

# Netwerken in de provincie Utrecht

Lydia Jonker

25 juni 2020



# Netwerken in de provincie Utrecht

*Een onderzoek naar de mogelijkheden voor een netwerksamenwerking tussen  
de provincie Utrecht en haar gemeenten voor de aanpak van de  
recreatieparken problematiek*



Lydia Jonker

Eerste lezer | Ank Michels

Tweede lezer | Rianne Dekker

In opdracht van Benedikte Lampe | Provincie Utrecht

Studentnummer | 5906318

25 juni 2020

Master Bestuur & beleid

Universiteit Utrecht



PROVINCIE  UTRECHT

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterscriptie 'Netwerken in de provincie Utrecht'. Dit onderzoek vormt het slotstuk van de master Bestuur en beleid en mijn stage bij de provincie Utrecht. Wat startte als een normaal afstudeertraject, veranderde door het coronavirus in een bijzonder onderzoeksproject vanuit huis. Aan de ene kant jammer, omdat ik maar een paar weken op het provinciehuis heb kunnen rondkijken. Maar aan de andere kant heb ik via mijn laptopscherm een interessant inkijkje gekregen in het dagelijks leven van verschillende collega's en respondenten. En heb ik diverse thuishuizen, keukens, zolders, schuren en zelfs een badkamer kunnen bewonderen.

Ik wil dit voorwoord dan ook graag gebruiken om iedereen te bedanken die aan mijn scriptie meegeholpen heeft. Ik wil graag de medewerkers van de provincie Utrecht, en in het bijzonder Benedikte Lampe, bedanken voor mijn leuke stagetijd, het meedenken en de nuttige feedback. Ik vond het leuk om met jullie na te denken over het aanpakken van de problemen op en rond de recreatieparken. Daarnaast wil ik ook graag mijn scriptiebegeleider Ank Michels bedanken voor de fijne begeleiding en opbouwende kritiek. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken die bereid waren om tijd vrij te maken om met mij van gedachten te wisselen over de mogelijke samenwerking tussen de gemeenten en de provincie. Mede dankzij jullie input heb ik dit onderzoek uit kunnen voeren.

Ik vond het interessant en leerzaam om mij te verdiepen in de verschillende aspecten die om de hoek komen kijken bij een netwerk tussen diverse overheidsorganisaties. Ik hoop dan ook dat dit onderzoek iets bij kan dragen aan het samenwerkingsproces en de aanpak van de vakantieparken problematiek in de provincie Utrecht. Het is een omvangrijk en interessant onderzoek geworden, dus u kunt er maar beter even goed voor gaan zitten.

Lydia Jonker

25 juni 2020

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de mogelijkheden voor het vormen van een netwerksamenwerking tussen de provincie Utrecht en haar gemeenten om zo de problemen op en rond de recreatieparken aan te kunnen pakken. In opdracht van de provincie Utrecht is onderzocht welke samenwerkingsvorm de betrokken partijen het meest wenselijk vinden, en of deze vorm ook past binnen de huidige context. Daarvoor staat de volgende vraag in dit onderzoek centraal: *wat zijn voor de provincie Utrecht en haar gemeenten wenselijke en passende vormen van netwerksamenwerking waarbinnen een integrale aanpak voor de recreatieparken kan worden ontwikkeld?* Om te achterhalen welke samenwerkingsvorm door de provincie Utrecht en de gemeenten als wenselijk wordt beschouwd, is er in het literatuuronderzoek onderscheid gemaakt tussen drie verschillende netwerkvormen. Namelijk 'de leidende organisatie', 'het externe orgaan/persoon' en 'gemeenschappelijke sturing'. Deze drie vormen zijn verwerkt in drie toekomstscenario's waar met respondenten over is gesproken. Om te kunnen analyseren of de wenselijke vorm ook passend is, zijn de zes voorwaarden 'transparantie', 'duidelijke rollen en processen', 'vertrouwen', 'aantal netwerkpartners', 'overeenstemming netwerkdoelen' en 'leren' gebruikt.

Tijdens dit onderzoek zijn 14 interviews gehouden met bestuurders en ambtenaren uit vier gemeenten en de provincie. Daarnaast is er een documentenanalyse uitgevoerd en zijn er twee observaties gedaan om zo te onderzoeken hoe de provincies Drenthe en Gelderland de recreatieparken problematiek aanpakken en wat de provincie Utrecht daarvan zou kunnen leren. Daaruit is gebleken dat beiden provincies samen met hun gemeenten een netwerksamenwerking hebben gevormd waarin de sturing van het netwerk de taak is van een stuurgroep. In allebei de netwerken hebben de partners gezamenlijke doelen en een gezamenlijke visie geformuleerd en is er veel ruimte voor lokaal maatwerk. Aan de hand van de verzamelde informatie zijn drie leerpunten voor de provincie Utrecht geformuleerd. Allereerst is het voor een succesvolle aanpak niet noodzakelijk dat alle Utrechtse gemeenten met een recreatiepark deelnemen in het netwerk, maar is het vooral belangrijk om te starten met een groepje enthousiaste en gemotiveerde gemeenten. Daarnaast is het belangrijk om een evenwicht te zoeken tussen wat lokaal kan en regionaal moet. Tot slot is het voor de provincie Utrecht van belang om mee te nemen dat voor een integrale aanpak ook de interne samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen goed georganiseerd moet worden.

Daarna is aan de hand van de drie scenario's onderzocht welke netwerkform de gemeenten en provincie het meest wenselijk vinden. Hieruit blijkt dat de meeste respondenten een voorkeur hebben voor scenario 2, wat betekent dat een netwerk met een stuurgroep die het netwerk bestuurd en coördineert als meest wenselijk wordt gezien. Deze vorm biedt volgens de respondenten het meeste ruimte voor een goede balans tussen speelruimte voor de gemeenten enerzijds en commitment van alle partijen aan de samenwerking anderzijds.

Vervolgens is geanalyseerd of de gewenste netwerkform ook past in de huidige context. Hiervoor is onderzocht in welke mate de zes voorwaarden aanwezig zijn, en of dat overeenkomt met de mate die past bij scenario 2. Uit de resultaten blijkt dat er nog te weinig onderling vertrouwen tussen de verschillende partijen aanwezig is. Dit komt vooral omdat er weinig vertrouwen is tussen de gemeenten, en dat het vertrouwen vanuit de provincie ook nog niet altijd gegeven wordt. De gemeenten en provincie zijn het erover eens dat het voor de werkbaarheid van het netwerk niet wenselijk is dat alle Utrechtse gemeenten daar deel van gaan uitmaken. Er moet dan ook begonnen worden met een groepje enthousiaste gemeenten en de provincie, waar in een later stadium nog ruimte is voor andere gemeenten om zich bij het netwerk aan te sluiten. Daarnaast blijkt uit de interviews dat een deel van de doelen die de respondenten op netwerk-niveau zouden willen

nastreven met elkaar overeenkomt. Daar moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat veel gemeenten van mening zijn dat die netwerkdoelen wel moeten passen binnen de lokale context.

Ook is er bij de gemeenten en provincie veel behoefte om van elkaar te leren. Wel is er soms sprake van onduidelijke informatie uitwisseling, waardoor de contacten en processen niet altijd transparant zijn. De versnippering van de thematiek van de vakantieparken over verschillende beleidsdomeinen wordt daarbij vaak als onderliggende reden aangewezen. Tot slot zijn de partijen op grote lijnen het erover eens dat de gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van het netwerk moeten hebben en dat de provincie vooral kan aanjagen en faciliteren. Maar omdat er verschillen zichtbaar zijn in de invulling van die rollen en de gemeenten nog niet gelijk worden behandeld tijdens het uitzoeken van de mogelijkheden om lokaal beleid te wijzigen, zijn de rollen en processen nog niet geheel duidelijk.

De conclusie is dan ook dat de gewenste netwerkvorm niet helemaal past in de huidige context omdat er maar wordt voldaan aan drie van de zes voorwaarden voor een effectieve samenwerking. De resultaten laten zien dat er momenteel een beperkte mate van onderling vertrouwen is, er weinig transparantie is en de rollen en processen nog niet duidelijk genoeg zijn. Dit betekent niet dat de gemeenten en provincie niet met elkaar kunnen samenwerken in een netwerk om zo de problemen op de recreatieparken aan te pakken. Maar de resultaten van dit onderzoek impliceren wel dat de gemeenten en de provincie gezamenlijk moeten proberen om de voorwaarden passend te laten zijn.

Daarvoor zal er gewerkt moeten worden aan het versterken van het onderling vertrouwen tussen gemeenten en is het vooral van belang dat er een vertrouwensrelatie gaat ontstaan tussen de stuurgroep en de netwerkpartners. Daarnaast is het goed mogelijk dat de ondoorzichtigheid mede wordt veroorzaakt door de versplintering van de thematiek over de verschillende beleidsterreinen. Wanneer de ambtenaren beter met elkaar gaan samenwerken zou dat er ook voor kunnen zorgen dat de processen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Tot slot impliceren de resultaten dat het voor een succesvolle samenwerking tussen de provincie en de gemeenten belangrijk is om van tevoren duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling binnen het netwerk, om zo verkeerde verwachtingen te voorkomen.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1 Introductie op het thema .....	8
1.2 De provincie Utrecht als case .....	9
1.3 Doel- en vraagstelling onderzoek.....	9
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	11
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.6 Vooruitblik.....	12
<b>2. Locus</b> .....	<b>13</b>
2.1 Situatie en beleid provincie Utrecht.....	13
2.2 Resultaten vitaliteitsscan.....	14
2.3 Beleid van gemeenten.....	15
<b>3. Theoretisch Kader</b> .....	<b>17</b>
3.1 Verkenning begrip ‘netwerk’ .....	17
3.1.1 Type netwerken.....	18
3.2 Netwerkvormen .....	18
3.3 Een effectieve netwerksamenwerking.....	20
3.3.1 Voorwaarden voor een effectief netwerk.....	20
3.4 Conclusie .....	23
<b>4. Methode</b> .....	<b>25</b>
4.1 Operationaliseren theoretische concepten .....	25
4.2 Selectie gemeenten.....	28
4.3 Dataverzameling per deelvraag.....	29
4.3.1 Wat kan de provincie leren van andere provincies? .....	29
4.3.2 Wat is de meest wenselijke samenwerkingsvorm?.....	30
4.3.3 Is de wenselijke vorm ook passend? .....	33
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid .....	33
4.4.1 Validiteit .....	33
4.4.2 Betrouwbaarheid.....	34
<b>5. Resultaten</b> .....	<b>35</b>
5.1 De aanpak van recreatieparken in andere provincies.....	35
5.1.1 Aanpak provincie Gelderland .....	35
5.1.2 Aanpak provincie Drenthe.....	37
5.1.3 Conclusie .....	40

5.2 Wat zien gemeenten en provincie als wenselijke vorm van netwerksamenwerking? .....	40
5.2.1 Het wenselijke scenario.....	41
5.3 Is het gewenste scenario ook passend? .....	44
5.3.1 Vertrouwen .....	44
5.3.2 Aantal netwerkpartners .....	45
5.3.3 Overeenstemming over netwerkdoelen .....	46
5.3.4 Leren.....	48
5.3.5 Transparantie .....	49
5.3.6 Duidelijke rollen en processen .....	51
5.4 Samenvatting.....	53
<b>6.Conclusie .....</b>	<b>55</b>
6.1 Leerpunten van andere provincies.....	55
6.2 Het wenselijke scenario.....	55
6.3 Wordt er voldaan aan de voorwaarden? .....	56
6.4 Kernbevindingen .....	56
<b>7.Discussie .....</b>	<b>58</b>
7.1 Terug naar de literatuur .....	58
7.1.1 Bijdrage aan de wetenschappelijke discussie .....	58
7.3.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek .....	59
7.2 Beperkingen.....	59
7.3 Praktische implicaties en aanbevelingen .....	60
7.3.1 Samen werken aan passende voorwaarden .....	60
7.3.2 Aanbevelingen .....	61
<b>8.Literatuurlijst .....</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 1: Scenario's.....</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 2: Topic lijst gesprekken gemeente .....</b>	<b>68</b>
<b>Bijlage 3: Topic lijst gesprek Provincie Utrecht.....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage 4: Codeboom.....</b>	<b>72</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie op het thema

Van de Zeeuwse kust tot de Friese polders zijn ze te vinden: recreatieparken. Nederland heeft dan ook de hoogste dichtheid aan vakantieparken in Europa (Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur, 2019). Veel van deze parken doen het goed en leveren een bijdrage aan de toeristensector. Echter, door veranderende wensen van de consument en de concurrentie van goedkope vliegtickets en AirBnB hebben sommige parken moeite om zich aan te passen. Ze blijven achter en worden daardoor uit de toeristische markt gedrukt. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer één derde van de vakantieparken in Nederland geen toeristisch toekomstperspectief meer heeft (Ministerie BZK, 2018a, p.2). In een poging om hun hoofd boven water te houden, kiezen die ondernemers voor alternatieve inkomsten zoals verhuur van andere activiteiten dan recreatief gebruik. Hierdoor ontstaan er mogelijkheden voor permanente bewoning op deze parken, ondanks dat het bijna altijd is strijd is met het gemeentelijke bestemmingsplan. Door het wegvallen van het recreatieve gebruik ontstaat er op dit soort parken leegstand en verloedering. Hierdoor ontstaat ook een gelegenheidsstructuur voor allerlei maatschappelijke processen die ongewenste effecten kunnen hebben, zoals slechte leefomstandigheden, overlast, criminele en andere ondermijnende activiteiten (VNG, 2019, p.8).

Het gevolg is dat een deel van de verblijfsrecreatie in Nederland geen onderdeel meer vormt van een vitale toeristische infrastructuur. Recreatieobjecten worden, mede door tekorten aan toegankelijke en betaalbare opties op de reguliere woningmarkt, in toenemende mate (permanent) bewoond. Het gaat dan vaak om mensen die behoefte hebben aan snel beschikbare huisvesting, mensen die graag vrij in een groene omgeving willen wonen of mensen die zijn vastgelopen in het systeem. Eenmaal gevestigd, blijkt het vaak moeilijk om weer van een recreatiepark weg te komen. Bij gebrek aan alternatieven zien veel gemeenten zich genooddaakt om permanente bewoning op recreatieparken te gedogen, of in elk geval niet gericht te bestrijden. Daarnaast wijzen diverse onderzoeken erop dat vakantieparken soms dienst doen als vrijplaats voor illegale activiteiten en ondermijning. Het gebeurt niet op grote schaal, maar in sommige gevallen worden terreinen gebruikt voor helling, drugs, prostitutie of als schuilplaats voor personen die onder de radar willen blijven (VNG, 2019, p.8). Ook worden de recreatieparken soms gebruikt als toevluchtsoord voor kwetsbare groepen in onze samenleving, die daar in erbarmelijke omstandigheden en zonder toekomstperspectief leven (GGD West-Brabant, 2014).

De verblijfsrecreatiesector is in bepaalde regio's van grote waarde voor de werkgelegenheid en inkomsten. Gemeenten en provincies hebben dan ook baat bij florerende recreatieparken. Echter krijgen veel gemeenten maar moeilijk grip op de recreatieparken waar de problemen zich voordoen (VNG, 2019, p.8). Omdat het vraagstuk onder meer vanuit economisch, huisvestings-, sociaal-maatschappelijk, veiligheids-, en ruimtelijk perspectief aangevlogen kan worden, zijn er veel verschillende partijen nodig om de problematiek aan te kunnen pakken (Ministerie BZK, 2018b, p.6). Daarom heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Klimaat (BZK) in 2018 de Actie-agenda Vakantieparken 2018-2020 opgesteld. Deze Actie-agenda geeft een eerste aanzet voor het ontwikkelen van een integrale aanpak voor de recreatieparken waarin verschillende overheidslagen en andere partners expliciet met elkaar samenwerken op regionaal niveau. Onderdeel van de Actie-agenda is bijvoorbeeld een financiële impuls van het ministerie van BZK aan de provincies ten behoeve van de realisatie van een integrale aanpak (Ministerie BZK, 2018b, p.9).



## 1.2 De provincie Utrecht als case

Het opstellen van de Actie-agenda heeft binnen verschillende provincies het startsein gegeven om de problemen op en rond recreatieparken integraal en regio breed aan te pakken. Enkele provincies hebben inmiddels een omvangrijke aanpak ontwikkeld waarin intensief wordt samengewerkt met gemeenten, RECRON<sup>1</sup>, parkondernemers en andere partijen. De samenwerking tussen de provincie Gelderland en elf Veluwe gemeenten en de samenwerking tussen de provincie Drenthe en twaalf Drentse gemeenten, beiden onder de noemer 'Vitale Vakantieparken', zijn hier goede voorbeelden van (Vitale Vakantieparken, 2019; provincie Drenthe, 2018). Andere provincies zijn echter nog niet zover en staan pas aan het begin van zo'n traject. De provincie Utrecht behoort tot deze laatste groep. Doordat de recreatieparken de afgelopen jaren niet hoog op de politieke agenda stonden, heeft de provincie weinig zicht op de huidige situatie omtrent de recreatieparken in de regio. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet en heeft de provincie Utrecht met de financiële impuls van de Actie-agenda een vitaliteitsscan en een veiligheidsbeeld laten uitvoeren, om zo de problematiek op de recreatieparken in kaart te brengen.

In haar omgevingsvisie heeft de provincie Utrecht het doel opgenomen dat er in 2030 voldoende vitale vakantieparken en recreatiewoningen voor de verblijfsrecreatie zijn (provincie Utrecht, 2019, p.55). De weg daarnaartoe is echter nog lang en voorbeelden bij andere provincies laten zien dat de provincie Utrecht dit doel niet in haar eentje kan realiseren. Binnen de provincie wordt daarom gezocht naar een manier om met andere partijen samen te werken, en zo tot een gezamenlijke integrale aanpak te komen. Een belangrijke partner hierbij zijn de Utrechtse gemeenten. De provincie heeft binnen deze thematiek namelijk maar beperkte bestuurlijke bevoegdheden, omdat de handelingsruimte vooral bij de gemeenten ligt. De gemeenten zijn gehouden aan het provinciaal ruimtelijk beleid, maar kunnen binnen deze kaders zelf het lokale beleid verder inrichten, bijvoorbeeld in de vorm van een bestemmingsplan. De samenwerking tussen deze twee overheidslagen vormt daarom een belangrijke factor bij de ontwikkelingen van een effectieve integrale aanpak voor de recreatieparken.

## 1.3 Doel- en vraagstelling onderzoek

Een samenwerking tussen de provincie Utrecht en haar gemeenten voor het aanpakken van de recreatieparken kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarvoor zullen aan de voorkant van het proces vragen over de rolverdeling, verantwoordelijkheden, omvang en doelen van de samenwerking beantwoord moeten worden. In deze masterscriptie zal aan de hand van het perspectief van de netwerkende overheid\* onderzocht worden welke vormen van netwerksamenwerking door de gemeenten en provincie wenselijk worden geacht, maar ook of die gewenste vorm(en) passen in de huidige context.

Het onderzoek heeft als doel om de verschillende visies op de inrichting van een mogelijke samenwerking tussen de provincie en haar gemeenten in kaart te

### **\*De netwerkende overheid als middel tot een oplossing**

Bij het perspectief van de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen worden bereikt in samenwerking met anderen. Om de eigen doelen te realiseren, moeten organisaties ook buiten hun eigen grenzen kijken. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen, omdat zij gelijksoortige belangen hebben. Het bij elkaar brengen van belangen vormt de kern van de netwerkende overheid. Het gaat om het vormen van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. (NSOB, 2018, p.33; NSOB, 2015, p.26). De praktijk laat zien dat de netwerkbenadering vaak wordt toegepast wanneer er sprake is van een complex maatschappelijk probleem, waar veel partijen bij betrokken zijn en er een grote mate van onzekerheid is over het problemen en de uitkomsten daarvan, zoals bijvoorbeeld bij het vraagstuk rondom de recreatieparken in de provincie Utrecht (NSOB, 2014, p.11)

<sup>1</sup> De branchevereniging voor recreatieondernemers

brengen, om zo te kunnen achterhalen welke samenwerkingsvorm het meest wenselijk wordt geacht. Daarvoor is contact gelegd met vier gemeenten en de provincie Utrecht. Mede aan de hand van verschillende toekomstscenario's is met de respondenten gesproken over hun verwachtingen en visie ten aanzien van een mogelijke samenwerking tussen de gemeenten en de provincie. Daarnaast zal ook gekeken worden of wat men wil ook mogelijk is in de huidige context. Zijn bepaalde voorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle samenwerking wel aanwezig? Daarnaast heeft dit onderzoek ook als doel om inzichten over netwerksamenwerking uit de wetenschappelijke literatuur in de praktijk te brengen door aan de voorkant van het proces te onderzoeken hoe de samenwerking het best georganiseerd kan worden. Hiervoor staat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Wat zijn voor de provincie Utrecht en haar gemeenten wenselijke en passende vormen van netwerksamenwerking waarbinnen een integrale aanpak voor de recreatieparken kan worden ontwikkeld?*

Voor de beantwoording van deze vraag is het allereerst van belang om te analyseren welke verschillende vormen van samenwerking in een netwerk, ook wel aangeduid met netwerk governance, in de literatuur onderscheiden worden. Een belangrijke component hierbij is dat het gaat om een samenwerking binnen een netwerk van actoren die in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk zijn om een probleem aan te pakken. De volgende stap is om te kijken op welke manier zo'n netwerksamenwerking gecoördineerd kan worden en welke voorwaarden daarvoor aanwezig moeten zijn. In het theoretisch kader wordt daarom aandacht besteed aan de volgende twee theoretische deelvragen:

- 1. Welke vormen van netwerk governance zijn er?*
- 2. Op welke manier kan een netwerksamenwerking gecoördineerd worden en welke voorwaarden zijn daar aan verbonden?*

In de praktijk zijn ook al diverse voorbeelden te vinden van hoe andere provincies omgaan met de problemen op en rond de recreatieparken. Hierbij wordt ook vaak samengewerkt met de gemeenten. Het kan voor de samenwerking in de provincie Utrecht daarom relevant zijn om ook over de provinciegrenzen heen te kijken, en te leren van de voorbeelden in andere provincies. Daarom wordt er in het empirische deel van dit onderzoek allereerst verkend hoe andere provincies samenwerken met hun gemeenten om de recreatieparken aan te pakken, en wat de provincie Utrecht daarvan zou kunnen leren. Daarvoor is de volgende empirische deelvraag geformuleerd.

- 1. Op welke manier werken andere provincies met hun gemeenten samen voor het aanpakken van de recreatieparken problematiek en wat kan de provincie Utrecht daarvan leren?*

Vervolgens zal bij de respondenten worden gepeild welke vorm(en) van netwerksamenwerking zij wenselijk achten. Mogelijke samenwerkingsvormen worden tijdens het gesprek aan hen voorgelegd doormiddel van een drietal zelf geformuleerde scenario's. Ook wordt de respondenten gevraagd of er volgens hen kan worden voldaan aan de voorwaarden voor de wenselijke vorm. Hiervoor zijn de volgende twee empirische deelvragen opgesteld:

- 2. Wat is volgens de provincie Utrecht en de gemeenten de meest wenselijke vorm van samenwerking binnen een netwerk voor de aanpak van de recreatieparken?*
- 3. In hoeverre wordt er voldaan aan de voorwaarden om de wenselijke samenwerkingsvorm succesvol aan te kunnen gaan?*

## 1.4 Maatschappelijke relevantie

Allereerst is dit onderzoek relevant omdat recreatie en toerisme in bredere zin komende jaren steeds belangrijker gaan worden. De afgelopen decennia is de bezoekersstroom in Nederland sterk toegenomen. Dit is een ontwikkeling die past in een bredere tendens: het aantal toeristen groeit wereldwijd explosief. De groei van het toerisme in Nederland zal aanhouden, zo luiden de prognoses. Sterker nog, de stijgende lijn van de afgelopen decennia is na verwachting nog maar het begin van een forsere groei: van 42 miljoen binnenlandse en buitenlandse bezoekers in Nederland in 2017 naar ruim 59 miljoen in 2030 (Rli, 2019, p.9). Al die toeristen moeten tijdens hun bezoek ook ergens verblijven, wat kan leiden tot een toenemende druk op recreatieparken. Vanuit economisch perspectief zullen recreatieparken in de komende jaren steeds belangrijker worden, wat een onderzoek naar de bestuurlijke samenwerking op dit thema ook zeker relevant maakt. In het verlengde hiervan ligt dat, naast Utrecht, ook andere provincies met deze vragen te maken hebben of zullen krijgen. De resultaten van dit onderzoek kunnen dan ook door andere provincies als input gebruikt worden bij vragen op het gebied van bestuurlijke samenwerking rondom de aanpak van recreatieparken.

Daarnaast is een goede samenwerking een belangrijke factor bij de aanpak van de problemen op de recreatieparken. Het is van maatschappelijk belang dat deze problematiek wordt aangepakt omdat dit niet alleen nadelige effecten heeft op de economie en toeristische sector, maar ook omdat er sociaal kwetsbare groepen bij betrokken zijn of omdat er in sommige gevallen sprake is van ondermijning. Zo heeft de Kinderombudsvrouw haar zorgen uitgesproken over het grote aantal kinderen dat verblijft op recreatieparken en daardoor buiten het zicht en de zorg van de overheid vallen (Bouma, 2019). Vaak wonen deze kinderen met hun sociaal kwetsbare ouders op de parken, die bijvoorbeeld door hoge schulden niet meer in aanmerking komen voor een reguliere woning en daarom hun toevlucht zoeken op een recreatiepark (Ministerie BZK, 2018a; GGD West-Brabant, 2014). Daarnaast hebben sommige parken door hun afgeschermd ligging een aantrekkelijke werking op allerlei maatschappelijk onwenselijke criminele activiteiten. Met dit onderzoek naar de bestuurlijke samenwerking wordt er een bijdrage geleverd aan een aanpak voor deze multi-problematiek.

## 1.5 Wetenschappelijke relevantie

*There is no one best way of organizing, but not every way of organizing is successful to the same degree* (Kenis & Provan, 2006, p.237).

Over bestuurlijke samenwerking is in de literatuur al veel geschreven. Het werk van Rhodes (1990) over netwerken en governance is een van de bekendste voorbeelden daarvan (Knoke & Kostichenko, 2008; Common & Acevedo, 2007). Veel onderzoek binnen deze thema's richt zich op de uitkomsten of de politieke consequenties van netwerken, maar vragen over het ontstaan en de formatie van die netwerken blijven daarbij vaak onderbelicht (Herting, 2007). Ook Beaumont & Dredge (2010) stellen dat er vooral gefocust wordt op het verkennen van de impact van verschillende netwerkvormen, maar dat er nog geen theorie is ontwikkeld over de reden om de ene samenwerkingsvorm te verkiezen boven een andere. Dit onderzoek is dan ook wetenschappelijk relevant omdat het zich focust op de vraag hoe de samenwerking tussen verschillende overheidslagen a priori het best georganiseerd kan worden. Omdat de netwerksamenwerking in de provincie Utrecht nog niet concreet is vormgegeven, kan deze casus gebruikt worden om bij te dragen aan het oplossen van deze wetenschappelijke 'puzzel'. Er is niet één beste manier van organiseren beschikbaar die in deze casus zou kunnen worden toegepast. Daarom zal er nagedacht moeten worden over de inrichting van de samenwerking omdat niet elke vorm even succesvol zal zijn. De uitspraak van Kenis & Provan (2006, p.237) doet dan ook vermoeden dat er bepaalde

(context)factoren invloed hebben op de mate waarin een netwerksamenwerking succesvol kan zijn. Door aan de voorkant van het proces expliciet aandacht te geven aan de invloed van deze factoren, poogt dit onderzoek bij te dragen aan nieuwe theorie over netwerkformatie (Herting, 2007; Beaumont & Dredge, 2010).

## 1.6 Vooruitblik

In de inleiding is het onderwerp van deze masterscriptie geïntroduceerd en is een eerste aanzet gegeven voor het onderzoek naar de bestuurlijke samenwerking tussen de provincie Utrecht en de gemeenten. In het volgende hoofdstuk zal de locus van dit onderzoek worden toegelicht, waarbij onder andere gekeken zal worden naar het huidige provinciale recreatieparken beleid en de resultaten van de vitaliteitsscan **(H2)**. Vervolgens zullen de theoretische kaders waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt uiteen worden gezet, en zullen ook de twee theoretische deelvragen worden beantwoord **(H3)**. In de methode zullen de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd en de keuzes die daarbij zijn gemaakt worden toegelicht **(H4)**. In het hoofdstuk dat daarop volgt zullen de resultaten worden beschreven die tijdens dit onderzoek zijn verzameld. Daar zal worden beschreven hoe andere provincies de recreatieparken hebben aangepakt en wat de provincie Utrecht daarvan zou kunnen leren, welke samenwerkingsvorm de betrokken partijen het meest wenselijk vinden en of die vorm ook past in de huidige context **(H5)**. Op basis van deze bevindingen volgt de conclusie waarin antwoord gegeven zal worden op de onderzoeksvraag **(H6)**. In de daaropvolgende discussie zullen de conclusies van dit onderzoek in een breder perspectief worden geplaatst en zal worden afgesloten met een aantal aanbevelingen aan de provincie Utrecht over het vervolproces **(H7)**.

## 2.Locus

In de Locus zal verder ingezoomd worden op de huidige stand van zaken in de provincie Utrecht omtrent de recreatieparken. Daarvoor zal eerst het huidige beleid van de provincie worden toegelicht **(2.1)**. Daarna zal aan de hand van de resultaten van de vitaliteitsscan iets gezegd worden over de omvang van de problematiek van de recreatieparken **(2.2)**. Tot slot zullen ook nog een aantal voorbeelden worden toegelicht van hoe gemeenten in hun lokale beleid aandacht besteden aan de recreatieparken **(2.3)**.

### 2.1 Situatie en beleid provincie Utrecht

Door zijn centrale ligging, landschappelijke diversiteit en het gevarieerde culturele aanbod wordt er veel gerecreëerd in de provincie Utrecht (provincie Utrecht, 2016). Veel toeristen verblijven voor een aantal nachten of langer in de regio. Zo telde 2015 zo'n 1,9 miljoen overnachtingen verspreid over de verschillende kampeerterreinen en huisjescomplexen in de provincie (Ecorys, 2016). Echter, de verblijfsrecreatie in de provincie Utrecht staat er de laatste jaren niet goed voor. Het aantal overnachtingen blijft achter ten opzichte van de landelijke ontwikkelingen en de sector stagneert, mede door problemen met permanente bewoning, ondermijning en het ontbreken van innovatie op de recreatieparken. Wat het vraagstuk extra complex maakt, is dat de provincie geen zicht heeft op de huidige kwaliteit en vitaliteit van de recreatieparken (provincie Utrecht, 19 augustus 2019). Vanuit verschillende gemeenten komen geluiden dat er problemen zijn met permanente bewoning, verpaupering van parken en andere maatschappelijk onwenselijke situaties, maar een regionaal beeld over de omvang van de problematiek is er nog niet.

Vanwege de omvang van de problematiek en het aantal betrokken partijen schrijft de provincie in haar omgevingsvisie te streven naar een integrale gezamenlijke aanpak, samen met de betrokken gemeenten en partijen, om zo een effectieve aanpak van de recreatieparken mogelijk te maken. Daarbij zullen ook de economische, sociale, woon- en natuuraspecten worden meegenomen (provincie Utrecht, 2019, p.57). Echter, de ontwikkelingen in de recreatiesector hebben het huidige beleid van de provincie inmiddels ingehaald, waardoor er beperkte ruimte is voor innovatie. Het provinciaal ruimtelijk beleid is neergelegd in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016) en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (herijking 2016) (hierna PRV). In de PRV zijn algemene regels opgenomen over de inhoud, toelichting en onderbouwing van onder meer bestemmingplannen. Hiermee is beoogd de provinciale belangen te laten doorwerken op het gemeentelijke niveau. In de PRV is opgenomen dat permanente bewoning van recreatiewoningen onwenselijk is. Daarnaast is het uitgangspunt dat er buiten de rode contouren geen verstedelijking mag plaatsvinden. Veel recreatieparken liggen in de natuur en vallen daardoor in de groene contouren. Het legaliseren van bijvoorbeeld permanente bewoning is daardoor in de regel niet mogelijk, omdat er dan sprake zou zijn van verstedelijking. Wel biedt de ruimtelijke structuurvisie hier en daar ruimte voor uitzonderingen in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak, bijvoorbeeld wanneer de problemen met permanente bewoning al heel lang in een gemeenten spelen. Maar de mogelijkheden daarvoor blijven beperkt (provincie Utrecht, 2017).

Daarnaast heeft ook het Natuurnetwerk Nederland (NNN) invloed op het beleid van de provincie ten aanzien van de recreatieparken. Het NNN is een omvangrijk, samenhangend netwerk van natuurgebieden en verbindingen daartussen op nationaal niveau. De provincies zijn verantwoordelijk voor het NNN op het land. De provincie Utrecht heeft in haar PRV daarom opgenomen dat er geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogen plaatsvinden die een significant negatief effect hebben op de wezenlijke waarden en kenmerken van het NNN. De provincie hanteert daarom een 'nee, tenzij' principe. Als er sprake is van significantie aantasting mag de voorgenomen ontwikkeling niet doorgaan, tenzij deze voldoet aan enkele randvoorwaarden (provincie Utrecht, 2017).

Recreatieparken die in of in de buurt van het NNN liggen (dat zijn er best een aantal) mogen dus niet zomaar allerlei ruimtelijke veranderingen doorvoeren.

## 2.2 Resultaten vitaliteitsscan

Zoals in de inleiding al is aangestipt, heeft de provincie Utrecht een vitaliteitsscan laten uitvoeren door het bureau voor Ruimte & Vrije Tijd. Het doel van deze vitaliteitsscan is om inzicht te krijgen in de kwaliteit en het toekomstperspectief van de verblijfsrecreatie in de provincie. Omdat de resultaten en aanbevelingen van dit rapport door de provincie gebruikt zullen worden als eerste stap naar een integrale aanpak, is het interessant om de resultaten van dit onderzoek hier kort te bespreken.

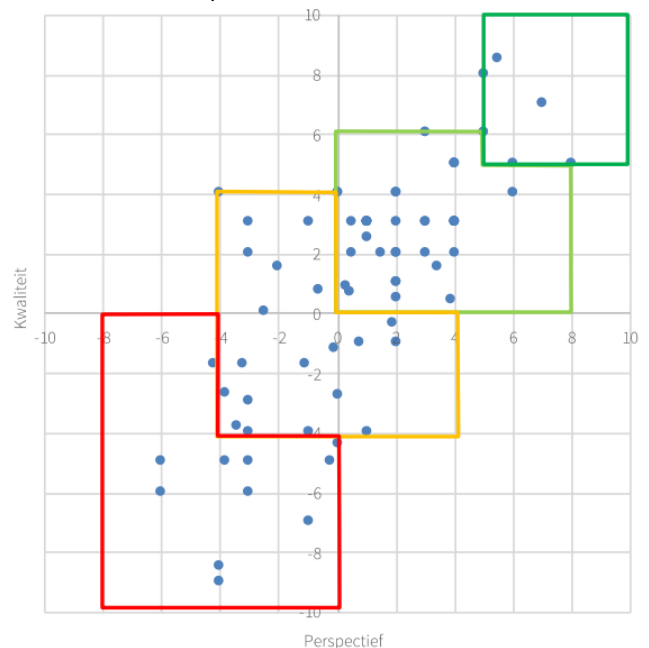
In de praktijk wordt er van alles en nog wat verstaan onder de noemer 'recreatiepark'. Daarom heeft de scan dit begrip afgebakend. Hierbij is in de rapportage van de resultaten onderscheid gemaakt tussen de kampeer- en bungalowsector en de jachthavens. In dit onderzoek zal dezelfde afbakening gehanteerd worden die in de vitaliteitsscan is gebruikt voor de parken in de kampeer- en bungalowsector. Onder recreatieparken wordt het volgende verstaan (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020, p.8):

- Campings met een recreatieve bestemming (vanaf 40 staanplaatsen);
- Vakantieparken (vanaf 10 bungalows);
- Gemengde bedrijven;

Aan de hand van een kwadrant met de assen 'kwaliteit' en 'perspectief' zijn de onderzochte recreatieparken ingedeeld in vier groepen: voorlopers, middenmoters, zorgenkindjes en achterblijvers. De eerste twee groepen zijn vitaal en doen het kwalitatief goed. Voor de middenmoters ligt er wel de uitdaging om te blijven ontwikkelen om hun kwaliteit te behouden. De laatste twee groepen scoren op allebei de assen negatief en is er rede tot zorg. Voor de zorgenkindjes is een impuls nodig om verdere achteruitgang in de toekomst te voorkomen. De groep achterblijvers hebben vanwege een dermate slechte score op kwaliteit én perspectief in de huidige situatie geen toeristisch toekomstperspectief meer. Voor deze bedrijven is het advies om in te zetten op een transformatie naar andere functies, bijvoorbeeld wonen of natuur (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020, p.9).

Figuur 1 laat het kwadrant met de scores zien voor de onderzochte recreatieparken in de provincie Utrecht. Elk stipje staat voor de score van één of meerdere parken en de gekleurde vierkanten geven de vier groepen aan, waarbij rood staat voor de achterblijvers, oranje voor de zorgenkindjes, etc. Dit kwadrant is niet gebruikt voor het selecteren van de gemeenten (4.2) omdat de onderzochte parken in het rapport geanonimiseerd zijn. Hieruit kan dus niet worden afgeleid welke gemeenten veel probleem parken herbergen.

De vitaliteitsscan laat zien dat het merendeel van de kampeer- en bungalowsector in de provincie vitaal is: 59% van de parken met 71% van de bedden betreft vitale bedrijven. Echter is er ook rede tot zorg omdat 27% van de onderzochte parken getypeerd kan worden



Figuur 1 | Vitaliteitsmodel kwaliteit en perspectief provincie Utrecht (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020, p.10).

als zorgenkindje en 15% van de parken in de groep achterblijvers valt. Daarbij valt op dat 31 van de 59 onderzochte parken accommodaties verhuren aan niet-vakantiegangers, maar bijvoorbeeld aan buitenlandse krachten of spoedzoekers (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020, p.9). Vanwege de grote groep niet-vitale bedrijven concludeert het rapport dat er urgentie is om met de sector aan de slag te gaan. Hiervoor is het belangrijk dat de gezamenlijke opgave door de betrokken partijen erkend wordt en dat er gezamenlijke doelen geformuleerd worden. Het rapport concludeert dan ook dat er urgentie is om met de sector aan de slag te gaan (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020, p.42). Om dat te bereiken wordt de aanbeveling gedaan om een kwartiermaker in de provincie aan te stellen die aan de slag gaat met het verkrijgen van draagvlak en inzicht in de urgentie bij de verschillende actoren. Het onderzoek verwacht namelijk dat niet zozeer de inhoud spannend zal zijn, dus het op papier zetten van een integraal plan, maar vooral de weg ernaartoe en de manier waarop dit georganiseerd kan worden (Bureau voor Ruimte en Vrij Tijd, 2020, p.45). Volgens het rapport is een gezamenlijke programmering voor veel gemeenten namelijk niet eens zo vanzelfsprekend, bijvoorbeeld omdat de thematiek nog weinig aandacht heeft. Daarnaast zijn er verschillen te zien in de huidige politiek-bestuurlijke keuzes die per gemeente worden gemaakt; zo is de bestuurlijke houding ten opzichte van permanente bewoning op recreatieparken momenteel niet in iedere gemeente hetzelfde. Ook dit kan een samenwerking bemoeilijken (Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd, 2020, p.45).

### 2.3 Beleid van gemeenten

Volgens de vitaliteitsscan houden enkele individuele gemeenten zich al bezig met het recreatieparken vraagstuk in hun gemeente. Maar tegelijkertijd wordt er ook geconcludeerd dat de samenwerking tussen de Utrechtse gemeenten tot op heden zeer beperkt is gebleven (Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd, 2020, p.41). De onderlinge samenwerking, of juist het ontbreken daarvan, zou beïnvloed kunnen worden doordat gemeenten verschillende visies hebben op de permanente bewoning van recreatieparken, waardoor gemeenten hun lokale beleid anders insteken. Zo is het recent vernieuwde beleid van de gemeente Utrechtse Heuvelrug gericht op het stimuleren van kwaliteitsverbetering van 'hun' recreatieparken, waarbij het uitgangspunt is dat permanente bewoning op recreatieterreinen niet is toegestaan. Om de handhaving in goede banen te leiden, wordt ook een nieuwe handavingsnota opgesteld (Utrechtse Heuvelrug, 2019). Voor het stimuleren van een kwaliteitsverbetering krijgen ondernemers daarnaast in het nieuwe bestemmingsplan meer flexibiliteit om in te kunnen spelen op de wens van toeristen. Maar in het bestemmingsplan wordt ook nog steeds gestreefd naar het behoud en ontwikkeling van natuurwaarden en de landschappelijke kwaliteit (Utrechtse Heuvelrug, n.b.).

Andere gemeenten slaan daarentegen een andere weg in, en kiezen er voor om permanente bewoning op recreatieparken (deels) te legaliseren. Zo is de gemeente de Ronde Venen in gesprek met de provincie Utrecht over het opstarten van een aantal pilots om permanente bewoning op recreatieterreinen toe te staan (Cazander, 2018). Ook de gemeente Stichtse Vecht staat open voor de mogelijkheid om permanente bewoning in sommige gevallen te legaliseren. De gemeente constateert namelijk dat het huidige beleid om permanente bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan, niet altijd tot het gewenste resultaat heeft geleid. De gemeente acht het in veel gevallen ook niet haalbaar om illegale permanente bewoning binnen afzienbare termijn te beëindigen. Daarom wordt voor recreatiewoningen en parken die buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) liggen en waar overwegend sprake is van overgangsrecht<sup>2</sup>, gekeken naar mogelijkheden voor legalisatie. Dit

---

<sup>2</sup> Dit recht houdt in dat een bewoner toestemming heeft om, in strijd met het bestemmingsplan, een recreatiewoning permanent te bewonen. Het recht vervalt wanneer de bewoner verhuist of overlijdt. De woning dient dan weer gebruikt te worden voor recreatieve doeleinden (Stichtse Vecht, 2014).

beleid is erop gericht om per park een koers te bepalen. De gemeente neemt daarvoor een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan op, die onder bepaalde voorwaarden kan worden toegepast (Stichtse Vecht, 2014, p.3). Momenteel is Stichtse Vecht aan het onderzoeken of dit beleid kan worden toegepast op de Scheendijk, in de vorm van individuele omzettingen naar permanente bewoning (Stichtse Vecht, 2019).

De verschillende beleidskeuzes die gemeenten maken ten aanzien van de recreatieparken en het ontbreken van onderlinge samenwerking, kunnen een gezamenlijke integrale aanpak waar in de omgevingsvisie naar wordt gestreefd ingewikkeld maken. Tegelijkertijd laten de resultaten van de vitaliteitsscan zien dat er wel degelijk urgentie is om de problemen gezamenlijk aan te pakken. Dat maakt dit onderzoek ook relevant omdat de samenwerkingsvorm die door de betrokken partijen als meest wenselijk wordt gezien, misschien niet goed past in de huidige context. Bijvoorbeeld omdat de gemeentelijke visies en doelstellingen te veel van elkaar verschillen. In het theoretisch kader zal daarom uiteengezet worden welke voorwaarden aanwezig moeten zijn om een bepaalde vorm van netwerksamenwerking effectief te maken. Deze inzichten zullen vervolgens in het empirische deel van dit onderzoek gebruikt worden om te onderzoeken of de gewenste manier van samenwerken in een netwerk ook passend is in de huidige context.



### 3.Theoretisch Kader

In dit theoretisch kader zal antwoord gegeven worden op de twee theoretische deelvragen die in de inleiding zijn geïntroduceerd. In het eerste deel van dit hoofdstuk zal het begrip 'netwerk' verkend worden **(3.1)**, waarna in het tweede deel aandacht besteed zal worden aan de verschillende vormen van netwerk governance **(3.2)**. In het derde deel zal vervolgens geanalyseerd worden wanneer een netwerksamenwerking succesvol is en welke voorwaarden daar aan verbonden zijn **(3.3)**. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvatting en een vooruitblik op de onderzoeksmethode **(3.4)**.

#### 3.1 Verkenning begrip 'netwerk'

Netwerken zijn in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden als manier waarop organisaties hun doelen bereiken. De literatuur beschrijft een verschuiving van 'big' government naar governance via netwerken, ook wel getypeerd als *netwerk governance*. De vroegere hiërarchische, top-down uitvoering van beleid is veranderd naar een meer horizontale manier van bestuur via een reeks netwerken waarin een breed scala aan belangen wordt vertegenwoordigd doordat de overheid, het maatschappelijk middenveld en de markt steeds meer met elkaar zijn gaan samenwerken (Grix & Phillpots, 2011; Levi-Faur, 2012). Netwerken zijn mede daardoor in de afgelopen decennia uitgegroeid tot een hot research topic (Kenis & Provan, 2006, p.227). Auteurs gebruiken het concept om allerlei fenomenen te beschrijven, waardoor het een soort containerbegrip is geworden met meerdere benamingen (Sørensen & Torfing, 2016). Zo worden netwerken aangeduid als governance netwerken (Torfing, 2012; Provan & Kenis, 2008), beleidsnetwerken (Knoke & Kostichenko, 2008; Rhodes, 1990) of *collaborative governance* (Ansell, 2012). Al deze begrippen beschrijven min of meer hetzelfde fenomeen; namelijk dat verschillende autonome publieke, private en non-profit organisaties met elkaar gaan samenwerken om bepaalde doelen na te streven die de organisaties afzonderlijk van elkaar niet of minder goed kunnen bereiken.

Er bestaat in de literatuur dus niet één juiste definitie of aanduiding van het begrip '*netwerk governance*'. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de definitie van Sørensen & Torfing (2016, p.9) te hanteren omdat zij een brede omschrijving hebben geformuleerd die ook de verschillende definities uit de literatuur integreert. Netwerk governance wordt hier daarom als volgt gedefinieerd, en in de rest van het onderzoek zal hiernaar worden verwezen met de term '*netwerksamenwerking*':

1. Relatief stabiele horizontale uitingen van onderling afhankelijke, maar operationeel autonome actoren;
2. die door middel van onderhandelen met elkaar interacteren;
3. wat plaatsvindt binnen een regulerend en normatief kader;
4. dat zelfregulerend is binnen de grenzen die zijn vastgesteld door externe entiteiten; en
5. die bijdragen tot de productie van publieke doeleinden.

Netwerken bestaan dus uit een aantal private, publieke en non-profit organisaties die enerzijds afhankelijk zijn van elkaars middelen en capaciteiten, en anderzijds operationeel autonoom zijn in de zin dat ze niet worden gestuurd van bovenaf om op een bepaalde manier te denken of te handelen. Dit betekent dat er vooral sprake is van horizontale relaties tussen netwerkpartners. Echter, betekent dit niet dat zij gelijk zijn in termen van autoriteit en middelen. In de praktijk kunnen materiële en immateriële middelen bijvoorbeeld ongelijk over de netwerkpartners verdeeld zijn (Sørensen & Torfing, 2016). Daarnaast zijn netwerken tot op zekere hoogte zelfregulerend omdat ze geen deel uitmaken van een hiërarchische structuur, maar omdat er sprake is van wederzijdse horizontale controle. Netwerken reguleren een bepaald beleidsterrein op basis van hun eigen ideeën, middelen en dynamische interacties. Echter, opereren netwerken altijd in een bepaalde politieke en

institutionele omgeving waar rekening mee gehouden moet worden omdat dit hun vermogen tot zelfregulering zowel vergemakkelijkt als beperkt (Sørensen & Torfing, 2016; Kenis & Provan, 2006).

Tot slot dragen netwerken bij aan de publieke doelen in een bepaald domein. Sørensen & Torfing (2016) definiëren publieke doelen als een uitdrukking van visies, waarden, plannen en beleid die gericht zijn op het grote publiek. Netwerken hebben daarmee als doel om opkomende beleidsproblemen aan te pakken en nieuwe kansen te benutten. Daarnaast leveren succesvolle netwerken ook een bijdrage aan de ontwikkeling van sociaal kapitaal (Provan & Milward, 2001). Door samen te werken, leren actoren in een gemeenschap elkaar beter begrijpen en vertrouwen. Dit leren kan uiterst belangrijk zijn, niet alleen voor de effectiviteit van het huidige netwerk, maar ook voor toekomstige samenwerkingsverbanden, met name in andere beleidsdomeinen.

### 3.1.1 Type netwerken

Netwerken kunnen verschillende taken hebben op het gebied van kennisuitwisseling, coördinatie of het collectief oplossen van problemen. Ze kunnen ook verschillende vormen aannemen, doordat ze bijvoorbeeld van bovenaf kunnen worden geïnitieerd of van onderaf zelf ontstaan, ze kunnen inter- of intraorganisatorisch zijn, los of juist strak gestructureerd, en van tijdelijke aard of juist relatief permanent zijn (Torfing, 2012). Rhodes (1990) is een van de eersten die expliciet onderscheid heeft gemaakt tussen verschillende type netwerken. Hij onderscheidt vijf type netwerken op een schaal van de sterk geïntegreerde beleidscommunities tot de losjes georganiseerde probleem netwerken.

1. *Beleidscommunity* : worden gekenmerkt door stabiele verhoudingen tussen de actoren en restrictieve lidmaatschappen. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening is er sprake van een grote mate van verticale onderlinge afhankelijkheid. Deze netwerken worden gevormd rondom belangrijke overheidstaken, zoals onderwijs of zorg;
2. *Professionele netwerken*: worden gedomineerd door één van de groepen die betrokken zijn bij de beleidsvorming, namelijk de professionals. Tijdens de beleidsvorming behartigen deze netwerken de belangen van een bepaalde groep professionals;
3. *Intergouvernementele netwerken*: bestaan uit verschillende lokale overheidsorganisaties. Deze netwerken worden gevormd door organisaties die actief zijn in dezelfde regio, waardoor het netwerk betrekking heeft op een bepaald topografisch gebied. Omdat de netwerkpartners in beperkte mate van elkaar afhankelijk zijn voor hun publieke dienstverlening, is er weinig verticale afhankelijkheid.
4. *Producenten netwerk*: worden gedomineerd door economische belangen, zowel van de publieke als private sector;
5. *Probleem netwerken*: worden gekenmerkt door het grote aantal netwerkpartners die in beperkte mate onderling van elkaar afhankelijk zijn en die zich rondom een bepaald beleidsprobleem hebben georganiseerd.

De netwerksamenwerking in de provincie Utrecht staat nog in de kinderschoenen. Maar aan de hand van het onderscheid dat Rhodes (1990) maakt, kan het netwerk op voorhand al getypeerd worden als een intergouvernementeel netwerk. In het nog te vormen netwerk zullen namelijk verschillende lokale en regionale overheidslagen met elkaar samenwerken. Omdat de netwerksamenwerking specifiek gericht is op de aanpak van de recreatieparken in de provincie Utrecht, is er ook sprake van topografisch lidmaatschap.

### 3.2 Netwerkvormen

Een intergouvernementeel netwerk waarin verschillende lokale en regionale overheidslagen met elkaar samenwerken, kan verschillende vormen aannemen. Provan & Kenis (2008) presenteren drie

netwerkvormen, die vooral gericht zijn in de manier waarop een netwerk bestuurd wordt; namelijk *participant-governed networks*, *lead organizational-governed networks* en *network administrative organization*. De meest voorkomende vorm zijn de *participant-governed* netwerken. Bij deze vorm besturen de netwerkpartners zichzelf, zonder de aanwezigheid van een afzonderlijke en unieke governance-entiteit en is er dus sprake van decentralisatie. Dit kan zowel formeel, door regelmatige vergaderingen tussen de vertegenwoordigers van de organisaties, of informeel, door de ongecoördineerde inspanningen van degene die een belang hebben bij netwerk succes. Dit werkt alleen wanneer (bijna) alle netwerkpartners zich committeren en betrokken zijn bij het netwerk. In theorie is het gezag aangaande netwerk-level besluiten gelijk over de partijen verdeeld. Het netwerk handelt als een collectief en wordt niet gerepresenteerd door een individuele organisatie.

Een tweede vorm die Provan & Kenis (2008) beschrijven zijn de *organization-governed* netwerken. Hierin worden alle grote netwerk-level activiteiten en besluiten gecoördineerd door één enkele netwerkpartner die optreedt als netwerk leider. De sturing van het netwerk is daardoor zeer gecentraliseerd en er is sprake van een asymmetrische machtsverdeling. De leidende organisatie faciliteert de andere netwerkpartners bij hun inspanningen om de netwerkdoelen te bereiken, die mogelijk nauw verwant zijn aan de eigen organisatiedoelen. De rol van leidende organisatie kan voortkomen uit de netwerkpartners zelf, omdat dat volgens hen het meest efficiënt en effectief lijkt te zijn, of het kan een verplichting zijn, vaak vanuit een externe financieringsbron.

Als derde en laatste vorm beschrijven Provan & Kenis (2008) het NAO model. Het idee van het *Network Administrative Organization* model is dat er een aparte administratieve entiteit opgezet wordt die verantwoordelijk is voor het besturen van het netwerk en de activiteiten. Er is nog steeds sprake van interactie tussen de verschillende netwerkpartners, maar de NAO speelt een sleutelrol bij het coördineren en onderhouden van het netwerk (Provan & Milward, 2001). Een NAO kan slecht uit één persoon bestaan, vaak een netwerk makelaar, of kan een formele organisatie zijn (Provan & Kenis, 2008).

Netwerken kunnen dus op verschillende manieren bestuurd en gecoördineerd worden. Hieronder (figuur 2) zijn de drie netwerkvormen nog een keer weergegeven op basis van de mate van centralisatie van de sturing (Provan & Kenis, 2008; Provan & Milward, 2001). Doordat het netwerk aan de linkerkant van het figuur wordt bestuurd door één enkele leidende organisatie, is er bij deze vorm sprake van een sterke centrale sturing. Er is sprake van een top-down hiërarchie doordat de besluiten en activiteiten van bovenaf worden gecoördineerd. Daar tegenover staat de vorm waarin de netwerkpartners zelf het netwerk coördineren en besturen waardoor er sprake is van een grote mate van decentralisatie. Het NAO model is de middenweg, waarbij een aparte administratieve entiteit belast is met de besturing van het netwerk maar wel gelijkwaardig aan de netwerkpartners is.



Figuur 2 | Vormen van netwerksturing in mate van decentrale sturing (Provan & Kenis, 2008)

### 3.3 Een effectieve netwerksamenwerking

De verschillende netwerkvormen zeggen vooral iets over de structuur van de samenwerking, maar het vormen van een bepaalde structuur leidt nog niet automatisch naar een succesvol netwerk. Daarom is het bij de vorming van een netwerk ook interessant om aandacht te besteden aan de vraag wanneer een netwerksamenwerking succesvol is en welke factoren daar invloed op zouden kunnen hebben. Kortgezegd is een netwerk succesvol wanneer deze effectief is (Provan & Kenis, 2008; Provan & Milward, 2001). Netwerkeffectiviteit wordt daarbij gedefinieerd als het bereiken van positieve resultaten op netwerkniveau, die normaal niet bereikt kunnen worden door individuele actoren als ze zelfstandig opereren (Provan & Kenis, 2008, p.230). Echter, het evalueren van de netwerkeffectiviteit is een complexe aangelegenheid doordat een netwerk bestaat uit meerdere actoren, waardoor het netwerk op verschillende manieren en niveaus effectief kan zijn (Provan & Milward, 2001). Provan & Milward (2001) beschrijven daarom drie verschillende niveaus waarbinnen de effectiviteit van een netwerk geanalyseerd kan worden: community, netwerk en organisatie.

Community-niveau is het breedste niveau van analyse. Op dit niveau worden netwerken beoordeeld op de bijdrage die zij leveren aan de community die zij proberen te dienen. De focus ligt hier op de lokale context waarbinnen het netwerk opereert. Netwerkeffectiviteit wordt op community-level geëvalueerd aan de hand van de dienstverlening door het netwerk dat van meerwaarde moet zijn voor de lokale gemeenschap, op een manier die niet kan worden bereikt door ongecoördineerde dienstverlening door individuele en autonome instanties. Tegelijkertijd is het voor het voortbestaan van het netwerk belangrijk dat het zich ontwikkelt tot een interorganisationele entiteit. Een netwerk is niet zomaar een publieke organisatie; het is een verzameling van programma's en diensten die een breed scala aan samenwerkende, maar autonome, organisaties omvat. Om effectief te kunnen opereren, moeten de aangesloten actoren als een netwerk optreden, wat betekent dat ze ook organisatie- en transactiekosten moeten maken ten behoeve van het netwerk. Dit beschrijven Provan & Milward (2001) als netwerk-niveau. Het derde en laatste niveau van analyse dat deze auteurs onderscheiden, focust op de individuele organisaties en participanten van het netwerk. Effectiviteit kan namelijk ook geanalyseerd worden op microniveau, door bijvoorbeeld te kijken hoe het partnerschap de individuele organisatie ten goede komt (Provan & Milward, 2001).

Er kan dus op meerdere manieren naar netwerkeffectiviteit gekeken worden. In dit onderzoek zal een analyse op netwerk-niveau centraal staan omdat dat het beste kader schetst waarbinnen vragen rondom de samenwerking tussen provincie Utrecht en gemeenten onderzocht kunnen worden.

#### 3.3.1 Voorwaarden voor een effectief netwerk

Nu is beschreven op wel niveau netwerksucces zal worden geanalyseerd binnen dit onderzoek, is de volgende stap om een aantal voorwaarden te identificeren die de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden. Aan de hand daarvan kan in het empirische deel van het onderzoek onderzocht worden of de vorm die de respondenten voor een mogelijke netwerksamenwerking wenselijk achten ook passend is in de huidige context. In de literatuur hebben diverse auteurs zich gebogen over de vraag welke voorwaarden en factoren van invloed kunnen zijn op het functioneren van een netwerk (Beaumont & Dredge, 2010; Provan & Kenis, 2006; Van Raaij, 2006; Provan & Milward, 2001). Voor een succesvolle samenwerking op netwerk-niveau in het algemeen, is het van belang dat onderstaande twee voorwaarden in grote mate aanwezig zijn.

#### *Transparantie*

Transparantie is een belangrijke voorwaarde voor een effectief netwerk omdat netwerkpartners ook willen zien wat er met hun input gebeurt en dat de besluitvorming binnen het netwerk goed verloopt. Daarnaast is het ook belangrijk voor het creëren en behouden van geloofwaardigheid en

vertrouwen (Beaumont & Dredge, 2010). Kosack & Fung (2014) beschrijven transparantie dan ook als het verstrekken en delen van informatie tussen de verschillende actoren. Het gaat er daarbij ook om dat het samenwerkingsproces open en transparant is, en dat de netwerkpartners bijvoorbeeld weten wie waarover gaat. Transparantie kan onder andere bevorderd worden door ervoor te zorgen dat alle relevante informatie in een duidelijke en toegankelijke vorm aan alle netwerkpartners wordt verspreid (Sørensen & Torfing, 2009).

#### *Duidelijke rollen en processen*

Voor het creëren van een effectief netwerk is het belangrijk dat de rollen en verantwoordelijkheden van de netwerkpartners duidelijk zijn, maar ook dat de operationele structuren en de processen van het netwerk helder zijn. De actoren in een netwerk moeten weten wat ze van elkaar kunnen verwachten, maar ook wat er van hun eigen organisatie verwacht wordt. Als hier van tevoren duidelijk over wordt gecommuniceerd, bijvoorbeeld in een plan van aanpak, voorkomt dat scheve gezichten en conflicten tijdens het proces. Ook moeten de processen van het netwerk zelf helder zijn zodat de netwerkpartners weten binnen welke kaders ze kunnen opereren en de interactie tussen de actoren soepel verloopt (Beaumont & Dredge, 2010; CELTH, 2019).

Daarnaast is het voor de effectiviteit van de samenwerking belangrijk dat ook de manier van sturing en coördinatie binnen een netwerk, aansluit bij de context van de omgeving waarin het netwerk wordt gevormd. Volgens Provan & Kenis (2008) zijn de drie netwerkvormen die zij onderscheiden alleen effectief als een aantal voorwaarden in de juiste mate aanwezig zijn. De optelsom van de mate waarin deze vier voorwaarden aanwezig zijn, zorgt ervoor dat de ene netwerkvorm in een bepaalde situatie succesvoller is dan de ander. Provan & Kenis (2008) onderscheiden de volgende vier voorwaarden.

#### *Vertrouwen*

Voor het functioneren van een netwerk is het belangrijk dat netwerkpartners elkaar vertrouwen. Een andere actor vertrouwen betekent dat men bereid is om een open en kwetsbare positie in te nemen. Men verwacht dat de ander afziet van opportunistisch gedrag, zelfs als die mogelijkheid ontstaat, zonder enige garantie dat de ander inderdaad zal handelen zoals verwacht (Klein, Edelenbos & Steijn, 2010). Klein et al. (2010) definiëren vertrouwen daarom als een stabiele positieve verwachting die actor A heeft (of voorspelt te hebben) van de intenties en motieven van actor B bij het onthouden van opportunistisch gedrag, ook als de gelegenheid zich wel voordoet. Vertrouwen is dan ook gebaseerd op de verwachting dat actor A rekening zal houden met de belangen van actor B. Vertrouwen is een belangrijke factor voor de effectiviteit van een netwerk omdat vertrouwen de kans vergroot dat actoren hun middelen, zoals geld en kennis, in de samenwerking zullen investeren, wat de stabiliteit van het netwerk versterkt. Daarnaast stimuleert vertrouwen de uitwisseling van informatie en kennis binnen het netwerk (Klein et al., 2010, p.197).

Provan & Kenis (2008) focussen daarbij vooral op de verdeling van die vertrouwensrelatie. Is het vertrouwen in elkaar breed gedeeld onder alle netwerkpartners of is het vertrouwen gefocust op een klein aantal kernorganisaties binnen het netwerk? In welke mate er sprake moet zijn van een breed 'web' van vertrouwen, is ook mede afhankelijk van de netwerkvorm. Binnen een participant-governed netwerk is het belangrijk dat netwerkpartners elkaar vertrouwen, omdat er anders weinig basis zal zijn voor de onderlinge samenwerking en gezamenlijke sturing van het netwerk. Binnen netwerken waar de aansturing van het netwerk in de handen ligt van een leidende organisatie of een NAO is een breed 'web' van vertrouwen minder van belang omdat de sturing daar vanuit een centraal orgaan wordt georganiseerd. Er moet een vertrouwensrelatie zijn tussen de netwerkpartners en het centrale orgaan, de onderlinge vertrouwensrelatie tussen de netwerkpartners is daarbij minder essentieel.

### *Aantal netwerkpartners*

Hoe meer organisaties bij het netwerk zijn aangesloten, hoe complexer de aansturing van het netwerk wordt (Provan & Kenis, 2008; Fearman, McCaffrey & van Slyke, 2001). De samenwerking is gemakkelijker wanneer de actoren vergelijkbaar zijn en/of persoonlijke banden met elkaar hebben, maar ook wanneer het aantal actoren klein genoeg is om afspraken te kunnen maken zonder hoge transactiekosten. Wanneer de groep actoren groot is, en daardoor ook de diversiteit en het verschil van inzicht groter worden, kan het veel lastiger zijn om tot gezamenlijke afspraken te komen (Fearman et al., 2001).

Veel netwerkpartners hebben een voorkeur voor collectieve zelfsturing van het netwerk, aangezien ze dan controle kunnen uitoefenen over de richting die het netwerk op gaat. Echter is deze vorm van besturen alleen effectief wanneer het netwerk bestaat uit een klein aantal organisaties. Er bestaat geen specifiek getal voor het 'correcte' aantal actoren, maar Provan & Kenis (2008) stellen dat uit de literatuur is op te maken dat zes tot acht organisaties het maximale aantal is. Wanneer het aantal deelnemers van een netwerk de dubbele cijfers in gaat, wordt ook het risico op inefficiëntie groter, zeker wanneer de actoren geografisch verspreid zijn. Een structurele oplossing voor dit risico kan liggen in het centraliseren van de netwerksturing bij een centraal orgaan, bijvoorbeeld een NAO. Deze vormen zijn beter in staat om grote aantallen netwerkpartners te coördineren omdat de directe betrokkenheid van alle actoren in het netwerk niet vereist is voor de meeste beslissingen op netwerkniveau.

### *Overeenstemming over netwerkdoelen*

Binnen een netwerk bestaan er niet alleen organisatiedoelen, maar worden vaak ook doelen op netwerkniveau opgesteld. Wanneer er algemene overeenstemming is over de brede doelstellingen op netwerkniveau, is de kans groter dat de netwerkpartners actief betrokken en geëngageerd zijn aan het netwerk en met elkaar samenwerken om die doelen te behalen (Provan & Kenis, 2008). Dit betekent niet dat alle actoren binnen het netwerk dezelfde doelen moeten nastreven. Dat zou namelijk ook kunnen leiden tot competitie, wat samenwerking en informatiedeling bemoeilijkt. Het gaat erom dat de actoren de netwerkdoelen onderschrijven en een actieve bijdrage leveren aan de realisatie daarvan, waarbij het best mogelijk is dat de organisaties zelf ook nog andere, daaraan gerelateerde doelen nastreven. Dit is vooral belangrijk binnen de participant-governed netwerken. Overeenstemming is daarbij niet perse gerelateerd aan het eerder genoemde vertrouwen. Vertrouwen is namelijk gebaseerd op reputatie en ervaringen uit het verleden, terwijl overeenstemming is gebaseerd op de overeenkomst van doelen (Provan & Kenis, 2008, p.240).

Bij een beperkte consensus over de netwerkdoelen kan sturing vanuit de leidende organisatie uitkomst bieden. Deze actor neemt de meeste strategische en operationele beslissingen en is daarom het meest geschikt om de beslissingen te nemen over de netwerkdoelen wanneer de netwerkpartners niet in staat zijn om het conflict hierover op te lossen. Op lange termijn is dit niet bevorderlijk voor het toekomstperspectief van het netwerk, maar op korte termijn kan de leidende organisatie wel de brede focus op netwerkniveau behouden als de andere actoren het daar niet over eens kunnen worden. Winkler (2006) beschrijft dat er bij conflicterende doelen vaak wordt gekozen voor een netwerk coördinator die de gezamenlijke doelen op netwerkniveau kan handhaven. De effectiviteit hiervan wordt versterkt wanneer de verschillende actoren een gedeelde overeenstemming hebben over het probleem dat opgelost moet worden. Dit is vergelijkbaar met het NAO model van Provan & Kenis (2008). Zij stellen dat bij het NAO model geen brede overeenstemming van doelen is vereist, maar dat er wel een groepje netwerkpartners toegewijd moeten zijn aan de doelstellingen van het netwerk. Deze partners zijn strategisch betrokken bij het netwerk en maken vaak onderdeel uit van de NAO. De andere netwerkpartners zijn minder



betrokken en onderschrijven de netwerkdoelen maar gedeeltelijk. Het is dan ook de taak van de leden van de NAO om met alle partners samen te werken, mogelijke conflicten op te lossen en de betrokkenheid bij het netwerk en de netwerkdoelen te vergroten (Provan & Kenis, 2008). De meest extreme vorm is het asymmetrische netwerk. Daar worden de doelen die behaald moeten worden van bovenaf door de overheid opgelegd aan de netwerkpartners. Daardoor zal er dan ook geen sprake zijn van een hoge mate van overeenstemming (Grix & Phillpots, 2011).

### Netwerk competenties

In algemene zin streven alle netwerkorganisaties naar een doel dat ze zelfstandig niet kunnen bereiken. Een belangrijke vraag binnen een netwerk is dan ook hoe de competenties die nodig zijn om de netwerkdoelen te bereiken, verkregen kunnen worden (Provan & Kenis, 2008).

Netwerksamenwerking wordt dan ook vaak gebruikt als governance instrument vanwege zijn potentie om leren te stimuleren, zowel op individueel als collectief niveau. Leren is een vorm van informatieverwerking en kennisgeneratie. De algemene hypothese achter leren in netwerken is dat netwerken toegang tot nieuwe informatie bieden en de manier beïnvloeden waarop die informatie wordt verwerkt. Toegang tot nieuwe informatie ontstaat door communicatie en interactie met andere netwerkpartners. Deze interactie beïnvloed ook de informatieverwerking, bijvoorbeeld door te kopiëren van anderen of het uitwisselen van argumenten (Newig, Gunther & Pahl-Wostl, 2010).

Sturing is er bij deze factor vooral op gericht om te faciliteren om de actoren de ruimte en mogelijkheid te bieden om de benodigde competenties te ontwikkelen door van elkaar te leren. Als er veel netwerk specifieke competenties nodig zijn om de doelen te bereiken, is een participant-governed netwerk minder efficiënt, omdat de sterke decentralisatie ertoe leidt dat er weinig mogelijkheden zijn om van elkaar te leren. De individuele netwerkpartners moeten dan zelf dus al beschikken over de benodigde competenties. Daarom wordt vaak de voorkeur gegeven aan een leidende organisatie of een NAO, omdat die beter in staat zijn om specifieke vaardigheden te ontwikkelen die verbandhouden met de behoefte op netwerkniveau. In figuur drie is weergegeven in welke mate de zes voorwaarden per netwerkform aanwezig moeten zijn voor een effectieve samenwerking

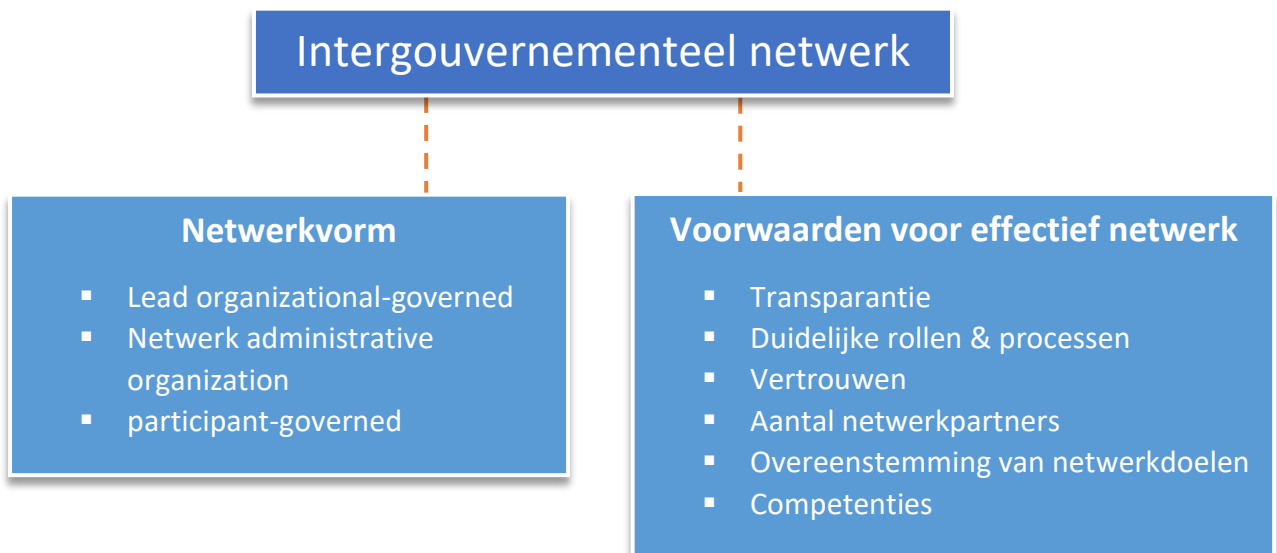
Lead-Organization-Governed	Network-Administrative-Organization	Participant-Governed
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hoge mate van transparantie</li> <li>•Duidelijke doelen en processen</li> <li>•Matig onderling vertrouwen</li> <li>•Beperkt aantal deelnemers</li> <li>•Beperkt mate van overeenstemming</li> <li>•Beperkte behoefte aan competenties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hoge mate van transparantie</li> <li>•Duidelijke doelen en processen</li> <li>•Matig tot veel onderling vertrouwen</li> <li>•Veel deelnemers</li> <li>•Gemiddelde mate van overeenstemming</li> <li>•Veel behoefte aan competenties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hoge mate van transparantie</li> <li>•Duidelijke doelen en processen</li> <li>•Veel onderling vertrouwen</li> <li>•Weinig deelnemers</li> <li>•Hoge mate van overeenstemming</li> <li>•Weinig behoefte aan competenties</li> </ul>

Figuur 3 | De mate waarin alle zes de voorwaarden aanwezig moeten zijn voor een effectieve netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2008; Beaumont & Dredge, 2010)

### 3.4 Conclusie

In dit theoretisch kader is gepoogd antwoord te geven op de twee theoretische deelvragen uit de inleiding. Een verkenning van het begrip ‘netwerksamenwerking’ laat zien dat er niet één algemene definitie in de literatuur wordt gehanteerd, maar dat het gebruikt wordt als een containerbegrip waar verschillende gelijksoortige fenomenen mee worden aangeduid. De mogelijke toekomstige samenwerking tussen de provincie Utrecht en haar gemeenten kan volgens de typologie van Rhodes (1990) getypeerd worden als een intergouvernementeel netwerk. In het netwerk zullen namelijk

verschillende lokale en regionale overheidsorganisaties met elkaar samenwerken, waarbij gefocust wordt op een specifieke regio. Vanuit daar is vervolgens gekeken wat voor vorm zo'n netwerk aan zou kunnen nemen en op welke manier het netwerk bestuurd zou kunnen worden. Dit is in figuur 4 aangegeven in het linker blokje. De verschillende netwerkvormen zullen in de methode vertaald worden naar een aantal toekomstscenario's. Deze scenario's zullen vervolgens in het empirische deel van het onderzoek gebruikt worden om te achterhalen welke samenwerkingsvorm door de respondenten als (meest) wenselijk wordt gezien. Omdat niet elke netwerkform in een bepaalde situatie even succesvol is, zijn er in paragraaf 3 een aantal voorwaarden beschreven hebben die invloed hebben op de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Deze zijn in figuur 4 aangegeven in het rechter blokje. Deze zes voorwaarden voor een effectief netwerk zullen in het empirische deel van het onderzoek gebruikt worden om te analyseren of de netwerkform die de respondenten wenselijk vinden, ook passend is in de huidige context. In het volgende hoofdstuk zullen de zes voorwaarden verder geoperationaliseerd worden.



Figuur 4 | Samenvattend overzicht theoretisch kader



## 4. Methode

Voor het onderzoek naar een mogelijke netwerksamenwerking tussen de provincie Utrecht en haar gemeenten is gekozen voor een onderzoek dat kwalitatief van aard is en waarin verschillende onderzoeksmethoden, waaronder interviews en scenario's, zijn gebruikt om data te verzamelen. Allereerst zullen de verschillende concepten en begrippen uit het theoretisch kader worden geoperationaliseerd zodat deze ook meetbaar zijn (4.1). Vervolgens zal worden toegelicht welke Utrechtse gemeenten in dit onderzoek zijn meegenomen (4.2). Daarna zal per empirische deelvraag worden toegelicht op welke manier de benodigde data is verzameld (4.3). Tot slot zal nog worden stilgestaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (4.4).

### 4.1 Operationaliseren theoretische concepten

In het theoretisch kader zijn drie vormen beschreven waarop een netwerksamenwerking bestuurd en gecoördineerd kan worden. Deze vormen zijn niet in elke context en situatie even effectief. Daarom zijn er ook een zestal voorwaarden uiteengezet die de effectiviteit van de netwerkvormen in meer of mindere mate beïnvloeden. In de onderstaande tabellen worden de drie netwerkvormen en de zes voorwaarden geoperationaliseerd. De drie netwerkvormen zijn meetbaar gemaakt door middel van het formuleren van drie scenario's. Het gebruik en de opbouw van de scenario's zal verder toegelicht worden in paragraaf 4.3.1. In de tabel hieronder is alvast aangegeven welke netwerkvorm in elk scenario meetbaar is gemaakt.

Netwerkvorm	Operationalisering	Meetbaarheid
<b>Leidende organisatie (Lead Organization)</b>	Wanneer de sturing en coördinatie van het netwerk de taak is van één van de actoren van het netwerk. Deze actor staat niet op gelijke voet met de andere actoren waardoor er sprake is van een top-down relatie.	Scenario 1: De provincie aan het roer
<b>Extern orgaan of persoon (NAO model)</b>	Wanneer de sturing en coördinatie van het netwerk de taak is van een orgaan of persoon die apart voor dat doel is opgericht of aangesteld. Het is mogelijk dat alle, of een aantal, van de netwerkpartners (bestuurs)lid zijn van het orgaan. Het orgaan of de persoon staat op gelijke voet met alle netwerkpartners en er is sprake van een horizontale relatie.	Scenario 2: De coördinerende stuurgroep/kwartiermaker
<b>Gezamenlijke sturing (Participant Governed)</b>	Wanneer de sturing en coördinatie van het netwerk niet de taak zijn van een specifieke actor of orgaan, maar alle partners verantwoordelijk zijn voor de coördinatie en de mogelijkheid hebben om sturing op de netwerkactiviteiten uit te oefenen. De actoren staan op gelijke voet met elkaar en er is sprake van een horizontale relatie.	Scenario 3: Slang en slagvaardig

Tabel 1 | operationalisering netwerkvormen

Voor een effectieve netwerksturing is het belangrijk dat de zes voorwaarden in een combinatie van de juiste mate aanwezig zijn. Het onderscheidt dat Provan & Kenis (2008) maken in de mate waarin de verschillende voorwaarden aanwezig zijn, wordt ook in dit onderzoek gebruikt om te onderzoeken of de gewenste samenwerkingsvorm ook passend is. De voorwaarden kunnen op drie verschillende manier aanwezig zijn; in hoge mate/veel (+), gemiddelde mate/minder (+/-) of beperkte mate/weinig (-). In de tabel hieronder worden de zes voorwaarden geoperationaliseerd en zal worden toegelicht wanneer van een hoge, gemiddelde of beperkte mate sprake is.

Voorwaarde	Operationalisering	Meetbaarheid
<b>1. Transparantie</b>	Er is sprake van transparantie wanneer er voldoende informatie wordt verstrekt en gedeeld tussen de netwerkpartners. De informatiedeling is voldoende wanneer alle informatie over de besluitvorming en het samenwerkingsproces voor alle partijen beschikbaar en duidelijk is. Dit zorgt ervoor dat actoren weten bij wie ze moeten zijn met bepaalde vragen en inzicht hebben in de besluitvorming.	Er is sprake van veel transparantie wanneer bijna of alle respondenten aangeven dat zij voldoende informatie hebben/krijgen over de besluitvorming en het samenwerkingsproces. Er is sprake van minder transparantie wanneer ongeveer de helft van de respondenten aangeeft over voldoende informatie te beschikken. Er is weinig transparantie wanneer minder dan de helft tot geen van de respondenten aangeeft voldoende informatie te krijgen.
<b>2. Duidelijke rollen en processen</b>	Uit bovenstaande volgt dat ook de rollen en processen binnen het netwerk duidelijk moeten zijn. Omdat het netwerk in deze casus nog gevormd moet worden, gaat het er in dit onderzoek om dat de verschillende actoren dezelfde visie hebben op de rol- en taakverdeling binnen het te vormen netwerk. Voor de duidelijke processen gaat het erom dat de huidige processen rondom het aanpakken van de recreatieparken duidelijk zijn. De vragen en verzoeken moeten door de actoren op dezelfde manier behandeld worden.	De rollen en processen zijn duidelijk wanneer bijna tot alle respondenten de rollen en taken op dezelfde manier willen verdelen en aangeven dat de processen duidelijk zijn. De rollen en processen zijn niet geheel duidelijk als ongeveer de helft van de respondenten die op dezelfde manier willen verdelen en aangeven dat de processen duidelijk zijn. Er is sprake van onduidelijke rollen en processen als minder dan de helft tot geen van de respondenten dezelfde visie heeft op de rol- en taakverdeling en aangeven dat de processen duidelijk zijn.
<b>3. Onderling vertrouwen</b>	Er is sprake van vertrouwen als de actoren een positieve verwachting hebben (of voorspellen te hebben) van de intenties en motieven van de andere netwerkpartners, en dat zij zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag.	Er is sprake van een hoge mate van onderling vertrouwen wanneer bijna of alle respondenten aangeven positieve verwachtingen te hebben van de intenties en motieven van de andere gemeenten en de provincie. Er is sprake van een gemiddelde mate van vertrouwen als ongeveer de helft van de respondenten aangeeft positieve verwachtingen te hebben. Er is sprake van een beperkte mate van vertrouwen

		wanneer minder dan de helft tot geen van de respondenten aangeeft vertrouwen te hebben in de andere gemeenten en de provincie. Het gaat er hierbij om zowel het vertrouwen tussen provincie en gemeenten en de gemeenten onderling.
<b>4.Aantal netwerkpartners</b>	Hier gaat het om de grootte van het netwerk en hoeveel actoren zich binden als partner aan het netwerk.	Bij acht of minder deelnemers is er sprake van een beperkt aantal netwerkpartners. Tussen de negen en twaalf deelnemers is er sprake van een gemiddeld aantal deelnemers. Bij dertien of meer deelnemers is er sprake van veel netwerkpartners.
<b>5.Overeenstemming over netwerkdoelen</b>	Er is sprake van overeenstemming wanneer de actoren dezelfde visie hebben over welke doelen op netwerkniveau nagestreefd moeten worden en hier ook actief aan willen bijdragen.	Er is sprake van een hoge mate van overeenstemming wanneer bijna tot alle doelen van de respondenten met elkaar overeenkomen. Er is sprake van een gemiddelde mate van overeenstemming wanneer ongeveer de helft van de doelen van de respondenten met elkaar overeenkomen. Wanneer minder dan de helft tot geen van de geformuleerde doelen overeenkomen, is er sprake van een beperkte mate van overeenstemming.
<b>6.Netwerk competenties</b>	Er is sprake van behoefte aan netwerk competenties wanneer de partners voordelen zien om actief van elkaar te leren en daarvoor informatie en ervaringen met elkaar willen uitwisselen. Netwerk competenties wordt in dit onderzoek daarom getypeerd als 'leren'.	De mate waarin behoefte is aan leren is hoog wanneer bijna tot alle respondenten aangeven voordelen zien in het leren van elkaar en daarvoor informatie willen uitwisselen. De behoefte aan leren is gemiddeld wanneer ongeveer de helft van de respondenten aangeeft voordelen te zien en kennis te willen uitwisselen. Er is een beperkte behoefte aan leren wanneer minder dan de helft tot geen van de respondenten aangeeft voordelen te zien in leren van elkaar en het uitwisselen van kennis.

Tabel 2 | Operationalisering voorwaarden

De effectiviteit van de drie verschillende netwerkvormen hangt af van de mate waarin de zes voorwaarden aanwezig zijn. Bij elke sturingsvorm hoort een aparte combinatie van deze voorwaarden. In het figuur hieronder zijn deze combinaties schematisch weergegeven aan de hand van de plus/min schaal.

Leidende organisatie	Extern orgaan of persoon	Gezamenlijke sturing
+ Transparantie	+ Transparantie	+ Transparantie
+ Duidelijke rollen en processen	+ Duidelijke rollen en processen	+ Duidelijke rollen en processen
-Onderling vertrouwen	+/- Onderling vertrouwen	+ Onderling vertrouwen
+/- Grootte	+/- tot + Grootte	-Grootte
-Overeenstemming netwerkdoelen	+/- Overeenstemming netwerkdoelen	+ Overeenstemming netwerkdoelen
+/- Leren	+ Leren	-Leren

Figuur 5 | Overzicht netwerkvormen met bijbehorende voorwaarden

## 4.2 Selectie gemeenten

De provincie Utrecht telt 26 gemeenten, waarvan 24 gemeenten één of meerdere recreatieparken binnen hun gemeentegrenzen herbergen (zie tabel 3). Omdat het in de beperkte tijd waarin dit onderzoek plaatsvindt niet haalbaar is om uit alle 26 gemeenten respondenten te spreken, worden in dit onderzoek een aantal casussen geselecteerd. De te vormen netwerksamenwerking zal erop gericht zijn om de problemen op en rond de recreatieparken aan te pakken. Daarom zijn de gemeenten geselecteerd op basis van de mate waarin zij de afgelopen jaren bezig zijn geweest of aandacht hebben besteed aan het aanpakken van problemen op hun recreatieparken. Deze gemeenten zullen waarschijnlijk het meest gebaat zijn bij een effectieve samenwerking en zullen vanuit hun ervaringen kunnen aangeven hoe een netwerksamenwerking er volgens hen uit moet zien. De mate waarin gemeenten de afgelopen jaren bezig zijn geweest met het recreatieparken vraagstuk is bepaald aan de hand van gesprekken met het Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, beleidsdocumenten en mediaberichten. Aan de hand van deze informatie zijn er drie gemeenten geselecteerd als casus. Daarnaast wordt ook gemeente De Bilt meegenomen in dit onderzoek omdat deze gemeenten momenteel, samen met de provincie Utrecht, nauw betrokken is bij de herontwikkeling van een nieuw recreatiepark. Daarnaast heeft gemeenten De Bilt relatief minder parken dan de drie andere geselecteerde gemeenten, waardoor deze gemeente wellicht anders tegen een mogelijke netwerksamenwerking aan zou kunnen kijken.

Gemeente	Aantal recreatieaccommodaties
<i>Utrechtse Heuvelrug</i>	19
<i>Stichtse Vecht</i>	15
<i>De Ronde Venen</i>	12
<i>Vijfheerenlanden</i>	12
Soest	8
<i>De Bilt</i>	5
<i>Nieuwegein</i>	4
<i>Amersfoort</i>	4
<i>Bunschoten-Spakenburg</i>	4
<i>Zeist</i>	4
<i>Wijk bij Duurstede</i>	4
<i>Rhenen</i>	3
<i>Baarn</i>	3
<i>Woerden</i>	3
<i>Lopik</i>	3
<i>Utrecht</i>	2
<i>IJsselstein</i>	2
<i>Oudewater</i>	2
<i>Bunnik</i>	2
<i>Renswoude</i>	2
<i>Woudenberg</i>	2
<i>Houten</i>	1
<i>Eemnes</i>	1

Tabel 3 | overzicht recreatieparken per gemeente

De casusselectie binnen dit onderzoek bestaat uit de volgende vier gemeenten:

- Gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Gemeente Stichtse Vecht
- Gemeente de Ronde Venen
- Gemeente de Bilt

### 4.3 Dataverzameling per deelvraag

In de inleiding zijn drie empirische deelvragen geformuleerd die bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat. Voor het verzamelen van de informatie die nodig is voor de beantwoording van de empirische deelvragen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelmethode. In deze paragraaf zal per deelvraag worden toegelicht hoe de data is verzameld.

#### 4.3.1 Wat kan de provincie leren van andere provincies?

##### *Documentenanalyse*

Om te achterhalen wat de provincie Utrecht kan leren van de aanpak van de vakantieparken problematiek in andere provincies, is gebruik gemaakt van een documentenanalyse. De documentenanalyse bestaat uit een korte analyse van verschillende beleidsdocumenten die betrekking hebben op de integrale aanpak van de recreatieparken in de provincie Drenthe en Gelderland. Er is gekozen voor de provincie Drenthe en Gelderland omdat deze aanpakken regelmatig worden genoemd als goede voorbeelden van een regionale samenwerking tussen de provincie en gemeenten. Daarnaast zijn er over beide aanpakken verschillende beleidsdocumenten beschikbaar om te analyseren. In de documentenanalyse is geanalyseerd of er sprake is van gezamenlijke doelen en/of visie, hoe de sturing van het netwerk is vormgegeven en hoe de structuur en de omvang van het netwerk eruit zien. De documentenanalyse is ook gebruikt om informatie over de verschillende aanpakken te verzamelen, die vervolgens is gebruikt bij het formuleren van de drie scenario's (4.3.2). In de tabel hieronder is aangegeven welke documenten zijn geanalyseerd.

Provincie	Soort document
<b>Drenthe</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actieprogramma vitale vakantieparken Drenthe</li><li>- Convenant Aanpak vitale vakantieparken Drenthe 2018-2024</li></ul>
<b>Gelderland</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bestuursakkoord vitale vakantieparken 2017-2021</li><li>- Programmaplan Vitale vakantieparken 2019-2022</li></ul>

Tabel 4 | Documentenanalyse

##### *Observaties*

Daarnaast is tijdens het onderzoek deelgenomen aan twee bijeenkomsten waarin relevante informatie is verzameld voor het beantwoorden van deze deelvraag. Omdat deze bijeenkomsten buiten dit onderzoek om zijn georganiseerd en niet in een gecontroleerde situatie plaatsvonden, worden zij getypeerd als observaties (Boeije, 2016, p.77). Vanwege de Corona maatregelen vonden de bijeenkomsten online, via Zoom of Microsoft Teams, plaats. Hierdoor was interactie met de andere deelnemers soms lastig en is de informatie vooral verzameld door te luisteren.

Allereerst is deelgenomen aan een van de IPAV<sup>3</sup> bijeenkomsten die door het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) werd georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zaten ambtelijke vertegenwoordigers van alle provincies aan tafel om met elkaar ervaringen en ideeën uit te wisselen over de manier waarop hun provincie de recreatieparken problematiek aanpakt. Onderdeel van deze bijeenkomst was een presentatie van de provincie Drenthe over hun regionale en integrale aanpak voor de recreatieparken. De informatie uit deze presentatie is gebruikt om de documentenanalyse verder aan te vullen om zo te kunnen analyseren wat er van de aanpak in Drenthe geleerd kan worden. Ten tweede is deelgenomen aan een ambtelijke bijeenkomst van de provincie Utrecht waarin de programmamanager van de *aanpak vitale vakantieparken Gelderland* het een en ander kwam vertellen over de aanpak van de provincie Gelderland. Van deze bijeenkomst is een schriftelijk verslag gemaakt die ook is gebruikt om de informatie over de aanpak in Gelderland verder aan te vullen.

#### 4.3.2 Wat is de meest wenselijke samenwerkingsvorm?

##### *Scenario's*

Voor het verzamelen van relevante informatie om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over wat volgens de betrokken partijen de meest wenselijke samenwerkingsvorm is, is gebruik gemaakt van scenario's die tijdens interviews aan de respondenten zijn voorgelegd. In deze paragraaf zal uiteen worden gezet hoe de scenario's zijn opgebouwd en welke informatie zij beogen te verzamelen. In de volgende paragraaf zullen de bijbehorende interviews worden toegelicht.

Een scenario kan worden gedefinieerd als een beschrijving van een mogelijke toekomstige situatie. Scenario's zijn niet bedoeld om een volledige beschrijving van de toekomst te geven, maar om centrale elementen van een mogelijke toekomst te belichten en de aandacht te vestigen op belangrijke factoren daarin (Kosow & Gassner, 2008). Er is ervoor gekozen om een aantal scenario's samen te stellen omdat deze methode zich er goed voor leent om te achterhalen welke samenwerkingsvorm als meest wenselijk wordt gezien. Omdat er nog geen sprake is van een netwerksamenwerking ten behoeven van de recreatieparken, ligt de wenselijke samenwerkingsvorm nog in de toekomst. Het kan voor respondenten dan ook lastig zijn om iets te zeggen over wat zij een wenselijke samenwerkingsvorm vinden omdat zij zich daar nog geen concrete voorstelling van kunnen maken. Door gebruik te maken van verschillende scenario's kunnen de netwerkvormen en de bijbehorende voorwaarden die in dit onderzoek centraal staan, worden uitgelicht. De respondenten worden zo in staat gesteld om over deze factoren en de concrete invulling daarvan hun mening te geven.

De scenario's zijn tijdens de interviews aan de respondenten voorgelegd met als doel om te achterhalen wat volgens hen de meest wenselijke samenwerkingsvorm is. Hiervoor is elk scenario gebaseerd op één van de drie netwerkvormen van Provan & Kenis (2008). Daarnaast worden de scenario's ook gebruikt als aanzet om respondenten te bevragen over de mate waarin de voorwaarden volgens hen in de huidige context aanwezig zijn **(4.3.3)**. Daarvoor zijn de vier voorwaarden 'onderling vertrouwen', 'grootte', 'overeenstemming netwerkdoelen' en 'leren' geïntegreerd in de scenariobeschrijvingen. Deze voorwaarden zijn in elk scenario beschreven in de mate die past bij de netwerkvorm, zoals uiteen is gezet in het theoretisch kader. De voorwaarden 'transparantie' en 'duidelijke rollen en processen' zijn niet expliciet meegenomen in de scenario beschrijvingen omdat deze voorwaarden bij alle netwerkvormen in een hoge mate aanwezig moeten zijn voor een effectief netwerk. Het is daarom niet relevant om met de mate waarin deze voorwaarden aanwezig zijn in de verschillende scenario's te variëren, aangezien het beschreven

---

<sup>3</sup> IPAV staat voor Impuls voor Provincies Aanpak Vakantieparken

netwerk daardoor minder effectief wordt. De data over deze twee voorwaarden is op een andere manier verzameld (4.3.3).

Daarnaast bevat elk scenario ook een element uit de praktijk, die zijn ontleend uit de documentenanalyse en de locus van dit onderzoek. Door het toevoegen van deze praktische elementen kunnen de scenario's nog duidelijker toegepast worden op het vraagstuk rondom de recreatieparken. Deze elementen zijn willekeurig over de drie scenario's verdeeld en er is geen sprake van een verband tussen het element en de effectiviteit van een netwerkform. De scenario's, zoals die verstrekt zijn aan de respondenten, zijn terug te vinden in bijlage 1.

#### ***Scenario 1: De provincie aan het roer.***

Zoals de titel aangeeft, heeft dit scenario betrekking op de netwerkform van de leidende organisatie. In scenario 1 heeft de provincie Utrecht de rol van de leidende organisatie en zijn zij verantwoordelijk voor het besturen en coördineren van het netwerk. Omdat er in deze sturingsform weinig overeenstemming is over de netwerkdoelen, worden deze voornamelijk door de provincie geformuleerd en ziet zij er ook op toe dat deze doelen worden nagestreefd. Omdat er daarnaast ook weinig behoefte is om van elkaar te leren en het onderling vertrouwen laag is, is er in dit scenario weinig interactie tussen de verschillende gemeenten. In dit scenario worden niet alle gemeenten bij het netwerk betrokken. Alleen de gemeenten met meer dan drie recreatieparken maken onderdeel uit van het netwerk. Daarnaast is het element 'vitaliteitsfonds' aan dit scenario toegevoegd. Dit element komt uit de aanpak van de provincie Drenthe en dit fonds heeft als doel om het transformeren en revitaliseren van de recreatieparken financieel te ondersteunen, en wordt betaald door de provincie en de gemeenten (provincie Drenthe, 2018, p.53). Het vitaliteitsfonds is aan dit scenario toegevoegd om ook het financiële aspect mee te nemen omdat dit mogelijk relevant kan zijn voor de duidelijke rollen en processen. Financiering kan namelijk worden gezien als taak van één of meerdere actoren.

#### ***Scenario 2: De coördinerende stuurgroep/kwartiermaker***

In het tweede scenario staat de sturingsform door een extern orgaan of persoon centraal. Dit is in het scenario geconcretiseerd door deze rol toe te wijzen aan een stuurgroep of kwartiermaker. Deze stuurgroep en kwartiermaker zijn afgeleid van de aanpak op de Veluwe en de aanbevelingen uit de vitaliteitsscan (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.24; Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, 2020). Een stuurgroep of kwartiermaker spreekt namelijk meer tot de verbeelding van de respondent dan alleen de omschrijving van een extern orgaan of persoon. Omdat voor deze sturingsform een zekere mate van overeenstemming over de netwerkdoelen moet zijn, worden de doelen en visie gezamenlijk door de verschillende partijen geformuleerd. Maar daarnaast houdt de stuurgroep/kwartiermaker wel toezicht op het proces en heeft regelmatig contact met de gemeenten voor eventuele ondersteuning om die doelen na te streven. Deze vorm van toezicht wordt ook benoemd omdat er een gemiddelde mate van onderling vertrouwen is. Omdat er veel behoefte is om van elkaar te leren, is het verzamelen en delen van opgedane kennis en informatie ook expliciet een taak van de stuurgroep/kwartiermaker. In dit scenario zijn alle gemeenten welkom om zich bij de samenwerking aan te sluiten, er is geen sprake van een ondergrens.

#### ***Scenario 3: Slank en Slagvaardig***

Het derde en laatste scenario beschrijft de sturingsform waarin er sprake is van gezamenlijke sturing door de netwerkpartners. Er is in dit scenario dan ook geen sprake van een actor of orgaan dat is belast met de coördinatie van het netwerk. Omdat er een grote mate van overeenstemming over de netwerkdoelen is, worden er naast afspraken over de doelen en visie, ook afspraken over de

collectieve taakverdeling gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in een convenant, een element dat is overgenomen van de aanpak van de provincie Drenthe. Ondertekening van het convenant is bindend, maar vanwege het grote onderlinge vertrouwen zijn de gemeenten in dit scenario vrij in de manier waarop zij de afgesproken kaders concreet invullen. Omdat deze sturingsvorm het effectiefst is bij een klein netwerk, wordt in dit scenario een ondergrens van gemeenten met vijf of meer parken gehanteerd. Op die manier komt het aantal netwerkpartners overeen met de grootte die Provan & Kenis (2008) benoemen, namelijk zes tot acht organisaties. Omdat er geen behoefte is om van elkaar te leren, wordt dit verder ook niet benoemd in het scenario.

### Interviews

Om te achterhalen welke van deze scenario's door de verschillende partijen als meest wenselijk wordt gezien, zijn de scenario's tijdens een interview aan de respondenten voorgelegd. Op deze manier kon tijdens het interview ook gevraagd worden naar de achterliggende redenen voor de gemaakte keuze, wat bijdraagt aan het verzamelen van rijke data (Boeije, 2016, p.75). De interviews geven daarnaast ook ruimte aan de respondenten om dingen aan een scenario toe te voegen, weg te halen of om suggesties te doen voor bijvoorbeeld een alternatief 'vierde' scenario. Vanwege de coronamaatregelen zijn alle interviews afgenomen doormiddel van (video)bellen. Communiceren via een telefoon of computerscherm maakt het wel lastiger om de non-verbale communicatie van de respondenten te zien. Daarnaast waren respondenten op sommige momenten minder goed verstaanbaar, waardoor een deel van hun antwoord soms weg viel.

Dit onderzoek focust zich op de samenwerking tussen de Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht. Omdat het voor de effectiviteit van de uiteindelijke samenwerking relevant is om te achterhalen welk scenario volgens de gemeenten en de provincie het meest wenselijk is, zijn de respondenten uit deze twee overheidslagen geselecteerd. Van Raaij (2006) concludeert in haar onderzoek dat twee groepen netwerkparticipanten legitimiteit moeten toekennen aan het netwerk om een effectief netwerk te kunnen vormen: professionals en bestuurders. Daarom zijn tijdens dit onderzoek verschillende ambtenaren en bestuurders benaderd voor een interview omdat het bij dit vraagstuk belangrijk is dat er zowel ambtelijk als politiek legitimiteit aan de netwerksamenwerking wordt toegekend. Uiteindelijk zijn er twaalf ambtenaren en drie bestuurders geïnterviewd. In de tabel hieronder is aangegeven in welke organisatie de respondenten werkzaam zijn en welke functie zij uitoefenen. Omdat in een aantal gevallen de functie te herleiden kan zijn tot een individu, zijn de respondenten in het verdere onderzoek geanonimiseerd. De respondenten worden alleen aangeduid met hun organisatie. Dus bijvoorbeeld 'respondent Utrechtse Heuvelrug', 'respondent provincie Utrecht', et cetera.

Organisatie	Functie
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	2 ambtenaren; 1 bestuurder
Gemeente Stichtse Vecht	1 ambtenaar; 1 bestuurder
Gemeente Ronde Venen	2 ambtenaren
Gemeente de Bilt	1 ambtenaar
Provincie Utrecht	5 ambtenaren; 1 bestuurder

Tabel 5 | Overzicht respondenten

De tabel laat zien dat het niet gelukt is om een bestuurder van de gemeente de Ronde Venen en de gemeente de Bilt te interviewen. De beperkte beschikbare tijd waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt en de drukke agenda's van de bestuurders lieten dit helaas niet toe. Dit betekent dat er van deze twee gemeenten geen informatie beschikbaar is over wat bestuurlijk als meest wenselijke samenwerkingsvorm wordt gezien. Wel is tijdens de interviews gepoogd om dit informatie gat te verkleinen door de ambtenaren van deze gemeenten ook te vragen naar hun inschatting van het



bestuurlijke draagvlak voor het door hen gekozen scenario. Maar dit blijft een inschatting, die dus mogelijk niet (helemaal) juist kan zijn.

#### 4.3.3. Is de wenselijke vorm ook passend?

##### *Interviews*

Om te achterhalen of de wenselijke netwerkform ook passend is in de huidige context, zijn de interviews ook gebruikt om met de respondenten te praten over de zes verschillende voorwaarden. De eerder genoemde scenario's vormen hiervoor het startpunt. Tijdens de interviews is allereerst aan de respondenten gevraagd welk scenario zij het meest wenselijk vinden. Daarna is dieper op het wenselijke scenario ingegaan en is de respondent gevraagd om aan te geven of de voorwaarden volgens hem of haar al aanwezig zijn. Bijvoorbeeld door te vragen of zij ook vertrouwen hebben in de andere betrokken partijen. Vervolgens is de respondenten ook gevraagd om aan te geven in hoeverre de huidige processen transparant zijn en hoe de rolverdeling tussen de provincie en de gemeenten er uit zou moeten komen te zien in het netwerk. Omdat deze twee voorwaarden niet expliciet terugkomen in de drie scenario's, zijn de vragen hierover gesteld aan de hand van een topiclijst (bijlage 2 & 3).

Deze topiclijst bestaat uit de concepten die in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen en in de methoden verder zijn geoperationaliseerd. Elk van de zes voorwaarde vormt een 'topic' waaraan verschillende vragen zijn gekoppeld. Op die manier ontstaat er een puntsgewijze lijst met vragen die aan de respondenten voorgelegd kunnen worden. Hierdoor kan de topiclijst ook richting geven aan het interview, maar is er ook ruimte om vragen aan te passen aan de specifieke geïnterviewde (Boeije, 2016, p.80). Die ruimte is tijdens dit onderzoek vooral benut om de vragen aan te kunnen passen op de ambtenaren enerzijds en de bestuurders anderzijds. Tijdens de interviews bleek namelijk dat de ambtenaren en bestuurders bij sommige voorwaarden niet over dezelfde kennis beschikten, en dat de ambtenaar soms meer wist dan de bestuurder of andersom. Daarnaast is de ruimte ook gebruikt om de vragen aan te kunnen passen op de specifieke context van de verschillende gemeenten. Tijdens dit onderzoek zijn er twee verschillende topiclijsten gebruikt, één voor respondenten uit de verschillende gemeenten en één voor respondenten uit de provincie Utrecht. Deze twee lijsten bevatten dezelfde topics, maar de bijbehorende vraagstelling is toegespitst op de betreffende organisatie en daardoor iets anders geformuleerd.

De interviews zijn uitgewerkt en vervolgens tijdens de data-analyse gecodeerd in het programma Nvivo. De eerder genoemde topiclijst vormt de basis van de codeboom (bijlage 3). De verschillende topics zijn gebruikt als hoofdcode, waarna de data is uitgesplitst in en gelabeld met verschillende deelcodes. Vervolgens is tijdens de data-analyse bepaald in welke mate de zes verschillende voorwaarden volgens de respondenten aanwezig zijn in de huidige context. De mate waarin een bepaalde voorwaarde aanwezig is, is bepaald aan de hand van de beschrijvingen van de meetbaarheid van de voorwaarden in H.4.1. In het resultaten hoofdstuk zal uiteindelijk gekeken worden of de voorwaarden voldoen aan de voorwaarden van de netwerkform die door de respondenten als meest wenselijk wordt gezien, en of de wenselijke vorm dus ook passend is.

## 4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

### 4.4.1 Validiteit

Een onderzoek is valide wanneer er tijdens het onderzoek wordt gemeten wat de onderzoeker beoogt te meten. Door gebruik te maken van verschillende methoden voor het verzamelen van de data is er in dit onderzoek sprake van triangulatie (Boeije, 2016, p.156). De verschillende methoden laten verschillende elementen van het vraagstuk over de netwerksamenwerking tussen provincie en

gemeenten zien, waardoor een vollediger beeld over de wenselijke vorm en de mate waarin deze passend is, kan ontstaan.

Daarnaast zijn de theoretische concepten meetbaar gemaakt door deze te operationaliseren en zijn deze vervolgens verwerkt in een topiclijst. Hierdoor konden tijdens de interviews de respondenten gericht worden bevraagd over de wenselijkheid van de verschillende samenwerkingsvormen en de bijbehorende voorwaarden. Ook zorgt het gebruik van de topiclijsten ervoor dat er tijdens elk interview dezelfde soort vragen worden gesteld. Dit draagt dan ook bij aan de validiteit van dit onderzoek.

#### 4.4.2 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het erom dat een onderzoek in dezelfde soort setting herhaalt kan worden en dezelfde soort resultaten oplevert (boeije, 2016, p.150). De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd doordat alle interviews zijn opgenomen en aan de hand daarvan zijn omgezet naar transcripten. Door het volledig uittypen van de gesprekken is vrije interpretatie minder makkelijk. Iemand anders zou met deze transcripten de data-analyse kunnen herhalen zoals die in dit onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast is in het methode hoofdstuk zo uitgebreid mogelijk beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke keuzes en overwegingen er tijdens het onderzoeksproces zijn gemaakt. De topiclijst en codeboom die tijdens dit onderzoek zijn gebruikt, zijn beschikbaar in de bijlagen. Aan de hand hiervan kan iemand anders het onderzoek vrij nauwkeurig herhalen.

## 5.Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden gepresenteerd die tijdens dit onderzoek zijn verzameld. Allereerst zal beschreven worden hoe de provincies Gelderland en Drenthe de vakantieparken aanpakken en wat de provincie Utrecht daarvan zou kunnen leren (5.1). Daarna zal toegelicht worden wat volgens de respondenten het meest wenselijke scenario is voor de samenwerking tussen de gemeenten en de provincie (5.2). Aan de hand daarvan zal worden geanalyseerd of het wenselijke scenario ook past in de huidige context (5.3). Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvatting (5.4).

### 5.1 De aanpak van recreatieparken in andere provincies

#### 5.1.1. Aanpak provincie Gelderland

De provincie Gelderland is één van de partners in het programma Vitale Vakantieparken (VVP). In dit programma werken elf Veluwe gemeenten, de provincie Gelderland, ondernemers en andere partijen aan allerlei vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 vakantieparken in de deelnemende gemeenten. De eerste jaren stonden in het teken van het in zicht krijgen en beter begrijpen van de veelzijdige problematiek, het formuleren van gemeentelijk beleid en het ontwikkelen van een passend instrumentarium (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.6). In 2017 is het programma herijkt, waarbij de focus is verschoven naar de uitvoering: het toepassen van de opgedane kennis en ervaringen om parken te revitaliseren, door te ontwikkelen of waar nodig te transformeren naar een andere bestemming (Programma Vitale Vakantieparken, 2017, p.3).

#### *Gezamenlijke doelen en afspraken*

Het bestuursakkoord en het programmaplan vormen de basis en de structuur voor de samenwerking tussen de verschillende partners. In het bestuursakkoord zijn de inhoudelijke en organisatorische afspraken tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie vastgelegd. De partners hebben hierin ook hun gemeenschappelijke doel geformuleerd, namelijk *het realiseren van een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken dat een sterke schakel vormt in het geheel toeristische recreatieve aanbod van de Veluwe* (Programma Vitale Vakantieparken, 2017, p.4). De concrete uitwerking hiervan kan per gemeente verschillen, maar de gemeenten erkennen in het bestuursakkoord de noodzaak van een gemeenschappelijke basis en een niet vrijblijvende regionale samenwerking, en dat ze daar ook op aanspreekbaar zijn. Een van de afspraken is dan ook dat voor de doorontwikkeling en uitvoering van het lokaal beleid voortdurend en actief afstemming zal plaatsvinden tussen de gemeenten, de provincie Gelderland en andere overheden (Programma Vitale Vakantieparken, 2017, p.7). In de eigen begroting van de verschillende partners worden middelen vrijgemaakt voor de lokale uitvoering en ook om bij te kunnen dragen aan de regionale uitvoering.

#### *Aansturing en organisatie*

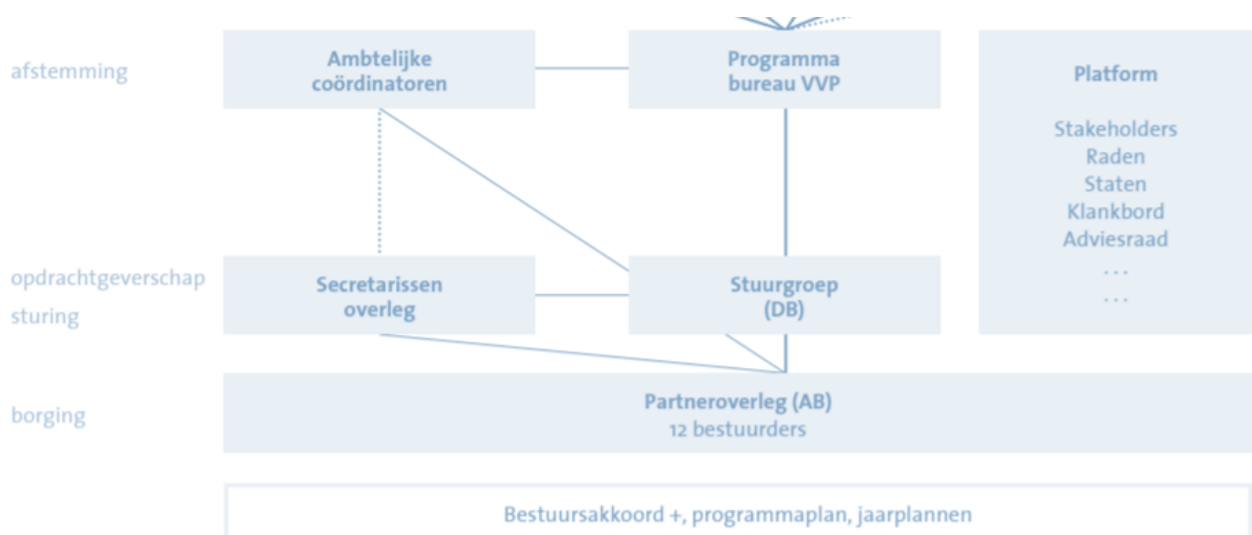
De aanpak VVP is georganiseerd als een netwerksamenwerking (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.23). De organisatiestructuur in figuur 6 laat zien dat de dagelijkse besturing en coördinatie van het netwerk in handen is van een stuurgroep, en dat dit netwerk daarmee getypeerd kan worden als een netwerk waarin de netwerksturing ligt bij een extern orgaan. De Stuurgroep vormt het Dagelijks Bestuur van het programma en is verantwoordelijk voor het realiseren van de afspraken die in het programmaplan zijn vastgelegd. De burgemeester van de gemeente Putten, een gedeputeerde en de gemeentesecretaris van de gemeente Ede vormen samen de Stuurgroep. Zij zijn ook de opdrachtgever voor het programmabureau (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.24). Het programmabureau is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van het programma VVP en alles wat daarbij komt kijken, zoals bijvoorbeeld coördinatie op de uitvoering van de verschillende plannen en projecten, regelen van financiële middelen en het versterken van de samenwerking

(Vitale Vakantieparken. 2017, p.10). Het programmabureau handelt redelijk autonoom en heeft het mandaat (beslissings- en tekenbevoegdheid) om binnen de afgesproken kaders van het Programmaplan te kunnen werken. De leden van het programmabureau zijn dan ook niet in dienst bij een gemeente of de provincie, maar handelen uit naam van het programma (gesprek programmamanager).

Het Partneroverleg fungeert als het Algemeen Bestuur van het programma en bestaat uit de twaalf bestuurlijke coördinatoren van de netwerkpartners, dus de verantwoordelijke bestuurders van de gemeenten en de provincie. Het Partneroverleg beslist over de bestuurlijke koers en toekomst van het programma en tijdens de bijeenkomsten (ongeveer 4x per jaar) worden de hoofdlijnen uitgezet, programma- en jaarplannen vastgesteld en de voortgang en resultaten beoordeeld. Deze bijeenkomsten worden ambtelijk voorbereid tijdens de overleggen van de ambtelijke coördinatoren van de verschillende partners (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.24).

Tot slot geeft het secretarissenoverleg mede-invulling aan de bestuurlijke koers van het programma. Het is verantwoordelijk voor de ambtelijke borging van het programma in de verschillende partnerorganisaties, en doet dit onder meer door het toewijzen van mensen en middelen aan projecten en ontwikkelingen. Zoals de naam al aangeeft bestaat het secretarissenoverleg uit de directeuren/gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en provincie (Vitale Vakantieparken, 2019, p.25).

Helemaal rechts in het schematisch overzicht staat nog een blokje onder de noemer 'platform'. Echter is in de documentenanalyse niet duidelijk geworden wat de precieze rol en bevoegdheden van dit platform zijn. Op basis van de informatie uit het Programmaplan wordt het platform waarschijnlijk gebruikt om partijen die op een wat grotere afstand staan te informeren over en te betrekken bij de voortgang van het programma, maar een echte functieomschrijving zoals bij de andere onderdelen van het netwerk ontbreekt.



Figuur 6 | organisatiestructuur aanpak vitale vakantieparken Gelderland (Programma Vitale Vakantieparken, 2019, p.21)

#### Leerpunten voor de provincie Utrecht

Uit de documentenanalyse en het gesprek met de programmamanager komen een drietal punten naar voren die interessant kunnen zijn voor een netwerksamenwerking in de provincie Utrecht. Die zullen hieronder kort besproken worden.

1. In het gesprek met de programmamanager kwam naar voren dat het huidige programma VVP is ontstaan uit een samenwerking tussen een aantal Veluwe gemeenten die zelf veel

problemen ervaren met hun vakantieparken. Toen die samenwerking steeds meer vorm begon te krijgen, sloten ook de provincie Gelderland en nog een aantal andere Veluwe gemeenten aan en inmiddels zijn er 11 partnergemeenten bij het programma aangesloten. Ook nu bevat het bestuursakkoord nog steeds de uitnodiging richting andere gemeenten om zich aan te sluiten. De programmamaker stelt dan ook het volgende: *“Het gaat niet lukken om al die gemeenten op alle beleidsterreinen op één lijn te krijgen. Je hebt een kopgroep nodig die ervoor wilt gaan. Als die het gaan dragen, sluiten er later nog wel andere gemeenten aan en gaat het echt leven”*. Alvast vooruitlopend op de voorwaarde ‘aantal netwerkpartners’ is het voor de provincie Utrecht interessant om in het achterhoofd te houden dat het niet perse noodzakelijk is dat alle Utrechtse gemeenten direct bij de netwerksamenwerking betrokken zijn. Opzoek gaan naar een aantal gemeenten die er echt voor willen gaan, kan uiteindelijk net zo veel, of misschien wel meer, opleveren.

2. Het tweede punt gaat over de rol van de gemeenten en de provincie. In de aanpak van de provincie Gelderland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de eigen beleidsontwikkeling en -keuzes, de uitvoering en de detaillering. Binnen de afgesproken kaders van het bestuursakkoord is het aan de gemeenten hoe de gezamenlijke doelen op lokaal niveau nagestreefd worden (Vitale Vakantieparken, 2017, p.8). Het provinciaal beleid wordt door de gemeenten wel doorvertaald in hun eigen beleid, maar de provincie bepaalt bijvoorbeeld niet hoe en welke parken getransformeerd worden. De programmamanager benadrukt dan ook dat minder in deze casus juist meer is: *“We hebben een bestuursakkoord met een paar doelen en geld, and that’s it”*. Vanuit die ‘één park, één plan’ gedachte is het voor de provincie Utrecht belangrijk om mee te nemen dat de gemeenten wel voldoende ruimte moeten hebben om de problemen op zo’n manier aan te pakken, dat het past bij de lokale context en dat er dus niet te veel van bovenaf moet worden ingekaderd en vastgelegd.

### 5.1.2 Aanpak provincie Drenthe

In 2017 hebben de provincie Drenthe, het Recreatieschap, alle 12 Drentse gemeenten en RECRON het bestuurlijke convenant ‘Aanpak Vitale Vakantieparken (VVP) 2018-2024’ ondertekend. Door het ondertekenen committeren de partijen zich aan het leveren van een actieve bijdragen aan de meerjaren-aanpak VVP Drenthe (provincie Drenthe, 2017, p.6). De afspraken uit het convenant zijn vervolgens uitgewerkt in een actieprogramma (provincie Drenthe, 2018). De aanpak kent een twee-sporen beleid: excelleren en transformeren. Aan de ene kant worden vitale parken én parken met potentie om (weer) vitaal te worden ondersteund. Aan de andere kant worden parkeigenaren en/of VvE’s van terreinen zonder recreatieve kwaliteit en perspectief begeleid om een transformatie naar een passende bestemming te realiseren (provincie Drenthe, 2018, p.5). Voor financiële ondersteuning bij het transformeren of excelleren is een vitaliteitsfonds, gefinancierd door provincie en gemeenten, in het leven geroepen. Het vitaliteitsfonds zal ook terugkomen als element in één van de scenario’s.

#### *Gezamenlijke doelen en afspraken*

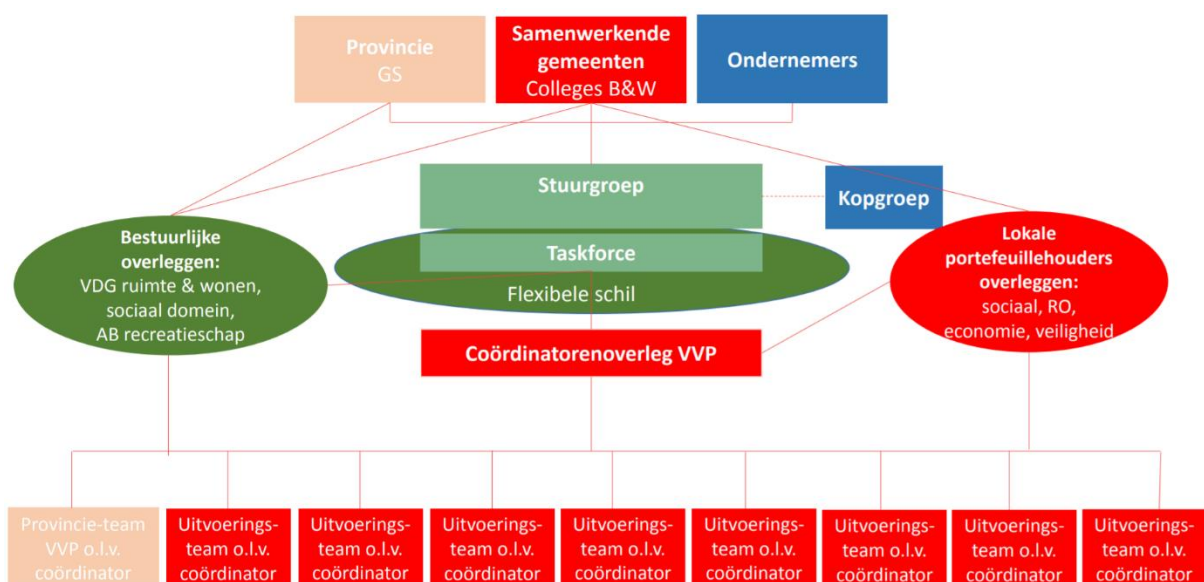
Het convenant en het actieprogramma vormen de basis voor de aanpak VVP Drenthe. In het convenant zijn de gemaakte afspraken en gezamenlijke doelen vastgelegd. Ook hebben de partijen hun gezamenlijke visie in het convenant geformuleerd: *Het aanbod aan vakantieparken draagt bij aan de ontwikkeling van Drenthe als dé vrijetijdsbestemming van Nederland met een ondernemende verblijfsrecreatiesector waarbij kwaliteit, innovatie, de Drentse identiteit en duurzaamheid de kernwaarden zijn* (provincie Drenthe, 2017, p.5). Binnen het twee-sporen beleid van excelleren en transformeren is ruimte voor een gedifferentieerde aanpak. Ook in Drenthe wordt dus gewerkt vanuit de ‘één park, één plan’ gedachte. Per gemeente kan daardoor de concrete uitwerking van de

aanpak verschillen. Maar in het convenant erkennen de gemeenten de noodzaak van een gemeenschappelijke basis en regionale samenwerking, en dat ze daar dus ook op aanspreekbaar zijn.

### Aansturing en organisatie

Het motto van de aanpak in Drenthe is slim en slank organiseren (provincie Drenthe, 2017, p.7). Echter, kijkend naar figuur 7 en het aantal aangesloten netwerkpartners is de term ‘slank’ hier niet helemaal op van toepassing. Met meer dan 13 aangesloten partners is hier toch wel sprake van een groot netwerk. Omdat de sturing van het netwerk in handen is van een stuurgroep, is ook hier sprake van het NAO model. De stuurgroep bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, een provincie bestuurder, twee gemeentebestuurders, directeur/bestuurder Recreatieschap en een RECRON-bestuurder. De stuurgroep stuurt direct op het realiseren van de programmadoelen en de algehele voortgang van het programma. Waar nodig forceert de stuurgroep doorbraken op casus-niveau (provincie Drenthe, 2018, p.46). Daarnaast is de stuurgroep de bestuurlijk opdrachtgever van de taskforce.

Deze taskforce is op provinciaal niveau ingericht en focust op het inbrengen, ontwikkelen en delen van kennis tussen de vakantieparken, gemeenten en provincie. De aanpak van Drenthe is er namelijk op gericht om de lokale realisatiekracht te versterken. De ondernemers en/of de VvE’s van de vakantieparken en de gemeenten vervullen de sleutelposities in de aanpak. De vakantieparken zijn de probleemeigenaar en de gemeenten vormen voor hen het eerste aanpreekpunt. Gemeenten stellen daarvoor lokale uitvoeringsagenda’s op die gebaseerd zijn op hun eigen vitaliteitssituatie en afgeleid zijn van de programma-doelen (provincie Drenthe, 2018, p.43). De taskforce fungeert dus als ondersteuning voor de verschillende netwerkpartners en bedienen ze met kennis, advies en hulp (provincie Drenthe, 2018, p.46). Wanneer het taskforce door een gemeente wordt ingeschakeld, moet er wel voldoende (bestuurlijke) commitment zijn. De adviezen van de taskforce zijn namelijk niet vrijblijvend (provincie Drenthe, 2018, p.44).



Figuur 7 | organisatiestructuur aanpak vitale vakantieparken Drenthe (provincie Drenthe, 2018, p.45)

In de organisatie van de het programma zijn ook de ondernemers expliciet meegenomen. Een aantal aanstormende en excellente ondernemers vormen samen de kopgroep. Zij fungeren als klankbordgroep voor de stuurgroep en kan deze gevraagd en ongevraagd van adviezen voorzien. Daarnaast dienen de leden van de kopgroep ook als rolmodel voor de andere ondernemers in Drenthe (provincie Drenthe, 2018, p.47).

Tot slot vinden er regelmatig verschillende overleggen plaats. Het coördinatorenoverleg is het ambtelijke overleg tussen de coördinatoren van de verschillende partners. Tijdens dit overleg vindt afstemming plaats over de voortgang van het algehele programma en de lokale uitvoeringsagenda's. Bestuurlijk vinden ook overleggen plaats, zowel op regionaal als lokaal niveau. Tijdens de lokale portefeuilleouders overleggen worden de portefeuillehouders bijgepraat over de voortgang van de lokale uitvoeringsagenda's door de ambtelijke coördinatoren. Daarnaast spreken de bestuurders van de verschillende partijen elkaar tijdens de bestuurlijke overleggen op regionaal niveau. Ook wordt er per gemeente, als ook door de provincie, een multidisciplinair projectteam opgericht om aan de slag te gaan met de uitvoering van het programma en de lokale projecten. Deze teams bestaan uit ambtenaren die vanuit verschillende domeinen als ruimtelijke ordening, recreatie, veiligheid en het sociaal domein zijn aangesloten (provincie Drenthe, 2018, p.50).

#### *Leerpunten voor de provincie Utrecht*

Uit de documentenanalyse en de presentatie van de ketenregisseur van de aanpak in Drenthe tijdens de IPAV bijeenkomst, komen een tweetal punten naar voren die interessant kunnen zijn voor een netwerksamenwerking in de provincie Utrecht. Die zullen hieronder kort besproken worden.

1. In de aanpak van de provincie Drenthe staat een brede integrale benadering centraal. In de aanpak wordt expliciet de verbinding gezocht tussen domeinen als economie, ruimte, sociaal en veiligheid. De multidisciplinaire teams zijn hier een praktisch voorbeeld van (Provincie Drenthe, 2018, p.42). Hierdoor kunnen de problemen op en rond de parken in hun totaliteit worden aangepakt en is er bijvoorbeeld ook aandacht voor de onderliggende sociale problematiek achter het permanent wonen. Het is voor de provincie Utrecht dan ook relevant om voor ogen te houden dat het voor de effectiviteit van de aanpak voordelen kan hebben om de verbinding tussen de verschillende beleidsterreinen te zoeken.
2. Net als op de Veluwe hebben de gemeenten in Drenthe veel vrijheid om de aanpak concreet in hun lokale context vorm te geven. De mogelijkheden voor lokaal maatwerk zorgen er echter ook voor dat gemeenten soms moeite hebben met het prioriteren en aanpakken van parken waar sprake is van (veel) ondermijning. In opdracht van de taskforce heeft het RIEC een veiligheidsscan uitgevoerd voor de Drentse parken en de resultaten over welke parken veel ondermijningsproblemen kennen, is teruggekoppeld aan de gemeenten. Het rapport blijft echter bij veel gemeenten op de plank liggen omdat zij niet de middelen en expertise hebben om die ondermijningsproblemen aan te pakken. Daarom wordt de aanpak van criminaliteit en ondermijning op de recreatieparken nu regionaal aangepakt. Er wordt momenteel gewerkt aan een regionaal expertteam waarin politie nauw samenwerkt met partners zoals de GGD, RIEC, handhavers en gemeenten om criminaliteit en ondermijning op parken aan te pakken. De gemeenten konden deze problemen niet alleen oplossen maar hadden dus behoefte aan een gemeente overstijgende aanpak (presentatie ketenregisseur aanpak provincie Drenthe). Het is voor de provincie Utrecht dan ook goed om mee te nemen dat het aan de ene kant goed is om gemeenten ruimte te bieden voor lokaal maatwerk, maar dat gemeenten aan de andere kant in sommige gevallen niet de capaciteit en/of kennis in huis hebben om bepaalde vraagstukken lokaal aan te pakken, zoals bijvoorbeeld het ondermijningsvraagstuk. Lokaal maatwerk is dus goed, maar niet altijd de effectiefste aanpak.



### 5.1.3 Conclusie

Aan de hand van de documentenanalyse en verschillende observaties is onderzocht hoe de provincies Gelderland en Drenthe de recreatieparken problematiek aanpakken en wat de provincie Utrecht daarvan zou kunnen leren en meenemen in haar eigen aanpak. Samenvattend kunnen er vier punten uiteengezet worden die voor de provincie Utrecht relevant kunnen zijn:

1. *Meer is niet altijd beter*: de aanpak van de provincie Gelderland laat zien dat het voor een effectieve aanpak niet altijd nodig is dat alle gemeenten direct betrokken zijn bij de aanpak. Het kan ook al voldoende zijn om te starten met een aantal gemeenten die de vakantieparken hoog op de (politieke)agenda hebben staan, en dat later in het proces nog meer gemeenten aansluiten.
2. *Verbinding tussen de beleidsdomeinen*: de aanpak van de provincie Drenthe laat zien dat het ook belangrijk is dat er niet alleen tussen verschillende overheidsorganisaties wordt samengewerkt, maar ook tussen verschillende beleidsdomeinen.
3. *Lokaal maatwerk*: zowel op de Veluwe als in Drenthe hebben de gemeenten veel speelruimte om de vastgestelde kaders te vertalen naar lokaal maatwerk. Er wordt gewerkt aan de hand van de 'één park, één plan' gedachte en de provincie bepaalt niet van bovenaf de invulling van de aanpak, maar ondersteunt waar nodig.
4. *Gemeenten kunnen niet alles alleen*: het voorbeeld in Drenthe laat tegelijkertijd ook zien dat gemeenten vanwege bijvoorbeeld beperkte middelen en/of kennis niet in staat zijn om alle vraagstukken lokaal aan te pakken, maar dat er behoefte is aan ondersteuning door middel van een regionale oplossing. In de samenwerking tussen provincie en gemeenten moet dus de balans gevonden worden tussen wat lokaal kan en wat regionaal moet.

Deze vier leerpunten zullen, samen met de verzamelde data uit de interviews, gebruikt worden om aan het einde van dit onderzoek een aantal aanbevelingen te formuleren over het samenwerkingsproces tussen de provincie Utrecht en haar gemeenten. Daarnaast zijn een aantal elementen van de verschillende aanpakken die hier beschreven zijn, namelijk de stuurgroep en het vitaliteitsfonds, gebruikt bij het samenstellen van de drie scenario's.

De voorbeelden in Drenthe en Gelderland laten zien dat het interessant is om over de provinciegrenzen heen te kijken naar hoe andere provincies omgaan met het recreatieparken vraagstuk. Maar omdat de effectiviteit van een aanpak ook sterk afhankelijk is van context factoren als behoefte, draagvlak en vertrouwen, kunnen de voorbeelden die in deze paragraaf zijn besproken niet één op één worden gekopieerd in de provincie Utrecht. Daarom worden in de volgende paragraaf de resultaten uit de verschillende interviews uiteengezet, om zo uiteindelijk antwoord te geven op de vraag welke vorm van netwerksamenwerking volgens de provincie Utrecht en de gemeenten het meest wenselijk is en of dat ook past in de huidige context.

### 5.2 Wat zien gemeenten en provincie als wenselijke vorm van netwerksamenwerking?

Aan de hand van de drie scenario's is aan de respondenten gevraagd om aan te geven wat volgens hen het meest wenselijke scenario is voor de toekomstige netwerksamenwerking tussen de provincie Utrecht en de gemeenten. De resultaten hiervan zullen hieronder uiteen worden gezet, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen het wenselijke scenario van de gemeenten en het wenselijke scenario van de provincie. Daaruit volgt een conclusie over welk scenario de respondenten als meest wenselijk zien. Aan de hand van dat scenario zal in paragraaf 5.3 onderzocht worden of dat scenario ook passend is in de huidige context.



### 5.2.1 Het wenselijke scenario

*“Wij hebben zeker behoefte aan een regionale samenwerking. Kijk, je staat natuurlijk allemaal voor dezelfde opgaven. Daarin moeten wel de vrijheden bij de gemeenten liggen en moet het niet allemaal van bovenaf worden opgelegd. Maar het samenwerken in hoe je zoiets doet en welke instrumenten je daarvoor in kan zetten, ik denk dat het alleen maar goed is als je dan met elkaar samenwerkt”* – Respondent gemeente Stichtse Vecht

Alle gemeenten geven aan dat zij behoefte hebben aan een samenwerking met andere overheidsorganisaties om de problematiek op en rond de recreatieparken aan te (kunnen) pakken. De gemeenten geven namelijk aan niet te beschikken over voldoende kennis, capaciteit en geld om alle problemen zelfstandig op te lossen. En in hun ogen kan een samenwerking met andere partners daarvoor een uitkomst bieden. Zoals bovenstaand citaat illustreert, vullen veel respondenten daar wel direct op aan dat de gemeenten tegelijkertijd ook behoefte hebben aan voldoende vrijheid om naar eigen inzicht en op basis van de lokale context te kunnen handelen. De gemeenten en provincie moeten volgens de respondenten echt samen tot een oplossing voor de recreatieparken komen, zonder dat de autonomie van de gemeenten in het geding komt.

*“De tijd dat er een soort hiërarchie bestond tussen rijk, provincie en gemeente is anno 2020 niet helemaal meer uit te leggen. Volgens mij maak je gewoon onderdeel uit van een netwerksamenleving en moet je op die manier ook met elkaar dit vraagstuk bij de kop pakken”*. -Respondent provincie Utrecht

Ook binnen de provincie is de behoefte aan een gezamenlijke aanpak met de gemeenten aanwezig. Zoals de respondent in het citaat illustreert is het in de huidige tijd heel voor de hand liggend om in een netwerksamenwerking de recreatieparken aan te pakken. Andere respondenten geven daarnaast aan dat het volgens hen ook meerwaarde heeft om de problematiek gezamenlijk aan te pakken omdat dat de oplossingsstrategie kan verrijken en versterken. Ook wordt er benoemd dat de provincie maar beperkte handelingsmogelijkheden heeft en dat ze bij het aanpakken van de recreatieparken ook afhankelijk is van de inzet van de gemeenten.

Om te onderzoeken hoe de gemeenten en de provincie die samenwerking dan voor zich zien, zijn de drie scenario's aan de respondenten voorgelegd, met de vraag wat volgens hen het meest wenselijke scenario is. De tabel hieronder bevat een overzicht van de gegeven antwoorden. De resultaten uit de tabel zullen voor de gemeenten en provincie apart worden toegelicht.

Respondent	Scenario	Scenario	Scenario	Geen voorkeur
	1	2	3	
Respondent Stichtse Vecht 1	X		X	
Respondent Stichtse Vecht 2	X		X	
Respondent Heuvelrug 1		X		
Respondent Heuvelrug 2		X	X	
Respondent Heuvelrug 3		X	X	
Respondent de Bilt		X		
Respondent de Ronde Venen 1		X		X
Respondent de Ronde Venen 2		X		X
Respondent provincie Utrecht 1	X	X		
Respondent provincie Utrecht 2		X	X	
Respondent provincie Utrecht 3		X	X	
Respondent provincie Utrecht 4	X	X		
Respondent provincie Utrecht 5		X	X	
Respondent provincie Utrecht 6				X

Tabel 6 | Keuze voor het wenselijke scenario

## Gemeenten

Wat allereerst opvalt, is dat de gemeenten intern redelijk op één lijn zitten. De respondenten uit één gemeente zien ongeveer hetzelfde scenario, of combinatie van scenario's, als meest wenselijke samenwerkingsvorm. Kijkend naar de tabel kan geconcludeerd worden dat scenario 2 het vaakst is genoemd als meest wenselijke scenario.

*“Ik zou het meest neigen naar scenario 2. Gezien de grote problematiek moet je het niet helemaal bij de gemeenten neerleggen, maar het lijkt mij ook niet echt passend als de provincie een hele sturende rol neemt. Een soort hybride vorm lijkt mij het beste”. -Gemeente de Bilt*

Zoals het citaat hierboven illustreert, kiezen de meeste gemeenten voor scenario 2 omdat de gemeenten en provincie in deze beschreven samenwerkingsvorm naast elkaar opereren en er geen sprake is van een hiërarchische structuur. Daarnaast biedt dit scenario volgens de respondenten het meeste ruimte voor een goede balans tussen speelruimte voor de gemeenten enerzijds en commitment van alle partijen aan de samenwerking anderzijds. Scenario 2 wordt ook twee keer genoemd in combinatie met scenario 3. Dit komt vooral omdat deze respondenten aangeven dat eventuele afspraken die in een stuurgroep gemaakt worden, kunnen worden vastgelegd in iets als een convenant. Elementen uit deze twee scenario's kunnen volgens hen dan ook gecombineerd worden in de uiteindelijke aanpak.

*“Toen ik scenario 2 las, over die aparte stuurgroep, dacht ik: o, wéér eentje. Ik maak mij dan een beetje zorgen over de bestuurlijke drukte. (...) Ik kan mij voorstellen dat de beleidsmedewerkers wel eens bij elkaar komen en dingen organiseren en dat je dat op bestuurlijk niveau ook een keer hebt. Maar om dat apart te institutionaliseren, met weer een apart clubje buiten de provincie, zou ik niet doen. Organiseer het dan binnen de bestaande kaders.” -Gemeente Stichtse Vecht*

Niet alle respondenten waren even positief over scenario 2. De twee respondenten uit gemeente Stichtse Vecht zien scenario 2 namelijk niet als de meest wenselijke samenwerkingsvorm. Het citaat hierboven illustreert dat dat onder andere komt omdat de respondent niet zit te wachten op een apart geïnstitutionaliseerd orgaan dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van het netwerk, uit angst voor nog meer bestuurlijke drukte. Wel ziet hij mogelijkheden voor overleggen op ambtelijk niveau die plaatsvinden binnen de al bestaande overlegstructuur tussen gemeente en provincie. De andere respondent zet vooral zijn vraagtekens bij de effectiviteit van een stuurgroep als de partijen die daarin zitten verschillende doelen en ambities hebben. Vanwege de bestaande verschillen tussen het beleid van de gemeenten ziet hij het risico dat er vooral een discussiegroep zal ontstaan als de partijen die verschillen niet met elkaar kunnen verenigen (respondent gemeente Stichtse Vecht).

Deze kanttekening wordt ook onderschreven door de respondenten van de gemeente de Ronde Venen. Deze respondenten twijfelen over de meerwaarde van een samenwerking met andere gemeenten omdat de visie van het bestuur van de gemeente de Ronde Venen verschilt met die van veel andere gemeenten. De gemeente de Ronde Venen wil namelijk zoveel mogelijk illegale permanente bewoning op recreatieparken legaliseren, terwijl veel andere gemeenten vooral inzetten op de handhaving van permanente bewoning. Daarom hebben beide respondenten ook geen expliciete voorkeur voor een van de drie scenario's. Zoals onderstaand citaat illustreert zien zij zelf wel de voordelen van een samenwerking met andere gemeenten, mits er ruimte is voor lokaal maatwerk, en staan zij ook positief tegenover de inzet van een kwartiermaker. Daarom is er in de tabel ook een kruisje bij scenario 2 gezet.

*“Bij scenario 2 hebt ik opgeschreven dat het mij handig lijkt dat er een kwartiermaker in de lead komt en dat je gezamenlijk die doelen formuleert. En dat er ook nog steeds ruimte is voor een lokale aanpak. Dus daar had ik meer positieve dingen bijstaan dan bij scenario 1 en 3.” -Gemeente de Ronde Venen*

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de meerderheid van de gemeenten scenario 2 als het meest wenselijk beschouwd. Scenario 1 vinden veel respondenten te hiërarchisch, en ook gemeente Stichtse Vecht geeft aan dat er wel ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk. Daarbij wordt scenario 3 door de respondenten, ondanks de aanwezigheid van een convenant, als te vrijblijvend ervaren.

#### *Provincie Utrecht*

Ook door de respondenten van de provincie Utrecht wordt scenario 2 vaak genoemd als meest wenselijke samenwerkingsvorm, maar wel steeds in combinatie een van de andere scenario's. Onderstaande citaten laten dan ook het verschil zien in de mate waarin de respondenten van mening zijn dat de provincie een meer sturende rol moet hebben en de mate waarin de verantwoording en sturing vooral bij de individuele gemeenten moet worden neergelegd. De respondenten die een voorkeur hebben voor scenario 1 en 2 vinden wat meer sturing vanuit de provincie wenselijk, terwijl de respondenten die een combinatie van scenario 2 en 3 wenselijk vinden meer verantwoordelijkheid bij de gemeenten neer willen leggen.

*“Ik vind die derde wel aardig, omdat ik het belangrijk vind dat de gemeenten zelf echt zich verantwoordelijk voelen. Ik denk wel dat het goed is om aan de voorkant gewoon wel met elkaar een visie te stellen en daar dan bijvoorbeeld een convenant aan hangen. Dus eigenlijk tussen 2 en 3, een beetje de mate waarin”. – Respondent provincie Utrecht*

*“Ik zou in dit geval toch wat meer voor scenario 2 kiezen omdat je de gemeenten ook wilt activeren. Je wilt voorkomen dat gemeenten denken: de provincie komt en die heeft een zak met geld bij zich, en we wachten wel af waar de provincie mee komt. (...) Maar er ligt voor de provincie misschien wel een rol om het proces aan te jagen, door bijvoorbeeld een provinciaal doel te stellen. Dus eigenlijk een combinatie van scenario 1 en 2”. -Respondent provincie Utrecht*

Daarnaast kwam één van de respondenten met een suggestie voor een alternatieve vierde scenario, waar volgens hem verschillende elementen van de drie scenario's in terugkwamen. Dit scenario bestond uit een ambtelijk kernteam waarin een aantal gemeenten en de provincie deelnemen, met daaronder een hele brede klankbordgroep waar alle gemeenten in vertegenwoordigd zijn. Volgens de respondent krijg je dan een soort van tweedeling met aan de ene kant het kernteam dat de meeste inzet pleegt en het meeste denkwerk doet, maar die aan de andere kant wel alle voorstellen en ideeën aan de klankbordgroep voorlegt. Daarnaast stelde hij ook nog een bestuurlijke stuurgroep van gedeputeerde(n) en wethouders voor die, wanneer het nodig is, ook ergens bestuurlijk een klap op kunnen geven (respondent provincie Utrecht 5).

*“Een stuurgroep die wanneer het nodig is een soort van klap erop kan geven, van zo gaan we het doen. Dat werkt vaak beter met zoveel gemeenten, anders kom je er nooit uit. Dus dan krijg je eigenlijk een soort van driedeling, drie rollen: stuurgroep, kernteam en een klankbordgroep waarin je probeert om tot een soort gezamenlijk kader te komen”. -Respondent provincie Utrecht*

#### *Samenvatting*

Samenvattend kan op basis van de resultaten uit tabel 6 geconcludeerd worden dat scenario 2 door zowel de respondenten van de verschillende gemeenten als van de provincie als meest wenselijk wordt gezien. Daaraan moet wel worden toegevoegd dat scenario 2 meerdere keren is genoemd in combinatie met een van de twee andere scenario's en dat de sturing door de ene respondent dus

wat meer wordt gelegd bij de provincie, en door de andere respondent meer bij de individuele gemeenten. Om iets te kunnen zeggen over of het wenselijke scenario ook past bij de huidige context, zullen de voorwaarden uit het theoretisch kader die horen bij **scenario 2** in de rest van dit hoofdstuk als maatstaaf worden genomen voor de vraag hoe passend het wenselijke scenario is.

### 5.3 Is het gewenste scenario ook passend?

In deze paragraaf zullen de resultaten beschreven worden die betrekking hebben op de zes voorwaarden die horen bij scenario 2 en eerder al beschreven zijn in het theoretisch kader. Voor een effectieve netwerksamenwerking in de vorm zoals in scenario 2 is beschreven, is het belangrijk dat er sprake is van een gemiddelde mate van onderling vertrouwen; er gemiddeld tot veel partners deelnemen, er sprake is van gemiddelde mate van overeenstemming en er veel behoefte is om van elkaar te leren. Daarnaast is het belangrijk dat de processen en procedures transparant zijn en dat de rollen van de verschillende actoren en de processen voor iedereen duidelijk zijn. Hieronder zullen de resultaten per voorwaarde uiteen gezet worden, waarbij er eerst zal worden beschreven wat de respondenten hierover zeiden en vervolgens gekeken zal worden of dat overeenkomt met de mate waarin de voorwaarde aanwezig moet zijn voor een effectieve samenwerking. Ook hier zal weer onderscheid gemaakt worden tussen de provincie en de gemeenten.

#### 5.3.1 Vertrouwen

##### *Gemeenten*

*“Ik denk dat er wederzijds wel groot vertrouwen is tussen ons en de provincie. Het is niet altijd even makkelijk omdat je andere belangen en beleidskaders hebt, dus daarbinnen moet je met elkaar proberen om tot oplossingen te komen. En waar zit de ruimte om elkaar iets te gunnen. Maar ik verwacht wel dat dat vertrouwen er is en dat het op termijn wel goed zal komen”.* -Respondent gemeente Stichtse Vecht

De respondenten van de verschillende gemeenten geven aan dat het contact wat zij hebben met de provincie goed is en dat zij er ook vertrouwen in hebben dat (de ambtenaren van) de provincie de gemaakte afspraken zullen nakomen. Het bovenstaande citaat illustreert wel dat de contacten soms bemoeilijkt worden doordat de gemeenten en de provincie andere belangen hebben. Dit geldt vooral voor de gemeente de Ronde Venen en de gemeente Stichtse Vecht. Maar tegelijkertijd geeft een van de respondenten uit de gemeente de Ronde Venen wel aan dat de gemeente en de provincie elkaar wel begrijpen en dat het contact prettig is, ondanks het verschil van inzicht over hoe de problemen op de recreatieparken in de gemeente het best aangepakt kunnen worden (respondent Ronde Venen).

Uit de resultaten valt op te maken dat het vertrouwen tussen de gemeenten niet in grote mate aanwezig is. Veel respondenten geven aan dat er weinig contact is met andere gemeenten en dat ze soms ook niet de meerwaarde inzien voor een samenwerking met andere gemeenten. De respondenten hebben niet uitgesproken dat ze andere gemeenten niet vertrouwen, maar uit de verzamelde data kan wel opgemaakt worden dat een positieve verwachting ten aanzien van de intenties en motieven van andere gemeenten maar in beperkte mate aanwezig is.

##### *Provincie*

*“Ik denk dat het vertrouwen tussen de gemeenten en de provincie wisselt per gemeente. Als ik kijk naar de gemeenten waar ik bij betrokken ben, denk ik dat er wel een zodanig band is dat er voldoende vertrouwen is. Maar je behoudt altijd een beetje het beeld dat de provincie de hogere overheidslaag is die dwingend ingrijpt”.* -Respondent provincie Utrecht

*“Per gemeente, of zelfs per ambtenaar en bestuurder, is de mate van vertrouwen verschillend denk ik. Maar er is wel een algemene roep vanuit meerdere gemeenten: vertrouw ons nou en geef ons meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Ik vind het mooi dat gemeenten die roep hebben, maar vanuit de provincie wordt niet gelijk het vertrouwen gegeven door bijvoorbeeld de regelgeving aan te passen. Er zit toch een soort van wantrouwen in. (...) In mijn dialogen met gemeenten probeer ik wel altijd uit te gaan van vertrouwen, maar ze moeten het ergens toch ook wel verdienen”.* -Respondent provincie Utrecht

Bovenstaande citaten geven aan dat de mate waarin de respondenten van de provincie Utrecht een positieve verwachting hebben van de intenties en motieven van de gemeenten wat genuanceerd ligt. Aan de ene kant geven de respondenten aan dat er in veel gevallen voldoende vertrouwen is tussen de provincie en de gemeenten, maar dat de mate van vertrouwen wel kan verschillen per gemeente. Aan de andere kant benoemen verschillende respondenten ook dat gemeenten de provincie soms zien als de hogere overheidslaag die dingen van bovenaf bepaald, en dat dit de onderlinge vertrouwensband negatief beïnvloedt. Zoals het tweede citaat illustreert, willen de gemeenten graag meer vertrouwen van de provincie om zelf in hun eigen gemeente de recreatieparken aan te pakken, maar wordt dit vertrouwen door de provincie nog niet echt gegeven. Dit komt aan de ene kant omdat de provinciale regels juridisch niet zomaar veranderd kunnen worden, maar ook omdat de provincie haar regelgeving niet zomaar wil veranderen. De provincie vertrouwt er nog niet genoeg op dat de gemeenten de geboden ruimte gebruiken om doelen na te streven die aansluiten op de visie en belangen van de provincie.

#### *Is het passend?*

Uit bovenstaande resultaten blijkt dat de meeste respondenten uit de gemeenten aangeven vertrouwen te hebben in de provincie, maar tegelijkertijd komt het vertrouwen in andere gemeenten niet naar voren in de resultaten. Daarnaast geven verschillende respondenten uit de provincie aan dat de mate van vertrouwen per gemeente verschilt, en dat het vertrouwen vanuit de provincie ook nog niet altijd gegeven wordt. Alles bij elkaar genomen geeft minder dan de helft van de respondenten aan vertrouwen te hebben in alle netwerkpartners, waardoor er sprake is van een beperkte mate van vertrouwen.

Omdat de respondenten scenario 2 het meest wenselijk achten, is het voor een effectieve netwerksamenwerking belangrijk dat er sprake is van een gemiddelde mate van onderling vertrouwen. De resultaten die hierboven zijn besproken laten zien dat de voorwaarde ‘vertrouwen’ in de huidige context nog niet past bij scenario 2.

### 5.3.2 Aantal netwerkpartners

#### *Gemeenten*

*“De samenwerking moet wel werkbaar zijn, dus misschien moeten daar niet alle 26 gemeenten van de provincie inzitten. Of zelfs niet alle gemeenten die een recreatieparken hebben, want dat zijn er ook nog heel veel. Dat is niet werkbaar. Je moet het doen met een aantal gemeenten die zeggen: wij willen hier mee aan de slag”.* -Respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug

De meeste respondenten delen de mening van de respondent van gemeenten Utrechtse Heuvelrug en zijn van mening dat de samenwerking wel werkbaar moet zijn en dat het daarom niet handig is om een netwerk te vormen met alle gemeenten in de provincie Utrecht. Verschillende respondenten geven daarom aan dat het netwerk in ieder geval in het begin moet bestaan uit een aantal gemeenten die gemotiveerd zijn om gezamenlijk met de problematiek aan de slag te gaan. Het heeft volgens hen dan ook niet zo veel zin om aan gemeenten te gaan trekken die niet willen participeren in een samenwerking. Maar cijfers over uit hoeveel partijen het netwerk in het begin moet bestaan,

worden niet genoemd. Een aantal respondenten geeft wel aan dat er geen ondergrens voor het aantal recreatieparken moet worden gehanteerd. Omdat een gemeente met maar een paar recreatieparken net zoveel of nog meer problemen kan hebben dan een gemeente met heel veel parken, vinden deze respondenten dat aan alle gemeenten de kans geboden moet worden om aan de samenwerking deel te nemen. Daarnaast moet bij toetreding tot het netwerk ook duidelijk worden gemaakt dat er ook inzet van de netwerkpartners wordt terugverwacht. Lidmaatschap van het netwerk is dus niet vrijblijvend.

#### *Provincie*

De respondenten van de provincie zitten redelijk op één lijn. Bijna alle respondenten geven aan dat het voor de werkbaarheid van de samenwerking niet handig is om een netwerk te vormen met alle 26 gemeenten. Diverse respondenten zijn van mening dat er het beste iets als een stuurgroep gevormd kan worden waarin vier á vijf gemeenten, samen met de provincie, de visie en kaders van de samenwerking formuleren en sturing geven aan het netwerk. In een later stadium moet er dan nog wel ruimte zijn voor de uitbreiding van het netwerk. Een van de respondenten beschrijft dit dan ook als een groeimodel (respondent provincie Utrecht).

Onderstaand citaat illustreert dat ook de respondenten van de provincie aangeven dat de andere gemeenten niet buitenspel moeten worden gezet, maar dat deze wel betrokken moeten worden bij de ontwikkelingen rondom de aanpak van de recreatieparken. Eén van de respondenten stelt bijvoorbeeld voor om een klankbordgroep te vormen waarin alle Utrechtse gemeenten met een recreatiepark in vertegenwoordigd zijn. De gemeenten in deze klankbordgroep zijn niet actief betrokken bij de coördinatie van het netwerk, maar kunnen zo wel geïnformeerd worden over de gang van zaken en daar desgewenst feedback op geven (respondent provincie Utrecht).

*“Vanuit de provincie vind ik het niet verstandig om op voorhand gemeenten uit te sluiten. Ik denk dat je elke gemeente erbij moet betrekken. Kijk, zo’n stuurgroep gaan we niet met 26 gemeenten doen. Ik denk dat iets als een stuurgroep zal bestaan uit zo’n 4 á 5 gemeenten die nu al feeling hebben met de problematiek. Maar je zal in communicatieve zin de andere gemeenten wel steeds mee moeten nemen”.* -Respondent provincie Utrecht

#### *Is het passend?*

Zowel de respondenten van de gemeenten als die van de provincie geven aan het niet wenselijk te vinden dat er een netwerk wordt gevormd waarin alle gemeenten van de provincie vertegenwoordigd zijn. De respondenten geven bijna allemaal aan dat er in ieder geval begonnen moet worden met een groep enthousiaste gemeenten plus de provincie, en dat er in een later stadium ruimte moet zijn voor andere gemeenten om zich ook bij het netwerk aan te sluiten.

Scenario 2 is het meest effectief wanneer er sprake is van een middelgroot tot groot netwerk. De respondenten geven aan te willen starten met een groep van vier á vijf enthousiaste gemeenten, die verder in het proces uitgebreid kan worden. Hiermee spreken de respondenten de wens uit om uiteindelijk een middelgroot netwerk op te zetten. Daarmee is scenario 2 passend voor de voorwaarde ‘aantal netwerkpartners’.

### 5.3.3 Overeenstemming over netwerkdoelen

#### *Gemeente*

Op de vraag welke doelen het netwerk zou moeten natreven werd door de respondenten uit de gemeenten uiteenlopend geantwoord. Wel spraken veel respondenten de bereidheid uit om samen met de andere partners de gezamenlijke netwerkdoelen vast te stellen. Wat opvalt is dat er een verschil zichtbaar is tussen de gemeenten die vooral willen handhaven en de gemeenten die gericht



zijn op het legaliseren van permanente bewoning. Volgens de gemeente Utrechtse Heuvelrug en gemeente de Bilt (handhaven) moet het netwerk vooral streven naar een vitalere sector voor de verblijfsrecreatie, zoals een van de ambtenaren hieronder illustreert.

*“Je hogere doel is een goed functionerende en renderende recreatieve sector”.* -Respondent Utrechtse Heuvelrug

Volgens de gemeente Stichtse Vecht en de Ronde Venen (legaliseren) moet de samenwerking er vooral op gericht zijn om tot een gezamenlijk kader te komen waarbinnen ruimte is voor lokaal maatwerk en om daar instrumenten voor te ontwikkelen. Deze resultaten doen vermoeden dat de organisatiedoelen de visie op de netwerkdoelen beïnvloed. Het citaat van een van de ambtenaren van de gemeente de Ronde Venen illustreert daarnaast dat deze gemeenten een samenwerking met gemeenten die een andere visie op de mogelijke oplossingen niet echt voor zich zien.

*“De Heuvelrug zet heel erg in op het handhaven van permanente bewoning en onze gemeente zegt juist dat dat moet worden gelegaliseerd. Hoe kan je nou met elkaar samenwerking als die uitgangspunten zo verschillend zijn? Dat vind ik wel lastig in te schatten’.* -Respondent gemeente de Ronde Venen

Vanwege de verschillende doelen op gemeentelijk niveau geven een aantal respondenten aan dat er behoefte is aan een duidelijke provinciale visie. Het is voor gemeenten lastig om de lokale problematiek rondom hun recreatieparken aan te pakken omdat het niet duidelijk is wat het standpunt van de provincie hierin is. Daardoor moeten de verschillende ambtenaren regelmatig in gesprek met de provincie over wat er wel en niet kan in een specifieke situatie. Onderstaande respondent spreekt dan ook haar verwondering uit over het ontbreken van een duidelijke provinciale lijn.

*“Het is eigenlijk toch ook wel gek. Aan de ene kant gaat de provincie misschien wel mee in een pilot voor permanente bewoning, en aan de andere kant vinden ze dat er gehandhaafd moet worden op die permanente bewoning”.* -Respondent gemeente de Ronde Venen

#### *Provincie*

*“Volgens mij moet het wel het hoofddoel van de provincie zijn om dit in te steken omdat je de vakantiesector een boost wil geven, verloedering wilt tegengaan en mooie vitale vakantieparken wilt. (...) Ik zou de doelstellingen ook echt formuleren op het level van ideaal beelden. Daar moet je vervolgens geen kaders onder hangen die dwingend voorschrijven hoé je dat moet doen”.*

-Respondent provincie Utrecht

De meeste respondenten van de provincie zijn van mening dat de netwerkdoelen erop gericht moeten zijn om de recreatieve sector te versterken en (weer) vitaal te maken. Het netwerk moet een bijdrage leveren aan de transformaties van de verschillende parken, waarbij volgens de respondenten ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk. De doelen moeten dan ook op een hoger netwerk level geformuleerd worden, zonder regels over hoe die doelen op lokaal niveau in de praktijk kunnen worden nagestreefd

Tegelijkertijd geven diverse respondenten aan dat het formuleren van deze gezamenlijke doelen waarschijnlijk bemoeilijkt zal worden doordat de doelen van de verschillende partijen zo divers zijn. Gemeenten onderling streven andere doelen na, maar ook de doelen van de provincie verschillen soms met de doelstellingen van gemeenten. Het gaat hierbij vooral om het verschil van mening over het handhaven of legaliseren van permanente bewoning. Een aantal respondenten geeft daarom aan dat er per park gekeken moet worden wat de beste oplossing is, wat zou kunnen betekenen dat er op



het ene park het best gehandhaafd kan worden terwijl het voor een ander park beter is om de permanente bewoning te legaliseren.

*“De doelstellingen van iedereen zijn zo divers en zo verschillend. Je hebt zó’n pallet aan onderdelen die hier iets van vinden, dat het wel een moeilijk verhaal is. (...) Die verschillen kunnen wel eens te groot zijn om daar goed uit te komen. Uiteindelijk zal je een mix moeten gaan vinden.”* - Respondent provincie Utrecht

#### *Is het passend?*

De beschreven resultaten laten zien dat een deel van de doelen die de respondenten hebben geformuleerd met elkaar overeenkomen. Ongeveer de helft van de respondenten is het met elkaar eens dat het netwerk vooral het doel moet hebben om weer een vitale recreatieve sector te stimuleren. Er is daarmee sprake van een gemiddelde mate van overeenstemming over de netwerkdoelen. Maar daar kan wel de kanttekening bij geplaatst worden dat veel gemeenten van mening zijn dat die netwerkdoelen wel moeten passen binnen de lokale context.

Scenario 2 is het meest effectief wanneer er sprake is van een gemiddelde mate van overeenstemming over de netwerkdoelen. De resultaten laten zien dat daar op dit moment sprake van is. Daarom is scenario 2 passend voor de voorwaarde ‘overeenstemming netwerkdoelen’.

#### 5.3.4 Leren

##### *Gemeente*

Alle respondenten uit de gemeenten staan positief tegenover de mogelijkheden om van elkaar te leren. De gemeenten willen graag informatie en ervaringen met elkaar uitwisselen omdat er behoefte is aan meer kennis over wat er in de praktijk wel en niet werkt bij het aanpakken van de recreatieparken. Zo licht een van de respondenten toe dat het meerwaarde kan hebben om van elkaar te leren hoe andere gemeenten de communicatie met de parkeigenaren- en bewoners hebben aangepakt of hoe ze bepaalde juridische procedures hebben ingestoken (respondent gemeente Stichtse Vecht). Zoals de respondent in het onderstaande citaat illustreert, kan het leren van elkaar ook bijdragen aan de ontwikkeling van gezamenlijke instrumenten die tijdens de aanpak ingezet kunnen worden.

*“Je leert veel van elkaars kennis en expertise. Het is fijn om dingen uit te kunnen wisselen, dus ja ik denk dat je gewoon sterker staat en misschien ook meer functionele middelen met elkaar kan ontwikkelen”.* -Respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug

Bij deze positieve houding over de mogelijkheden om van elkaar te leren, kan tegelijkertijd ook een kanttekening geplaatst worden. Een aantal respondenten, zoals in het volgende citaat, geeft namelijk ook aan dat het interessant kan zijn om van andere gemeenten te leren, maar dat die gemeenten wel dezelfde soort problematiek en aanpak moeten hebben. Het heeft volgens deze respondenten niet zo veel toegevoegde waarde om bij andere gemeenten een kijkje in de keuken te nemen als zij een hele andere lokale aanpak hanteren of te maken hebben met andere problemen op de recreatieparken.

*“Ik zou mij kunnen voorstellen dat er misschien andere gemeenten zijn die al stappen hebben gemaakt waar wij iets van zouden kunnen leren. Maar wij hebben misschien net andere problemen, en ik denk dat je ook niet zo snel iemand vindt die daar over mee kan denken.”* -Respondent gemeente de Ronde Venen

Wat daarnaast nog opvalt is dat alle respondenten wel aangeven behoefte te hebben aan het onderling delen van informatie, maar dat er op dit moment weinig tot geen onderling contact tussen

de gemeenten is over de aanpak van de recreatieparken. Alle vier gemeenten hebben recent een eigen lokale aanpak ontwikkeld, zonder daarbij echt te onderzoeken hoe andere gemeenten de problemen aanpakken. Op de vraag waarom er niet naar andere voorbeelden is gekeken, luidt het antwoord meestal dat dat komt doordat de lokale context van de gemeenten zo verschillend is, dat de voorbeelden weinig aanknopingspunten bieden om op voort te bouwen.

#### *Provincie*

*“Dat is denk ik ook het grootste winstpunt, dat je kennis deelt. Dan gebruik je zo’n platvorm eigenlijk vooral om kennis te delen en om aanpakken uit te proberen en met elkaar uit te wisselen”.*

-Respondent provincie Utrecht

Ook de respondenten van de provincie staan positief tegenover de mogelijkheden om van elkaar te leren. Er wordt vooral benoemd dat het goed zou zijn als de gemeenten ook meer van elkaar konden leren. Zo stelt de respondent hierboven bijvoorbeeld dat er veel winst behaald kan worden door het netwerk in te zetten om kennis met elkaar te delen en te experimenteren met verschillende aanpakken. De provincie beschikt volgens verschillende respondenten over relevante kennis en expertise die binnen het netwerk gedeeld kan worden met de andere partners. Binnen de provincie wordt dus vooral het nut gezien van kennisdeling om zo als netwerk te leren en een gezamenlijke aanpak te kunnen ontwikkelen. Waarbij het belang om als organisatie zelf ook te leren minder op de voorgrond staat.

#### *Is het passend?*

De resultaten laten zien dat zowel de provincie als de gemeenten meerwaarde hechten aan de mogelijkheden om van elkaar te leren in een netwerksamenwerking. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat de gemeenten vooral voordelen zien om van gemeenten te leren die met een zelfde soort aanpak bezig zijn en/of vergelijkbare problematiek hebben. Deze onderlinge verschillen zorgen er ook voor dat er nu nog weinig onderling contact is tussen de verschillende gemeenten over het aanpakken van de recreatieparken. Maar omdat bijna alle respondenten aangeven dat het voordelen kan hebben om van elkaar te leren in een netwerk, is de behoefte om van elkaar te leren wel in hoge mate aanwezig. Omdat de voorwaarde ‘leren’ bij scenario 2 in hoge mate aanwezig moet zijn voor een effectieve netwerksturing, kan geconstateerd worden dat scenario 2 voor deze voorwaarde past bij de huidige context.

### 5.3.5 Transparantie

#### *Gemeente*

*“We hebben best wel wat voorbeelden waarvan ik denk, wat een rare keuzes zijn er gemaakt en waar komt dat vandaan? Wordt er binnen de provincie wel met elkaar samengewerkt tussen de afdelingen? En soms gebeurt dat niet, dan gaat het langs elkaar heen”.* -Respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug

Omdat uit de eerdere resultaten is gebleken dat gemeenten momenteel weinig onderling contact hebben, gaat de voorwaarde transparantie voornamelijk over de transparantie van de huidige contacten en processen tussen de gemeenten en de provincie. De respondenten geven hierbij twee dingen aan. Aan de ene kant is het voor de meeste respondenten wel duidelijk waar ze bij de provincie aan moeten kloppen als ze een vraag, voorstel of idee hebben. Er zijn vooral op ambtelijk niveau duidelijke lijntjes tussen de ambtenaren van een gemeente en die van de provincie. Zoals het bovenstaande citaat illustreert, geven verschillende respondenten tegelijkertijd ook aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is op basis waarvan bepaalde keuzes worden gemaakt. Het gaat hierbij vooral om informatie die vanuit de provincie aan een gemeente wordt verstrekt.

*“Wat ik bij mijn eigen gemeente merk, en eigenlijk ook wel bij de provincie, is dat dit onderwerp (recreatieparken) binnen een ambtelijke organisatie is versnipperd over verschillende afdelingen. Het heeft een handhavingsaspect, natuur- en ecologisch aspect, economische aspect en het heeft ruimtelijke ordening aspecten. En het is soms niet zo vanzelfsprekend dat die allemaal nauw met elkaar samenwerken”. -Respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug*

Verschillende respondenten geven dan ook aan dat zij het idee hebben dat dit gebrek aan transparantie veroorzaakt wordt doordat de thematiek van de recreatieparken versnipperd is over verschillende beleidsdomeinen, en dat die domeinen in de praktijk niet altijd (goed) samenwerken. Hierdoor spreekt de informatie die vanuit de verschillende domeinen verstrekt wordt elkaar soms tegen. Het gaat hierbij niet alleen om de interne samenwerking binnen de provincie, maar ook binnen de gemeentelijke organisaties gaat de informatiedeling tussen de verschillende afdelingen niet altijd goed. Vooral de ambtenaren geven aan het soms lastig te vinden om op zoveel verschillende terreinen te moeten schakelen als ze de recreatieparken aan willen pakken.

#### *Provincie*

*“Het is best een uitdaging om te zorgen dat het niet zo is dat ergens in het ene hoekje van het gebouw iemand een intelligent plan zit uit te werken, en dat op een andere verdieping in een ander hoekje iemand anders eigenlijk hetzelfde plan aan het uitwerken is. Want de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het af en toe best wel eens voorkomt”. -Respondent provincie Utrecht*

Wanneer de respondenten reflecteren op de contacten en processen tussen de provincie en de gemeenten, concluderen verschillende respondenten dat die niet altijd even transparant zijn. Zoals de respondent in het citaat hierboven al illustreert, werken de verschillende domeinen die verspreid zijn over het 18 verdiepingen tellende provinciehuis niet altijd even goed samen. De respondenten bevestigen dus de uitspraken van de gemeenten over de soms gebrekkige interne informatiedeling binnen de provincie. Een van de respondenten geeft ook aan dat de integraliteit binnen de eigen organisatie van de provincie eerst goed georganiseerd moet worden, om uiteindelijk een integrale aanpak op regionaal niveau te kunnen ontwikkelen. Zij stelt dan ook dat het goed zou zijn als er een interne procesgroep wordt opgezet waarin de provincie ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen met elkaar overleggen (respondent provincie Utrecht).

Daarnaast geven een aantal respondenten aan dat de communicatie richting de gemeenten in het algemeen ook niet altijd even transparant is. De respondent merkt in het onderstaande citaat op dat het niet voor alle gemeenten duidelijk is waar de provincie op dit moment precies staat. Hij doelt hiermee op het ontbreken van een eenduidige provinciale visie over het aanpakken van de recreatieparken problematiek. Het is volgens de respondenten van de provincie voor gemeenten daardoor niet duidelijk hoe zij de ruimte die in het provinciaal beleid wordt geboden voor een gebiedsgerichte aanpak kunnen invullen. Ook haalt de respondent het vitaliteitsonderzoek aan als voorbeeld waarin de communicatie niet optimaal is verlopen. In dit proces was het voor verschillende gemeenten niet duidelijk wat het precieze doel van de vitaliteitsscan was en wat er vervolgens naar aanleiding van de resultaten zou gaan gebeuren. De respondent stelt dan ook dat de communicatie vanuit de provincie hier niet optimaal is geweest.

*“Nou ik weet niet of wij wel zo transparant zijn. We proberen wel open te zijn, maar of alle gemeenten nou precies weet waar we staan? Ik denk dat in het proces waar we nu inzitten, met bijvoorbeeld het vitaliteitsonderzoek, wij niet altijd op een goede manier gecommuniceerd hebben. Want niet iedereen wist precies hoe of wat”. -Respondent provincie Utrecht*

### *Is het passend?*

Ondanks dat de ambtenaren van verschillende gemeenten en de provincie elkaar goed weten te vinden, geven bijna alle respondenten aan dat er soms sprake is van onduidelijke informatie uitwisseling. De versnippering van de vakantieparken problematiek over verschillende beleidsdomeinen wordt daarbij vaak als onderliggende reden aangewezen. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat er nu sprake is van weinig transparantie. Deze voorwaarde past dan ook niet bij het wenselijke scenario, omdat scenario 2 het effectiefst is wanneer er sprake is van veel transparantie.

### 5.3.6 Duidelijke rollen en processen

Een deel van de taakverdeling tussen de provincie en de gemeenten is al vastgelegd in bestaande wet- en regelgeving. Een van de gemeente ambtenaren licht toe dat de wet Ruimtelijke Ordening bepaalt dat een lokale overheid een bestemmingsplan vaststelt en dat de provincie bevoegd is om dat te toetsen aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV). Als het bestemmingsplan niet voldoet aan de PRV is de provincie ook bevoegd om deze niet toe te staan. In de PRV is dus aangegeven waar een bestemmingsplan tenminste aan moet voldoen. En de gemeenten moeten ervoor zorgen dat hun beleid niet in strijd is met het provinciale beleid. De gemeenten hebben wel de vrijheid om binnen die kaders zelf hun bestemmingsplannen in te richten (respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug).

Een deel van de rollen en processen is dus al duidelijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Maar omdat er in een netwerksamenwerking ook afspraken gemaakt moeten worden over taken en bevoegdheden die niet wettelijk zijn vastgelegd, is aan de respondenten ook gevraagd hoe die taakverdeling in het toekomstige netwerk verdeeld moet zijn. Bijvoorbeeld welke rol de provincie in het netwerk moet hebben en wat de taken van de gemeenten zijn. De antwoorden op deze vragen worden hieronder besproken, waarbij er weer onderscheid wordt gemaakt tussen de visie van de gemeenten en die van de provincie.

#### *Gemeente*

*“De gemeente is sowieso de uitvoerende partij van het handhaven en publiek rechtelijke regelingen, dus dat ligt bij de gemeente. Maar omdat de verschillen zo groot zijn en de problematiek zo complex is, denk ik dat gemeenten weldegelijk mee moeten kunnen praten. En dat het niet zo moet zijn dat de provincie aangeeft hoe we het gaan doen”.* -respondent gemeente de Bilt

Alle respondenten uit de gemeenten geven aan dat zij het belangrijk vinden dat er niet van bovenaf door de provincie bepaald wordt wat de gemeenten op lokaal niveau moeten gaan doen. Zoals bovenstaand citaat illustreert, moeten de gemeenten vanwege de complexiteit van de problematiek en de onderlinge verschillen volgens de respondenten mee kunnen praten over de invulling van een gezamenlijke aanpak. De gemeenten geven dan ook aan graag op basis van een horizontale relatie met de provincie te willen samenwerken. De meeste respondenten zien voor de provincie dan ook vooral een rol als aanjager binnen het netwerk. Er wordt door een van de respondenten aangegeven dat een gemeente toch vaak geneigd is om alleen te focussen op zijn eigen problematiek, waardoor er weinig wordt gekeken naar de ontwikkelingen buiten de gemeentegrenzen. Doordat de provincie daar wat meer boven hangt, en vooral naar de regio als geheel kijkt, is de provincie beter in staat om de verschillende gemeenten bij elkaar te brengen voor een regionale samenwerking (respondent gemeente Stichtse Vecht).

Voor zichzelf zien de gemeenten dan ook vooral de rol weggelegd om te participeren in de netwerksamenwerking, waarbij zij verantwoordelijk zijn voor de lokale uitvoering van de regionale aanpak. Onderstaand citaat illustreert hoe bijvoorbeeld de gemeente Utrechtse Heuvelrug dat voor

zich ziet. Andere gemeenten geven bijvoorbeeld aan de al opgedane kennis en ervaring met de andere partners te kunnen delen.

*“Wij willen bij het groepje gemeenten zitten die met de aanpak aan de slag gaat. Er zal misschien een soort stuurgroep komen waar wij in afgevaardigd willen zijn. Dat wij ook ambtelijk bijdragen in groepjes die daarover overleggen. We willen ook best pilots faciliteren’.* -Respondent gemeente Utrechtse Heuvelrug

Alle gemeenten geven daarbij wel aan dat ze behoefte hebben aan ondersteuning vanuit de provincie. De respondenten geven aan dat hun gemeente niet beschikt over voldoende (financiële) middelen en capaciteit om de vakantieparken helemaal zelf aan te pakken, en dat ze dus graag zouden zien dat er vanuit de provincie bijvoorbeeld procesgeld beschikbaar komt. In de manier waarop de gemeenten de ondersteuning vanuit de provincie vervolgens invullen, is een verschil zichtbaar tussen gemeenten die inzetten op handhaving en gemeenten vooral willen legaliseren. De gemeenten die zich nu vooral richten op het handhaven van permanente bewoning (Utrechtse Heuvelrug en de Bilt) geven aan dat ze graag hulp van de provincie zouden willen bij die handhaving. Deze gemeenten verwachten namelijk dat een regionale aanpak onder andere zal resulteren in een omvangrijker handhavingstraject, met lastige juridische processen. *“Het zou dan wel welkom zijn als de provincie kan bijspringen met kennis of mankracht om te gaan handhaven”*, aldus de ambtenaar van gemeente de Bilt. Aan de andere kant geven gemeente Stichtse Vecht en de Ronde Venen aan vooral samen met de provincie kaders op te willen stellen waarbinnen meer ruimte is voor het legaliseren van permanente bewoning. Over het algemeen hebben de gemeenten onderling dus redelijk dezelfde visie op de rolverdeling in het netwerk, maar wordt de behoefte aan ondersteuning wel op verschillende manieren ingevuld.

#### *Provincie*

*“Dit is natuurlijk echt een onderwerp wat een beetje van de provincie is en een beetje van de gemeenten, een beetje van jezelf en een beetje van Maggi zeg maar. Dat maakt ook dat ik in dit geval een beetje huiverig ben voor een hele stoere aanpak, waarin je bepaalt dat je het in de hele provincie op deze en die manier gaat doen. Dat doet ook geen recht aan de bevoegdheden die de gemeenten zelf ook hebben. Daar moet je ook niet overeen walsen”.* -Respondent provincie Utrecht

De respondenten van de provincie delen dezelfde visie op de mogelijke verdeling van de taken en rollen binnen het netwerk. De gemeenten hebben volgens de respondenten een belangrijke rol in het netwerk omdat zij verantwoordelijk zijn voor de bestemmingsplannen en de handhaving, en daarmee dus ook voor de lokale aanpak van de recreatieparken. Ook geven een aantal respondenten aan dat gemeenten een belangrijke rol spelen in de samenwerking omdat zij dichterbij de problemen staan dan de provincie, en daardoor dus meer inzicht hebben in de oorzaken en gevolgen van die problemen en mogelijke oplossingen. De provincie wil dus niet over de gemeenten heen walsen door al met een kant-en-klaar provinciaal plan te komen. Dat moet volgens de respondenten echt in gezamenlijkheid ontwikkeld worden.

De respondenten zien voor de provincie dan ook vooral een aanjagende en faciliterende rol. Zeker in het begin van het samenwerkingsproces denken een aantal respondenten dat het de taak van de provincie is om gemeenten en andere partners bij de samenwerking te betrekken, om zo de ontwikkeling van een regionale aanpak aan te jagen. Voor de invulling van een faciliterende rol zijn de respondenten wat terughoudend met het inzetten van financiering. De respondenten erkennen dat een gezamenlijke regionale aanpak financieel gezien een zware last voor gemeenten kan zijn, en dat er dus vanuit de provincie wel procesgeld moet komen. Maar de provincie moet niet fungeren als

pinapparaat voor de gemeente (respondent provincie Utrecht). De respondenten geven dan ook aan dat de provincie ook kan ondersteunen en faciliteren door expertise en mankracht te delen.

*“Als jij gemeente x bent en je loopt vast met je beleid, dan is het afhankelijk van bij welke ambtenaar je terecht komt hoe het proces gaat. De een gaat er tijd en energie in steken om bijvoorbeeld te kijken of er een pilot kan komen, terwijl de ander op voorhand al remt. Er is dus een soort van willekeur in de aanvliegroete. Het lijkt mij wel een groot goed om een soort werkproces in te regelen waarin altijd hetzelfde proces wordt doorlopen en iedereen dus op dezelfde manier behandeld wordt. Dat gebeurt nu niet en dat verdient natuurlijk geen schoonheidsprijs, maar is wel de praktijk”.* -Respondent provincie Utrecht

Aanvullend op de vragen over de rolverdeling geeft één van de respondenten aan dat het momenteel nog ontbreekt aan duidelijke processen. Zoals de respondent hierboven illustreert, is er op dit moment geen gestandaardiseerd proces voor het ontwikkelen van bijvoorbeeld pilots of andere beleidswijzigingen voor het aanpakken van de recreatieparken. Hij geeft aan dat er een zekere mate van willekeur is omdat het voor een gemeente van de betreffende provincie ambtenaar afhangt of en hoe de ruimte voor het wijzigen van beleid wordt ingevuld, bijvoorbeeld om op een bepaald park meer ruimte voor permanente bewoning te creëren. Dit hangt in zekere mate ook samen met de eerder genoemde versplintering van de thematiek van de recreatieparken over de verschillende beleidsdomeinen. Het verzoek van een gemeente om hun beleid op een bepaald punt te mogen wijzigen, kan bijvoorbeeld vanuit het recreatie domein worden geaccepteerd, terwijl er vanuit het natuur domein bezwaar kan worden gemaakt. Het hangt er voor de gemeente dan van af bij welke ambtenaar hun verzoek terecht komt of ze hun beleid kunnen wijzigen.

#### *Is het passend?*

Over het algemeen komen de meningen over de taak-en rolverdeling binnen het netwerk aardig met elkaar overeen. Zowel de gemeenten als de provincie vinden het niet wenselijk dat de provincie een hele sterke sturende rol krijgt en van bovenaf bepaalt hoe de recreatieparken aangepakt moeten worden. De meeste respondenten zien voor de provincie een meer aanjagende en faciliterende rol. De respondenten zijn het er ook over eens dat de gemeenten een belangrijke uitvoerende rol hebben binnen het netwerk. Wel zijn er verschillen zichtbaar in de invulling van de rollen. Zo hebben gemeenten onderling behoefte aan andere ondersteuning vanuit de provincie en wil de provincie minder snel haar portemonnee trekken dan dat de gemeenten misschien hopen. Daarnaast zit er ook nog een zekere mate van willekeur in de huidige processen voor bijvoorbeeld het wijzigen van lokaal beleid. Op basis van deze resultaten kan dan ook gesteld worden dat ongeveer de helft van de visies over de rolverdeling en de processen met elkaar overeenkomen, en dat de rollen en processen dus nog niet geheel duidelijk zijn. Deze voorwaarde past dan ook niet bij het wenselijke scenario, omdat scenario 2 het effectiefst is wanneer er duidelijkheid is over de rollen en processen.

#### 5.4 Samenvatting

In de onderste tabel is weergegeven in welke mate de voorwaarden aanwezig moeten zijn zodat het gewenste scenario passend is, en in welke mate de voorwaarden in de huidige context daadwerkelijk aanwezig zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat voor drie van de zes voorwaarden scenario 2 niet passend is. Er is nog te weinig onderling vertrouwen, te weinig transparantie en ook de rollen en processen zijn nog niet helemaal duidelijk. Voor de voorwaarden ‘aantal netwerkpartners’, ‘overeenstemming netwerkdoelen’ en ‘leren’ is scenario 2 wel passend. Aan de hand van deze inzichten zal in het volgende hoofdstuk antwoord op de onderzoeksvraag worden gegeven.

Voorwaarde	Scenario 2	Huidige context	Passend?
Vertrouwen	+/-	-	Nee
Aantal netwerkpartners	+/- tot -	+/-	Ja
Overeenstemming netwerkdoelen	+/-	+/-	Ja
Leren	+	+	Ja
Transparantie	+	-	Nee
Duidelijke rollen en processen	+	+/-	Nee

Tabel 7 | Overzicht van de voorwaarden



## 6. Conclusie

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen uit het empirisch onderzoek toegelicht. Aan de hand van deze bevindingen wordt in dit hoofdstuk gepoogd antwoord te geven op de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen die in de inleiding zijn geïntroduceerd. Allereerst zal een kort antwoord op de drie empirische deelvragen worden geformuleerd **(6.1 & 6.2)**. Waarna vervolgens antwoord gegeven zal worden op de vraag wat voor de gemeenten en provincie Utrecht een wenselijke vorm van netwerksamenwerking is, en of deze vorm ook past binnen de huidige context **(6.3)**.

### 6.1 Leerpunten van andere provincies

Allereerst is er aan de hand van de vraag *op welke manier werken andere provincies met hun gemeenten samen voor het aanpakken van de recreatieparken problematiek en wat kan de provincie Utrecht daarvan leren?*, verkend hoe de provincies Gelderland en Drenthe de recreatieparken aanpakken. Uit deze verkenning is gebleken dat beiden provincies samen met hun gemeenten een netwerksamenwerking hebben gevormd waarin de sturing van het netwerk de taak is van een stuurgroep. In allebei de netwerken hebben de partners gezamenlijke doelen en een gezamenlijke visie geformuleerd en is er veel ruimte voor lokaal maatwerk.

De provincie Utrecht kan op drie punten iets leren van deze voorbeelden. Allereerst is het voor een effectieve aanpak niet noodzakelijk dat alle gemeenten die één of meerdere recreatieparken hebben, deel moeten nemen aan het netwerk. Het is vooral belangrijk om de samenwerking aan te gaan met een aantal enthousiaste gemeenten die gemotiveerd zijn om zich te binden aan het netwerk. Uit de interviews blijkt dat zowel de gemeenten als de provincie al inzien dat het niet zinvol is om direct in het begin te proberen om met meer dan twintig gemeenten een netwerk te vormen, maar dat er het best gestart kan worden met een beperkt aantal belangstellende gemeenten. De netwerken in Gelderland en Drenthe kunnen hiervoor dan ook als voorbeeld dienen.

Daarnaast laten de twee voorbeelden zien dat het belangrijk en tegelijkertijd ook lastig is om een evenwicht te zoeken tussen wat lokaal kan en regionaal moet. Aan de ene kant is er op de Veluwe en in Drenthe veel ruimte voor lokaal maatwerk vanuit de 'één park één plan' gedachte. De gemeenten hebben ook behoefte aan deze speelruimte, maar geven tegelijkertijd ook aan niet te beschikken over de juiste/voldoende middelen en kennis om alle vraagstukken lokaal aan te pakken. Zoals bijvoorbeeld het aanpakken van het ondermijningsvraagstuk. Omdat ook de Utrechtse gemeenten graag ruimte willen voor lokaal maatwerk én tegelijkertijd behoefte hebben aan regionale ondersteuning, is het voor de provincie, en voor het netwerk in het algemeen, belangrijk om hier een balans in te vinden.

Tot slot is het voor de provincie belangrijk om mee te nemen dat voor een integrale aanpak ook de interne samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen goed georganiseerd moet worden. Door de economische-, ruimtelijke-, recreatieve- en handhavingsaspecten expliciet aan elkaar te koppelen, kunnen de problemen op en rond de recreatieparken in hun totaliteit aangepakt worden. Dit is ook zeker relevant omdat verschillende respondenten aangeven dat die interne samenwerking nu nog tekort schiet, wat leidt tot ondoorzichtige processen en communicatie.

### 6.2 Het wenselijke scenario

Met de tweede deelvraag is onderzocht wat volgens de provincie Utrecht en de gemeenten de meest wenselijke vorm van samenwerking binnen een netwerk is voor de aanpak van de recreatieparken. Om dit te kunnen achterhalen is er tijdens de dataverzameling gebruik gemaakt van een drietal scenario's die elk een verschillende samenwerkingsvorm beschrijven. Op basis van de verzamelde informatie kan geconcludeerd worden dat zowel de respondenten uit de gemeenten, als de

respondenten van de provincie scenario 2 het vaakst noemen als meest wenselijke scenario. Dit betekent dat de provincie en de gemeenten een extern orgaan/persoon voor de besturing van het netwerk als meest wenselijke samenwerkingsvorm zien. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat scenario 2 meerdere keren werd genoemd in combinatie met één van de twee andere scenario's. Bij de concrete vorming van het netwerk zal de een dus wat meer nadruk leggen op sturing vanuit de provincie, terwijl de ander de sturing door de individuele gemeenten meer zal willen benadrukken.

### 6.3 Wordt er voldaan aan de voorwaarden?

De derde en laatste deelvraag gaat in op de vraag in hoeverre er wordt voldaan aan de voorwaarden om de wenselijke samenwerkingsvorm succesvol aan te kunnen gaan. In de literatuurstudie komen zes voorwaarden naar voren die invloed hebben op de effectiviteit van een netwerk, en daarmee ook op een succesvolle samenwerking. Namelijk 'vertrouwen'; 'aantal netwerkpartners'; 'overeenstemming netwerkdoelen'; 'leren'; 'transparantie'; en 'duidelijke rollen en processen'. Tijdens de interviews is er met de respondenten over deze zes voorwaarden gesproken en is gevraagd in welke mate deze voorwaarden in de huidige context aanwezig zijn. Hieruit kan worden geconcludeerd dat scenario 2 voor drie van de zes voorwaarden passend is. De voorwaarden 'aantal netwerkpartners', 'overeenstemming netwerkdoelen' en 'leren' zijn in de juiste mate aanwezig voor een succesvolle samenwerking tussen de provincie en de gemeenten in de vorm zoals die in scenario 2 is beschreven. Dit betekent ook dat de voorwaarden 'vertrouwen', 'transparantie' en 'duidelijke rollen en processen' nog niet in de juiste mate aanwezig zijn om in de wenselijke netwerkvorm samen te werken.

### 6.4 Kernbevindingen

Dit onderzoek heeft als doel om te achterhalen op welke manier de provincie Utrecht en de gemeenten het best met elkaar kunnen samenwerken om de recreatieparken problematiek aan te pakken. Daarvoor is in de inleiding de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Wat zijn voor de provincie Utrecht en haar gemeenten wenselijke en passende vormen van netwerksamenwerking waarbinnen een integrale aanpak voor de recreatieparken kan worden ontwikkeld?*

Uit de resultaten blijkt dat de gemeenten en de provincie het wenselijk vinden om de samenwerking vorm te geven aan de hand van een extern sturend orgaan. De partijen willen graag een stuurgroep vormen waarin zowel de gemeenten als de provincie vertegenwoordigd zijn, en die verantwoordelijk is voor de coördinatie en sturing van het netwerk. Het wordt daarbij wenselijk geacht om de stuurgroep te starten met een aantal enthousiaste gemeenten en het later uit te breiden tot een middel groot netwerk. Ook willen de provincie en gemeenten met elkaar tot gezamenlijke netwerkdoelen komen en moet het netwerk ook ingezet worden om kennis en ervaringen met elkaar te delen om zo van de andere netwerkpartners te kunnen leren.

Tot zover past de wenselijke samenwerkingsvorm in de huidige context. Echter kan ook geconstateerd worden dat er momenteel een beperkte mate van onderling vertrouwen is, er weinig transparantie is en de rollen en processen nog niet geheel duidelijk zijn. Omdat het voor een effectieve samenwerking belangrijk is dat het onderling vertrouwen in gemiddelde mate aanwezig is en dat er wel sprake is van transparantie en duidelijke rollen en processen, kan geconcludeerd worden dat de wenselijke samenwerkingsvorm voor de helft van de voorwaarden niet past in de huidige context. Hierdoor zal de gewenste samenwerkingsvorm naar alle waarschijnlijkheid niet effectief zijn.

Dat er momenteel sprake is van weinig onderling vertrouwen tussen de verschillende partijen is vooral toe te wijzen aan het ontbreken van het vertrouwen tussen gemeenten. De verschillende gemeenten geven aan wel vertrouwen te hebben in de provincie, maar er is niet gebleken dat de gemeenten dat vertrouwen ook in elkaar hebben. Dit komt vooral doordat de gemeenten verschillende visies en belangen hebben bij het oplossen van de problemen op de recreatieparken, wat leidt tot weinig positieve verwachtingen van de intenties en motieven van hun mede gemeenten. Daarnaast wordt het vertrouwen van de gemeenten niet direct beantwoord door de provincie, aangezien er vanuit de provincie enige terughoudendheid is om allerlei aanpassingen in het provinciale beleid door te voeren.

Het ontbreken van voldoende transparantie wordt voornamelijk veroorzaakt door de versnippering van de thematiek over de verschillende beleidsvelden. Hierdoor is het vooral voor de gemeenten niet altijd duidelijk waar bepaalde besluiten op gebaseerd zijn of spreekt de informatie uit verschillende beleidsdomeinen elkaar tegen. Tot slot zijn ook de doelen en processen nog niet geheel duidelijk. De gemeenten en provincie zijn het erover eens dat de gemeenten een belangrijke uitvoerende rol moeten krijgen in het netwerk en dat er voor de provincie vooral een aanjagende en ondersteunende rol is weggelegd. Maar over de invulling van die ondersteuning verschillen de gemeenten onderling van mening. Daarnaast wordt er vooral vanuit de provincie aangegeven dat ook de processen niet geheel duidelijk zijn. Er zijn nog geen standaard processen ingericht voor het invullen van de ruimte voor een gebiedsgerichte aanpak die in het provinciaal beleid wordt geboden. Hierdoor ontstaat een zekere mate van willekeur, en verloopt het proces voor bijvoorbeeld het opzetten van een pilot niet bij elke gemeenten hetzelfde.

## 7. Discussie

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport worden de resultaten in een breder perspectief gezet. Eerst zal worden teruggeblikt op de wetenschappelijke relevantie en de bijdrage van dit onderzoek aan de wetenschappelijke discussie over netwerken **(7.1)**. Daarna zal worden stilgestaan bij de beperkingen van dit onderzoek **(7.2)**. Vervolgens zullen de praktische implicaties van de onderzoeksresultaten worden toegelicht en wordt dit onderzoek afgesloten met een aantal aanbevelingen voor het vervolg **(7.3)**.

### 7.1 Terug naar de literatuur

#### 7.1.1 Bijdrage aan de wetenschappelijke discussie

In de inleiding is geschetst dat er in de netwerk literatuur weinig geschreven wordt over de redenen om voor een bepaalde samenwerkingsvorm te kiezen. De focus ligt vooral op de resultaten van een netwerksamenwerking, maar niet op de implicaties van de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm (Herting, 2007; Beaumont & Dredge, 2010). Toch beschrijven Kenis & Provan (2008) dat niet elke manier van organiseren in dezelfde mate succesvol is. Met dit onderzoek is daarom gepoogd om meer inzicht te krijgen in de invloed van de keuze voor een bepaalde netwerkvorm op de effectiviteit van de samenwerking. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de gewenste samenwerkingsvorm inderdaad niet altijd past in een bepaalde context. De netwerkvorm die de provincie Utrecht en haar gemeenten graag in praktijk zouden willen brengen, zal naar alle waarschijnlijkheid niet geheel effectief zijn omdat er op dit moment niet aan alle voorwaarden voor een succesvolle samenwerking wordt voldaan. Daarmee illustreert dit onderzoek het belang om ook a priori aandacht te besteden aan de passendheid van een netwerkvorm in een bepaalde context. Door aan de voorkant van het proces de wenselijke samenwerkingsvorm te toetsen aan de voorwaarden voor een succesvol netwerk (zie Provan & Kenis, 2008; Beaumont & Dredge, 2010) kan er op voorhand iets gezegd worden over de effectiviteit van de beoogde samenwerking. En met dat inzicht draagt dit onderzoek ook bij aan de discussie in de literatuur over netwerken.

Daarnaast stellen Provan & Kenis (2008) dat er mogelijk nog meer factoren en voorwaarden zijn die invloed hebben op de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Tijdens dit onderzoek is de wenselijke samenwerkingsvorm onder andere getoetst aan de voorwaarde dat er een bepaalde mate van overeenstemming moet zijn over de netwerkdoelen. De resultaten laten daarnaast echter zien dat ook de doelen op organisatieniveau een belangrijke rol spelen bij het vormen van een netwerksamenwerking. De praktijk laat zien de gemeenten en de provincie verschillend omgaan met de vraag of permanente bewoning op recreatieparken moet worden gehandhaafd of juist moet worden gelegaliseerd. En waar de ene gemeente momenteel inzet op handhaving, probeert de andere gemeente de permanente bewoning juist te legaliseren. Deze verschillende organisatiedoelen hebben ook invloed op de netwerkdoelen die de partijen voor ogen hebben, maar bijvoorbeeld ook op de behoefte van gemeenten voor ondersteuning.

Volgens Provan & Kenis (2008) is het voor een succesvol netwerk niet noodzakelijk dat alle netwerkpartners op organisatieniveau dezelfde doelen nastreven omdat dit ook kan leiden tot competitie. Dit onderzoek doet echter vermoeden dat organisatiedoelen wel degelijk de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden. Dit inzicht wordt ook bevestigd door andere auteurs. Zo stellen Klijn en Koppenjan (2000) bijvoorbeeld dat er in een netwerk met verschillende overheidsorganisaties sprake is van verschillende doelen en belangen, waardoor samenwerken niet vanzelfsprekend is en het vaak een hele onderneming is om de doelen en belangen bij elkaar te brengen. En ook Keast, Mandel, Brown en Woolcock (2004) geven aan dat het omgaan met

conflicten die ontstaan tussen de doelen van de individuele partners en de noodzaak om zich te verbinden aan gezamenlijke doelen, een van de vraagstukken is bij netwerksamenwerking. Dit onderzoek draagt dan ook bij aan de wetenschappelijke discussie omdat het laat zien dat de organisatiedoelen mogelijk ook een voorwaarde kunnen vormen die invloed heeft op de effectiviteit van een netwerksamenwerking.

### 7.3.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Omdat één empirisch onderzoek niet voldoende onderbouwing biedt om te concluderen dat de organisatiedoelen moeten worden toegevoegd aan het rijtje van Provan & Kenis (2008), is het nodig dat er meer onderzoek wordt gedaan naar de invloed van de organisatiedoelen op de effectiviteit van een netwerksamenwerking. Hierbij kan dan ook onderzocht worden of de mate waarin de organisatiedoelen bijvoorbeeld met elkaar overeen moeten komen per netwerkvorm verschilt.

Doordat de a priori vorming van een netwerksamenwerking in dit onderzoek centraal staat, blijft de vraag hoe succesvol de samenwerking tussen de provincie en de gemeenten in de praktijk uiteindelijk zal zijn, onbeantwoord. Het zou dan ook interessant zijn om de samenwerking in de provincie Utrecht over een aantal jaar nogmaals te onderzoeken, om de conclusies die in dit onderzoek zijn gedaan te kunnen toetsen aan de praktijk. Door de conclusies, bijvoorbeeld dat een netwerk met een stuurgroep niet effectief zal zijn door het ontbreken van voldoende vertrouwen, naast de praktijk te leggen, kan meer kennis verkregen worden over de invloed van de voorwaarden op het daadwerkelijke succes van een netwerksamenwerking. Daarvoor zou ook bijvoorbeeld een andere casus waarin partijen willen samenwerken in een netwerk van begin tot eind gevolgd kunnen worden.

## 7.2 Beperkingen

Ondanks dat is gepoogd dit onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren, kent het ook een aantal beperkingen. Allereerst moet er bij de generaliseerbaarheid van de resultaten enige terughoudendheid worden betracht. Rondom de problematiek van de recreatieparken maken gemeenten verschillende bestuurlijke keuzes. Hierbij wordt niet altijd rationeel gekeken naar wat de beste oplossing voor de problemen zou kunnen zijn, maar spelen ook allerlei politieke belangen en afwegingen een rol. Dit zorgt er dan ook voor dat elke Utrechtse gemeenten vanuit haar eigen perspectief naar dit onderwerp en de mogelijkheden voor een regionale samenwerking kijkt. Het is daarom te kort door de bocht om op basis van dit onderzoek de conclusie te trekken dat alle gemeenten in de provincie a) aan een netwerk willen deelnemen, en b) het wenselijk vinden om dat netwerk vorm te geven zoals in scenario 2 is beschreven. Door gemeenten te selecteren die gebaat zijn bij een effectieve netwerksamenwerking, is geprobeerd om deze beperking enigszins te verminderen. De resultaten zijn daardoor zeker waardevol omdat zij van toepassing zijn op de gemeenten die naar verwachting een (grote) rol zullen gaan spelen in het te vormen netwerk.

De tweede beperking heeft betrekking op het aantal bestuurders waarmee tijdens dit onderzoek gesproken is. Doordat de recreatieparken ook een politiek onderwerp zijn, is het mogelijk dat de meningen en visies op ambtelijk niveau verschillen met die op bestuurlijk niveau. Bij de respondentenselectie is hier rekening mee gehouden door zowel ambtenaren als bestuurders te benaderen voor een interview. Zoals in de methode is toegelicht is het niet gelukt om uit elke gemeente een wethouder te spreken. Hierdoor is het mogelijk dat het wenselijke scenario niet (helemaal) overeenkomt met de bestuurlijke visies van de twee ontbrekende gemeenten. Wel is tijdens de interviews gepoogd om informatie te verzamelen over de bestuurlijke visie door de ambtenaren van deze gemeenten te vragen naar hun inschatting van het bestuurlijke draagvlak voor

het door hen gekozen scenario. Maar dit blijft een inschatting, die dus mogelijk ook niet (helemaal) juist kan zijn.

### 7.3 Praktische implicaties en aanbevelingen

Dat de wenselijke samenwerkingsvorm niet geheel past in de huidige context in de provincie Utrecht, betekent niet dat de gemeenten en de provincie niet met elkaar kunnen samenwerken in een netwerk om zo de problemen op de recreatieparken aan te pakken. De resultaten van dit onderzoek hebben echter wel een aantal praktische implicaties voor het proces dat nu nog komen gaat. Die implicaties zullen hieronder verder toegelicht worden. Aan de hand daarvan zullen ook een aantal aanbevelingen voor het vervolg worden gedaan.

#### 7.3.1 Samen werken aan passende voorwaarden

Omdat de wenselijke samenwerkingsvorm niet helemaal past bij de huidige context, impliceert het onderzoek dat er iets veranderd moet worden om tot een succesvolle samenwerking te komen. Er moet een andere netwerkform gekozen worden, ondanks dat deze niet de voorkeur heeft van de meerderheid van de partijen. Of er moeten dingen worden aangepast zodat de voorwaarden wel passen bij scenario 2. Het kiezen van een andere netwerkform leidt waarschijnlijk niet tot een effectievere samenwerking omdat de mate waarin de voorwaarden nu aanwezig zijn, ook niet passen bij één van de andere netwerkvormen. Daarnaast is het maar de vraag of de betrokken partijen willen deelnemen aan een samenwerking in een vorm die zij minder wenselijk vinden. Het ligt dan ook meer voor de hand dat de provincie en gemeenten gezamenlijk proberen om de voorwaarden wel passend te laten zijn. Daarvoor moet er gewerkt worden aan meer onderling vertrouwen, meer transparantie en moet er meer duidelijkheid komen over de verdelingen van de rollen en de inrichting van de processen.

#### *Meer vertrouwen*

Op dit moment is er sprake van een beperkte mate van onderling vertrouwen tussen de verschillende partijen. Voor de passendheid van scenario 2 is het noodzakelijk dat er sprake is van een gemiddelde mate van onderling vertrouwen. Dit impliceert dus dat het onderling vertrouwen versterkt moet worden. Het is dan niet nodig dat alle partijen elkaar blindelings vertrouwen, maar de resultaten laten zien dat er wel gewerkt moet worden aan het versterken van het onderling vertrouwen tussen de gemeenten. Het lastige hierbij is dat vertrouwen vaak iets is wat over een bepaalde periode moet groeien. Het is dan ook onrealistisch om te verwachten dat de gemeenten elkaar, na bijvoorbeeld een goed gesprek, direct zullen vertrouwen. Uit de resultaten komt naar voren dat de gemeenten verschillende doelen nastreven, bijvoorbeeld rondom de permanente bewoning op recreatieparken. Het is mogelijk dat deze verschillen een negatief effect hebben op het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten. De gemeenten hebben dan geen positieve verwachting van de intenties en motieven van andere gemeenten, omdat zij veronderstellen dat die niet overeenkomen met hun eigen intenties en motieven. Dit beeld wordt ook bevestigd door de vitaliteitscan, waarin wordt geconcludeerd dat er verschillen zichtbaar zijn in de huidige politiek-bestuurlijke keuzes die per gemeenten worden gemaakt. Hierdoor is het voor veel gemeenten niet zo vanzelfsprekend om een gezamenlijke programmering te ontwikkelen (Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd, 2020, p.45). Provan & Kenis (2008) schrijven dat het in het NAO model belangrijk is dat er een vertrouwensrelatie is tussen de netwerkpartners en het externe sturingsorgaan. De onderlinge vertrouwensrelatie tussen de netwerkpartners is volgens de auteurs daarbij minder van belang. Op basis hiervan is het voor een succesvolle samenwerking tussen de provincie en de gemeenten vooral van belang dat er een vertrouwensrelatie gaat ontstaan tussen de stuurgroep en de netwerkpartners. Iets wat toch vooral tijdens het samenwerkingsproces moet groeien en gestimuleerd kan worden door transparante processen en een duidelijke taakverdeling.

### *Meer transparantie en duidelijke rollen en processen*

Daarnaast is het voor een effectieve samenwerking die wordt gecoördineerd door een stuurgroep belangrijk dat er sprake is van transparantie. Echter laten de resultaten zien dat daar op dit moment geen sprake van is, en dat de besluiten en processen vaak ondoorzichtig zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt door de versplintering van de thematiek van de recreatieparken over de verschillende beleidsdomeinen en het ontbreken van een duidelijke provinciale visie. Daarnaast is er geen standaard proces om te beoordelen of en hoe individuele gemeenten de ruimte voor een gebiedsgerichte aanpak kunnen invullen. Het hangt er voor een gemeente vanaf bij welke ambtenaar en bij welk beleidsdomein hun (aan)vraag terecht komt. Het is dan ook goed mogelijk dat de ondoorzichtigheid mede wordt veroorzaakt door de versplintering van de thematiek over de verschillende beleidsterreinen. Wanneer de ambtenaren intern beter met elkaar gaan samenwerken zou dat er ook voor kunnen zorgen dat de processen beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Tot slot laten de resultaten zien dat de verschillende partijen het nog niet helemaal eens zijn over de manier waarop de taken en rollen in het netwerk verdeeld kunnen worden. Op grote lijnen zijn de actoren het er over eens dat de gemeenten een belangrijke rol bij de uitvoering van de aanpak moeten hebben, en dat de provincie vooral kan faciliteren en aanjagen. Maar over de precieze invulling van die rollen zijn wel verschillen zichtbaar. Dit impliceert dan ook dat het voor een succesvolle samenwerking tussen de provincie en de gemeenten belangrijk is om van tevoren duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling in het netwerk, om zo verkeerde verwachtingen te voorkomen.

### 7.3.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande implicaties zullen hieronder een aantal aanbevelingen worden gedaan die de provincie Utrecht zouden kunnen helpen bij het vormen van een netwerksamenwerking om zo de recreatieparken problematiek aan te kunnen pakken.

#### **1. Zet een kwartiermaker in**

In de vitaliteitsscan is al de suggestie gedaan om een kwartiermaker aan te stellen die aan de slag gaat met het verkrijgen van draagvlak en urgentie bij de verschillende actoren. Ook op basis van de resultaten uit dit onderzoek wordt de aanbeveling gedaan om een kwartiermaker aan te stellen, maar vooral met als doel om de gemeenten onderling meer met elkaar te verbinden om zo het vertrouwen te versterken. De kwartiermaker moet fungeren als verbinder tussen de verschillende gemeenten en tussen de gemeenten en de stuurgroep, en kan als onafhankelijke partij optreden als mediator wanneer er ergens een conflict ontstaat. Daarnaast kan de kwartiermaker ook bij de andere gemeenten die niet in dit onderzoek zijn meegenomen draagvlak voor een gezamenlijke aanpak creëren.

#### **2. Verbindt de verschillende beleidsdomeinen met elkaar**

Om een integrale aanpak te kunnen realiseren is het ook van belang dat die integraliteit binnen de organisatie van de provincie wordt gezocht. Het thema van de recreatieparken is nu nog te veel versplinterd over de verschillende beleidsdomeinen, wat leidt tot ondoorzichtige processen. Ook de aanpak in Drenthe laat zien dat het meerwaarde heeft om de verschillende beleidsterreinen bij elkaar te brengen. Er kan bijvoorbeeld geïnventariseerd worden of het binnen de provincie Utrecht ook mogelijk is om een multidisciplinair team op te zetten waarbinnen de verschillende domeinen samenwerken bij het aanpakken van de recreatieparken. Het vinden van die verbinding biedt ook de mogelijkheid om een gestandaardiseerd proces in te richten voor het aanpassen van gemeentelijk beleid.



### **3. Onderzoek de mogelijkheden voor een brede aanpak**

Op verschillende manieren is gebleken dat de gemeenten onderling verschillende visies hebben op de mogelijke oplossingen voor de recreatieparken (handhaven v.s. legaliseren). Omdat zowel de gemeenten als de provincie van mening zijn dat er ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk, is het aan te bevelen dat de provincie Utrecht, samen met de gemeenten, op zoek gaat naar een breed ingestoken regionale aanpak. Hiervoor kunnen Gelderland en Drenthe als voorbeeld dienen omdat daar wordt ingezet op zowel het revitaliseren als transformeren van recreatieparken. En wat er per park mogelijk is, is afhankelijk van de lokale context. Het is voor de effectiviteit van de aanpak dan ook niet aan te bevelen om op voorhand bepaalde oplossingen, bijvoorbeeld legaliseren van permanente bewoning, uit te sluiten.

### **4. Ga opzoek naar een aantal enthousiaste netwerkpartners**

Omdat het in de praktijk moeilijk zal zijn om direct een netwerk te vormen met alle Utrechtse gemeenten, is het aan te bevelen om als provincie op zoek te gaan naar een aantal enthousiaste gemeenten die het belang van een gezamenlijke aanpak inzien en daar actief aan willen meewerken. Met deze kopgroep kan dan een start worden gemaakt met het vormen van het netwerk en de regionale aanpak. En wanneer de samenwerking vorm begint te krijgen en gaat leven, is de verwachting dat er na verloop van tijd meer gemeenten zullen aansluiten.

## 8.Literatuurlijst

Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press

Beaumont, N., & Dredge, D. (2010). Local tourism governance: A comparison of three network approaches. *Journal of sustainable tourism*, 18(1), 7-28.

Bouma, F. (2019, 5 juni). Kinderombudsman: te weinig zicht op situatie kinderen in vakantieparken. NRC. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/05/kinderombudsman-te-weinig-zicht-op-situatie-kinderen-in-vakantieparken-a3962441>

Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd. (2020). Vitaliteitsonderzoek provincie Utrecht. Arnhem.

Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd. (2017). Verblifsrecreatie in het Vechtdal: Samenvatting onderzoek naar de vitaliteit van de sector. Driebergen-Rijsenburg.

Cazander, R. (2018, 8 februari). *Hoe De Ronde Venen wonen op recreatieparken wil toestaan*. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd via: <https://www.ad.nl/woerden/hoe-de-ronde-venen-wonen-op-recreatiepark-wil-toestaan~a6aad759/>

CELTH. (2019). *Innovatietraject verblifsrecreatie Utrechtse Heuvelrug*. Vlissingen

Common, R., & Acevedo, B. (2006). Governance and the management of networks in the public sector: Drugs policy in the United Kingdom and the case of cannabis reclassification. *Public Management Review*, 8(3), 395-414.

GGD West-Brabant. (2014). *Uit beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken: De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje*. Tilburg.

Grix, J., & Phillpots, L. (2011). Revisiting the 'Governance Narrative' 'Asymmetrical Network Governance' and the Deviant Case of the Sports Policy Sector. *Public policy and administration*, 26(1), 3-19

Hertting, N. (2007). Mechanisms of governance network formation—a contextual rational choice perspective. In *Theories of democratic network governance* (pp. 43-60). Palgrave Macmillan, London.

Kenis, P., & Provan, K. G. (2006). The control of public networks. *International public management journal*, 9(3), 227-247.

Klein, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, b. (2010). Trust in governance networks: its impact on outcomes. *Administration & society*, 2010, 42.2: 193-221.

Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woodcock, G. (2004). *Network structures: Working differently and changing expectations*. *Public administration review*, 64(3), 363-371.

Klijn, E. H., & Koppejan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.

Knoke, D., & Kostiuhenko, T. (2017). Power structures of policy networks. *The Oxford Handbook of Political Networks*, 91.

Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance?. *Annual review of political science*, 17, 65-87.

Kosow, H., & Gaßner, R. (2008). *Methods of future and scenario analysis: overview, assessment, and selection criteria*. Vol. 39, DEU.

Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”?. In *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018a). *Kamerbrief Actie-agenda vakantieparken 2018-2020*. Den Haag

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2018b). *Actie-agenda vakantieparken 2018-2020*. Den Haag

Newig, J., Gunther, D., & Pahl-Wostl, C. (2010). Synapses in the network: learning in governance networks in the context of environmental management. *Ecology and Society*, 15(4).

NSOB. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag

NSOB. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag

NSOB. (2014). *Buitenlangs en binnendoor: het Openbaar Ministerie en de netwerkaanpak van criminaliteit*. Den Haag

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423.

Provincie Drenthe. (2018). *Actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe*. Assen.

Provincie Drenthe. (2017). *Convenant ‘Aanpak Vitale Vakantieparken Drenthe 2018-2024’: nu samen aan de slag voor later*. Assen

Provincie Utrecht. (2017). Provinciaal Ruimtelijke Verordening (herijking 2016). Utrecht. Geraadpleegd via: <https://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl/NL.IMRO.9926.PV1612PRV-VA01?s=SANMmAIEAXIMqkWEhUEccXQ8koPn7eADBH8DH7-8BDA>

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het*. Den Haag

Raaij, van, D. P. (2006). Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure. *International Public Management Journal*, 9(3), 249-270.

Rhodes, R. A. (1990). Policy networks: a British perspective. *Journal of theoretical politics*, 2(3), 293-317.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.

Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.

Stichtse Vecht. (2019). *Memo Toekomstvisie Scheendijk: Legakker (park) vs recreatiewoning*. Maarsse.

- Stichtse Vecht. (2014). *Beleid permanente bewoning recreatieverblijven*. Maarssen.
- Torring, J. (2012). Governance networks. In Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.
- Utrechtse Heuvelrug. (2019). *Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven*. Doorn.
- Utrechtse Heuvelrug. (n.b.). *Bestemmingsplan recreatieterreinen*. Geraadpleegd via: [www.heuvelrug.nl/bestemmingsplan-recreatieterreinen](http://www.heuvelrug.nl/bestemmingsplan-recreatieterreinen).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2019). *Meer grip op vakantieparken*. Den Haag.
- Vitale Vakantieparken. (2019). *Programma vitale vakantieparken 2019-2022*.
- Vitale Vakantieparken (2017). *Bestuursakkoord 2017-2021 (publieksversie)*.
- Winkler, I. (2006). Network governance between individual and collective goals: Qualitative evidence from six networks. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 12(3), 119-134.
- .

## Bijlage 1: Scenario's

*\*op deze manier zijn de scenario's verstrekt aan de respondenten*

Beste lezer,

Om ons gesprek een beetje structuur en context te geven, heb ik hieronder een drietal korte scenario's beschreven over hoe een (netwerk)samenwerking tussen de provincie Utrecht en de gemeenten er uit zou kunnen zien. Dit zijn fictieve scenario's, maar wel gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijke literatuur en praktijk voorbeelden. Ik zou u willen vragen om de scenario's als voorbereiding op ons gesprek door te lezen. Tijdens ons gesprek zal ik u onder andere vragen welke van deze scenario's uw voorkeur zou hebben en waarom. Het kan natuurlijk ook zo zijn dat u van geen van onderstaande scenario's echt enthousiast wordt of dat u een voorkeur heeft voor een combinatie, dat hoor ik dan ook graag. Omdat de scope van dit onderzoek zich beperkt tot de bestuurlijke samenwerking tussen de provincie en de gemeenten zijn andere partijen, zoals de ondernemers en VVE's, (nog) niet meegenomen in de scenario's.

### Introductie

Voor de aanpak van de problematiek op en rond recreatieparken<sup>4</sup> is in de toekomst een bestuurlijke regionale samenwerking gecreëerd tussen de gemeenten en de provincie Utrecht. Er is een netwerk ontstaan waarbinnen de gemeenten en provincie streven naar gezamenlijke doelstellingen. Er zijn verschillende manieren waarop dat netwerk vormgegeven kan worden:

#### Scenario 1 : De provincie aan het roer

Binnen het gevormde netwerk heeft de provincie Utrecht een actieve sturende rol. Zij zijn de leidende organisatie en coördineren de activiteiten binnen het netwerk. Aan het begin van het traject worden de visie en de doelen, in samenspraak met de betrokken gemeenten, door de provincie geformuleerd. De provincie ziet er op toe dat deze doelen ook worden nagestreefd. Het traject is niet gerecht op gemeenten met minder dan 2 recreatieparken. Er is dus sprake van een redelijk omvangrijk netwerk. Er is weinig structurele interactie tussen de gemeenten onderling. Er is vooral sprake van contact tussen een individuele gemeente en de provincie. Samen met de provincie heeft iedere gemeente een plan van aanpak opgesteld die past bij de lokale context. De provincie kan de gemeenten ondersteunen met kennis en (financiële) middelen waar nodig. Daarvoor is onder andere een provinciaal vitaliteitsfonds in het leven geroepen, die voor een groot deel gefinancierd is door de provincie en waar ook de gemeenten aan bijdragen. Het vitaliteitsfonds wordt ingezet als ondersteuning om parken te laten excelleren, transformeren of revitaliseren en voor het faciliteren van de netwerksamenwerking.

---

<sup>4</sup> Onder recreatieparken wordt het volgende verstaan: Campings met een recreatieve bestemming (vanaf 40 staanplaatsen); Vakantieparken (vanaf 10 bungalows); Gemengde bedrijven; en Jachthavens (met overnachtingsmogelijkheden)

### **Scenario 2 : De coördinerende stuurgroep/kwartiermaker**

Binnen het gevormde netwerk wordt een apart orgaan opgetuigd die verantwoordelijk is voor het coördineren van de activiteiten en projecten binnen het netwerk. Deze rol kan worden uitgevoerd door een stuurgroep die bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende gemeenten en de provincie, of door een onafhankelijke kwartiermaker. Aan het begin van het traject worden de visie en de doelen gezamenlijk door de gemeenten en de provincie geformuleerd. De stuurgroep/kwartiermaker houdt toezicht op de gang van zaken en ondersteunt en faciliteert de gemeenten bij hun lokale aanpak. Het netwerk is omvangrijker dan in scenario 1, alle gemeenten kunnen deelnemen aan het netwerk en er wordt geen ondergrens gehanteerd. Er is regelmatig contact tussen de stuurgroep/kwartiermaker en de betrokken partijen. De stuurgroep/kwartiermaker verzamelt de opgedane ervaringen en deelt deze actief binnen het netwerk, zodat er van elkaar geleerd kan worden.

### **Scenario 3 : Slank en Slagvaardig**

Er wordt een convenant opgesteld die wordt ondertekend door alle deelnemende gemeenten en de provincie. In dit convenant zijn de visie, doelen en taakverdeling omschreven. Deelname aan de samenwerking is vrijwillig, maar eenmaal getekend is het convenant bindend en ondertekenaars kunnen hier ook op worden aangesproken door de andere netwerkpartners. Het netwerk is niet groot, alleen de gemeenten met relatief veel recreatieparken (meer dan 5) en de provincie zijn actief betrokken. Er is veel onderling contact tussen de verschillende partijen binnen het netwerk, onder andere in de vorm van een coördinatorenoverleg waarin de gemeenten en de provincie zijn afgevaardigd. Er wordt intensief samengewerkt, maar de gemeenten zijn wel in grote mate zelfstandig. In het convenant zijn de collectieve kaders vastgesteld, maar de gemeenten zijn vrij in de manier waarop die kaders worden ingevuld. Er is dus ruimte voor lokaal maatwerk. Het initiatief ligt bij de gemeenten, de provincie vervult hierbij vooral een faciliterende rol, bijvoorbeeld door (financiële)middelen ter beschikking te stellen.

## Bijlage 2: Topic lijst gesprekken gemeente

Topic	Voorbeeld vragen
Introductie & context	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe bent u betrokken bij het recreatieparken vraagstuk?</li> <li>- Kunt u iets vertellen over de huidige situatie in uw gemeente?</li> <li>- Wat is het huidige beleid van de gemeenten omtrent de recreatieparken?</li> <li>- Is de gemeenten zelf al bezig met een integrale aanpak?</li> </ul>
Vormen van netwerksamenwerking a.d.h.v. de scenario's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft uw gemeente behoefte aan een regionale samenwerking met provincie en andere gemeenten om zo de problemen op de recreatieparken aan te pakken?</li> <li>- Wat voor verwachtingen heeft u van zo'n netwerksamenwerking?</li> <li>- Heeft u voorkeur voor één van de scenario's? En kunt u dat toelichten?</li> <li>- Waarom kiest u niet voor één van de twee overgebleven scenario's? Zitten daar misschien nog wel goed elementen in?</li> <li>- Mist u ook nog een element in de scenario beschrijvingen?</li> <li>- Kan de gemeente de problemen met de recreatieparken zelfstandig aanpakken zonder een netwerksamenwerking?</li> </ul>
voorwaarde 1: grootte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe groot zou het netwerk moeten zijn?</li> <li>- Moeten alle gemeenten aan tafel zitten of juist maar een paar?</li> <li>- Is er contact met andere gemeenten over deze problematiek?</li> </ul>
Voorwaarde 2: doelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke doelen zou de netwerksamenwerking na moeten streven?</li> <li>- Wanneer zou de samenwerking volgens u succesvol zijn?</li> <li>- Hoe kijkt u aan tegen gemeenten die voor een andere aanpak hebben gekozen?</li> </ul>
Voorwaarde 3: Lerend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zou u van andere gemeenten willen weten hoe die de recreatieparken aanpakken?</li> <li>- Moet er in het netwerk (veel) informatie verzameld en gedeeld worden?</li> </ul>
Voorwaarde 4: vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe verloopt het contact met de provincie?</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er sprake van een vertrouwensrelatie tussen de gemeenten en de provincie?</li> <li>- Heeft u er vertrouwen in dat er een goed werkende samenwerking gaat komen?</li> <li>- Zouden de gemaakte afspraken allemaal expliciet vastgelegd moeten worden?</li> <li>- Is er onder de gemeenten draagvlak voor een regionale samenwerking?</li> <li>- Is er in de gemeente politiek draagvlak voor een regionale samenwerking?</li> </ul>
Voorwaarde 5: transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is het duidelijk waar u aan moet kloppen bij de provincie voor hulp?</li> <li>- Is er sprake van samenwerking tussen de verschillende domeinen?</li> </ul>
Voorwaarde 6: Duidelijke rollen en processen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke rol zou de provincie kunnen/moeten spelen in het netwerk?</li> <li>- Zijn er bepaalde processen of problemen waar de gemeenten graag de hulp van de provincie bij zou willen?</li> <li>- Welke rol zou uw gemeenten in het netwerk kunnen/moeten spelen?</li> <li>- Wat kunnen jullie bijdragen aan het netwerk?</li> <li>- Op welke manier kunnen er bestuurlijke afspraken gemaakte worden? Hoe kan je de bestuurders erbij betrekken?</li> <li>- Hoe ziet de verdeling van de bevoegdheden en (wettelijke) taken tussen de provincie en de gemeenten eruit?</li> </ul>
Corona crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kijkt u door de Corona crisis anders tegen dit vraagstuk aan?</li> <li>- Zorgt Corona voor meer urgentie voor een gezamenlijke aanpak?</li> </ul>
Kansen en risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke kansen ziet u in een netwerksamenwerking met gemeenten en provincie?</li> <li>- Welke risico's ziet u bij/tijdens de vorming van een netwerksamenwerking?</li> </ul>
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er nog iets wat we niet besproken hebben, maar wat u nog wel kwijt wilt?</li> </ul>

## Bijlage 3: Topic lijst gesprek Provincie Utrecht

Topic	Voorbeeld vragen
Introductie & context	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe bent u betrokken bij het recreatieparken vraagstuk?</li> <li>- Kunt u iets vertellen over de huidige situatie in de provincie?</li> <li>- Wat is het huidige beleid van de provincie omtrent de recreatieparken?</li> <li>- Is de provincie al bezig met een integrale aanpak?</li> </ul>
Vormen van netwerksamenwerking a.d.h.v. de scenario's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft de provincie behoefte aan een regionale samenwerking met gemeenten om zo de problemen op de recreatieparken aan te pakken?</li> <li>- Wat voor verwachtingen heeft u van zo'n netwerksamenwerking?</li> <li>- Heeft u voorkeur voor één van de scenario's? En kunt u dat toelichten?</li> <li>- Waarom kiest u niet voor één van de twee overgebleven scenario's? Zitten daar misschien nog wel goed elementen in?</li> <li>- Mist u ook nog een element in de scenario beschrijvingen?</li> <li>- Zou de provincie haar doelen uit de omgevingsvisie (2030: voldoende vitale vakantieparken) kunnen behalen zonder een netwerksamenwerking?</li> </ul>
Voorwaarde 1: grootte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe groot zou het netwerk moeten zijn?</li> <li>- Moeten alle gemeenten aan tafel zitten of juist maar een paar?</li> </ul>
Voorwaarde 2: doelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke doelen zou de netwerksamenwerking na moeten streven?</li> <li>- Wanneer zou de samenwerking volgens u succesvol zijn?</li> <li>- Hoe kan de provincie omgaan met de verschillende aanpakken die de gemeenten nu uitvoeren? (handhaven v.s. legaliseren)</li> </ul>
Voorwaarde 3: Lerend vermogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zou u van andere provincies willen weten hoe die de recreatieparken aanpakken?</li> <li>- Moet er in het netwerk (veel) informatie verzameld en gedeeld worden?</li> </ul>
Voorwaarde 4: vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe verloopt het contact met de gemeenten?</li> <li>- Is er sprake van een vertrouwensrelatie tussen de gemeenten en de provincie?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heeft u er vertrouwen in dat er een goed werkende samenwerking gaat komen?</li> <li>- Is er onder de gemeenten draagvlak voor een regionale samenwerking?</li> <li>- Is er binnen de provincie (politiek) draagvlak voor een regionale samenwerking?</li> <li>- Zouden de gemaakte afspraken allemaal expliciet vastgelegd moeten worden?</li> </ul>
Voorwaarde 5: transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is het voor gemeenten duidelijk waar ze bij de provincie aan moeten kloppen voor hulp?</li> <li>- Is er sprake van samenwerking tussen de verschillende domeinen?</li> </ul>
Voorwaarde 6: Duidelijke rollen en processen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke rol zou de provincie kunnen/moeten spelen in het netwerk?</li> <li>- Wat kunnen jullie bijdragen aan het netwerk?</li> <li>- Kan de provincie de gemeenten dwingen om een bepaalde lijn te volgen? (bijvoorbeeld de visie van de provincie)</li> <li>- Welke rol zouden de gemeenten in het netwerk kunnen/moeten spelen?</li> <li>- Op welke manier kunnen er bestuurlijke afspraken gemaakte worden? Hoe kan je de bestuurders erbij betrekken?</li> <li>- Hoe ziet de verdeling van de bevoegdheden en (wettelijke) taken tussen de provincie en de gemeenten eruit?</li> </ul>
Kansen en risico's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke kansen ziet u in een netwerksamenwerking met gemeenten en provincie?</li> <li>- Welke risico's ziet u bij/tijdens de vorming van een netwerksamenwerking?</li> </ul>
Corona crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kijkt u door de Corona crisis anders tegen dit vraagstuk aan?</li> <li>- Zorgt Corona voor meer urgentie voor een gezamenlijke aanpak?</li> </ul>
Afsluiting	Is er nog iets wat we niet besproken hebben, maar wat u nog wel kwijt wilt?

## Bijlage 4: Codeboom

- **Introductie en context**
  - Problemen in gemeente
  - Problemen in de provincie
  - Beleid gemeente
  - Beleid provincie
  - Beleid rijk
- **Netwerksamenwerking**
  - Behoeftte gemeente
  - Behoeftte provincie
  - Scenario 1
    - Gemeente
    - Provincie
  - Scenario 2
    - Gemeente
    - Provincie
  - Scenario 3
    - Gemeente
    - Provincie
  - Toevoegingen
  - Kansen
  - Risico's
- **Factor 1: grootte**
  - Gemeente
  - Provincie
- **Factor 2: Doelen**
  - Op netwerkniveau gemeente
  - Op netwerkniveau provincie
  - Op organisatieniveau gemeente
  - Op organisatieniveau provincie
- **Factor 3: Lerend vermogen**
  - Behoeftte aan kennis en expertise gemeente
  - Behoeftte aan kennis en expertise provincie
- **Factor 4: vertrouwen**
  - Vertrouwen tussen gemeenten
  - Vertrouwen tussen provincie en gemeenten
  - Draagvlak
- **Factor 5: Transparantie**
  - Van het proces
  - Binnen de organisatie
- **Factor 6: Duidelijke rollen**
  - Rol gemeente
  - Rol provincie
  - Rol bestuurders
  - Verdeling wettelijke taken en bevoegdheden