



# De Wro en de verhouding tussen de provincie Drenthe en de gemeenten

---

*Een onderzoek naar de verhouding tussen de provincie Drenthe en de gemeenten onder het nieuwe regime van de Wro*

## **De Wro en de verhouding tussen de provincie Drenthe en de gemeenten**

Een onderzoek naar de verhouding tussen de provincie Drenthe en de gemeenten  
onder het nieuwe regime van de Wro

Bart Koopman

Master-thesis Planologie  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Dr. T. van der Meulen  
Begeleider Provincie Drenthe: drs E. Diekema

Groningen, augustus 2012

## Voorwoord

Voor u ligt na bijna een jaar 'gekrab en geknoui', zoals mijn vader het op zijn Veenkoloniaals zou zeggen, de eindversie van mijn scriptie. Dat het (af)maken van mijn scriptie een lange tijd in beslag heeft genomen heeft voornamelijk te maken met het peinzen dat mij niet vreemd is. Als er een zogenoemde SWOT analyse op mij losgelaten zou moeten worden dan is het peinzen, met daarbij horend het analytisch vermogen absoluut een sterk punt. Tegelijk vormt het peinzen ook een bedreiging voor mijn voortgang, want op een gegeven moment moet de knoop worden doorgehakt wat wel en wat niet wordt onderzocht. Onderzoeken niet alleen peinzen, maar ook dingen op papier zetten...

Nadat ik een kleine twee jaar geleden de bachelor Sociale Geografie en Planologie had afgerond, sprak de master Planologie mij het meest aan van de masterstudies volgend op de bachelor Sociale Geografie en Planologie. Nadat alle vakken van de master waren afgerond moest er aan het eind van de studie ook nog een scriptie worden geschreven. Van tevoren wist ik nog niet waarover ik mijn scriptie zou willen doen, maar het schrijven van mijn scriptie in combinatie met een stage leek me ideaal. Nadat ik tijdens de carrièrebeurs van de faculteit in contact was gekomen met een aantal mensen van de provincie Drenthe leek het mij interessant een stage te volgen bij deze overheidsinstantie. Vervolgens kwam ik via via in contact met Johanna Tolsma en Eddy Diekema van de provincie Drenthe. Een introductiegesprek leidde er vervolgens toe dat ik stage kon gaan lopen bij de provincie Drenthe. Na overleg met meneer Van der Meulen van de RUG werd er gekozen voor een planologisch relevant onderwerp: de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten onder deze nieuwe wet. Een onderwerp dat behoort tot het vakgebied van de Planologie en hiernaast ook van waarde kan zijn voor de provincie Drenthe waar ik stage ging lopen. Bovendien zou bij het onderzoek het analyseren van een aantal cases een prominente rol innemen. Al met al een mooie match dus!

Nu het onderzoek is afgerond rest mij nog een dankwoord uit te spreken aan de mensen die mij op wat voor manier dan ook hebben geholpen bij het schrijven van mijn scriptie. In de eerste plaats meneer Van der Meulen van de RUG. Zijn hulp, gesprekken en feedback hebben mij erg geholpen bij het schrijven van mijn scriptie. In de tweede plaats Eddy Diekema van de provincie Drenthe. Bij hem kon ik ook altijd terecht als ik 'vastzat', bovendien had hij de nodige contacten die mij verder hebben geholpen bij het schrijven van mijn onderzoek. Verder bedank ik alle andere mensen (en dit waren er nogal wat) bij de provincie Drenthe die mij op wat voor manier dan ook hebben geholpen bij het schrijven van mijn scriptie. Ik heb gemerkt dat de behulpzaamheid bij de provincie Drenthe een groot goed was! Bovendien wil ik Maarten Vieveen (een medestudent) nog bedanken voor zijn kritische blik op mijn scriptie. Ook gaat mijn dank uit naar alle geïnterviewde mensen. De informatie die ik uit de interviews heb kunnen halen zijn van grote waarde geweest voor mijn scriptie. Daarnaast wil ik mijn ouders bedanken voor hun (financiële) steun gedurende mijn studie. Wanneer het nodig was waren ze er altijd voor mij. Last but not least wil ik mijn vriendin Marleen bedanken, die mij heeft ondersteund op de momenten dat ik er om vroeg.

## Samenvatting

Op 1 juli 2008 zag de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Wro het levenslicht. Deze wet is de vervanger van de oude wet de WRO en is opgesteld vanwege het feit dat er vooral sprake was van het ontbreken aan een doorvertaling van de plannen op verschillende ruimtelijke niveaus. Mede om dit gebrek aan doorvertaling op te lossen heeft de Tweede Kamer besloten om de oude wet te herzien en een nieuwe wet op te stellen. Deze Wro heeft een aantal doelstellingen:

- Het versterken van de positie van het bestemmingsplan
- Het doelgerichter en doeltreffender maken van het ruimtelijk beleid
- Het vereenvoudigen van de ruimtelijke regelgeving (V.d. Schoot, 2011)

De Wro heeft invloed op hoe de verschillende overheidslagen zich verhouden tot elkaar. Dit onderzoek richt zie hierbij op een mogelijke verschuiving in het verhouden van de provincie en de gemeente tot elkaar. De hoofdvraag bij dit onderzoek is dan ook de volgende:

Hoe verhouden de gemeenten en de provincie Drenthe zich onder het nieuwe regime van de Wro?

Om dit onderzoek vervolgens handen en voeten te geven is deze hoofdvraag opgedeeld in een aantal deelvragen te weten:

Wat is het arsenaal aan middelen van de Wro dat beschikbaar is voor de provincie?

Op welke middelen van de Wro zet de provincie Drenthe in?

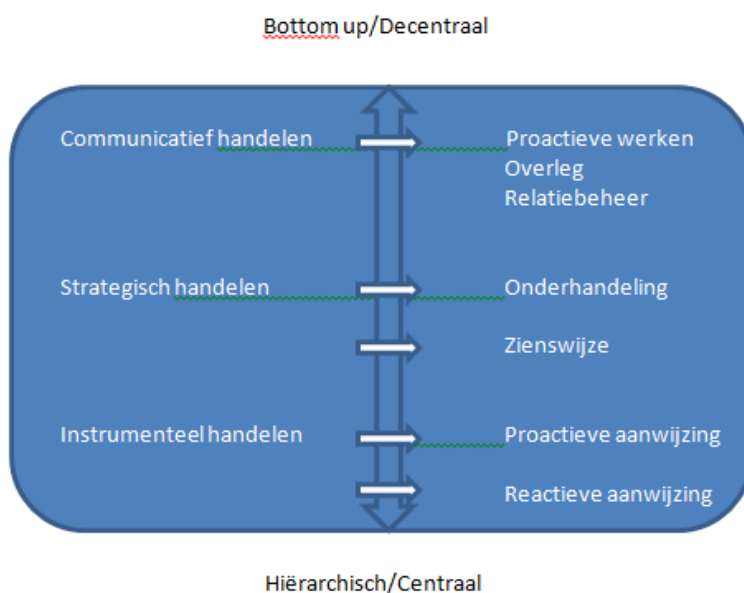
Hoe worden in de praktijk de door de provincie Drenthe voorbestemde middelen toegepast?

Het onderzoek richt zich met de bovenstaande vragen in eerste instantie op de wet en de bijbehorende middelen, vervolgens richt het onderzoek zich specifiek op de middelen die de provincie Drenthe wil inzetten (en al heeft ingezet). De laatste vraag richt zich op een analyse van hoe de provincie Drenthe en de gemeenten zich daadwerkelijk in de praktijk verhouden.

Hieronder is kort weergegeven welke middelen de provincie Drenthe wil gebruiken (en heeft gebruikt) aan de hand van de Wro. Derhalve zijn de eerste twee deelvragen samengevoegd in deze samenvatting. De provincie Drenthe richt zich bij de Wro op een aantal kernpunten die het verhouden met de gemeente moeten weergeven. Deze kernpunten zijn: inzetten op gelijkwaardigheid met de gemeenten, inzetten op samenwerking met de gemeenten en inzetten op onderling vertrouwen met de gemeenten. Verder wil de provincie Drenthe daar waar mogelijk het beleid in het stedelijk gebied over laten aan de gemeente en zich richten op het landelijk gebied. Bij de bovenstaande bedoelingen van de provincie Drenthe past volgens de provincie Drenthe een beperkte inzet van het gebruik van het nieuwe instrumentarium van de Wro. De provincie Drenthe richt zich, mede door het vervallen van goedkeuring van plannen van de gemeente aan de hand van de Wro, op een proactieve aanpak. Bij deze proactieve aanpak horen twee middelen waar de provincie op in wil zetten: overleg en relatiebeheer. Vroegtijdig overleg in het voortraject van de nieuwe wet moeten problemen achteraf voorkomen. De relatiebeheerders van de provincie Drenthe en de gemeenten dienen vroegtijdig problemen te signaleren en deze kenbaar te maken in de overleggen tussen de provincie Drenthe en de gemeenten. Mochten de bovenstaande middelen, zoals de provincie Drenthe het omschrijft als de 'proactieve aanpak' geen soelaas bieden, dan wil de

provincie Drenthe gebruik gaan maken van eventuele harder juridisch instrumentarium als een zienswijze, een proactieve en/of een reactieve aanwijzing. Ook wil de provincie pas gebruik maken van de provinciale verordening als de nood hiervoor hoog is. De provincie streeft ernaar om niet in te zetten op de regels van de provinciale verordening. De provincie Drenthe wil bovendien daar waar het kan voorkomen gebruik te maken van een inpassingsplan (een inpassingsplan is een 'bestemmingsplan' op provinciaal niveau).

Om het verhouden tussen de provincie en de gemeente te verduidelijken is in hoofdstuk 3 gekeken naar het theoretisch perspectief op het handelen. Door middel van de verschillende manieren waarop actoren met elkaar kunnen handelen is inzichtelijk gemaakt hoe de actoren zich tot elkaar kunnen verhouden. V.d. Meulen (2012), naar theorie van Habermas, onderscheidt hierbij drie manieren waarop actoren ten opzichte van elkaar kunnen handelen. De eerste vorm hierbij is het communicatieve handelen, waarbij er consensus heerst tussen de verschillende actoren. De tweede vorm van handelen is het strategisch handelen waarbij er sprake is van dissensus tussen actoren. Met andere woorden: de actoren zijn het niet met elkaar eens. Als actoren hierbij afhankelijk van elkaar zijn zullen de actoren inzetten op onderhandelingen om voor beide partijen tot een bevredigend resultaat te komen. De derde vorm van handelen is het instrumentele handelen. Hierbij 'overruled' de ene actor de andere actor. In het geval van dit onderzoek zou de provincie de gemeente buiten spel kunnen zetten door middel van bijvoorbeeld een reactieve aanwijzing. Naast deze handelingsvormen zijn er nog een aantal andere aspecten die een rol spelen bij het handelen. In hoofdstuk 3 worden deze aspecten omschreven onder het kopje context. Van invloed op het handelen zijn bijvoorbeeld begrippen als macht en omgang met informatie en kennis. Ook speelt het begrip rituelen bij het handelen een bepaalde rol. De cultuur die heerst bij actoren speelt hierbij een belangrijke rol. Aan het eind van hoofdstuk 3 is een conceptueel model opgesteld waarin duidelijk wordt welke middelen de provincie Drenthe in kan zetten in tijden van de Wro en welke handelingsvormen hierbij horen.



Figuur 0.1: Het conceptuele model  
Bron: naar V.d. Veen (2011)

In het vierde hoofdstuk is vervolgens door middel van een aantal cases gekeken naar hoe de provincie Drenthe en de gemeente zich verhouden wanneer er sprake is van conflicterende belangen tussen de gemeente en de provincie Drenthe. In deze cases is dus voornamelijk gekeken naar hoe de provincie en de gemeente strategisch handelen. Het strategische handelen bevat echter ook elementen van het communicatieve en instrumentele handelen. Daardoor kan uiteindelijk een conclusie worden getrokken over het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten in het algemeen. De cases waarbij het handelen is onderzocht zijn de volgende:

- Het bestemmingsplanbuitengebied in de gemeente Westerveld
- Het bestemmingsplan werklocatie Assen-Zuid van de gemeente Assen
- Herontwikkeling taxilocatie Seubers in de gemeente Coevorden

Nadat de analyse van de cases heeft plaatsgevonden kan worden geconcludeerd hoe de provincie Drenthe en de gemeenten zich verhouden in tijden van de Wro. In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat de provincie Drenthe en de gemeenten inzetten op het communicatieve handelen. Zelfs in de cases, waarbij het strategische handelen centraal stond, is gebleken dat de provincie Drenthe zoveel mogelijk 'grijpt' naar communicatieve middelen in het proces. Ook 'hardere' instrumentele middelen zoals de zienswijze worden gebruikt om de dialoog met de gemeente weer aan te gaan. Bovendien heeft de provincie Drenthe nog nooit een reactieve aanwijzing gegeven. Een tweede conclusie is dat de 'omgangscultuur' een grote rol speelt in het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten. Deze cultuur kan in Drenthe worden getypeerd door samenwerking tussen gemeenten en de provincie, vertrouwen hebben in elkaar en elkaar de ruimte gunnen. Een derde conclusie borduurt voort op de eerste conclusie. Omdat binnen het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten het communicatieve handelen een prominente plaats inneemt zijn de bijbehorende instrumenten, die door de provincie Drenthe worden omschreven als de proactieve aanpak, van groot belang. Deze instrumenten kunnen er namelijk toe leiden dat de stap naar het strategische en instrumentele handelen kan worden voorkomen. Ook kan worden geconcludeerd dat een gedegen proactieve aanpak er niet altijd toe leidt dat de stap naar het strategische/instrumentele handelen kan worden voorkomen. Overige factoren zoals een gebrek aan continuïteit binnen het proces kunnen er toe leiden dat de provincie niet om een zienswijze heen kan.

In het hoofdstuk aanbevelingen worden vervolgens aanbevelingen gedaan hoe de provincie het beste de conflicterende belangen en hiermee de stap naar het strategische handelen kan voorkomen. Dit leidt tot een viertal aanbevelingen, die in het hoofdstuk aanbevelingen verder zijn uitgewerkt:

- Maak de interne integratieslag vroegtijdig
- Draag als provincie één visie uit
- Zet hoog in op het instrument relatiebeheer
- Houd de goede relatie met de gemeenten in stand en bouw dit verder uit.

## Inhoudsopgave

Lijst met figuren en tabellen	10
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Doelstelling	12
1.4 Vraagstelling	12
1.5 Relevantie van het onderzoek	12
1.5.1 Theoretische relevantie	12
1.5.2 Maatschappelijke relevantie	12
1.6 Afbakening	13
1.7 Methoden van onderzoek	13
1.8 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2 Achtergrond	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Veranderingen	15
2.3 Provinciaal Instrumentarium	16
2.3.1 Overleg	16
2.3.2 Onderhandeling	16
2.3.3 Zienswijze	16
2.3.4 De proactieve aanwijzing	16
2.3.5 De reactieve aanwijzing	17
2.3.6 Provinciale verordening	17
2.3.7 Inpassingsplan	17
2.4 Omgang Provincie Drenthe met instrumentarium Wro	17
2.4.1 Kernpunten	18
2.4.2 Overleg en onderhandeling	18
2.4.3 Zienswijze	19
2.4.4 Proactieve aanwijzing	19
2.4.5 Reactieve aanwijzing	19
2.4.6 Provinciale verordening	19
2.4.7 Inpassingsplan	20
2.4.8 Proactieve aanpak	20
2.4.9 Relatiebeheer	20

2.4.10 Gebruik instrumenten van de Wro door de provincies in de jaren 2009 en 2010	20
2.5 Uitleiding	22
Hoofdstuk 3 Theoretisch perspectief op het handelen	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Handelen actoren	23
3.2.1 Het communicatieve handelen	24
3.2.2 Het strategische handelen	24
3.2.3 Het instrumentele handelen	24
3.3 Het handelen aan de hand van de Wro	25
3.4 Context	27
3.5 Uitleiding	27
Hoofdstuk 4 Verhouding provincie – gemeente in de praktijk	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Methodologie	28
4.2.1 Interviews	28
4.2.2 Selectie Gemeenten	29
4.2.3 Selectie Cases	30
4.3 Case Bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid	32
4.3.1 Beschrijving	33
4.3.2 Analyse	34
4.3.3 Conclusie	37
4.4 Case Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld	38
4.4.1 Beschrijving	39
4.4.2 Analyse	40
4.4.3 Conclusie	43
4.5 Case Herontwikkeling locatie Seubers (Zweeloo – Aalden)	44
4.5.1 Beschrijving	45
4.5.2 Analyse	46
4.5.3 Conclusie	50
Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen	51
5.1 Conclusie	51
5.2 Aanbevelingen	53
Hoofdstuk 6 Evaluatie	55
6.1 Discussie	55



6.2 Literatuur	57
6.3 Bijlagen	59
Bijlage 1 Selectie interviewvragen	59
Bijlage 2 Procedure Bestemmingsplan	61
Bijlage 3 Geïnterviewden en overige gesprekken	62

## Lijst met figuren en tabellen

Figuur 0.1: Het conceptuele model .....	5
Figuur 1.1: Aanpak van het onderzoek .....	14
Figuur 2.1: Werkwijze provinciaal belang .....	18
Tabel 2.1: Gebruik van de Wro instrumenten door de provincies in 2009 .....	21
Tabel 2.2: Gebruik van de Wro instrumenten door de provincies in 2010 .....	21
Figuur 3.1: Habermas' typologie van het handelen.....	24
Figuur 3.2: Het conceptuele model .....	26
Figuur 4.1: Overzicht van de betrokkenheid van de 'derde' partij.....	28
Figuur 4.2: Selectie gemeenten binnen de provincie Drenthe.....	29
Figuur 4.3: Ligging Werklandschap Assen-Zuid .....	32
Figuur 3.2: Het conceptuele model .....	34
Figuur 4.4: Ligging Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld .....	38
Figuur 3.2: Het conceptuele model .....	40
Figuur 4.5: Ligging Bestemmingsplan Garage/taxibedrijf Seubers Aelderstraat.....	44
Figuur 4.6: Indeling stedelijk/landelijk gebied aan de hand van de provinciale verordening.....	49

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Sinds 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze wet is de vervanger van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). De voornaamste reden waarom de WRO vervangen werd door de Wro is het verouderen van de WRO die afkomstig is uit 1965. Deze veroudering vond plaats op een aantal gebieden. Er was vooral sprake van het ontbreken aan een doorvertaling van de plannen op verschillende ruimtelijke niveaus. Met andere woorden: er heerste een gebrek aan verticale coördinatie. Omdat er sprake was van een gebrek aan doorvertaling van de plannen van het rijk en de provincie ontstond er een tekort aan juridische binding. Bij de oude wet was alleen de gemeente in staat om bestemmingsplannen (die de burger juridisch bindt) op te stellen. Bij de nieuwe wet kunnen provincies en het rijk ook zelf hun eigen bestemmingsplannen opstellen in de vorm van inpassingsplannen. Naast de hierboven genoemde tekortkoming van de wet was er onduidelijkheid over de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden op het niveau van het rijk, de provincies en de gemeenten (V.d. Schoot, 2011).

Om een antwoord te geven op deze tekortkomingen is na lang overleg in zowel de Eerste als de Tweede Kamer besloten om de WRO te herzien. Op 1 juli 2008 zag de opvolger van de WRO, de Wro, dan ook het levenslicht.

De hoofddoelstelling van deze nieuwe wet is het verbeteren van de duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Deze hoofddoelstelling kan worden onderverdeeld in een aantal subdoelstellingen te weten:

- Het versterken van de positie van het bestemmingsplan
- Het doelgerichter en doeltreffender maken van het ruimtelijk beleid
- Het vereenvoudigen van de ruimtelijke regelgeving (V.d. Schoot, 2011).

### 1.2 Probleemstelling

De Wro zal invloed hebben op de verhoudingen tussen de drie overheidslagen (rijk, provincie en gemeente). Eén van deze verhoudingen is de verhouding tussen de provincie en de gemeente(n). Hierbij is het voor bestuurders en ambtenaren binnen deze verhouding interessant hoe de provincie en de gemeente zich verhouden. Deze interesse op het verhouden richt zich met name op de momenten dat er sprake is van verschillende meningen tussen de provincie en de gemeente. Dit onderzoek richt zich dan ook op hoe de provincie en de gemeenten zich verhouden in tijden van conflicterende belangen tussen deze partijen onder de Wro. Hoe gaan de partijen dan met elkaar om en hoe lossen de provincie en de gemeente dit op? Op deze manier kan dit onderzoek inzicht verschaffen over hoe de provincie en de gemeente zich verhouden aan de hand van de Wro. Er is tot op heden weinig onderzoek verricht naar de verhouding provincie – gemeente aan de hand van de Wro. Deze scriptie zal vanuit de bestuurlijke/ambtelijke interesse de nieuwe verhouding provincie – gemeente aan de hand van de Wro weergeven. Dit onderzoek richt zich op de provincie Drenthe en de gemeenten. Er is hierbij gekozen voor de provincie Drenthe, omdat Drenthe pas laat overstag ging met het opstellen van een provinciale verordening<sup>1</sup>. Dit maakt het extra interessant om het verhouden van deze provincie ten opzichte van de gemeenten weer te geven.

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 2.4.6 voor een nadere uitwerking hiervan.

### 1.3 Doelstelling

Het inzicht verkrijgen in de gevolgen van de Wro voor de verhouding tussen de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten.

### 1.4 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt:

Hoe verhouden de gemeenten en de provincie Drenthe zich onder het nieuwe regime van de Wro?

Aan de hand van de centrale vraagstelling worden een aantal deelvragen opgesteld. Om de verhouding provincie gemeente handen en voeten te geven is het in eerste instantie belangrijk te definiëren waar deze verhouding uit bestaat aan de hand van de middelen die de Wro bezit.

Derhalve is de eerste deelvraag:

*Wat is het arsenaal aan middelen van de Wro dat beschikbaar is voor de provincie?*

Vervolgens is de vraag hoe er vanuit de provincie Drenthe wordt omgegaan met de middelen die de Wro biedt. Hierbij gaat het over de visie van de provincie Drenthe met betrekking tot de nieuwe wet. Waar zet de provincie Drenthe op in bij de nieuwe wet? Welke instrumenten wil de provincie Drenthe bij de nieuwe wet gaan inzetten? De tweede deelvraag luidt:

*Op welke middelen van de Wro zet de provincie Drenthe in?*

Na de tweede deelvraag is het van belang voor het onderzoek om te kijken hoe de provincie in de gemeenten zich verhouden in de praktijk. Hoe zet de provincie de middelen bijvoorbeeld in en welke gevolgen heeft dit voor de verhouding provincie gemeente onder het nieuwe regime van de Wro? De derde deelvraag luidt:

*Hoe worden in de praktijk de door de provincie Drenthe voorbestemde middelen toegepast?*

Zowel de eerste als de tweede deelvraag zullen worden behandeld in het hoofdstuk 2, Achtergrond. De derde deelvraag zal worden beantwoord aan de hand van een aantal cases.

### 1.5 Relevantie van het onderzoek

#### 1.5.1 Theoretische relevantie

Het onderzoek werpt licht op de verhouding tussen gemeente en de provincie na de wetswijziging van de WRO. Dit onderzoek zou kunnen dienen als aanvulling en nuancering op de reeds bestaande inzichten over de verhouding tussen de gemeente en de provincie na invoering van de Wro (Faludi en Mastop, 1997; Healey, 1997).

#### 1.5.2 Maatschappelijke relevantie

Inzicht over hoe de gemeente en de provincie zich verhouden is van primair belang voor de ruimtelijke ordening. Dit onderzoek verschaft de bestuurders en ambtenaren van de provincie en de gemeenten inzichten over de manier waarop deze twee overheidslagen zich onder de Wro tot elkaar verhouden.

## 1.6 Afbakening

Ter verduidelijking waar het onderzoek precies over gaat (en waar niet over) is hieronder de afbakening van het onderzoek weergegeven. Met andere woorden, binnen welke grenzen speelt het onderzoek zich af? Hieronder worden de grenzen van het onderzoek weergegeven:

In dit onderzoek ligt de nadruk op de Wro. Overige wetten, zoals de Wabo, de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet, die van invloed zijn op het onderzoek worden daar waar mogelijk <sup>2</sup>buiten beschouwing gelaten.

Dit onderzoek richt zich op het verhouden van de actoren provincie Drenthe en de gemeenten. Dit verhouden wordt handen en voeten gegeven aan de hand van hoe actoren met elkaar handelen en welk instrumentarium van de provincie hierbij hoort.

In dit onderzoek wordt de verhouding provincie Drenthe en de gemeenten aan de hand van de Wro verhelderd door middel van een aantal cases waar er sprake is van conflicterende belangen<sup>3</sup> tussen deze partijen.

In elke case wordt er een derde partij betrokken bij het onderzoek<sup>4</sup>. Deze partij zal vanuit een meer 'externe positie' positie proberen het verhouden van de gemeente en de provincie weer te geven.

Aan de hand van een aantal cases waar er sprake is van conflicterende belangen tussen de provincie Drenthe en de desbetreffende gemeente wordt er gekeken hoe in de praktijk deze partijen zich tot elkaar verhouden<sup>5</sup>.

Dit onderzoek richt zich op de volgende drie cases:

- Het bestemmingsplan buitengebied in de gemeente Westerveld
- Het bestemmingsplan Werklocatie Assen-Zuid van de gemeente Assen
- Herontwikkeling taxilocatie Seubers in de gemeente Coevorden.

## 1.7 Methodes van onderzoek

Dit onderzoek is beschrijvend en exploratief van aard. Exploratief, omdat er tot nu toe weinig bekend is over de verhouding provincie Drenthe en de gemeenten aan de hand van de Wro. Beschrijvend omdat het de verhouding provincie Drenthe en de gemeenten in het kader van de Wro beschrijft aan de hand van een analyse.

Grofweg kan dit onderzoek worden ingedeeld in drie delen. Bij elk deel van dit onderzoek is hieronder aangegeven welke methodes zijn gebruikt om antwoord te geven op de hierboven genoemde deelvragen.

In hoofdstuk 2, Achtergrond, is gebruik gemaakt van literatuur afkomstig uit artikelen en boeken over de Wro. Bovendien is er in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van documenten van de provincie Drenthe en aanvullende informatie uit één interview.

---

<sup>2</sup> Daar waar mogelijk houdt in dat er soms in het onderzoek sprake is van een onmogelijkheid om om andere wetten heen te kunnen.

<sup>3</sup> In paragraaf 4.2.3 wordt dit verder uitgewerkt.

<sup>4</sup> De betrokkenheid van de derde partij wordt in paragraaf 4.2.1 verder uitgelegd.

<sup>5</sup> De uitwerking van deze selectie staat beschreven in paragraaf 4.2.3.

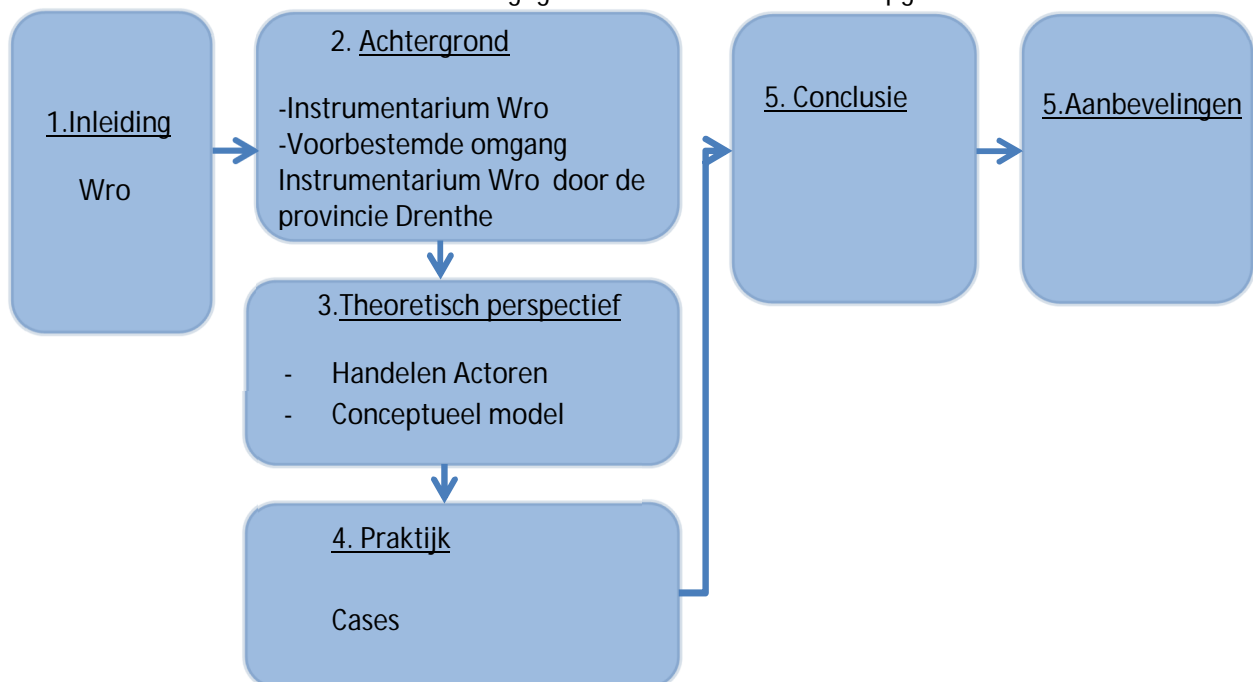
In hoofdstuk 3, Theoretisch perspectief, is gebruik gemaakt van literatuur uit wetenschappelijke artikelen en boeken over het handelen van actoren.

In hoofdstuk 4, Verhouding provincie gemeente in de praktijk, is de gebruikte informatie hoofdzakelijk afkomstig uit de afgenomen interviews. Ook richt dit hoofdstuk zich op het gebruik van informatie uit een aantal gesprekken die plaats hebben gevonden tussen de provincie en de gemeente(n). Hiernaast zijn een aantal documenten geraadpleegd over het desbetreffende thema afkomst van zowel de provincie als de gemeente.

## 1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt onderzocht welk instrumentarium de provincie kan inzetten onder de Wro. Bovendien wordt in hoofdstuk 2 ook gekeken naar de voorbestemde omgang van de provincie Drenthe met dit beschikbaar gestelde instrumentarium. De eerste twee deelvragen zullen dan ook in dit hoofdstuk worden behandeld. In hoofdstuk 3 zal worden gekeken op wat voor manier actoren kunnen handelen. Dit hoofdstuk geeft weer hoe de provincie en de gemeente zich ten opzichte van elkaar verhouden en biedt een kader voor het praktische deel van het onderzoek in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 begint met de opzet van het praktische deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het beschikbare conceptuele model (uit hoofdstuk 3) de praktijk belicht over hoe de provincie Drenthe en de gemeente zich verhouden aan de hand van de Wro. In hoofdstuk 4 zal door middel van aantal cases worden gekeken naar de praktijk. Vervolgens zal in hoofdstuk 5 een algemene conclusie worden getrokken over de verhouding provincie Drenthe en de gemeenten aan de hand van de Wro. In hoofdstuk 5 zullen tevens aanbevelingen worden gedaan over hoe de provincie Drenthe (en de gemeenten) kunnen inzetten op een betere verhouding provincie gemeente aan de hand van de Wro. Hoofdstuk 6 zal gaan over een evaluatie van het onderzoek. Dit hoofdstuk bevat ook de literatuur en de bijlagen.

In het onderstaand model is visueel weergegeven hoe het onderzoek is opgebouwd.



Figuur 1.1: Aanpak van het onderzoek

## Hoofdstuk 2 Achtergrond

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van het onderzoek. Deze twee deelvragen luiden als volgt:

1. *Wat is het arsenaal aan middelen van de Wro dat beschikbaar is voor de provincie?*
2. *Op welke middelen van de Wro zet de provincie Drenthe in?*

Om antwoord te geven op de eerste deelvraag is het van belang om te kijken naar een aantal aspecten van de Wro. Dit hoofdstuk begint met de belangrijkste wijzigingen van de wet. Vervolgens zal er worden gekeken naar de middelen die de wet biedt aan de provincie. Verderop in het hoofdstuk zal de tweede deelvraag worden beantwoord. Hoe gaat de provincie Drenthe om met de Wro? Op welke middelen, die de Wro beschikbaar stelt, zet de provincie Drenthe in?

### 2.2 Veranderingen

Om antwoord te geven op de eerste deelvraag is het voor het onderzoek van waarde om te kijken naar de veranderingen die zijn opgetreden als gevolg van de wetswijziging. Niet alle wetswijzigingen zijn van belang voor dit onderzoek. Hieronder zijn daarom dan ook alleen de veranderingen opgenoemd die van invloed (kunnen) zijn op de verhouding provincie – gemeente.

In hoofdlijnen zijn dit de volgende:

- Het goedkeuringsrecht van een bestemmingsplan door GS vervalt
- Er worden voor de verschillende overheidslagen vergelijkbare instrumenten ingevoerd (structuurvisie, bestemmingsplan en inpassingsplan)
- Het rijk en de provincie krijgen een bevoegdheid voor het opstellen van algemene regels over de gemeentelijke planologische regelingen en besluiten
- Het rijk en provincie kunnen aan de hand van aanwijzingen ingrijpen in gemeentelijke planologische regelingen en besluiten
- Het rijk en de provincie kunnen verordeningen opstellen waarin bepaalde algemeen geldende regels staan opgesteld voor het rijk en de provincie. (V.d. Schoot, 2011, p.33; Robles, 2008; Warbroek, 2008).

Aan de hand van de bovenstaande veranderingen heeft de wetgever een aantal veranderingen doorgevoerd in de uitvoeringsdoelen van de provincie:

Deze uitvoeringsdoelen voor de provincie zijn:

- Het subsidiariteitsprincipe<sup>6</sup>; een provinciaal probleem moet op het provinciale niveau worden aangepakt
- De pro activiteit van het provinciale beleid; provincies moeten zo vroeg mogelijk deelnemen aan het gemeentelijk beleid en zo min mogelijk reageren

---

<sup>6</sup> Het subsidiariteitsprincipe houdt in dat plannen moeten worden opgepakt op een zo laag mogelijk overheidsniveau, waarbij het betreffende niveau de verantwoordelijkheid draagt (de Roo e.a (2001), p. 206)

- Provincies moeten anticiperen op het feit dat er een scheiding is aangebracht tussen normstellende en visievormende beleidsdocumenten (PBL, 2010, p. 75/76).

Naar aanleiding van deze uitvoeringsdoelen hebben de provincies een aantal instrumenten tot hun beschikking gekregen.<sup>7</sup>

## 2.3 Provinciaal Instrumentarium

De Wro biedt de provincie een aantal middelen:

### 2.3.1 Overleg

Het eerste 'instrument' dat de provincie kan gebruiken bij de Wro is overleg. De provincie kan een overleg plannen met de gemeente. De nieuwe wet schrijft hierbij voor dat overleg beperkt moet blijven tussen de overheidsinstanties met wie het overleg ook daadwerkelijk noodzakelijk is (V.d Schoot, 2011, p. 145). Als de provincie en gemeente er na overleg niet uitkomen, kan men overgaan tot onderhandeling<sup>8</sup>.

### 2.3.2 Onderhandeling

Een vroegtijdige, proactieve betrokkenheid van de provincie hoort bij het onderhandelen. Bij onderhandeling gaat het om het onderhandelen tussen de verschillende partijen over niet gedeelde waarden. Het doel bij onderhandeling is echter wel gezamenlijk tot een voor beide partijen bevredigende uitkomst te komen. Zowel overleg als onderhandeling behoren tot de proactieve uitvoeringsdoelen van de Wro. Deze proactieve uitvoeringsdoelen richten zich op het vroegtijdig inspelen op eventuele problemen die zich voordoen tussen de provincie en de gemeente (PBL, 2010, p. 76).

Naast deze instrumenten zijn er ook een aantal hardere juridische instrumenten die de provincie in kan zetten.

### 2.3.3 Zienswijze

Een zienswijze kan worden opgesteld als blijkt dat bepaalde belangen van de provincie onvoldoende zijn meegenomen in het proces. Een zienswijze kan worden ingediend nadat het ontwerp van een bestemmingsplan door een gemeente ter inzage is gelegd. Tijdens de navolgende 'ontwerpfase' kan vervolgens door de provincie worden opgemaakt of de belangen van de provincie zijn terug te vinden in het definitieve plan (PBL, 2010, p.87).

### 2.3.4 De proactieve aanwijzing

De proactieve aanwijzing is een aanwijzingsbevoegdheid waarmee Gedeputeerde Staten een aanwijzing kan geven aan een gemeenteraad om binnen een bepaalde tijd een bestemmingsplan vast te stellen. Deze aanwijzing is dwingend voor de gemeenteraad. Bovendien moet de proactieve

---

<sup>7</sup> Bij dit onderzoek ligt de focus op de juridische en communicatieve middelen die beschikbaar zijn gesteld door de wetgever. Naast deze juridische en communicatieve middelen zijn er ook nog financiële middelen die de provincie tot zijn beschikking heeft (subsidies etc.).

<sup>8</sup> Vaak loopt dit gedurende het proces inelkaar over. Er is geen duidelijk onderscheid te maken tussen overleg en onderhandeling. Bovendien worden bepaalde onderhandelingspunten, bewust dan wel onbewust, al opgenomen in het overleg.



aanwijzing het provinciale belang dienen (PBL, 2010, p. 76). De proactieve aanwijzing werkt kaderstellend (V.d. Schoot, 2011).

### 2.3.5 De reactieve aanwijzing

De reactieve aanwijzing is in tegenstelling tot de proactieve aanwijzing niet kaderstellend van karakter maar kan worden gezien als een laatste redmiddel om de provinciale belangen te behartigen in een bestemmingsplan (V.d. Brand, 2007). Bovendien werd bij de inwerkingtreding door de minister van VROM benadrukt dat deze reactieve aanwijzing slechts incidenteel mag worden ingezet (PBL, 2010, p.76). Als blijkt dat bij het ontwerp van het bestemmingsplan bepaalde belangen van de provincie niet meegenomen zijn in dit bestemmingsplan, dan kan de provincie de inwerkingtreding van het bestemmingsplan (of een deel ervan) doen blokkeren. Dit is alleen mogelijk als blijkt dat er een zienswijze is ingediend en er aan de hand van deze zienswijze niet is voldaan aan de wensen van de provincie (V.d. Schoot, 2011, p. 101).

### 2.3.6 Provinciale verordening

De verordening is een van tevoren vastgesteld planologisch besluit waar regels in staan opgesteld door de provincie. De verordening zal door de provincie voor bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure worden gebruikt om duidelijk de grenzen van de mogelijkheden weer te geven. (V.d. Schoot 2011, p.98). Hierbij komt de proactieve geest van de Wro naar voren door vooraf duidelijkheid te scheppen en achteraf zo min mogelijk te reageren (PBL, 2010, p.76).

### 2.3.7 Inpassingsplan

Naast deze hierboven genoemde middelen die voornamelijk kunnen worden ingezet in een bestemmingsplanprocedure is er door de provincie de mogelijkheid om zelf een 'bovengemeentelijk' bestemmingsplan op te stellen. Om gebruik te maken van het subsidiariteitsprincipe kunnen provincies bestemmingsplannen opstellen die gemeentegrensoverschrijdend zijn. Deze bestemmingsplannen krijgen de naam inpassingsplannen (PBL, 2010, p.76).

## 2.4 Omgang Provincie Drenthe met instrumentarium Wro

De provincie Drenthe heeft aan de hand van de omgevingsvisie (de structuurvisie van de provincie Drenthe) en de notitie invoering Wro<sup>9</sup> aangegeven op wat voor manier om te willen gaan met de Wro.

Peters (2005), stelde nog voor het uitkomen van de Wro, dat de mogelijkheid bestond dat er door de provincie op twee verschillende manieren kon worden omgegaan met de Wro:

- Bij het eerste scenario zal de provincie terughoudend zijn in het gebruik van de provinciale verordening. De invloed die de provincie kan uitoefenen op de gemeente is op deze manier beperkt. Alleen door middel van adviezen (en op sommige momenten interventie) in de bestemmingsplanprocedure kan er invloed worden uitgeoefend op het gemeentelijk beleid. Zonder het gebruik van deze interventiemogelijkheden is de invloed van de provincie beperkt en kan de gemeente haar eigen koers varen.

---

<sup>9</sup> De notitie invoering Wro is een aanvulling op het provinciaal omgevingsplan 2 en dient als overbrugging (na de invoering van de Wro 2008) tot de komst van de omgevingsvisie die in 2010 uit is gekomen.

- Bij het tweede scenario maakt de provincie veelvuldig gebruik van de verboden en ontheffingsbevoegdheden. Dit zal echter ten koste gaan van de relatie met de gemeente en kan zorgen voor een veelvoud aan juridische vragen. Op deze manier heeft de provincie echter wel meer macht over de gemeente.

De vraag is, aan de hand van de scenario's van Peters (2005), op welke manier de provincie Drenthe om wil gaan met het beschikbare instrumentarium dat de Wro biedt.

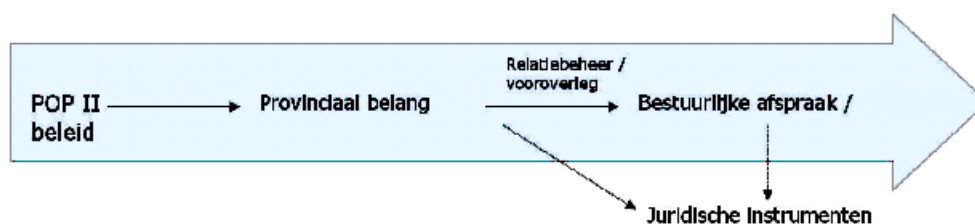
### 2.4.1 Kernpunten

In de eerste plaats richt de provincie Drenthe zich, in tijden van de Wro, op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeente. De provincie Drenthe richt zich hierbij in hoofdlijnen op het landelijk gebied<sup>10</sup> en laat het beleid gericht op steden en kernen primair over aan de gemeente (provincie Drenthe, 2008b, p. 6 en 7).

Bovendien staat in de notitie invoering van de provincie Drenthe (2008b, p.23) dat de provincie wil inzetten op een verhouding met de gemeente die gebaseerd is op gelijkwaardigheid en samenwerking. Onderling vertrouwen is dan ook het sleutelwoord dat de verhouding tussen provincie en gemeenten handen en voeten moet geven.

Door de provincie wordt geïnvesteerd in het professionaliseren van de verhouding met de gemeente(n). Door middel van relatiebeheer moet deze professionalisering van de verhouding verder worden uitgewerkt (provincie Drenthe, 2010, p.96).

Bij een goede verhouding probeert de provincie zo veel mogelijk samen te werken met de gemeente(n). Als er door de gemeente echter plannen worden opgesteld die niet overeenkomen met het provinciale beleid kan er door de provincie worden ingezet op juridische instrumenten (provincie Drenthe, 2008b, p.24). Onderstaand figuur illustreert de werkwijze van de provincie Drenthe



Figuur 2.1: Werkwijze provinciaal belang  
Bron: provincie Drenthe (2008b)

### 2.4.2 Overleg en onderhandeling

De provincie Drenthe benadrukt dat het bij de Wro wil inzetten op overleg met de gemeente(n). De provincie hecht bovendien erg veel waarde aan samenwerking met en het vertrouwen in de gemeente(n) (provincie Drenthe, 2010, p. 96; provincie Drenthe, 2008b p.24).

De provincie Drenthe benadrukt verder terughoudend om te willen gaan met het nieuwe instrumentarium van de Wro. Dit instrumentarium staat de bedoelde aanpak op basis van

<sup>10</sup> Het landelijk gebied is door de provincie Drenthe gedefinieerd in de provinciale verordening.

gelijkwaardigheid in de weg en leidt in de ogen van de provincie Drenthe tot een onbedoelde hiërarchische relatie tussen de provincie en de gemeente (provincie Drenthe, 2010, p.95).

Bovendien benadrukt de provincie Drenthe dat het de door de Wro beschikbare juridische instrumenten alleen wil inzetten als overleg en samenwerking met de gemeenten niet het gewenste effect hebben en/of wanneer de gemaakte afspraken door de gemeente niet worden nagekomen (provincie Drenthe, 2010, p. 97).

### 2.4.3 Zienswijze

Om als provincie een stok achter de deur te hebben om de provinciale belangen te waarborgen in bijvoorbeeld de bestemmingsplannen kan door de provincie een zienswijze worden ingediend. De provincie Drenthe wil de zienswijze echter beperkt inzetten (provincie Drenthe, 2008b, p.24).

### 2.4.4 Proactieve aanwijzing

De provincie Drenthe zou dit instrument in kunnen zetten als provinciale belangen in het geding komen met het oog op een goede ruimtelijke ordening. De provincie Drenthe wil dit instrument echter liever niet inzetten (provincie Drenthe, 2010, p.97).

### 2.4.5 Reactieve aanwijzing

Mocht na het inzetten van de zienswijze er alsnog sprake zijn van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeenten dan kan er door de provincie Drenthe een reactieve aanwijzing worden gegeven. Beide instrumenten wil de provincie Drenthe echter liever niet inzetten (provincie Drenthe, 2008b, p. 24).

### 2.4.6 Provinciale verordening

De provinciale verordening wil de provincie niet inzetten om zijn doelen te bereiken of zijn belangen te behartigen. De provinciale verordening wil de provincie alleen inzetten als:

- Hogere regelgeving dit vereist
- Er sprake is van harde beleidskeuzes
- De zorgvuldigheid van de besluitvorming moet worden geborgd (provincie Drenthe, 2010, p.97)

Opvallend is dat de provincie Drenthe relatief laat (in 2011) een provinciale verordening heeft opgesteld. In eerste instantie wilde de provincie Drenthe geen verordening opstellen.

Uiteindelijk heeft de provincie Drenthe toch een verordening opgesteld om twee redenen:

- De druk die door het rijk werd uitgeoefend om een verordening op te stellen
- Bovendien geeft een verordening de gemeente helderheid over wat onderhandelbaar is en geeft een verordening de gemeenten op die manier vrijheid. De verordening moet daarnaast voorkomen dat er langdurige procedures ontstaan (interview Arkema<sup>11</sup>).

Ondanks dat de provincie Drenthe een verordening heeft opgesteld noemt Arkema de provinciale verordening van Drenthe in het interview nog steeds '*de meest liberale verordening van Nederland*'.

---

<sup>11</sup> G. Arkema is juridisch adviseur bij de Provincie Drenthe

#### **2.4.7 Inpassingsplan**

Het instrument inpassingsplan, waarmee de provincie een bestemmingsplan opstelt, wordt door de provincie Drenthe slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast en pas nadat de betreffende gemeenten zijn geraadpleegd (provincie Drenthe, 2010, p. 97).

De provincie richt zich naast de bovengenoemde instrumenten voornamelijk op een proactieve aanpak met de gemeenten.

#### **2.4.8 Proactieve aanpak**

De provincie Drenthe investeert in een proactieve aanpak als gevolg van het wegvallen van het goedkeuringsrecht door de provincie bij de Wro. Dit heeft twee hoofdredenen:

- Door de afhankelijkheid van de provincie en de gemeente van elkaar is het verstandig vroeg op de hoogte te blijven van elkaars standpunten
- Door de wettelijke termijnen is er in een later stadium van het proces minder tijd voor overleg (provincie Drenthe, 2008b, p. 26).

#### **2.4.9 Relatiebeheer**

Bij deze proactieve inzet hoort het instrument relatiebeheer. Relatiebeheer moet de samenwerking en professionaliteit vergroten tussen de gemeente en de provincie. Relatiebeheer heeft verschillende doeleinden. Vroegtijdig overleg leidt ertoe dat beide partijen elkaar kunnen helpen en er is één aanspreekpunt zodat één integrale mening aan de gemeente kan worden verkondigd. Wederzijds vertrouwen en een opengespreksvoering zijn essentiële onderdelen van relatiebeheer. Relatiebeheer dient zich te richten op de hoofdzaken en niet op de bijzaken (provincie Drenthe, 2008b, p. 26). Strijdigheid tussen gemeente en provincie kan door relatiebeheer in een vroeg stadium worden voorkomen. Relatiebeheer dient dan wel de provinciale belangen te behartigen in het overleg (provincie Drenthe, 2008b, p. 26). Elke gemeente heeft een relatiebeheerder. Bij de provincie is er per gemeente ook iemand als relatiebeheerder aangewezen. Bovendien vindt er maandelijks een overleg plaats tussen deze relatiebeheerders (provincie Drenthe, 2011a, p. 2).

#### **2.4.10 Gebruik instrumenten van de Wro door de provincies in de jaren 2009 en 2010**

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de Wro. Hierbij heeft het PBL het gebruik van de Wro-instrumenten door de provincies onderzocht. Onderstaande tabellen laten zien welke instrumenten in de jaren 2009 en 2010 zijn ingezet door de verschillende provincies.

Provincie/ Instrument	Reactieve aanwijzing	Beroep	Zienswijze	Inpassingsplan	Verordening	Proactieve aanwijzing	Structuur visie
Drenthe	0	0	4	0	0*	0	0
Flevoland	0	0	5	0	0	0	3
Friesland	0	0	38	1	0	0	0
Gelderland	0	0	17	1	1	0	1
Groningen	2	7	20	0	1	0	1
Limburg	0	1	39	1	0	0	6
Noord-Brabant	8	1	52	1	0	0	0
Noord-Holland	0	0	5	1	1	0	1
Overijssel	0	0	16	0	1	0	1
Utrecht	1	2	5	0	1	0	0
Zeeland	0	0	11	0	0	0	0
Zuid-Holland	0	5	127	1	1	0	0

Tabel 2.1: Gebruik van de Wro instrumenten door de provincies in 2009  
Bron: PBL (2012)

Provincie/ Instrument	Reactieve aanwijzing	Beroep	Zienswijze	Inpassingsplan	Verordening	Proactieve aanwijzing	Structuur visie
Drenthe	0	0	6*	0	0	0	2
Flevoland	0	0	4	1	0	0	1
Friesland	0	0	12	1	0	0	0
Gelderland	0	0	16	1	1	0	2
Groningen	4	1	25	0	0	0	0
Limburg	1	1	47	2	0	0	3
Noord-Brabant	15	2	144	1	1	0	1
Noord-Holland	0	0	11	4	1	0	1
Overijssel	6	0	7	0	0	0	4
Utrecht	0	2	10	0	0	0	0
Zeeland	0	0	12	1	1	0	0
Zuid-Holland	6	0	86	2	1	0	1

Tabel 2.2: Gebruik van de Wro instrumenten door de provincies in 2010  
Bron: PBL (2012)

\*schatting

Uit bovenstaande tabellen kan worden afgeleid dat de provincie Drenthe in vergelijking tot de overige provincies weinig inzet op de hardere juridische instrumenten zoals de reactieve aanwijzing. Ondanks dat de overige provincies ook sporadisch gebruik maakten van de reactieve aanwijzing is er door de provincie Drenthe in de jaren 2009 en 2010 geen enkele keer gebruik gemaakt van dit instrument. Tevens is te zien dat de provincie Drenthe maar een enkele keer een zienswijze indiende bij de gemeenten in de jaren 2009 en 2010. Dit is relatief weinig in vergelijking tot het aantal zienswijzen die er door de overige provincies zijn ingediend. Bovenstaande cijfers laten ook zien dat de provincie Drenthe, gekeken naar de twee geschetste scenario's van Peters (2005), zich vooral richt op het eerste scenario: beperkte inzet van verboden. Tevens is op te merken dat de provincie in de jaren 2009 en 2010 nog geen gebruik maakte van de provinciale verordening. Zoals de provincie Drenthe al heeft aangekondigd houdt het zich voornamelijk bezig met het gemeentelijk beleid door advisering vooraf in het proces<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Hoe de provincie Drenthe en de gemeenten in Drenthe zich daadwerkelijk verhouden aan de hand van de wordt duidelijk aan de hand van de praktijk (de cases) in hoofdstuk 4.

## 2.5 Uitleiding

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van het onderzoek:

1. *Wat is het arsenaal aan middelen van de Wro dat beschikbaar is voor de provincie?*
2. *Op welke middelen van de Wro zet de provincie Drenthe in?*

Kort samengevat is het duidelijk geworden dat er in tijden van de Wro een groot aantal instrumenten voor de provincie zijn bijgekomen. Ook maakt dit hoofdstuk inzichtelijk dat de provincie Drenthe weinig gebruikt heeft gemaakt van de juridische instrumenten in 2009 en 2010. De provincie Drenthe zet in tijden van de Wro meer in op een proactieve aanpak aan de hand van communicatieve instrumenten zoals overleg en relatiebeheer.

Uit dit hoofdstuk kan bovendien worden afgeleid dat de voorbestemde omgang van de provincie Drenthe met de Wro bestaat uit drie elementen:

- Integrale beleidsvorming
- Proactieve beleidsvorming (door onder andere relatiebeheer)
- Insteken op samenwerking, gelijkwaardigheid en vertrouwen met als doel het inzetten van reactieve instrumenten te voorkomen.

## Hoofdstuk 3 Theoretisch perspectief op het handelen

### 3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van het onderzoek. Dit hoofdstuk zal gaan over het theoretisch perspectief op het handelen van actoren in het onderzoek. Om antwoord te geven op de hoofdvraag van het onderzoek is het van belang om te kijken naar wat er tot nu toe bekend is over hoe gemeente en provincie zich tot elkaar verhouden. Een belangrijk onderdeel van deze verhouding is de manier waarop de provincie en gemeente kunnen handelen ten opzichte van elkaar. Vervolgens wordt aan het eind van dit hoofdstuk de link gelegd met het beschikbare instrumentarium aan de hand van de Wro. Zowel de mogelijke manieren van handelen van de actoren, als het beschikbare instrumentarium aan de hand van de Wro worden aan het eind van dit hoofdstuk verwerkt in het conceptuele model. Dit model zal in het praktische gedeelte van het onderzoek (hoofdstuk 4) worden gebruikt om de verhouding provincie – gemeente handen en voeten te geven.

### 3.2 Handelen actoren

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe de provincie en de gemeente zich kunnen verhouden. Dit wordt gedaan door te kijken naar het gedrag dat de actoren provincie en gemeente vertonen. Om dit gedrag nader te verklaren wordt gekeken naar het handelen van de provincie en de gemeente. Het verschil tussen gedrag en handelen wordt door V.d. Meulen (2012, p.62) als het volgt gedefinieerd:

*'Gedrag is te kenmerken als een meer of minder samenhangende sequentie van handelingen'*

*'Handelen is een geïsoleerd te beschouwen bewuste en (meer of minder) afgewogen 'acte'*

Volgens v.d. Meulen, aan de hand van Habermas, is het domein van het begrip gedrag het volgende: *'een meer of minder vanzelfsprekend aangenomen leefwereld'* en zou het handelen van actoren deze leefwereld veranderen wanneer actoren zich terugtrekken dan wel zich interveniëren in deze wereld (V.d. Meulen, 2012, p 63).

Van belang is dat bij het handelen veelal de context moet worden meegenomen. Het handelen kan in de meeste gevallen lastig buiten deze context worden geplaatst (V.d. Meulen, 2012, p 63). Het handelen van actoren kan op twee manieren worden geanalyseerd. Bij het instrumentele handelen is er sprake van het maken van iets, het handelen moet een doel voor ogen hebben. Bij het communicatieve/strategische handelen wordt er gekeken naar het handelen in termen van het verkeren met andere actoren. Het handelen kan ook als ritueel worden gezien, waarbij het culturele aspect (van zo 'doen we het al jaren') een belangrijke rol speelt (V.d. Meulen, 2012, p.127).

V.d Meulen (2012, p.181) onderscheidt aan de hand van Habermas drie verschillende manieren<sup>13</sup> waarop actoren, in deze context de provincie en de gemeente, zich verhouden: als partner (het communicatieve handelen), als concurrent (het strategische handelen) en de provincie die de

---

<sup>13</sup> Niet alleen Habermas heeft een theorie opgesteld over het handelen van actoren. Ook Woltjer (2000) heeft hier een theorie over opgesteld. Woltjer voegt echter de begrippen communicatieve handelen en strategische handelen samen tot het begrip consensusplanning als tegenhanger van het begrip rationale planning. Bij consensusplanning is er sprake van zowel het eigen belang van de actor, als de verwachting er samen met andere actoren in het planningsproces uit te komen.

gemeente beschouwt als 'object' (het instrumentele handelen). Deze vormen van handelen die de verhouding provincie-gemeente typeren worden hieronder nader toegelicht.

### 3.2.1 Het communicatieve handelen

Bij communicatief handelen is er sprake van gedeelde waarden. Bij gedeelde waarden gaat men ervan uit dat verschillende subjecten (actoren) dezelfde waarden delen. Anders gezegd: er sprake van consensus tussen de verschillende subjecten. Beide partijen zijn het met elkaar eens en kunnen gezamenlijk een beoogd doel bewerkstelligen (V.d. Meulen, 2012, p.27).

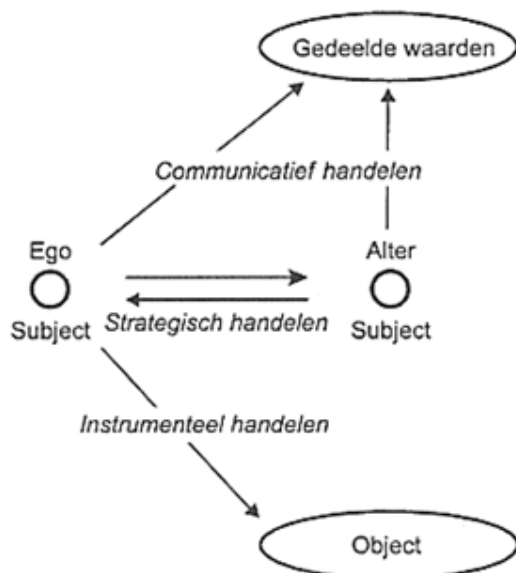
### 3.2.2 Het strategische handelen

Het strategische handelen kan worden getypeerd als vorm van handelen waarbij er dissensus heerst in de opvatting van de verschillende subjecten. Om alsnog tot een bevredigend resultaat te komen zal er door de beide partijen strategisch moeten worden gehandeld. In de meeste gevallen betekent dit dat beide partijen water bij de wijn zullen moeten doen om de beoogde doeleinden te halen (V.d. Meulen, 2012, p.27).

### 3.2.3 Het instrumentele handelen

Het instrumentele handelen kan worden getypeerd als een vorm van handelen waarbij het subject Ego het subject Alter niet als subject, maar als object beschouwt. Het begrip macht speelt hierbij een belangrijke rol. Zonder macht kan het subject Ego namelijk het object Alter niet sturen dan wel controleren. In dit onderzoek gaat het om het subject Ego (de provincie) die het subject Alter (de gemeente) door middel van machtsmiddelen buiten spel zet om haar gewenste doel te bereiken (V.d. Meulen, 2012, p. 27).

Onderstaand figuur geeft schematisch het handelen van subjecten weer volgens de typologie van Habermas (Habermas, 1982).



Figuur 3.1: Habermas' typologie van het handelen  
Bron: V.d. Meulen (2012)



Bij de bovenstaande typering van het handelen is het lastig een harde lijn tussen de vormen van handelen op te stellen. Zo heeft het strategische handelen vaak een communicatief element in zich (in de vorm van communiceren met elkaar). Bovendien kunnen de effecten van het strategische handelen en het communicatieve handelen een vorm van het instrumentele handelen aannemen. Communicatief en strategisch handelen kunnen leiden tot een bepaald doel en zijn daarmee instrumenten geweest om iets te maken (V.d. Meulen, 2012, p. 193). V.d. Meulen, aan de hand van Habermas, rekent hierbij het communicatieve en het strategische handelen tot het verkeren van subjecten met elkaar en het instrumentele handelen tot het maken van beleid (V.d. Meulen, 2012 p. 135).

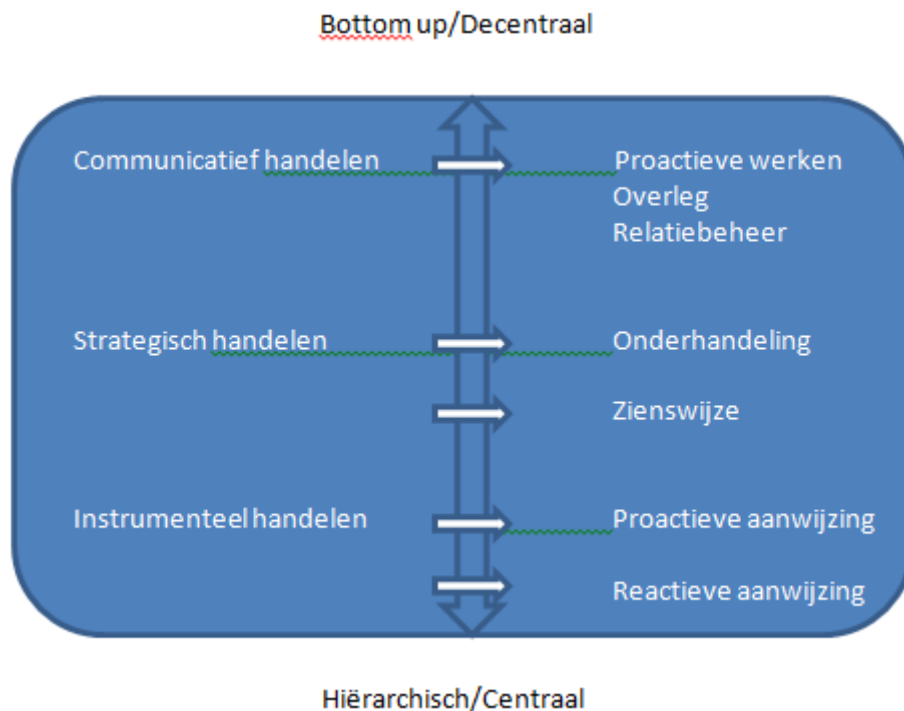
Ondanks deze niet hard op te stellen lijn tussen de verschillende handelingstyperingen, is het bij dit onderzoek van belang te kijken welke intentie de provincie en de gemeente(n) ten opzichte van elkaar hebben als ze met elkaar handelen. Hierin onderscheiden de verschillende handelingstyperingen zich wel duidelijk. Bij het communicatieve handelen beschouwen de actoren gemeente en provincie elkaar als partner, bij het strategische handelen beschouwen de actoren elkaar als concurrent en bij het instrumentele handelen beschouwt de provincie de gemeente niet als actor, maar als object (V.d. Meulen, 2012, p. 135).

### 3.3 Het handelen aan de hand van de Wro

In de vorige paragraaf is weergegeven op welke verschillende manieren de provincie en de gemeente kunnen handelen en hoe de provincie en de gemeente zich dan tot elkaar verhouden. In deze paragraaf zal, om de link te leggen tussen de door de Wro beschikbaar geworden instrumenten en de verschillende manieren van handelen, een overzicht worden gemaakt welke instrumenten tot welke typering van handelen behoren. De provincie Drenthe wil in tijden van de Wro inzetten op het proactieve werken. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de provincie Drenthe onder het proactieve werken overleg en relatiebeheer verstaat. Deze twee instrumenten horen bij het communicatieve handelen maar bevinden zich ook deels op het gebied van het strategische handelen. Onderhandelen behoort tot het strategische handelen. In deze fase zal het eigen belang van beide partijen voorop staan waarover onderhandeld wordt. De zienswijze bevindt zich op het snijvlak van het strategische en het instrumentele handelen. In principe is de zienswijze een instrument dat door de provincie kan worden ingezet en zou het daardoor behoren tot het instrumentele handelen. Een zienswijze behoort echter ook tot het strategische handelen. Het is namelijk de vraag hoe de gemeente de zienswijze gebruikt in het verdere proces. Zowel de reactieve als de proactieve aanwijzing (beide hardere juridische instrumenten) behoren tot het instrumentele handelen. Bij deze juridische instrumenten is er duidelijk sprake van een hiërarchisch element. Om in woorden van Habermas te spreken: De provincie beschouwt de gemeente als object en stelt zichzelf duidelijk boven de gemeente (zie figuur 3.1). De provinciale verordening is een instrument dat door de provincie kan worden ingezet. De verordening is echter kaderstellend en speelt, in bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure, vaak een rol op de achtergrond. De provinciale verordening kan dan ook tot alle drie de vormen van het handelen worden gerekend en is daarom niet opgenomen in het schema. Bij het opstellen van de verordening zijn de gemeenten betrokken geweest (interview Arkema). Vanuit dit perspectief hoort de verordening tot het communicatieve handelen. De provinciale verordening speelt echter ook een rol in het strategische handelen (hoe gaan de gemeente en de provincie om met de verordening als er sprake is van conflicterende belangen?). Verder is er bij de verordening ook sprake van een hiërarchisch element en kan het ook tot het

instrumentele handelen worden gerekend. De provinciale verordening kan namelijk dienen als instrument voor de provincie om duidelijk de grenzen van de mogelijkheden weer te geven. De provincie Drenthe probeert overigens voorin een bestemmingsplanprocedure de grenzen van de mogelijkheden weer te geven aan de hand van de provinciale verordening. Een provinciale verordening wordt verder vaak als basis gebruikt voor de provincie om op terug te vallen als er een zienswijze of een aanwijzing is ingediend.

Om het geheel te verhelderen is een schema opgesteld (zie figuur 3.2) waarin zowel de verschillende manieren van handelen als de verschillende middelen van de Wro zijn weergegeven<sup>14</sup>.



Figuur 3.2: Het conceptuele model  
Bron: naar V.d. Veen (2011)

Bovenstaand schema geeft zowel de verschillende manieren van handelen als de mogelijke instrumenten aan de hand van de Wro weer. Duidelijk mag zijn dat het hierbij om een proces gaat. Er is dus niet een eenduidige toestand aan te geven waarin de actoren zich bevinden. Actoren hebben vooraf een doel (bijvoorbeeld het opstellen van een nieuw bestemmingsplan) in combinatie met de middelen die ze bezitten zal dit door middel van het handelen van deze actoren leiden tot een bepaald resultaat. Met andere woorden: de betrokken actoren willen iets bereiken waarin zoveel mogelijk de vooraf gestelde doelstellingen terug te vinden zijn. Het voornaamste en meest gemakkelijke manier van handelen hierbij is wanneer verschillende actoren het met elkaar eens zijn. De meest vergaande manier is het instrumentele handelen. Hierbij sluit de ene actor de andere actor uit. Tijdens het proces spelen verschillende manieren van handelen door elkaar.

<sup>14</sup> In het schema is het instrument inpassingsplan niet opgenomen, het instrument inpassingsplan kan worden gezien als een instrument dat los staat van een bestemmingsplanprocedure en waarbij de provincie zelf een bestemmingsplan opstelt. Daarom 'past' het inpassingsplan niet in figuur 3.2.

### 3.4 Context

Van belang is de context waarbinnen het bovenstaande proces afspeelt. De context heeft een aantal kenmerken die een rol spelen in het proces. Eén van die kenmerken is dat het gedrag dat actoren vertonen in het planproces niet altijd doelmatig zijn. V.d. Meulen (2012, p.138), aan de hand van Merton, spreekt dan van rituelen. De handelingen die de actoren dan uitvoeren dienen geen enkel doel. Healey (2006) spreekt hierbij over de context die bepalend is voor het handelen van actoren. Dat deze handelingen in dat geval geen doel dienen, moet volgens haar worden erkend en is niet uit te sluiten. Er moet in het planproces rekening worden gehouden met handelingen van actoren die niet op een doel gericht zijn, maar voortkomen uit de context waarin actoren met elkaar verkeren. Verder stellen Hoogerwerf en Herweijer (2008) dat het proces een bepaalde dynamiek kent. Elk proces maakt een bepaalde beweging waarin een aantal onderling samenhangende handelingen te zien zijn die het proces kenmerken. Informatie en macht spelen een belangrijke rol binnen het proces omdat deze van invloed zijn op de handelingen die actoren verrichten binnen het proces. Op deze manier vindt wederzijdse beïnvloeding plaats van actoren (Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p. 22). Teijsman (1998) spreekt ook wel van een wederzijdse afhankelijkheid<sup>15</sup> die een rol speelt in een beleidsarena waarin actoren met elkaar interacteren. Door deze afhankelijkheid van actoren ontstaat een beleidsveld dat de structuur van een netwerk aanneemt. Tijdens het proces is er sprake van een bepaalde afhankelijkheid van actoren. De relaties die hierdoor ontstaan kunnen veelal als asymmetrisch worden beschouwd. Een asymmetrische relatie houdt in dat actoren niet heersen over andere actoren, maar dat er tegelijk geen mogelijkheid is om te kiezen voor andere actoren binnen het proces (Teisman, 1998, p. 45). Bij het proces dat speelt in dit onderzoek is er ook sprake van een asymmetrische relatie tussen de provincie en de gemeente. Een laatste kenmerk die Hoogerwerf en Herweijer (2008) benoemen binnen het beleidsproces, maar die ook kenmerkend is voor het bovenstaande proces is de herkenbaarheid in de opeenvolging van de gebeurtenissen. Naast de dynamiek, die kenmerkend is voor het bovenstaande proces, komen er ook enkele vaste patronen voor binnen het proces (verschillende stadia van het proces). Naast deze kenmerken voegt Teisman (1998) nog een voor het proces belangrijk kenmerk toe. De omgang met de beschikbare middelen (de legitimiteit), speelt een rol binnen de context van het proces. Actoren kunnen namelijk inspelen op een gebrek van het legitiem omgaan met middelen van andere actoren.

### 3.5 Uitleiding

Dit hoofdstuk dient als kader voor de rest van het onderzoek. In dit hoofdstuk is uitgelegd welke manieren van handelen er te onderscheiden zijn voor de actoren en welke middelen van de Wro hierbij horen. Het opgestelde conceptueel model biedt handvatten om in het volgende hoofdstuk de verhouding provincie Drenthe en de gemeenten onder de Wro inzichtelijk te maken.

---

<sup>15</sup> Wederzijdse afhankelijkheid is nodig als basis om iets te bewerkstelligen.

## Hoofdstuk 4 Verhouding provincie – gemeente in de praktijk

### 4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft inzichtelijk gemaakt op wat voor manier de provincie en de gemeente zich kunnen verhouden (aan de hand van het conceptueel model). Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de derde deelvraag van het onderzoek:

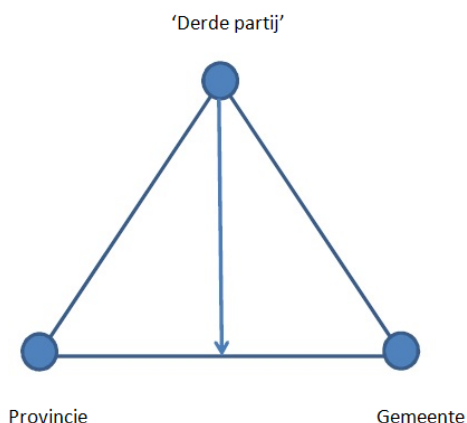
*Hoe worden in de praktijk de door de provincie Drenthe voorbestemde middelen toegepast?*

Het begin van dit hoofdstuk zal nadere uitleg geven over welke methoden zijn gebruikt om de bovenstaande vraag te beantwoorden. Vervolgens zal worden weergegeven welke gemeenten en welke cases binnen deze gemeenten zijn geselecteerd om antwoord te geven op de bovenstaande vraag. Daarna wordt er binnen deze geselecteerde cases het handelen van de actoren geanalyseerd.

### 4.2 Methodologie

#### 4.2.1 Interviews

De deelvraag die hierboven genoemd is zal worden beantwoord aan de hand van een analyse van een drietal cases. Hierbij is gebruik gemaakt van het 'Basisboek Kwalitatief onderzoek' van Baarda, D.B., de Goede, M & Teunissen, J. (2005). Bij de interviews<sup>16</sup> is gebruik gemaakt van een van tevoren opgestelde vragenlijst die inzicht moet geven over de verhouding provincie-gemeente in de praktijk. Om een zo compleet mogelijk beeld te creëren van de verhouding provincie-gemeente is er de mogelijkheid om naast deze standaard vragenlijst door te vragen op verschillende vragen. Derhalve wordt er bij dit onderzoek ook gebruik gemaakt van een gedeeltelijk gestructureerd interview (Baarda et al, 2005). De meest voorkomende vragen van de interviews zijn terug te vinden in bijlage 1. Van zowel de provincie als de gemeente is er per case een persoon geïnterviewd. Ook is er bij elke case een derde partij betrokken geweest die kijkt hoe de provincie en de gemeente zich tot elkaar verhouden. Deze persoon aanschouwt de verhouding namelijk meer van buitenaf en kan van extra waarde zijn om de verhouding inzichtelijk te maken. Onderstaand figuur geven de 'lijntjes' weer die spelen tussen de verschillende partijen en de 'controle-functie' die de derde partij heeft.



Figuur 4.1: Overzicht van de betrokkenheid van de 'derde' partij

<sup>16</sup> De geïnterviewde personen worden per case aangekondigd

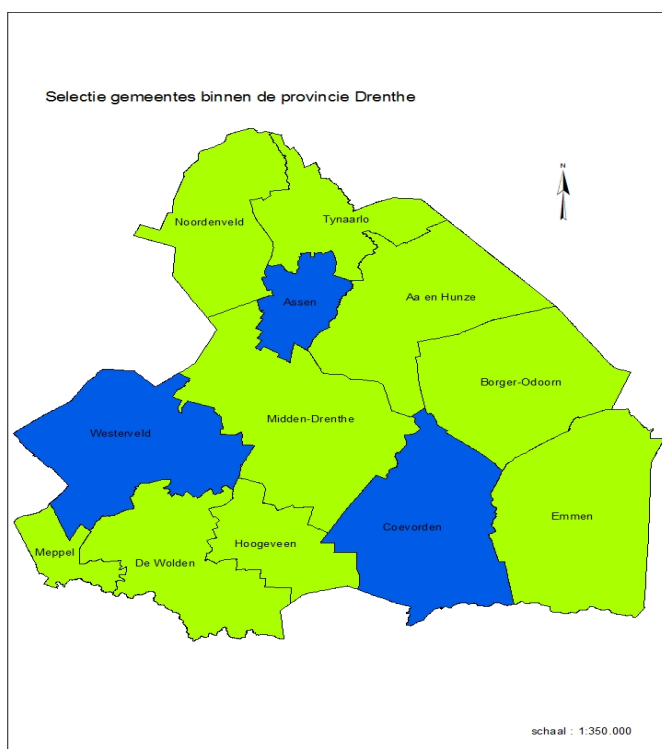
Naast deze interviews is er om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de verhouding gemeente provincie ook gebruik gemaakt van een aantal informele gesprekken. Deze gesprekken hadden over het algemeen een open karakter (Baarda et al, 2005).

Bovendien is er gebruik gemaakt van de kennis van een aantal medewerkers binnen de provincie Drenthe en de betrokken gemeenten. Door het bijwonen van gesprekken van zowel binnen de provincie, als gesprekken die plaatsvonden tussen de provincie en de gemeente is de nodige kennis opgedaan. Een overzicht van de informatie (het wie, wat en wanneer) over de interviews, de informele gesprekken en de bijgewoonde gesprekken is terug te vinden in bijlage 3.

#### 4.2.2 Selectie Gemeenten

Aangezien de provincie Drenthe uit 12 gemeenten bestaat is er gekozen voor een selectie van een aantal gemeenten om het onderzoek uitvoerbaar te maken. Om te onderzoeken of er per regio verschillen bestaan met het oog op de verhouding provincie – gemeente zijn een aantal gemeenten geselecteerd in verschillende regio's. In overleg met een aantal betrokken van de provincie Drenthe zijn onderstaande gemeenten geselecteerd. Bijbehorende criteria waren dat de gemeenten verspreid over de provincie moesten liggen en dat er sprake moest zijn van een 'urbane' gemeente een 'plattelands' gemeente en een gemeente die kan worden getypeerd als een mix van een landelijke en urbane gemeente. Aan de hand hiervan zijn de volgende gemeenten geselecteerd.

- De gemeente Assen, een 'urbane gemeente' in het noorden van de provincie
- De gemeente Westerveld, een 'landelijke gemeente' in het zuidwesten van de provincie
- De gemeente Coevorden, een 'mix van landelijk en een urbane gemeente' in het zuidoosten van de provincie.



Figuur 4.2: Selectie gemeenten binnen de provincie Drenthe  
Bron: sectie GIS en Cartografie provincie Drenthe

### 4.2.3 Selectie Cases

Net zoals dat een aantal gemeenten geselecteerd zijn, is er per gemeente één case geselecteerd.

Door middel van een aantal indicatoren is er een selectie gemaakt van een aantal cases. Hierbij is gekozen voor onderstaande indicatoren.

De eerste indicator is dat de case moet hebben plaatsgevonden tussen 2007 en eind 2011 omdat de case moet zijn afgerond of in een afrondende fase zit. Daarnaast is deze indicator geselecteerd wegens de invoering van de Wro in juli 2008. Het is voor het onderzoek van belang dat er door de actoren werd 'gehandeld in de geest van de Wro'.

De tweede indicator van het selecteren van de case is dat het wenselijk is dat de cases over verschillende thema's zijn gegaan. Hierbij valt te denken aan een diversiteit aan thema's zoals aan natuur gerelateerde thema's of aan water gerelateerde thema's.

De derde indicator is dat er bij de case bepaalde belanghebbenden (stakeholders) aanwezig moeten zijn geweest buiten de provincie/gemeenten om. Deze belanghebbende is niet direct betrokken bij de verhouding gemeente/provincie maar heeft wel belang gehad bij de case (bijvoorbeeld een Waterschap) en kan op deze manier het proces van meer afstand bekijken (zie figuur 4.1).

De vierde indicator is dat er sprake moet zijn geweest van conflicterende belangen tussen de gemeente en de provincie. Conflicterende belangen zorgen ervoor dat er 'iets' heeft gespeeld tussen de gemeente en de provincie. Deze indicator is meegenomen omdat het interessant is te analyseren hoe de provincie en de gemeente handelen in tijden van conflicterende belangen. Juist deze momenten geven weer hoe de provincie en de gemeente zich verhouden onder de Wro. Hoe worden deze situaties op die momenten opgelost? Hoe handelen de provincie en de gemeente op die momenten? In het achterhoofd moet echter wel worden gehouden dat er dus gekeken is naar cases waarbij er iets speelt tussen de gemeente en de provincie. In veel bestemmingsplanprocedures hebben de provincie en de gemeente niet te maken met belangen die conflicteren<sup>17</sup>.

Bovendien wordt er bij de selectie van de cases gebruik gemaakt van de aanwezige deskundigheid van een aantal relatiebeheerders van de provincie. Deze relatiebeheerders weten wat er speelt tussen de provincie en gemeente en zijn dus de aangewezen personen om te benoemen in welke gevallen de provincie en de gemeente niet op één lijn zitten.

De interviews vormen samen met de bijgewoonde overleggen en informele gesprekken de ruggengraat van de analyses van de cases. Bij de analyse van de cases wordt er bovendien gebruik gemaakt van informatie beschikbaar uit documenten van de provincie en de gemeente over de case.

---

<sup>17</sup> Het onderzoek richt zich dus vooral op het strategische handelen. Het strategische handelen bevat echter zoals in hoofdstuk 3 beschreven is elementen van het communicatieve en het instrumentele handelen. De vraag is hoe de provincie en de gemeente in deze situaties handelen, met andere woorden hoe gaan de gemeente en de provincie om met de conflicterende belangen. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Had dit kunnen worden voorkomen? Lost de provincie dit op door in te zetten op het instrumentele handelen of grijpt men terug naar communicatieve middelen? Dergelijke vragen zijn gesteld in de interviews en geven ondanks dat de provincie en de gemeente in de cases vooral strategisch hebben gehandeld een goed beeld hoe de provincie en de gemeente zich in algemeenheid tot elkaar verhouden aan de hand van de Wro.

Aan de hand van de indicatoren:

- er moet sprake zijn van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente
- betrokkenen handelen bij de case in de geest van de Wro
- er is sprake van een diversiteit aan thema's
- er moet sprake zijn van een externe partij

Is er een selectie gemaakt voor de volgende cases in de gemeenten:

Assen: Bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid.

De gemeente Assen is gedurende een aantal jaren bezig geweest met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor een werklandschap bij Assen-Zuid. Bij het opstellen van dit bestemmingsplan bestonden er bij de gemeente en de provincie verschillende ideeën over het werklandschap Assen Zuid.

Coevorden: Herontwikkeling locatie Seubers (Zweeloo – Aalden)

Bij de herontwikkeling van de 'taxilocatie' Seubers, gelegen tussen de plaatsen Zweeloo en Aalden in de gemeente Coevorden, was er sprake van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente. Deze conflicterende belangen gingen vooral over de mogelijke bouw van woningen in het beekdal van de Aelderstroom.

Westerveld: Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld.

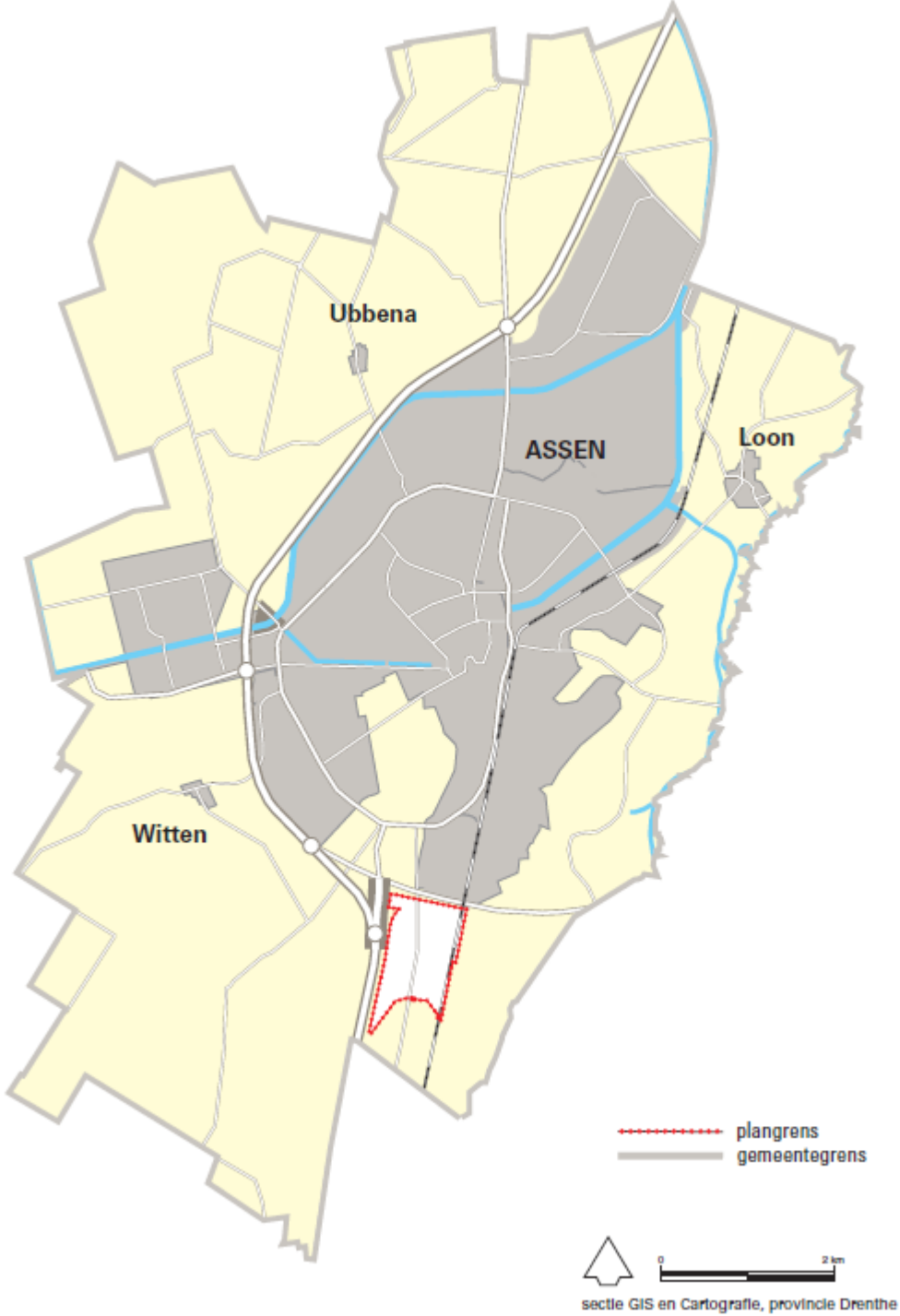
Bij het opstellen van het bestemmingsplan buitengebied Westerveld door de gemeente Westerveld was er sprake van een verschillende gedachtegang tussen de gemeente en de provincie over het bestemmen van bepaalde percelen bij het bestemmingsplan buitengebied.

Tussen de cases bestaan een aantal overeenkomsten en aantal verschillen. De belangrijkste overeenkomst is dat er 'iets' heeft gespeeld tussen de gemeenten en de provincie Drenthe. Dit is van belang voor het onderzoek zodat de verhouding op deze manier zo goed mogelijk kan worden beschreven in tijden van de Wro. Een verschil is dat het niet bij elke case gaat over een op te stellen bestemmingsplan door de gemeente. Bovendien verschillen de tijdspannes waarin de cases hebben plaatsgevonden. Belangrijk is echter dat er bij elke case gekeken is naar de conflicten die er spelen tussen de gemeente en de provincie in tijden van de Wro.

De cases worden opgebouwd uit 3 componenten:

- De case wordt in de eerste paragraaf beschreven
- De case wordt in de tweede paragraaf geanalyseerd
- In de derde paragraaf worden conclusies getrokken over de case.

### 4.3 Case Bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid



Figuur 4.3: Ligging Werklandschap Assen-Zuid  
Bron: Sectie GIS en Cartografie, provincie Drenthe



## Bestemmingsplan Werklandschap Assen- Zuid

Locatie  
Assen-Zuid

Type Case  
Bestemmingsplanprocedure

Betrokken partijen onderzoek  
Waterbedrijf Groningen  
Gemeente Assen  
Provincie Drenthe

Looptijd  
Eind 2009- 'heden'

Fase Procedure  
Bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad

Betrokken periode onderzoek  
December 2011

### Geïnterviewden

H. v.d. Meer, provincie Drenthe, relatiebeheerder gemeente Assen

L. Smilde, Waterbedrijf Groningen, beleidsmedewerkster Strategie & Onderzoek

O. Coenraads, gemeente Assen, juridische zaken

## 4.3.1 Beschrijving

### 4.3.1.1 *Ontstaansgeschiedenis bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid*

De gemeenteraad van de gemeente Assen heeft in oktober 2010 de Ontwikkelingsvisie Werklandschap Assen-Zuid vastgesteld. Naar aanleiding van de Ontwikkelingsvisie Werklandschap Assen-Zuid is eind 2010 het bestemmingsplantraject Werklandschap Assen-Zuid gestart (gemeente Assen, 2011a, p.7).

De Ontwikkelingsvisie Werklandschap Assen-Zuid is overigens een voortvloeisel van een aantal plannen, te weten: het Masterplan Florijnas, de Structuurvisie Assen 2030, het Masterplan Assen-Zuid en de Structuurvisie Stadsrandzone Assen-West (provincie Drenthe, 2011b).

### 4.3.1.2 *Inrichting bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid*

Het bedrijventerrein, dat als poort moet dienen naar het stedelijk netwerk Groningen-Assen, zal zich richten op de volgende sectoren: zorg, onderwijs en sensortechnologie. Bovendien moet het bedrijventerrein naast externe groei van bedrijven ruimte bieden voor bestaande bedrijven afkomstig van het Stadsbedrijvenpark in Assen (gemeente Assen, 2011a, p.7).

Verder opvallend voor het vernieuwde bestemmingsplan is de basis van het ontwerp dat wordt gevormd door de bestaande landschapsvorm. Gefaseerd zal het bedrijventerrein worden aangelegd, waarbij rekening wordt gehouden met landschappelijke elementen in tegenstelling tot de 'recht-toe-recht-aan' bedrijventerreinen die in het verleden veelal zijn aangelegd (gemeente Assen, 2011a, p. 9).

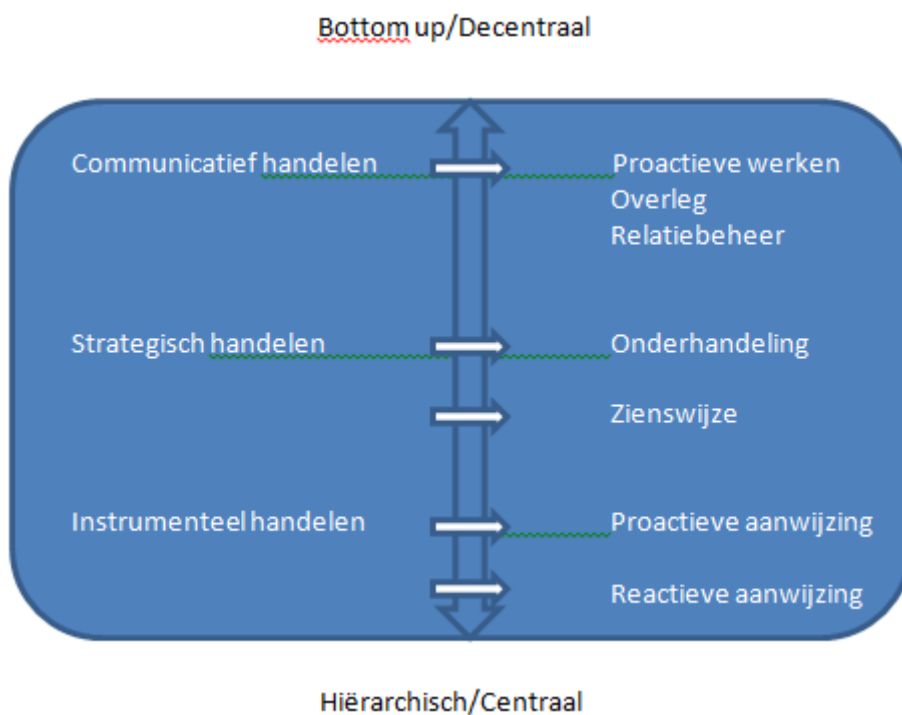
Bovendien worden bestaande woningen en bedrijven gehandhaafd in het gebied (gemeente Assen, 2011b, p.2).

### 4.3.1.3 *Ligging bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid*

In figuur 4.3 is de ligging van het werklandschap Assen-Zuid weergegeven. Zoals de naam het al suggereert is het plangebied gelegen aan de zuidkant van Assen. De Graswijk vormt samen met de N33 de noordkant van het plangebied werklandschap Assen-Zuid. Verder wordt het plangebied globaal begrensd door de A28 aan de westkant en de spoorlijn Groningen-Zwolle aan de oostkant. De hoofdwaterring van het Waterschap Hunze en Aa's vormt in hoofdlijnen de grens voor het zuidelijke deel van het plangebied (gemeente Assen, 2011b, p.2).

### 4.3.2 Analyse

In deze paragraaf van de case zal worden behandeld hoe de provincie Drenthe en de gemeente Assen zich hebben verhouden in het proces van het bestemmingsplan Werklandschap Assen-Zuid. Om deze verhouding handen en voeten te geven wordt bij deze case gekeken naar hoe de provincie Drenthe en de gemeente Assen hebben gehandeld aan de hand van het in hoofdstuk 3 opgestelde conceptuele model (figuur 3.2). In deze analyse wordt in het bijzonder gekeken naar de momenten dat er sprake was van verschillende meningen tussen de provincie en de gemeente. Met andere woorden: hoe handelen de provincie Drenthe en de gemeente Assen als er sprake was van conflicterende belangen? En hoe is de provincie Drenthe omgegaan met het beschikbare instrumentarium tijdens deze conflicterende belangen?



Figuur 3.2: Het conceptuele model  
Bron: naar V.d. Veen (2011)

#### 4.3.2.1 Vroegtijdige betrokkenheid provincie

Geheel in het kader van de Wro werd de provincie vroegtijdig bij het bestemmingsplan betrokken. Dit past ook bij de visie die provincie Drenthe erop nahoudt aan de hand van de Wro, voornamelijk met het oog op de proactieve aanpak. De provincie was namelijk naast het bestemmingsplan werklandschap Assen-Zuid ook al betrokken bij diens 'voorlopers' de Ontwikkelingsvisie Werklandschap Assen-Zuid en het Stedenbouwkundige plan (interview V.d. Meer en Coenraads).

Deze vroegtijdige betrokkenheid en de bijbehorende proactieve aanpak van de gemeente behoort tot het communicatieve en het strategische handelen. Er werd hierbij ingezet op de instrumenten overleg en onderhandeling.

#### 4.3.2.2 Voorontwerp

Toen het voorontwerp van het bestemmingsplan ter inzage werd gelegd bleek dat de provincie een aantal bezwaren had. Dit verschil in mening werd duidelijk door de aspecten waarop de provincie bezwaar maakte.

Het waterbedrijf Groningen trok namelijk aan de bel bij het voorontwerp. De kwaliteit van het oppervlaktewater<sup>18</sup> rondom het gebied zou in gevaar komen met het vestigen van een aantal voor het oppervlaktewater mogelijk schadelijke bedrijven

Het waterbedrijf zag liever dat het werklandschap, of althans een aantal voor het oppervlaktewater mogelijk schadelijke bedrijven ergens anders werden gevestigd (interview V.d. Meer, interview Smilde). De gemeente nam in eerste instantie de stelling in dat er geen weg meer terug was en de locatie al bepaald was. In de provinciale verordening staat dat de bescherming van het oppervlaktewater/drinkwater provinciaal belang is. Dit betekende dat zowel de provincie als het waterbedrijf belang hadden bij 'schoon' water. Om tot een oplossing te komen heeft overleg plaatsgevonden tussen de provincie Drenthe, de gemeente Assen, het waterschap en het waterbedrijf Groningen. In het exploitatieplan dat gekoppeld is aan het bestemmingsplan zijn vervolgens regels opgenomen dat bij iedere vergunningaanvraag van een bedrijf er een toetsing plaatsvindt voor de mogelijke gevolgen voor het oppervlaktewater (interview V.d. Meer).

Het voorontwerp gaf de provincie aanleiding om ook op andere aspecten te reageren. Het voorontwerp van het bestemmingsplan bevatte namelijk nog niet de regels en de plantoelichting van het beeldkwaliteitsplan (provincie Drenthe, 2011b).

De provincie zette tijdens de reactiefase van het voorontwerp in op het communicatieve en het strategische handelen door overleg te voeren met de gemeente aan de hand van het voorontwerp. In de reactie op het voorontwerp Bestemmingsplan Assen-Zuid (provincie Drenthe, 2011), werd bovendien vermeld dat de provincie verwachtte dat de gemeente het plan voldoende aan zou passen. Mocht dit niet het geval zijn dan zou de provincie overwegen een zienswijze in te dienen. In termen van het planproces is dit de stap die de provincie maakt naar het strategische en het instrumentele handelen.

#### 4.3.2.3 Zienswijze

Nadat er verschillende malen overleg had plaatsgevonden tussen de provincie en de gemeente is er uiteindelijk toch door de provincie gekozen om gebruik te maken van een zienswijze.

De zienswijze bevat de diverse elementen. Het gebruik van de SER-ladder, waarbij moet worden gekeken naar overige locaties voor de vestiging van kantoren. De provinciale verordening stelt dat een ruimtelijk plan vergezeld moet gaan van een beeldkwaliteitsplan, dit beeldkwaliteitsplan maakt nu onderdeel uit van het stedenbouwkundigplan. Ook is de provincie het niet eens met de invulling van een aantal deelgebieden van dit beeldkwaliteitsplan van het Werklandschap Assen-Zuid (provincie Drenthe, 2011d).

---

<sup>18</sup> Het waterbedrijf Groningen heeft belang bij een zo hoog mogelijke kwaliteit oppervlaktewater in gebieden rondom de Drentsche Aa. Uit de Drentsche Aa wordt namelijk drinkwater gewonnen door het waterbedrijf Groningen

Maar zoals in het interview met V.d. Meer naar voren kwam, *'moet je het inzetten van een zienswijze goed zien in een proces'*. Bovendien kwam in het interview van de gemeente naar voren dat *'de gemeente het zelfs heeft aangeraden om een zienswijze in te dienen'*. Ook kwam naar voren in het interview met V.d. Meer dat er *'alleen maar op beeldkwaliteit ingezet werd, het aangaf dat andere belangen voldoende zijn opgenomen in het voortraject'*. Verder benadrukt V.d. Meer in het interview dat bij het voorontwerp een aantal kleine dingen zijn meegenomen en dat bij de zienswijze 'aan het eind' de dingen overblijven waar je het echt over hebt.

De stap naar de zienswijze kon volgens V.d Meer ook niet worden voorkomen. Wanneer er sprake is van een hard punt uit bijvoorbeeld de verordening, ontkom je niet aan een zienswijze. Hierbij wordt de zienswijze als een drukmiddel gebruikt om met de gemeente tot afspraken te komen. Vervolgens is het begrip vertrouwen bij de provincie van belang. De provincie vertrouwt er namelijk op dat *'het goed komt'* (interview V.d Meer). *'Zonder een zienswijze in dit proces neem je jezelf niet serieus'* (interview V.d. Meer). Hierbij hoort de 'voorzichtige' omgang van de provincie met de provinciale verordening en de omgevingsvisie (interview V.d. Meer, interview Coenraads).

Ondanks dat in het proces de stap naar de zienswijze is gemaakt, wordt aan de hand van het bovenstaande helder dat bij de zienswijze voornamelijk op het communicatieve aspect van de zienswijze wordt ingezet. De zienswijze zorgt ervoor dat de zaken op een rij worden gezet en is niet bedoeld als middel om de gemeente te 'overrulen' blijkt uit de analyse hierboven.

'De stap' naar de reactieve aanwijzing kon in dit proces niet gemaakt worden.<sup>19</sup> Zowel de provincie als de gemeente was er echter van overtuigd dat dit instrument in ieder geval niet zou worden gebruikt. Deze overtuiging was er omdat er in het verleden er nog nooit gebruik van een reactieve aanwijzing was gemaakt (interview Coenraads) en omdat dit niet de manier van omgaan is met de wet die de provincie wil toepassen (interview V.d. Meer).

#### **4.3.2.4 Manier van omgaan provincie gemeente tijdens het proces**

Verder kwam duidelijk naar voren in de interviews van Coenraads, Smilde en V.d. Meer de manier waarop de onderlinge verhoudingen beschreven werden. Begrippen als vertrouwen, collegialiteit en de manier waarop je om tafel zit werden bij alle drie interviews genoemd. Bovendien benadrukte V.d. Meer in het interview dat het niet de bedoeling was om met de wet in de hand, vanuit een juridisch perspectief met elkaar om te gaan. V.d. Meer: *'Het voelde als je aan tafel zat collegiaal, alsof je lid was van de gemeente'*.

Ook Coenraads benadrukte deze omgang met elkaar in het interview, volgens Coenraads *'straalde de provincie overleg uit'*.

#### **4.3.2.5 Relatiebeheer**

De rol van relatiebeheer was bij dit proces onduidelijk. De gemeente had namelijk een Toolkit opgericht op internet, waarbij alle partijen bij de stukken konden met betrekking tot het bestemmingsplan. Dit instrument ging in principe verder dan relatiebeheer en maakt overleggen van relatiebeheer overbodig (interview Coenraads en V.d. Meer). De Toolkit op internet kan worden gebruikt als een communicatief instrument dat in deze case de rol van het relatiebeheer overneemt.

---

<sup>19</sup> In dit proces was de reactieve aanwijzing niet mogelijk omdat de provincie de structuurvisie had ondertekend die onderdeel uitmaakt van de crisis en herstelwet. (interview O Coenraads).

### 4.3.3 Conclusie

Deze case heeft duidelijk gemaakt dat het communicatieve handelen erg belangrijk is voor de provincie Drenthe en een erg prominente rol inneemt in het strategische handelen tussen de provincie en de gemeente in tijden van de conflicterende belangen. Het 'instrument' overleg speelt gedurende de case een erg belangrijke rol. Overleg bevat zowel een strategische als een communicatieve component van handelen. Mochten de ambtenaren er door middel van overleg niet uitkomen dan maakt de provincie gebruik van de zienswijze. Deze case maakt ook duidelijk dat de zienswijze vooral een middel is dat wordt ingezet om helderheid te verschaffen voor de partijen in het proces. Uiteindelijk is gebleken dat de zienswijze vooral als communicatief middel wordt gebruikt, voor het bestuur van de provincie en de gemeente, maar ook voor ambtenaren om na de zienswijze de tegenstrijdige belangen op te lossen aan de hand van het overleg. Wat tevens niet vergeten moet worden is dat in het voorproces van deze case de meeste oneffenheden tussen de provincie en de gemeente al zijn gladgestreken (interview V.d. Meer). De rol van het vroegtijdige overleg (de proactieve aanpak) is van groot belang bij de Wro in deze case. De elementen waar de provincie en de gemeente het niet over eens zijn worden vervolgens opgelost aan de hand van overleg. Het instrumentele handelen an sich om de gemeente 'als object te beschouwen' wordt op geen enkele manier gebruikt door de provincie in deze case. Bij deze case heeft de gemeente een eigen instrument in het leven geroepen die invloed heeft op het handelen: de Toolkit. Met dit instrument werden de betrokkenen bij de provincie op de hoogte gehouden en was in principe de vervanger van het instrument relatiebeheer, dat normaal gesproken door de provincie wordt ingezet. Deze Toolkit geeft weer dat de gemeente Assen zich niet afhankelijk opstelt ten opzichte van de provincie, maar ook zelf proactief bezig is. Ook kwam de 'handelingscultuur' naar voor in deze case die heerst tussen de provincie Drenthe en de gemeente(n). Overleg, vertrouwen en samenwerking zijn woorden die deze cultuur typeren.

#### 4.4 Case Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld



Figuur 4.4: Ligging Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld  
Bron: Sectie GIS en Cartografie Provincie Drenthe

## Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld

### Locatie

Buitengebied gemeente Westerveld

### Type Case

Bestemmingsplanprocedure

### Betrokken partijen onderzoek

Waterschap Reest en Wieden  
Gemeente Westerveld  
Provincie Drenthe

### Looptijd

Begin 2010-'heden'

### Fase Procedure

Beantwoording  
zienswijze/voorfase vaststelling  
gemeenteraad

### Betrokkenheid periode onderzoek

December 2011

### Geïnterviewden

A. Anema, Provincie Drenthe,  
Planadviseur

J. Kamping, Gemeente Westerveld,  
Projectleider Bestemmingsplan  
Buitengebied Westerveld

M. Manenschijn, Waterschap  
Reest en Wieden, Beleidsadviseur  
Integraal Waterbeheer,

## 4.4.1 Beschrijving

### 4.4.1.1 Ontstaansgeschiedenis bestemmingsplan buitengebied Westerveld

Aan de hand van de Kadernota buitengebied Westerveld, die is opgesteld in 2006, is men in 2010 begonnen met het opstellen van het bestemmingsplan buitengebied Westerveld. Na de gemeentelijke herindeling ontstonden er vier verschillende bestemmingsplannen in de gemeente Westerveld, namelijk die van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte. Omdat deze bestemmingsplannen onvoldoende op elkaar afgestemd waren en juridisch-planologisch gezien verouderd zijn is er besloten om in 2010 een nieuw bestemmingsplan op te stellen voor het buitengebied van de gemeente Westerveld (gemeente Westerveld, 2010, p. 5).

Om het bestemmingsplan buitengebied Westerveld op te stellen is gebruik gemaakt van de Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan buitengebied Westerveld waarin het beleid in hoofdlijnen is opgenomen (gemeente Westerveld, 2010, p.6).

Zoals op de kaart in figuur 4.4 te zien is vallen grote delen van het buitengebied van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte onder het nieuwe bestemmingsplan buitengebied Westerveld. Ook delen van de voormalige gemeenten Ruinen en Smilde vallen onder dit bestemmingsplan (gemeente Westerveld, 2010, p.6).

Het Belvédère gebied Frederiksoord – Wilhelminaoord valt net als het beschermde dorpsaanzicht van Havelte-oud en de kernen niet onder het nieuwe bestemmingsplan (gemeente Westerveld, 2010, p.6).

### 4.4.1.2 Inrichting bestemmingsplan buitengebied Westerveld

Het bestemmingsplan buitengebied Westerveld zal aan de hand van de Kadernota vier ontwikkelingsgebieden onderscheiden te weten: natuur, landbouw en gebieden waar landbouw gecombineerd wordt met recreatie, natuur en landschap en water (gemeente Westerveld, 2010, p 81).

Binnen deze hoofdfuncties worden de volgende gebiedsbestemmingen toegekend:

-Agrarisch 1, waar landbouw de hoofdfunctie is

-Agrarisch 2, landbouw verweven met natuur en recreatie

-Bos 1, Bos 2 en Natuur, hierbij gaat het om de bestaande natuur en bosgebieden en gronden die eigendom zijn van natuurorganisaties

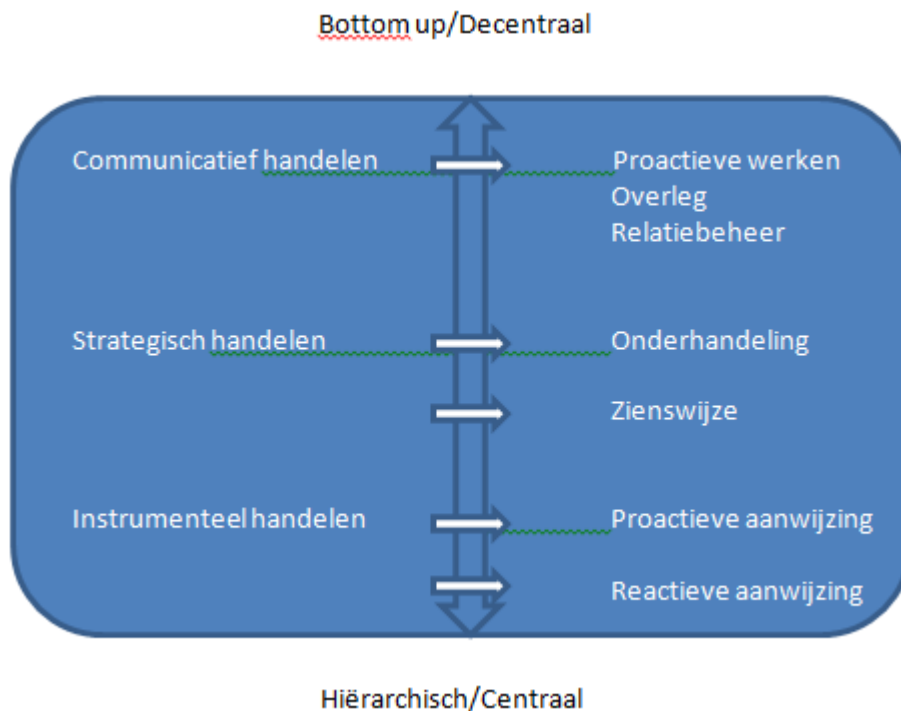
-Water, waterlopen die het water afvoeren en waterlopen die van belang zijn voor het landschap en natuur (gemeente Westerveld, 2010, p. 83).

#### 4.4.1.3 Ligging bestemmingsplan buitengebied Westerveld

De gemeente Westerveld met het bijbehorende bestemmingsplan buitengebied Westerveld ligt in het zuidwesten van de provincie Drenthe. Het bestemmingsplan grenst aan de westzijde aan de provincie Friesland en grenst verder aan de Drentse gemeenten Midden-Drenthe, de Wolden, Hoogeveen en Meppel (gemeente Westerveld, 2010, p.7).

#### 4.4.2 Analyse

In deze paragraaf van de case zal worden behandeld hoe de provincie Drenthe en de gemeente Westerveld zich hebben verhouden in 'het proces' van het bestemmingsplan buitengebied Westerveld. Om deze verhouding handen en voeten te geven wordt bij deze case gekeken naar hoe de provincie Drenthe en de gemeente Westerveld hebben gehandeld gedurende de bestemmingsplanprocedure. Net als bij de analyse van de case van het Werklandschap Assen-Zuid wordt er in deze analyse veelal gekeken naar momenten dat er sprake was van conflicterende belangen tussen de gemeente en de provincie. Met andere woorden hoe hebben de provincie Drenthe en de gemeente Westerveld gehandeld als er sprake was van conflicterende belangen? En hoe is de provincie Drenthe omgegaan met het beschikbare instrumentarium tijdens deze conflicterende belangen? Om te kijken hoe de provincie Drenthe en de gemeente zich verhouden in deze case wordt er gebruik gemaakt van het conceptuele model uit hoofdstuk 3.



Figuur 3.2: Het conceptuele model  
Bron: naar V.d. Veen (2011)

##### 4.4.2.1 Proactieve aanpak

De proactieve aanpak tijdens de overlegfase van het proces was erg belangrijk. Veel oneffenheden tussen de gemeente en de provincie zijn in die fase weggepoetst. Door een gebrek aan continuïteit



binnen de provincie tijdens de overlegfase liepen de dingen niet zoals ze hoorden te gaan. Dit was vervelend en had gevolgen voor de rest van het proces (interview Anema). Ondanks dit gebrek aan continuïteit zijn de provincie en de gemeente het over het grootste deel van de verschillende belangen eens geworden in het proactieve deel van het proces<sup>20</sup> (interview Anema). Bij de oude wet was er meer tijd voor het formele overleg, maar deze tijd en energie is nu in het voortraject van het proces gestoken.

De proactieve aanpak heeft als voordeel dat het makkelijker en directer is (interview Kamping).<sup>21</sup> Toen het voorontwerp van het bestemmingsplan bij de provincie werd beoordeeld was het nog niet duidelijk dat de provincie en de gemeente op het gebied van functie-toekenning van een aantal gebieden het niet met elkaar eens zouden zijn. Op dit punt heerste er een gebrek aan continuïteit binnen de provincie over de beoordeling van het plan. Er is toen in het kader van het proactieve werken onjuist omgegaan met de behandeling van het voorontwerp van het bestemmingsplan waardoor er, zo bleek later, verkeerde verwachtingen ontstonden tussen de provincie en de gemeente (interview Kamping).

#### 4.4.2.2 Zienswijze

Door bovenstaand gebrek aan continuïteit binnen de provincie werd op het moment dat het ontwerpbestemmingsplan bij de provincie binnenkwam duidelijk dat de provincie het niet eens was met een aantal nieuwe aanduidingen van bestemmingsplangronden (interview Kamping). Omdat een aantal mensen te laat bij de provincie erbij betrokken waren, was er geen ruimte meer om met elkaar van gedachten te wisselen (interview Kamping). Een aantal bestemmingsplangronden werd door de gemeente bestemd als Agrarisch 1 en Agrarisch 2, maar had in de ogen van de provincie de functie Natuur moeten krijgen (interview Anema). De provincie hield sterk de plannen over het uitvoeren van het EHS beleid en de hierbij horende doorwerking van dit beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen in het achterhoofd. De provinciale verordening werd hierbij als stok achter de deur gebruikt (interview Anema). Het verschil in inzicht over de 'Agrarische functies' werd door Kamping als het volgt verwoord: *'De provincie vindt dat als de grond is opgekocht en het doel hierbij om natuur te creëren gelijk de functie natuur moet worden gegeven, de gemeente vindt echter dat je nog niks veranderd hebt aan de grond, dus geef je de grond eerst de tussenvorm Agrarisch 1 of 2'*.

De zienswijze wordt, nadat hij is ingediend, vooral als middel gebruikt om weer overleg te hebben met de gemeente (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau). In deze case is ook duidelijk wat de insteek van de provincie is: *'Je wilt niet verder gaan dan de zienswijze'* (interview Anema). De vervolgstap na de zienswijze is, mits de gemeente het plan niet wil veranderen, om als provincie gebruik te maken van een bevoegdheid om in beroep te gaan of een deel van het plan buiten werking te laten treden. De provincie wil deze stap echter liever niet maken (interview Anema).

---

<sup>20</sup> Belangrijk om in het achterhoofd te houden bij deze case is dat het bestemmingsplan buitengebied een erg groot gebied bestrijkt, met tal van aspecten en verschillende belangen.

<sup>21</sup> Bij het begin van deze case was er nog geen sprake van de Wro. Bovendien was Pop2 nog het leidende document van de provincie en werd dat gedurende het proces de notitie invoering Wro en later de omgevingsvisie. Toch werd er gedurende het proces van de case al gehandeld in de geest van de nieuwe wet (interview Anema, interview Kamping, interview Manenschijn).

Nadat de zienswijze is uitgebracht is er overleg geweest tussen de provincie en de gemeente over de zienswijze. Hierbij is er door de provincie duidelijk gemaakt welke gebieden de bestemming natuur of bos moesten krijgen in plaats van Agrarisch 2 (interview Anema; provincie Drenthe, 2011c). In de reactienota zienswijzen is vervolgens opgenomen dat een aantal bestemmingen, die in het ontwerpbestemmingsplan nog de bestemming Agrarisch 2 kregen, na overleg met de provincie zijn overgegaan in de bestemming Natuur of Bos. Bovendien werd er in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor de gebieden die nu nog de agrarische functie hebben, maar in de toekomst de natuurfunctie kunnen krijgen (gemeente Westerveld, 2011).

Zoals eerder al genoemd is moet de zienswijze in het proces worden gezien. De zienswijze was zoals Kamping het in het interview noemt: *'voornamelijk door de provincie gebruikt om geen rechten te verspillen'*.

Alleen overleg was niet mogelijk, door gebrek aan aandacht in het voortraject. Daarna was de ruimte beperkt. Toen het ontwerpbestemmingsplan er lag had de provincie geen keuze meer en moest er een zienswijze worden ingediend (interview Anema, interview Kamping).

Bovendien is deze zienswijze, ondanks de omvang van het gebied en de diverse belangen die in het gebied spelen, maar op één onderdeel ingediend. De proactieve aanpak heeft in het oplossen van de conflicterende belangen in de 'overlegfase' voor het voorontwerp van het bestemmingsplan een groot aandeel in gehad (interview Anema).

#### **4.4.2.3 Manier van omgaan provincie gemeente tijdens het proces**

Net als in de case over het bestemmingsplan in Assen viel in deze case de manier op hoe de verschillende partijen met elkaar om zijn gegaan. Hieruit komt de overlegcultuur die heerst in de provincie Drenthe sterk naar voren. Dit blijkt onder andere uit een quote van Anema in zijn interview: *'Er heel erg mee bezig zijn hoe er samen uit te komen, dat was de grote drijfveer'*.

Niet alleen Anema benadrukte dit in het interview, ook Manenschijn had het over deze cultuur die heerst in Drenthe: *'Vertrouwen dat je er samen uit komt ,het goeie van Drenthe/Drentenaren'*.

Daarnaast benadrukte Kamping in het interview dat de provincie en de gemeente overlegpartners zijn geweest vanaf het begin bij deze case. *'Men zag elkaar niet als tegenpartij, maar als meedenkers, gesprekpartners'* (interview Kamping).

Kamping benadrukt deze omgang met elkaar nog eens door de volgende quote:

*'Ik denk meer Drents dan Westervelds, ik redeneer wat goed is voor Drenthe'*.

Ook Kamping heeft het in het interview over: *'Het er samen uit komen en kijken naar waar je elkaar kan vinden'*. Het voorkomen van breekpunten was een doel van de gemeente door naar elkaar te luisteren, geregeld gesprekken voeren en elkaars standpunten te respecteren (interview Kamping).

Bovendien zou de provincie in het vervoltraject naar de Raad van State kunnen om een reactieve aanwijzing te geven. Maar dat is volgens Kamping niet de cultuur die er heerst in Drenthe. Ook de opvatting van de provincie om in eerste instantie geen verordening te maken heeft hier mee te maken. Er heerst veel ruimte voor de gemeente, mits men zich maar verantwoordelijk gedraagt en oog heeft voor het provinciale belang (interview Kamping).

#### 4.4.2.4 Relatiebeheer

De Relatiebeheerders vulden in deze case voornamelijk de rol van tussenschakel in. Wat duidelijk werd tijdens de case is dat er verschillende mensen binnen de provincie verschillend tegen de case aankeken. Van erg strikt, tot meer pragmatisch. Dat is lastig voor de relatiebeheerder om hier mee om te gaan (interview Anema). De importantie van de rol van het relatiebeheer werd ook onderstreept door het waterschap. Het is van belang continu op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen die er spelen. Nu komt men pas bij elkaar als er iets speelt (interview Maneschijn). *'Zou goed zijn als je dingen bespreekt: waar kunnen we elkaar vinden, of waar hebben we tegenstrijdigheden. Zodra men continu in gesprek is, kun je problemen voorkomen'* (interview Maneschijn).

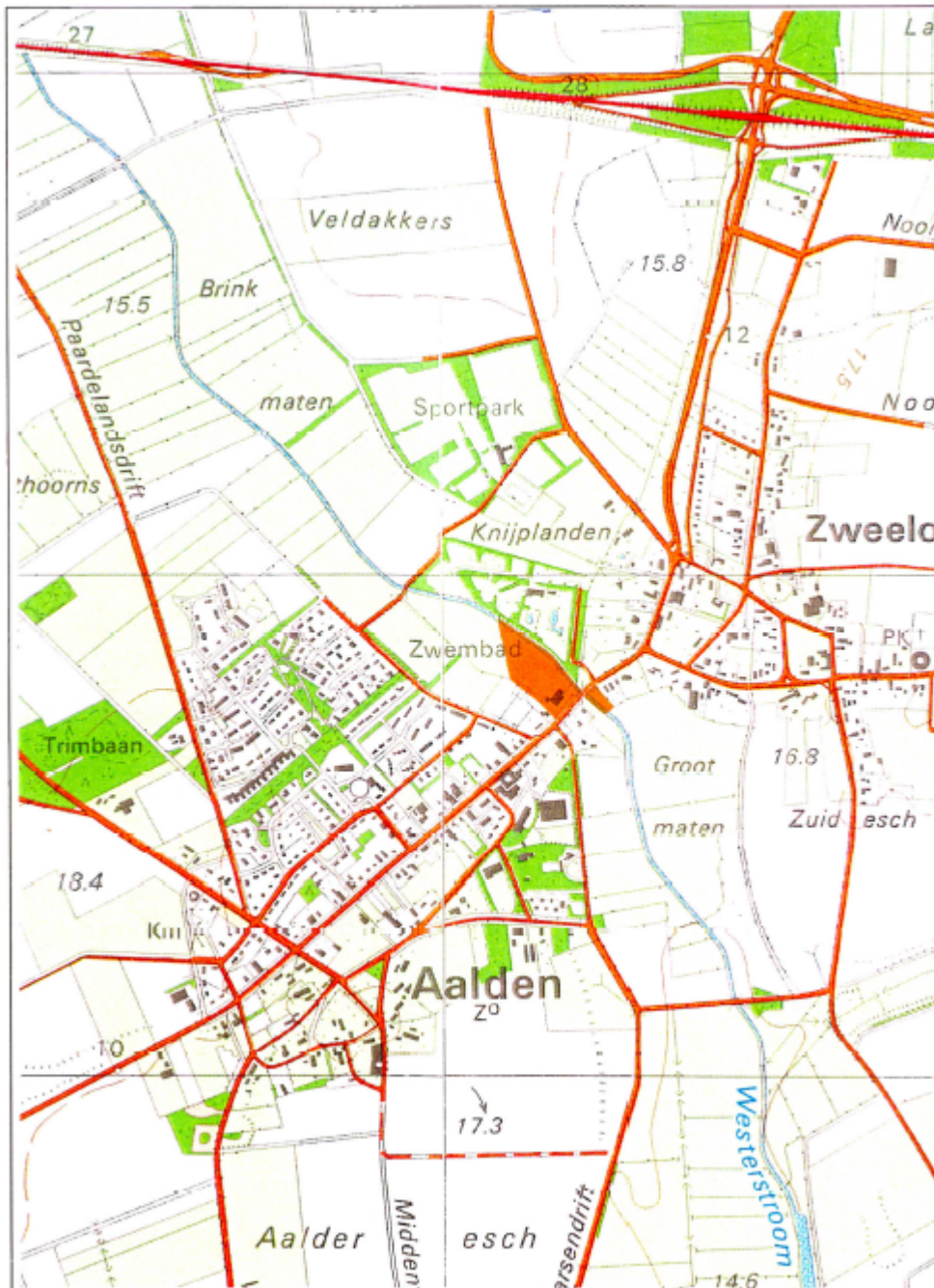
Belangrijk is dat het relatiebeheer nergens vast ligt, maar dat de provincie en de gemeente wel aan actief relatiebeheer doen (interview Kamping). Relatiebeheer brengt de mensen bij elkaar, zorgt ervoor dat anderen binnen de organisaties er ook vanaf weten en dit past in de visie van de gemeente en van de provincie (interview Kamping).

Kamping stelt bovendien dat het relatiebeheer de rol van een verordening grotendeels overneemt.

#### 4.4.3 Conclusie

Deze case heeft net als de vorige case duidelijk gemaakt dat het communicatieve handelen tussen de provincie en de gemeente van grote waarde is voor de verhouding provincie gemeente. De Drentse cultuur die duidelijk naar voren komt in deze case neemt een belangrijke rol in. Deze cultuur kan worden getypeerd door samenwerking tussen de provincie en de gemeente, elkaar zien als gelijkwaardige partners en respect hebben voor elkaars meningen. Ondanks dat het communicatieve handelen een prominente rol heeft vervuld in deze case, moest door de provincie 'de stap' naar het strategische handelen ook deels worden gemaakt. Dit had voornamelijk te maken met het gebrek aan continuïteit in het proces in de proactieve fase. Het is waarschijnlijk dat bij een betere continuïteit de stap naar de zienswijze (naar het strategische/instrumentele handelen) nooit gemaakt had hoeven worden. Typerend voor de verhouding provincie gemeente is dat beide partijen de zienswijze vooral zien als een communicatief middel. De zienswijze werkt verhelderend en geeft de partijen weer een mogelijkheid om opnieuw met elkaar in overleg te treden. Bovendien biedt de zienswijze die op zichzelf kan worden getypeerd tot het instrumentele handelen (het is immers een instrument dat de provincie kan inzetten) een stok achter de deur. Als de gemeente niet meegaat met de provincie kan er altijd alsnog een reactieve aanwijzing gegeven worden. De provincie benadrukt echter weer dat de stap naar de instrumentele middelen (zoals de reactieve aanwijzing) het liefst niet gemaakt worden. Uiteindelijk is deze stap naar het instrumentele handelen in deze case ook niet gemaakt. Wat deze case verder duidelijk maakt is dat de proactieve fase van de case van essentieel belang is voor het verdere verloop van de case (en ook voor de verhouding provincie gemeente). Een 'goed' relatiebeheer is hierbij van grote waarde. Het signaleren van mogelijk conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente en het hierdoor proactief oppakken van dit middel kan ertoe leiden dat de provincie minder hoeft in te zetten op overige instrumentele middelen. Relatiebeheer maakt zoals Kamping het in zijn interview noemt de provinciale verordening grotendeels overbodig.

#### 4.5 Case Herontwikkeling locatie Seubers (Zweeloo – Aalden)



Figuur 4.5: Ligging Bestemmingsplan Garage/taxibedrijf Seubers Aalderstraat  
Bron: Bugel Hajema adviseurs (2000)

## Herontwikkeling taxilocatie Seubers

### Locatie

Grensgebied Zweeloo-Aalden

### Type Case

Herbestemming

### Betrokken partijen onderzoek

MKB vastgoed

Gemeente Coevorden

Provincie Drenthe

### Looptijd

Omstreeks 2000- 'heden'

### Fase Case

'voorfase'

bestemmingsplanprocedure

### Betrokken periode onderzoek

Januari- Februari 2011

### Geïnterviewden

P. Venema, provincie Drenthe,  
beleidsmedewerker  
EHS/natuurontwikkeling

W. de Jong, gemeente Coevorden,  
projectleider visie Aalden-Zweeloo

G. Stuive, MKB vastgoed, adviseur  
MKB locatie Seubers

## 4.5.1 Beschrijving

### 4.5.1.1 Ontstaansgeschiedenis herontwikkeling taxilocatie Seubers

In 2003 kwam de ondernemingsvereniging Aalden Zweeloo met het idee dat een concentratie van winkelvoorzieningen vanuit de kernen Zweeloo en Aalden wenselijk zou zijn. Uit onderzoek van MKB Vastgoed bleek dat vanuit de verschillende winkeliers in Zweeloo en Aalden behoefte was aan een concentratie van winkelvoorzieningen. Aan de hand van een intentieovereenkomst hebben een aantal winkeliers te kennen gegeven ook daadwerkelijk achter deze concentratie van winkels te staan. Door de economische crisis is de animo onder de winkeliers inmiddels minder groot maar toch blijft de behoefte aanwezig met het oog op de toekomst voor een concentratie van winkels (Nine oaks, 2010, p.2).

Aan de hand van het bovenstaande heeft de gemeente Coevorden een locatieonderzoek uitgevoerd. Hieruit bleek dat de locatie Seubers, gelegen tussen de plaatsen Aalden en Zweeloo, het meest geschikt zou zijn voor de concentratie van de winkels.

Vervolgens heeft MKB Vastgoed het pand Seubers met omliggende gronden aangekocht.

De gemeente Coevorden en MKB Vastgoed hebben vervolgens nagedacht om invulling te geven aan de concentratie van winkelvoorzieningen (Nine oaks, 2010, p.3).

### 4.5.1.2 Inrichting herontwikkeling taxilocatie Seubers

MKB Vastgoed heeft de afgelopen jaren verschillende planvarianten opgesteld, met respect voor het beekdal, om invulling te geven aan het gebied rondom het pand Seubers. Hierbij is getracht om het plan een financiële invulling te geven zodat winkeliers de overstap willen maken naar de plek bestaande uit deze winkelconcentratie (Nine oaks, 2010, p. 3). Bij alle opgestelde planvarianten zijn er naast de concentratie van de winkels ook een aantal woningen opgenomen in het gebied rondom het pand Seubers. Zonder deze winkels zou het plan volgens MKB Vastgoed financieel niet haalbaar zijn.

Gekoppeld aan het opnieuw invullen van het gebied is de herontwikkeling van de locatie Coop Supermarkt in Aalden. Volgens één van de plannen van MKB Vastgoed zouden hier drie nieuwe woningen worden gevestigd (Nine oaks, 2010, p. 25).

### **4.5.1.3 Ligging herontwikkeling taxilocatie Seubers**

Het gebied taxilocatie Seubers is gelegen tussen de dorpen Zweeloo en Aalden in. Bovendien grenst het gebied aan de oostzijde aan de Aelderstroom. Het gebied bevindt zich in de gemeente Coevorden. Deze gemeente ligt in het zuiden van de provincie Drenthe.

### **4.5.2 Analyse**

In deze paragraaf van de case zal worden gekeken naar hoe de provincie Drenthe en de gemeente Coevorden zich hebben verhouden bij de herontwikkeling Taxilocatie Seubers. Bij deze case was er niet zoals de vorige cases sprake van een fase in de procedure van een bestemmingsplan. De herontwikkeling van taxilocatie Seubers bevindt zich namelijk nog in de 'voorfase' van de bestemmingsplanprocedure. In deze case kan dus ook niet worden gekeken naar de ingezette middelen tijdens de bestemmingsplanprocedure. Waar echter wel naar gekeken kan worden is hoe de provincie Drenthe en de gemeente Coevorden handelen tijdens de conflicterende belangen en de invloed van de Wro hierop. Welke instrumenten gebruikt de provincie Drenthe om het 'probleem' dat hier speelt op te lossen? Hoe heeft de provincie in tijden van deze conflicterende belangen dus gehandeld?

#### **4.5.2.1 Belangen**

Om de problematiek te verduidelijken in het herontwikkelingsgebied Taxilocatie Seubers is het belangrijk de verschillende belangen van de partijen weer te geven.

Naast de gemeente en de provincie speelt MKB hier ook een belangrijke rol als ontwikkelaar en eigenaar van het pand Seubers. MKB heeft bij dit gebied voornamelijk een financieel belang. MKB wil graag woningen in het beekdal neerzetten om de herontwikkeling van het gebied financieel haalbaar te maken (interview De Jong, interview Stuive).

De gemeente ziet de verloedering van het pand Seubers met lede ogen aan. Dit komt het imago van de gemeente Coevorden niet ten goede. Bovendien kloppen burgers bij de gemeente aan over het verval geraakte pand (interview De Jong).

Ook voor de provincie geldt dat het graag ziet dat er iets gebeurt met het pand Seubers om de verloedering tegen te gaan. Verder vindt de provincie de afrondingssituatie van het dorp belangrijk (interview Venema). De provincie heeft bovendien belang bij het behoud van het beekdal en moet medewerking verlenen voor eventuele woningbouw in het beekdal. Er is hier sprake van een getrapte vorm van belangen, waarbij de gemeente tussen de provincie en het MKB 'instaat' (interview Venema, interview Stuive).

#### **4.5.2.2 Proactieve aanpak**

In 2008 speelde het probleem van taxilocatie Seubers al een aantal jaren. De grond was reeds opgekocht door MKB en MKB had al enkele plannen aan de gemeente voorgelegd die deze plannen weer aan had geboden bij de provincie (interview Stuive). Omdat het project maar niet van de grond wilde komen is er door de provincie een workshop georganiseerd in het kader van de proactieve aanpak die de provincie nastreeft. Doel van deze workshop was het verduidelijken van de randvoorwaarden geldend voor het gebied, zodat de partijen (de gemeente, de provincie en MKB) verder konden werken aan een aanpak van het gebied (provincie Drenthe, 2008a).

Ondanks dat de betrokken partijen tevreden waren over de workshop, heeft deze workshop uiteindelijk niet het gewenste effect gehad. Voor MKB is een beter beeld geschapen over de gedachtegang van de provincie over de positie van het beekdal (interview De Jong). Echter blijkt uit zowel de interviews van De Jong, Stuive als Venema dat de betrokken partijen nog steeds niet op één lijn zitten. Uit het interview van De Jong blijkt dat de provincie niet erg stellig was in het uiten van een visie van de provincie ten opzichte van woningbouw in het beekdal (De Jong maakt hier overigens wel de kanttekening bij dat de provincie misschien wel bewust ruimte over laat voor visievorming op dit gebied). Ook uit het interview van Venema kan worden opgemaakt dat de randvoorwaarden niet duidelijk genoeg zijn opgesteld door de provincie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat MKB nog steeds bij de gemeente en provincie aanklopt met plannen over woningbouw in het beekdal. Venema benadrukt hierbij dat de provincie geen woningbouw in het beekdal wil.

Dat er sprake is van verschillende ideeën over hoe het nu verder moet met het beekdal blijkt uit de interviews van Venema en Stuive. Stuive stelt dat er sprake is van een plan dat goedgekeurd is door de provincie en de gemeente met betrekking tot het bouwen van om en nabij de acht (8-10) woningen in het beekdal, terwijl Venema in het interview stelt dat woningbouw nog steeds niet mogelijk is in het beekdal volgens de provincie.

De proactieve aanpak in de vorm van een workshop door de provincie had eerder plaats kunnen vinden als er, voordat er door MKB een financiële positie werd ingenomen, overleg had plaatsgevonden tussen MKB, de gemeente en de provincie (interview Venema).

Verder blijkt dat er binnen de provincie verschillend over de plannen van MKB wordt gedacht. Dit blijkt uit het gesprek met Bootsma. Het gaat hierbij om verschillende sectorspecialisten met hun eigen gedachtegang over de eventuele realisatie van woningbouw in het beekdalgebied. Onder voorwaarden zou er dan wel gebouwd kunnen worden in het beekdal, aldus Bootsma.

Waar zowel Bootsma als Venema van de provincie en De Jong van de gemeente het echter over eens zijn is het feit dat MKB een risico heeft genomen met het opkopen van het pand Seubers. De vraag is hierbij in hoeverre dit een verdere verantwoordelijkheid is van de gemeente en de provincie.

Bovendien spreken zowel De Jong als Venema in hun interviews over het feit dat de belangen tussen de gemeente en de provincie uitelkaar liggen in deze case. Volgens Venema spelen de economische belangen een grotere rol bij de gemeente dan bij de provincie. De partijen delen echter weer de belangen over het oplossen van de verloedering van het pand Seubers.

Bij het begin van de case was er nog niet echt sprake van een proactieve aanpak, dit kwam pas later tijdens de inwerking treding van de wet. De proactieve aanpak heeft uiteindelijk niet het gewenste resultaat gehad (interview Venema).

#### **4.5.2.3 Relatiebeheer**

Relatiebeheer, één van de instrumenten waarop de provincie wil inzetten, heeft ondanks dat het project al een lange voorgeschiedenis kent, een rol gespeeld in dit proces. De rol van relatiebeheer zou echter belangrijker zijn geweest zoals Venema stelt in zijn interview, als het project was gestart in de tijd van de Wro. Bovendien is het project een complexe materie, die niet gemakkelijk op te lossen is aan de hand van één instrument zoals relatiebeheer (interview Venema).

Relatiebeheer heeft eraan bijgedragen dat taxilocatie Seubers een aantal keren besproken is. Relatiebeheer zorgt hierbij voor aanspreekbaarheid en helderheid wie je kunt benaderen bij de provincie (interview De Jong).

Verder komt naar voren dat de rol van relatiebeheer nog prominenter had kunnen zijn als er meer tijd aan was besteed. Maar zoals De Jong in zijn interview stelt, ben je hierbij wel *'afhankelijk van de hoeveel tijd die je eraan kan en wilt besteden'*.

Bovendien stelt De Jong in zijn interview dat ondanks de verschillende belangen de omgangscultuur, waarin relatiebeheer een belangrijke rol inneemt binnen Drenthe, ook bij deze case een rol speelt. De volgende quotes van De Jong geven deze cultuur weer: *'Wat mij betreft moet je geen tegenstanders van elkaar zijn, maar moet je samen meer maken en samen met de provincie inzetten op een verantwoorde ontwikkeling in het beekdal'*. De Jong wijst hierbij in zijn interview op het communicatieve aspect van handelen waarop volgens hem in Drenthe wordt ingezet. Hij spreekt hierbij over: *'Het niet zo maar plompt verloren neerleggen van belangen, maar in overleg gaan en uitleggen waarom je dingen zo wil, zodat je erover kunt communiceren'* (interview De Jong).

#### **4.5.2.4 Oplossing probleem**

Om te zoeken naar een oplossing voor de herontwikkeling van het gebied Seubers is het wenselijk om te kijken naar de oorsprong van het probleem. Spreken we hier van een financieel of een planologisch probleem?

Uit analyse van de interviews blijkt dat hier verschillend over wordt gedacht. Zo blijkt uit het interview met Stuive dat door het MKB wordt gesproken over een financieel probleem. Een probleem dat is gecreëerd doordat het MKB bij het aankopen van het gebied heeft overschat wat er mogelijk zou zijn in het beekdalgebied qua woningbouw<sup>22</sup> (interview Stuive, interview De Jong). Bovendien heeft de aankoop van de grond en het gebouw Seubers plaatsgevonden in tijden toen er nog geen sprake was van een economische crisis (interview De Jong).

De Jong spreekt in zijn interview van een *'planologisch afwegingsprobleem'*. Volgens hem lopen de planologische en financiële problemen hier door elkaar. Door aan te geven welke mogelijkheden er liggen voor MKB qua woningbouw creëer je voor MKB een financieel probleem, maar tegelijkertijd is het op deze locatie moeilijk op te lossen vanwege de situatie met het beekdal (interview De Jong). Uit het interview met Venema blijkt dat Venema net als Stuive het herontwikkelen van Seubers vooral als een financieel probleem ziet voor MKB, omdat MKB een grondpositie in het beekdal heeft verworven. De vraag blijft echter hoe je dit financiële/planologische probleem kunt oplossen. Volgens De Jong zijn er hierbij twee oplossingen voor het probleem. Bij de eerste oplossing wordt het gebied en taxilocatie Seubers weer op de markt gebracht door MKB. De volgende eigenaar zal dan moeten kijken wat het met het pand wil. De andere oplossing is dat MKB het gebied behoudt en onderzoek gaat naar een financiering van het project (interview De Jong). Stuive benadrukt in zijn interview dat mocht er gekozen worden voor de tweede oplossing er geld (door middel van subsidies) bij moet komen van de provincie en de gemeente om het geheel haalbaar te maken. Naast het feit dat subsidies beschikbaar moeten zijn is het ook de vraag in hoeverre de provincie en de

---

<sup>22</sup> Het nee tenzij principe: principe dat er geen kapitaalintensieve investeringen plaatsvinden in de beekdalen, zoals bijvoorbeeld woningbouw, tenzij het een algemeen groot maatschappelijk belang is en er geen alternatieven voor zijn (interview Venema).



gemeente akkoord gaan met het wonen in het beekdal. Volgens zowel De Jong als Stuive zijn de plannen over woningbouw in het beekdal goedgekeurd door de provincie. Volgens Venema is hier geen sprake van en is het vooral de vraag wie er over het beekdal gaat, de provincie of de gemeente. Venema gebruikt hiervoor een kaart afkomstig uit de omgevingsverordening.

#### 4.5.2.5 Omgevingsverordening

Onderstaand figuur, afkomstig uit de omgevingsverordening, laat zien voor welk gebied de provincie hoofd verantwoordelijk is en voor welk gebied de gemeente. Hierbij is het stedelijk gebied en het buitengebied afgebakend. Het stedelijk gebied weergegeven door middel van de rode lijn ('binnen de rode lijn')<sup>23</sup> valt onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente. Het gebied 'binnen' de blauwe lijn geeft het stedelijk gebied weer volgens de omgevingsverordening en het gebied 'buiten' de blauwe lijn geeft het buitengebied weer. Onderstaande kaart laat zien dat het gebouw Locatie Seubers binnen het stedelijk gebied<sup>24</sup> (en dus binnen de primaire gemeentelijke verantwoording) valt, maar dat het gebied waar woningbouw plaats zou kunnen vinden grotendeels in het buitengebied ligt (en daarmee dus onder de primaire verantwoordelijkheid van de provincie valt). De 'verdeelde' verantwoordelijkheid maakt het geheel er niet eenvoudiger op. Bovendien is er, zo lang er niets gebeurd met het gebied en het pand Seubers, alleen maar sprake van verliezers.



Figuur 4.6: Indeling stedelijk/landelijk gebied aan de hand van de provinciale verordening  
Bron: interview Venema

<sup>23</sup> De rode lijn is afkomstig uit het Pop 2, met de notitie dat de rode lijn globaal was en op bestemmingsplanniveau nog verder moet worden uitgewerkt. De blauwe lijn is afkomstig uit de omgevingsverordening en is niet globaal, maar gedetailleerd uitgewerkt (interview Venema).

<sup>24</sup> De kaart over dit stedelijk gebied is opgesteld in overleg met de gemeentes. Het zou dus logisch zijn dat de gemeente zich geconformeerd voelt aan onderstaande kaart (interview Venema).

### 4.5.3 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat in deze case het strategische handelen vooral vorm kreeg aan de hand van overleg en hiermee zich dus richt op het communicatieve handelen. Verder kan worden geconcludeerd dat de proactieve aanpak en het relatiebeheer (de middelen waar de provincie op inzet) weinig effectief in tijden van de Wro zijn gebleken om het probleem op te lossen. Echter wat hierbij in het achterhoofd moet worden gehouden is dat er sprake is van een complex probleem dat grotendeels ontstaan is in tijden voor de Wro. Alle betrokken partijen kunnen concluderen dat er sprake is van verlies van het gemeenschappelijke belang om iets te maken van de herontwikkeling locatie Seubers. De economische crisis heeft het probleem deels omgevormd van een planologisch probleem naar een financieel probleem. Alle partijen lijken in deze case naar elkaar te wijzen en dit leidt niet tot een oplossing van het probleem. Hierbij speelt vooral de grondpositie in en rondom taxilocatie Seubers, die is ingenomen door MKB, een grote rol. Voor de gemeente en de provincie maakt dit het lastig om te definiëren wat hierbij hun verantwoordelijkheid is. Toch zijn de gemeente en de provincie verplicht om een goede ruimtelijke ordening te bedrijven, maar dat komt er op deze manier ook niet van terecht.

## Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

### 5.1 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt er een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek. Deze hoofdvraag luidt als het volgt:

Hoe verhouden de gemeenten en de provincie Drenthe zich onder het nieuwe regime van de Wro?

Bij de cases lag de focus op het strategische handelen omdat er sprake was van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente. Jaarlijks worden meerdere bestemmingsplannen door de provincie Drenthe behandeld maar het is slechts in enkele gevallen zo dat deze bestemmingsplanprocedures leiden tot situaties waarin de provincie strategisch/instrumenteel moet handelen (door bijvoorbeeld een zienswijze). In veel gevallen kunnen de provincie en de gemeente door middel van overleg (het communicatieve handelen) al tot overeenstemming komen over 'het afhandelen' van een bestemmingsplan. Getracht wordt om in de conclusies een beeld te creëren over het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten.

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat de focus bij de provincie in tijden van de Wro nadrukkelijk ligt op het communicatieve handelen. Bij de cases was er sprake van conflicterende belangen en dus sprake van het zoals V.d. Meulen (2012) het omschrijft aan de hand van de Habermas, het strategische handelen. De vraag was hierbij hoe de gemeente(n) en de provincie in tijden van deze conflicterende belangen hebben gehandeld? Het antwoord op deze vraag geeft goed weer hoe de provincie Drenthe en de gemeenten zich daadwerkelijk verhouden. Zoals Peters (2005) het verwoord, kan de provincie in tijden van de Wro op twee manieren omgaan met deze wet. Kort samengevat houdt het in dat de provincie in zou kunnen zetten op eigen, hardere juridische middelen zoals de reactieve aanwijzing of dat het de vrijheid meer laat aan de gemeente en aan de hand van communicatieve middelen probeert te sturen. De voorbestemde omgang met de Wro van de provincie maakte duidelijk dat de provincie wilde inzetten op het communicatieve handelen aan de hand van de door de provincie opgestelde proactieve middelen (overleg en relatiebeheer). De praktijk (aan de hand van de cases) heeft laten zien dat wanneer er sprake was van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente er door de provincie net zoals voorbestemd was werd ingezet op het communicatieve handelen. Daar waar er sprake was van conflicterende belangen tussen de provincie en de gemeente werd er door beide partijen constant ingezet op het in overleg met gaan met elkaar en het luisteren naar elkaars standpunten om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Ondanks dat er in de cases van Westerveld en Assen door de provincie gebruik werd gemaakt van een zienswijze (en dus een stap werd gemaakt richting het instrumentele handelen) werd duidelijk dat de provincie deze zienswijze voornamelijk gebruikt als middel om weer in te zetten op het communicatieve handelen door middel van overleg. Het inzetten van deze zienswijze was noodzakelijk door het gebrek aan continuïteit bij de provincie (bij de case Westerveld) en door onduidelijkheid over het gebruik van het beeldkwaliteitsplan (bij de case van Assen). De zienswijze zorgde er in de cases voor dat er helderheid en duidelijkheid werd verschaft en dat er, nadat er overleg over de zienswijze had plaatsgevonden, verdere 'instrumentele' juridische stappen niet door de provincie gemaakt hoefden te worden.

Ten tweede is gebleken dat de zogenoemde 'omgangscultuur' tussen de provincie Drenthe en de gemeenten van invloed is geweest op het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeente in

tijden van de Wro. De omgangscultuur die heerst tussen de provincie Drenthe en de gemeenten kan worden omschreven als een cultuur gebaseerd op gelijkwaardigheid, samenwerking tussen de partijen, vertrouwen hebben in elkaar en ruimte gunnen voor elkaars meningen. In het hoofdstuk over de cases zijn een aantal quotes hierover naar voren gekomen. Hoe de provincie Drenthe en de gemeenten gewend zijn om met elkaar om te gaan speelt dus een grote rol bij de invulling van verhouding provincie – gemeente aan de hand van de Wro. De cultuur of zoals in hoofdstuk 3 het begrip cultuur onder de rituelen van actoren kan worden geschaard, zijn dus van grote invloed op het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten in tijden van de Wro.

Een derde conclusie die kan worden getrokken is, voortkomend uit het feit dat de provincie en de gemeente zich inzetten op het communicatieve handelen, dat de communicatieve instrumenten die de provincie inzet in het proces van groot belang zijn voor de verhouding met de gemeenten. De 'instrumenten' relatiebeheer en overleg, onderdeel van de proactieve aanpak moeten voorkomen dat door het verdwijnen van goedkeuring van bestemmingsplannen het provinciaal belang wordt 'vergeten' in het bestemmingsplan. Vroegtijdig communiceren, lijkt hierbij essentieel.

Als vierde kan worden geconcludeerd dat de stap naar het strategische (en later instrumentele) handelen niet altijd kan worden voorkomen door middel van de proactieve aanpak van de provincie. De integrale aanpak binnen de provincie is van groot belang voor het verloop van het proces. Een eenduidig uitgedragen mening is belangrijk, indien deze ontbreekt levert dit veel onduidelijkheid en vertraging op in het proces. Dit heeft tot gevolg dat de stap naar het strategische en instrumentele handelen grotendeels kan worden vermeden als er sprake is van de juiste continuïteit, een eenduidige mening binnen zowel de gemeente als de provincie en er sterk wordt ingezet op de proactieve aanpak. Overige factoren zoals een eenduidige mening en de juiste continuïteit zijn dus ook van invloed op het handelingsproces dat gaande is tussen de provincie en de gemeente. Een proactieve aanpak alleen (door middel van bijvoorbeeld relatiebeheer) kan niet in alle gevallen voorkomen dat de stap naar het strategische handelen wordt gemaakt.

Met een 'slag om de arm' kan bovendien geconcludeerd worden dat er sprake is van verschillen tussen de verhouding provincie Drenthe – urbane gemeente en provincie Drenthe – landelijke gemeente. De term 'slag om de arm' is hier op zijn plaats omdat er in dit onderzoek slechts één urbane en één landelijke gemeente onderzocht is. Maar aan de hand van de twee onderzochte cases kan voorzichtig worden geconcludeerd dat urbane gemeenten in mindere mate afhankelijk zijn van de provincie dan de landelijke gemeenten. In de case van de gemeente Assen kwam dit bijvoorbeeld naar voren doordat Assen zelf een soort van vervanger (de Toolkit) van het instrument relatiebeheer had opgezet. Door het gebruik van middelen is de gemeente Assen minder afhankelijk van de provincie dan bijvoorbeeld de gemeente Westerveld of Coevorden die een dergelijk middel niet hebben gebruikt.

## 5.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies die getrokken zijn in het vorige hoofdstuk volgen in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor de provincie Drenthe en in minder mate de gemeenten. Deze aanbevelingen zullen hoofdzakelijk gaan over de huidige manier van verhouden tussen de provincie Drenthe en de gemeenten. Met andere woorden hoe ga je om met conflicterende belangen en hoe kun je dit voorkomen?

Deze aanbevelingen zullen grotendeels gebaseerd zijn op hoe de verhouding in de praktijk heeft uitgepakt aan de hand van de cases en de vooraf voorbestemde doeleinden van de provincie Drenthe met de wet. Deze doeleinden zijn hieronder voor de volledigheid nog even weer opgesomd.

- Integrale beleidsvorming
- Proactieve beleidsvorming (door onder andere relatiebeheer)
- Insteken op samenwerking, gelijkwaardigheid en vertrouwen met als doel het inzetten van reactieve instrumenten te voorkomen

### **Maak de interne integratieslag vroegtijdig**

Om de stap naar het strategische en instrumentele handelen te voorkomen is een vroegtijdige interne integratieslag van belang. Uit de interviews van de cases blijkt dat er af en toe sprake is van eilandjes binnen de provincie. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de provincie Drenthe een relatief grote organisatie is. Om voor helderheid in het proces te zorgen is het van belang dat de integratieslag zo vroeg mogelijk wordt gemaakt. Het is nu soms onduidelijk voor bijvoorbeeld de gemeente waar de provincie de prioriteiten heeft liggen.

### **Draag als provincie één visie uit**

Aansluitend op de eerste aanbeveling kan de tweede aanbeveling worden genoemd. Het is duidelijk dat de integrale beleidsvorming binnen de provincie een hoge prioriteit heeft en grotendeels wordt uitgedragen door de planadviseurs die adviseren over de (bestemmings)plannen van de gemeente en hierin de afwegingen van de sectorspecialisten meenemen. Dit is de formele weg waarop advies wordt ingewonnen vanuit de provincie. Echter via de informele weg, door middel van telefoontjes, gesprekken etc. komen verschillende meningen over hetzelfde onderwerp naar buiten en dit scheidt onduidelijkheid bij de gemeente. Een voorbeeld hiervan was de case Coevorden. Binnen de provincie bestonden verschillende meningen over woningbouw in het beekdal, het is dan lastig voor iemand bij de gemeente een beeld te creëren over wat de provincie nu daadwerkelijk wil. Het is dus belangrijk om eerst de interne integratieslag te maken binnen de provincie en deze vervolgens als één visie uit te dragen richting de gemeente(n).

### **Zet hoog in op het 'instrument' relatiebeheer**

Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie hoog wil inzetten op de proactieve aanpak en het communicatieve handelen dat hierbij hoort. Dit is gezien de wet een prima uitgangspunt. Bovendien heeft het onderzoek laten zien dat bij de Wro veel minder punten worden meegenomen in de zienswijze dan in tijden van de WRO. Deze vermindering van onderhandelpunten in de zienswijze laat zien dat de meeste 'problemen' dus vooraf al zijn behandeld. Bovendien is goedkeuring achteraf bij de Wro niet meer mogelijk. Dit versterkt het idee om meer dan ooit te voren de problemen zo vroeg

en hiermee zo proactief mogelijk op te pakken. Juist omdat de provincie alles zo vroeg mogelijk wil oppakken en de geïnterviewden uit de cases hier ook positief over zijn is het van groot belang hoog in te zetten op relatiebeheer. Het voorkomen van de stap naar het strategische en eventueel instrumentele handelen kan hiermee worden voorkomen en dit leidt tot tijdsinstroom binnen het proces. Uit de bijeenkomsten met het relatiebeheer is bovendien gebleken dat relatiebeheer iets is wat de medewerkers van de provincie erbij doen. Derhalve kan niet worden verwacht dat alles wat er speelt tussen de gemeente en de provincie wordt opgepakt door de relatiebeheerders. Toch is het van groot belang van de provincie om het instrument relatiebeheer te behouden dan wel in te zetten op verbetering van dit instrument.

### **Houd de goede verstandhouding met de gemeenten in stand en bouw dit verder uit**

Realiseer je als provincie dat de goede verstandhouding tussen de provincie en de gemeenten van grote waarde is. In het onderzoek is gebleken dat de omgangscultuur die heerst in Drenthe een positieve invloed heeft op het verhouden van de provincie Drenthe en de gemeenten. Deze cultuur, die in Drenthe kan worden getypeerd als vertrouwen hebben in elkaar en samenwerken daar waar mogelijk, leidt ertoe dat communicatieve handelen (het overleggen) tussen de provincie Drenthe en de gemeenten gemakkelijk verloopt. Juist omdat de provincie Drenthe in wil zetten op het communicatieve handelen is het van belang dat de relaties met de gemeenten worden onderhouden. Op deze manier kan in de toekomst waarschijnlijk nog vaker worden voorkomen dat de stap naar het strategische en instrumentele handelen wordt gemaakt. Blijf dus investeren om deze goede verstandhouding in stand te houden met de gemeenten.

## Hoofdstuk 6 Evaluatie

### 6.1 Discussie

In dit deel van het hoofdstuk wordt het onderzoek bediscussieerd.

De relatief kortstondige aanwezigheid (een bestemmingsplanprocedure neemt ongeveer twee jaar in beslag) bij de drie cases heeft ervoor gezorgd dat het lastig is een beeld te vormen over hoe de provincie en de gemeente zich gedurende het hele proces hebben verhouden. Bij de interviews is er wel rekening gehouden met deze moeilijkheid door expliciet te vragen naar de momenten dat er sprake was van conflicterende belangen, maar deze conflicterende belangen speelden soms al weer een tijd terug waardoor er beroep moest worden gedaan op het geheugen van de geïnterviewde.

Er zijn slechts drie cases onderzocht. Dit heeft als gevolg dat het lastig is harde conclusies over de verhouding provincie – gemeente te trekken. Om een completer beeld hierover te krijgen is het verstandig meer cases te onderzoeken. Bovendien is bij de cases constant ingezet op het strategische handelen van actoren en is aan de hand hiervan getracht de verhouding provincie – gemeente weer te geven. Bij veel bestemmingsplanprocedures speelt er echter niets tot bijna niets tussen de provincie en de gemeente. Hierdoor kan enigszins een vertekend beeld optreden over de verhouding provincie – gemeente. Aan de andere kant om het simpel te zeggen, valt er niet veel te vertellen over de cases als er niets speelt tussen de provincie en de gemeente. Conflicterende belangen zijn wel degelijk een eis om een beeld te scheppen over de verhouding.

Het verhouden tussen de gemeente en de provincie is in dit onderzoek onderzocht aan de hand van hoe de gemeente en de provincie handelen in tijden van conflicterende belangen. Het verhouden omvat uiteraard veel meer dan het handelen alleen tussen de provincie en de gemeente. In dit onderzoek is gekeken naar een aantal factoren die een rol spelen in de context van dit handelen. Het moge echter duidelijk zijn dat het verhouden een veel meer omvattend begrip is dan in dit onderzoek is onderzocht.

De onderzoeksmethoden zijn geschikt gebleken voor dit onderzoek. De derde partij die van buitenaf keek naar het verhouden van de provincie en de gemeente is een waardevolle toevoeging gebleken. Ook de geïnterviewden wisten veel af over het onderwerp en spraken (voor zover dat te beoordelen is) vrijuit over de onderwerpen die werden voorgeschied. Enig minpuntje hierbij was dat enkele geïnterviewden niet bij het gehele bestemmingsplanproces betrokken waren geweest. Daar waar mogelijk is bovendien gebruik gemaakt van de documenten en bestanden die over de desbetreffende onderwerpen aanwezig waren bij de provincie. In veel gevallen was dit van waarde voor het onderzoek en liet het, bijvoorbeeld door middel van een zienswijze zien, waar de betrokken partijen het niet over eens waren. De vraag is natuurlijk wel in hoeverre er niet meer informatie aanwezig was over de desbetreffende cases waar nu geen gebruik van is gemaakt, maar die wel een waardevolle toevoeging hadden kunnen vormen voor het onderzoek.

Deze thesis geeft handvatten om in de toekomst verder onderzoek te doen naar het verhouden tussen de provincie en de gemeente. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door zoals hierboven beschreven is meer cases te onderzoeken. Wat ook een mogelijkheid zou kunnen zijn is om een vergelijking te maken over de verschillen tussen provincies over de verhouding provincie – gemeente. Verder kwam in dit onderzoek naar voren dat de cultuur die heerst binnen een overheidsorganisatie van groot

belang is voor het verhouden van de provincie en de gemeente. Een interessante potentiële onderzoeksvraag die naar aanleiding van dit onderzoek naar voren gekomen is, is de volgende:

Is de cultuur die heerst binnen een overheidsinstantie (provincie) van grotere invloed op het verhouden van de provincie – gemeente dan een wet (in dit geval de Wro)? Uit dit onderzoek komt het vermoeden naar voren dat een cultuur die heerst binnen een overheidsorganisatie wel eens van grotere invloed kan zijn op het verhouden van de provincie en de gemeente dan een wetswijziging. Veelal, zoals ook in dit onderzoek, is gebleken dat een wetswijziging ruimte biedt om een eigen invulling te geven aan deze wet. Uiteraard zorgt dit voor veranderingen binnen een organisatie, maar vaak is de neiging vast te houden aan een cultuur die al heerst binnen een organisatie. De bovenstaande vraag zou meer duidelijkheid brengen over deze materie.



## 6.2 Literatuur

Baarda, D.B., de Goede, M & Teunissen, J. (2005); Basisboek kwalitatief onderzoek, Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek; Stenfert Kroese, Tweede, geheel herziene druk.

Brand, P. van den (2007); Al Wro-proof; *ROM*, jrg. 25, nr.5, pp. 12-14

Bugel Hajema adviseurs (2000); Bestemmingsplan Garage/taxibedrijf Aelderstraat

De Roo, G. & Schwartz M. (2001); *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*; Sdu Uitgevers, Den Haag

Faludi, A. & Mastop, H. (1997); Evaluation of strategic plans the performance principle; *Environment and Planning B: Planning and Design XXIV*, pp 815-832

Gemeente Assen (2011a); Beeldkwaliteitsplan

Gemeente Assen (2011b); Nota Zienswijzen Werklandschap Assen-Zuid

Gemeente Westerveld (2010); Voorontwerp Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld

Gemeente Westerveld (2011); Reactienota Zienswijzen

Herweijer, M. & Hoogerwerf, A. (2008); *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*; Kluwer, Alphen aan den Rijn

Habermas, J. (1982); *Theorie des kommunikativen Handelns*; Suhrkamp, Frankfurt am Main

Healey, P. (1997); *An institutional approach to spatial planning*; In: Patsy Healey, Abdul Khakee, Alain Motte, Barry Needham (eds), *Making strategic spatial plans*, pp 21-36; UCL Press, London

Healey, P. (2006); *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*; Palgrave MacMillan, London.

Meulen, T. van der (2012); *Planning tegen beter weten in. Rationele planning opnieuw bezocht. Een popperiaans perspectief*; FRW 2012

Nine Oaks architecten (2010); Herontwikkeling lokatie Seubers en huidige lokatie Coop supermarkt te Aalden

Peters, Th. (2005); Rol van de provincie fundamenteel gewijzigd in de nieuwe Wro; *Milieu & Recht*, jrg. 32, nr. 7, pp.409-414

Planbureau voor de leefomgeving (2010); Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste resultaten

Planbureau voor de leefomgeving (2012); Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, tweede rapportage

Procedure Bestemmingsplan; <http://www.bestemmingsplan.nl/procedure%20bestemmingsplan.htm>  
; bezocht op 11-4-2012

Provincie Drenthe (2008a); Informatie Workshop locatie Seubers

Provincie Drenthe (2008b); Notitie invoering Wro

Provincie Drenthe (2010); Omgevingsvisie

Provincie Drenthe (2011a); Jaarverslag relatiebeheer

Provincie Drenthe (2011b); Reactie op voorontwerp Bestemmingsplan Assen-Zuid

Provincie Drenthe (2011c); Zienswijze Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld

Provincie Drenthe (2011d); Zienswijze GS op Werklandschap Assen-Zuid

Robles, M. (2008); Praten is goud: Planvorming onder de nWro; *ROM*, jrg. 26, nr.6, pp.22-29

Schoot, T.H.H.A van der (2011); *Wro: bedoeling en bevoegdheden*; Berghauser Pont Publishing, Amsterdam

Teisman, G.R. (1998); *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*; Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage

Veen, M. van der(2011); De nieuwe rol van de provincies na de invoering van de Wro: de verschillen tussen Overijssel en Flevoland, FRW.

Warbroek, B. (2008); Vrijheid lonkt vanaf 1 juli; *Binnenlands bestuur*, jrg. 29, nr. 23, pp. 8-13.

Woltjer, J. (2000); *Consensus Planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*; Ashgate, Aldershot

## 6.3 Bijlagen

### Bijlage 1 Selectie interviewvragen

1. Wie nam het initiatief bij 'de case'?
2. Welke partijen waren bij de case betrokken en wat was hun (en uw) rol?
3. Wat is provinciaal/gemeentelijk belang en hoe is dit geconcretiseerd?
4. Welk eindbeeld/visie ligt er voor het gebied?
  - A Wat is de rol van de provincie bij deze visie?
  - B Wat is de rol van de gemeente bij deze visie?
  - C Welke overige partijen waren/zijn bij deze visie betrokken en welk belang vertegenwoordigen zij?
  - D Welke verwachtingen heersen bij deze partijen over elkaar?
5. Hoe is het proces van de case verlopen?
  - A Wat waren de breekpunten/sleutelmomenten in het proces?
  - B Hoe hebben de betrokkenen toen geopereerd?
  - C Waar moest er door de betrokkenen wat van de belangen worden ingeleverd en waar werd er iets van de belangen 'gewonnen'?
  - D Hoe heb je het op het rechte spoor gekregen als provincie?
6. Hoe keek u aan tegen de relatie waterschap/gemeente, waterbedrijf/gemeente en waterschap/provincie, waterbedrijf/provincie tijdens het proces
7. Wat was de invloed van de betrokkenheid van de bestuurders bij het proces? En zou de invloed van deze betrokkenheid anders zijn geweest in tijden van de (oude) WRO?
8. Worden nieuwe instrumenten gebruikt aan de hand van de (n)Wro om tot een oplossing te komen?
9. Werkte de proactieve aanpak van de provincie bevorderend of niet?
10. In hoeverre 'hielp' de provinciale verordening bij het behartigen van uw belangen tijdens het proces?
11. In hoeverre zorgde relatiebeheer voor het verbeteren van het proces?
12. Had u vooraf kunnen inschatten dat er een zienswijze zou worden ingediend door de provincie/waterschap/waterbedrijf?
13. Had in uw ogen deze case kunnen worden opgelost met overleg alleen? (zo ja hoe dan, hoe had het er dan uit moeten zien?)
14. In hoeverre vindt u dat het proces overeenkomt met de gedachtengang van de Wro?

15. Eén van de doelstellingen van de Wro is het doelgerichter en doeltreffender maken van het ruimtelijk beleid. In hoeverre had u het gevoel dat tijdens de case er doelgerichter en doeltreffender werd geopereerd als gevolg van de Wro?

16. Als u nu een inschatting moet geven van de 'eindsituatie' van de case, in hoeverre worden uw doelstellingen (belangen) dan bereikt?

## Bijlage 2 Procedure Bestemmingsplan

De Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening hebben de procedure bepaald die de procedure van een bestemmingsplan doorloopt.

### Inspraak

De gemeentelijke inspraakverordening is naast de wettelijke procedure voor het bestemmingsplan van belang. Deze gemeentelijke inspraakverordening bepaalt of er voornemens het beleid inspraak moet worden geboden. Mocht hier sprake van zijn in de desbetreffende gemeente, dan legt de gemeente het voorontwerp van het bestemmingsplan ter inzage voor inspraak.

### Overleg

Het BRO (besluit ruimtelijke ordening) legt de gemeente op dat het overlegt met alle betrokkenen (zowel overheden als andere partijen). Dit overleg wordt in de praktijk tegelijk met de inspraak gevoerd.

### Ontwerpbestemmingsplan

Aan de hand van de resultaten uit de eventuele momenten van inspraak en van het overleg stelt de gemeente een ontwerpbestemmingsplan op. Gedurende zes weken wordt dit ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Bezwaar kan worden gemaakt aan de hand van een schriftelijke of mondelinge zienswijze.

### Vaststelling

De gemeenteraad stelt binnen twaalf weken het ontwerpbestemmingsplan vast. Dit plan wordt vervolgens weer ter inzage gelegd. Bij de Raad van State kan gedurende de terinzagelegging beroep tegen het plan worden ingesteld. Beroep kan alleen worden ingediend als er ook een zienswijze tegen het ontwerp is ingediend. Bovendien kan er ook beroep worden ingediend tegen de onderdelen die de gemeenteraad gewijzigd heeft vastgesteld.

### Reactieve aanwijzing

Voordat de beroepstermijn ingaat, hebben de minister en de provincie de mogelijkheid om in te grijpen. Dit kan door middel van een zogenoemde reactieve aanwijzing. Een reactieve aanwijzing houdt in dat het onderdeel waarmee de provincie of minister niet akkoord gaat zal worden verwijderd uit het plan.

### Inwerktreding en onherroepelijk bestemmingsplan

De dag nadat de beroepstermijn is afgelopen (en als er geen schorsingsverzoek is ingediend) treedt het bestemmingsplan in werking. Als door de Raad van State een uitspraak is gedaan over het ingestelde beroep is het plan onherroepelijk. (Bron: procedure bestemmingsplan)

## Bijlage 3 Geïnterviewden en overige gesprekken

### *Geïnterviewden*

Case Assen

Olga Coenraads, Gemeente Assen, 1-12-2011

Liselotte Smilde, Waterbedrijf Groningen Waterschap Hunze en Aa's , 2-12-2011

Harry v.d Meer Provincie Drenthe, 8-12-2011

Case Coevorden

Wilfried de Jong, gemeente Coevorden, 24-1-2012

Peter Venema, provincie Drenthe 2-2-2012

Gerrit Stuive, MKB, 14-2-2012

Case Westerveld

Jans Kamping Gemeente Westerveld 9-11-2011

Marthijn Manenschijn, Waterschap Reest en Wieden, 21-11-2011

Ane Anema, Provincie Drenthe 12-12-2011

Provincie Drenthe

Gerko Arkema Provincie Drenthe, 3-11-2011

## *Overige gesprekken/bijeenkomsten*

### Planadviseurs

Overleg 19-9-2011

Overleg 10-10-2011

Overleg 24-10-2011

Overleg 28-11-2011

Overleg 16-1-2012

### Relatiebeheer

Overleg 20-9-2011

Overleg 25-10-2011

Overleg 22-11-2011

Overleg 20-12-2011

Overleg 24-1-2012

### VDG (Vereniging van Drentse gemeenten)

Overleg 27-9 -2011 Gieten

Overleg 24-11-2011 Exloo

### 'Intakegesprekken' Cases

'Intakegesprek Henk vd Horst' Case Westerveld 29-9-2011

'Intakegesprek' Henk vd Meer Case Assen 30-9-2011

'Intakegesprek' Vronie Bootsma Case Coevorden 27-10-2011

### Case Westerveld

Intern overleg Provincie 6-10-2011 Gerko Arkema, Jan Grotenhuis, Henk vd Horst,

Intern overleg Provincie 12-10-2011 Ane Anema, Peter Venema, Henk vd Horst, Jan Grotenhuis,, Gerko Arkema

Gesprek Ane Anema 20-10-2011

Intern overleg Provincie 24-10-2011, Ane Anema, Jan Grotenhuis

Intern overleg Provincie 31-10-2011, Jan Grotenhuis, Gerko Arkema, Ane Anema, Peter Venema, Henk vd Horst.

Overleg gemeente/provincie Westerveld 9-11-2011 Jans Kamping, Jan Grotenhuis, Ane Anema, Henk vd Horst

Overleg gemeente/provincie Westerveld 18-1-2012 Jans Kamping, Peter Venema, Ane Anema

Case Coevorden

Gesprek Vronie Bootsma , 7-11-2011

Gesprek Vronie Bootsma, 27-2-2012

Overig

Evaluatiegesprek Verordening, Gerko Arkema, David Evers, 7-11-2011