwoorden. De overtuiging die in deze provincie heerst is dat er meerdere typen regie zijn. Het is zaak om per situatie te kijken wat daar het meest geëigend is. De kern blijft echter; decentralisatie en vertrouwen. In deze noordelijke provincie wordt waar mogelijk van onderaf gewerkt, samen met partners. Dat vertrouwen een groot goed is in Groningen blijkt uit de samenwerking met de zogenaamde Groenmanifest partners, een verzameling van partners zoals LTO, Het Groninger Landschap en de Natuur en Milieu federatie Groningen, uit de natuur die zich allen willen inzetten voor een groene provincie. De partners hebben het heft in eigen hand genomen en hebben een document opgesteld met een plan voor de uitvoering en het beheer van de EHS. Opvallend is dat de provincie heeft aangegeven zich er inhoudelijk niet mee te willen bemoeien, maar wel heeft toegezegd het document als uitgangspunt te gebruiken voor het toekomstige beleid. Een groot teken van vertrouwen over en weer. De rol van de provincie in dit proces beperkte zich tot faciliteren in de vorm van cijfermateriaal, DLG diensten en praktijkwetenswaardigheden. Het verhaal dat de Groenmanifest partijen aanboden aan de provincie kwam sterk overeen met hun eigen zienswijze. Het is de provincie veel waard dat de partijen onderling consensus hadden over een aanpak. Er wordt veel waarde gehecht aan **draagvlak** en consensus. Overigens is niet alles in kunnen en kruiken; onenigheid over de financiering en beheer is momenteel een punt van discussie. De provincie heeft als gebaar een eerste stap gezet door negen miljoen euro als eenmalige investering hiervoor uit te trekken. De afspraak is dat de partners dit bedrag op zijn minst gaan verdubbelen; op deze manier zijn de partners aanspreekbaar op hun inzet.

De provincie Groningen is in het kader van loslaten en vertrouwen ook bezig met een 'nieuw' concept. Vragen als 'hoe creëer je draagvlak' en 'hoe regel je je besluitvorming beter' zijn vragen die de provincie ook in tijden van bezuinigingen bezig houden. Een jaar geleden is er een nieuw soort bestuurscommissie opgericht. De provincie heeft de commissie globale beleidskaders meegegeven om zo tot de gewenste kwaliteit te komen. De nieuwbakken commissie moest echter zelf voor de financiële middelen zorgen. Het is een andere vorm van sturing, waarin er feitelijk betrokkenheid wordt georganiseerd. Partijen worden verantwoordelijk gemaakt voor de invulling en financiering, waarbij meer creativiteit komt kijken. Voor de provincie een 'enge' ontwikkeling, mede met het oog op die kerntaak als **verantwoordelijke** partij. De provincie doet immers niet alleen afstand van haar bevoegdheden, er wordt tegelijkertijd veel vertrouwen gelegd in het gebied. Een dergelijke commissie behoort tot "*een van de leuke dingen die in de provincie gebeuren*". Door de financiële nood geboren worden de Groningse gemeenten, die traditioneel buiten beeld zijn bij natuur, meer betrokken bij de beleidsvorming. Gemeenten openen hun ogen en zien hun belang; ze worden gedwongen mee te denken in commissies. Door meer partijen bij het natuurbeleid te betrekken organiseer je betrokkenheid, financiering en creativiteit (Gro).

Vanuit het theoretische uitgangspunt, het regiemodel van Propper et al, is de provincie Groningen op het gebied van uitvoering een regisseur die open staat voor inbreng van partijen en communicatie. De provincie beschikt niet over een eigen visie. De visie laat de provincie over aan de partijen waar mee wordt samengewerkt. De provincie beschikt eveneens niet over doorzettingsmacht; het gaat er immers om dat er gezamenlijk keuzes worden gemaakt. Een partij die zijn eigen visie doordrukt is daarbij niet gepast.

6.4.2 Regie II: beleidsuitvoering

Provincies hebben naast beleidsontwikkeling ook te maken met beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering houdt onder andere de aankoop, het beheer, de uitvoering van het vastgestelde beleid, voorbereidingswerkzaamheden en de verkoop van gronden in (Voogd en Woltjer, 2010, p.23).

Opvallend is dat een aantal provincies zich anders opstelt dan in de fase van beleidsontwikkeling. Ze laten de uitvoering van de door hun vastgestelde kaders vrij voor partijen waar zij mee samenwerken. Hierbij kan gedacht worden aan partijen als LTO, gemeentes, particulieren, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

De beleidscontext waarin zij anno 2012 moeten handelen heeft daar mee te maken. Er is sprake van een noodzaak tot samenwerking met andere betrokken partijen en dus ligt *governance* voor de hand. In het continuüm staat *governance* voor **samenwerken** en **faciliteren**. Naast het continuüm worden alle provincies ingedeeld naar de twee invalshoeken van Propper: een eigen visie en doorzettingsmacht.

De provincie Noord-Brabant maakt onderscheid tussen een nationale natuuropgave en een provinciale natuuropgave. De nationale opgave, bestaande uit de EHS, kent hogere natuurdoelen en complexere opgaven. Regie bestaat hier uit verwerven en inrichten van gronden. De provinciale opgave richt zich meer op co-creatie. *“Co-creatie is een strategie die heel goed kijkt naar wat we zelf kunnen doen, en naar wat anderen kunnen doen en hoe we nou in samenwerking gebruik kunnen maken van elkaars belangen en sterke punten”*. Die ‘we’ zijn de zogenaamde Manifestpartners bestaande uit Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Waterschappen, particuliere grondeigenaren en boeren. Zij hebben toegezegd achter de aanpak van de provincie te staan wat betreft de EHS en zijn bereid een deel van het ontbrekende geld op tafel te leggen. Deze partijen spelen voornamelijk een rol bij de provinciale natuuropgave. De provincie biedt hen veel ruimte en is veelal op zoek naar samenwerking, naar co-creatie (N-B). Opvallend is dat de lasten ook maximaal bij anderen worden gelegd. Het gaat hierbij over *“het vinden van cofinanciering bij derden”*. De regierol van Noord-Brabant is uitgesproken: *“...op het moment dat we in een concreet uitvoeringstraject zitten zullen we de rol aanmeten dat we een van de spelers zijn. We laten gebeuren wat er gebeurt binnen de kaderstelling die we hebben opgesteld”*. Het is echter niet zo dat de provincie alles maar op zijn beloop laat. *“We zorgen ervoor dat onze belangen goed zijn geborgd en vervolgens voert bijvoorbeeld een groep boeren dat uit. Zo houdt je zicht op het geheel. Wij zijn toch degene die erop sturen dat de optelsom van al die projecten leidt tot één geheel”*. Waarom lukt dat? Noord-Brabant ziet in dat het een kwestie is van ruimte bieden en elkaar op een bepaald ambitieniveau tegemoet komen. Daarbij is **flexibiliteit** het toverwoord. De uitvoering van het beleid ligt bij de partijen. In de jaren negentig is begonnen met integraal gebiedsbeleid, met een optimalisering van belangen en doelen als uitgangspunt. Deze aanpak wordt nog steeds gehanteerd. De partijen weten waar elkaars belangen liggen en vertrouwen elkaar. Het ultieme bewijs van de samenwerking is het feit dat de partners, de Manifestpartners, zonder inbreng van de provincie hebben besloten 160 miljoen Euro op tafel te leggen om het natuurbeleid in Noord-Brabant verder te ontwikkelen. *“Het is het bewijs dat die samenwerking er is, dat het vertrouwen er is en dat men bereid is om er samen de schouders onder te zetten daar waar de overheid niet al het geld meer heeft”*. *“Wanneer je goed in staat bent om op basis van ambitie en elkaars belangen het gesprek durft aan te gaan zijn er vele oplossingen mogelijk”*. Er zijn een aantal redenen waarom een volledig *top-down* beleid, dus het opleggen van beleid en uitvoering, niet werkt volgens de provincie Noord-Brabant. *“Het geld is er niet, het volledige draagvlak ontbreekt en de provincie heeft geen volledige doorzettingsmacht. We zijn een betere overheid, effectiever en efficiënter als we uitvoering met andere partijen in een governance tot stand laten komen. **Draagvlak** is daarbij gegarandeerd”* (N-B).

Dit citaat sluit aan bij het theoretische model van Propper. De provincie Noord-Brabant beschikt als het om de uitvoering van het beleid gaat niet over doorzettingsmacht en ook niet over een eigen visie.

Noord-Brabant heeft wat uitvoering betreft geen eigen koers die gevaren moet worden, maar geeft ruimte voor de koers van partijen waar mee samen wordt gewerkt.

De provincie heeft met het oog op *governance* ook geen ambitie of kans om andere partijen zijn wil op te leggen. De structuur is open van aard en de provincie heeft vertrouwen in de partijen waar mee samen wordt gewerkt, de intentie om alsnog de 'baas' te zijn is afwezig.

De provincie Gelderland kan zich wat betreft de houding rondom uitvoering in het rijtje naast Noord-Brabant scharen. Gelderland is de eerste provincie die een decentraal natuurbeleid heeft vastgesteld. Dit beleid is in overleg met partners als Natuurmonumenten, Geldersch Landschap, IVN Gelderland en Waterschappen opgesteld. *"We hebben een aantal criteria geformuleerd waarvan we zeggen dat dat de kaders zijn waarbinnen de partners kunnen aangeven wat ze willen uitvoeren"*. Gelderland heeft nadrukkelijk de stap gemaakt naar de partners, zij staan centraal en vormen het uitgangspunt. Er zijn in samenspraak met partners kaders opgesteld, waar zij vervolgens ook invulling aan geven. Dit betekent dat voor de provincie Gelderland **draagvlak** een groot goed is. Is de provincie daarmee ook een van de spelers? *"We zijn de regisseur. We brengen natuurlijk een belangrijk deel van de middelen in, maar we bemoeien ons niet met de uitvoering. De realisatie laten we aan anderen over"*. Er wordt daarbij niet geschroomd om over grenzen heen te kijken. Zo worden de mogelijkheden rondom samenwerking met particuliere partners (boeren, initiatiefnemers) verkend. Particuliere eigenaren en burgers zijn opgeroepen na te denken over de natuuropgave onder het mom van 'de natuur is ook van jou'. *"We zorgen enerzijds voor goede contacten met onze professionele partners, maar je ziet ook een andere beweging. We zijn bezig om de burgers weer bij de natuur te betrekken"*. Het netwerk wordt als het ware vergroot. Gelderland heeft deze koers al enige tijd geleden ingezet. *"Je hebt veel met partners te maken, je kan het alleen maar goed doen als je zorgt voor een goed en professioneel netwerk. We geloven heel erg in netwerken. Je moet zorgen dat je partners hebt en je moet ook zorgen dat je draagvlak bij je partners hebt. Je moet ze eigenlijk verleiden mee te werken"*. De provincie Gelderland werkt met contracten. *"Als we een partner hebben gevonden, maken we daar afspraken mee, daar zetten we het geld bij en dan zijn zij verantwoordelijk voor de realisatie"*. De partners zijn als het ware aan zet om vanuit de kaderstelling van de provincie er een eigen draai aan te geven. Uit deze gedachte spreekt een hoop vertrouwen. De provincie onderstreept dat het een spannende relatie blijft. Veel geld en een hoge prestatiedruk vraagt om een strikte zakelijke relatie waar afspraken in het lood gegoten zitten. Maar het vraagt ook om goed relatiebeheer waarin vertrouwen centraal staat. Maar wat als partijen een andere richting opwillen dan de kaders voorschrijven? *"We willen op basis van consensus deze opdracht uitvoeren. Natuurlijk moet je het spel goed spelen, oftewel als iemand te ver van de met elkaar afgesproken koers afwijkt, dan moet je die wel tot de orde roepen. Wij hebben de regie, wij zijn de eindverantwoordelijke, maar je doet het wel op basis van partnership"*. De provincie Noord-Brabant gaat op een gelijke manier te werk in dergelijke situaties. De provincies zetten duidelijk koers richting een verbindende rol. *"Wij willen meer de verbindende schakel zijn. Hoe krijg je partijen bij elkaar? Hoe zorg je dat iedereen op een lijn zit"*. *"We zijn verbindend bezig, we zijn een soort coach"*.

Vanuit welke overtuiging komt deze houding voort? Duidelijk is dat **draagvlak** essentieel is in Gelderland. Er wordt binnen de kaders veel ruimte gegeven aan partijen, zodat zij verleid kunnen worden hun steentje bij te dragen (Gld).

De provincie Gelderland is een provincie die bij de uitvoering van haar beleid op de achtergrond verblijft. Gelderland kan in het model van Propper et al worden gezien als een provincie zonder eigen visie en zonder doorzettingsmacht. De provincie wilt de partijen samenbrengen, zonder daar eigen belangen aan te koppelen. Inspelen op behoeftes en het onderhouden van een communicatieve sfeer zijn de twee belangrijkste speerpunten voor Gelderland.

Het Akkoord van Utrecht is het toonbeeld van actie. Het akkoord over de invulling van de EHS in de provincie Utrecht is nog voordat Bleker zijn onderhandelingen begon al vastgesteld. Overigens claimt Gelderland ook deze primeur. Wie er nou als eerste was, Utrecht of Gelderland doet er niet toe. Feit is dat de provincie Utrecht snel met de betrokken partijen (NMU, de Provincie Utrecht, LTO, Utrechts Particulier Grondbezit, Natuurmonumenten, Het Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer, Agrarische Natuurverenigingen, Landschap Erfgoed Utrecht en Reconstructiecommissie Gelderse Vallei/ Utrecht Oost) om tafel is gaan zitten om over de nieuwe situatie te praten. Ook is er goed nagedacht over de invulling van de regierol. *“De provincie heeft van oudsher al de rol om partijen bij elkaar te brengen. We hebben goede contacten met de maatschappelijke organisaties en alles gebeurt hier in nauw overleg”. “De provincie heeft het als middenbestuur voor het zeggen. Maar wat betekent voor het zeggen hebben als de anderen niet willen luisteren?”* In Utrecht ziet men in dat als er gekeken wordt naar doelen, ambities en spelers men verplicht is om met elkaar samen te werken. *“Iedereen heeft een deel van de puzzel in handen. Als je je dat realiseert....je kan wel even gaan vertellen hoe het moet maar je bent nergens zonder samenwerking”*. Een nadeel is dat het proces van consensus en overleg traag kan zijn. Toch wordt snellere besluitvorming niet geambieerd. *“Je bent tot elkaar veroordeeld”*. **Draagvlak** kan ook in deze provincie worden aangedragen als belangrijke verklarende factor. Er wordt continue gezocht naar consensus, ook al is dit soms moeilijk. Doordrukken is echter geen optie, dus blijft men manoeuvreren om iedereen tevreden te stellen. Als kernwoord voor regie noemt de provincie Utrecht ‘meewerkend voorman’. *“Je doet alles samen met de partijen, maar er blijft naar ons worden gekeken. Wij worden er op aangesproken”*. Welke factor ligt concreet aan de Utrechtse regieopvatting ten grondslag? In Utrecht speelt **cultuur** een grote rol: in Utrecht hebben partners een centrale rol omdat er sprake is van een heel duidelijk netwerk. De provincie is relatief klein, wat maakt dat men elkaar sneller kent. Iedereen komt elkaar tegen en ook intern weet men elkaar te vinden. Dit is van oudsher al het geval. Ondanks dat de provincie samenwerking met partners hoog in het vaandel heeft staan, wordt ook duidelijk dat loslaten moeilijk is. *“Het is voor ons natuurlijk moeilijk om het los te laten, voor je gevoel moet er wel wat gebeuren”*. De provincie doelt hiermee op de uitvoering van het door hun vastgestelde beleid. Zij leggen geheel in *governance* stijl de uitvoering bij partijen neer, maar geven hiermee indirect aan dat de uitvoering nog niet naar hun wens verloop (Utr). Het loslaten van de provincie Utrecht kan geïnterpreteerd worden als het ontbreken van een eigen visie en doorzettingsmacht. Ook de provincie Utrecht heeft in termen van Propper et al niet de ambitie een eigen visie voor de uitvoering te ontwikkelen. De uitvoering is in handen van partijen waar mee wordt samengewerkt, waarbij de provincie zich niet opdringt als een bepalende speler.

De provincie Drenthe beschikt eveneens niet over een eigen visie en doorzettingsmacht bij de uitvoering van het natuurbeleid. De provincie stelt zich bij de beleidsuitvoering open voor andere partijen en beschikt niet over de macht om eigen wensen door te drukken. De provincie bevindt zich op hetzelfde niveau als haar partners en koestert deze samenwerking.

In de provincie Drenthe wordt al enige tijd niet meer volledig vastgelegd waar natuur moet worden ontwikkeld. Er wordt veelal gewerkt met gebiedscommissies waarin onder andere gemeentes, LTO, Staatsbosbeheer en Waterschappen zijn vertegenwoordigd. Een gebiedscommissie krijgt de opdracht om in gebied X zoveel hectare natuur te ontwikkelen. *“Dat kan het beste door een commissie gedaan worden, omdat zij het diepste in het gebied verankert zitten”*. Als gevolg van de economische crisis en bezuinigingen drogen de grotere projecten op in Drenthe. Er ontstaan daardoor juist ook wat kleinere initiatieven. Zo neemt een groep van dertig boeren de provinciale doelen mee in hun plannen voor een bepaald gebied. De provincie faciliteert en stimuleert dit soort ontwikkelingen, waardoor direct **draagvlak** ontstaat om projecten van de grond te krijgen. In navolging van de provincie Gelderland wordt ook hier nadrukkelijk de connectie gezocht met burgers. Er wordt op verschillende manieren en niveaus naast elkaar gewerkt in de provincie. In de ene situatie neemt de gemeente het voortouw en in het andere geval speelt de provincie een grotere rol.

“Iedereen speelt zijn eigen rol, we proberen doelen op elkaar af te stemmen zodat je elkaar kunt versterken. We proberen als gelijkwaardige partners in het gebied actief te zijn”.

De provincie blijft de partij met de middelen, dat kan wel eens de aanleiding zijn voor wat minder gelijkwaardigheid bij sommige provincies; hoe denkt Drenthe hier over? De provincie Drenthe beschikt duidelijk over minder eigen kapitaal, wanneer het vergeleken wordt met provincies als Gelderland en Noord-Brabant. Drenthe kan geld niet inzetten als middel om eigen beleid door te drukken. Het gevolg hiervan is dat Drenthe misschien wel meer dan de ‘rijke’ provincies zich op hetzelfde niveau bevindt als zijn partners, zeker als het erop aankomt.

Wat betreft beheer van natuur spelen gemeentes, net als in de provincie Groningen, een opvallende rol. *“Ten aanzien van beheer hebben we gezegd dat we vinden dat de gemeentes daarin een belangrijke rol moeten vervullen. Die rol lag eerst bij ons, maar we willen daarin niet meer leidend zijn. Laat gemeentes maar aangeven waar hun prioriteit ligt en waar ze mee willen financieren”.* In de provincies Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland spelen gemeentes helemaal geen grote rol. Ze zitten wel degelijk in commissies of maken deel uit van een partnergroep, maar hebben geen expliciete rol. In Drenthe betreft men gemeentes bij het proces vanuit de overtuiging dat de verantwoordelijkheid daar moet liggen waar die hoort. **Flexibiliteit** en meegroeien is belangrijk.

De provincie Drenthe zoekt nadrukkelijk naar coalities in het gebied en de initiatieven die daar zijn, een houding die onder *governance* geschaard kan worden. In navolging van andere provincies speelt ook hier **draagvlak** een grote rol. *“Draagvlak is enorm belangrijk, maar **perspectief bieden** is zeker zo belangrijk. Je moet altijd zekerheid aan iemand kunnen bieden”* (Drt).

Flevoland is ook een provincie waar gemeentes een grote rol opeisen. *“Grote gemeentes, kleine provincie”*, zoals in paragraaf 6.1 al is toegelicht. De provincie Flevoland vindt de regierol enigszins problematisch. De regierol op zich is een positieve ontwikkeling, mits er budget bij hoort. En daar beschikt deze kleinste en jongste provincie van Nederland niet over. *“Regie is leuk, maar dat is een stuk makkelijker als je wat smeergeld hebt”.* De beleidsontwikkeling staat, evenals de uitvoering daarvan. Een punt van discussie is het beheer daarvan. Er zijn private investeerders nodig, maar die zijn zonder enig provinciaal eigen vermogen niet bereid een stap te zetten. *“We willen daar echt heel graag wat meer mee doen, maar het gaat gewoon allemaal niet zo snel. Er wordt gezocht naar creatieve manieren om ontwikkelingen te kunnen realiseren en beheren”.* In Flevoland is men wars van extra regels en is men altijd kritisch en creatief: *“We weten houtje touwtje toch dingen te realiseren en dat zijn dan ook echt de dingen die men echt belangrijk vindt”.*

Regie is voor de provincie Flevoland een platform bieden. Regelmatig komen maatschappelijke partijen, gemeentes en provincie bij elkaar om elkaar te informeren. Er wordt ‘liefhebbend opgevoed’ in de vorm van informatie en kennis overdracht. De provincie probeert aanvullend te zijn. Toch is er sprake van een worsteling. *“Wanneer heb je aanvullend iets te brengen? Je kan je afvragen wat met zo’n platform nog de rol is van de provincie. We hebben een tijdje gehad dat we wel met de partijen bij elkaar kunnen zitten, maar als onze rol niet meer is dan het schenken van de koffie dan moet je je afvragen waar ze ons nog voor nodig hebben”.* Het idee is dat het allemaal wat makkelijker loopt als de provincie eens wat geld kan inzetten. *“Dat is telkens ons dilemma. We kunnen wel helpen met hoe het in de regels past en hoe we er flexibel mee om kunnen gaan. We doen dit al en hebben zoiets van ‘kom bij ons langs, we praten er graag over’. Maar men wilt toch graag iets meer. En daarin zijn onze mogelijkheden gewoon heel beperkt, en dat is jammer”.*

De provincie probeert toch enigszins de doelen en ambities te waarborgen. Dit doen zij door in het voortraject met initiatiefnemers om de tafel te gaan zitten om ervoor te zorgen dat het een project wordt waar iedereen gelukkig van wordt. *“We proberen met elkaar om de tafel te zitten, zodat we er samen over na kunnen denken hoe we de gewenste kwaliteit kunnen bereiken, maar ook eigen doelen behaald kunnen worden”.* *“We helpen mensen op weg in het voortraject en laten het vervolgens weer los. Dan trekken we ons terug en gaan we er vanuit dat de gemeentes het zelf kunnen. De rest weet het toch beter, het is voor hun standaardwerk”.*

De co-creatie die de regie in Noord-Brabant kenmerkt is hier niet aan de orde. *“Als je je eigen doelen met eigen geld kan realiseren dan kan je ook in het kader van co-creatie het hele project meelopen. Op het moment dat je dus financieel geen partner kan zijn, dan kan je ook niet anders dan terug trekken”. “We willen de partijen helpen om het project op te zetten, we willen waarschuwen voor alle moeilijkheden. Ze lenen even de denkkraft. In feite is het dus met een **gesloten beurs meedenken, ondersteunen en hulp bieden**”.* De Flevolandse gemeentes zijn volgens de provincie erg blij met de rol van hun provincie. Ze zien in dat de provincie over kennis beschikt, het aanspreekpunt voor partners vormen en het overzicht hebben. De aanwezigheid van de provincie wordt erkend, aldus de provincie.

Cultuur kan worden aangedragen als verklarende factor voor een bepaalde rol. Zoals gesteld waren vanaf het begin gemeentes belangrijker dan de provincies. *“Als de gemeente het zelf kan, dan bemoeit de provincie zich er niet mee. Als ze ons nodig hebben, staan we voor ze klaar”.*

De houding van de provincie Flevoland kan geïnterpreteerd worden als een houding zonder eigen script en zonder doorzettingsmacht. Flevoland heeft geen eigen visie of koers die wordt nagestreefd; er wordt nadrukkelijk de ruimte gelaten aan gemeentes en partijen waar mee wordt samengewerkt. De provincie houdt zich afzijdig en weet dat deze verdeling functioneel is gezien de omstandigheden (cultuur, financieel). Van enige mate van doorzettingsmacht is dan ook geen sprake.

Een provincie waar kennis en gemeentes ook een rol spelen, weliswaar in een ander opzicht, is Zeeland. In bovenstaande subparagraaf 6.5.1 is al een beeld geschetst van de Zeelandse werkwijze. De regie ligt overduidelijk bij de provincie; daar bevinden zich de kennis, middelen en verantwoordelijkheden. Ondanks deze sterkte overtuiging wordt er wel degelijk onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. En wordt er met nieuwe processen meegegaan, weliswaar onder druk van geldnood: *“je ziet dat er pas nu met de bezuinigingen actief wordt gekeken naar eventuele andere kostendragers. In de natuurontwikkeling wordt daar steeds meer naar gekeken, ook bij beheer. Kunnen we het niet meer laten sponsoren?”* De provincie nuanceert zijn sterkte overtuiging enigszins door te stellen dat er wel degelijk twee culturen worden toegepast. *“Bij kaderstellen heb je een meer handhavende taak en is het meer van ‘hoor eens, of je het nou leuk vindt of niet, zo wordt het’.* Terwijl bij het ontwikkelen en uitvoeren van natuurbeleid veel meer de focus ligt op **samenwerking**. Samen met partijen wordt er gekeken naar hoe doelen behaald kunnen worden. In Zeeland is men feitelijk voortdurend op zoek naar een bepaalde balans, een evenwicht van twee rollen. Enerzijds is totaal dirigistisch verkeer. Maar alles over de schutting gooien onder het mom van ‘bedenk maar wat leuks’ is ook geen optie. *“Dat is de hele crux. De provincie Zeeland slaagt er behoorlijk in om die balans te vinden. Want de rol zoals we die nu uitvoeren wordt gewaardeerd door de buitenwacht. Mensen waarderen het als we met kaders komen”.* Het biedt een bepaalde zekerheid, een soort rust waar strijdende partijen behoefte aan hebben. In Zeeland zijn de partners zich ervan bewust dat de provincie de partij is die rekening houdt met ieders belangen, en dat *“geeft een bepaalde rust in de tent”.* *“Iedereen heeft het gevoel dat vanuit de regierol van de provincie, ze maximaal kunnen meedoen bij de uitvoering. De verhoudingen zijn goed en er wordt een optimum bereikt wat niet bereikt zou worden als de partijen het onderling moesten bevechten”.* Gemeentes spelen overigens nauwelijks een rol in het natuurbeleid. Dit komt voor een deel voort uit de manier waarop de provincie te werk gaat: het heeft de gemeentes lui en weinig actief gemaakt. Een groot verschil met de provincies Flevoland en Drenthe.

De provincie Zeeland worstelt met de invulling van de regierol. Uit de woorden kan worden opgemaakt dat de provincie het prettig vindt de macht in handen te houden, terwijl ze tegelijkertijd inzien dat ze andere partijen nodig hebben en zich moeten opstellen voor samenwerking. Hoewel het twijfelachtig is, beweegt de provincie zich richting een situatie waar zij geen eigen visie en doorzettingsmacht hebben. In die situatie bepalen partijen de koers en uitvoering van het natuurbeleid. Vooralsnog heeft de provincie bij de uitvoering nog een aardige vinger in de pap; de vraag is hoelang dat nog duurt.

6.4.3 Regie samenwerkende partijen

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn de twee grootste terreinbeherende organisaties van Nederland. Het verschil tussen beide organisaties zit in de geschiedenis; Natuurmonumenten is een vereniging met leden en heeft een groot eigen vermogen opgebouwd door de jaren heen.

Natuurmonumenten is voor een deel afhankelijk van de overheid vanwege de subsidierelatie (Nmt). Staatsbosbeheer is van oorsprong een staatsonderneming en is tegenwoordig een verzelfstandigde bestuursorganisatie. Deze organisatie genereert eigen inkomsten, maar blijft afhankelijk van provinciale subsidies (SSBII).

Wat betreft de regierol van provincies hebben beide organisaties een vergelijkbaar beeld. Kader stellen enerzijds en anderzijds ruimte bieden aan partijen voor de invulling. Een regisseur brengt bovenal mensen samen en ziet toe op het geheel (Nmt, SSBII, SSBII). *“Het beeld van de taart en de punten overheerst. Als je samenwerkt kun je een mooie taart bakken. Als je vervolgens de punten verdeeld heb je allemaal een goed stuk. Als je niet samenwerkt komt de taart er niet en zijn er ook geen punten”* (Nmt). Toch zijn beide organisaties het erover eens dat de provincies de regierol nog moeten uitkristalliseren. Niet elke provincie richt zich op consensus en de houding is nog niet altijd open (SSBII).

Ook DLG heeft een uitgesproken beeld van hoe provincies de regierol moeten oppakken. *“Wees kaderstellend, zorg dat je criteria hebt waaraan je vindt dat een gebied moet voldoen en leg het vervolgens bij een uitvoerende partij neer. Laat iedereen zijn eigen rol pakken. Als goede regisseur moet je je eigen rol kunnen pakken, maar moet je ook een ander zijn rol kunnen geven”*. Loslaten is de kunst. DLG is van mening dat dit nog niet altijd goed uitpakt: *“voor de provincies is het ook zoeken naar een juiste balans. Je ziet dat veel provincies plannen willen maken en dat ze in een soort uitvoering schieten. Terwijl je de kracht moet hebben om dat uit handen te geven”*. Dit komt voort uit een vorm van **onzekerheid** en **onbekendheid**; provincies hebben het gevoel dat ze overal **grip** op moeten hebben (DLG).

6.4.4 Stevigheid beleid essentieel

De provincies Drenthe en Zeeland hebben zich expliciet uitgesproken over het feit dat een bepaalde zekerheid en duidelijkheid richting partijen kan zorgen voor rust en perspectief. De overige benaderde provincies sluiten zich hier indirect bij aan, want de basis in hun opvatting is dat de kaders en richtlijnen door hun vastgesteld moeten worden. In het gesprek met Natuurmonumenten is gesproken over het vinden van de juiste balans. *“Er zijn provincies die vinden dat iedereen met elkaar moet praten, maar de kans is er dat je er nooit uitkomt. Stevigheid is daarom belangrijk. Stevig beleid, aangeven van grenzen waar nodig en flexibiliteit en creativiteit waar mogelijk”*. *“Je hebt aan de ene kant een soort stevigheid nodig over zaken die je per se wilt realiseren en aan de andere kant ruimte voor de invulling. En de neiging om stevigheid achterwege te laten en alleen maar met flexibiliteit en om te tafel zitten en vertrouwen kom je er uiteindelijk niet. Je hebt een overheid nodig die zegt wat de bottom-line is”* (Ntm). De crux zit in het gevaar dat kaders en stevigheid wellicht te dwingend worden. *“Kaders kunnen ongelooflijk strak zijn, zo strak dat je bijna geen ruimte biedt”*. Sommige provincies beschikken over mindere middelen, waardoor faciliteren moeilijk wordt. *“De situatie kan ontstaan dat partijen elkaar vinden vanuit de wetenschap dat zij als ze samenwerken aanspraak kunnen maken op elkaars middelen en die zo inzetten dat er een ‘goede taart’ ontstaat”*. *“Als je als provincie zijnde ergens naartoe wilt, maar je hebt niet veel middelen dan worden die kaders weer belangrijker. Je hebt dan een middel in handen om dingen toch gedaan te krijgen zoals je wilt, via beperking”*. Kaderstellen kan dus wat vrijer, maar het kan ook strikter om het gebrek aan andere middelen te compenseren (Ntm). Dit laatste is van toepassing op de provincie Zeeland. Vanwege het gebrek aan geld worden strikte kaders opgesteld en zit de provincie erbovenop.

De angst dat andere partijen verkeerde keuzes maken en dat zij daarmee de verantwoordelijkheden van de provincie in gevaar brengen overheerst. Deze provincie gebruikt kaders om het ontbreken van andere middelen te compenseren. De provincie Drenthe wijkt af van de stelling van Natuurmonumenten. Deze provincie heeft zich dan wel uitgesproken over het stellen van kaders, maar bevindt zich veel meer op een gelijk niveau met de partners, juist vanwege het ontbreken van middelen. De provincies met een groot eigen vermogen, Noord-Brabant en Gelderland, kenmerken zich door hun op samenwerking gerichte insteek. Zij stellen basis kaders vast en bemoeien zich verder amper met de uitvoering daarvan. Zij vertrouwen op hun partners en gaan ervan uit dat hun belangen bij die partners geborgd zijn. De beide provincies houden de touwtjes wat minder strak in handen dan bij provincies die over minder middelen beschikken. Zij zitten bij de uitvoering overigens wel samen met de partners om de tafel mét geld in hun zak.

Samengevat

De invulling van de regierol in het natuurbeleid wordt door de provincies tweedelig aangepakt. Beleidsontwikkeling staat voor controle, bepalen, zicht op het geheel en de touwtjes in handen houden. Als verklarende factor voor deze opvatting wordt door een aantal provincies **verantwoordelijkheid** genoemd. De provincies zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het Nederlandse natuurbeleid, zijn verantwoordelijk voor de financiële afdeling en zijn indirect verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen. Om deze redenen stellen de provincies de kaders liever zelf op en houden de touwtjes graag strak in handen om problemen te voorkomen.

De uitvoering en beheer van natuurbeleid staat daarentegen voor samenwerken, loslaten, vrijheid, partners, netwerken en initiatieven van andere partijen. Als verklarende factoren voor deze houding worden **draagvlak** en **cultuur** aangedragen.

Feitelijk wordt er door provincies bij beleidsontwikkeling teruggegrepen op de 'ouderwetse' *government* gedachte: het klassieke beeld van de overheid als enige sturende partij. Plannen worden eenzijdig opgedragen en de overheid, in dit geval de provincies, stelt zichzelf centraal. Er is daarbij ook weinig sprake van inbreng van andere partijen.

Er is echter wel weer ruimte voor partijen wanneer het gaat om uitvoering en beheer van de gemaakte plannen. De provincies schakelen bij de uitvoering als het ware over naar *governance*, de houding die de huidige beleidscontext kenmerkt. De noodzaak van samenwerking, onderlinge afhankelijkheid en interactie staan hierbij centraal.

De provincies bewegen zich dus over het continuüm van de *government* zijde bij beleidsontwikkeling naar de *governance* zijde bij beleidsuitvoering.

Het startpunt van de analyse vormen de twee invalshoeken van Propper et al: eigen visie en doorzettingsmacht. Ook daarin maken de provincies onderscheid tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De beleidsontwikkeling wordt gekenmerkt door provincies met een sterke eigen visie en door provincies met de doorzettingsmacht deze visie aan andere partijen op te leggen. Dit zijn de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Groningen, Noord-Holland, Drenthe en Zeeland. De provincie Flevoland vormt een uitzondering op deze uitkomst. De grote rol die gemeentes van oudsher hebben en de beperkte provinciale financiële middelen maken dat Flevoland geen eigen visie en doorzettingsmacht heeft.

Bij beleidsuitvoering is er sprake van een ander plaatje. Daar trekken de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Drenthe, Utrecht, Flevoland, Zeeland en Groningen zich als het ware terug en geven ruimte aan andere partijen. Zij hebben daar geen eigen visie en hebben ook geen doorzettingsmacht. De provincie Noord-Holland wijkt hier enigszins van af. De Noord-Hollandse identiteit wordt bepaald door de insteek van de betrokken partijen. Deze partijen gaan ervan uit dat de *lead* bij de provincie ligt en laten bewust hun rol niet verder rijken dan een eerste inspraakronde.

De provincies zijn van mening dat het stellen van duidelijke kaders zorgt voor rust en zekerheid. Stevigheid in het beleid is essentieel. De crux zit in het gevaar dat kaders en stevigheid wellicht te dwingend worden. Volgens DLG komt deze ontwikkeling voort uit onbekendheid en onzekerheid die de regierol teweegbrengt. Provincies hebben het gevoel dat ze overal grip op moeten hebben.

Regie wordt generaliserend gezien als sturing in positieve zin, accentverschillen daargelaten. De provincie stuurt in de zin van kaders en richtlijnen en houdt ten alle tijden het overzicht zodat chaos voorkomen wordt. Ook sturen zij netwerken aan, faciliteren deze en zorgen dat de verhoudingen optimaal zijn. Het creëren van **draagvlak**, **cultuur** en **verantwoordelijkheid** verklaren deze invulling.

6.5 Eenheid en variatie

Een onderwerp dat alle samenwerkende partijen bezig houdt is het spanningsveld tussen eenheid en variatie in natuurbeleid en maatstaven van kwaliteit. Hoewel het onderwerp niet op de gespreksagenda stond hebben IPO, DLG, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zich er afzonderlijk van elkaar over uitgelaten.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is benaderd vanuit de gedachte dat zij een meer algemeen beeld over provincies kunnen schetsen. Het IPO is als het ware een schakel tussen het Rijk en de provincies en behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies, zoals in de kaderschets in paragraaf 6.1 staat beschreven. Zo worden ook de belangen ten aanzien van de veranderde natuurwetgeving behartigt. Het uitgangspunt van het IPO is dat de verantwoordelijkheid van natuur primair bij provincies ligt. Hun taak is om randvoorwaarden te stellen, en verdere details over invulling en uitvoering aan andere partijen te laten. Provincies pakken dit op verschillende manieren aan, zoals ook opgemaakt kan worden uit paragraaf 6.4. Het IPO geeft aan dat **cultuurverschillen** hieraan ten grondslag liggen. *“Wij horen van provincies, ik zal geen namen noemen, dat ze bijvoorbeeld geen contact hebben met Natuurmonumenten. Terwijl andere provincies gewoon met hen aan tafel zitten om invulling aan zaken te geven”* (IPO). Uit het gesprek met Natuurmonumenten (zie tabel 5.2) kan ook worden opgemaakt dat **cultuur** een grote rol speelt: *“er speelt traditie; sommige provincies hebben een lange traditie van dingen in de streek doen. Er zijn ook provincies die al jaren aan het reorganiseren zijn en alles bij zichzelf houden”* (Nmt). Het feit dat de regierol verschillend geïnterpreteerd wordt kan volgens het IPO ook liggen aan **subcontracters**. *“Ik ken mensen in Zeeland die zeggen dat zij het naar zich toetrekken omdat zij de kennis hebben en andere partijen niet. Maar in een provincie als Noord-Brabant heb je meer te maken met grote gemeentes, grote waterschappen....de regisseur denkt daar meer: we hebben goede subcontracters dus we kunnen het meer loslaten”*. Ondanks de verschillende invullingen van de regierol, hoe zouden provincies de regierol moeten benaderen? *“Een regisseur zorgt ervoor dat als je naar een film kijkt dat er een goede film komt. Maar de producent heeft ook een rol en de scriptschrijver ook. Dus de scriptschrijver is bijvoorbeeld het Rijk die bepaalde uitgangspunten formuleert. En de producent zijn de andere partijen. En de regisseur zorgt dat alles loopt en aansluit en er een aardig product ontstaat. Dus je krijgt elementen dat je als regisseur toch moet aangeven wat je eindbeeld is. Ook een beetje; hoe moeten we daar komen en wie hebben we daar voor nodig. Dat is een vergaarbak van elementen die niet allemaal klip en klaar vastliggen, van; de regisseur doet dit en dit en dit. Maar wel die elementen. Een regisseur faciliteert, stimuleert en zorgt ook dat dingen gehaald worden. En dat wordt door provincies verschillend ingevuld”*. Een regisseur moet sturend zijn, maar *“sturend in de positieve zin want sturen kan ook erg dwingend zijn”*. De vraag is of die verschillen tussen provincies storend zijn. Volgens het IPO moeten verschillen worden geaccepteerd, maar moet men waken voor *“situaties waarbij dingen rechtmatig verschillend zijn”*. *De vereisten of maatstaven kunnen niet ergens anders hoger liggen. Je moet uitgangspunten hebben, maar de accenten van wat belangrijk is of werkwijzen kunnen verschillen”* (IPO).

Dat provincies de regierol anders invullen is ook een punt van discussie bij Dienst Landelijk Gebied (DLG). In aanvulling op de woorden van het IPO uiten zij zich over de internationale doelen die behaald moeten worden. *“De vraag is hoe je dat nou met z'n allen kan realiseren. Je ziet dat provincies onafhankelijk van elkaar verantwoordelijk worden voor iets, maar hoe ga je dat optellen?”*. Er wordt nu vooral gekeken naar budget en de doelen die behaald moeten worden, maar hoe het vervolgens wordt uitgevoerd en hoe het een geheel wordt blijft achterwege. DLG pleit voor meer eenheid wat betreft de internationale doelstellingen, het onderwerp dat bij alle provincies centraal staat. De uitgangspunten moeten op elkaar worden afgestemd. Accentverschillen zijn mogelijk en onvermijdelijk, maar er moet enige mate van eenheid zijn (DLG). Natuurmonumenten hecht ook veel waarde aan eenheid. Natuur moet in zijn totaliteit worden overzien (Nmt).

Samengevat

DLG, IPO, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer bevestigen dat provincies hun regierol allen wat betreft accenten verschillend invullen. **Cultuurverschillen** en de **aanwezigheid van de juiste subcontractors** liggen hieraan ten grondslag. De provincies moeten zich ervan bewust zijn dat deze verschillen kunnen leiden tot verschillende maatstaven, en dat is met het oog op de natuurkwaliteit niet de bedoeling. Ook moeten provincies zich ervan bewust zijn dat natuur niet stopt bij provinciale grenzen. En zelfs niet bij landelijke grenzen, met het oog op de internationale doelstellingen. Er moet volgens Staatsbosbeheer, DLG en Natuurmonumenten door provincies meer onderling worden samengewerkt om eenheid te garanderen.

6.6 Samenwerking

De provincies handelen bij beleidsuitvoering vanuit de *governance* gedachte wanneer zij invulling aan hun regierol geven. Begrippen die zij daarbij hanteren zijn samenwerken, partners en netwerken. Wanneer het beleidsuitvoering betreft handelen zij specifiek gezien vanuit een *multi-level governance*, dat staat voor het betrekken van maatschappelijke- en bestuurlijke actoren bij beleid. Dat provincies in de uitvoerende fase van natuurbeleid graag samenwerken met partners uit het veld is duidelijk. Het gaat hier om Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Uit de gesprekken met de acht provincies is duidelijk geworden dat samenwerken, netwerken en het betrekken van partijen belangrijk is. Uit de gesproken woorden valt op te maken dat de verhouding met de betrokken partijen goed is en dat de samenwerking soepel verloopt. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en DLG plaatsen hier toch een kritische noot bij. Deze kritische noot valt onder te verdelen in vier subonderwerpen waardoor de verhouding tussen provincies en deze partijen onder spanning staat: bedreiging positie, subsidieregeling, verkoop van grond en marktwerking. Subparagraaf 6.6.5 gaat in op complexiteit die de verschillende belangen en visies teweeg kan brengen.

6.6.1 Bemoedienis

De eerste alinea van subparagraaf 6.4.3 sluit af met de opmerking dat nog niet alle provincies op consensus gericht zijn. Vooral Staatsbosbeheer is niet positief te spreken over de samenwerking met provincies. *“Het is meer van; we bedenken het eerst zelf en dan vertellen we het je nog wel een keer. Het heeft ermee te maken dat ze het financieel ook moeilijk hebben; ze proberen eerst een eigen koers te varen en partijen moeten daar maar inpassen”*. Volgens Staatsbosbeheer vormen Gelderland en Noord-Brabant een uitzondering; deze provincies richten zich wel nadrukkelijk op consensus en samenwerking (zie subparagraaf 6.4.4). Volgens de terreinbeherende organisatie komt dit omdat het rijke provincies zijn (SSBI en SSBII).

Natuurmonumenten geeft aan dat de rol die zij spelen in beweging is en zich meer ontwikkeld in de richting van medeverantwoordelijkheid voor regie. De organisatie praat steeds meer mee en denkt mee aan creatieve processen. Niet elke provincie kan daar echter goed mee omgaan. Provincies ervaren dit als bemoeienis en zijn bang hun regierol te verliezen (Nmt). Ook de adviserende rol die DLG aanneemt ervaren provincies als bemoeienis en zelfs bedreigend voor hun eigen positie. DLG heeft een bijzondere positie; ze vormen een agentschap van het ministerie van EL&I en hebben de provincies als grootste opdrachtgever. DLG voert feitelijk het beleid van de provincies uit en betreft daar ook weer andere partijen bij. Kortom, DLG is een schakel en verbinder tussen partijen aan de uitvoerende kant. Daarnaast komt er ook een stukje advies bij kijken; DLG probeert provincies vrijblijvend van advies te voorzien. Dit verloopt echter niet altijd even soepel.

“Een aantal provincies zegt de samenwerking heel plezierig te vinden, maar er zijn ook provincies die ons bemoeizuchtig vinden en alleen maar willen dat wij doen wat zij willen. Het gaat niet altijd even goed” (DLG).

De bedreiging die de provincies ervaren in de ogen van de samenwerkende partijen kan voortkomen uit onzekerheid en onbekendheid met hun nieuwe rol. In subparagraaf 6.4.3 is duidelijk geworden dat provincies de kracht (nog) niet hebben om beleid uit handen te geven en zich open te stellen voor andere ideeën. Dit kan als verklaring worden aangedragen voor het defensieve gedrag.

6.6.2 Subsidieregeling

Een tweede kritische noot van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer is gericht op de afhankelijkheidsrelatie die zij met de provincie hebben. Beide partijen zijn deels afhankelijk van subsidie die zij via provincies verkrijgen. Zowel Natuurmonumenten als Staatsbosbeheer heeft eigen doelen en voor een deel eigen geld, maar worden toch in een bepaalde richting geduwd. *“We hebben onze eigen doelen, maar op het moment dat wij subsidie aanvragen bij de provincie dan zullen zij zeggen ‘dan willen wij dat jij daar een weidevogelgrasland gaat beheren’. Vanaf dat moment zijn de doelen van de provincie de doelen die wij moeten eerbiedigen en binnen bereik houden omdat je daar geld voor krijgt. Contracten en afspraken vormen de basis”* (SSBI). Dit klinkt als een sterk staaltje ‘wie betaalt, bepaalt’. Natuurmonumenten nuanceert de afhankelijkheidsrelatie enigszins: *“Het aanvragen van subsidie is vaak het sluitstuk. Dan is al het overleg geweest. Je doet het in feite al samen”* (Nmt).

6.6.3 Verkoop eigen gronden

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer bevinden zich in een complexe situatie. Zoals bekend hebben zij een groot aantal hectaren in handen, daaronder valt ook EHS grond. Dit is grond waarop doelstellingen van het Rijk, en indirect van Brussel, moeten worden gerealiseerd. Daarnaast heeft Bleker aangegeven dat grond dat buiten de EHS valt verkocht moet worden om zo te kunnen bijdragen aan de bezuinigingstaakstelling van het Rijk (PBL, 2011, p.22). Het komt erop neer dat provincies natuur moeten ontwikkelen op grond die niet van hen is. Complexiteit, in de zin van meerdere visies en belangen naast elkaar, ligt op de loer. Toch blijkt de werkelijkheid minder complex. Provincies kunnen Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten niet verplichten; ze kunnen hoogstens verleid worden. Volgens Staatsbosbeheer kan complexiteit worden vermeden door dezelfde ideeën over een bepaald natuurbeheertype in een gebied. *“Ik merk dat de provincie het met haar deskundigheid vaak eens is met ons”* (SSBI). Voor Natuurmonumenten is de situatie anders. Gronden buiten de EHS, die in handen zijn van de leden van de vereniging, worden niet verkocht. *“Er zijn twee kanten van de medaille, een politieke en een praktische kant. De politieke kant is dat wij zeggen ‘over ons lijkt’ daar gaan we niet aan meewerken”*. De praktische kant is dat geven en nemen en ruilen een ingebakken proces is. Natuurmonumenten is zich ervan bewust dat er meer partijen zijn en houdt ten alle tijden het doel om de natuurkwaliteit te vergroten voor ogen (Nmt).

Desalniettemin moet benadrukt worden dat het de verhouding met de provincies niet altijd ten goede komt. De provincies willen immers iets op grond wat niet van hen in.

Toch worden, met het oog op de natuurkwaliteit, vervelende situaties nadrukkelijk vermeden. Alle partijen komen elkaar op een bepaald ambitieniveau tegen, wat maakt dat conflicten kunnen worden vermeden (SBBI, SBBII, Nmt).

6.6.4 Particuliere initiatieven

Met de bezuinigingen verandert er veel voor Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

Niet alleen op het gebied van grondverkoop, maar zeker ook op het gebied van particuliere initiatieven. Provincies zijn selectiever en creatiever geworden; daar is ook het betrekken van burgers onderdeel van.

Provincies als Groningen, Drenthe en Gelderland hebben al enige ervaring met het betrekken van burgers bij natuurbeleid. DLG, de uitvoerende partner van de provincies, stimuleert particuliere initiatieven en stelt dat het beheer niet meer automatisch naar een terreinbeherende organisatie gaat (zie kader 4)(DLG). Staatsbosbeheer erkent deze ontwikkeling: *“provincies zijn aan het zoeken naar partijen die ontwikkelingen kunnen sponsoren”* (SSBI). Het is dus niet meer vanzelfsprekend dat grond en beheer naar een partij als Staatsbosbeheer gaat. De voorkeurspositie is verdwenen, mede door het principe van Bleker betreft mededinging en gelijkberechtiging (SSBII). De positie van de terreinbeherende organisaties ligt onder vuur en moeten meer zichzelf feitelijk als marktpartij gaan presenteren, iets wat voor deze partijen de nodige spanningen teweeg brengt. *“Provincies zetten projecten gewoon in de markt; kom maar met offertes. In die situatie verkeren we, en je zult begrijpen dat we geen makkelijk overleg hebben in die context”*. Staatsbosbeheer moet gaan bedenken of ze de markt op willen gaan: *“En dat is helemaal nieuw voor ons. Er worden nu offertes uitgebracht voor gebieden waarvan wij dachten dat we de beheerder werden. Alles was altijd goed verdeeld, er was nooit concurrentie. We trokken bijvoorbeeld samen op met Natuurmonumenten. We gaan nu nog steeds wel samen, maar je ziet dat de concurrentie die de provincie als het ware stimuleert ook de verhoudingen tussen de terreinbeherende organisaties op scherp zet”*. De provincies en DLG zijn van mening dat dit het natuurbeheer ten goede kan komen, wat betreft kwaliteit en kosten. *“De provincies denken dat het veel goedkoper gaat worden”* (SSBI). De terreinbeherende organisaties denken echter dat het de kwaliteit van de natuur helemaal niet ten goede komt. Zij beschikken al jarenlang over de juiste kennis en ervaring en zijn zich bewust van gebiedsontwikkelingen (Nmt, SSBI en SBBII).

Kader 4: kijken buiten *comfort zone*

DLG stimuleert zelf en in samenwerking met provincies particuliere initiatieven. Het was voor deze partij jarenlang logisch om het beheer van een gebied aan Staatsbosbeheer over te dragen. Nu wordt er buiten de *comfort zone* gekeken. Ter illustratie noemt DLG het voorbeeld van een boer uit Limburg: *“We hadden in Limburg een boer die graag in zijn gebied wilde blijven en wilde uitbreiden, maar dit was in eerste instantie niet mogelijk omdat zijn bedrijf in een natuurgebied ligt. De boer heeft zelf het initiatief genomen en een oplossing bedacht: een ander type koeien die in dat natuurgebied konden grazen en het gebied zo konden onderhouden. Hij kon dus blijven boeren en kreeg het beheer in handen”*. Er werden met dit voorbeeld twee vliegen in één klap geslagen. De boer kon blijven en lagere beheerkosten voor de provincie (DLG).

6.6.5 Complexiteit

Complexiteit in ruimtelijke ordening komt voort uit een interactief beleid waarbij actoren centraal staan, met chaotische, onstuurbare en onvoorspelbare processen als resultaat. Veel actoren, veel belangen. Waar de samenwerkende partijen die mogelijke complexiteit niet ervaren, geldt dit ook voor de provincies zelf.

De provincie Zeeland probeert complexiteit net als de samenwerkende partijen actief te vermijden. *“Overleg is een middel en geen doel. Het doel is een eindresultaat wat iedereen voor ogen heeft”* (Zld). Drenthe onderstreept dat er in gebieden veel verschillende belangen kunnen spelen. *“Wij hebben wel met heel veel partijen te maken. Het gaat er toch om hoe je met mensen over weg gaat. Het is toch een spel met actoren en dat moet je goed spelen”*.

De provincie Drenthe schakelt hier, net als andere provincies, de hulp van DLG in. Samen met DLG wordt er veel tijd en energie gestoken in het voortraject van bepaalde projecten. *“We hebben bijvoorbeeld een kleine gebiedsontwikkeling lopen waar een boerderij verplaatst moet worden, waar natuur moet worden aangelegd en onderhouden, waar woningen gebouwd moeten worden en waar het bestemmingsplan moet worden gewijzigd. En natuurlijk heb je ook nog te maken met omwonenden. Al die dingen bij elkaar zeg je dat er op zo'n plaats er zoveel belangen voor ons spelen”*. Samen met DLG wordt er geprobeerd het betreffende project handen en voeten te geven (Drt). Ook in Noord-Holland zorgen de actoren in het netwerk niet direct voor complexiteit in de zin van chaos en onvoorspelbaarheid. *“Er zijn veel actoren in de natuursector...iets waar je een beetje van schrikt. En er is ook veel beleid. Maar het proces is momenteel beheersbaar”* (N-H).

Uit complexiteit kan ook een zekere vorm van onzekerheid voortkomen. In Flevoland is dit in de zin van netwerken, actoren en processen niet aan de orde. *“De onzekerheid zit meer in de zin van ‘waar zijn we zo aan toe’? “Er is nu een soort van interbellum tot alles is uitgewerkt en we weten waar we aan toe zijn, het is nog een beetje afwachten”* (FId). Deze vorm van onzekerheid geldt voor alle provincies. De val van het Kabinet, het nieuwe Kabinet Rutte II, bezuinigingen en het ontbreken van duidelijkheid over het grond verdeelvraagstuk maken dat provincies nog niet direct stappen kunnen ondernemen. Er wordt wel degelijk nagedacht en projecten opgezet, maar de provincies blijven enigszins terughoudend. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de onduidelijkheid over de financiën en het verdeelvraagstuk.

Samengevat

De relatie met de provincie verloopt voor Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten niet altijd even soepel; de provincies moeten ten eerste op hun grond EHS verantwoordelijkheden nakomen. Ten tweede zijn Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer afhankelijk van de provinciale subsidie. Een interessante complexe dubbele afhankelijkheidsrelatie ontstaat. Ook ervaren provincies de adviezen van DLG, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten als bemoeienis en zelfs bedreigend voor hun eigen positie. De houding van provincies is nog niet altijd open waardoor de samenwerkende partijen er voor hun gevoel minder toedoen. Er ligt nog een spanningsveld op de loer. De nieuwe creativiteit en focus, door de bezuinigingen, maakt dat provincies verder kijken voor beheermogelijkheden. Er wordt meer ruimte geboden aan particuliere initiatieven. Dit betekent indirect dat er een beroep wordt gedaan op de flexibiliteit van terreinbeherende organisaties wanneer zij worden gevraagd een offerte uit te brengen voor gebieden waarvan zij al jaren beheerder zijn. In de ogen van provincies en DLG een positieve ontwikkeling met het oog op de kosten. Maar in de ogen van terreinbeherende organisaties een negatieve ontwikkeling met het oog op de kwaliteit van natuur. Complexiteit, in de zin van veel actoren, veel belangen, wordt zowel door provincies als samenwerkende partijen bewust vermeden. Dit valt te wijten aan het feit dat de visies van alle partijen over de toekomst van natuur grotendeels overeenkomstig zijn.

6.7 Toekomst

De toekomst van de Nederlandse provincies ligt onder vuur. Of beter gezegd; ligt al jaren onder vuur. Blijft het middenbestuur bestaan? Fusering? Randstadprovincie? Alle benaderde partijen is gevraagd hoe zij denken over de toekomst. Ter afsluiting van deze analyse een antwoord op de vraag hoe provincies zichzelf over een aantal jaar zien. En vinden provincies dat zij tussen de wirwar van belangen, partijen, meningen en bezuinigingen nog wel bestaansrecht hebben?

Alle acht benaderde provincies zijn op de hoogte van de jarenlange discussies over hun positie. Toch zijn zij allen van mening dat er geen drastische veranderingen aan zitten te komen: *“...er wordt al twintig jaar gepraat over een herindeling ten aanzien van provincies, en die discussie zal ook gewoon nog door blijven gaan”* (FId). Een Randstadprovincie is voor de provincies ondenkbaar. De provincie Noord-Holland, mogelijk onderdeel van deze super provincie ziet het niet gebeuren: *“ik denk niet dat er een Randstad provincie komt. Ik denk niet dat Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht gaan fuseren, omdat het uiteindelijk dan zo'n machtig bestuurslaag wordt”* (N-H).

Andere provincies houden zich meer bezig met onderlinge fusie en vergaande samenwerking. Zo verwachten de noordelijke provincies Groningen en Drenthe, in combinatie met Friesland, dat hun samenwerking geïntensiveerd gaat worden in de toekomst (Drt en Gro). Gelderland ziet een mogelijke connectie met Overijssel, maar benadrukt dat Gelderland al een grote provincie is met grote opgaven (Gld). In Flevoland ziet men op korte termijn wel het een en ander veranderen. Zij staan positief tegenover een mogelijke fusie met Utrecht of Noord-Holland met het oog op het budget (FId). Ook Noord-Holland geeft aan hier wel oren naar te hebben. Vooral de Amsterdam-Almere connectie wordt steeds belangrijker. Die connectie wordt alsmaar sterker en maakt de verdere opdeling van Flevoland secundair (N-H).

Is er nog wel plaats voor de provincie in het natuurbeleid tussen alle belangen en machten? Het antwoord is te vinden in **'kennis'** en **'juiste schaalgrootte'**. Provincies beschikken over kennis waarover het Rijk of gemeentes niet beschikken. Dit maakt hen uniek en feitelijk onmisbaar. Kennis over natuurgebieden, maar vooral kennis over praktische zaken. In het natuurbeleid zijn immers veel actoren die samengebracht moeten worden en een aanspreekpunt nodig hebben. Het geheel overzien is echt een taak voor een middenbestuur. Een tweede antwoord is dat provincies over de juiste schaalgrootte voor het natuurbeleid beschikken. *“De schaalgrootte van de provincie is voor de natuur prima”* (Gld). *“Het is een onderwerp wat goed past bij de schaalgrootte van de provincies. Ook omdat vraagstukken die in dat gebied spelen de gemeentegrens toch wel wat overschrijden, maar ook weer niet zo groot zijn dat je ze landelijk moet oppakken. Dus als je het dan toch bij een overheid moet beleggen dan vind ik de provincie wel een hele goede keus”* (N-H).

De provincie Noord-Brabant ziet in de toekomst natuur nog meer als een belangrijke vestigingsfactor voor burgers en internationale bedrijven (N-B). Opvallend is dat Natuurmonumenten ook buiten de 'comfort zone' kijkt en zich aansluit bij deze opmerking. Natuur moet volgens de terreinbeherende organisatie meer als een *unique selling point* worden gezien. Natuur, en dan vooral Natura2000 gebieden, moeten meer als een stempel worden gebruikt in de zin van *“hier is het mooi, hier is het goed”*. Sterkte punten moeten meer benadrukt worden.

Aan de andere kant moet er volgens Natuurmonumenten ook oog zijn voor de streek: *“en tegelijkertijd moet de praktijk ook streven naar lokaal, nog sterker het gevoel van trots op de streek”* (Nmt). Staatsbosbeheer sluit zich hierbij aan. Zij zijn van mening dat de relatie met de streek moet worden versterkt onder het mom van 'thuis in de streek' (SSBI).

6.8 Deelconclusie

De provincies zijn al enige tijd bekend met de verantwoordelijkheden en aansturing van het natuurbeleid. Nu zij ook formeel gebiedsregisseur zijn verandert er qua houding en insteek dan ook niet veel. Wat wel veranderd is het budget. Provincies zien het Natuurakkoord inclusief de drastische bezuinigingen als een kans met een zwart financieel randje. De kans zit in het gegeven dat provincies, nu zij over minder geld beschikken **creatiever** worden. **Focus**, een **kritische blik** en **prioriteiten stellen** vormen de nieuwe werkelijkheid. Ondanks deze positieve bijkomstigheden ervaren provincies de condities en het tempo waarin bezuinigd wordt als ongelukkig. Het idee dat het Rijk en haar verantwoordelijkheden en bijbehorende budgettaire tekorten over de schutting naar de provincies gooit overheerst.

De invulling van de regierol in het natuurbeleid wordt door de provincies tweedelig aangepakt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De benaderde provincies, met uitzondering van Flevoland, bepalen de kaders en richtlijnen waaraan natuur moet voldoen (eigen visie). Deze kaders worden eenzijdig opgedragen (doorzettingsmacht). Deze houding kan onder de *government* noemer worden geschaard.

Verantwoordelijkheid is de verklarende factor voor deze opvatting. Provincies vinden dat er te veel verantwoordelijkheden mee gemoeid zijn om het ontwikkelen van natuurbeleid in samenspraak met andere partijen te doen. Die andere partijen kunnen Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Waterschappen, gemeentes of particulieren zijn. Deze partijen krijgen wel volop de ruimte bij de uitvoering van het natuurbeleid. De uitvoering en beheer van natuurbeleid staat voor samenwerken, loslaten, vrijheid, partners, netwerken en initiatieven van andere partijen. Als verklarende factoren voor deze houding worden **draagvlak** en **cultuur** aangedragen. De provincies, met uitzondering van Noord-Holland, schakelen bij de uitvoering als het ware over naar *governance*, de houding die de huidige beleidscontext kenmerkt. Zij hanteren daarbij geen eigen visie; provincies geven partijen de ruimte om invulling aan de uitvoering te geven. Ook beschikken zij niet over de doorzettingsmacht om hun wil op te dragen.

De provincies zijn van mening dat het stellen van duidelijke kaders zorgt voor rust en zekerheid. Stevigheid in het beleid is essentieel. De crux zit in het gevaar dat kaders en stevigheid wellicht te dwingend worden. Volgens DLG komt deze ontwikkeling voort uit onbekendheid en onzekerheid die de regierol teweegbrengt. Provincies hebben het gevoel dat ze overal grip op moeten hebben. Het stellen van kaders kan ook gezien worden als een middel om de afwezigheid van andere middelen te compenseren

De provincies spreken positief over de samenwerking met Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. De partijen zelf plaatsen hier echter wat kritische noten bij. Het meest actuele 'probleem' wat soepele samenwerking in de weg staat is marktwerking. De nieuwe creativiteit en focus, als gevolg van bezuinigingen maakt dat provincies verder kijken voor bijvoorbeeld beheermogelijkheden. Er wordt meer ruimte aan particuliere initiatieven geboden met als gevolg dat ook de terreinbeherende organisaties zich in de strijd van offertes moeten mengen. En dat terwijl zij al jaren betrokken zijn bij het beheer van een bepaald gebied.

Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, IPO en DLG merken op dat provincies hun regierol allen wat betreft accenten verschillend invullen. De provincies moeten zich ervan bewust zijn dat deze verschillen kunnen leiden tot verschillende maatstaven, en dat is met het oog op de natuurkwaliteit niet wenselijk. Provincies moeten zich realiseren dat natuur niet stopt bij provinciale en landelijke grenzen. Er moet volgens Staatsbosbeheer, DLG en Natuurmonumenten door provincies meer onderling worden samengewerkt om eenheid en kwaliteit te garanderen.

Bijlage IV bevat een schematische samenvatting van de opgedane empirische kennis.

7. Conclusie

Bezuinigingen, decentralisatie, Natuurakkoord, regie, *governance*, samenwerken, netwerken, wie betaalt, bepaalt, loslaten, sponsoring: allemaal woorden die van toepassing zijn op deze thesis. Dit afsluitende hoofdstuk beantwoordt de hoofdvraag, wat leidt tot een definitief conceptueel model. Ook is er ruimte voor opmerkelijke bevindingen buiten de hoofdvraag om, discussie en aanbevelingen van praktische aard.

7.1 Beantwoording hoofdvraag

Centraal in dit onderzoek staat de vraag “*welke rolopvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren deze rolopvatting verklaren*”.

De aanleiding voor deze vraag is inzicht krijgen in de manier waarop provincies tegen hun ‘nieuwe’ rol als gebiedsregisseur van het natuurbeleid aankijken en hoe zij hier invulling aan geven. Daarbij is het tevens belangrijk te weten welke factoren aan deze keuze ten grondslag liggen.

7.1.1 Theoretische uitgangspunten

Bij de analyse van de empirische gegevens is uitgegaan van twee theoretische startpunten; het continuüm dat loopt van *government* (overheid als centrale speler) naar *governance* (samenwerken, interactie) en de twee invalshoeken van Propper et al.

Van het begrip 'regie' is geen eenduidige definitie te geven. De betekenis ervan verschilt, afhankelijk van de context of omgeving waarin de regierol wordt vervuld. In paragraaf 3.2 zijn verschillende definities aangehaald. Wat opvalt is dat bij sommige definities het accent ligt op **samenwerken** en bij andere het accent meer ligt op **faciliteren**, **beheersen**, **sturen** of het **stellen van kaders**. Deze begrippen hebben allen een plaats in het regie continuüm. Een reeks die loopt van *government* naar *governance*. De begrippen beheersen, sturen en het stellen van kaders vallen onder *government*. De provincie is de centrale speler en dringt zijn visie aan andere partijen op. De begrippen samenwerken en faciliteren bevinden zich aan de andere zijde van het continuüm en vallen onder *governance*.

Openheid, communicatie en netwerken zijn termen die op *governance* van toepassing zijn.

Het tweede theoretische uitgangspunt is het model van Propper et al. De invalshoeken van dit model zijn ‘eigen visie’ en ‘doorzettingsmacht’. Onder eigen visie verstaan Propper et al de mate waarin de regisseur zijn eigen koers uitstippelt en vorm geeft aan een eigen beleidskader. Doorzettingsmacht is de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen. De mate waarin beide elementen voorkomen resulteert in een type regisseur, te weten: een faciliterende, beheersingsgerichte, uitvoeringsgerichte en visionaire regisseur.

De provincies zouden op basis van het model van Propper et al over het **totale natuurbeleid** een **visionaire regisseur** zijn. Dit houdt in dat zij een eigen visie hebben in de vorm van de kaders die zij opstellen. Daarbij beschikken zij niet over doorzettingsmacht. Provincies kunnen hun wil niet automatisch opleggen aan andere partijen. Partijen als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer verwachten immers inspraak. Ook maatschappelijke partijen die geld inleggen, verwachten inspraak. Volgens Propper et al is een visionaire regisseur een regisseur die partijen beweegt door belangen te delen, stimuleren, faciliteren én door een visie samen met lokale partners op te stellen.

Provincies die samen met lokale partners een visie opstellen? Dat beeld strookt duidelijk niet helemaal met de onderzochte werkelijkheid. De provincies als visionaire regisseur omschrijven is duidelijk een **mismatch**. Een nuancering is op zijn plaats. Provincies trekken de regierol als het ware uit elkaar, met enerzijds beleidsontwikkeling en anderzijds beleidsuitvoering. Een *government* houding aan de ene kant van het regie continuüm (**sturen**, **beheersen** en het **stellen van kaders**) en een *governance* houding aan de andere kant van het continuüm (**samenwerken** en **faciliteren**).

Dit inzicht vraagt om een aanpassing van de 'visionaire' status van de provincie. Subparagraaf 7.1.2. maakt de provinciale status weer *up to date* en volledig in lijn met de praktijk.

7.1.2 Tweedeling regie

Met uitgangspunten van het theoretisch kader in gedachten kan de onderzoeksvraag worden beantwoordt. Het antwoord op de vraag is tweedelig gebleken. De acht benaderde provincies maken allen, in meerdere of mindere mate, onderscheid in de wijze waarop zij de regierol zien en toepassen tussen beleidsontwikkeling enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds.

Beleidsontwikkeling staat voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Zeeland, Groningen, Noord-Holland en Drenthe voor controle, bepalen, zicht op het geheel en de touwtjes in handen houden. Er is weliswaar tot op zekere hoogte ruimte voor inbreng en overleg met betrokkenen, maar de basis gedachte dat provincies de kaders vaststellen overheerst. Als verklarende factor voor deze opvatting wordt de **verantwoordelijkheid** genoemd die het Rijk aan de provincies heeft toevertrouwd. Het is voor de provincies een te groot risico de verantwoordelijkheden die zij op financieel, nationaal en internationaal niveau hebben te delen, want zij worden er immers op aangesproken. Feitelijk grijpen provincies terug op de klassieke *government* houding, een houding waarbij er geen oog is voor de inbreng van betrokken partijen en waar de overheid centraal staat. Beleid wordt als het ware eenzijdig opgedragen. Termen uit het continuüm die bij beleidsontwikkeling passen zijn **beheersen**, **sturen** en het **stellen van kaders**.

Bij beleidsontwikkeling beschikken de provincies Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Drenthe, Gelderland en Groningen zowel over een eigen visie als over doorzettingsmacht. Ze stellen kaders vast en leggen deze vervolgens op aan andere partijen. Dit maakt van provincies bij beleidsontwikkeling een **beheersingsgerichte regisseur**. De provincie Flevoland vormt een uitzondering op deze uitkomst. De grote rol die gemeentes van oudsher hebben en de beperkte provinciale financiële middelen maken dat Flevoland geen eigen visie en doorzettingsmacht heeft.

Er is echter wel weer ruimte voor betrokken partijen wanneer het gaat om uitvoering en beheer van de gemaakte plannen. De provincies Drenthe, Utrecht, Groningen, Noord-Brabant, Zeeland, Gelderland en Flevoland schakelen bij de uitvoering als het ware over naar *governance*, de houding die de huidige beleidscontext kenmerkt. Als het gaat om de uitvoering en het beheer van natuur betrekken provincies er graag zo veel mogelijk partijen bij. Samenwerken, het creëren van netwerken en het onderhouden van relaties staan centraal. Regie is voor provincies niet alleen samenwerken, maar ook faciliteren, overzicht houden op het geheel en het bij elkaar brengen van partijen. Er worden door de provincies twee verklarende factoren aangedragen voor deze interactieve houding. Allereerst is dit **draagvlak**. Er wordt veel waarde gehecht aan draagvlak onder de betrokken actoren. En draagvlak wordt gecreëerd door samenwerking en overleg. Een tweede verklarende factor is voor een aantal provincies **cultuur**. Een aantal provincies kent een lange geschiedenis van samenwerken met maatschappelijke partijen en rekent dit tot het karakter dat heersend is.

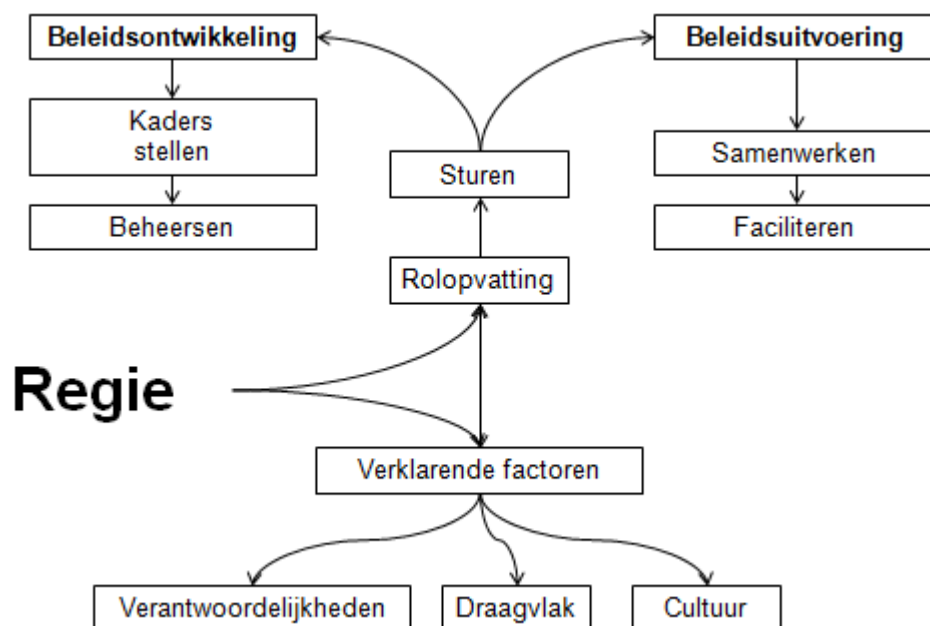
Bij de uitvoering van het natuurbeleid bevinden provincies zich aan de andere zijde van het continuüm; de *governance* zijde waarin **samenwerken** en **faciliteren** centraal staan. Provincies trekken zich bij de uitvoering van het natuurbeleid als het ware terug en geven ruimte aan andere partijen. Zij hebben daar geen eigen visie op en hebben ook geen doorzettingsmacht. In termen van Propper et al vullen provincies de regierol **faciliterend** in. Dit houdt in dat zij inspelen op behoeftes, een communicatieve structuur creëren en onderhouden en aansprekende ideeën inbrengen. Een beeld dat volledig aansluit bij de wijze waarop provincies zich bij beleidsuitvoering opstellen. De provincie Noord-Holland wijkt hier enigszins van af. De Noord-Hollandse identiteit wordt bepaald door de insteek van de betrokken partijen. Deze partijen gaan ervan uit dat de *lead* bij de provincie ligt en laten bewust hun rol niet verder rijken dan een eerste inspraakronde.

Samengevat vullen provincies hun regierol tweedelig in. *Government* enerzijds en *governance* anderzijds; twee werelden die haaks op elkaar staan. De beleidsontwikkeling wordt gekenmerkt door het stellen van kaders waarbij niet tot nauwelijks ruimte is voor inbreng van andere partijen. De provincies geven de regierol in die situatie gestalte als een **beheersingsgerichte regisseur**. Voor uitvoering en beheer van die kaders maken de provincies nadrukkelijk de stap richting partijen en staan zij open voor diens initiatieven. Zij faciliteren partijen in hun samenwerking en zien toe op het grotere geheel. Provincies vullen hun rol in als een **faciliterende regisseur**.

De verklarende factoren voor beide opvattingen van regie zijn: **verantwoordelijkheid, draagvlak** en **cultuur**.

Regie is voor provincies in het natuurbeleid feitelijk het stellen van kaders, beheersen én samenwerken en faciliteren. Regie wordt generaliserend gezien als sturing in positieve zin. De provincie stuurt in de zin van kaders en richtlijnen en houdt ten alle tijden het overzicht zodat chaos voorkomen wordt. Ook sturen zij netwerken aan, faciliteren deze en zorgen dat de verhoudingen optimaal zijn.

In paragraaf 5.1 is een voorlopig conceptueel model op basis van theorie toegelicht. Op basis van het bovenstaande kan een definitief conceptueel model rondom de onderzoeksvraag worden opgesteld:



7.2 Overige bevindingen

In eerste instantie was dit onderzoek gericht op de wijze waarop provincies hun regierol in het natuurbeleid willen vervullen. Toch zijn er gaandeweg nog tal van andere interessante onderwerpen aan de orde gekomen. Onderwerpen die weliswaar verder van de onderzoeksvraag afstaan, maar de lezer niet ontnomen mag worden. Onderstaand in een notendop de 'overige' interessante bevindingen.

- Provincies zijn blij met hun taak en zijn blij weer verantwoordelijkheden te hebben. Dat het natuurbeleid gedecentraliseerd is, is in hun ogen geen slechte zaak, mits het onder andere condities had plaatsgevonden.

De decentralisatie gaat immers gepaard met een forse bezuiniging van ruim 600 miljoen euro. Provincies hebben het gevoel dat het Rijk het 'zaakje over de schutting' heeft gegooid. Toch is er in de ogen van provincies ook een lichtpuntje: het Natuurakkoord inclusief bezuinigingen resulteert in meer **focus**, **creativiteit** en een **kritische blik**. Alleen doen wat echt nodig is en wat echt belangrijk is.

- Provincies focussen zich hoofdzakelijk op het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Grote delen van de EHS liggen in Natura2000 gebieden, het Europese netwerk voor natuurgebieden. Het Rijk is vanuit Brussel verantwoordelijk voor deze Natura2000 gebieden. Gezien het feit dat provincies verantwoordelijk zijn voor de EHS, zijn ze daarmee ook indirect verantwoordelijk voor Natura 2000. De provincies hebben gezien de kaders van het Rijk/Brussel weinig vrijheid. Provincies hebben feitelijk nog steeds geen ruimte voor veel eigen inbreng want ze zijn verplicht aan de EHS, en daarmee indirect de Natura2000 voorwaarden te voldoen. Het blijft dubbel: meer verantwoordelijkheden en een regiefunctie, maar toch moeten luisteren naar de kaders van het Rijk/Brussel. Daarbij moet opgemerkt worden dat provincies zich ook op andere opgaven richten, maar dat vanwege de beperkte financiële middelen de verplichte onderwerpen voor gaan.
- De acht provincies vinden samenwerken, netwerken en het betrekken van partijen belangrijk en geven aan dat dit proces soepel verloopt. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en DLG, partijen waar veelvuldig mee wordt samengewerkt, plaatsen hier een kritische noot bij die in vier onderwerpen verdeeld kan worden. Allereerst moeten provincies op grond dat in eigendom is van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten EHS verantwoordelijkheden nakomen. De visies over de invulling en kwaliteit van natuur komen over het algemeen overeen, maar de situatie vergemakkelijkt het samenwerkingsproces niet. Dit wordt extra benadrukt wanneer de samenwerkende partijen subsidie moeten aanvragen bij de provincie; vanaf dat moment zijn zij afhankelijk van provinciale doelen. Daarnaast worden de adviezen van samenwerkende partijen door provincies als bemoeienis ervaren, volgens DLG. Het volgende spanningsveld heeft te maken met marktwerking. De nieuwe creativiteit en focus, als gevolg van bezuinigingen maakt dat provincies verder kijken. Er wordt meer ruimte aan particuliere initiatieven geboden met als gevolg dat ook de terreinbeherende organisaties zich in de strijd van offertes moeten mengen. En dat terwijl zij al jaren betrokken zijn bij het beheer van een bepaald gebied. Dergelijke ontwikkelingen dragen niet bij aan een soepele samenwerking.
- Hoewel het in dit onderzoek niet centraal staat is het interessant om de provincies onderling nader te vergelijken. Er zijn wel vergelijkingen getrokken, maar er is hoofdzakelijk gekeken naar de manier waarop provincies naar regie kijken. Dit bleek grotendeels overeenkomstig en dusdanig interessant dat verdere uitsplitsing niet heeft plaatsgevonden. Toch is het interessant te vermelden dat de provincies Noord-Brabant en Gelderland zich de kunst van het loslaten wat meer eigen hebben gemaakt in vergelijking met de andere provincies. Zij hebben dermate vertrouwen in hun **subcontractors** dat het stellen van kaders voldoende is; verdere inbreng of bemoeienis is niet voor deze provincies weggelegd. Vanuit het verleden bestaat er een vertrouwensband tussen de provincie en partijen. Het zijn bovendien provincies met een relatief groot eigen vermogen. De provincies met minder budget vinden het lastiger hun taken deels aan andere partijen over te laten. Er staat voor hen te veel op het spel om de touwtjes uit handen te geven.
De provincie Groningen vormt hierop een uitzondering en is het toonbeeld van lef. Deze provincie heeft een aparte commissie de opdracht gegeven het beheer en de uitvoering van een bepaald natuurplan inclusief de financiering volledig zelf te regelen.

- De partijen waarmee provincies te maken hebben, hebben zich in een aantal provincies verenigd (Noord-Brabant, Utrecht, Groningen, Gelderland, Drenthe). Hieruit ontstaan zogenaamde manifestpartners. Bij deze partijen kan gedacht worden aan Waterschappen, LTO, gemeentes en terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten. Gezamenlijk stellen zij een plan op, veelal op basis van de provinciale kaders, en dienen dit in bij de provincie. Met het oog op draagvlak en consensus wordt dit plan vervolgens goedgekeurd door de provincie, waarna de uitvoering en beheer geborgd is. Het feit dat de partners uit zichzelf bij elkaar komen, zelf een voorstel indienen en zelf geld in willen brengen is bijzonder te noemen. De provincies moeten dit erkennen en gebruik maken van de positieve sfeer binnen de natuursector. Ondanks alle bezuinigingen en tegenslagen moet dit handvat door de provincies worden aangegrepen.
- De tweedeling die provincies hanteren in hun regieopvatting is ook bij DLG niet onopgemerkt gebleven. De partij waar provincies intensief mee samenwerken is van mening dat een goede regisseur zijn eigen rol moet pakken, maar vooral ook een ander zijn rol moet kunnen geven. Dit pakt volgens DLG nog niet altijd even goed uit. Provincies schieten nog te veel in een uitvoerende rol, terwijl *“je de kracht moet hebben om dat uit handen te geven”*. Dit komt voort uit een vorm van **onzekerheid** en **onbekendheid**; provincies hebben het gevoel dat ze overal **grip** op moeten hebben.
- Over een Randstadprovincie en fusies maken de provincies zich niet druk. Er zal eerder sprake zijn van verdergaande samenwerkingsverbanden tussen provincies als Drenthe en Groningen. Of tussen Flevoland en Utrecht. De provincies zijn ook niet bang dat er tussen al die belangen en decentralisatie geen plek meer voor hen is in het natuurbeleid. De mening overheerst dat natuur een beleidsterrein is dat er toe doet, en dat het schaalniveau van de provincies perfect is om het geheel te overzien. Volgens Noord-Brabant en Natuurmonumenten moeten provincies in de toekomst meer op Europees niveau gaan denken en natuur als een *unique selling point* gaan beschouwen.

7.3 Discussie

Strakke kaders, wie betaalt, bepaalt versus samenwerken en ruimte laten voor invulling van maatschappelijke partners. *Government* versus *governance*. Bij beide opvattingen kan een kanttekening worden gemaakt.

Hoewel de houding omtrent beleidsontwikkeling klassiek lijkt, is er tot op zekere hoogte ook wat voor te zeggen. De provincies zijn van mening dat het stellen van duidelijke kaders zorgt voor rust en zekerheid. Stevigheid in het beleid is immers essentieel. Een ‘roept u maar circuit’ is niet wenselijk en komt tevens de natuurkwaliteit niet ten goede.

De crux zit in het gevaar dat kaders en stevigheid wellicht te dwingend worden. De bekende ‘wie betaalt, bepaalt’ mentaliteit ligt op de loer. Provincies lijken nu zij weer over een eigen beleidsterrein beschikken heimwee te hebben naar de *government* tijd, waarin de overheid (provincie) centraal staat. Een houding die niet past in een *governance* tijd waarin provincies moeten samenwerken met partners, zeker met het oog op de financiering van het natuurbeleid.

De vraag is of provincies het niet moeilijk vinden om hun verantwoordelijkheden (deels) in de handen van anderen te leggen, maar worden ze door het ontbreken van geld toch in die richting gedwongen?

Gebaseerd op de uitspraken over de voorkeur om het natuurbeleid in provinciale handen te houden nu zij formeel verantwoordelijk zijn, lijkt het erop dat provincies vanuit die gedachte er alleen partijen bij betrekken, bij uitvoering en beheer, om financiële redenen.

De regierol voor de provincies betekent namelijk ook dat zij op zoek moeten naar het vinden van private financieringen. Waar voorheen geld genoeg was en het Rijk verantwoordelijk was, moeten provincies nu op zoek naar samenwerkingspartners en financieringsmogelijkheden. Er wordt met de bezuinigingen actief gekeken naar eventuele andere kostendragers. De vraag “*kunnen we het niet meer laten sponsoren*” heerst. En daar gaat het ‘fout’. Hoewel de provincies in de gesprekken duidelijk hebben gemaakt dat samenwerking met andere partijen hun grootste prioriteit is, kan men zich op basis van de beleidsontwikkeling houding afvragen of zij dit wel volledig doen vanwege draagvlak, cultuur, efficiëntie en verantwoordelijkheden. Uit de woorden van de provincies valt indirect op te maken dat provincies er alleen partijen bij willen betrekken omdat ze geld met zich meebrengen.

De vraag is of zij zich niet veel liever terugtrekken in hun *government* rol onder het mom van ‘de verantwoordelijkheden en de pot met geld zijn het beste bij ons af’, maar dat zij vanwege de bezuinigingen en de heersende beleidscontext niet anders kunnen dan partners bij het beleid te betrekken.

Benadrukt moet worden dat het bovenstaande nooit letterlijk benoemd is; het betreft een algemene impressie. Stevigheid en kaders zijn goed, mits ze vanuit de juiste gedachte worden ontwikkeld. Het lijkt erop dat de provincies het natuurbeleid niet goed durven los te laten en dat betrokken partijen alleen om hun geld worden benaderd voor de uitvoering en beheer van het natuurbeleid. Zaken waar de provincies niet altijd genoeg budget voor hebben.

Het lijkt erop dat provincies nog niet volledig raad weten met hun verantwoordelijkheden en rol. Dit kan voortkomen uit onzekerheid en onbekendheid; het is immers zo dat provincies voor het eerst formeel de verantwoordelijkheid, zowel inhoudelijk als budgettair, hebben. Duidelijk is dat er een juiste balans moet worden gevonden tussen de twee uiterste houdingen. Enige mate van stevigheid is belangrijk, maar het betrekken van welwillende partners om de juiste redenen is misschien wel nog belangrijker.

7.4 Aanbevelingen

Het Natuurakkoord, de decentralisatie en het ‘introduceren’ van een gebiedsregisseur zijn allen het gevolg van bezuinigingen. Bezuinigingen die structureel en bovendien stevig van aard zijn. Het natuurbeleid decentraliseren naar provincies in een logische ontwikkeling, zeker met het oog op de ervaring die provincies hebben met dit beleidsterrein. Er is kennis, er is ervaring en er is bovenal de wil om zich te laten gelden.

Provincies hebben nu en in de toekomst niet genoeg geld om hun doelen te realiseren en zullen meer op zoek moeten naar investeerders en sponsoren. Wetende dat de partijen waar de provincies mee te maken hebben, die tegelijkertijd als sponsoren fungeren, niet alleen over de wil beschikken, maar ook over het geld zal de rolverdeling in de toekomst veranderen. Op den duur zullen de investeerders ook inhoudelijke inbreng willen leveren, en niet alleen de kaders van provincies willen uitvoeren. Provincies moeten daar op voorbereid zijn. En misschien nog wel belangrijker; zij moeten het toestaan. De ‘wie betaalt, bepaalt’ wetmatigheid zal op een goed moment op hen worden afgevuurd.

Kortom, provincies moeten zich voorbereiden op hun rol als participerende overheid. Natuurlijk zullen provincies altijd over enig eigen vermogen beschikken, maar zij zullen voortdurend derden nodig hebben. Een verdergaande *governance* context maakt dat zij die derden de ruimte moeten geven en zich als participerende overheid verder moeten profileren.

Een tweede punt van aanbeveling is van minder inhoudelijke aard. Dit onderzoek is gaandeweg enigszins van koers verandert. Dit heeft als gevolg gehad dat de focus niet lag op de onderlinge verschillen tussen de provincies, de grootte, het exacte budget en de precieze opgave. Het resultaat dat provincies op twee manieren invulling aan het begrip regie geven was voor dit onderzoek in feite al voldoende. De keuze even de bril van de overheid af te zetten en de ogen te openen voor samenwerkende partijen heeft tot interessante inzichten geleid. In combinatie met de twee toegepaste theoretische inzichten is er een bepaald beeld ontstaan. Een beeld waaraan getornd kan worden, maar het is het eerste beeld van een 'nieuwe' ontwikkeling; de provinciale regierol van het natuurbeleid. Dit beeld kan vanzelfsprekend nog worden uitgebreid en gespecificeerd. Een aanvullend onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op de vraag wat budget voor een effect heeft op de invulling van de regierol. Of wat voor een invloed de omvang van de natuuropgave op regie heeft. Dit zijn slechts suggesties om het uit deze scriptie ontstane beeld aan te vullen.

7.5 Afsluiting

Deze thesis startte met een aantal krantenkoppen die allen van betrekking zijn op het Nederlandse middenbestuur, de provincies. Eén ding is na het schrijven van deze thesis zeker: provincies doen weer mee. De quote "*provincies zijn nu echt aan zet*" is passend als sluitstuk. Provincies moeten lef tonen, moeten vooruit durven denken en moeten bovenal voor zichzelf een duidelijke en transparante visie over de regierol in het natuurbeleid hebben. Dit is het beleidsterrein waar provincies kunnen aantonen dat ze er toedoen. Hoe? Door ondanks de grove bezuinigingen op een creatieve en kritische manier met een open blik de uitdaging én samenwerking aan te gaan.

Bronnen

- Allers, M. (2010), Het dogma van decentralisatie. In: Binnenlands Bestuur, 1 mei 2010
- Ark, R. van en R. Brouwer (2007), Provincies pakken regierol onvoldoende doordacht op. In: Ro, oktober 2007
- Berg, C. van den (2010), *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press
- Beurskens, A. en A. Korsten (2007), Bestuur door regie.
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf> [geciteerd 29 maart 2012]
- Bleker (2011), Vergaderjaar 2011-2012 nr. 107. Brief Henk Bleker aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefereerd/1/6/0/kst160724.html> [geciteerd 18 oktober 2012]
- Boeije, H., H. 't Hart & J. Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*. 8e druk Boom Onderwijs, 's-Gravenhage
- Boelens, L. (2010), De associatiestad, bottom-up of outside in. In: SR+O 2010, nr.3
- Boelens, L. (2011), Hoorcolleges 1, 2 en 9, *Beyond Urban Planning* Universiteit Utrecht
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection - An Actor-Relational Approach To Urban Planning*. 010 Uitgeverij, Rotterdam
- Bosch, F. van den, A. Gerritsen, P. Kersten, R. Kranendonk, M. Pleijte en J. Vreke (2009), *Maatlat Government-Governance*. Werkdocument 142, Wageningen Universiteit mei 2009, Wageningen
- Bressers, H. en S. Kuks (2000), Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. http://doc.utwente.nl/43063/1/Governance_patronen_als_verbreding_van_het_beleidsbegrip.pdf [geciteerd 27 juni 2012]
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*. University Press, Oxford
- Dale, van (2012), Online woordenboek: regie
<http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=regie&lang=nn> [geciteerd 27 maart 2012]
- Daniel, M. en F. van der Laan (2005), Gemeentelijke regie in het lokale veiligheidsbeleid. In: Tijdschrift voor de Politie. <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/gemeentelijke-regie-in-het-lokaal-veiligheidsbeleid-237.html> [geciteerd 29 maart 2012]
- Deth, J. van en J. Vis (2000), *Regeren in Nederland - het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Van Gorcum, Assen
- Eversdijk, A. en A. Korsten (2008), De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie.
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/Bestuurskundige%20mythe%20van%20interactieve%20PPS.pdf> [geciteerd 19 april 2012]
- Faludi, A. (1996), Denken en doen: de schakel tussen analyse en ontwerp. In: G. Alberts, *Beleidswetenschap en praktijk I: de stand van het onderzoek in Nederland*, Nijmegen
- Gils, M. van en M. Huys (2005), *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Essay Lof der Verwarring, Rotterdam
- Graaf, K. de (2010), Rijk draagt stokje over. Vijf mogelijke rollen voor de provincie in nieuwe RO-taak. In: *Building Business*, augustus 2011
- Haas, W. de (2006), *Planning als gesprek*. Grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw. Uitgeverij De Graaff, Utrecht
- Hajer, M. en D. Sijmons (2006), *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Nai Uitgevers, Rotterdam

- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004), Nieuwe vormen van Governance - Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM rapport 500013004/2004.
- Hajer, M. en W. Zonneveld (2000), *Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands*.
<http://www.maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Spatial%20Planning%20in%20the%20Network%20Society.pdf> [geciteerd 26 juni 2012]
- Ham, W. van der (2002), Publiek-private samenwerking. Maar hoe zit dat met regie? In: B en G, nummer 29, 2002
- Hendriksen, P. (2008), Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen. Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Provincie Gelderland, Arnhem
- Heylighen, F. (2002), Complexiteit en Evolutie.
<http://wbvanmourik.eu/stabiliteitslagen/documenten/CursusHeylighen.pdf> [geciteerd 26 juni 2012]
- Hidding, M. (2002), Planning voor stad en land. Coutinho, Bussum
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2008), Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Hupe, P. en E. Klijn (1997), De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. In: V. de Ruijter, Toetsen van regie, 2009
- Hurink, J. (2011), Complexiteit: beperking en uitdaging. (Oratie hoogleraar Universiteit Twente)
- IKCRO (2012), Geschiedenis Ruimtelijke Ordening Nederland
http://www.ikcro.nl/geschiedenis_ro.htm [geciteerd 27 april 2012]
- IPO (2010), Heeft het verleden nog een toekomst? Perspectieven voor het middenbestuur. Door: H. Van Dijk-Poot, J. Lepage, M. Plaum & R. Schimmel
- IPO (2011), Provincies gaan door. De provincies en hun regierol in het ruimtelijk beleid Den Haag, 2011
- IPO (2012a), Provincies, natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave.
- IPO (2012b), Vitaal platteland: provincies voeren natuurbeleid uit.
<http://www.ipo.nl/node/138> [geciteerd 18 oktober 2012]
- Irving, A. (1993), *The modern/postmodern divide and urban planning*. University of Toronto, Toronto
- Jacobs J. en J. Schroder (2005), Een postmodernisme -meer grip op de zaak. In: Topos, jaargang 15, nummer 2, uitgave van Laboratorium voor de Ruimtelijke Planvorming
- Kamphorst, D., M. Pleijte, F. Kistenkas en P. Kersten (2008), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. WUR, rapport 69, Wageningen
- KEI (2011), Ontwikkelingen bij provincies: decentralisatie en kerntaken
<http://www.kei-centrum.nl/pages/28595/Ontwikkelingen-bij-provincies-Decentralisatie-en-kerntaken.html> [geciteerd 12 april 2012]
- Korthals Altes, W., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens en N. Harkes (2004), Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling. Den Haag, 2004
<http://www.neprom.nl/viewer/file.aspx?fileinleid=25> [geciteerd 1 mei 2012]
- Kreukels, A. en J. Simonis (1988), Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving. In: Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving, Beleid en Maatschappij, Jaarboek 1987/1988. Boom, Amsterdam

- Kuindersma, W. en F. Boonstra (2005), Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu en Natuurplanbureau. Planbureau rapporten 26, Wageningen
- Landman, W. en T. Muller (2004), Regie in het integrale veiligheidsbeleid. In: Tijdschrift voor de politie. <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/regie-in-het-integrale-veiligheidsbeleid-193.html> [geciteerd 29 maart 2012]
- Ligthart, S. (2005), Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Achtergronden bij de Natuurbalans 2005. WUR, Rapport 408763007/2005
- Luijkx, K., R. Schalk, J. Schols en K. Span (2009), De gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. In: Vrij Bestuurskunde, 2009
- Luin, A. van, L. Sterrenberg en P. van Rooy (2008), Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave – van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording. <http://www.nirov.nl/Upload/media/programmas/ontwikkelingsplanologie/OP%20sociaal-culturele%20opgave.pdf> [geciteerd 2 oktober 2020]
- Ministerie van BZK, brief kenmerk gsib/ir2003/73482, onderzoek optimalisering gemeentelijke regierol. Den Haag 2003
- Mintzberg, H. (1991). *Organisatie structuren*. Pearson Education
- Mortelmans, D. (2011), Kwalitatieve analyse met Nvivo. Uitgeverij Acco, Leuven (België)
- Movisie (2010), Werk maken van regie. De gemeente als regisseur bij wonen, welzijn en zorg. Utrecht, 2010
- Nai (2012), Joel Meijer de Casseres. <http://zoeken.nai.nl/CIS/persoon/592> [geciteerd 22 maart 2012]
- Natuurbeheer (2011), Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) [http://www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Investeringsbudget_Landelijk_Gebied_\(ILG\)/](http://www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Investeringsbudget_Landelijk_Gebied_(ILG)/) [geciteerd 18 oktober 2012]
- NOS (2012), Bleker: Natuurakkoord rond <http://nos.nl/artikel/339417-bleker-natuurakkoord-rond.html> [geciteerd 12 april 2012]
- PBL (2011), Beoordeling Natuurakkoord – globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur. Wageningen Universiteit, Wageningen
- PBL (2009), Ex-durante evaluatie Wro: evaluatieontwerp en nulmeting Den Haag, 2009
- PBL (2012a), Ex-durante evaluatie Wro: tweede rapportage. Den Haag, 2012
- PBL (2012b), Opgaven en middelen onevenredig verdeeld over provincies. <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2012/landelijk-gebied/landschap/provinciale-verschillen-in-realisatiekansen-natuurdoelen> [geciteerd 22 november 2012]
- Peters, K. (2007), Het opgeblazen bestuur -een kritische kijk op de provincie. Uitgeverij Boom, Amsterdam
- Propper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004), Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Partners+Propper, Vught
- Rijksoverheid (2011), Bestuursakkoord 2011-2015 Uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties in opdracht van VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Rijk.
- Rijksoverheid (2009), Convenant bedrijventerreinen 2010-2020. Uitgave van het Ministerie van VROM, Ministerie van EZ, IPO, VNG
- Rijksoverheid (2012b), Provincies- decentralisatie overheidstaken <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/decentralisatie-overheidstaken> [geciteerd 12 april 2012]

- Rijksoverheid (2012a), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Ruimte
- Rijksoverheid (2012c), Van Rijk naar gemeenten en provincies.
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/van-rijk-naar-provincies-en-gemeenten> [geciteerd 12 april 2012]
- RLG (2007), Achter open deuren. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling.
<http://www.rli.nl/sites/default/files/Achter%20open%20deuren%206-2007%20advies.pdf>
[geciteerd 1 mei 2012]
- Roose, H. (2002), Managen van een netwerkorganisatie. Garant, Antwerpen-Apeldoorn
- Rooy, P. van, A. van Luin & E. Dil. (2006). Nederland boven water : praktijkboek gebiedsontwikkeling. Habiforum, Gouda
- SCP (2002), De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau.
- Selnes, T.A en P. van der Wielen (2008), Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur.
<http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl/NR/rdonlyres/5052C56F-5347-49DD-9ADC-FF218E1E14AF/65107/WOtwerkdocument105webversie1.pdf> [geciteerd 7 januari 2012]
- Spit, T. en P. Zoete (2006), Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Stoker, G. (1998), *Governance as theory; five propositions*. In: *International social science journal*, Volume 50, Nummer 155, Maart 1998
- Struiksmā, J. (2007), Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht.
http://www.recht.nl/doc/Systeem_ROrecht_3edruk.pdf [geciteerd 23 maart 2012]
- Teisman, G. R. (2006), Stedelijke Netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Nirov, Publicatie nummer 4 in het kader van het Meerjarenprogramma Van Stad Naar Regio en zijn partners. Den Haag, juli 2006.
- Triou, M. (2007), Alle begin is moeilijk – over de initiatief fase van een ruimtelijk complex vraagstuk: programma A1-zone. (Masterscriptie)
- Trouw (2006), Projecten op platteland sneller van de grond.
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1479542/2006/12/18/Projecten-op-platteland-sneller-van-de-grond.dhtml> [geciteerd 18 oktober 2012]
- Veld, R. in 't (1989), De verguisde staat. Vuga, Den Haag
- Visscher, Q. (2011), De provincie: stokoud en springlevend. In: Trouw, 1 februari 2011.
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1838025/2011/02/01/De-provincie-stokoud-en-springlevend.dhtml> [geciteerd 12 april 2012]
- Voogd, H. en J. Woltjer (2010), Facetten van de Planologie 2010. Wolters Kluwer, Deventer
- Vries, K, de (2012), Het bestaansrecht van provincies. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen
http://www.ru.nl/bestuurskunde/actueel/columns_0/bestaansrecht/ [geciteerd 26 april 2012]
- VROM (2004), Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling.
<http://www.vrom.nl/notaruimteonline/download/download/NotaRuimteCompleet.pdf> [geciteerd 8 september 2012]
- VROM-raad (2004), Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden. Advies 043. Den Haag, 2004
- Wikipedia (2012), Afbeeldingen provincies. <http://www.wikipedia.nl/>
- Wissink, B. (2003), Inleiding: Ontwikkelingsgang van de planningtheorie.
In: Een eeuw onenigheid, ontwikkelingsgang van de planningtheorie, Universiteit Utrecht
- Witsen, P.P. (2011), Programmatisch decentraliseren. In: Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid, ten behoeve van het RLI-briefadvies 'Toekomst ruimtelijk beleid'.

- Woestenburg, M. en J. Klijn (2011), Wisselend getij - Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- WRR (1998), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. SDU Uitgevers, Den Haag.
- WUR (2008), Dossier Investeringsbudget Landelijk Gebied.
<http://library.wur.nl/dps/diensten/dossiers/investeringsbudgetlandelijkgebied.html> [geciteerd 18 oktober 2012]
- Zouwen, M. van der en J. van Tatenhove (2002), Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Natuurplanbureau, Wageningen
- Zuidema, C. en G. de Roo (2004), Complexiteit als een planologisch begrip. In: Rooilijn 37
- Zuidema, C., G. de Roo en J. Visser (2005), Complexiteit en planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Mondelinge interviews

- DLG (2012), interview Dienst Landelijk Gebied met M. Berendsen op 23 augustus, duur 30:50 minuten
- Drt (2012), interview provincie Drenthe met M. Lumkes en A. Postma op 18 juli 2012, duur 49:04 minuten
- Fld (2012), interview provincie Flevoland met J. van den Bos en J. van der Perk op 4 juli 2012, duur: 01:07:24 minuten
- Gld (2012), interview provincie Gelderland met M. Kaal op 17 juli 2012, duur 50:49 minuten
- Gro (2012), interview provincie Groningen met L. van Galen Last op 5 september 2012, duur 47:45 minuten
- IPO (2012), interview Interprovinciaal Overleg met H. van de Baan op 24 augustus, duur 46:19 minuten
- N-B (2012), interview provincie Noord-Brabant met A. Meulenpas op 2 juli 2012, duur: 50:31 minuten
- N-H (2012), interview provincie Noord-Holland met G. Biermann op 9 juli 2012, duur 54:10 minuten
- Nmt (2012), interview Natuurmonumenten met T. Wams op 3 augustus 2012, duur 01:14:18 minuten
- SSBI (2012), interview Staatsbosbeheer (anoniem) op 31 juli 2012, duur 01:07:12 minuten
- SSBII (2012), interview Staatsbosbeheer met G. Jonkman op 6 augustus 2012, duur 01:18:52
- Utr (2012), interview provincie Utrecht met J. Jorritsma en M. Hoevenaars op 25 juli 2012, duur 01:12:54 minuten
- Zld (2012), interview provincie Zeeland met R. Mooij op 5 juli 2012, duur 57:13 minuten

Krantenkoppen

- ANP (2012), Commissie legt tekortkomingen Natuurakkoord bloot
Gepubliceerd: 10-10-12. Geciteerd: 17-10-12
- Binnenlands Bestuur (2011), Provincies zijn nu echt aan zet.
Gepubliceerd: 27-06-11. Geciteerd: 20-03-12
- Elsevier (2011), Randstadprovincies komt er definitief niet.
Gepubliceerd: 03-11-11. Geciteerd: 20-03-12

- KEI (2011), Rijk trekt zich terug uit ruimtelijke ordening
Gepubliceerd: 22-06-12. Geciteerd: 20-03-12
- NCR Next (2012), Natuur kampt met te zuur imago
Gepubliceerd: 8-10-12. Geciteerd: 17-10-12
- Rijksoverheid (2012b), Meer ruimte voor provincies en gemeenten een feit
Gepubliceerd: 13-03-12. Geciteerd: 12-04-12
- Rijksoverheid (2012c), Provincies verantwoordelijk voor de natuur
Gepubliceerd: 5-10-12. Geciteerd: 17-10-12
- Rijksoverheid (2012a), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgesteld.
Gepubliceerd: 14-03-12. Geciteerd: 20-03-12
- Trouw (2012), Bleker bereikt toch akkoord met provincies over natuurbeheer.
Gepubliceerd: 10-02-12. Geciteerd: 20-03-12
- Trouw (2012), Natuurwet Bleker controversieel verklaard: 'impact veel te groot'
Gepubliceerd: 9-10-12. Geciteerd: 17-10-12
- Trouw (2011), Schultz: Stop bemoeienis van het Rijk.
Gepubliceerd: 15-06-11. Geciteerd: 20-03-12
- Trouw (2012), Tien wensen voor het tijdperk na Bleker
Gepubliceerd: 5-05-12. Geciteerd: 17-10-12
- Volkskrant (2011), Bleker besloot dat het mooi is geweest: natuurbouwers, terug in uw hok
Gepubliceerd: 31-12-11. Geciteerd: 17-10-12

I Topiclijst provincies

Topiclijst interview provincies

Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Anna van Veldhuijsen - Master Planologie Universiteit Utrecht
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdvraag: Welke rol opvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze opvatting? - Doel van het gesprek: hoe denkt provincie over rol, hoe geeft provincie er invulling aan en welke factoren liggen ten grondslag aan deze keuze.
Opname	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor opname
Functie respondent	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Hoelang heeft u deze functie al?

Profiel provincie	
Natuurbeleid provincie	<ul style="list-style-type: none"> - Actief/passief - Verleden/heden - Omslagpunt
Natuurakkoord	<ul style="list-style-type: none"> - Mening - Grote veranderingen - Focus op internationale doelstellingen - Focus op EHS (afschuiving verantwoordelijkheden) - Budget (inzet eigen middelen) - Akkoord op hoofdlijnen; hoe wordt er eigen draai aan gegeven

Regie	
Regie/regisseur	<ul style="list-style-type: none"> - Wat verstaat provincie hieronder? - Nieuwe rol of op dezelfde voet verder - Invulling 'nieuwe' rol - Actieve/passieve houding
Verklarende factoren	<ul style="list-style-type: none"> - Welke factoren liggen ten grondslag aan invulling regierol? - Waar heeft dit mee te maken?
Kernwoord	<ul style="list-style-type: none"> - Kernwoord voor provinciaal beleid/invulling

Beleidscontext	
<i>Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bekendheid met term - Provincie als een van de spelers - Inzetten van macht - Ruimte voor initiatieven van onderop
Netwerken/samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - Open staan voor samenwerking met partijen uit het veld - Relatie andere overheden - Open staan voor initiatieven van onderop
Complexiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Complex door veelheid aan actoren - Past de provincie hier nog wel tussen

Toekomst	
Provincie/situatie over tien jaar	<ul style="list-style-type: none"> - Randstadprovincie - Gefuseerde provincie - Regisseur

Afsluiting	
	<ul style="list-style-type: none"> - Vragen en of opmerkingen - Tips - Anonimiteit - Scriptie ontvangen - Bedanken voor tijd en moeite

II Topiclijst samenwerkende partijen

Topiclijst interviews Staatsbosbeheer (2x), DLG, Natuurmonumenten en IPO

Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Anna van Veldhuijsen - Master Planologie Universiteit Utrecht
Onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdvraag: Welke rolopvatting hanteren provincies in hun nieuwe rol als gebiedsregisseur bij het beleidsthema natuur en welke factoren verklaren deze opvatting? - Doel van het gesprek: hoe verloopt samenwerking tussen partij en provincie, is er sprake van regiefunctie provincie? - Na met provincies gesproken te hebben interessant om het vraagstuk eens van een andere kant te belichten en dieper op de samenwerking in te gaan.
Opname	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor opname
Functie respondent	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Hoelang heeft u deze functie al?

Profiel	
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Oorsprong - Connectie provincies
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Positie natuurbeleid
Natuurakkoord	<ul style="list-style-type: none"> - Visie over decentralisatie (afschuiven verantwoordelijkheden) - Visie op meer verantwoordelijkheden provincies t.o.v. eigen positie en inbreng - Visie op regierol provincie - Grondverdeling - Marktwerking
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking andere partijen - Relatie andere overheden - Schakelfunctie

Regie	
Regie/regisseur	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is regie/regisseur? - Wat moet een goede regisseur doen? - Kernomschrijving

Partij als...(in de ogen van provincies)	
Kort vraag-en-antwoord spel op basis van geanalyseerde interviews	<ul style="list-style-type: none"> - Kennisinstituut? - Opdrachtnemer? - Uitvoerders beleid provincies? - Financierder? - Partij met veel inbreng? - Partij die het niet makkelijk heeft sinds het Kabinet Rutte?

Provincie als...(in de ogen van provincies)	
Kort vraag-en-antwoord spel om te achterhalen of het beeld dat provincies van zichzelf hebben gevestigd wordt.	<ul style="list-style-type: none"> - Regisseur? - Steunpunt? - Aanpreekpunt? - Facilitator? - Kadersteller? - Voorbeeld poldermodel? - Partij die partijen uit het veld samenbrengt? - Betrouwbare partner? - De baas? - Kennispartner? - Partij die steeds meer op zoek gaat naar partners uit particuliere sector? - Partij die na kaderstellen invulling aan andere partijen laat?

Toekomst	
Situatie over tien jaar	<ul style="list-style-type: none"> - Natuurakkoord - Regierol - Provincies - Plaats organisatie

Afsluiting	
	<ul style="list-style-type: none"> - Vragen en of opmerkingen - Tips - Anonimiteit - Scriptie ontvangen - Bedanken voor tijd en moeite

III Labels

Kernlabel	Sublabel
Functie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omschrijving ▪ Duur
Achtergrond provincie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Historie ▪ Opgave natuur ▪ Insteek beleid
Natuurakkoord	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kans ▪ 'Over de schutting gooien' ▪ 'Nieuwe rol' ▪ Focus ▪ Creativiteit ▪ Internationale doelstellingen (EHS) ▪ Vertrouwen ▪ Visie
Regie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definitie (kernwoord) ▪ Provinciale opvatting/invulling ▪ Verklarende factoren <ul style="list-style-type: none"> - Traditie/cultuur - Draagvlak - Effectiviteit/efficiëntie ▪ Kaders en richtlijnen stellen ▪ Ruimte laten voor andere partijen ▪ Durven loslaten ▪ Stevigheid beleid noodzakelijk
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op papier ruimte voor samenwerkende partijen (bij uitvoering) ▪ Relatie andere overheden (gemeentes) ▪ Moeilijke positie terreinbeherende organisaties <ul style="list-style-type: none"> - Marktwerking - Particuliere initiatieven - Eigendom EHS grond (verkopen) ▪ Provincie spil in netwerk ▪ Eenheid natuurkwaliteit ▪ Complexiteit <ul style="list-style-type: none"> - Mening en belangen - Gezamenlijke visie natuur
Toekomst	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toekomst provincie <ul style="list-style-type: none"> - Fusie - Randstadprovincie - Ruimte voor provincie

IV Schematische weergave empirische gegevens

	Komst Natuur-akkoord	Regie: beleids-ontwikkeling	Regie: beleidsuitvoering	Verklarende factoren	Samenwerking	Particuliere initiatieven	Complexiteit	Toekomst	Provincie samen-gevat
Noord-Brabant	Positief, kans die provincie aankan	Kaderstellend	Invulling vrij voor partijen: subcontracters. <i>"We zijn een betere overheid, effectiever en efficiënter als we uitvoering met andere partijen in een governance tot stand laten komen"</i>	Draagvlak	Netwerk van subcontracter waarbij een gesprekken plaatsvinden op hetzelfde ambitieniveau	Worden door sub-contracters gestimuleerd	Wordt actief vermeden. Men kent elkaar en heeft vertrouwen. Ambities komen overeen	Natuur als vestiging sfactor	Rijke provincie die over de kunst van delegeren beschikt.
Flevoland	Manier waarop niet prettig. Voordeel is focus, creativiteit en kritisch oog	Ligt bij gemeentes: <i>"grote gemeentes, kleine provincie"</i>	<i>"Met gesloten beurs meedenken, ondersteunen en hulp bieden"</i> .	Cultuur	Hecht netwerk waarbij iedereen elkaar weet te vinden.	Worden door ontbreken financiële middelen gestimuleerd	Geen sprake van	Fusering gunstig voor budget	Creatief met weinig geld
Noord-Holland	Mooie taak, maar het moet niet te ondankbaar worden. Creativiteit belangrijk bij zoektocht naar partijen	Provincie wilt <i>bottom-up</i> werken, maar blijft benadrukken dat de <i>lead</i> , het geld, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij hen liggen.	Provincie nadrukkelijk op zoek naar partijen. Noord-Hollandse partijen zijn echter terughoudend.	Draagvlak en verantwoordelijkheid	Partners zijn terughoudend; worden betrokken bij het proces van de provincie maar berusten in het feit dat keuzes niet bij hun liggen	Er is ruimte om met ideeën te komen maar de <i>lead</i> ligt duidelijk bij provincie	-	Meer bezuinigingen, connectie Almere-Amsterdam wordt versterkt; het lot van de provincie Flevoland is hieraan onderhevig	Provincie met dubbel gezicht: betrekken van partijen enerzijds en anderzijds duidelijk aangeeft wie de baas is. Partijen berusten daarin.
Zeeland	Grove Bezuinigings-maatregel. Natuur bij provincie is vanwege schaalniveau positieve ontwikkeling.	Kaderstellend vanwege verantwoordelijkheden	Op zoek naar een balans: door geldnood op zoek naar sponsors voor uitvoering beleid	Verantwoordelijk	Is ruimte voor, weliswaar onder druk van strakke kaders en geldnood	Burgers weten provincie te vinden: <i>"wij zijn geen gesloten blok"</i> .	Wordt actief vermeden: <i>"overleg is een middel, geen doel"</i> .	Natuur is kerntaak en die moeten provincies stevig en voortvarend oppakken	Sterke visie en overtuigd van eigen kennis en kunnen

	Komst Natuur-akkoord	Regie: beleids-ontwikkeling	Regie: beleidsuitvoering	Verklarende factoren	Samenwerking	Particuliere initiatieven	Complexiteit	Toekomst	Provincie samen-gevat
Gelder-land	Focust zich op positieve: kans die provincie graag wilt waarmaken	Kaderstellend	Realisatie kaders wordt aan partijen overgelaten	Draagvlak	Partners staan centraal en vormen het uitgangspunt. Netwerken organiseren	Burgers worden actief bij natuur betrokken (natuurisook vanjou)	Partijen hebben zich verenigt en zetten zich gezamenlijk in	Verdergaande samenwerking met Overijssel. Geen fusie want provincie is al groot en kent een grote opgave	Rijke provincie waarin partners centraal staan; partnership is de basis.
Drenthe	Gedwongen scherpere en creatievere keuzes te maken	Kaderstellend	Uitvoering wordt aan partijen overgelaten	Draagvlak	Provincie en partners zijn door ontbreken van geld	-	Veel belangen en veel meningen maar complexiteit wordt actief vermeden. Men kent elkaar en gaat problemen zo uit de weg.	Samenwerking met Groningen en Friesland neemt toe	Samenwerken en gelijkwaardigheid partners door ontbreken geld
Utrecht	Focus en kritische blik is positief	Kaderstellend	Ligt bij partners: iedereen heeft een stuk van de puzzel in handen	Cultuur en draagvlak	Partners staan centraal: provincie is een meewerkend voorman. Gezamenlijk uitvoering beleid realiseren.	-	Veel belangen, veel overleg maar van echte complexiteit is geen sprake: hecht netwerk	Geen Randstadprovincie, maar eerder vergaande samenwerking	Samen met de partners invulling geven aan heldere beleidskaders
Gronin-gen	Natuur-akkoord als kans in de zin van focus, creativiteit. Bezuinigingen zijn dermate dat het bijna beschamend is.	Kaderstellend/overlaten aan verenigde partijen als teken van vertrouwen	Ligt bij de partners; zelf initiatieven nemen en zelf financiële kant regelen	Draagvlak en verantwoordelijkheid	Consensus en draagvlak bij partijen is essentieel; provincie hecht hier zoveel waarde aan dat partijen 'vrijbrief' krijgen om beleid te ontwikkelen	Zijn opgenomen in akkoord Manifestpartijen	Door consensus en draagvlak geen sprake van	Geen grote veranderingen op komt. Alleen verdergaande samenwerking met Drenthe en Friesland.	Provincie die regie begrijpt en daarbij consensus en draagvlak als handvaten gebruikt.

	Regie	Marktwerking	Samenwerking provincies	Toekomst	Partij samengevat
Staatsbosbeheer	Regisseur moet partijen samenbrengen en een open karakter hebben.	Beheer en uitvoering gaat niet meer automatisch naar Staatsbosbeheer. Er moeten offertes worden gemaakt voor gebieden die zij al jaren beheren.	Geen consensus benadering bij de provincie. Meer eerst zelf bedenken en dan delen met anderen. Heeft met financiële moeilijkheden te maken. Proberen met weinig geld eigen koers te varen en partijen moeten zich daar in passen. Daarnaast wordt partij gedwongen door provincies gronden te verkopen.	Relatie met de streek wordt belangrijk.	Partij die te lijdert heeft onder Natuurakkoord: gronden verkopen, offertes maken en een afhankelijkheidsrelatie door subsidies.
Natuurmonumenten	Regie tweezijdig: kader stellen en ruimte laten voor andere partijen voor invulling. Stevigheid beleid moet niet onderschat worden: partijen hebben kaders nodig.	Erkent dat provincies meer op zoek zijn naar beheerders en uitvoerders uit particuliere sector. Vanwege vereniging speelt dit een minder grote rol dan bij Staatsbosbeheer	Rol is in beweging en gaat steeds meer in de richting van medeverantwoordelijkheid voor regie. Nu meer meepraten en meedenken aan creatieve oplossingen en masseren zodat niemand boos raakt. Het wordt gedecentraliseerd en de ene provincie is daar heel behendig in en de andere heeft daar moeite mee.	Natuur gaan beschouwen als <i>unique selling point</i>	Partij onder 'Bleker vuur', maar zich prima manifesteert door de natuurkwaliteit voor ogen te houden.
DLG	<i>"Wees kaderstellend, zorg dat je criteria hebt waaraan je vindt dat een gebied moet voldoen en leg het bij een uitvoerende organisatie neer. Laat iedereen zijn rol pakken"</i>	Organisatie kijkt verder; beheer gaat niet automatisch meer naar terreinbeherende organisaties. Organisatie is selectiever en creatiever geworden door bezuinigingen	Verloopt niet altijd soepel vanwege adviserende rol die DLG inneemt; provincies ervaren dit als bemoeienis	Voor partijen en provincies zal het lastig zijn te wennen aan nieuwe situatie zonder financiële middelen	Partij die sinds het Natuurakkoord over grenzen heen kijkt en een schakel vormt tussen provincies en partijen.
IPO	Regie tweezijdig: provincie moet kader stellen, maar moet niet in detail treden. Regisseur overziet geheel en maakt er een eenheid van.	Gevolg van Natuurakkoord: focus en nieuwe coalities	IPO is belangenorganisatie dus werkt anders samen: wel duidelijk dat provincies verschillende invullingen geven aan regie en samenwerking. Cultuur speelt daarbij een belangrijke rol.	-	Organisatie met duidelijk beeld over provincies, regie en cultuurverschillen