

HOEDER EN BROEDER?

Een kwalitatief onderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland bij ruimtelijke ordeningsplannen van drie gemeenten in Noord-Holland Noord



Frans van Damme (1860-1925)

Berber van den Essenburg

Studentennummer: 7084420

Master Bestuur & Beleid

Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: Dr. Harmen Binnema

Tweede lezer: Dr. Rianne Dekker

Stagebegeleider provincie Noord-Holland: Jacqueline van Rijn

23 juni 2021

Samenvatting

Nederland staat voor grote ruimtelijke opgaven die niet alleen gevolgen hebben voor het fysieke landschap, maar ook gevolgen voor fundamentele keuzes en sturing vanuit verschillende bestuurslagen. In dit onderzoek is gekeken naar twee bestuurslagen die ieder betrokken zijn bij diverse ruimtelijke vraagstukken: de provincie Noord-Holland en drie gemeenten in het noorden van Noord-Holland. In dit onderzoek staan de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland in drie gemeentelijke ruimtelijke ordeningsvraagstukken centraal, om zo te achterhalen of de rol van de provincie Noord-Holland per ruimtelijk vraagstuk verschilt. De ruimtelijke ordeningsvraagstukken, en daarmee de drie cases, van dit onderzoek zijn: een datacenter in gemeente Hollands Kroon, een woningbouwopgave in vastgesteld bijzonder provinciaal gebied in de gemeente Alkmaar en een woningbouwopgave in landelijk gebied in de gemeente Schagen.

Om de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland te duiden is in dit onderzoek de theorie van multi-level governance en de theorie van vier overheidssturingperspectieven gebruikt. Voor dit onderzoek zijn vervolgens interviews gehouden met ambtenaren en bestuurder van de provincie Noord-Holland en ambtenaren en bestuurders van de drie gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen. Daarnaast is aan de hand van een documentenanalyse onderzocht hoe de beleidsmatige taken en bevoegdheden van de twee decentrale bestuurslagen zijn verdeeld.

Uit dit onderzoek blijkt dat de rol van de provincie Noord-Holland binnen elke casus voornamelijk te beschrijven is als regelgever en toezichthouder en op een rechtmatige manier de planologische ontwikkeling van een gemeente probeert te sturen. In de ontwikkeling van het ruimtelijk proces komt in dit onderzoek ook naar voren dat de provincie Noord-Holland op enige moment het accent verschuift naar een rol van partner. Deze accentverschuiving resulteert in onduidelijkheid over de interbestuurlijke verhoudingen en de verwachtingen tussen de provincie Noord-Holland en de drie gemeenten van dit onderzoek. Voor de Nederlandse samenleving is dit nadelig omdat deze onduidelijkheid kan resulteren in vertraging in ruimtelijke ordeningsplannen. Vooral wanneer de woningnood hoog is en Nederland een gunstig vestigingsklimaat wil zijn voor bedrijven die hier datacenters willen en kunnen bouwen.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie ‘Hoeder of Broeder?’, een onderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland bij ruimtelijke ordeningsplannen van drie gemeenten. Met deze scriptie rond ik mijn master Bestuur & Beleid aan de Universiteit Utrecht en mijn afstudeerstage bij de provincie Noord-Holland af.

Afstuderen aan een nieuwe universiteit en in een voor mij relatief onbekend beleidsveld tijdens de coronacrisis... Ik moet eerlijk zeggen dat de afgelopen periode best een uitdaging voor mij was. De wereld van ruimtelijke ordening is een wereld apart waar met de komst van de Omgevingswet nog veel gaat veranderen. In deze zoektocht heb ik hulp van verschillende mensen mogen ontvangen die ik graag via deze weg wil bedanken.

Ten eerste wil ik graag mijn scriptiebegeleider Harmen Binnema bedanken. Het feit dat jij mij de weg kon wijzen in beide werelden van de universiteit en ruimtelijke ordening heeft dit scriptieproces een stuk aangenamer gemaakt. Ik wil je bedanken voor al je nuttige aanbevelingen en feedback. Daarnaast wil ik graag mijn scriptiemaatje Veerle Oude Allink bedanken. Het gelijktijdig met iemand een scriptieproces aangaan en elkaar daarin steunen is voor mij de afgelopen periode heel waardevol geweest.

Deze scriptie is daarnaast tot stand gekomen dankzij de hulp vanuit de provincie Noord-Holland. Ten eerste wil ik mijn stagebegeleider Jacqueline van Rijn bedanken. Jacq, je hebt me veel inspiratie gegeven in zowel het onderzoek als op persoonlijk vlak. Ik blijf het nogmaals zeggen: bedankt voor al je hulp. Daarnaast wil ik alle respondenten van dit onderzoek bedanken voor hun eerlijke antwoorden en hun meewerkende houding. Ook wil ik Silvia van der Meij en Rien Wezenberg bedanken voor het feit dat ik met een open sollicitatie uiteindelijk op zo’n interessant onderwerp ben afgestudeerd.

Tot slot mijn lieve ouders, familie, vriend, vriendinnen: het is voorbij! Mijn reis als mavoleerling naar afstuderen op de Universiteit Utrecht als masterstudent had ik niet zonder jullie kunnen doen. Ik ben jullie eeuwig dankbaar.

Berber van den Essenburg

Edam, 23 juni 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.2 Onderzoeksvragen.....	7
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5 Leeswijzer.....	10
2. Beleid en wetgeving Ruimtelijke ordening.....	11
2.1 Beleid ruimtelijke ordening.....	11
2.2 Beleidsmatige verdeling taken en bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening	13
3. Theorie interbestuurlijke verhoudingen en provinciale sturing	16
3.1 Interbestuurlijke verhoudingen	16
3.2 Interactie bestuurslagen.....	17
3.3 Sturingsperspectieven en instrumenten.....	19
3.4 Tussenconclusie en verwachting.....	23
4. Methoden.....	24
4.1 Kwalitatieve onderzoeksstrategie.....	24
4.2 Meervoudige casestudy	24
4.3 Methode.....	27
Methode 1: documentenanalyse	27
Methode 2: Semigestructureerde interview.....	28
4.4 Kwaliteitseisen	29
5. Analyse interbestuurlijke verhoudingen en rol provincie in Noord-Holland Noord	31
5.1 Schets recente ontwikkelingen.....	31
5.2 Provinciaal belang.....	36
5.3 Interbestuurlijke verhoudingen	44
5.4 Provinciale rol	52
5.4.1 Omgevingsvisie NH2050 provincie Noord-Holland.....	52
5.4.2 Visie rol provincie aan de hand van de respondenten	53
6. Conclusie.....	64
6.1 Aanleiding	64
6.2 Ruimtelijke ordening en het provinciale belang	65
6.3 Interbestuurlijke verhoudingen	66
6.4 Rol provincie in de interbestuurlijke verhoudingen.....	66
6.5 Antwoord onderzoeksvraag.....	67
7. Discussie	68
7.1 Reflectie onderzoek	68
7.2 Bijdrage.....	69
7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	70

7.4 Aanbevelingen provincie Noord-Holland	70
8. Literatuurlijst.....	72
9. Bijlage.....	77

1. Inleiding

‘Als het om het herbergen van datacenter gaat is Nederland Europees koploper. Weerbarstige bijkomstigheid: die dingen vreten stroom en nemen schaarse ruimte in.’

(Van Velzen in Trouw, juni 2019).

‘845.000 nieuwe woningen nodig tot 2030 om tekort terug te dringen.’

(NOS, juni 2020).

‘Natuurbewegingen pleiten voor dertig aaneengesloten gebieden van 1.000 hectare waar boeren en natuurbeheerder zich maximaal inzetten voor de weidevogels.’

(NU.nl, juni 2021).

Deze citaten uit nieuwsartikelen hebben één ding gemeen: Nederland staat voor grote en acute ruimtelijke opgaven. Klimaatadaptatie en de stikstofcrisis vragen om ruimte, evenals de voortgaande verstedelijking om het woningtekort op te vangen. Tot slot moet er rekening worden gehouden met beoogde natuurontwikkeling om kwetsbare natuurgebieden intact te houden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019).

De realisatie van al deze opgaven heeft niet alleen grote gevolgen voor het huidige landschap, maar ook gevolgen voor fundamentele keuzes en sturing waar de fysieke leefomgeving om vraagt. Het beleid in de leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokkenen overheden. Het Rijk neemt daarin het voortouw en maakt keuzes die richting geven aan de gezamenlijke opgave binnen het ruimtelijk domein door middel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De NOVI geeft aan waar het Rijk op nationaal niveau verantwoordelijk voor is, waar het Rijk regie voert richting medeoverheden of waar juist ruimte wordt gegeven aan medeoverheden om zelfstandig keuzes te maken (Ministerie van BZK, 2020, p. 13). Met de NOVI wordt al vooruitgelopen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op decentraal niveau werken provincies en gemeenten een eigen Omgevingsvisie uit.

Deze decentrale overheden hebben, mede door wereldwijde trends van regionalisering en decentralisering, meer autonomie en medebeslissingsrecht gekregen binnen het ruimtelijk

domein (Hooghe et al., 2016). De toekenning van verschillende bevoegdheden en functies aan verschillende bestuurslagen vraagt daarom om verticale en horizontale afstemming tussen deze verschillende bestuurslagen. Op regionaal en lokaal kunnen deze verhoudingen van zeggenschap echter onder spanning staan, omdat het domein van ruimtelijke ordening niet altijd precies afgebakend is (De Zeeuw, 2015). Zo kan bijvoorbeeld een politieke beslissing in een regio of een gemeente effect hebben op andere regio's of gemeenten (Behnke & Mueller, 2017). Hierdoor krijgen dit soort beslissingen en vraagstukken steeds meer een gemeente-overstijgend of regionaal karakter, zoals terug is te zien in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Binnen het domein van ruimtelijke ordening en diens regionale karakter is het daarom zaak telkens te zoeken naar de juiste balans. Balans tussen ruimte geven aan (lokale) ontwikkelingen en bieden van bescherming. Balans tussen korte en lange termijn. En tot slot, balans tussen de verschillende bestuurslagen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving, met respect voor ieders taak, rol en bevoegdheid.

Demissionair minister van Ollongren (2021) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt dat de aard en omvang van hedendaagse maatschappelijke opgaven, zoals in het ruimtelijk domein, steeds meer vragen om een interbestuurlijke benadering met een door alle deelnemers gedeelde probleemdefinitie en oplossing, maar dat de werkzaamheden en wettelijke kaders van deze deelnemers nog in sterke mate ingericht zijn vanuit de gedachte: 'je gaat erover of niet'. Vaak botst deze gedachtegang in de praktijk met elkaar.

In dit onderzoek wordt gekeken naar twee decentrale overheden – de provincie Noord-Holland en drie gemeenten in het noorden van Noord-Holland – en de interbestuurlijke verhoudingen op vraagstukken binnen het ruimtelijk domein. De vraag is hoe de provincie Noord-Holland zich positioneert binnen deze interbestuurlijke verhoudingen wanneer zij een provinciaal belang aanwezig acht in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe vervult de provincie Noord-Holland haar rol in verschillende gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen waarbij sprake is van een provinciaal belang?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld, die contextueel, theoretisch en empirisch van aard zijn.

Contextueel:

1. Wat houdt ruimtelijke ordening in en wat zijn recente ontwikkelingen rondom het beleid van ruimtelijke ordening?
2. Hoe zijn de taken en bevoegdheden tussen gemeenten en de provincie Noord-Holland binnen ruimtelijk ordening beleidsmatig verdeeld?

Theoretisch:

3. Wat houdt het principe van interbestuurlijke verhoudingen in?
4. Hoe kan interactie tussen bestuurslagen vanuit de literatuur worden geduid?
5. Op wat voor manier kan een bestuurslaag sturing geven aan en een rol nemen in de interbestuurlijke verhoudingen?

Empirisch:

6. Wat voor provinciaal belang heeft de provincie Noord-Holland bij de ruimtelijke ordeningsplannen van de gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen?
7. Hoe zien de interbestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen en de provincie Noord-Holland bij deze plannen eruit?
8. Wat voor rol vervult de provincie Noord-Holland in de interbestuurlijke verhoudingen met de gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het Nederlandse landschap zal in de nabije toekomst veranderen, door grote transitieopgaven en ruimteclaims (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Vragen die hierbij spelen zijn hoe bestuurders op verschillende niveaus omgaan met deze transitieopgaven en ruimteclaims, welk bevoegd gezag over welke transitieopgave en ruimteclaim gaat en wat dit vervolgens ook kan betekenen voor de samenleving. Met de komst van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2022 in werking treedt, wordt ingespeeld op deze verhoudingen tussen verschillende bestuursniveaus, zoals de verhoudingen tussen de provincie en de gemeente. Binnen de nieuwe Omgevingswet gaan provincies namelijk (pro)actiever inspelen op het ruimtelijk beleid op regionaal schaalniveau, waardoor de wisselwering tussen gemeenten en provincie toeneemt en intensiever wordt (De Zeeuw, 2015). De nadruk binnen de Omgevingswet en ook binnen de huidige wetgeving Wet ruimtelijke ordening is de politiek-bestuurlijke sturingsfilosofie:

‘decentraal wat kan, centraal wat moet.’ (Kamphorst et al., 2008). Omdat de Omgevingswet nog in werking moet treden, is het voor bevoegde gezagen nog niet altijd duidelijk hoe zij ondersteuning aan elkaar kunnen geven (VNG et al., 2015, p. 4). Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren door te onderzoeken hoe de verhoudingen tussen gemeenten en de provincie Noord-Holland momenteel georganiseerd zijn bij ruimtelijke vraagstukken waar de provincie een provinciaal belang in acht. Het onderzoek biedt daarmee handvatten voor ambtenaren en bestuurders rondom de vraag waar de grens van provinciale en gemeentelijke belangen op het gebied van ruimtelijke ordening ligt en hoe de sturingsfilosofie ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ uitpakt in de praktijk aan de hand van verschillende cases. Daarnaast zijn twee van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om maatschappelijke behoeften te vervullen (IPLO, z.d.). Dergelijke maatschappelijke behoeften zijn bijvoorbeeld het terugdringen van het woontekort door nieuwe woningbouw te realiseren en bijdragen aan economische ontwikkelingen door bijvoorbeeld het realiseren van een datacenter. Wanneer de betrokken bestuurslagen op één lijn zitten, helpt dat om die maatschappelijke behoeften in goede banen te leiden.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek staan twee decentrale bestuurslagen centraal, de provincie Noord-Holland en drie gemeenten in Noord-Holland Noord. Om de relatie tussen deze twee bestuurslagen te duiden wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de multi-level governance theorie. De theorie van multi-level governance duidt vaak de interactie tussen de Europese Unie en andere nationale bestuurslagen aan (Piattoni, 2009; Pierre & Peters, 2020), in dit onderzoek wordt deze theorie echter toegepast op twee decentrale overheden. Met de focus op twee decentrale bestuurslagen en de theorie rondom multi-level governance kan geduid worden waarom de provincie en gemeenten verschillend reageren op ruimtelijke vraagstukken. Een kenmerk die Pierre & Peters (2020, p. 78) benoemen bij multi-level governance is dat een supranationale bestuurslaag beperkte autoriteit heeft over andere bestuurslagen en daarom vaak aangewezen zijn op zachte sturingsinstrumenten, zoals netwerk- en informatievorming en subsidies, om zo sturing te geven aan beleidsvormingsprocessen. In dit onderzoek wordt ook gekeken wat voor rol en de daarbij horende instrumenten de provinciale bestuurslaag op de gemeentelijke bestuurslagen inzet om sturing te geven aan de ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Hierbij

wordt dan ook gekeken of de instrumenten die de provincie Noord-Holland in de drie cases inzet voornamelijk harde of zachte instrumenten zijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de context van dit onderzoek geschetst: het beleid en wetgeving rondom ruimtelijke ordening. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 aan de hand van een theoretisch kader de concepten van interbestuurlijke verhoudingen, multi-level governance en sturingsperspectieven theoretisch uiteengezet. In hoofdstuk 4 wordt de methode van dit kwalitatieve onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 5 staat de analyse van de documenten- en interviewanalyse centraal en worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet aan de hand van de empirische deelvragen. In hoofdstuk 6 wordt met de conclusie van dit onderzoek antwoord gegeven op de hoofdvraag. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 7, staat de discussie centraal waarbij ingegaan wordt op de beperkingen van dit onderzoek en advies voor vervolgonderzoek en aanbevelingen voor de provincie Noord-Holland.

2. Beleid en wetgeving Ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van dit onderzoek: ruimtelijke ordening. Dit wordt gedaan aan de hand van beleidsontwikkelingen in het ruimtelijk domein en door aan te geven hoe de taken en bevoegdheden tussen een provincie en gemeente beleidsmatig zijn verdeeld.

2.1 Beleid ruimtelijke ordening

Zoals in de inleiding is vermeld, staat Nederland voor grote ruimtelijke opgaven. Daarom moeten bestuurlijke afspraken worden gemaakt om de ruimte te verdelen en gebieden aan te wijzen als bepaalde bestemmingen (Rijksoverheid, z.d.). Met het ruimtelijk beleid wordt bepaald hoe de ruimte verdeeld wordt en hoe/of gebieden worden toegewezen aan bepaalde bestemmingen of functies. Het huidige beleid van ruimtelijke ordening is vastgesteld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften, zoals wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in samenhangende benadering te verdelen (Rijkswaterstaat, z.d.). Met de Wro wordt ingezet op efficiëntere besluitvorming, door het besluitvormingsproces ten aanzien van ruimtelijke ordening te vereenvoudigen. Het kabinet vindt dat de besluitvorming over ruimtelijke projecten sneller en eenvoudiger moet. Daarom wil het kabinet de Wro vervangen door de Omgevingswet (Rijksoverheid, z.d.).

Het doel van de toekomstige Omgevingswet is voor ruimtelijke projecten de regels te bundelen en te vereenvoudigen. Dit wordt in de toekomst zichtbaar door bijvoorbeeld 26 wetten om te zetten naar één wet en door in te zetten op één digitaal loket, waardoor ruimtelijke projecten sneller kunnen starten (Rijksoverheid, z.d.). De nieuwe Omgevingswet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, met meer ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming.

De klassieke ruimtelijke ordening gaat uit van plannen en ontwikkelingsprojecten. De huidige Wro en de toekomstige Omgevingswet hebben daar verandering in gebracht. Gemene deler onder de beleidsontwikkelingen is decentralisatie. Naast het sociaal domein, vinden er nu ook binnen het ruimtelijk domein ontwikkelingen van decentralisatie plaats (BMC, 2018). De implementatie van de Omgevingswet geeft meer ruimte voor initiatieven en lokale verschillen. De Omgevingswet zet de leefomgeving centraal en stimuleert hiermee het maken van decentrale afwegingen (BMC, 2018). Het Rijk decentraliseert het omgevingsbeleid naar

gemeenten, provincies en waterschappen en wil deze decentrale overheden meer ruimte geven om het beleid af te stemmen naar eigen behoeften en doelstellingen. Hoe deze afstemming en de bevoegdheden vervolgens beleidsmatig zijn vastgesteld wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

Binnen het ruimtelijk beleid is er een onderscheid te maken tussen harde restricties (nee, tenzij) en zachtere restricties (ja, mits) ten aanzien van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, p. 24). Dit zijn restricties vanuit het Rijk en de provincies die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, in algemene maatregelen van bestuur via provinciale of gemeentelijke verordeningen. Het ‘nee, tenzij’-principe was altijd een belangrijk uitgangspunt binnen de toelatingsplanologie. Het principe behoort bij een specifieke ruimtelijke categorie waarvan de waarde van openheid of natuurvoorwaarden in stand moet worden gehouden (Planbureau voor de Leefomgeving, z.d.). Binnen dit principe betekent ‘nee’ dat ingrepen of plannen die strijdig zijn met bovenstaande waarden niet zijn toegestaan, ‘tenzij’ de ingreep een zwaarwegend maatschappelijk belang dient en alternatieven ontbreken. Het maatschappelijk belang moet dan aan de hand van de plannen worden aangetoond en de effecten van de ingreep moeten worden gecompenseerd. Een voorbeeld waarbij de ‘nee, tenzij’-principe geldt zijn de Natura 2000-gebieden. De zachtere restrictie, in de vorm van het ‘ja, mits’-principe is recenter van aard en behoort tot de ontwikkelingsplanologie (Planbureau voor de Leefomgeving, z.d.). Binnen dit principe is er ruimte voor initiatieven (‘ja’), ‘mits’ die binnen bepaalde kaders worden uitgevoerd. Deze kaders kunnen bijvoorbeeld door een provincie worden opgezet. Een ingreep is dus toegestaan, mits deze ingreep bijdraagt aan de doelen die voor het betreffende gebied geformuleerd zijn.

Omgevingsverordening

Per 17 november 2020 geldt binnen de provincie Noord-Holland de nieuwe Omgevingsverordening NH2020. Deze omgevingsverordening geeft kaders waar gemeenten in Noord-Holland aan moeten voldoen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en wat wel of niet mag binnen het grondgebied van Noord-Holland. Gemeenten moeten vervolgens bij het maken van (bestemmings-)plannen aangeven hoe zij met de regels van de provinciale Omgevingsverordening zijn omgegaan. De provincie Noord-Holland (2020, p.4) geeft in haar Omgevingsverordening aan dat dit verrassingen voorkomt, overleg tussen provincie en

gemeenten gemakkelijker maakt en andere belanghebbenden, zoals projectontwikkelaars, duidelijkheid biedt.

In de Omgevingsverordening NH2020 zijn verschillende regels rondom het beschermen van gebieden samengebracht in het Bijzonder Provinciaal Landschap (hierna: BPL). Per gebied maakt de provincie duidelijk welke kenmerken het gebied bijzonder of waardevol maken. Dit noemt de provincie Noord-Holland kernkwaliteiten. Voorbeelden hiervan zijn leefgebieden voor beschermde weidevogels of de historische verkavelingsvormen in oude polders. De provincie Noord-Holland (2021, p. 10) beschrijft dat binnen het BPL bepaalde ontwikkelingen mogelijk zijn, mits het voldoet aan een aantal voorwaarden en de ontwikkeling kan bijdragen aan een groot openbaar belang dat is aangetoond door de desbetreffende gemeente. Ontwikkelingen waar hierbij aan gedacht kan worden zijn fietspaden, kleinschalige woningbouw (tot elf woningen) of bouwwerken van minder dan 500 vierkante meter. Nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zoals woonwijken met meer dan elf woningen, bedrijventerreinen en sporthallen vindt de provincie Noord-Holland (2021, p. 10) niet passend in deze kwetsbare landschappen die aangemerkt zijn als BPL en zijn daarom in beginsel uitgesloten. Een uitzondering wanneer dergelijke ontwikkelingen wel kunnen in het BPL, is wanneer een gemeente kan aantonen dat het van groot maatschappelijk belang is en dergelijke ontwikkelingen nergens anders kunnen. Daarbij geeft de provincie Noord-Holland aan dat schade aan het landschap gecompenseerd moet worden.

2.2 Beleidsmatige verdeling taken en bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening

Binnen ruimtelijke ordening ligt de nadruk op de politiek-bestuurlijke sturingsfilosofie: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet.’ (Kamphorst et al., 2008, p. 15). Onder deze filosofie zijn afspraken gemaakt, waar in deze paragraaf een aantal worden toegelicht (VNG et al., 2011, p. 20):

- Vergroting beleidsvrijheid van medeoverheden en vermindering verticale sturing. Dit past bij het vertrouwensbeginsel dat tussen de overheden geldt.
- Wanneer een taak centraal wordt belegd, beargumenteert het Rijk waarom deze taak centraal moet.
- Uitvoering van beleid staat centraal. Bij de vormgeving van bestuurlijke arrangementen wordt daarom getoetst of de regeling uitvoerbaar is.

- Overheden betrekken elkaar bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere bestuurslaag raken op een tijdstip dat de beleidsvoornemens nog aanpast kunnen worden.

Binnen ruimtelijke ordening zijn zowel de provincie als de gemeente een decentrale bestuurslaag, het Rijk is de centrale bestuurslaag. De bevoegdheidsverdeling in ruimtelijke ordening is gebaseerd op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen in deelbelangen (Kegge, 2015, p. 40). Zo draagt het Rijk verantwoordelijkheid voor de nationale ruimtelijke belangen, de provincie voor de provinciale ruimtelijke belangen en de gemeente voor de gemeentelijke ruimtelijke belangen. In dit onderzoek staan twee decentrale overheidslagen centraal: provincie Noord-Holland en drie gemeenten. Voor beide decentrale lagen binnen het ruimtelijk domein gelden andere taken en bevoegdheden.

Gemeenten worden vaak als de *eerste* overheid gezien, omdat de gemeente de bestuurslaag is die het dichtst bij de burger staat (VNG et al., 2011, p. 17). De gemeente draagt zorg voor een veilige leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste voorzieningsloket voor de burger. Gemeenten zijn binnen de ruimtelijke ordening verantwoordelijk voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid, waarbij de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Beleid hiervoor is vastgesteld in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Provincies fungeren als gebiedsregisseur in het ruimtelijk domein door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en regio's binnen de provincie (VNG et al., 2011, p. 17). De provincies voeren de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Als een ruimtelijk belang het gemeentelijk niveau overstijgt, heeft de provincie de bevoegdheden en instrumentarium om hun provinciale belangen te waarborgen en te beschermen (artikel 3.26, Wet ruimtelijke ordening 2006). Dit provinciale belang, vastgesteld door de Provinciale Staten, moet wel altijd kenbaar zijn en gemotiveerd worden (VNG et al., 2015, p. 4). Uit deze motivering moet blijken dat het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk bevoegd gezag wordt vertegenwoordigd. De wijze waarop provincies verder invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en hebben daarvoor een aantal mogelijkheden, zie de tabel hieronder (Randstedelijke Rekenkamer, 2019). De provincie heeft een sterke positie

binnen het ruimtelijk domein en de fysieke omgeving (omgevingsbeleid), daar liggen namelijk haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd.

Onderstaande tabel geeft weer wat de voornaamste beleidsinstrumenten van gemeenten en provincies binnen het ruimtelijk domein zijn:

Gemeente	Provincie
Structuurvisie	Structuurvisie
Woonvisie	Provinciale ruimtelijke verordening
Bestemmingsplan	Formeel vooroverleg
Grondbeleid	Proactieve aanwijzing
Afspraken met corporaties	Inpassingsplan
Huisvestigingsorder	Provinciale coördinatieregeling
	Zienswijze
	Reactieve aanwijzing
	Beroep

Bron: Randstedelijke Rekenkamer (2019)

Tussenconclusie

Hoewel de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, heeft de provincie Noord-Holland in haar beleid alvast een stap gezet om ambities te vertalen naar nieuwe regels: de Omgevingsverordening NH2020. Deze verordening valt wel nog onder de huidige Wro maar heeft als doel om alvast te werken in de geest van de Omgevingswet. Hiermee wil de provincie Noord-Holland (z.d.) nagaan of de regels van de verordening lokaal en regionaal maatwerk mogelijk maakt en of er genoeg bestuurlijke afwegingsruimte is. Uit de beleidsmatige verdeling komt naar voren dat de provincies fungeren als gebiedsregisseur in het ruimtelijk domein. De provincies kunnen dus bepalen of er genoeg bestuurlijke afwegingsruimte is tussen de betrokken bestuurslagen. Al met al blijkt uit de context analyse dat de beleidsmatige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de provincie en gemeente in theorie duidelijk zijn. Of deze beleidsmatige verdeling in de praktijk ook duidelijk is, moet uit dit onderzoek blijken.

3. Theorie interbestuurlijke verhoudingen en provinciale sturing

In dit theoretische kader wordt eerst het principe interbestuurlijke verhoudingen uitgelegd. Vervolgens wordt in tweede paragraaf de interactie tussen de gemeentelijke en provinciale bestuurslagen aangeduid door middel van de multi-level governance theorie. In de laatste paragraaf staan de sturingsperspectieven en instrumenten centraal waarmee een provinciale bestuurslaag sturing kan geven aan in de interbestuurlijke verhoudingen.

3.1 Interbestuurlijke verhoudingen

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij het belangrijkste kenmerk is dat Nederland bestaat uit drie bestuurslagen: het Rijk, de provincie en de gemeente (Kegge, 2015, p. 11). De term gedecentraliseerde eenheidsstaat zegt echter nog weinig over de verhoudingen tussen deze drie bestuurslagen. Zo vinden Behnke en Mueller (2017) wel dat de term gedecentraliseerde eenheidsstaat suggereert dat er sprake is van coördinatie tussen bestuurders van deze bestuurslagen, maar niet hoe deze coördinatie eruitziet. In beginsel bestaat er geen hiërarchie tussen de bestuurslagen, maar heeft iedere bestuurslaag een gelijkwaardige positie (Rijk, 2011, p. 17; Kegge, 2015, p. 11). De aard van interbestuurlijke verhoudingen tussen de centrale, regionale en lokale overheid in eenheidsstaten is over het algemeen gedefinieerd in een grondwet (Pierre & Peters, 2020). Zo geeft Kegge (2015, p. 12) aan dat in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet de nevenschikking is vastgelegd, waaruit blijkt dat gemeenten en provincies in beginsel geen uitvoerende filialen van de Rijksoverheid zijn. Tegelijkertijd is Nederland een eenheidsstaat, waardoor besluiten van decentrale overheden vernietigd kunnen worden door de centrale overheid.

In één specifieke beleidssector geven, volgens Pierre & Peters (2020), constitutionele kaders - zoals de Provinciewet en de Gemeentewet - geen verdere details over de bevoegdheden tussen de centrale, regionale en lokale overheid. Het zijn eerder kaders die de formele autonomie van de verschillende bestuurslagen weergeven. In Nederland is daarom de Code Interbestuurlijke Verhoudingen door het Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) opgesteld. In de praktijk signaleert de Raad van State (2006) namelijk vaak dat er onduidelijkheid bestaat over de interbestuurlijke verhoudingen en spanningen die voortkomen uit zowel verticale als horizontale betrekkingen. Wanneer het Rijk of een provincie iets aan gemeenten oplegt of wegneemt, beperkt dit de lokale autonomie. Wanneer gemeenten zelf keuzes maken in bepaalde voorzieningen kan dit van

invloed zijn op de materiële (on)gelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten, hoewel het idee van decentralisatie is dat op deze wijze wel maatwerk aan deze burgers geboden kan worden. Daarnaast merkt de Raad van State (2006, p. 35) op dat er sprake is van onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden tussen de verschillende lagen. Dit heeft te maken met het feit dat het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en middelen in de praktijk niet altijd strikt aangehouden kan worden. Zo ontstaan spanningen wanneer bij de uitvoering zowel centrale als decentrale overheden betrokken zijn, wanneer bevoegdheden en middelen niet goed tot elkaar zijn verhoudend of wanneer financiën bepalend worden voor de uitvoeringsmogelijkheden.

Waar voorheen overheidsinzet van de drie bestuurslagen werd gedefinieerd in termen van taken is er tegenwoordig steeds meer overheidsoriëntatie op maatschappelijke vraagstukken en opgaven. Binnen zo'n vraagstuk is samenwerking tussen meerdere bestuurslagen steeds belangrijker omdat problemen op allerlei territoriale niveaus een eigen gedaante hebben (Teisman et al., 2018). Deze samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen wordt ook wel gedefinieerd als interbestuurlijke samenwerking (De Greef & Maas, 2010). Goede interbestuurlijke verhoudingen en onderlinge samenwerking vindt het Rijk bij deze samenwerking van groot belang (ROB, 2021, p. 14). Niet langer de taakverdeling tussen bestuurslagen staat centraal, maar ook de horizontale samenwerking tussen bestuurslagen en het denken vanuit regio's.

Al met al laat theorie van interbestuurlijke verhoudingen zien hoe de verdeling van beleidstaken op verschillende bestuurslagen zijn georganiseerd. Zürn et al. (2010) beargumenteren dat naast deze analyse van beleidstaken, het ook belangrijk is om in kaart te brengen hoe de bestuurlijke niveaus met elkaar interacteren. Deze interactie wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht met de theorie van multi-level governance.

3.2 Interactie bestuurslagen

De aard van de interbestuurlijke verhoudingen tussen centrale, regionale en lokale overheden is steeds meer te plaatsen in het bestuursstelsel van multi-level governance. In dit bestuursstelsel zijn verschillende actoren gezamenlijk betrokken bij de publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus (Van den Berg & Groeneveld, 2017). Zo zijn processen van beleidsvorming en samenwerking niet alleen op lokaal, regionaal, nationaal of zelfs internationaal niveau georganiseerd, maar juist ook tussen en binnen deze niveaus. De

theorie rondom het bestuurssysteem van multi-level governance vindt zijn oorsprong in betrekkingen tussen nationale staten binnen de Europese Unie en binnen federale systemen (Piattoni, 2009; Pierre & Peters, 2020). Recente studies hebben echter laten zien dat het bestuurssysteem ook toepasbaar is als analysekader voor relaties tussen lokale, regionale en nationale overheden (Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017; Tortola, 2017; Pierre & Peters, 2020). Meer in het algemeen zijn deze verschillende bestuursniveaus zo nauw met elkaar verbonden, dat veranderingen in bestuursregelingen op het ene niveau vaak invloed hebben op dergelijke regelingen in een ander bestuursniveau (Pierre & Peters, 2020).

Doordat meerdere actoren betrokken zijn bij de publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus kan het bestuurssysteem van multi-level governance meerdere vormen aannemen. Hooghe en Marks (2003) maken een onderscheid tussen twee vormen van multi-level governance. De eerste vorm, type I multi-level governance, toont aan dat rechtsgebieden – internationaal, nationaal, regionaal en lokaal – er zijn voor algemene doeleinden (Hooghe & Marks, 2003). Dat wil zeggen dat de rechtsgebieden meerdere functies bundelen, zoals een reeks aan beleidsverantwoordelijkheden, een gezamenlijk gerechtelijk systeem en gezamenlijke vertegenwoordigende instituties. De centrale overheid staat haar macht af aan meerdere lokale rechtsgebieden. De rechtsgebieden zijn onderling stabiel voor langere periodes en er is sprake van flexibele allocatie van beleidscompetenties tussen de verschillende rechtsgebieden. De tweede vorm, type II multi-level governance, heeft een andere insteek. Deze vorm van multi-level governance construeert gespecialiseerde rechtsgebieden (Hooghe & Marks, 2003). Bij type II is er sprake van gefragmenteerde regelingen die verwijzen naar een specifieke situatie, zoals het bewaken van de waterkwaliteit. Het aantal rechtsgebieden binnen type II multi-level governance varieert sterk die een specifieke taak nastreven. De rechtsgebieden overlappen en zijn daarom meer flexibel dan binnen type I multi-level governance. Binnen ruimtelijke ordening is aan te nemen dat interactie tussen verschillende bestuurslagen meer lijkt op de tweede vorm van multi-level governance: type II. Een voorbeeld daarvan is het behoud van een natuurgebied. Binnen deze opgave zijn verschillende bestuurslagen actief zoals de gemeente van het natuurgebied zelf en de provincie waar het natuurgebied binnen valt.

Hooghe en Marks (2003) benoemen dat binnen het bestuurssysteem van multi-level governance vaak sprake is van een coördinatiedilemma: wanneer het beleid van de ene bestuurslaag een overloopeffect heeft op een ander bestuurslaag, is coördinatie noodzakelijk om onwenselijke

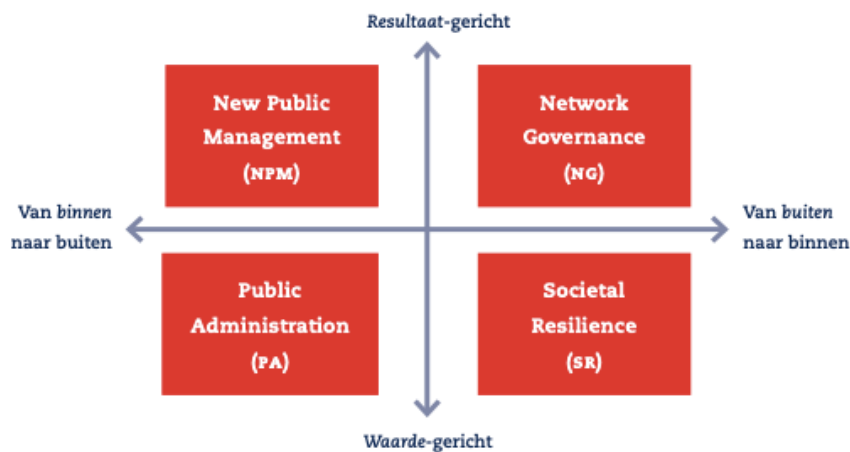
omstandigheden te voorkomen. Touati et al. (2018) benoemt dat dit ook te maken heeft met de complexe onderlinge relaties tussen de actoren van de rechtsgebieden. Deze actoren zijn onderling afhankelijk van elkaar en dus ook betrokken binnen een specifiek beleidsdomein. Voornamelijk de centrale overheid heeft behoefte sturing te geven aan bepaalde activiteiten en beleidsprocessen (Pierre & Peters, 2020, p. 90). Het is tenslotte de centrale overheid die door de burger verantwoordelijk wordt gehouden wanneer het beleid faalt of als het bestuur ondoeltreffend is.

In dit onderzoek voert de provincie als bestuurslaag regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang ten opzichte van gemeenten. De provincie coördineert het bovenregionaal ruimtelijk beleid. Om het beleid van een gemeente ten opzichte van een andere gemeenten te coördineren, moet de provincie ook een bepaalde sturingsvorm uitvoeren en een rol innemen op een ruimtelijk vraagstuk. In de volgende paragraaf wordt op deze sturingsperspectieven, rollen en instrumenten van een bestuurslaag verder ingegaan.

3.3 Sturingsperspectieven en instrumenten

Wanneer overheden geconfronteerd worden met complexe beleidsprocessen met verschillende actoren, zullen ze proberen enige vorm van controle uit te oefenen op deze processen om zo verticale afstemming en coördinatie tussen actoren te waarborgen (Pierre & Peters, 2020, p. 90). Dergelijke complexe beleidsprocessen vereisen dus een bepaalde vorm van regulering, wat bestuurskundigen conceptualiseren als metagovernance (Jessop, 1998; Sorenson, 2005). De belangrijkste taak van metagovernance is het bewaken van bepaalde beleidsprocessen en sturing geven aan processen die wellicht niet overeenkomen met de prioriteiten van de staat (Pierre & Peters, 2020, p. 95). Deze sturing is te duiden aan de hand van verschillende sturingsperspectieven en instrumenten.

Van der Steen et al. (2020) definiëren vier sturingsperspectieven die bruikbaar zijn bij het analyseren van interbestuurlijke verhoudingen en samenwerkingen: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en tot slot de responsieve overheid. Van der Steen et al. (2014) tonen aan dat ook binnen het ruimtelijk domein deze vier perspectieven op overheidssturing zijn te onderscheiden. Onderstaand figuur geeft de vier sturingsperspectieven weer die in deze paragraaf verder centraal staan.



Figuur 1: Vier sturingsperspectieven (Teisman et al., 2018, p. 31)

Uit dit figuur komt naar voren dat sturing enerzijds gericht is op de vertaalslag naar concrete resultaten en anderzijds kan nadruk worden gelegd op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (Teisman et al., 2018, p. 31). Een ander onderscheid in overheidssturing dat in dit figuur naar voren komt is de manier waarop de overheid de samenleving stuurt of wanneer er juist eerder sprake is van een interactieve vorm van sturing. Binnen elk perspectief ligt een ander accent op interbestuurlijke samenwerking.

1) De rechtmatige overheid: public administration

Gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw werd het openbaar bestuur in liberale Westerse democratieën gekenmerkt door een mengeling van een klassieke bureaucratie met nadruk op legaliteit en onpartijdigheid en een representatieve democratie met nadruk op rechtmatigheid en rechtsgelijkheid (Torfing & Triantafillou, 2013). Binnen deze rechtmatige overheid is de verhouding met andere bestuurslagen gericht op het waarborgen van rechten en plichten (Teisman et al., 2018, p. 32). Overheidssturing krijgt binnen dit perspectief vorm doordat specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verankerd zijn in de wet (2019). Voor elke vorm van ambtelijk handelen moet er dus een juridische basis zijn, die in de praktijk neutraal wordt uitgevoerd. Verantwoording is tot slot ook te bezien in het verlengde van wet- en regelgeving.

2) De presterende overheid: new public management

Het perspectief van de presterende overheid staat voor effectiviteit, efficiëntie en doelmatigheid. De overheid is verantwoordelijk voor de oplevering van afgesproken prestaties. Marktdenken staat centraal, maar de overheid vervult nog steeds een hiërarchische rol (Van der Steen et al., 2014). Van een bestuurder in dit perspectief wordt een klantgerichte, resultaatgerichte en doelmatige opstelling verwacht. Sturing is gericht op zakelijke afspraken over inzet, input, en te leveren prestaties, output (Van der Steen et al., 2019). De beschikbaarheid van financiën is hierbij vaak gekoppeld aan het al dan niet realiseren van de afgesproken prestaties.

3) De samenwerkende overheid: network governance

Network governance wordt gekenmerkt als een groep verschillende actoren die samenwerken op basis van interactie en uitwisseling voor gezamenlijke productie (Alter & Hage, 1993). De nadruk binnen de network governance ligt op de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren, die bezig zijn met het uitwisselen van informatie, expertise en aanvullende middelen om gezamenlijk een probleem op te lossen (Rhodes & Marsh, 1992). Klijn & Koppenjan (2012) schrijven deze wederzijdse afhankelijkheid toe aan de verschillende hulpmiddelen die de actoren tot hun beschikking hebben. Om een collectief doel te behalen zijn actoren afhankelijk van elkaar bij het verdelen van deze hulpmiddelen. Binnen dit perspectief worden deze andere actoren ook wel partners genoemd (Van der Steen et al., 2019). Deze term staat voor een zekere mate van gelijkwaardigheid, waarbij de partijen gelijkwaardige partners zijn in een overeenkomst. Een belangrijk verschil ten opzichte van de rechtmatige en presterende overheid is dat de overheid binnen dit sturingsperspectief niet zelfstandig opereert, maar samen met andere partners in een meer horizontale verhouding. Samenwerking komt hierbij onder andere tot stand via convenanten.

4) De responsieve overheid: societal resilience

Binnen dit perspectief sluit de overheid zich aan bij een dynamiek die er al is, in plaats van dat de overheid zelf problematiek op de politieke agenda zet (Teisman et al., 2018, p. 35). Overheidssturing is dan vooral gericht op het aansluiten bij en versterken van ontwikkelingen en bewegingen die al spelen bij het maatschappelijk middenveld (Van der Steen et al., 2019). Hierdoor heeft de overheid een responsieve rol. Een ontwikkeling waarin dit perspectief kenbaar is, is bijvoorbeeld participatie. Burgers organiseren zelfstandig activiteiten, die

invulling geven aan doelen die de overheid zelf ook opstelt. De overheid stelt zich daarbij bescheiden en faciliterend op.

Het duiden van een rol impliceert dat er duidelijk afgebakende en te definiëren taken zijn (ROB, 2021, p. 25). In de praktijk is dat vaak niet het geval. Zo zijn de vier rollen eerder een constructie of handvat voor andere bestuurslagen zodat de bestuurslagen een beter begrip krijgen wat zij van elkaar mogen verwachten. Daarnaast is het belangrijk te realiseren dat iedere ruimtelijke opgave een andere rolinvulling van een bestuurslaag kan vragen (ROB, 2021, P. 25). Dit heeft te maken met de verschillende actoren, het schaalniveau van de opgave, de complexiteit, de financieringsrelatie en de tijdsduur. Zo kunnen de verhouding tussen bestuurslagen door de tijd heen variëren. Het ene moment kan de provincie zich bevinden in een situatie van sturen en rechtmatig zijn, het andere moment is zij meer bezig met loslaten en laat hiermee een responsieve overheid zien. Per situatie en per onderwerp moeten, volgens het Raad van Openbaar Bestuur (2021), politiek en bestuur bepalen en aangeven welke rol zij voor een bestuurslaag zien weggelegd. Hieruit is op te maken dat dat de opvatting over welke rol vanuit de provincie het best vervuld kan worden veelal een politieke keuze is waarover vervolgens ook een politieke strijd gevoerd kan worden.

Naast de vier sturingsperspectieven die overheden kunnen gebruiken om een beleidsproces te beïnvloeden, zijn er ook een aantal sturingsinstrumenten van overheden te onderscheiden (Teisman et al., 2018, p.31; Van der Steen, van Delden & Ophoff. 2020, p. 21). Sturingsinstrumenten zijn te definiëren als overheidsintenties om het gedrag van een bepaalde doelgroep te beïnvloeden (Gilsens, 2007). Vedung (1998) maakt onderscheid tussen twee benaderingen in de bijbehorende literatuur van sturingsmechanismen. Zo wordt in de keuzebenadering verondersteld dat een probleem opgelost kan worden door marktmechanismen. Binnen de instrumentenbenadering ligt de nadruk op openbare interventie. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de sturingsinstrumenten die een bestuurslaag ter beschikking heeft om verandering in de interbestuurlijke verhoudingen teweeg te brengen. Omdat de verhoudingen tussen twee bestuursniveaus in dit onderzoek centraal staat, is daarom gekozen om het NAFO-schema van Hood en Margetts (2007) te gebruiken. Dit schema is goed toe te passen op de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus (Vabo & Røiseland, 2012). op de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus (Vabo & Røiseland, 2012).

Hood en Margetts (2007) onderscheiden in hun NAFO-schema vier sturingsinstrumenten die overheden kunnen inzetten: Nodaliteit, Autoriteit, Financiële middelen en Organisatie. Het eerste sturingsinstrument, nodaliteit, veronderstelt dat de overheden in de meeste samenlevingen grote instellingen zijn die bij een breed scala aan activiteiten zijn betrokken en daarom meer expertise en informatie bevatten dan andere maatschappelijke actoren. Overheden zijn daardoor het strategische middelpunt van informatiestromen en kunnen op deze wijze informatie naar de samenleving verspreiden en informatie opsporen (Hood & Margetts, 2007). Het tweede sturingsinstrument, autoriteit, is de wettelijke en juridische macht om iets te eisen, te garanderen, te verbieden of te oordelen (Hood & Margetts, 2007). Financiële middelen, het derde sturingsinstrument, is gerelateerd aan de vele en verschillende economische middelen die regeringen tot hun beschikking hebben (Hood & Margetts, 2007). Deze financiële middelen geven de overheid het vermogen om bepaalde acties en gedragingen te kopen of uit te wisselen. Er kan bijvoorbeeld geld ingewisseld worden voor goederen, diensten, loyaliteit en politieke steun en kan zich voordoen als een beloning of een boete. Het sturingsinstrument financiële middelen verschilt van het instrument autoriteit omdat de ontvangende partij de financiële middelen niet hoeft aan te nemen (Vedung, 1998). Het bieden van subsidies aan partijen is ook onder dit sturingsinstrument te plaatsen (Pierre & Peters, 2020, p. 97). Tot slot het laatste sturingsinstrument, organisatie, wijst op de eigen krachten van overheden (Hood & Margetts, 2007). Hierbij wordt verwezen naar voorraad van mankracht van regeringen, in de vorm van bijvoorbeeld individuele vaardigheden, computers, gebouwen, materialen en apparaat.

3.4 Tussenconclusie en verwachting

In dit theoretisch kader is de literatuur van multi-level governance gebruikt om de interactie en de interbestuurlijke verhoudingen tussen bestuurslagen te duiden. Op basis van de literatuur is te veronderstellen dat binnen deze interbestuurlijke verhoudingen, actoren onduidelijkheid ervaren over de verantwoordelijkheden tussen verschillende bestuurslagen, ook wel het coördinatiedilemma genoemd. Dit komt omdat in de praktijk het onderscheid tussen hun taken, bevoegdheden en middelen niet altijd strikt aangehouden kunnen worden. Bij een coördinatiedilemma kan een bestuurslaag een of meerdere van de vier sturingsperspectieven en instrumenten inzetten om zo onduidelijkheden weg te nemen. Omdat tegenwoordig de opgave van bestuurslagen steeds meer centraal staat, zoals tegengaan woningtekort, is de verwachting vanuit de literatuur dat de provinciale bestuurslaag in dit onderzoek op een netwerkende manier

sturing geeft en informatie deelt met andere (gemeentelijke) bestuurslagen om zo gezamenlijk een opgave op te lossen.

4. Methoden

Dit hoofdstuk is een uiteenzetting van de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn bij het onderzoek. In de eerste paragraaf wordt de onderzoeksstrategie toegelicht. Vervolgens wordt er in de tweede paragraaf de meervoudige casestudy van dit onderzoek uiteengezet. In de derde paragraaf staat de methode van dit onderzoek centraal, hier wordt stilgestaan bij de methode van interviewen en documentenanalyse. Tot slot wordt in de laatste paragraaf ingegaan op twee onderzoekseisen van dit onderzoek: validiteit en betrouwbaarheid.

4.1 Kwalitatieve onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: ‘Hoe vervult de provincie Noord-Holland haar rol in verschillende gemeentelijk ruimtelijke ordeningsplannen waarbij sprake is van een provinciaal belang?’. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Dit type onderzoek is te definiëren als een methode om sociale verschijnselen in hun natuurlijke context te begrijpen, met nadruk op betekenissen en ervaringen van de betrokkenen (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 21). Door middel van interviews en documentenanalyse is in kaart gebracht hoe de betrokkenen de rol van de provincie Noord-Holland in verschillende ruimtelijke ordeningsvraagstukken beschrijven en ervaren. Het achterhalen van hun beleving hierop geeft inzicht in de manier van sturen en de rolverdeling van de provincie bij een gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplan waar de provincie een provinciaal belang in acht.

4.2 Meervoudige casestudy

Om data te verzamelen is in dit onderzoek de strategie van een meervoudige casestudy gehanteerd. Dit is een onderzoeksstrategie waarbij meerdere cases van het onderzoeksonderwerp worden onderzocht in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2015). Er is gekozen om meerdere cases te onderzoeken om zo te achterhalen of de manier van sturen en de rol van de provincie Noord-Holland verschilt per ruimtelijk vraagstuk of dat dit niet het geval is.

Binnen het grondgebied van de provincie Noord-Holland zijn veel ruimtelijke opgaven waar sprake is van interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en de gemeenten. In dit onderzoek worden drie cases onderzocht waar telkens één gemeente een ruimtelijk plan introduceert waar de provincie Noord-Holland een provinciaal belang aanwezig acht. Er is gekozen voor cases die telkens één gemeente betreffen, omdat bij cases met meerdere gemeenten er ook rekening gehouden moet worden met de verschillende kenmerken tussen de gemeenten die betrokken zijn bij een ruimtelijk plan. De cases van dit onderzoek vallen onder het *Most Similiar System Design* (MSSD), een design waarbij cases veel belangrijke kenmerken gemeen hebben maar op bepaalde cruciale punten verschillen (Halperin & Heath, 2020, p. 239). De cases bevatten allemaal gemeentelijke ruimtelijke plannen. De ontwikkelingen die met de plannen door de desbetreffende gemeenten worden aangejaagd verschillen. Zo is er in de eerste casus sprake van de ontwikkeling van een datacenter, in de tweede casus de ontwikkeling van woningbouw in bijzonder provinciaal landschap en de derde casus de ontwikkeling van woningbouw in landschappelijk gebied. Elk plan dus andere ruimtelijke opgaven. Zoals hoort binnen MSSD moeten de cases wel belangrijke kenmerken gemeen hebben, in het geval van dit onderzoek is dat het volgende:

1. Er moet een plan van een gemeente liggen op het gebied van ruimtelijke ordening binnen het grensgebied van de provincie Noord-Holland
2. Het plan moet grensoverschrijdend zijn, in die zin dat de gevolgen en effecten van het plan zich niet beperken tot één gemeentegrens
3. Provincie Noord-Holland en de desbetreffende gemeente zijn nog steeds met elkaar in gesprek over de ruimtelijke ontwikkeling die wel of niet plaats gaat vinden
4. Er is sprake van onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de rollen van de gemeente en provincie binnen het plan waaruit kan blijken hoe de interbestuurlijke verhoudingen georganiseerd zijn
 - a. In essentie: gaat de gemeente erover of de provincie?

Bij het selecteren van cases moet ook rekening gehouden worden met pragmatische zaken. Zo moet de onderzoeker in staat zijn toegang te krijgen tot cases en daarin medewerking krijgen van individuen en organisaties. Deze medewerking kan bemoeilijkt wanneer de cases politieke sensitiviteit bevatten. Daarom is ook gaandeweg in dit onderzoek gekozen een casus te wisselen voor een andere casus. Toegang krijgen tot bronnen en respondenten voor de cases is gelukt omdat het onderzoek onder begeleiding van de provincie Noord-Holland is verricht.

Elke casus heeft in dit onderzoek een eigen kleur. Voor de casus Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon is dat de kleur **groen**, casus Stompetoren West, gemeente Alkmaar is **rood** en casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen is dat **blauw**. De cases worden hieronder verder toegelicht aan de hand van het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsplan.

Casus 1: Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon

In de gemeente Hollands Kroon bevindt zich een agrologistiek cluster, genaamd Agriport. Agriport is de benaming werklocaties bestaande regionale bedrijventerreinen, een concentratiegebied voor grootschalige glastuinbouw en datacenters (Bestemmingsplan, p. 8). Met het bestemmingsplan Deelgebied B1 heeft de gemeente Hollands Kroon als doel Agriport te versterken als belangrijke schakel voor de regionale economie en werkgelegenheid. Dit laatste concreet door middel van een nieuw datacenter te ontwikkelen. Dit datacenter kan een extra impuls geven aan de doelstellingen van de gemeente Hollands Kroon, door het creëren van zowel directe als indirecte werkgelegenheid. Volgens het bestemmingsplan Deelgebied B1 biedt een datacenter ook een goede mogelijkheid voor kennisontwikkeling en het vestigen van hoogopgeleide mensen in de gemeente Hollands Kroon.

Casus 2: Woningbouw Stompetoren West, gemeente Alkmaar

De voormalige gemeente Schermer heeft in 2005 en 2007 in Stompetoren West grond aangekocht en een ontwikkelovereenkomst met partijen afgesloten om woningbouw te realiseren. Deze overeenkomst gaat uit van een gefaseerde woningbouwontwikkeling van in totaal 400 woningen. De voormalige gemeente Schermer, waar de gemeente Alkmaar later mee is gefuseerd, bestond destijds uit allerlei kleine dorpskernen. De gemeente Schermer had als ambitie van Stompetoren een sterke kern te maken met een volwaardige school, sportvereniging en supermarkt. Deze visie en ambitie van Stompetoren West is door de gemeente Alkmaar na de fusie overgenomen en staat daarnaast in het huidige coalitieakkoord op de woningbouwagenda.

Casus 3: Woningbouw Muggenburg Zuid, gemeente Schagen

Het gebied van Muggenburg Zuid is sinds de jaren '70 in beeld voor woningbouw voor circa 600 tot 1000 woningen en grotendeels in eigendom bij een projectontwikkelaar BPD. Voor de gemeente Schagen is de locatie van Muggenburg Zuid de eerstvolgende uitbreidingslocatie in

niet binnenstedelijk gebied voor niet alleen woningbouw maar ook voor gebiedsontwikkeling. De gemeente Schagen erkent dat in het gebied allerlei landschappelijke en cultuurhistorische waarden liggen en willen met hun gebiedsontwikkeling daar rekening mee houden. De locatie Muggenburg Zuid is al tientallen jaren geleden aangekocht en er ligt momenteel nog steeds een ‘uit te werken woonbestemming’ op. Dit betekent dat de gemeente Schagen voor deze locatie nog een bestemmingsplan moet vaststellen.

4.3 Methode

In de periode van 1 maart 2021 tot en met 1 juni 2021 is data verzameld om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Beide methoden van dataverzameling worden hieronder verder toegelicht.

Methode 1: documentenanalyse

Ten eerste zijn voor de contextuele deelvragen van dit onderzoek beleidsdocumenten geanalyseerd die inzicht gaven in het domein van ruimtelijke ordening en hoe de taken en bevoegdheden tussen gemeenten en de provincie Noord-Holland beleidsmatig zijn verdeeld. Voor de contextuele deelvragen is gebruik gemaakt van de onderstaande rapporten:

- 1) Omgevingsverordening NH2020, opgesteld door de provincie Noord-Holland.

Dit beleidskader vormt de regels en afspraken die als ambitie zijn opgesteld in de Omgevingsvisie NH2050. Deze omgevingsverordening is gebaseerd op wet- en regelgeving en hiermee loopt de provincie Noord-Holland bewust vooruit op de Omgevingswet door nu al 21 verordeningen samen te voegen. Dit beleidskader is gebruikt bij het in kaart brengen van het beleid van de ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Holland, deelvraag 1.

- 2) Bestuursafspraken 2011 – 2015, opgesteld door het VNG, het Rijk, IPO en UvW.

In dit document zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de omgangsvormen tussen het Rijk, provincies en gemeenten omtrent de sturingsfilosofie: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet.’ Dit document is gebruikt bij deelvraag 2: hoe zijn de taken en bevoegdheden tussen gemeenten en de provincie binnen ruimtelijke ordening beleidsmatig verdeeld.

- 3) Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, opgesteld door het Rijk, VNG, IPO en UvW.

In dit akkoord zijn afspraken tussen bovenstaande partijen opgenomen omtrent ambitie, samenwerking en concrete acties voor de implementatie van de Omgevingswet. Dit document is gebruikt bij deelvraag 2: hoe zijn de taken en bevoegdheden tussen gemeenten en de provincie binnen ruimtelijke ordening beleidsmatig verdeeld.

Als stagiair heb ik daarnaast toegang gekregen tot de gezamenlijke (data)schijf van de provincie Noord-Holland, waar allerlei beleidsdocumenten zijn te vinden. Documenten zoals zienswijze en memo's over de cases zijn op deze wijze geraadpleegd. Deze zienswijze konden in dit onderzoek gebruikt worden omdat ze openbaar zijn.

Methode 2: Semigestructureerde interview

Ten tweede is via semigestructureerde interviews onderzocht hoe respondenten, van zowel de gemeenten als van de provincie Noord-Holland, de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland ervaren. De interviews en de daaruit voortgekomen data zijn vervolgens gebruikt bij het beantwoorden van de empirische deelvragen van dit onderzoek. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst, ook is ruimte geboden voor het afwijken van deze vragenlijst wanneer een respondent nieuwe en interessante resultaten deelt (Bryman, 2015). Gedurende de interviews zijn er aan de respondenten vragen gesteld over de recente ontwikkelingen binnen de casus, het provinciale belang binnen de casus, de rol en instrumenten van de provincie Noord-Holland binnen de casus en tot slot hoe de verhoudingen tussen de desbetreffende gemeente en de provincie Noord-Holland volgens de respondent er momenteel uitzien. De gehanteerde vragenlijst voor de interviews is terug te vinden in bijlage 9.1.

In dit onderzoek is gekozen om zowel bestuurders en ambtenaren van de provincie Noord-Holland als bestuurders en ambtenaren van de gemeenten te interviewen. Voor elke casus is er gesproken met een wethouder en minimaal een ambtenaar van de desbetreffende gemeente en met minimaal een ambtenaar van de provincie Noord-Holland. Het onderwerp van de casus waar de respondent over geïnterviewd is, is ook onderdeel van diens werkzaamheden. Met de RO gedeputeerde en de plaatsvervangend sector manager RO van de provincie Noord-Holland is gesproken over alle cases. Doordat deze scriptie onder begeleiding van de provincie Noord-Holland heeft plaatsgevonden, is het gelukt om in contact te komen met bovengenoemde respondenten. Een overzicht van alle respondenten is opgenomen in onderstaand tabel. In dit

onderzoek is gekozen om de respondenten niet bij hun naam te vermelden om anonimiteit te waarborgen. Daarbij kan wel de kanttkening worden geplaatst dat met de gekozen vermelding, namelijk functie, de respondenten enigszins terug te herleiden zijn. Aan alle respondenten is daarom toestemming gevraagd of zij met hun functie in dit onderzoek vermeld mogen worden en die toestemming is verleend. Om verder te duiden wie voor welke casus is geïnterviewd, zijn wederom de drie kleuren van de drie de cases gebruikt in onderstaande tabel. Het interview met een gedeputeerde van de provincie Noord-Holland en plaatsvervangend sector manager RO zijn in de tabel niet met een kleur aangegeven omdat zij over alle cases zijn bevraagd.

Nr.	Datum	Functie	Organisatie
1	20 april	RO-adviseur regio Alkmaar	Provincie Noord-Holland
2	30 april	Gedeputeerde Water, Wadden, RO en Wonen	Provincie Noord-Holland
3	4 mei	Planadviseur regio Noord-Holland Noord	Provincie Noord-Holland
4	14 mei	Wethouder RO	Gemeente Schagen
5	17 mei	RO-adviseur regio Kop Noord-Holland	Provincie Noord-Holland
6	17 mei	Adviseur Wonen regio Alkmaar	Provincie Noord-Holland
7	19 mei	RO-adviseur	Gemeente Hollands Kroon
8	20 mei	Programmamanager Wonen	Gemeente Schagen
9	21 mei	Wethouder Economische Zaken	Gemeente Hollands Kroon
10	21 mei	RO-adviseur	Gemeente Hollands Kroon
11	21 mei	Adviseur Wonen regio Alkmaar	Provincie Noord-Holland
12	26 mei	Wethouder RO	Gemeente Alkmaar
13	26 mei	RO-adviseur	Gemeente Alkmaar
14	1 juni	Plaatsvervangend sector manager RO	Provincie Noord-Holland

Alle interviews zijn vervolgens getranscribeerd en gecodeerd in het systeem Atlas.TI. Als eerste zijn de transcripten open gecodeerd om zo de antwoorden van de respondenten grondig te bestuderen en die te koppelen aan algemene en brede thema's. Vervolgens zijn de open codes die bij tot dezelfde categorie behoren, geïntegreerd naar één code, zoals bijvoorbeeld de categorie rechtmatigheid. Dit proces van integratie heeft er uiteindelijk toe geleid dat uit de interviews een aantal hoofdcategorieën naar voren zijn gekomen. Deze hoofdcategorieën en daarmee het operationaliseringsschema van dit onderzoek is in bijlage 9.2 opgenomen.

4.4 Kwaliteitseisen

Zoals eerder aangegeven is er gekozen voor een onderzoeksstrategie van casestudy. Een casestudy geeft de mogelijkheid één of meerdere gevallen uitgebreid te analyseren. Bij de

verantwoording van de keuze voor deze strategie moet ook aangegeven worden hoe bepaalde storingsbronnen van validiteit en betrouwbaarheid worden voorkomen (Van Thiel, 2015). In deze paragraaf worden de keuzes uitgelegd hoe eventuele storingsbronnen worden wegnomen in dit onderzoek.

Validiteit

De eis validiteit houdt in dat de onderzoeker met zijn onderzoek meet wat hij beoogt te meten (Boeije & Beijenbergh, 2019, p. 154). Om interne validiteit te waarborgen is gebruik gemaakt van een operationaliseringsschema om zo de wetenschappelijke literatuur om te zetten naar meetbare concepten die in de specifieke cases zijn toegepast. Daarnaast is de interne validiteit gewaarborgd door verschillende ambtelijke en bestuurlijke respondenten te werven van zowel de gemeente als de provincie Noord-Holland. Ten tweede beargumenteren Halperin en Heath (2020, p. 235) dat een casestudy moet streven naar externe validiteit, zodat met een onderzoek in zijn algemeenheid ook bijdraagt aan bredere academische debatten die van toepassing kunnen zijn op andere contexten binnen de theorie van interbestuurlijke verhoudingen en sturingsperspectieven. Voor dit onderzoek hield dat in dat de verschillende ruimtelijke ordeningsplannen die de drie cases vormen, in vergelijkende context zijn geplaatst door bij iedere casus dezelfde vragenlijst te gebruiken.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betekent dat wanneer het onderzoek nog een keer uitgevoerd wordt, dezelfde onderzoeksuitkomsten naar voren komen (Boeije & Beijenbergh, 2019, p. 154). In de sociale wetenschappen staan vaak mensen als object én databron centraal, net zoals in dit onderzoek. Omdat mensen kunnen leren van eerdere ervaringen zal herhaling van onderzoek in kwalitatief onderzoek niet altijd nauwkeurig leiden tot dezelfde uitkomst (Van Thiel, 2015, p. 61). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek toch zodanig te waarborgen zijn er een aantal eisen gesteld rondom dit onderzoek. Ten eerste zijn de stappen binnen dit onderzoek zo goed mogelijk geregistreerd en onderbouwd. De methoden van dit onderzoek zijn op consistente wijze toegepast, door bijvoorbeeld de interviews steeds in dezelfde setting te laten plaatsvinden. Ten tweede zijn de interviews, met toestemming van de respondent, opgenomen. Op deze wijze is controle achteraf mogelijk.

5. Analyse interbestuurlijke verhoudingen en rol provincie in Noord-Holland Noord

Dit hoofdstuk bestaat uit vier onderdelen. In het eerste onderdeel wordt vanuit het oogpunt van de respondenten van zowel de provincie Noord-Holland als de desbetreffende gemeente aangegeven hoe de casus er op dit moment voor staat: wat zijn de meest recente ontwikkelingen en waarom zijn die relevant voor de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en desbetreffende gemeente. In het tweede gedeelte wordt het provinciaal belang binnen elke casus toegelicht. Dit wordt onder andere toegelicht aan de hand van de zienswijzen en de percepties achter de zienswijzen van de respondenten. Vervolgens, in het derde onderdeel, staan de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en de drie gemeenten binnen elke casus centraal. Tot slot wordt in het laatste onderdeel gekeken hoe de respondenten de rol van de provincie Noord-Holland in deze interbestuurlijke verhouding beschrijven en ervaren. Elke casus wordt binnen dit hoofdstuk wederom met een kleur aangeduid. Voor de eerste casus van Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon, is dat de kleur groen; voor de tweede casus Stompvoren West, gemeente Alkmaar, is dat de kleur rood en tot slot voor de laatste casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen, is dat de kleur blauw.

5.1 Schets recente ontwikkelingen

Voor iedere casus worden in deze deelparagraaf de recente ontwikkelingen geschetst. Deze recente ontwikkelingen vormen daarmee het kader waarbinnen de analyse van de interbestuurlijke verhoudingen plaatsvindt. Aan alle respondenten van dit onderzoek is gevraagd wat volgens hen de recente ontwikkelingen zijn binnen de casus die invloed hebben op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en de desbetreffende gemeente. Omdat vele cases al over een langere periode spelen en binnen sommige cases om de twee weken wel een nieuwe ontwikkeling plaatsvindt, zijn aan de respondenten gevraagd om de recente ontwikkelingen te betrekken tot aan 1 juni 2021 en verdere berichtgeving in juni 2021 in de kranten over de cases niet meer mee te nemen in dit onderzoek. De resultaten worden per casus hieronder uiteengezet.

Casus Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon

Het wijzigen van het bestemmingsplan Deelgebied B1 voor de gemeente Hollands Kroon loopt nog. Dit omdat de provincie Noord-Holland in november 2020 een zienswijze heeft ingediend waar het college van B&W van de gemeente Hollands Kroon formeel nog geen reactie op heeft gegeven. Mede daarom vinden er momenteel bestuurlijke overleggen plaats tussen de wethouders van de gemeente Hollands Kroon en de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland om uit te zoeken op welke wijze de gemeente Hollands Kroon tegemoet kan komen aan de zienswijze van de provincie Noord-Holland.

Gelijktijdig is ook binnen de gemeenteraad van Hollands Kroon op 26 mei 2021 besloten om de bespreking van het gewijzigde bestemmingsplan uit te stellen naar een later tijdstip, omdat de gemeenteraad vindt dat het bestemmingsplan Deelgebied B1 nog niet rijp is voor besluitvorming. Als het gewijzigde bestemmingsplan Deelgebied B1 wordt vastgesteld, ligt er een planologisch kader voor de ontwikkeling van dat gebied. Dit betekent overigens niet dat het datacenter dan meteen gebouwd kan worden, daarvoor moet eerst een omgevingsvergunning voor worden aangevraagd en verleend door het bevoegd gezag.

Een van de redenen die de gemeenteraad van Hollands Kroon aangeeft om te wachten met het vaststellen van het gewijzigde bestemmingsplan Deelgebied B1 is dat de provincie Noord-Holland gelijktijdig bezig is met het opzetten van een NH Datacenterstrategie. Het doel van deze strategie is om de belangrijkste uitgangspunten, ambities en provinciale voorwaarden voor de vestiging van datacenters aan te geven en te borgen. Deze strategie is echter nog steeds in de maak en zal pas naar verwachting na het zomerreces van 2021 verschijnen en gelden dan voor de vestiging van nieuwe datacenters. De effecten van de NH Datacenterstrategie en de juridische vertaling naar bijvoorbeeld vergunningsvoorwaarden kunnen nog langer op zich laten wachten.

Uit de analyse van de recente ontwikkelingen in de casus Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon blijkt dus dat de bestuurslagen nog niet tot een overeenkomst zijn gekomen voor de voorwaarden van de ontwikkeling van Deelgebied B1.

Casus Stompetoren West, gemeente Alkmaar

In februari 2020 is het provinciale ontwerp Omgevingsverordening NH2020 ter inzage gelegd, zodat indieners tot 22 mei 2020 de tijd hadden om een zienswijze in te dienen. In dit ontwerp is de locatie Stompetoren West van de gemeente Alkmaar opgenomen als Bijzonder Provinciaal Landschap (hierna: BPL). Dit betekent dat ontwikkelingen, zoals woningbouw, binnen zo'n locatie moeten voldoen aan provinciale regels. In het geval van Stompetoren West betekent dat de gemeente Alkmaar alleen kleinschalige woningbouw mag realiseren, namelijk elf woningen. De argumenten die de provincie hanteert bij het aanwijzen van BPL op de locatie worden verder aangeduid in de volgende paragraaf 5.2: Provinciaal belang. Omdat de gemeente Alkmaar de ambitie heeft om van Stompetoren West een sterke kern te maken, met 400 extra woningen, heeft de gemeente Alkmaar een zienswijze ingediend op de ontwerp Omgevingsverordening NH2020.

De huidige stand van zaken is dat met de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening NH2020, oktober 2020, de locatie Stompetoren West van de gemeente Alkmaar nog steeds is aangeschreven als BPL. Mede daarom heeft de gemeente Alkmaar een motie ingediend om met de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland in gesprek te gaan om de ontwikkeling van Stompetoren West toch in gang te zetten. Wanneer dit gesprek plaatsvindt, is nog niet bekend.

Uit de recente ontwikkeling blijkt dus dat de gemeente Alkmaar de locatie en ontwikkeling van Stompetoren West niet wil loslaten en daarom met de provincie hierover verder in gesprek wil gaan. De vraag is echter of de eisen en regels van de provincie en de wensen van de gemeente Alkmaar in deze casus in overeenstemming kunnen komen.

Casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen

Sinds 2019 is de gemeente Schagen bezig met het onderzoeken welke uitbreidingslocaties beschikbaar zijn in en rondom de stad Schagen, zodat land en stad meer met elkaar verbonden worden. Net zoals bij de casus Stompetoren West van de gemeente Alkmaar is het ontwerp Omgevingsverordening NH2020 in februari 2020 vanuit de provincie ter inzage gelegd. In het ontwerp omgevingsverordening is gebleken dat rondom de stad Schagen veel ruimte aangewezen gaat worden als Bijzonder Provinciaal Landschap (hierna: BPL). De specifieke en mogelijke uitbreidingslocatie van Muggenburg Zuid in de gemeente Schagen is niet aangemerkt als BPL, maar bijvoorbeeld een andere locatie die de gemeente Schagen voor ogen had – Schagen Oost – is wel aangemerkt als BPL. De respondenten van zowel de gemeente Schagen

als de provincie Noord-Holland benoemen dat de locatie Muggenburg Zuid wel landschappelijke en ecologische waarden heeft, zoals een Middeleeuwse verkaveling en oude slotenpatroon.

Doordat de gemeente Schagen met de komst van het ontwerp Omgevingsverordening NH2020 meer BPL-locaties erbij heeft gekregen, heeft een RO-adviseur van de provincie Noord-Holland besloten om met een RO-adviseur van de gemeente Schagen te kijken naar welke uitbreidingslocaties voor de gemeente Schagen dan wel mogelijk zijn en waar de behoefte vanuit de inwoners hierbij liggen. Over dit traject geeft de RO-adviseur van de provincie Noord-Holland aan dat er uiteindelijk niet voldoende materiaal lag om BPL in deze omgeving gewijzigd vast te stellen voor de definitieve Omgevingsverordening NH2020 en is daarom besloten om een Verkenningstraject vanuit de provincie Noord-Holland te starten, om zo in kaart te brengen wat in de gemeente Schagen binnenstedelijk kan en in hoeverre woningbouw in het landelijk gebied of in BPL gerealiseerd moet worden. De gedeputeerde RO van de provincie Noord-Holland geeft aan dat bij dit Verkenningstraject dus niet alleen Muggenburg Zuid wordt meegenomen, maar dat er breder wordt gekeken naar bijvoorbeeld ook andere uitbreidingslocaties. De gemeente Schagen is gelijktijdig met een Ontwikkelvisie gestart om te onderzoeken welke locaties binnen de gemeente Schagen als volgende uitbreidingslocaties kunnen gelden. Van beide onderzoeken wordt verwacht dat het voor het zomerreces van 2021 klaar is. Hierdoor ontstaat vervolgens inzicht of Muggenburg Zuid de meest logische uitbreidingslocatie of dat er toch naar andere locaties, dan wel in landelijk of BPL-gebied, binnen de gemeente Schagen gekeken moet worden. Uit deze analyse blijkt dus dat de mogelijke uitbreidingslocatie Schagen Oost in nauw verband staat met de locatie van deze casus: Muggenburg Zuid.

Wanneer de gemeente Schagen besluit om woningbouw te realiseren op Muggenburg Zuid, zal een ontsluiting op de provinciale weg N245 moeten komen om de lokale weg daar te ontlasten. De meest recente ontwikkeling binnen deze casus is dat in maart 2021 een bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden tussen twee wethouders van de gemeente Schagen en twee gedeputeerden van de provincie Noord-Holland. In dit gesprek stond de ontsluiting van N245 centraal, die hoogstwaarschijnlijk gerealiseerd moet worden indien de gemeente Schagen besluit om woningen te realiseren in Muggenburg Zuid. In dit bestuurlijk overleg is afgesproken dat de gemeente Schagen eerst in kaart moet brengen wat de woningbouwbehoefte is binnen de

gemeente Schagen en of deze woningbouw in Muggenburg Zuid of op andere BPL-locaties gerealiseerd moeten worden, waarna vervolgens pas besluitvorming over de ontsluiting op de N245 zal plaatsvinden.

Een plan staat niet los van andere gemeentelijke plannen

Uit de analyse van de recente ontwikkelingen van alle cases is naar voren gekomen dat een specifieke gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplan nauw verbonden is met andere gemeentelijke plannen. Zo is in de eerste casus van Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon naar voren gekomen dat de ontwikkelingen hiervan invloed hebben op het datacenter van Het Venster, die naast Deelgebied B1 komt te staan. In de derde casus van Muggenburg Zuid is naar voren gekomen dat met de onderzoekstrajecten ook gekeken wordt naar de mogelijkheden van een andere uitbreidingslocatie, namelijk de locatie Schagen Oost. De interbestuurlijke verhoudingen en besluiten die in de desbetreffende cases van dit onderzoek worden genomen, hebben daarbij invloed op de interbestuurlijke verhoudingen van de andere gemeentelijke plannen.

Tussenconclusie recente ontwikkelingen

Al met al is ten eerste te concluderen dat er nog geen duidelijkheid is hoe het met iedere casus gaat afgelopen omdat de plannen van iedere casus nog in ontwikkeling zijn. Voor twee cases heeft dat te maken met het feit dat er momenteel nog strategische stukken geschreven worden die impact gaan hebben op de uitkomst van het plan van de desbetreffende gemeente. Voor de eerste casus, Deelgebied B1, betreft dat de NH Datacenterstrategie dat door de provincie Noord-Holland nog in de maak is. Voor de derde casus, Muggenburg Zuid, zijn deze strategische stukken het Verkenningstraject en Ontwikkelvisie van beide partijen. Daarnaast is er binnen iedere casus momenteel sprake van een ander soort overleg tussen de twee bestuurslagen. Zo is bij de eerste casus van Deelgebied B1 de provincie Noord-Holland in bestuurlijk overleg met de gemeente Hollands Kroon. Bij de tweede casus Stompvoren West moet dat bestuurlijke overleg tussen de provincie en de gemeente Alkmaar nog plaatsvinden. Bij de laatste casus Muggenburg Zuid vindt er momenteel voornamelijk ambtelijk overleg plaats tussen de gemeente Schagen en de provincie Noord-Holland. Tot slot is uit de analyse naar voren gekomen dat de plannen van gemeenten die in dit onderzoek centraal staan, nauw verbonden zijn aan andere ruimtelijke ordeningsplannen die deze gemeenten hebben. De recente ontwikkelingen zijn ook in onderstaand tabel weergegeven:

	Deelgebied B1, Hollands Kroon	Stompetoren West, gemeente Alkmaar	Muggenburg Zuid, gemeente Schagen
Status	Aanpassen bestemmingsplan	BPL op locatie en gemeente Alkmaar motie ingediend	Aantonen woningbouwbehoefte
Overleg	Bestuurlijk	Nog in te plannen bestuurlijk overleg	Ambtelijk overleg
Strategische stukken	NH Datacenterstrategie		Verkenningstraject en Ontwikkelvisie
Verbonden aan ander plan	Het Venster		Schagen Oost
Actie voor gemeente	Aanpassen bestemmingsplan	Aantonen woningbouwbehoefte in Stompetoren West	Aantonen woningbouwbehoefte diverse uitbreidingslocaties

5.2 Provinciaal belang

De provincie Noord-Holland heeft de bevoegdheid en instrumenten om provinciale belangen te waarborgen en te beschermen. Een voorwaarde hierbij is dat dit provinciaal belang altijd kenbaar moet zijn en gemotiveerd moet worden. Het provinciale belang staat in zijn algemeenheid beschreven in de provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Op een specifieke casus kan de provincie haar provinciaal belang vaststellen en beschrijven aan de hand van een zienswijze op gemeentelijke bestemmingsplannen. In dit hoofdstuk is aangeduid hoe de provincie per casus het provinciale belang beschrijft aan de hand van haar zienswijze en de redentatie van de respondenten die werkzaam zijn bij de provincie Noord-Holland. Vervolgens wordt per casus gekeken hoe de respondenten die werkzaam zijn bij de drie gemeenten dit provinciale belang en de vaststelling daarvan ervaren.

Casus deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon

Door de provincie Noord-Holland is in november 2020 een zienswijze ingediend op het bestemmingsplan Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon. Onderstaande punten staan centraal in deze zienswijze en vormen daarmee ook het provinciale belang in deze casus (Provincie Noord-Holland, 2020, p.2). Het eerste punt is verder aangevuld met letterlijke tekst uit de zienswijze van de provincie Noord-Holland op het bestemmingsplan Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon:

1. Er zijn verkeerde uitgangspunten en verkeerscijfers gehanteerd waardoor de conclusies ten aanzien van verkeer niet correct zijn.
 - a. “Onterecht is de huidige situatie op het kruispunt N239-Agriport niet als uitgangspunt genomen bij onderdelen die betrekking hebben op het verkeer. Daarnaast is gebruik gemaakt van gedateerde verkeerscijfers en zal verkeer naar verwachting geen gebruik gaan maken van de aangegeven ontsluitingsroute naar de N239 omdat er kortere en snellere routes beschikbaar zijn”
2. Er is geen gehoor gegeven aan het advies van de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) om voorafgaand aan het bestemmingsplan een masterplan op te stellen
3. De overwegingen ten aanzien van duurzaamheid en energie zijn niet in overeenstemming met artikel 33 PVR
4. Er is geen sprake van goede ruimtelijke ordening, omdat:
 - a. De toekomstige ontsluiting van de N239 als uitgangspunt is genomen
 - b. Ruimtelijke en andere consequenties niet of nauwelijks in beeld zijn gebracht; huisvesting tijdelijke werknemers, energiebehoefte en waterbehoefte.

Deze vier punten voren samen het provinciale belang in het bestemmingsplan Deelgebied B1. Door alle respondenten die betrokken zijn bij deze casus wordt het eerste punt van de zienswijze, mobiliteit, onderstreept als hét belangrijkste provinciale belang in deze casus. Zo geeft een planadviseur van de provincie Noord-Holland aan dat de provinciale weg N239 al voor enige tijd aan de maximale ontsluiting zit en de gemeente Hollands Kroon met het datacenter van dit bestemmingsplan de verkeerssituatie van de N239 nog verder belast. Door de komst van dit bestemmingsplan werd, volgens de planadviseur, het probleem rondom de verkeerssituatie van de N239 actueler. De planadviseur van de provincie Noord-Holland benoemt daarnaast dat de aansluiting op de provinciale weg een zodanig concreet punt was, dat het bestemmingsplan van de gemeente Hollands Kroon meteen tot juridische gevolgen zou leiden omdat het in strijd is met wat de provincie heeft genoteerd in haar Omgevingsverordening NH2020 rondom het thema mobiliteit. Voorafgaand aan dit hele proces geeft de planadviseur van de provincie Noord-Holland aan dat het vestigen van het datacenter in Deelgebied B1 (of te wel landelijk gebied wordt getransformeerd naar bedrijvigheid) in landelijk gebied valt, hetgeen waar de provincie in eerste instantie overgaat. Daarom moest in eerste instantie het bestemmingsplan gecontroleerd worden door de provincie op ruimtelijk kwaliteit. Naarmate de planoloog zich steeds meer ging verdiepen in het bestemmingsplan bleek al snel, volgens hem, dat er meerdere ontwikkelingen bij dit plan spelen: mobiliteit, economie, duurzaamheid en energie.

Zoals aangegeven staat in het tweede punt van de provinciale zienswijze, willen de provincie Noord-Holland en de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) dat voorafgaand aan dit bestemmingsplan een masterplan door de gemeente Hollands Kroon wordt opgesteld. De

planadviseur van de provincie Noord-Holland geeft aan dat de ARO tot de conclusie kwam dit bestemmingsplan niet separaat te behandelen, maar in een totaalbeeld van de gehele gebiedsontwikkeling van Agriport, de relatie met de A7, dijkversterking en het gebruik van zoetwater. Zo'n masterplan kan gezien worden als een compleet plan waar het bestemmingsplan Deelgebied B1 in past. In het verleden werd er al door de gemeente Hollands Kroon, de provincie Noord-Holland en andere ketenpartners aan zo'n masterplan gewerkt, genaamd het Gebiedsplan Wieringermeer. Destijds heeft de gemeente Hollands Kroon besloten om te stoppen met dit gebiedsplan en dit later wellicht verder mee te nemen in hun gemeentelijke Omgevingsvisie. Dat plan zou een kader moeten gaan bieden voor diverse economische en ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Wieringermeer, wat onder de gemeente Hollands Kroon valt. De planadviseur van de provincie Noord-Holland geeft aan dat het provinciale bestuur betreurt dat het Gebiedsplan Wieringermeer ontbreekt.

Reactie gemeente Hollands Kroon

De wethouder Economische Zaken (hierna: EZ) van de gemeente Hollands Kroon benoemt dat de ontsluiting op de N239 al langer als voorwaarde door de provincie Noord-Holland wordt gehanteerd om ontwikkelingen rondom andere datacenters door te laten gaan. De wethouder stelt dat dit ook bij dit bestemmingsplan een rol speelt en vindt dat de gang van zaken vanuit de provincie Noord-Holland:

“...wat ons betreft steeds meer [begint] te lijken op betaalplanologie. Je moet zoveel miljoenen op tafel leggen en dan mag je ontwikkelen. En wij vinden dat het zo niet zou moeten werken.”

Overeenstemming door beide bestuurslagen over de aanpassing van de ontsluiting op de N239 heeft nog niet plaatsgevonden.

Al met al is binnen deze casus vast te stellen dat het directe provinciale belang op het gemeentelijke bestemmingsplan Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon de ontsluiting op de N239 is. Dit ook het eerste punt dat de provincie Noord-Holland benoemd in haar reactie aanwijzing. Daarnaast is het tweede punt van de zienswijze, een provinciaal belang waar de respondenten van dit onderzoek gedurende het interview meerdere malen bij stil

hebben gestaan: het ontbreken van een masterplan waar de ontwikkeling van Deelgebied B1 in past.

Casus Stompetoren West, gemeente Alkmaar

De locatie Stompetoren West in de gemeente Alkmaar is door de provincie Noord-Holland aangewezen als Bijzonder Provinciaal Landschap (hierna: BPL). De provincie heeft dit gebied als BPL aangewezen omdat het bepaalde kernkwaliteiten bevat, zoals uniek en waardevol landschap (RO-adviseur provincie Noord-Holland, 20 april 2021). Daarnaast is deze locatie onderdeel van de droogmakerij de Schermer, wat voorheen nog door de rijksoverheid is beschermd als Nationaal Landschap. Gezien de kwaliteiten van de Schermer is ervoor gekozen om ook het gehele gebied, waar Stompetoren West onder valt, een eenduidig beschermingsregime op te leggen om zo de bescherming van de landschappelijke eenheid te borgen.

Reactie gemeente Alkmaar

Wat de wethouder RO van de gemeente Alkmaar dwarszit, is dat er geen bestuurlijk overleg rondom het vaststellen van BPL en de gevolgen van het vaststellen van BPL voor de Alkmaarse woningbouwopgave heeft plaatsgevonden. Mede daarom heeft het college van B&W van de gemeente Alkmaar besloten om op 31 maart 2020 een brief te sturen naar Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland (hierna: GS) met het verzoek om de locatie Stompetoren West niet meer aan te wijzen als BPL. Deze brief is gestuurd in de tussenperiode van de concept Omgevingsverordening NH2020 en de definitieve Omgevingsverordening NH2020. In de brief heeft de gemeente Alkmaar twee zaken aangedragen ter ondersteuning van hun bezwaar om Stompetoren West als BPL aan te wijzen (brief gemeente Alkmaar, 2020, p. 1):

1. Sinds 2009 zijn wij met u in overleg teneinde de woningbouwlocatie Stompetoren West in ontwikkeling te brengen. Op uw verzoek hebben wij een Masterplan Woningbouw Schermer 2008-2022 opgesteld en reeds uit de toekomstige exploitatieopzet bijdragen aan de provincie verstrekt die gekoppeld zijn aan het door u faciliteren van het tot ontwikkeling brengen van Stompetoren West.
2. De noodzaak tot woningbouw, de noodzaak tot het hebben van een sterke plattelandskern in de Schermer waarmee een voorzieningenstructuur in stand wordt gehouden.

Uit deze brief en ook uit de interviews met de respondenten blijkt dat de mogelijke ontwikkeling van Stompeloren West al langer op de agenda staat, al sinds 2009. De respondenten van de gemeente Alkmaar vinden dat er destijds in 2009 en de gehele tussenperiode afspraken zijn gemaakt tussen de provincie en de gemeente om de ontwikkeling van Stompeloren West verder te realiseren. Deze afspraken, zoals de financiële bijdrage aan de provinciale weg N243 in 2010, ziet de gemeente Alkmaar dan ook als een voorloper op de ontwikkeling van Stompeloren West. De provincie benoemt dat er van financiële afspraken en gemeentelijke bijdragen in ruil voor instemming met woningbouw binnen Stompeloren West geen sprake is. Over het hele proces rondom het sturen van deze brief en de reactie van de provincie Noord-Holland zegt de wethouder van de gemeente Alkmaar het volgende:

“(...) het college van de gemeente Alkmaar heeft aan de Gedeputeerde Staten een brief gestuurd met daarin een uitnodiging om erover in gesprek te gaan. En dat heeft heel lang op zich laten wachten voordat we daar antwoord op kregen. En dat antwoord was: nee, het is vastgesteld met bijzonder provinciaal landschap, een gesprek daarover is niet mogelijk. (...). Maar al die tijd is het gesprek daarover ook niet gevoerd omdat het hele proces rondom BPL feitelijk nooit een bestuurlijk overleg heeft gekend.”

De reactie van de provincie Noord-Holland kwam inderdaad zeven maanden later, waarin GS aangeeft dat het BPL-regime op de locatie Stompeloren West gehandhaafd blijft. Argumenten vanuit de provincie Noord-Holland zijn dat woningbouw van circa 400 woningen op deze locatie niet wenselijk wordt geacht omdat er sprake is van grote impact van deze ontwikkeling op het landschap en de stad Alkmaar veel binnenstedelijke mogelijkheden voor woningbouw heeft. Daarnaast zal het aantal verkeersbewegingen toenemen wanneer woningbouw in deze aantallen wordt gerealiseerd. De RO gedeputeerde van de provincie Noord-Holland geeft schriftelijk aan dat in de gemeente Alkmaar per saldo voldoende ontwikkelruimte voor woningbouw binnenstedelijk bestaat en in de nabijheid van OV-knooppunten, waardoor het aantal verkeersbewegingen in mindere mate toenemen. Daarbij benoemt de gedeputeerde ook dat binnenstedelijke (her)ontwikkelingen soms meer moeite kosten, maar niet per se langer hoeven te duren dan nieuwe stedelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied.

In de Omgevingsverordening heeft de provincie Noord-Holland daarnaast vastgelegd dat wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang en dit door een gemeente aangetoond kan worden, de provincie Noord-Holland bereid is om een uitzondering te maken van de regels die van kracht zijn op het BPL-regime, mits de schade aan het landschap gecompenseerd kan worden. Dit grote maatschappelijke belang, bijvoorbeeld woningbouwbehoefte, moet dus door de gemeente Alkmaar in dit geval aangetoond worden. Volgens de RO-adviseur van de provincie Noord-Holland is deze behoefte nooit concreet aangetoond door de gemeente Alkmaar, bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeken. De wethouder RO van de gemeente Alkmaar geeft in het interview daarentegen aan dat de gemeente behoefte heeft aan een sterke kern in het groene gebied en dat ze daarvoor een organische ontwikkeling zoals Stompeloren West voor nodig hebben. Om deze behoefte aan te tonen, wil de gemeente Alkmaar graag met de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland in gesprek.

Wanneer er concreet aangetoond wordt of er behoefte is aan de locatie van Stompeloren West, in de vorm van onderzoek vanuit de gemeente Alkmaar, zal dit gevolgen hebben of het provinciaal belang in de vorm van het BPL gehandhaafd blijft of dat dit aangepast gaat worden zodat de ontwikkeling van Stompeloren West gerealiseerd kan worden, weliswaar wel op een andere manier door bijvoorbeeld minder dan 400 huizen.

Casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen

Voor de locatie Muggenburg Zuid, in tegenstelling tot de casus Stompeloren West, ligt vanuit de gemeente Schagen nog geen bestemmingsplan. Muggenburg Zuid is echter wel een locatie waar sinds 1978 de bestemming 'uit te werken woonbestemming' op rust. De RO-adviseur van de provincie Noord-Holland geeft in het interview aan dat een deel van die woningen zijn gebouwd in Muggenburg Noord en de rest van de woningen aan de zuidkant niet zijn gerealiseerd omdat er destijds geen behoefte meer was aan woningen. Het contact tussen de gemeente Schagen en de provincie Noord-Holland zijn in deze casus recentelijk tot stand gekomen omdat de gemeente Schagen voor het bouwen van woningen in Muggenburg Zuid een ontsluiting nodig hebben op de provinciale weg N245. De RO-adviseur zegt daarover het volgende:

“En hij [woningbouwlocatie Muggenburg Zuid] is eigenlijk gaan rollen omdat we in 2019 door Verkeer werden benaderd van: kan er een nieuwe aansluiting op de provinciale weg komen? En toen hebben wij als RO-adviseurs en planologen naar het gebied van Muggenburg Zuid gekeken en dachten: dat is wel een heel mooi Middeleeuws verkaveld gebied. (...). Toen hebben we inderdaad gezegd van kunnen we niet kijken of die woningbouw ergens anders kan landen. Dat is eigenlijk het startpunt geweest.”

Het directe provinciale belang van deze casus is de ontsluiting op de N245, een provinciale weg waar de provincie dus overgaat. Dezelfde RO-adviseur zegt daarover:

“De ontsluiting op de N245. (...) Daar gaat de provincie over. En in principe staat in onze Wegenverordening dat we geen nieuwe uitwegen willen op provinciale wegen tenzij er grote maatschappelijke belangen meespelen.”

Woningbouw kan zo'n groot maatschappelijk belang zijn, maar deze behoefte moet wederom vanuit de gemeente wel aangetoond worden. Vooral omdat de provincie Noord-Holland ziet, volgens de RO-adviseur, dat de N245 een drukke weg is en door nog een extra ontsluiting extra reistijd erbij komt. Bovenstaande citaat toont ook aan dat de provincie Noord-Holland in deze casus zeggenschap heeft of de ontsluiting voor Muggenburg Zuid uiteindelijk wel of niet komt. Net zoals bij de casus van Stompvoren West moet in dit geval de gemeente aantonen dat woningbouw op deze locatie van maatschappelijk belang is.

Zoals in 5.1 is aangegeven is de ontwikkeling van Muggenburg Zuid nauw verbonden met de locatie Schagen Oost, een mogelijke uitbreidingslocatie waar momenteel een BPL-regime op heerst. Het belang van de provincie binnen die locatie is om de landschappelijke kwaliteiten die daar heersen te beschermen.

Net zoals bij de twee andere cases vindt de provincie Noord-Holland binnen deze casus dat de plannen van de gemeente Schagen rondom de ontwikkeling van Muggenburg Zuid onderdeel moet zijn van een groter plan, waar bijvoorbeeld de verkeersontsluiting ook is opgenomen en ook de afweging is gemaakt of dit aantal woningen van Muggenburg niet binnenstedelijk gerealiseerd kunnen worden. De RO-adviseur van de provincie Noord-Holland zegt daarover

in het interview dat de provincie behoefte heeft aan een overkoepelend plaatje waarin de strategische keuzes over woningbouw beargumenteerd worden, in plaats van dat de gemeente Schagen in een gebied met landschappelijke waarden op korte termijn woningbouw realiseert:

“Wij hebben veel meer behoefte aan het overkoepelend plaatje en strategische keuzes te maken. Terwijl de gemeente eigenlijk allemaal kleine probleempjes wil oplossen.”

Reactie gemeente Schagen

De respondenten van de gemeente Schagen erkennen het directe provinciale belang van de provincie Noord-Holland omtrent de ontsluiting op de N245. Wethouder RO van de gemeente Schagen geeft in het interview aan dat de gemeente Schagen voor de woningbouw van Muggenburg Zuid bereid is om terug te gaan naar 500 à 600 woningen in plaats van duizend woningen en zo veel mogelijk de natuurwaarden te behouden, mits er wel een ontsluiting komt op de provinciale weg.

De programmamanager Wonen van de gemeente Schagen benoemt wel dat naast dit directe provinciale belang van de ontsluiting, zij ook op groter schaalniveau ziet dat het provinciale belang binnen deze casus is hoe haar gemeente om gaat met landelijk gebied en de kwaliteiten die daarin spelen. De Programmamanager van de gemeente Schagen benoemt dat het haar persoonlijke mening is dat het te beperkend is vanuit de provincie om elk stuk landschap te zien als provinciaal belang. Daarbij erkent de manager dat de provincie moet gaan over belangrijkste structuren en landschappelijke kwaliteiten, maar dat de gemeente Schagen deze landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten ook in acht nemen bij woningbouwplannen voor Muggenburg Zuid. Respondenten van de gemeente Schagen geven daarnaast aan dat de gemeente al veel binnenstedelijke woningbouwlocaties in hun Woonprogramma hebben staan maar dat ze op korte termijn ook willen inspelen op de woningbouwvraag door Muggenburg Zuid verder te ontwikkelen. Hier geeft de Programmamanager Wonen van de gemeente Schagen de volgende uitleg over:

“Want er wordt nu ook binnenstedelijk gewerkt aan projecten. Maar is vaak een cijfermatige discussie over de aantallen, terwijl mensen ook een bepaalde kwaliteit van woningen zoeken. Niet iedereen wil alleen maar in een appartement in het centrum van de gemeente Schagen wonen. Er zijn ook mensen die heel graag in een

uitbreidingslocatie willen wonen. Ja en die hebben we dus niet meer in het programma zitten dus daar heb je dan Muggenburg Zuid voor nodig.”

Tussenconclusie provinciaal belang

In deze paragraaf is getracht een antwoord te geven op de 6^e deelvraag: Wat voor provinciaal belang heeft de provincie Noord-Holland bij de ruimtelijke ordeningsplannen van de gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen? In elke casus is in eerste instantie op te merken dat er sprake is van een mobiliteitsvraagstuk, waarbij de provincie een direct provinciaal belang acht in de ontsluiting van het gemeentelijk plan op de provinciale weg. Wanneer, bijvoorbeeld, de gemeente Schagen woningen wil bouwen in Muggenburg Zuid moet de infrastructuur hier ook op aangepast worden. De provincie Noord-Holland speelt hierbij een rol omdat de wijk Muggenburg Zuid dan op de provinciale weg moet worden ontsloten. Daarnaast komt uit de analyse van het provinciale belang in iedere casus naar voren dat de gemeente in eerste instantie een specifiek plan wil realiseren: datacenter of woningbouw in een uitbreidingslocatie. Vervolgens kijkt de provincie met een meer integrale blik naar de bestemmingsplannen van deze onderwerpen. Bij alle drie de cases worden door respondenten van de provincie Noord-Holland het gemis van een integrale visie en onderzoeken naar specifieke woningbouwbehoeften aangekaart. Uit deze analyse blijkt dat de provincie graag een opgave op een meer integrale manier wijze weergegeven wil zien om zo als gebiedsregisseur integrale ontwikkelvisies te behartigen en belangen van verschillende gemeenten ten opzichte van elkaar neer te zetten.

5.3 Interbestuurlijke verhoudingen

In deze paragraaf staan de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en de drie gemeenten per casus centraal. Aan de hand van het literatuuronderzoek (zie hoofdstuk 3) is de verwachting opgesteld dat actoren van twee decentrale bestuurslagen de interbestuurlijke verhoudingen als onduidelijk ervaren omdat in de praktijk het onderscheid tussen hun taken, bevoegdheden en middelen niet altijd strikt aangehouden kunnen worden. Om te achterhalen of dat in deze meervoudige casestudy ook het geval is, is aan elke respondent gevraagd of het voor hem of haar duidelijk is waar de provincie Noord-Holland en waar de gemeente in de casus overgaat. Daarnaast is aan een aantal respondenten ook direct gevraagd hoe hij of zij de interbestuurlijke verhoudingen tussen de twee bestuurslagen ervaren. In dit onderzoek benadrukken alle respondenten dat de interbestuurlijke verhoudingen over het

algemeen goed zijn, maar dat hier en daar wel een aantal aandachtspunten zijn. Vooral het verschil tussen het ambtelijk en bestuurlijk perspectief binnen de interbestuurlijke verhoudingen worden door meerdere respondenten aangekaart. Aanvullende punten worden per casus verder toegelicht.

Casus Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon

In zijn algemeenheid benoemen de respondenten van deze casus, zowel van de provincie Noord-Holland als van de gemeente Hollands Kroon, dat het voor hen duidelijk is waar elke bestuurslaag in het ontwikkelingen van Deelgebied B1 overgaat. De planadviseur van de provincie Noord-Holland benoemt dat deze casus in beginsel niet anders is dan een ander ruimtelijk plan, de gemeente heeft de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen en de provincie daarop kan reageren met een zienswijze wanneer zij een provinciaal belang in dit bestemmingsplan acht of wanneer het plan niet voldoet aan de provinciale Omgevingsverordening. De RO gedeputeerde van de provincie Noord-Holland geeft ook schriftelijk aan dat uit de zienswijze volgt op welke punten de provincie zorg heeft met betrekking tot provinciale ruimtelijke belangen en waar de provincie van oordeel is dat zij daar (mede) overgaat.

Toch is het bestemmingsplan Deelgebied B1 onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling van de gemeente Hollands Kroon die, volgens RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon, al meerdere jaren afspeelt. In de loop van tijd hebben meerdere verschuivingen plaatsgevonden volgens deze RO-adviseur:

“In de loop van de tijd veranderen de mensen die ermee te maken hebben maar ook de inzichten en de politieke sfeer die erom heen hangt. (...). Je kan het vier jaar geleden volledig met elkaars eens zijn dat we een datacenter een goede ontwikkeling vinden, vervolgens gaat het daadwerkelijk gebeuren en dan kom je in de praktijk tegen zaken aan die je niet had kunnen voorzien.”

Een voorbeeld die de RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon in het interview noemt is de ontwikkeling van de verkeerssituatie binnen Agriport waar het bestemmingsplan Deelgebied B1 onder valt. Wethouder EZ van de gemeente Hollands Kroon benoemt in zijn interview ook het aspect met elkaar eens zijn en hoe dit vervolgens opeens kan veranderen. Zo

geeft de wethouder EZ van de gemeente Hollands Kroon aan dat hij een verschil merkt tussen het ambtelijk- en bestuursniveau van de provincie Noord-Holland in de interbestuurlijke verhoudingen. De wethouder EZ zegt daarover het volgende:

“De bestuurlijke verhoudingen zijn op zich over het algemeen prima. Maar, wat aan de bestuurstafel wordt besproken en wat de ambtelijke uitkomst is, daar zit nog wel eens wat ruis op de lijn. Zoals wij denken bestuurlijk de zaken te hebben afgelegd, dan komen we drie weken later tot de conclusie dat het ambtelijk anders ligt.”

De wethouder benoemt daarbij dat hij vindt dat de ambtelijke lijn van de provincie Noord-Holland zwaar doorklinkt in de besluitvorming terwijl op bestuurlijk niveau bevorderende afspraken zijn gemaakt rondom het bestemmingsplan Deelgebied B1. Voor de wethouder EZ van de gemeente Hollands Kroon speelt daarnaast mee dat er in deze casus eigenlijk ook nog sprake is van een derde partij, de ontwikkelaar van het datacenter (in dit geval Microsoft), die meekrijgt dat er ruis op de beleidslijn tussen beide bestuurslagen ontstaat. De wethouder zegt hierover het volgende:

“Overheden trekken natuurlijk zo veel mogelijk samen op om naar buiten toe ook zo’n evenwichtig mogelijk beeld te creëren, waardoor de investeringen in goede banen kunnen worden geleid op basis van een consistente en heldere beleidslijn. En dat kan je alleen garanderen door steeds met elkaar in gesprek te zijn over wat er loopt.”

RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon benoemt dat binnen deze casus de twee bestuurslagen elkaars standpunten respecteren, maar hij het bovenal belangrijk vindt dat ze elkaar blijven informeren over een heldere en consistente beleidslijn:

“Als overheden staan we gezamenlijk voor het algemeen belang. Dus waarom zou je tegen elkaar strijden? Het kan gebeuren als je echt inhoudelijk verschil van mening hebt, maar ik denk niet dat je je als overheid uitsluitend moet bevinden binnen je eigen gebied en dat je zegt dat we niks met elkaar te maken hebben de behalve juridische procedures.”

Uit dit citaat is op te merken dat deze respondent vindt dat de twee decentrale bestuurslagen buiten diens eigen bevoegdheden en vooral buiten juridische middelen moet kijken en vooral

gezamenlijk op te trekken. Al met al komt uit de analyse van de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en de gemeente Hollands Kroon omtrent bestemmingsplan Deelgebied B1 naar voren dat over het algemeen de verhoudingen in beginsel, en vooral op bestuurlijk niveau, duidelijk zijn maar dat de respondenten van de gemeente Hollands Kroon vinden dat de provincie als bestuurslaag in deze verhouding wel te hard haar juridische en ambtelijke procedures laat doorklinken.

Casus Stompetoren West, gemeente Alkmaar:

De casus van woningbouwplannen in Stompetoren West is in eerste instantie, vooral op ambtelijk niveau, best duidelijk waar elke bestuurslaag overgaat. De locatie van Stompetoren West bevindt zich in landelijk en BPL-gebied, waar de provincie over gaat en bevoegd gezag over heeft. Wanneer de gemeente Alkmaar kan aantonen dat er sprake is van een groot maatschappelijk belang om de ontwikkeling van Stompetoren West wel te realiseren, kan dat leiden tot aanpassing van de begrenzing van BPL door de provincie Noord-Holland.

Toch benoemt RO-adviseur van de provincie Noord-Holland verschillende ontwikkelingen binnen deze casus, vooral op bestuurlijk en politiek niveau, die de verhoudingen tussen beide bestuurslagen complex maakt. Ontwikkelingen die de RO-adviseur van de provincie Noord-Holland hierbij benoemt, zijn:

1. In het verleden gemaakte bestuurlijke afspraken tussen de voormalige wethouder van de gemeente Alkmaar en de voormalige gedeputeerde van de provincie Noord-Holland over de ontwikkeling van Stompetoren West,
2. Een projectontwikkelaar die het gebied wil gaan ontwikkelen,
3. Een wethouder die straks aan zijn gemeente moet aantonen hoeveel woningen hij in zijn coalitieperiode heeft gebouwd en
4. Het feit dat de ontwikkeling van Stompetoren West door de gemeente Alkmaar nooit planologisch hard is gemaakt.

De wethouder RO van de gemeente Alkmaar erkent het belang van de provincie, maar stelt dat in de belangenafweging meer rekening gehouden dient te worden met de historie van deze casus. De wethouder zegt daarover het volgende:

“In dat provinciale belang en dat gemeentelijke belang dient de historie mee te worden gewogen in de zin van: er zijn toen verwachtingen gewekt en die verwachtingen willen

we op een bepaalde wijze ook vormgeven. En dan heb je de ruimtelijke vraag, in dit geval het bijzonder provinciaal belang waarin de provincie unilateraal (...) tot bijzonder provinciaal landschap heeft gebombardeerd. (...). En dat zonder bestuurlijk overleg. Daar wringt zeg maar de samenwerking tussen provincie en de gemeentelijke overheden.”

Adviseur Wonen 2 van de provincie Noord-Holland begrijpt dat de verhoudingen momenteel gevoelig zijn, omdat de casus een lange voorgeschiedenis kent waarbij er op de locatie Stompctoren West geen beschermingsregime lag en de locatie door gemeentelijke politici door de jaren heen is aangehaald als locatie voor woningbouw. Zeker in tijden, zoals nu, waarin de woningbehoefte groot is. Daarbij geeft dezelfde adviseur van de provincie Noord-Holland aan dat de locatie en bouwplannen van Stompctoren West niet meer passen in het huidig (provinciale) planologisch beleid, ondanks de afspraken die wel of niet in het verleden over deze locatie zijn gemaakt.

De wethouder RO van de gemeente Alkmaar geeft aan dat ondanks het vaststellen van BPL op de locatie Stompctoren West, hij wil aantonen dat deze ontwikkeling vanwege groot maatschappelijk belang gerealiseerd moet worden. Het aantonen van dit belang kan ook effect hebben op de verhouding tussen de bestuurslagen, wanneer blijkt dat het belang zodoende aantoonbaar is dat de gemeente Alkmaar toch mag gaan bouwen in BPL-gebied. Daarbij geeft de wethouder van de gemeente Alkmaar ook aan dat het tenslotte zijn gemeentelijke bestuurslaag is die door de burgers direct verantwoordelijk gehouden kunnen worden wanneer deze ontwikkeling, die volgens hem de burgers graag willen, niet plaatsvindt. Hierbij geeft de wethouder de volgende argumenten:

“Het belang van lokale bestuurders in relatie tot hun inwoners is veel directer. En wellicht voel ik daarom een groot belang en een grotere urgentie om over Stompctoren West goed in gesprek te gaan. Terwijl als je op iets meer afstand staat, en dat geldt voor het Rijk nog meer, wordt het abstractieniveau groter en dan vertaald het belang zich ook in abstractere getallen en opvattingen. En ik moet hem vertalen naar wat betekent het dan voor iedereen die in Alkmaar op zoek is naar woningen en zeker voor mensen uit de Schermer die in de polder willen blijven wonen.”

Uit dit citaat is op te merken dat de respondent vindt dat het abstractieniveau omtrent een woonvraagstuk hoger wordt naarmate een minder directe bestuurslaag, zoals de provincie en het Rijk, hierbij betrokken raakt. Dit omdat de wethouder aanspreekpunt is voor de burgers en daarmee gezien wordt als eerste overheid. De RO gedeputeerde van de provincie Noord-Holland geeft in een schriftelijke reactie aan dat Stompetoren West een casus is die terugkomt als discussiepunt omtrent het woondossier, waarin het frame wordt gehanteerd dat de provincie met het BPL-regime woningbouwontwikkeling in de provincie “op slot” zou zetten. Adviseur Wonen 2 van de provincie Noord-Holland vindt ook dat de provincie in deze casus door de regio Alkmaar op een bepaalde manier wordt neergezet, hij zegt daarover het volgende:

“De provincie wordt wel een beetje neergezet als partij die veel ontwikkelmogelijkheden tegenhoudt... Er heerst soms wel een beetje een beeld vanuit de regio dat de provincie wat meer zou moeten meewerken. Laat ik het even zo formuleren. Ik denk dat dat niet altijd terecht is. Volgens mij zijn wij op heel veel terreinen meewerkend, maar het gaat voor hun niet snel genoeg.”

Casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen

Door alle respondenten van deze casus wordt benoemd dat de bestuurslagen momenteel op samenwerkende wijze proberen uit te zoeken of de uitbreidingslocatie wel of niet in Muggenburg Zuid moet zijn of wel of niet in BPL-landschap in Schagen Oost. Daarbij zegt de wethouder RO van de gemeente Schagen: “We moeten het eerst met de provincie eens worden voordat we weer verder kunnen gaan met onze plannen.” Uit dit citaat is op te merken dat de gemeentelijke bestuurslaag de provinciale bestuurslaag erkent als bestuurslaag die zij nodig heeft voor de ontsluiting op de provinciale weg en daarmee de ontwikkeling van Muggenburg Zuid.

Vooraf op bestuurlijk niveau, geven de respondenten van dit onderzoek aan dat de verhoudingen goed zijn. Zo schrijft gedeputeerde RO van de provincie Noord-Holland hierover het volgende:

“Bestuurlijk weten de wethouder en de provincie elkaar goed te vinden, wat de gemeente er niet van weerhoudt in de media regelmatig kritische geluiden te laten horen over provinciaal beleid en regelgeving.”

Wethouder RO van de gemeente Schagen benoemt ook dat de bestuurders een positieve relatie met elkaar hebben, waarbij beide bestuurslagen op een respectvolle manier tegen elkaar kunnen aangeven wat ze van de situatie rondom Muggenburg Zuid vinden. De wethouder vindt daarbij wel dat op groter schaalniveau het belang van de provincie Noord-Holland moeilijk te begrijpen is:

“Om met de provincie te praten over waar nou die eerstvolgende uitbreidingswijk van de stad Schagen ligt, daar suggereer je dat de democratie van 2.7 miljoen inwoners van Noord-Holland er ook echt wat van vindt. Nou ik ken echt niemand in gemeente Hilversum die iets vindt van de uitbreiding van de gemeente Schagen.”

Uit dit citaat komt naar voren dat deze respondent ervaart dat binnen deze interbestuurlijke verhoudingen, de provinciale bestuurslaag zich te veel bemoeit met de gemeentelijke bestuurslaag en dit de lokale autonomie beperkt.

Programmamanager Wonen van de gemeente Schagen geeft aan dat vanuit haar functie zij het belangrijk vindt dat de relatie met de provincie goed is, hiervoor geeft zij het volgende als reden:

“(…) omdat we grote ambities hebben in Schagen en dat kunnen we niet verwezenlijken zonder dat we een goede relatie met de provincie hebben. Dus ik hecht daar veel belang aan en het is ook wat ik de afgelopen jaren veel heb gedaan. Vooral in zo’n vroegtijdig mogelijk stadium met elkaar aan tafel zitten, als je weet dat er belangen spelen die misschien wel tegenstrijdig zijn of tot problemen gaan leiden.”

Dezelfde respondent geeft in het interview aan dat het logisch is dat op planniveau er direct getoetst wordt aan regels, maar dat in de praktijk soms kan schuren. Zij zegt hierover het volgende:

“Nou kijk op planniveau wordt er eigenlijk altijd direct getoetst aan de regels. Dat is ook hoe het in Nederland werkt. Dat is wel vaak beperkend. En als daar bijvoorbeeld

bestuurlijk overleg over plaatsvindt (...) dan zie je eigenlijk meteen dat je daar wel een padstelling hebt omdat ook de bestuurder vanuit de provincie de regels moet naleven.”

Deze respondent vindt dat hierbij regels te zwaar doorklinken bij de provinciale bestuurslaag rondom het aanpakken van de casus Muggenburg Zuid.

Net zoals bij de casus van Stompvoren West, vinden de respondenten van de gemeente Schagen ook dat het voor de gemeentelijke bestuurslaag in deze casus moeilijker is omdat zij geconfronteerd worden met woningzoekenden. Het abstractieniveau rondom een vraagstuk, in dit geval woningbouw, verschilt dus per bestuurslaag. Hierover zegt wethouder RO van de gemeente Schagen het volgende:

“Dus we gaan ervan uit dat nog een miljoen woningen nodig zijn. Dat zijn wij ook langzaam aan het doen, ik denk bij de gemeente nog veel sneller dan bij de provincie en het rijk omdat wij bij de gemeente worden geconfronteerd met woningzoekenden. Maar onze instrumentenkist, samenwerkingsafspraken, houding en cultuur zijn nog gericht op een tijd dat Nederland af was. (...). Die houding en ook die regels zorgen ervoor dat alles heel traag gaat.”

Uit dit citaat is op te merken dat de respondent vindt dat de provinciale bestuurslaag in deze casus voor vertraging zorgt, omdat ze op een ander niveau naar het vraagstuk van wonen kijken dan bijvoorbeeld de gemeente Schagen dat doet.

Tussenconclusie interbestuurlijke verhoudingen

In deze paragraaf staat de 7^e deelvraag van dit onderzoek centraal: Hoe zien de interbestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen en de provincie Noord-Holland bij deze ruimtelijke ordeningsplannen eruit? Uit de analyse van de cases is op te merken dat de respondenten in beginsel geen onduidelijkheid ervaren omtrent het onderscheid tussen de taken, bevoegdheden en middelen die een bestuurslaag tot zijn beschikking heeft bij het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplan. Juist wordt door de respondenten aangegeven dat het voor hen duidelijk is waar elke bestuurslaag over gaat, maar dat de provinciale bestuurslaag soms te veel vanuit haar eigen bestuurslaag naar een opgave kijkt terwijl de provincie op een abstracter niveau betrokken is bij een opgave waar bijvoorbeeld

bestuurders van een gemeente direct benaderd worden door haar burgers. Dit is vooral het geval in de twee cases over woningbouwplannen in uitbreidingslocaties: Stompvoren West en Muggenburg Zuid. Waar het op een gegeven moment in de interbestuurlijke verhoudingen op schuurt in de cases is dat er tussentijds bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Daarnaast is op te merken dat in het verloop van de tijd verschillen ontstaan tussen de bestuurlijke en ambtelijke houding ten opzichte van de opgave van de cases. Juist in de cases zorgen dit soort ontwikkelingen voor vertraging binnen het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplan. Dit leidt op zijn beurt tot frustratie bij de gemeentelijke bestuurslaag.

5.4 Provinciale rol

In deze paragraaf wordt de rol van de provincie Noord-Holland geanalyseerd in de drie cases. Rollen die vanuit ruimtelijke ordening op de provincie van toepassing zijn, worden in het eerste gedeelte van deze paragraaf beschreven aan de hand van de Omgevingsvisie NH2050 die door de provincie Noord-Holland is opgesteld. In het tweede gedeelte van deze paragraaf staan de beschrijvingen van de respondenten omtrent de rol van de provincie binnen één van de drie cases centraal. Om de rol van de provincie Noord-Holland in dit gedeelte verder te duiden, wordt er bij deze beschrijving ook aangegeven welke sturingsinstrumenten van het NAFO-schema van Hood & Margetts (2007) in de casus te herkennen zijn. Uit 5.3.1 en 5.3.2 kan vervolgens worden opgehaald of er een verschil is tussen de geambieerde rol vanuit de provincie, zoals opgesteld in de Omgevingsvisie NH2050 en hoe de respondenten van dit onderzoek de rol van de provincie in een casus beschrijven. Dit aspect wordt toegelicht in 5.3.3.

5.4.1 Omgevingsvisie NH2050 provincie Noord-Holland

In de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Holland staan de lange termijn ambities en doelen centraal, waarbij de balans tussen economische groei en leefbaarheid het belangrijkste is (p. 17). Bij de uitvoering van de opgestelde Omgevingsvisie NH2050 werkt de provincie Noord-Holland volgens de principes die vastgesteld zijn in de sturingsfilosofie:

“We gaan uit van het principe ‘lokaal wat kan, regionaal wat moet’, gelet op de diversiteit aan regio’s, om ruimte te bieden aan maatwerk en om vorm te kunnen geven aan een wendbare samenleving. Hierbij staat de opgave centraal. Die bepaalt de wijze van sturing en samenwerking.” (Provincie Noord-Holland, 2018, p. 65).

Een opgave, zoals de aanpassing van het mobiliteitssysteem aan de verstedelijking van de provincie Noord-Holland, bepaalt het schaalniveau, de samenstelling van een samenwerkingsverband en de tijdsduur. Bij dergelijke opgaven maakt de provincie Noord-Holland (2018, p. 66) gebruik van vier vormen van overheidssturing die van toepassing kunnen zijn op gemeenten:

Vier vormen overheidssturing	
Rechtmatige overheid:	<ul style="list-style-type: none"> - Rol: regelgever en toezichhouder - Instrument: verordening, handhaving en inpassingsplan
Presterende overheid:	<ul style="list-style-type: none"> - Rol: opdrachtgever, eigenaar of beleidsontwikkelaar - Instrumenten: opdrachten, subsidies of programma's
Netwerkende overheid:	<ul style="list-style-type: none"> - Rol: partner of bemiddelaar - Instrumenten: convenanten, kennisoverdracht of (interbestuurlijke) programma's
Responsieve overheid:	<ul style="list-style-type: none"> - Rol: bemiddelaar - Instrumenten: co-creatie

De provincie Noord-Holland beschrijft in haar Omgevingsvisie dat zij van oudsher als rechtmatige en presterende overheid stuurt, maar dat maatschappelijke en ruimtelijke opgaven steeds meer een andere manier van denken, werken en wetgeving vraagt (p. 65). In de Omgevingsvisie beschrijft de provincie Noord-Holland daarom dat ze meer ruimte en vertrouwen wil geven aan maatschappelijke initiatieven en meer samenwerking zoekt met burgers en andere overheden om opgaven te realiseren. Daarbij geeft de provincie Noord-Holland ook aan dat de rechtmatige en presterende vorm van sturing niet geheel zal verdwijnen (p. 65): er zijn immers regels nodig voor het ordenen van het speelveld en het borgen van basiskwaliteiten. Toch wil de provincie Noord-Holland, conform haar sturingsfilosofie in de Omgevingsvisie, stap voor stap meer accent te leggen op de netwerkende en responsieve vorm van overheidssturing. Is deze sturingsfilosofie ook al te herkennen in de cases? In het volgende gedeelte wordt dit aspect van de sturingsfilosofie en rollen verder toegelicht.

5.4.2 Visie rol provincie aan de hand van de respondenten

In deze paragraaf wordt de rol van de provincie Noord-Holland beschreven aan de hand van de drie cases. Zowel respondenten die werkzaam zijn bij de provincie Noord-Holland als respondenten van de desbetreffende gemeenten komen hierbij aan het woord.

Casus Deelgebied B1, gemeente Hollands Kroon:

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten van deze casus de rol van de provincie Noord-Holland voornamelijk beschrijven als regelgever. Daarbij merken de respondenten wel

op dat bij de provincie Noord-Holland in eerste instantie ook bij het maken van het gebiedsplan Wieringermeer een rol van partner is te herkennen. Beide rollen en de ontwikkelingen die daaraan ten grondslag liggen worden hieronder nader toegelicht.

Rol als partner

Wethouder EZ van de gemeente Hollands Kroon benoemt in het interview dat bij de eerste ontwikkeling van het datacenter – zoals vermeld in het bestemmingsplan Deelgebied B1 – de dialoog tussen de provincie en de gemeente altijd centraal heeft gestaan. Destijds zijn er in 2014, volgens hem, afspraken gemaakt om bijvoorbeeld de vergunningverlening in handen te leggen van Hollands Kroon. Een aantal jaren later, in 2017, zijn de gemeente Hollands Kroon en andere overheidsketenpartners, zoals de provincie Noord-Holland, begonnen aan het schrijven van het Gebiedsplan Wieringermeer. Doel van dit plan was om voor de komende vijf tot tien jaar richting te geven aan de ontwikkelingen van de Wieringermeerpolder, onderdeel van gemeente Hollands Kroon. Volgens RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon was het Gebiedsplan Wieringermeer een gezamenlijk product, waarbij alle ambtenaren van de betrokken organisaties input gaven om zo gezamenlijk tot een eindproduct te komen waar elke partij achter kon staan. Zo geeft de planadviseur van de provincie Noord-Holland aan dat de provincie gedurende dit proces input en informatie gaf om zo in kaart te brengen wat voor ontwikkelingen in de Wieringermeerpolder maatschappelijk gezien wenselijk waren. Hierin is het sturingsinstrument van nodaliteit en de rol van partner te herkennen, waarbij de provincie kennis deelde met andere bestuurslagen om zo een collectief doel te behalen: een Gebiedsplan Wieringermeer waar elke overheidsketenpartner achterstaat. De conceptversie van het Gebiedsplan was dus ook inhoudelijk iets waar de provincie haar standpunten goed in herkende. De ketenpartijen zijn in dit proces gezamenlijk tot een kader gekomen waarin diverse beleidsvelden integraal zijn meegenomen.

Aan de gemeente Hollands Kroon was het vervolgens de taak om het Gebiedsplan juridisch vast te stellen als structuurvisie onder de Wro. Naarmate de tijd verliep en dit plan juridisch nog steeds niet was vastgesteld, besloot de gemeente Hollands Kroon het Gebiedsplan Wieringermeer stop te zetten en het plan later wellicht op een aangepaste manier vast te stellen onder hun Omgevingsvisie, met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Volgens Planadviseur van de provincie Noord-Holland heeft het stopzetten van het Gebiedsplan Wieringermeer gezorgd voor gevoeligheid tussen beide partijen. Dit omdat het Gebiedsplan

Wieringermeer, volgens de planadviseur, een plan was waar de provincie zowel ambtelijk als bestuurlijk veel tijd in heeft gestoken.

Regelgever

Toen het bestemmingsplan Deelgebied B1 van de gemeente Hollands Kroon ter inzage lag, heeft de provincie vanuit haar regelgevende rol een zienswijze ingediend. Planadviseur van de provincie Noord-Holland benoemt dat de eerste insteek vanuit de provincie bij zulke plannen is om te toetsen in hoeverre het ruimtelijk ingepast kan worden. Daarbij merkt de planoloog op:

“Maar als het provinciaal belang dermate in geding is, dan hangt het er ook vanaf hoe de politiek erin staat. En als Gedeputeerde Staten er in staat van: nou we staan hier gewoon voor ons belang, dan wordt het juridische spel gedaan. Daar is in deze casus wel voor gekozen.”

Dit juridische spel verwijst naar de juridische mogelijkheden die de provincie heeft gedurende een ruimtelijke procedure, zoals bij deze casus is gebeurd met het indienen van een zienswijze. Met de zienswijze als juridisch instrument is de eerste aanzet tot een rol als regelgever vanuit de provincie Noord-Holland aan te merken.

Momenteel is de provincie Noord-Holland bezig met het opstellen van een NH Datacenterstrategie, waarin de mogelijkheden worden opgenomen voor provinciale sturing op de thema's waterverbruik, energieverbruik, ruimtelijke impact, economische waarde en mobiliteit. Deze strategie zal, na vaststelling, voor alle nieuwe datacenters binnen de provincie Noord-Holland gelden. Na vaststelling zijn de kaders van deze strategie een juridisch houvast voor de provincie Noord-Holland binnen de casus Deelgebied B1. Het doel van de Datacenterstrategie, volgens planadviseur van de provincie Noord-Holland is om de leegte op te vullen die de Omgevingsverordening NH2020 op dit onderwerp nu niet biedt. De planadviseur benoemt dat dit te maken heeft met het feit dat thema's zoals energie, duurzaamheid en hergebruik nog zachte punten zijn in de Omgevingsverordening. Zo staat er in de Omgevingsverordening dat een ruimtelijk plan met deze thema's rekening dient te houden of maatregelen hiervoor moet nemen, maar niet precies hoe. Uitgangspunt vanuit het college van GS van de provincie Noord-Holland met het NH Datacenterstrategie is dat ze de vestiging van datacenters wil faciliteren en daarmee de ICT-sector versterken, zolang er voldoende oog

is voor het effect van datacenters op het landschap, benutten van de restwarmte, de energievoorzieningen en het watergebruik en de voordelen opwegen tegen de nadelen. Dus, ja, datacenters kunnen zich vestigen in de provincie Noord-Holland, mits zij voldoen aan een aantal provinciale randvoorwaarden. De provincie stelt dit kader zelf vast aan de hand van deze NH Datacenterstrategie. In de ruimtelijke context zijn de ontwikkelingen in deze casus, vooral bij het opstellen van de Datacenterstrategie, steeds meer te vertalen naar het ‘ja, mits’ ontwikkelingsplanologie principe.

De RO adviseurs van de gemeente Hollands Kroon benoemen ook dat de provincie Noord-Holland in deze casus werkt volgens het ‘ja, mits’ principe. Zo mag hun gemeente wel aan de gang gaan met eigen initiatieven en ruimtelijke plannen, zolang het binnen de kaders van de provincie blijft. Over deze kaders zegt RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon het volgende:

“Wat ons betreft zouden die kaders natuurlijk ruimer mogen zijn dan dat de provincie bijvoorbeeld vindt. Ik denk ook dat het te maken heeft met de manier waarop onze visie is met hoe we met inwoners en bedrijven omgaan ten opzichte van de provincie. Ik denk dat de provincie wat strakker in de leer zit dan dat wij zitten. En daardoor krijg je dan soms dat het botst.”

Daarnaast benoemen de respondenten van de gemeente Hollands Kroon dat deze provinciale kaders binnen deze casus voor vertraging zorgen. Zo geven deze respondenten aan dat zij als gemeente ook rekening moeten houden met de ontwikkelaars van de datacenters, die zo snel mogelijk willen beginnen met het bouwen van hun datacenter. RO-adviseur 1 van de gemeente Hollands Kroon zegt daarover dat binnen de gemeente toch wel steeds is besloten een stap verder te gaan om zo vertraging tegen te gaan, ook al past dit soms niet binnen de provinciale kaders:

“Dus vandaar dat wij ook wel weten dat de provincie of waterschap moeite met iets heeft, dat we toch een stap verder gaan omdat je anders niet verder komt. Ja want een onderzoekje hier of we moeten nog een paar maanden kijken, zo schuift het maar door. En je krijgt ook niet altijd alle argumenten op tafel. Maar die krijg je wel op tafel als je echt formeel stukken ter inzage legt, dan moet je wel. Dus dat is ook een van de

overwegingen geweest om toch maar een stap te zetten, wetende dat die zienswijze eraan gaan komen.”

Uit dit citaat komt naar voren dat de gemeente Hollands Kroon de verhoudingen tussen de gemeente en de provincie binnen deze casus bewust op scherp zette, om zo alle argumenten rondom het datacenter van Deelgebied B1 op tafel te krijgen en hiermee ook de provincie Noord-Holland in een meer regelgevende rol duwt.

Wethouder EZ van de gemeente Hollands Kroon vindt het vooral belangrijk dat de provinciale en gemeentelijke bestuurslagen aan dezelfde kant staan wanneer problemen zoals een veranderende verkeerssituatie bij Deelgebied B1 zich voordoen, maar dat de provincie Noord-Holland vanuit hun regelgevende rol dit niet toelaat. De wethouder zegt hierover het volgende:

“Nou het is echt wel ingewikkeld want je zou verwachten dat in dit soort processen dat je als openbaar bestuur op twee niveaus, provincie en gemeente, dat je besluit met elkaar om aan dezelfde kant van het touw te gaan staan. (..) Als de provincie op een gegeven moment tot het inzicht komt van jongens wij komen geld te kort bij het aanpassen van deze verbinding [van de N239] hoe gaan we daar mee om, dan ga je met elkaar op zoek naar een oplossing. Maar door dwingend zaken op te leggen die je uiteindelijk in ons zicht onvoldoende kan uitleggen, ja dan ontstaat er toch een soort van wrevel die niet bijdraagt aan de harmonieuze samenwerking.”

Uit dit citaat is op te merken dat de respondent betreurt dat de regelgevende rol van de provincie Noord-Holland rondom het mobiliteitsvraagstuk ervoor zorgt dat niet op een samenwerkende manier naar dit vraagstuk gekeken kan worden.

Al met al komt in deze casus naar voren dat hoewel de provincie Noord-Holland in eerste instantie op een samenwerkende wijze heeft meegewerkt aan het Gebiedsplan Wieringermeer, in de rest van de ontwikkelingen van deze casus de regelgevende rol de overhand heeft. Met het indienen van de zienswijze is deze rol juridisch hard gemaakt. De respondenten van de gemeente Hollands Kroon vinden dat de regelgevende rol van de provincie niet bijdraagt aan een harmonieuze samenwerking en juist voor vertraging zorgt in het ontwikkelen van het datacenter van Deelgebied B1.

Casus Stompetoren West, gemeente Alkmaar

In de casus van Stompetoren West is de rol van de provincie Noord-Holland voornamelijk te beschrijven als regelgever. De belangrijkste instrumenten die deze rol duiden binnen deze casus zijn de Omgevingsverordening NH2020 en het BPL-regime op deze locatie die uit de verordening is voortgekomen. Wat vooral opvalt aan deze casus is dat de respondenten een groot verschil ervaren in de rol van de provincie binnen de Omgevingsvisie NH2020 en de Omgevingsverordening NH2020.

Rol als regelgever

Het vraagstuk van Stompetoren West is eigenlijk in eerste instantie een woonvraagstuk. Zo geeft RO-adviseur van de provincie Noord-Holland aan dat de sector Ruimtelijke Ontwikkeling van de provincie Noord-Holland in dit vraagstuk louter naar regels vanuit de Omgevingsverordening kijkt waar de ontwikkeling van Stompetoren West aan moet voldoen voordat deze locatie doorgang kan krijgen. In dit geval is de sector RO meer bezig met het toetsen van regels en vervult daarmee de rol als regelgever. De instrumenten die bij deze rol te pas komen zijn de Omgevingsverordening NH2020 en het BPL-regime die op de locatie van Stompetoren West rust.

De respondenten van de provincie Noord-Holland geven ook aan dat de plannen rondom de ontwikkeling van Stompetoren West vanuit de gemeente Alkmaar nooit tot een concreet plan heeft geleid, of in hun woorden nooit ‘hard zijn gemaakt’. Zo geeft RO-adviseur van de provincie Noord-Holland aan dat omdat voor de ontwikkeling van Stompetoren West geen concrete plannen lagen, het op ambtelijk niveau vanuit de provincie ook niet mogelijk was om nog harder te reageren op deze plannen. Als er wel concrete plannen hadden gelegen rondom Stompetoren West had de provincie waarschijnlijk een nog zwaardere rol als regelgever binnen deze casus genomen en gereageerd met een zienswijze op het gemeentelijke bestemmingsplan van Stompetoren West.

Frictie rol provincie in Omgevingsvisie NH2020 en Omgevingsverordening NH2020

De provincie Noord-Holland en de gemeente Alkmaar hebben al eerder overleg gehad over de ontwikkeling van Stompetoren West, maar gelijktijdig was de provincie bezig met het vaststellen van haar Omgevingsverordening waarin de locatie van Stompetoren West is opgenomen als BPL, aldus Adviseur Wonen 1 van de provincie Noord-Holland. De wethouder

RO van de gemeente Alkmaar benoemt dat over het aanwijzen van Stompeloren West als BPL geen bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden. Zo'n bestuurlijk overleg had destijds juist, volgens hem, kunnen dienen als een bemiddelend gesprek waarin beide overheden hun belangen op tafel konden leggen. Juist het feit dat dit bestuurlijk overleg niet heeft plaatsgevonden maakt het dat het nu wringt tussen beide overheden, volgens de wethouder RO van de gemeente Alkmaar. Ook andere respondenten van deze casus vinden dat met deze ontwikkeling de rol van de provincie is veranderd van één die het gesprek aangaat naar één die door de komst van de Omgevingsverordening NH2020 het gesprek niet meer gemakkelijk aan kan gaan en vooral vasthoudt aan haar eigen regels.

De RO-adviseur van de provincie Noord-Holland geeft aan dat in deze casus het juridische instrument van de Omgevingsverordening aan de voorkant met gemeenten te zwaar meetelt, waardoor dit instrument altijd prevaleert boven andere instrumenten. Een ander instrument had in dit geval kennisdeling kunnen zijn, hetgeen de provincie in ruime mate tot haar beschikking heeft. Voor deze RO-adviseur van de provincie Noord-Holland zijn de juridische instrumenten van de BPL en de Omgevingsverordening NH2020 en daarmee de rol als regelgever van de provincie Noord-Holland binnen deze casus moeilijk te rijmen aan de behoefte vanuit de provincie om steeds meer te acteren volgens de filosofie van de Omgevingswet:

“De gedachte is om te zoeken naar oplossingen en samenwerken, dat soort zaken aan de voorkant te regelen. (...). Door vroegtijdig met de gemeente in gesprek te gaan en op dat moment aangeven wat wel of niet kan. Ik ben meer van afstaan van de Omgevingsverordening en meer kijken naar het provinciaal belang die een ontwikkeling dient, bijvoorbeeld ten behoeve van de Omgevingsvisie.”

De RO-adviseur van de provincie Noord-Holland benoemt dat de ontwikkeling van Stompeloren West juist een ontwikkeling is die past binnen de Omgevingsvisie, gelet op de nadruk van Sterke Kernen, Sterke Regio's binnen de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Holland (2018, p. 42) en de rest van de omgeving te beschermen voor grootschalige ontwikkelingen:

“We nemen een groeikern, in het geval van Alkmaar is dat Stompeloren, dan zou je op dat vlak iets kunnen zeggen van ja het is logisch om daar woningbouw en voorzieningen

te concentreren en de rest te beschermen wat betreft grootschalige ontwikkelingen. De rol van bemiddelaar wil iedereen wel, zeker ambtelijk. Maar bestuurlijk heb ik het gevoel dat dat er nog niet is. Dat die behoefte er nog veel minder is. Want bestuurlijk, wordt die rol uiteindelijk in de Omgevingsverordening niet herkend. De ruimte die je wil geven voor een dialoog, voor een gebiedsakkoord, daar zit weinig juridische en politieke body aan.”

Uit dit citaat is een spanningsveld te herkennen tussen het ambtelijk en bestuurlijk perspectief. Hoewel er in het verleden op bestuurlijk niveau afspraken zijn gemaakt rondom de ontwikkeling van Stompvoren West, kunnen op ambtelijk niveau deze afspraken en het gezamenlijk kijken naar een oplossing niet gerealiseerd worden omdat voor bestuurders binnen de provincie Noord-Holland de rol van bemiddelaar juridisch en politiek nog niet mogelijk is.

De frictie tussen de Omgevingsvisie NH2050 en de Omgevingsverordening NH2020 is te duiden doordat het twee verschillende provinciale instrumenten zijn. Plaatsvervangend sectormanager RO van de provincie Noord-Holland benoemt dat de Omgevingsvisie NH2050 gaat over ambities en algemene uitspraken. Uitspraken waar veel actoren het mee eens zijn, zoals circulariteit en klimaatadaptatie. Verschillende actoren hebben geparticipeerd in deze omgevingsvisie. Vervolgens moeten deze ambities worden vertaald naar daadwerkelijke keuzes in het ruimtelijk domein die bindend zijn voor actoren. Hierover zegt de plaatsvervangend sectormanager RO van de provincie Noord-Holland het volgende:

“De verordening geeft instructies voor andere partijen, voor gemeenten. Dus dan moet je meepraten over de regels die jou worden opgelegd. (...). Dat is het verschil tussen die twee instrumenten. De ene is zelfbindend voor de provincie en hierin kunnen andere partijen participeren en bij de verordening is er sprake van een ander karakter want dan kijk je naar de uitvoerbaarheid van regels.”

Adviseur Wonen 2 van de provincie Noord-Holland vindt dat de rol van de provincie in deze casus is ook te duiden is als hoeder van het landschap, een taak die volgens hem niet onderschat moet worden. Daarbij geeft de adviseur aan dat het aanwijzen van een BPL-regime streng maar rechtvaardig is zolang, de provincie hierin een constructieve houding naar de gemeente Alkmaar heeft. Hij zegt hierover het volgende:

“Als je BPL combineert met een open en constructieve houding van welke plekken wij als provincie wel zien zitten, dat zijn nogmaals binnenstedelijke locaties, en ook de ruimte bieden als de gemeente aantoont dat er wel behoefte is. Daar moet je als provincie wel in mee denken. Ja, ik vind dat dat nog wel een opgave is waar de provincie voor staat, dat spanningsveld. Dat is niet makkelijk.”

Uit dit citaat is op te merken dat er nog leerpunten zijn voor de provincie om een meer constructieve houding te tonen rondom het omgaan met BPL-regime in de gemeente Alkmaar.

Casus Muggenburg Zuid, gemeente Schagen

De meest recente ontwikkeling binnen deze casus is dat de gedeputeerden van de provincie Noord-Holland willen wachten op de uitkomsten van de twee onderzoekstrajecten (Verkenningstraject en Ontwikkelvisie) om zo de woningbouwbehoefte van de gemeente Schagen in beeld te krijgen. Uit beide onderzoekstrajecten moet blijken of het BPL-regime op de locatie Schagen Oost gehandhaafd blijft of dat de woningbouwbehoefte aantoont dat de wijk Muggenburg Zuid gerealiseerd kan worden en dat de provincie Noord-Holland een rol moet spelen bij de ontsluiting van de N245. Als uit het onderzoekstraject blijkt dat er geen behoefte is aan uitbreidingslocaties dan heeft uiteraard ook gevolgen voor de locatie van Muggenburg Zuid.

Rol regelgever

In het wel of niet aansluiten van Muggenburg Zuid op de provinciale weg en het onderzoekstraject rondom het aantonen van woningbouw in de gemeente Schagen is de rol van de provincie Noord-Holland voornamelijk te beschrijven als regelgever en toezichthouder, een rechtmatige manier van overheidssturing. Hoewel op de locatie van Muggenburg Zuid an sich nog geen juridische instrumenten zijn ingezet, heeft de provincie Noord-Holland deze juridische instrumenten wel op de achterhand beschikbaar tijdens het Verkenningstraject. Wel geeft de RO gedeputeerde van de provincie Noord-Holland schriftelijk aan dat het Verkenningstraject, indien daartoe aanleiding bestaat, kan leiden tot aanpassing van de begrenzing van BPL in de gemeente Schagen. Respondenten van de provincie Noord-Holland geven aan dat de juridische instrumenten in deze casus nog ingezet kunnen worden, tenzij de

gemeente Schagen de behoefte van woningbouw aantoont en rekening houdt met de landschappelijke waarden.

Toch wordt door een aantal respondenten binnen deze casus enigszins de netwerkende provincie herkent, waarbij sprake is van een rol als partner of bemiddelaar. Zo benoemt de programmamanager Wonen van de gemeente Schagen dat in het provinciehuis twee stromingen zijn te herkennen: een stroming die samenwerkt en een stroming die werkt vanuit regels. In deze samenwerkende stroming herkent zij ambtenaren en bestuurders binnen de provincie Noord-Holland die vanaf het begin meewerken en bijdragen aan regionale afspraken. De wethouder RO van de gemeente Schagen vindt ook dat de provincie Noord-Holland een intelligent beleidskader heeft, waarin bestuurders en ambtenaren belangen kunnen afwegen. Desalniettemin benoemen deze twee respondenten ook dat de provincie Noord-Holland een stroming heeft die werkt vanuit regels, regels die volgens de programmamanager Wonen van de gemeente Schagen te beperkend zijn voor gemeenten:

“Ik vind dat lastig want in landelijk gebied maximaal 12 woningen en regionale afspraken en dan komen we weer bij de prognoses en dan belanden we weer in afspraken die wat mij betreft of regels die wel achterhaald zijn. Die niet goed inspelen op de huidige situatie op de woningmarkt van Schagen.”

Deze twee stromingen komen voort uit de frictie die de respondenten ervaren tussen de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland, vergelijkbaar met de casus Stompvoren West van de gemeente Alkmaar.

Fricție rol provincie in Omgevingsvisie NH2050 en Omgevingsverordening NH2020

De ambitie van de Omgevingsvisie NH2050 is om stapsgewijs steeds meer accent te leggen op een netwerkende en responsieve provincie, terwijl de respondenten van de gemeente Schagen vinden dat bij de uitvoering van een plan de gemeente steeds weer tegen de Omgevingsverordening aanloopt. De wethouder RO van de gemeente Schagen zegt hierover het volgende:

“In de Omgevingsvisie staat inderdaad: lokaal wat kan, regionaal wat moet. En in de

Omgevingsverordening staat: nergens mag iets, tenzij wij goedkeuring geven. Dan heb je alle macht weer bij jezelf gehouden”.

De respondenten van de gemeente Schagen hadden liever vanuit de provincie Noord-Holland een duidelijkere rol van partner gezien, aangezien de locatie Muggenburg Zuid niet onder het BPL-regime valt. Daarnaast beargumenteert de programmamanager Wonen van de gemeente Schagen dat wanneer beide bestuurslagen een proces van woningbouwopgave aangaan, zij hierin samen moeten optrekken. De programmamanager Wonen van de gemeente Schagen zegt daarover het volgende:

“Ik denk dat dat heel belangrijk is dat je zowel ambtelijk als bestuurlijk en bij beide kanten zowel gemeentelijk als provinciaal, als je ja zegt tegen een proces ook echt vindt dat daar een uitkomst moet liggen waar je gezamenlijk achter staat. En dat je daardoor soms ook bepaalde regels even iets minder prominent aanwezig moet laten zijn. Als je de regels altijd maar laat gelden, kom je niet vooruit. En ik denk dat dat wel het belangrijkste is en dat dat wel een opgave is waar we voor staan.”

Uit dit citaat is dus op te merken dat de respondent vindt dat de regels van de provincie Noord-Holland momenteel ervoor zorgen dat een samenwerkingstraject zoals bij de onderzoekstrajecten is te zien, alleen gerealiseerd kan worden wanneer beide bestuurslagen bereid zijn om dit proces gezamenlijk aan te gaan.

Tussenconclusie: Rollen gezamenlijk in de drie cases

In deze paragraaf staat de 8^{ste} en laatste deelvraag centraal: Wat voor rol vervult de provincie Noord-Holland in de interbestuurlijke verhoudingen met de gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen? In zijn algemeenheid valt in elke casus op dat de rol van de provincie Noord-Holland voornamelijk te beschrijven is als regelgever. De plannen van gemeenten verhouden zich nog niet geheel tot de provinciale regelgeving en belangen, waardoor de provincie Noord-Holland zich gedwongen voelt om op een rechtmatige wijze te sturen in de interbestuurlijke verhoudingen. Daarnaast is op te merken dat in elke casus een accentverschuiving plaatsvindt van de provincie Noord-Holland als regelgever naar partner. Zoals bij het samenstellen van een gebiedsplan, de provinciale omgevingsvisie en een onderzoekstraject met de desbetreffende gemeente.

In de Omgevingsvisie NH2050 beschrijft de provincie Noord-Holland dat de rechtmatige vorm van sturing niet geheel kan verdwijnen: er zijn immers regels nodig voor het ordenen van het speelveld en het borgen van basiskwaliteiten. Toch wil de provincie Noord-Holland, conform haar sturingsfilosofie in de Omgevingsvisie, stap voor stap meer accent leggen op de samenwerkende en responsieve vorm van sturing. Respondenten van vooral de cases Stompvoren West en Muggenburg Zuid, over woningbouw in landelijk gebied, ervaren wrijving tussen de rechtmatige en samenwerkende manier van sturen van de provincie Noord-Holland en zien dat deze twee rollen elkaar niet goed aanvullen wanneer zowel het gemeentelijk als het provinciale belang in acht wordt genomen omdat het provinciale instrumentarium prevaleert ten opzichte van het gemeentelijke instrumentarium. De respondenten van de gemeenten van iedere casus vinden dat wanneer beide bestuurslagen een proces aangaan rondom een ruimtelijk ordeningsvraagstuk, de provincie Noord-Holland niet altijd haar regels moet laten prevaleren maar juist moet kijken hoe ze de ruimtelijke opgave het beste gezamenlijk kunnen oplossen.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: Hoe vervult de provincie Noord-Holland haar rol in verschillende gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen waarbij sprake is van een provinciaal belang? Ten eerste wordt de aanleiding van dit onderzoek nogmaals benoemd. Vervolgens wordt de context rondom ruimtelijke ordening toegelicht en het provinciale belang in iedere casus geschetst. Daaropvolgend staat in paragraaf 6.3 de theorie van de interbestuurlijke verhoudingen en de uitwerking van deze theorie op de drie cases van dit onderzoek centraal. In paragraaf 6.4 wordt de theorie rondom sturingsperspectieven en rollen gekoppeld aan het beeld dat door de respondenten wordt geschetst rondom de rol die de provincie Noord-Holland vervult in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen van dit onderzoek. Tot slot wordt in paragraaf 6.5 antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

6.1 Aanleiding

Gemeentelijke ruimtelijke ordeningsvraagstukken vragen een bepaalde rol vanuit de provincie wanneer zij hier een provinciaal belang in acht. In dit onderzoek is onderzocht hoe en wat voor

rol de provincie Noord-Holland vervult in drie gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen: een datacenter in de gemeente Hollands Kroon, woningbouw Stompetoren West in de gemeente Alkmaar en tot slot woningbouw Muggenburg Zuid in de gemeente Schagen.

6.2 Ruimtelijke ordening en het provinciale belang

De provincie heeft de bevoegdheid en instrumenten om provinciale belangen te waarborgen en te beschermen. Een voorwaarde hierbij is dat dit provinciaal belang vanuit de provincie kenbaar en gemotiveerd moet zijn. Het provinciale belang staat in zijn algemeenheid beschreven in de provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Op een specifieke casus kan de provincie haar provinciaal belang vaststellen en beschrijven aan de hand van een zienswijze op gemeentelijke bestemmingsplannen. Uit dit onderzoek is gebleken dat in alle drie de cases de provincie Noord-Holland vindt dat er twee aspecten zijn die ontbreken in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen: integraliteit en mobiliteit. Deze twee aspecten zijn van provinciaal belang en worden hieronder nader toegelicht.

1. Integraliteit. Hoewel alle drie de cases een ander ruimtelijk ordeningsvraagstuk bevat, is in elke casus in eerste instantie op te merken dat een gemeente een specifieke ontwikkeling wil realiseren: datacenter of nieuwe woningbouw in dan wel of niet vastgesteld bijzonder provinciaal landschappelijk gebied. Bij alle drie de cases vinden de respondenten van de provincie Noord-Holland dat gemeenten in deze plannen geen integrale gebiedsvisie hebben waar de gemeentelijke ontwikkeling in past. Uit deze bevinding blijkt dat de provincie graag een opgave op een integrale manier weergegeven wil zien. Hieruit blijkt ook de notie dat provincie wil fungeren als gebiedsregisseur in het ruimtelijk domein, door in te spelen op integrale ontwikkelvisies en het uitruilen van (boven)regionale belangen.
2. Mobiliteit. Bij alle drie de cases is er sprake van een mobiliteitsvraagstuk, waar de provincie elke keer gaat over de ontsluiting op de provinciale weg. Dus wanneer bijvoorbeeld de gemeente Schagen woningen wil bouwen op Muggenburg Zuid moet hier ook de infrastructuur op worden aangepast, hetgeen waar de provincie Noord-Holland overgaat omdat de wijk ontsloten moet worden een provinciale weg. Alle respondenten van dit onderzoek bevestigen per casus het provinciale belang in het mobiliteitsvraagstuk.

6.3 Interbestuurlijke verhoudingen

De aard van de interbestuurlijke verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen omtrent een ruimtelijk ordeningsvraagstuk is steeds meer te plaatsen in het bestuursstelsel van multi-level governance. In dit bestuursstelsel zijn verschillende actoren gezamenlijk nauw betrokken bij publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus. Deze betrokkenheid van meerdere bestuurslagen levert in de praktijk soms een coördinatiedilemma op: het beleid van de ene bestuurslaag kan een overloopeffect hebben op een andere bestuurslaag, waardoor bestuurlijke coördinatie noodzakelijk is om onwenselijke omstandigheden te voorkomen. In dit onderzoek is dat ook op te merken. De provincie Noord-Holland voert in alle drie de cases regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven waarvan zij vindt dat er sprake is van een bovenregionaal en provinciaal belang. Zowel de respondenten van de provincie Noord-Holland als van de desbetreffende gemeenten duiden per casus hetzelfde provinciale belang aan, waardoor is op te merken dat in zijn algemeenheid de interbestuurlijke verhoudingen tussen beide bestuurslagen van dit onderzoek duidelijk zijn. Vervolgens zijn er binnen elke casus aspecten op te merken die zorgen voor onduidelijkheid binnen deze interbestuurlijke verhoudingen. Dit komt mede doordat de provincie in het verleden met de gemeenten (financiële) afspraken heeft gemaakt, in het verleden geen beschermingsregime op een uitbreidingslocatie rustte, met gemeenten gezamenlijk de Omgevingsvisie heeft opgesteld of omdat gemeenten hun plannen niet voldoende planologisch en juridisch hard maken en gemeenten in hun plannen niet rekening houden met de provincie. Deze aspecten dragen ertoe bij dat er spanning kan ontstaan tussen beide bestuurslagen, dan wel op bestuurlijk of op ambtelijk niveau.

6.4 Rol provincie in de interbestuurlijke verhoudingen

Om sturing te geven aan de interbestuurlijke verhoudingen heeft de provinciale bestuurslaag een aantal sturingsmiddelen en vervullingen van rollen tot haar beschikking, die gezamenlijk de vier sturingsperspectieven van Teisman et al. (2018) vervullen: de rechtmatige overheid, de samenwerkende overheid, de presterende overheid en de responsieve overheid. In beginsel is in dit onderzoek op te merken dat de provincie Noord-Holland in alle cases een rechtmatige overheid is. De provincie gaat voornamelijk te werk volgens het 'ja, mits'-principe van de ontwikkelingsplanologie: er is ruimte voor gemeentelijke initiatieven, mits die binnen de kaders van de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd. De provincie zet haar wettelijke instrumenten in om haar provinciale belang in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen

te waarborgen. Wat echter opvalt in alle drie de cases is dat binnen die regelgevende rol van de provincie Noord-Holland in een proces het accent verschuift naar een samenwerkende overheid, maar de regelgevende rol de overhand blijft houden. Voor de respondenten van de gemeenten staan echter die rollen van regelgever en partner haaks op elkaar en vinden die rolverandering in een opgave soms moeilijk met elkaar te rijmen. Dit is mede terug te zien bij de Omgevingsvisie NH2050 die eerst gezamenlijk vanuit de provincie Noord-Holland met gemeenten is opgesteld en vervolgens de Omgevingsverordening NH2020 die de regelgevende rol van de provincie weer laat zien.

6.5 Antwoord onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: ‘Hoe vervult de provincie Noord-Holland haar rol in verschillende gemeentelijke ruimtelijke ordeningsplannen waarbij sprake is van een provinciaal belang?’. Van oudsher is de provincie hoeder van haar grondgebied en waarborgt het bovenregionale belang. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet en het inspelen op een integrale opgave, wordt binnen dit rechtmatige sturingsperspectief steeds meer accent gelegd op samenwerken: een broeder te zijn.

Drie cases zijn onderzocht om te achterhalen of de rol van de provincie Noord-Holland per ruimtelijk vraagstuk verschilt. Uit dit onderzoek is gebleken dat de rol van de provincie Noord-Holland binnen elke casus voornamelijk te beschrijven is als regelgever en toezichthouder en op een rechtmatige manier de planologische ontwikkeling van een gemeente probeert te sturen. In de ontwikkeling van het ruimtelijk proces komt in dit onderzoek ook naar voren dat de provincie Noord-Holland op enige moment het accent verschuift naar een rol van partner, in plaats van rol als regelgever en toezichthouder. Daardoor ontstaat er onduidelijkheid over de interbestuurlijke verhoudingen en de verwachtingen tussen de provincie Noord-Holland en de drie gemeenten van dit onderzoek. Met name als in de volgende processtap de provincie weer de rol van regelgever aanneemt. Voor de Nederlandse samenleving is dit nadelig omdat deze onduidelijkheid kan resulteren in vertraging in ruimtelijke ordeningsplannen. Vooral wanneer de woningnood hoog is en Nederland een gunstig vestigingsklimaat wil zijn voor bedrijven die hier datacenters willen en kunnen bouwen.

7. Discussie

In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek worden de analyse en resultaten in een breder perspectief geplaatst. Ten eerste wordt gekeken naar de reflectie en beperkingen van dit onderzoek, waar met de kennis van nu gekeken wordt naar keuzes die in dit onderzoek wel of niet goed uitpakten zijn. Vervolgens in paragraaf 7.2 staat de bijdrage van dit onderzoek op wetenschappelijk niveau centraal. In de derde paragraaf wordt stilgestaan bij de aanbevelingen voor vervolgonderzoek, die voortkomen uit aspecten die niet binnen de scope van dit onderzoek pasten. Tot slot worden in deze laatste paragraaf aanbevelingen voor de provincie Noord-Holland geschetst, aanbevelingen gericht op haar rol en bijdrage aan de interbestuurlijke verhoudingen met de drie gemeenten Hollands Kroon, Alkmaar en Schagen.

7.1 Reflectie onderzoek

Dit onderzoek is getracht zo goed mogelijk uit te voeren, desalniettemin zijn er punten die beperkingen aan dit onderzoek opleggen. Deze punten hebben betrekking op de onderzoekseis van validiteit. Allereerst is interne validiteit in dit onderzoek gewaarborgd door zowel ambtelijke en bestuurlijke respondenten van zowel de gemeente als de provincie Noord-Holland te werven. In eerste instantie is dit gelukt, van beide bestuurslagen zijn ambtenaren en bestuurders gesproken over iedere casus. Daarbij is wel op te merken dat uiteindelijk de gedeputeerde RO van de provincie Noord-Holland, wegens een drukke agenda, het interview moest afzeggen en schriftelijk antwoorden heeft gegeven op mijn interviewvragen. Hoewel de RO gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, naar mijn mening, uitgebreid schriftelijk antwoord heeft gegeven op de interviewvragen, had het meer data opgeleverd als uiteindelijk wel een mondeling interview met deze respondent had kunnen plaatsvinden. Want dan hadden bepaalde aspecten via een mondeling interview meer verdieping kunnen krijgen.

Om externe validiteit in dit onderzoek te waarborgen, zodat dit onderzoek in zijn algemeen bijdraagt aan brede academische debatten die van toepassing zijn op interbestuurlijke verhoudingen en sturingsperspectieven van een overheid, is besloten om cases met verschillende ruimtelijke ordeningsvraagstukken met elkaar te vergelijken. In eerste instantie was deze externe validiteit nog meer gewaarborgd doordat de cases zich richten op drie verschillende ruimtelijke ordeningsvraagstukken: een datacenter, woningbouw in beschermd landelijk gebied en een hoteltoeren in landelijk gebied. Vanwege te grote politieke en

bestuurlijke gevoeligheid rondom het laatste vraagstuk, hoteltoeren in landelijk gebied, is deze casus ingewisseld voor een tweede woningbouw casus. Het zijn desalniettemin nog steeds drie cases die over een ander ruimtelijke ordeningsvraagstuk gaat, maar de laatste twee cases: woningbouw in beschermd landelijk gebied en woningbouw in landelijk gebied, hadden in dit onderzoek in beginsel wel enige overlap waardoor externe validiteit minder is gewaarborgd.

7.2 Bijdrage

In dit onderzoek is gekozen om de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Noord-Holland en drie gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordeningsvraagstukken te duiden met de theorie van multi-level governance. Pierre & Peters (2020, p. 78) benoemen bij deze theorie dat wanneer een bestuurslaag sturing wil geven aan andere bestuurslagen, deze bestuurslaag vaak aangewezen is op zachte sturingsinstrumenten vanwege diens beperkte autoriteit over andere bestuurslagen. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat de provincie Noord-Holland voornamelijk harde sturingsinstrumenten, zoals juridische instrumenten, inzet om zo het ruimtelijk plan van de gemeenten te sturen naar het provinciale belang. Daarnaast is in het theoretisch kader de veronderstelling gedaan dat in dit onderzoek type II van multi-level governance te herkennen is: verschillende bestuurslagen die betrokken zijn bij een specifiek vraagstuk (Hooghe & Marks, 2003), zoals het bewaken van waterkwaliteit. In type II van multi-level governance zijn, volgens Hooghe & Marks (2003), bestuurslagen meer flexibel omdat ze gezamenlijk een specifieke taak willen volbrengen. Concluderend kan gesteld worden dat type II van multi-level governance in dit onderzoek van toepassing is. De provincie Noord-Holland en de drie gemeenten zijn ieder vanuit hun eigen taak betrokken bij drie ruimtelijke opgaven. Daarom zou ook verwacht kunnen worden dat deze bestuurslagen zich flexibel opstellen, om zo de specifieke opgave op een spoedige manier tot een goed einde te brengen. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat dat niet het geval is. De provinciale en gemeentelijke bestuurslaag zijn niet flexibel naar elkaar toe maar kijken te sterk vanuit hun eigen bestuurslaag naar een opgave, wat in elke casus voor vertraging zorgt.

7.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek 1: Noord-Holland Zuid

De drie cases van dit onderzoek bevinden zich in Noord-Holland Noord. Hier spelen andere vraagstukken rondom ruimtelijke inpassing en woningbouwnood dan in Noord-Holland Zuid. Door een aantal respondenten van dit onderzoek werd aangekaart dat interbestuurlijke verschillen zich vaker in Noord-Holland Noord afspelen dan in Noord-Holland Zuid, juist door het verschil in opgave. Aanbeveling voor vervolgonderzoek is daarom om een vergelijkende casestudy te doen naar de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland bij een specifieke gemeentelijke woningbouwopgave in Noord-Holland Noord en een specifieke gemeentelijke woningbouwopgave in Noord-Holland Zuid

Vervolgonderzoek 2: Interbestuurlijke verhoudingen tussen drie bestuurslagen

In Nederland is elke bestuurslaag gelijkwaardig aan elkaar. Dit betekent dat de decentrale bestuurslagen in het beginsel geen uitvoerende filialen van het Rijk zijn. Tegelijkertijd is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat besluiten van decentrale overheden vernietigd kunnen worden door de centrale overheid. In elke casus van dit onderzoek is wel enige sturing vanuit het Rijk te herkennen. In het geval van de twee cases rondom woningbouw, Stompvoren West en Muggenburg Zuid, zijn twee Tweede Kamerleden, Koerhuis en Terpstra, actief betrokken bij de woningbouw van Noord-Holland Noord en hebben verschillende moties ingediend in de Tweede Kamer om woningbouw in Noord-Holland Noord te versnellen. Uitkomst van deze moties kunnen invloed hebben op het wel of niet bouwen in het landelijk gebied van Noord-Holland Noord, waar de provincie Noord-Holland overgaat. Omdat in dit onderzoek de interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en gemeenten centraal stond, is deze invloed van het Rijk in de analyse van dit onderzoek niet verder meegenomen. Desalniettemin is het voor vervolgonderzoek interessant om te onderzoeken wat de invloed van het Rijk is op een specifieke casus waar drie bestuurslagen bij betrokken zijn en wat dit betekent voor de interbestuurlijke verhoudingen, gezien het feit dat gemeenten en provincies in beginsel geen uitvoerende filialen van het Rijk zijn.

7.4 Aanbevelingen provincie Noord-Holland

Voor de respondenten van de provincie Noord-Holland (maar ook voor de respondenten van de gemeente) is het aan te bevelen om de analyse van dit onderzoek door te lezen, om zo inzicht

te krijgen in hun eigen rol in de interbestuurlijke verhoudingen. Daarnaast zijn er twee concrete aanbevelingen voor de provincie Noord-Holland om de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van de provincie Noord-Holland te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie:

1. Procesplanning

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de respondenten van de gemeenten ervaren dat de provincie Noord-Holland op een te abstract niveau betrokken is bij de ruimtelijke opgaven. Een aanbeveling is dat de provincie in de integrale visie die door de gemeenten worden opgesteld, ook vraagt naar een procesplanning zodat voor elke partij op elk moment duidelijk is wat men van elkaar verwacht en er geen stappen worden overgeslagen.

2. Verkorten procedures

In geen van de cases is duidelijk naar voren gekomen dat een flexibele schil, ook wel het organisatie instrument van het NAFO-schema, is ingezet. Dit terwijl de provincie Noord-Holland dat wel tot haar beschikking heeft en ook inzet bij haar Masterplan Wonen. De RO-wethouder van de gemeente Alkmaar benoemde echter wel dat in een ander woningbouwplan de gemeente gebruik wilde maken van een flexibele schil aangeboden door de provincie Noord-Holland, maar dat de aanvraag procedureel bij de provincie Noord-Holland heel lang duurde. Aanbeveling is om procedures rondom het inhuren van de flexibele schil of het geven van een subsidie, zoals opgenomen in het Masterplan Wonen, te verkorten om zo te helpen bij de versnelling van de woningbouwopgave.

8. Literatuurlijst

- Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: CA: Sage.
- Behnke, N., & Mueller, S. (2017). The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 507-527.
- Van den Berg, C. & Groeneveld, S. (2017). Een nieuw speelveld, een andere opstelling? De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering. Geraadpleegd op 10 februari 2021, van: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2017/05/26/een-nieuw-speelveld-een-andere-opstelling>
- BMC. (2018). *Leren decentraliseren*. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: https://www.aeno.nl/uploads/VGS_BMC-Leren-Decentraliseren_-Rapport_def.pdf
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (3^{de} editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5e editie). Oxford University Press, New York.
- Van Damme, F. (1860-1925). *Landschap met koeienhouder bij de beek met molen op het middenplan*. [Foto]. Geraadpleegd op 20 juni 2021, van: http://www.artnet.com/artists/frans-van-damme/landschap-met-koeienhoeder-bij-de-beek-met-molen-usXW_2LAdAIVMU749K2jBg2
- Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political research: methods and practical skills*. Oxford University Press, USA.
- Hollands Kroon. (z.d.). De datacenters: het feitelijke proces. Geraadpleegd op 1 juni 2021, van: <https://www.hollandskroon.nl/ontwikkelen/datacenters/de-datacenters-het-feitelijke-proces>
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). Chapter 1: Exploring Governments' toolshed (pp. 1-19). In: Hood, C. & Margetts, H. *The Tools of Governments in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, *American Political Science Review*, Vol.97, No.2, pp.233–243
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S. Osterkat, S. C. and Shairrosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Vol.1. Oxford: Oxford University Press.
- Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Uitgangspunten en doelen Omgevingswet*. Geraadpleegd op 13 april 2021, van: <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/>

- Jessop, B. (1998). *The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development*. Oxford, UK: Basil Blackwell
- Jessop, B. (2003). *Governance and meta-governance. On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press. 101-116.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten. (2008). *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT rapport 69. Geraadpleegd op 3 maart 2021 van: <https://edepot.wur.nl/40727>
- Kegge, R. (2015). *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening: Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening* (Vol. 38). Instituut voor Bouwrecht.
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (2012). *Governance Network Theory: Past, Present and Future. Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Geraadpleegd op 10 mei 2021, van: <https://denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>
- NOS. (2020, 16 juni). *845.000 nieuwe woningen nodig tot 2030 om tekort terug te dringen*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van: <https://nos.nl/artikel/2337396-845-000-nieuwe-woningen-nodig-tot-2030-om-tekort-terug-te-dringen>
- NU.nl. (2021, 23 juni). *Natuurbeweging 'erg teleurgesteld' over vastlopen reddingsplan grutto*. Geraadpleegd op 22 juni 2021 van: <https://www.nu.nl/binnenland/6140881/natuurbeweging-erg-teleurgesteld-over-vastlopen-reddingsplan-grutto.html>
- Piattoni, S. (2009). *Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. Journal of European integration*, 31(2), 163-180.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. 2nd edition. Red Globe Press.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (z.d.). *Beschermde gebieden*. Geraadpleegd op 13 april 2021, van: <https://themasites.pbl.nl/atlas-regio/themas/beschermde-gebieden/>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Transities, Ruimteclaims en Landschap*. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.pbl.nl/publicaties/transities-ruimteclaims-en-landschap>
- Provincie Noord-Holland. (z.d.). *Omgevingswet*. Geraadpleegd op 20 mei 2021, van: <https://www.noord->

[holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Over_de_Omgevingswet](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Over_de_Omgevingswet)

Provincie Noord-Holland. (2018). *Omgevingsvisie NH2050*. Geraadpleegd op 20 mei 2021, van: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsvisie

Provincie Noord-Holland. (2019). *Coalitieakkoord 'Duurzaam doorpakken!'*. Geraadpleegd op 1 juni 2021, van: https://www.noord-holland.nl/Configuratie/Publicaties/Publicaties/Coalitieakkoord_2019_2023_Duurzaam_doorpakken

Provincie Noord-Holland. (2020, 26 november). Zienswijze ontwerpbestemmingsplan 'Uitbreiding Agriport A7, deelgebied B1. Geraadpleegd op 1 juni 2021, van: https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2020/November_2020/Provincie_Noord_Holland_pas_plannen_datacenters_Hollands_Kroon_aan

Provincie Noord-Holland. (2021, 25 januari). Toelichting Omgevingsverordening NH2020 en BPL. Geraadpleegd op 1 juni 2021, van: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Bijzonder_Provinciaal_Landschap#:~:text=Het%20BPL%20is%20een%20beschermingsregime,of%20aardkundige%20waarden%20aanwezig%20zijn.

Raad van het Openbaar Bestuur. (2021). *Adviesrapport Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Geraadpleegd op 11 mei 2021, van: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/05/11/advies-rol-nemen-ruimte-geven>

Raad van State. (2006, november). Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. *Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Geraadpleegd op 8 maart 2021, van: <https://www.raadvanstate.nl/publish/library/13/spelregels-voor-interbestuurlijke-verhoudingen.pdf>

Randstedelijke Rekenkamer. (2019). Rolverdeling bij wonen. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/wp-content/uploads/2019/03/Overzicht-Rolverdeling-bij-wonen.pdf>

Rhodes, R. & Marsh, D. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205.

Rijksoverheid. (2020, 23 april). Kabinet neemt meer regie op de inrichting van Nederland. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/23/kabinet-neemt-meer-regie-op-de-inrichting-van-nederland>

- Rijksoverheid. (z.d.). Beleid ruimtelijke ordening. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/beleid-ruimtelijke-ordening>
- Rijksoverheid. (z.d.). Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>
- Rijkswaterstaat. (z.d.). De Wro in het kort. Geraadpleegd op 14 maart 2021, van: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>
- Van der Steen, M., van Delden, M. & Ophoff, P. (2020). *Leren van doen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Geraadpleegd op 18 maart 2021, van: <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/leren-van-doen>
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/Leren-door-doen.-Overheidsparticipatie-in-een-energiekesamenleving..pdf>
- Van der Steen, M., Frankowski, A., Norbruis, F., Römer, T., Schultz, M. & Van Twist, M. (2019). *De kunst van het Akkoord*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Geraadpleegd op 19 april 2021, van: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-11/NSOB-2019-De-kunst-van-het-akkoord.pdf>
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?'. *Journal of European public policy*, 20(6), 817-837.
- Sutcliffe, J.B. (2012). Multi-level governance in a Canadian setting: The reform of the Detroit River border crossing. *Regional and Federal Studies* 22(2): 141–158.
- Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A. & van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Mutli-level Governance*. Den Haag: NSOB.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding* (3^e editie). Bussum: Coutinho.
- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25
- Tortola, P.D. (2017). Claryifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(1), 234-250.

- Touati, N., Maillet, L., Paquette, M.A., Denis, J.L. & Rodriguez, C. (2019). Understanding Multilevel Governance Processes through Complexity Theory: An Empirical Case Study of the Quebec Health-Care System. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 205-217.
- Vabo, S.I. & Røiseland, A. (2012). Conceptualizing the Tools of Government in Urban Network Governanc. *International Journal of Public Administration*, 35(14), 934-946
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and theories. In Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R.C., & Vedung, E. (Eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Van Velzen, J. (2019, 11 juni). Nederland is koploper op het gebied van datacentra, maar tegen welke prijs?. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van: https://www.trouw.nl/nieuws/nederland-is-koploper-op-het-gebied-van-datacentra-maar-tegen-welke-prijs~b5bbc343/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free
- VNG., Rijk., IPO. & UvW. (2011). *Bestuursafspraken 2011 – 2015*. Geraadpleegd op 17 maart 2021 van: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2011/20111018_bestuursafspraken.pdf
- VNG., UvW., IPO. & Rijksoverheid. (2015). *Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet*. Geraadpleegd op 17 maart 2021 van: <https://vng.nl/publicaties/bestuursakkoord-implementatie-omgevingswet>
- Wet ruimtelijke ordening 2006. (2006, 20 oktober). Geraadpleegd op 21 juni 2021 van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2018-07-01#SlotformulierEnOndertekening>
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. & Scholten, P. (2017). Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Science*, 83(2), 241-246
- De Zeeuw, F. (2015, 14 december). De verhoudingen van gemeenten en provincies in het ruimtelijk beleid onder spanning. Geraadpleegd op 3 maart 2021 van: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-verhouding-van-gemeenten-en-provincies-in-het-ruimtelijk-beleid-onder-spanning/>
- Zürn, M., Wälti, S. & Enderlein, H. (2010). Introduction. In *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

9. Bijlage

9.1 Interviewvragen

Algemeen

1. Vragen of ik het interview mag opnemen
2. Bedanken, voorstellen en introductie onderzoek
3. Wat is uw functie binnen de casus? Hoelang al?

Casusvragen

1. Kunt u wat vertellen over de recente ontwikkelingen rondom het bestemmingsplan van casus X, Y of Z?
2. Wat is volgens u het provinciaal belang binnen casus X, Y of Z?
3. Welke instrumenten heeft de provincie NH ingezet bij casus X, Y of Z?
 - a. Kennisdeling? Middelpunt van informatiestroom? (nodaliteit)
 - b. Wettelijke instrumenten inzetten (autoriteit)
 - c. Financiële middelen inzetten
 - d. Organisatorische middelen inzetten, zoals RO adviseurs
4. Wat is volgens u de rol van de provincie NH binnen casus X, Y of Z?
 - a. In hoeverre vindt u dat de provincie NH binnen de casus ruimte gaf aan eigen initiatieven van de gemeente (responsieve overheid)
 - b. In hoeverre vindt u dat de provincie NH de partijen aan elkaar verbindt in de casus X, Y of Z? (samenwerkende overheid)
 - c. In hoeverre vindt u dat de provincie NH voornamelijk bezig is met haar eigen prestaties en investeringen rondom casus X, Y of Z? (presterende overheid)
 - d. In hoeverre vindt u dat de provincie NH voornamelijk bezig is met de wettelijke bevoegdheden inzetten bij casus X, Y of Z? (rechtmatige overheid)
5. Is er bij aanvang van het bestemmingsplan contact opgenomen met de provincie N-H?
6. Is het voor u duidelijk waar de gemeente en waar de provincie in deze casus over gaat? Zo ja, zo nee
7. Heeft u nog aanvullende opmerkingen aan de hand van de interviewvragen? Dingen die u nog kwijt wil?

9.2 Operationaliseringsschema

