

### **(Populaire) samenvatting**

Het onderzoek richt zich op het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke ordeningsvraagstukken en de gehanteerde sturingsarrangementen binnen het recreatiedomein. Uit literatuurstudie blijkt dat er een mogelijk verband is tussen beide aspecten. Het verband is onderzocht met behulp van literatuurstudie en een drietal geselecteerde casestudies (Recreatiegebied Kievitsveld, Recreatiegebied Strand Horst en Toverland). Hierbij is gebruik gemaakt van interviews met zowel ambtenaren van overheden als medewerkers van marktpartijen. Bij de analyse van de casestudies is ook een interview met de accountmanager van de Efteling meegenomen. Dit is gedaan omdat de Efteling een grote speler is op de markt, en er werd verwacht dat het interview extra informatie oplevert. De conclusie is dat het veronderstelde verband niet verworpen hoeft te worden. Dit blijkt uit de analyse van de casestudies. De aanbeveling voor de praktijk is daarom dat overheden en marktpartijen het sturingsarrangement beter moeten afstemmen op de complexiteit van het vraagstuk.

# 2012

# De complexiteit van ruimtelijke investeringen in relatie tot sturingsvormen binnen het recreatiedomein

Een onderzoek naar het verband tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen en de wijze waarop vraagstukken gestuurd worden binnen het recreatiedomein



Jeffrey Belt

## Masterthesis

Radboud Universiteit Nijmegen

Radboud Universiteit Nijmegen 





# De complexiteit van ruimtelijke investeringen in relatie tot sturingsvormen binnen het recreatiedomein

Een onderzoek naar het verband tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen en de wijze waarop vraagstukken gestuurd worden binnen het recreatiedomein

|                      |                               |
|----------------------|-------------------------------|
| Auteur:              | Jeffrey Belt                  |
| Studentnummer:       | s4084977                      |
| Opleiding:           | Master Planologie             |
| Onderwijsinstelling: | Radboud Universiteit Nijmegen |
| Scriptiebegeleider:  | Prof. Dr. E. van der Krabben  |

## Voorwoord

Na twee jaar studie op de Radboud Universiteit komt met dit onderzoek een einde aan de Master planologie. Voor u ligt het eindresultaat van een onderzoek naar complexiteit van ruimtelijke investeringen in relatie tot sturingsarrangementen binnen het recreatiedomein. Tijdens mijn studies op het Hbo en op de universiteit ben ik geregeld in aanraking gekomen met de problematiek binnen de recreatiesector. Het was daarom ook niet moeilijk om een onderwerp te kiezen. Het onderwerp spreekt mij vooral aan omdat het gaat over alledaagse dingen. Iedereen is namelijk recreant. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan het geven van verschillende inzichten ten aanzien van het onderwerp en oplossingen voor de praktijk.

Verschillende personen hebben mogelijk gemaakt dat ik tot dit eindresultaat ben gekomen. Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider Prof. Dr. E. van der Krabben bedanken voor zijn feedback en duidelijke uitleg. Dankzij de feedback kon ik elke keer weer stappen maken, wat de kwaliteit van het onderzoek ten goede komt. Daarnaast wil ik ook alle respondenten bedanken die mij van informatie hebben voorzien. Zonder deze informatie kon het onderzoek niet tot stand komen. Met nadruk wil ik daarbij de medewerkers van RGV bedanken die mij in staat hebben gesteld om dit onderzoek uit te voeren.

Daarnaast wil ik mijn vriendin, Irene, bedanken voor haar steun tijdens mijn studietijd. Zij stelde mij in de gelegenheid om te werken aan het onderzoek. Daarvoor ben ik haar zeer dankbaar. Ook wil ik Petra Breen bedanken voor het nalezen en corrigeren van de tekst. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken. Zij hebben mij altijd alle ruimte, steun en vertrouwen gegeven om te studeren. Zonder hen had ik dit nooit voor elkaar gekregen.

Jeffrey Belt

Apeldoorn, augustus 2012

## Samenvatting

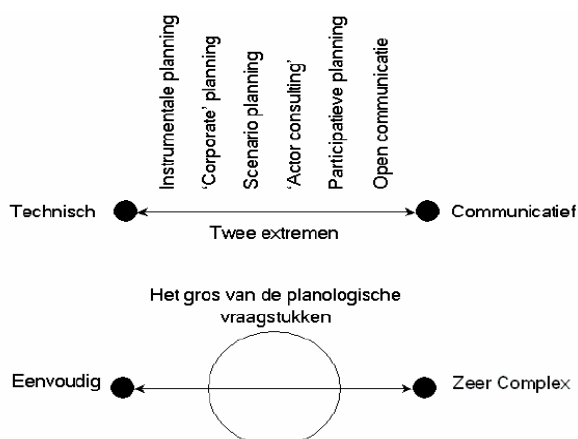
De aanleiding voor het onderzoek is de vraag vanuit RGV (geprivatiseerd recreatieschap) dat het op een aantal recreatieterreinen moeilijk is om in te spelen op veranderende behoeften vanuit de markt. Het vraagstuk is extra urgent door de situatie waarin de recreatiesector zich bevindt. Er zijn namelijk een aantal knelpunten binnen de sector, die het voor recreatieondernemers moeilijk maakt te opereren op de markt. Knelpunten zijn onder andere afnemende winstmarges, afname vrije tijd, conjunctuurgevoeligheid en verzadiging van de markt (RGV, 2011). Uit literatuurstudie blijkt dat de kern van het probleem zich bevindt in de context van de ruimtelijke planning. De ruimtelijke planningcontext heeft een verandering ondergaan. In de literatuur wordt de context nu ook wel de netwerksamenleving genoemd (van Gils & Huys, 2005). Ruimtelijke planning is complexer geworden door de opkomst van de communicatietechnologie. Ondernemers en burgers zijn veel mondiger geworden en kunnen zich beter organiseren. Daarnaast komen Nederlandse bedrijven steeds meer in aanraking met internationale markten. Nationale regelgeving wordt steeds meer vervangen door internationale regelgeving. Door de internationalisering neemt de concurrentie op de markten toe. Ook de ruimtelijke ordening heeft te maken met de veranderende context, waardoor planologische vraagstukken steeds complexer worden (van Gils & Huys, 2005).

In dit onderzoek is, door bovenstaand verhaal, gekozen om het verband tussen enerzijds de mate van complexiteit en anderzijds sturingsarrangementen te onderzoeken. De hoofdvraag die is opgesteld is:

*In hoeverre is er een verband tussen de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die ervaren wordt door recreatieondernemers, en de wijze waarop het ruimtelijk beleid in het recreatiedomein wordt gestuurd?*

### Theoretisch kader

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een theoretisch kader ontworpen. Er zal eerst ingegaan worden op de mate van complexiteit. Want wat is complexiteit en hoe is dit aan te tonen? Er is veel geschreven over complexiteit, alleen is er weinig ingegaan op de operationalisering van het begrip complexiteit binnen de ruimtelijke ordening. De Roo & Voogd (2007) stellen de complexiteitstheorie aan de orde. De complexiteitstheorie gaat uit van de basis dat alle elementen met elkaar samenhangen en er een direct verband is. Als dit directe verband er is, dan is er een grote mate van voorspelbaarheid en zekerheid. Mocht dit niet het geval zijn, dan zijn er geen verbanden meer zichtbaar en heerst er onzekerheid (De Roo & Voogd, 2007). Zuidema et al. (2005) koppelen verschillende sturingsvormen aan een mate van complexiteit (Figuur 1).



Figuur 1 Complexiteit in relatie tot sturingsvormen (Zuidema, et al., 2005)

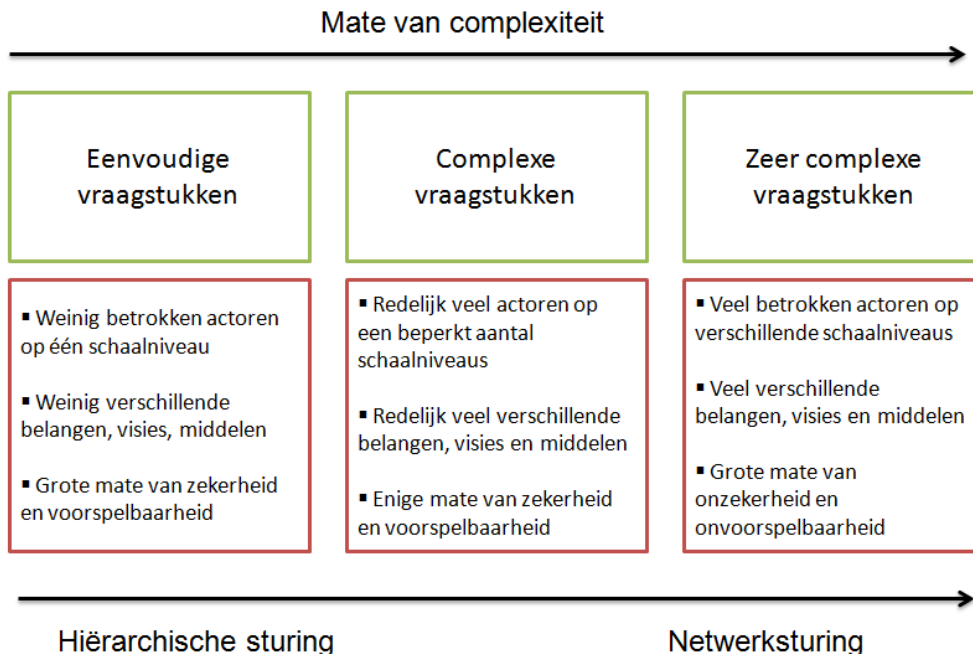
Zuidema et al. (2005) stellen dat wanneer er zekerheid is, een andere vorm van sturing gevraagd wordt dan wanneer er onzekerheid heerst. Aan de linkerkant van het figuur bevinden zich vraagstukken die een voorspelbaar karakter hebben en stabiel zijn. Hiërarchische sturing ligt hier voor de hand, omdat het vraagstuk stabiel is. Aan de rechterkant bevinden zich vraagstukken die niet voorspelbaar zijn en veel onzekerheden bevatten. Netwerksturing ligt dan meer voor de hand. De meeste vraagstukken zullen echter in het midden uitkomen, omdat het niet veel zal voorkomen dat een vraagstuk specifiek als eenvoudig of zeer complex kan worden geduid (Zuidema et al, 2005). De onderzoekers maken dus onderscheid tussen een drietal vraagstukken, namelijk: eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken.

Van den Bosch et al (2004) maken onderscheidt tussen een drietal clusters die de complexiteit van een vraagstuk weergeven. De clusters zijn omvang, dynamiek en onzekerheid (van den Bosch et al., 2004). Met omvang worden onder andere de aantallen betrokken actoren, de veelheid aan verschillende discoursen en de veelheid aan middelen bedoeld. Met het cluster dynamiek worden onder andere de wisseling van toe- en uittrekkende actoren, veranderingen in visies en doelen, niet lineair verloop van proces en verandering van beschikbare middelen bedoeld. Het cluster onzekerheid bevat factoren als interacties tussen actoren, relaties tussen actoren, keuzes van andere actoren en machtsposities van actoren (Van den Bosch, et al., 2004). Aan de hand van deze kenmerken kan de mate van complexiteit herkend en geanalyseerd worden.

Nu duidelijk is hoe de complexiteit geanalyseerd wordt, is het noodzakelijk om nader in te gaan op de te onderscheiden sturingsvormen. Er is een tweetal stromingen in de literatuur te onderscheiden. De eerste stroming die onderscheiden kan worden is de stroming die onderscheid maakt tussen regulering en structurering. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich voornamelijk door marktregulering. Er wordt binnen de ruimtelijke ordening vooral gebruik gemaakt van publiekrechtelijke regels. Het betreft hier bijvoorbeeld de wijze waarop een gebouw gebruikt mag worden. De regels worden opgesteld om handelingen van mensen te sturen, en waar nodig te beperken (Needham, 2005). In Nederland wordt, in tegenstelling tot het buitenland, weinig gebruik gemaakt van privaatrechtelijke regels (marktstructurering). Het gaat hier om regels die verbonden zijn aan het eigendom van onroerende zaken. De regels worden zo vorm gegeven, dat zij een door de overheid gewenst gebruik van grond tot stand brengen. De tweede stroming betreft het onderscheid tussen hiërarchische- en netwerksturing. Binnen dit onderzoek staan deze vormen van sturing centraal. Hiërarchische sturing kenmerkt zich door een topdown benadering, waarbij de overheid als het ware boven de andere actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaalt. Bij deze vorm van sturing staat één actor centraal en deze stuurt met behulp van wet- en regelgeving. Hiërarchische sturing wordt in verschillende wetenschappelijke onderzoeken ook wel aangeduid met het begrip "government". Het begrip wordt bijvoorbeeld door Vreke et al. (2009) gedefinieerd als: één actor bepaalt het beleid en legitimeert en de inbreng van andere actoren is nihil. Oftewel bij government is er één actor die boven alle andere actoren staat en dicteert (Vreke et al., 2009). Door het gebrek aan onder andere (financiële) middelen en capaciteit volstond hiërarchische sturing rond de jaren 80 niet meer. De overheid diende meer gebruik te maken van de middelen en capaciteit van andere betrokken actoren. De overheid stuurt dus niet meer alleen, maar alle actoren in een netwerk sturen met behulp van hun eigen middelen. Deze vorm van sturing wordt ook wel netwerksturing genoemd. Vreke et al. (2009) noemt deze vorm van sturing ook wel interactieve sturing. De sturingsstijl bevindt zich in het domein "governance". Volgens Vreke, et al. (2009) is het belangrijk dat actoren meepraten over belangen die in het beleidsproces aan de orde komen. De actoren die

meepraten dienen wel representatief te zijn. Hiermee bedoelen de onderzoekers dat er actoren aan tafel dienen te zitten die een relevant belang vertegenwoordigen voor een groep mensen.

Uiteindelijk zijn beide begrippen geïntegreerd in een model (Figuur 2). Het model illustreert dat er bij een bepaalde mate van complexiteit, een vorm van sturing past zodat het vraagstuk zo effectief mogelijk aangepakt kan worden.



**Figuur 2** Mate van complexiteit in relatie tot sturingsarrangementen

Het is noodzakelijk om een basis te vinden om de beleidsvelden binnen het recreatiedomein en de casestudies te analyseren. Voor het analyseren van beleidsvelden is gekozen voor de beleidsarrangementen benadering. De benadering maakt onderscheid tussen een viertal arrangementen, namelijk: actoren, macht & hulpbronnen, vigerende regels en vigerende discoursen (Bosch, et al., 2004). De arrangementen dienen als kapstok om beleidsvelden te analyseren, zodat een verdieping gecreëerd wordt binnen de casestudies. Daarbij kan ingegaan worden op de manier van sturen en de complexiteit van het vraagstuk. Op basis van de bevindingen kan de mate van complexiteit en sturingsvormen met elkaar in verband gebracht worden.

Naar aanleiding van het theoretisch kader kan er een hypothese gesteld worden die onderzocht is in het onderzoek, namelijk:

*“Bij een bepaalde mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen hoort een bepaald sturingsarrangement om ruimtelijke vraagstukken succesvol te realiseren”*

De hypothese is lastig te toetsen omdat het moeilijk is om aan te geven wanneer een ruimtelijk vraagstuk succesvol is gerealiseerd. Het begrip succesvol dient nader gedefinieerd te worden. Met succesvol wordt er in dit onderzoek bedoeld dat enerzijds overheden tevreden zijn over het vastgestelde beleid en dit ook naar wens wordt uitgevoerd. Anderzijds wordt met het begrip bedoeld dat recreatieondernemers tevreden zijn over de wijze waarop de gewenste ontwikkelingen plaatsvinden.



## **Complexiteit binnen het recreatiedomein**

De recreatiesector heeft een aantal specifieke kenmerken, waarmee rekening gehouden dient te worden bij de analyse voor de mate van complexiteit binnen de sector. Ten eerste liggen recreatiegebieden veelal in groene gebieden. Daarbij is veelal een spanningsveld tussen enerzijds recreatie en anderzijds natuur. Ten tweede is de recreatiesector sterk afhankelijk van andere sectoren en is samenwerking eerder noodzaak dan uitzondering. Ten derde is de recreatiesector een erg dynamische sector waarbij innovaties, toe – en uittredende bedrijven en samenwerking tussen partijen elkaar in een rap tempo opvolgen. Ten vierde heeft de recreatiesector te maken met veel concurrentie van vrijetijdsbestedingen en beschikbare ruimte om uit te breiden. Tot slot is het beheer van het terrein een kenmerk voor de recreatiesector, omdat recreatieterreinen, anders dan bijvoorbeeld bedrijventerreinen, fysiek onderdeel zijn van de kwaliteit van een dienst. Deze kenmerken maken het recreatiedomein uniek en interessant om te analyseren in relatie tot complexiteit en sturingsarrangementen.

De mate van complexiteit binnen het recreatiedomein kan geanalyseerd worden aan de hand van de drie domeinen die onderscheiden zijn door van den Bosch, et al (2004), namelijk omvang, dynamiek en onzekerheid. De omvang van het vraagstuk binnen het recreatiedomein is moeilijk kwantitatief te duiden. Er zijn tal van voorbeelden bekend waarin duidelijk wordt dat de omvang van het vraagstuk dusdanig groot is, dat er van een complexe situatie gesproken kan worden. Als voorbeeld zijn de geplande ontwikkelingen in de Oosterschelde genomen. Hierbij wordt duidelijk dat er veel actoren betrokken zijn bij de ontwikkelingen, met allemaal verschillende belangen en visies. Zo worden het Rijk, provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, waterschappen en particulieren genoemd als actoren. Aantallen actoren is volgens de theorie over complexiteit (van den Bosch et al, 2004) een indicator van de omvang van een vraagstuk waarmee complexiteit te duiden is. Dit maakt het vraagstuk, in termen van Zuidema, et al. (2005), zeer complex. Het tweede cluster is dynamiek. Door met name de opkomst van de netwerksamenleving is het recreatiedomein dynamischer geworden. Het lijkt alsof overheden onderdeel zijn geworden van bestaande netwerken, waardoor er bij besluiten veel actoren en interacties zijn. De rol van de overheid is veranderd. Doordat er meer actoren bij betrokken zijn, is het speelveld dynamischer geworden. Waar eerder processen lineair verlopen, verlopen deze nu cyclisch waarbij veelal stappen terug gedaan dienen te worden. Als voorbeeld is recreatiegebied Berendonck gegeven, waarbij herziene plannen zijn opgesteld. Hierdoor kwamen er weer nieuwe actoren bij, waardoor RGV een aantal stappen terug diende te doen. Daarnaast wordt het dynamischer worden van het recreatiedomein bevestigd door cijfers van het CBS, die stelt dat toe- en uittreders op de markt een goede indicator voor dynamiek zijn. Er is duidelijk te zien dat er veel toe- en uittreders zijn. Het derde cluster is onzekerheid. Dit cluster sluit aan op de voorgaande clusters. Door de vele actoren, belangen en interacties heerst er veel onzekerheid over te nemen besluiten. Dit komt omdat actoren veelal niet van elkaar weten hoe zij zullen reageren en tot welk effect een besluit/actie leidt. Daarnaast spelen veranderende wetgeving en veranderingen binnen de lokale politiek ook een rol van onzekerheid. Er kan geconcludeerd worden dat het recreatiedomein, in termen van Zuidema, et al. (2005), een zeer complexe sector is, door bovengenoemde factoren en ontwikkelingen. De uitkomsten zullen empirisch getoetst worden met behulp van de drie geselecteerde casestudies.

Om het sturingsarrangement binnen het recreatiedomein te analyseren is er voor gekozen om het beleid van een drietal typische recreatieprovincies en een drietal typische recreatiegemeenten te analyseren. Uit de analyse blijkt dat provincies voornamelijk gebruik maken van netwerksturing en meer ruimte bieden aan recreatieondernemers. Gemeenten zijn belast met

het uitwerken van het recreatiebeleid op gemeentelijk niveau. Er is geconstateerd dat ook de gemeente vanuit beginsel hiërarchische sturing toepast. Toch proberen ook gemeenten steeds meer partijen bij de totstandkoming van beleid te betrekken. Dat is een kenmerk van netwerksturing.

Uiteindelijk kan er geconcludeerd worden dat de vorm van sturing, bij de typische recreatiegemeenten en provincies, past bij de mate van complexiteit. Echter gaat het hier om “succescases” op basis van literatuurstudie. Het is interessant om de uitkomsten te onderzoeken in de praktijk. Daarom is er een drietal casestudies geanalyseerd.

### **Casestudies**

Om een verdieping te creëren en de context mee te nemen bij de analyse, is gebruik gemaakt van meerdere casestudies. De casestudies die zijn geselecteerd zijn Recreatieterrein Kievitsveld, Recreatieterrein Strand Horst en Pretpark Toverland.

Op Recreatieterrein Kievitsveld is de afgelopen jaren aardig veel ontwikkeld. Zo is een waterskibaan gerealiseerd en is er een groot wellnesscentrum (Veluwse Bron) geëxploiteerd. De actoren die betrokken waren bij de ontwikkeling van de Veluwse Bron zijn RGV (grondbezitter), de initiatiefnemer, de provincie en de gemeente. Uit interviews blijkt dat de ontwikkeling op een integrale manier tot stand is gekomen, doordat de initiatiefnemer erg actief en enthousiast de plannen heeft gebracht. De initiatiefnemer heeft de belanghebbenden op een juiste wijze benaderd en tijdig betrokken bij het proces. Hierdoor is weinig weerstand ontstaan bij de belanghebbenden. Toch kan de casestudie als complex worden aangeduid, omdat de omvang (aantallen actoren, belangen en visies) redelijk groot was. Daarnaast heerste onzekerheid over bepaalde wettelijke kaders binnen het bestemmingsplan waarover gepraat diende te worden. Er was namelijk een spanningsveld tussen enerzijds economische belangen en anderzijds natuurbelangen aanwezig. Echter met behulp van de integrale benadering en het inschakelen van experts (landschapsarchitect) is de ontwikkeling tot stand gekomen. De sturing die heeft plaatsgevonden was vanuit beginsel hiërarchisch. De gemeente betrok de marktpartijen (RGV) echter wel bij de totstandkoming door te overleggen en gebruik te maken van hulpbronnen van de marktpartijen. Hierdoor kan gesteld worden dat er ook netwerksturing aanwezig was, aangezien de marktpartijen op die manier invloed konden uitoefenen op de totstandkoming van de ontwikkeling. Er kan geconcludeerd worden dat de mate van complexiteit voldoende gestuurd is met behulp van hiërarchische sturing in combinatie met netwerksturing.

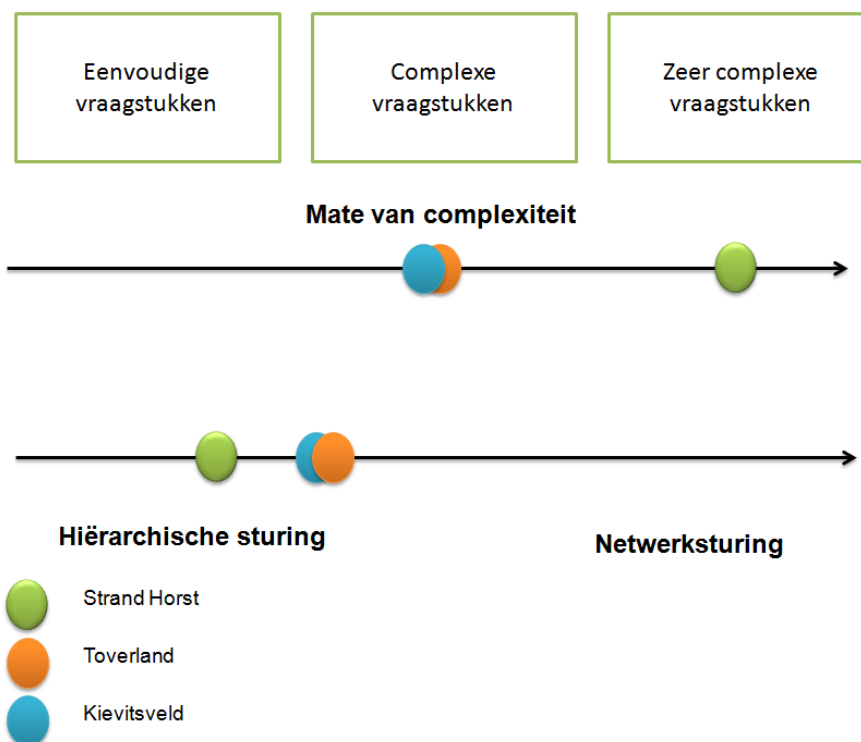
Strand Horst is de tweede casestudie en kan gezien worden als een faalcase. Het betreft ontwikkelingen van bedrijvigheid op het terrein. De afgelopen jaren is er namelijk weinig ontwikkeld dat substantieel bijdraagt aan de winstgevendheid van de exploitatie op Strand Horst. Uit de analyse blijkt dat er een aantal belemmerende en bevorderende factoren zijn. De grootste factor die voor belemmeringen zorgt, is het proces. Er is geen duidelijke procesmanager geweest, die het proces ingericht heeft. De gemeente had een afwachtende houding richting RGV. RGV kwam met een aantal initiatieven die niet geheel met het ambitieniveau van de gemeente overeenkwam. Daarnaast was een belemmerende factor ook de verschillende visies binnen de gemeente zelf. De wetgeving heeft het proces tevens beïnvloed. Door wijzigingen in natuurbeleid en de vele onderzoeken is het proces ook dusdanig vertraagd, zodat de ontwikkelingen niet tot stand zijn gekomen. De gemeenteraad heeft de presentatie van de plannen door de initiatiefnemer/RGV als zeer positief ervaren. Dit heeft een positief effect gehad op het draagvlak en de voortgang van het proces. Tevens is de provincie bereid om mee te denken en ruimte te bieden voor ontwikkelingen/initiatieven. Er moet echter een nieuwe structuurvisie opgesteld worden, en zal deze intentie daarin verwoord worden. In de loop der

jaren is het vraagstuk erg onzeker geworden door tal van ontwikkelingen. Voornamelijk het aantal actoren en de toe- en uittreding van actoren binnen het proces heeft gezorgd voor veel dynamiek en onzekerheid. Daarnaast speelt de onzekerheid omtrent de regelgeving mee. Daarmee kan gesteld worden dat het vraagstuk zeer complex is. Het huidige beleidsveld sluit onvoldoende aan op behoeften vanuit de markt om recreatieve bedrijvigheid te realiseren. Het sturingsarrangement dat is toegepast is voornamelijk hiërarchische sturing. De gemeente en provincie stelden harde voorwaarden op, waardoor weinig flexibiliteit ervaren werd door marktpartijen. Er kan gesteld worden dat de wet- en regelgeving te statisch zijn voor de dynamiek van het recreatiedomein voor dit vraagstuk.

Toverland is de derde casestudie die is onderzocht. De wetgeving over de EHS en voor de provincie Limburg geldende LKM zorgen voor enige belemmeringen bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid. Beide regels gaan uit van het compensatiebeginsel (Provincie Limburg, 2012). Dit brengt enige complexiteit met zich mee, aangezien onderhandeld dient te worden over de compensatie. Ook het bestemmingsplan wordt ervaren als belemmering, omdat het vrij gedetailleerd is opgesteld. Daarnaast zorgt de communicatie met betrekking tot verschillende onderzoeken die uitgevoerd dienen te worden voor enig oponthoud. Dit komt omdat er meerdere actoren bij betrokken zijn. Volgens de theorie is dat een indicator van complexiteit. De financiering is momenteel geen belemmering voor het proces, omdat de verhouding/afstemming tussen Toverland en de gemeente goed te noemen is. Het ondernemerschap van, in dit geval Toverland, is een factor die het proces positief beïnvloedt. Door langere termijn visies te ontwikkelen en hier naar te handelen, kan er in het voortraject veel tijd gewonnen worden. Ook de goede verstandhouding met de gemeente werkt positief op het proces. Doordat er geen zienswijzen zijn ingediend, wordt het traject omtrent vergunningverlening niet vertraagd. Er kan geconcludeerd worden dat het vraagstuk wel complex is, maar op een goede manier gestuurd wordt waardoor knelpunten in het proces voorkomen worden. De sturingsvorm is voornamelijk hiërarchisch, maar er zijn ook kenmerken van netwerksturing terug te vinden. De structuurvisie en bestemmingsplan zijn vormen van hiërarchische sturing. Maar de gemeente staat ook open voor Toverland om te praten over ontwikkelingen en ook de provincie stelt zich faciliterend op. De combinatie van hiërarchische sturing met kenmerken van netwerksturing is blijkbaar voldoende om adequaat te reageren op veranderende omstandigheden.

### **Verband complexiteit en sturingsarrangementen**

Zoals zojuist is geconcludeerd is bij de onderzochte casestudies gebruik gemaakt van voornamelijk hiërarchische sturing, en in twee cases in combinatie met netwerksturing. In Figuur 3 is een overzicht te zien van de casestudies, waarbij de mate van complexiteit afgezet is in een spectrum tegen het gehanteerde sturingsarrangement. Hoe dichter de gekleurde bolletjes bij elkaar staan, hoe beter de mate van complexiteit aansluit bij de vorm van sturen volgens de theorieën. Bij Strand Horst is te zien dat de bolletjes ver van elkaar afstaan. Het is namelijk een zeer complex vraagstuk, door voornamelijk de vele actoren en belangen die gemoeid zijn bij ruimtelijke investeringen in het gebied. Daarbij zou netwerksturing voor de hand liggen. Toch zijn er voornamelijk kenmerken van hiërarchische sturing te ontdekken. De casestudie kan aangemerkt worden als faalcase, dus de veronderstelling hoeft niet verworpen te worden. Kievitsveld en Toverland zijn casestudies waarbij de bolletjes dichter bij elkaar staan. Hieruit kan worden afgeleid dat de vorm van sturen beter past bij de mate van complexiteit dan in de casestudie Strand Horst. Uit de analyse blijkt dit ook te kloppen.



**Figuur 3** Mate van complexiteit in relatie tot sturingsarrangement casestudies

### Conclusies

Er kan geconcludeerd worden dat er een verband bestaat tussen de mate van complexiteit en de gekozen sturingsarrangementen. Dit blijkt uit de analyse van de casestudies waar een sturingsvorm wordt gekozen bij een bepaalde mate van complexiteit binnen het recreatiedomein. De casestudies zijn aan te merken als complex en zeer complex. Daarbij wordt voornamelijk hiërarchische sturing (in combinatie met kenmerken van netwerksturing) gebruikt om ruimtelijke investeringen te sturen. Dit lijkt in het spectrum niet helemaal optimaal, maar schijnbaar wel voldoende om ontwikkelingen te laten plaatsvinden in twee van de drie casestudies. Bij casestudie strand Horst kan gesteld worden dat de vorm van sturing niet past bij de mate van complexiteit. Er wordt voornamelijk hiërarchisch gestuurd, terwijl het gaat om een zeer complex vraagstuk. De sturingsvorm is te weinig flexibel om de dynamiek, onzekerheid en omvang van het vraagstukken te beantwoorden. Ruimtelijke investeringen worden echter ook erg moeizaam ervaren door de marktpartijen. Om die redenen kan de veronderstelling niet verworpen worden, omdat de vorm van sturing niet past bij de mate van complexiteit. Er is dus wel degelijk een verband, op basis van dit onderzoek, tussen beide elementen binnen de onderzochte casestudies.

## **Aanbevelingen**

Uit het onderzoek blijkt dat er een verband is tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen op recreatieterreinen en de manier van sturen. De aanbevelingen liggen daarom ook in lijn met het veronderstelde verband. Overheden dienen de vorm van sturen af te stemmen op de mate van complexiteit van het vraagstuk van ruimtelijke investeringen binnen het recreatiedomein. Blijkbaar gebeurt dit nog niet overal, zoals bij Strand Horst waarbij het verschil in dynamiek, omvang en onzekerheid te groot is met de flexibiliteit reikwijdte van de gekozen sturingsvorm. In het geval van Strand Horst is het volgens dit onderzoek, effectiever om meer gebruik te maken van netwerksturing. Hierbij is de overheid één van de partijen en stuurt de overheid niet meer alleen. De actoren binnen het netwerk sturen met behulp van het inzetten van middelen. Daarbij is het voordeel van de overheid dat zij gebruik kunnen maken van expertise, middelen en capaciteit van de overige actoren en is het voordeel van de marktpartijen dat zij meer invloed hebben op de besluitvorming van ruimtelijke investeringen binnen het gebied. De aanbeveling is daarom ook om de keuze voor een bepaalde manier van sturen prioriteit te geven, zodat ontwikkelingen effectiever kunnen plaatsvinden.

# Inhoudsopgave

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord.....</b>                                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>Samenvatting.....</b>                                                                                            | <b>6</b>  |
| <b>Inhoudsopgave.....</b>                                                                                           | <b>14</b> |
| <b>1 Inleiding.....</b>                                                                                             | <b>16</b> |
| 1.1 Probleemstelling .....                                                                                          | 17        |
| 1.2 Afbakening onderzoeksobject .....                                                                               | 19        |
| 1.3 Doel- en vraagstelling .....                                                                                    | 19        |
| 1.4 Definities .....                                                                                                | 19        |
| 1.5 Onderzoeksstrategie .....                                                                                       | 20        |
| 1.6 Relevantie .....                                                                                                | 23        |
| 1.7 Leeswijzer.....                                                                                                 | 24        |
| <b>2 Theoretisch kader .....</b>                                                                                    | <b>25</b> |
| 2.1 Het begrip complexiteit .....                                                                                   | 25        |
| 2.2 Complexiteit en ruimtelijke planning.....                                                                       | 26        |
| 2.3 Complexiteit en sturingsvormen.....                                                                             | 30        |
| 2.4 Beleidsarrangementen benadering .....                                                                           | 34        |
| 2.5 Conceptueel model.....                                                                                          | 37        |
| <b>3. De mate van complexiteit van het recreatiedomein in relatie tot het gehanteerde sturingsarrangement .....</b> | <b>39</b> |
| 3.1 Kenmerken recreatiedomein .....                                                                                 | 39        |
| 3.2 Complexiteit in relatie tot ruimtelijke ordeningsvraagstukken binnen het recreatiedomein.....                   | 43        |
| 3.3 Sturingsarrangementen in relatie tot ruimtelijke ordeningsvraagstukken binnen het recreatiedomein .....         | 45        |
| <b>4. Casestudie onderzoek .....</b>                                                                                | <b>48</b> |
| 4.1 Casestudie recreatieterrein Kievitsveld .....                                                                   | 48        |
| 4.1.1 Mate van complexiteit.....                                                                                    | 48        |
| 4.1.2 Sturingsarrangement.....                                                                                      | 49        |

|           |                                                              |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1.3     | Resumé .....                                                 | 53        |
| 4.2       | Casestudie recreatiegebied Strand Horst .....                | 54        |
| 4.2.1     | Mate van complexiteit.....                                   | 55        |
| 4.2.2     | Sturingsarrangement.....                                     | 55        |
| 4.2.3     | Resumé .....                                                 | 61        |
| 4.3       | Casestudie Toverland.....                                    | 62        |
| 4.3.1     | Mate van complexiteit.....                                   | 63        |
| 4.3.2     | Sturingsarrangement.....                                     | 63        |
| 4.3.3     | Resumé .....                                                 | 66        |
| 4.4       | Analyse .....                                                | 67        |
| 4.4.1     | Mate van complexiteit casestudies .....                      | 67        |
| 4.4.2     | Sturingsarrangementen.....                                   | 68        |
| 4.4.3     | Analyse van de context casestudies.....                      | 69        |
| 4.4.4     | Verband mate van complexiteit en sturingsarrangementen ..... | 71        |
| <b>5.</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>                     | <b>73</b> |
| 5.1       | Beantwoording hoofd- en deelvragen .....                     | 73        |
| 5.2       | Aanbevelingen voor de praktijk .....                         | 78        |
| 5.3       | Reflectie op het onderzoek.....                              | 78        |
| 5.3.1     | Onderzoeksmethodiek en betrouwbaarheid .....                 | 78        |
| 5.3.2     | Bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming.....           | 79        |
| 5.4       | Aanbevelingen voor verder onderzoek.....                     | 80        |
|           | <b>Literatuurlijst .....</b>                                 | <b>81</b> |
|           | <b>Bijlagen.....</b>                                         | <b>85</b> |
| Bijlage 1 | EHS Kievitsveld .....                                        | 85        |
| Bijlage 2 | Plangebied Strand Horst.....                                 | 86        |
| Bijlage 3 | Toverland.....                                               | 87        |
| Bijlage 4 | Interviewvragen.....                                         | 88        |

# 1 Inleiding

Ruimtelijke planning is hedendaags een complexe aangelegenheid. De planningscontext is de afgelopen decennia veranderd door tal van ontwikkelingen, waaronder maatschappelijke en technologische ontwikkelingen (van Gils & Huys, 2005). Door deze ontwikkelingen zijn veel actoren met verschillende belangen en middelen bij betrokken. Daarnaast bevinden de actoren zich veelal op meerdere schaalniveaus, wat ruimtelijke planning extra complex maakt. Marktpartijen hebben de behoefte om snel te kunnen reageren op veranderende marktomstandigheden. Dit is voor marktpartijen binnen de recreatiesector niet anders. Er zijn dus blijkbaar factoren die het realisatieproces zowel positief als negatief beïnvloeden. Dit is vaak de consequentie van de complexiteit in de recreatiesector. Door de complexiteit van de ruimtelijke planning, kunnen marktpartijen niet altijd adequaat inspelen op veranderende behoeften vanuit de markt. De vraag is dus in hoeverre het gekozen beleidsarrangement/sturingsarrangement voor het recreatiedomein aansluit aan de mate van complexiteit van ruimtelijk relevante vraagstukken.

Binnen het recreatiedomein is een aantal aspecten die voor complexiteit zorgen binnen het domein. Met het recreatiedomein worden de recreatieondernemers, overheden en de ruimtelijk relevante context bedoeld. De toepassing van ruimtelijk beleid binnen dit recreatiedomein is bijzonder omdat een afstemming tussen natuur en recreatie een zeer belangrijk aspect is. Anders dan bij bijvoorbeeld bedrijventerreinen of winkellocaties, dienen recreatiebedrijven in grotere mate rekening te houden met natuur. Dit heeft als consequentie dat er strikte regelgeving omtrent natuurbehoud geldt, met als gevolg dat ontwikkel- en uitbreidingsruimte erg schaars is. De problematiek wordt ook beschreven in het rapport van Stichting Recreatie (2008). In het rapport wordt gesteld dat door het spanningsveld tussen natuur en recreatie, recreatieondernemers tegen lange procedures aanlopen en elk effect dat wordt gemeten beoordeeld wordt als een significant effect. Voor recreatieondernemers is dit een groot probleem, omdat zij dienen in te springen op behoeften vanuit de markt en zelfs kleine ingrepen niet realiseerbaar zijn. Het spanningsveld tussen enerzijds natuur en anderzijds recreatie is door de verschillende betrokken actoren/belangen en regelgeving erg complex geworden, waardoor recreatieondernemers in de knel komen te zitten (RGV, 2011). RGV heeft hier onder andere mee te maken. Veel gebieden zijn verliesleidend, en de roep naar economische dragers voor het gebied is groot. Echter lopen zij vaak aan tegen wetgeving, waardoor economische dragers niet kunnen worden toegevoegd. Tijdens onderhandelingen is het lastig voor marktpartijen om het eens te worden over bijvoorbeeld compensatiemaatregelen. De discussies gaan namelijk vaak over het spanningsveld natuur en de ontwikkelingen. De wetgeving wordt enerzijds ervaren als belemmering, anderzijds kan het proces ook als belemmering worden gezien. Door de decentralisatie van het recreatieve beleid hebben gemeenten de taak om het recreatiebeleid vorm te geven. Lokale ambtenaren kunnen dus, binnen opgestelde kaders van hogere overheden, op hun eigen manier omgaan met de wetgeving. Dit kan verklaren waarom er in bepaalde gemeenten wel wordt ontwikkeld en in andere weer niet. Ambtenaren hebben hier een sleutelrol in. Dit merkt ook de RGV, die recreatiegebieden heeft in verschillende gemeenten. Dit heeft onder andere te maken met de manier waarop een gemeente stuurt. Dit kan hiërarchisch zijn, waarbij marktpartijen weinig ruimte krijgen. Of er wordt gestuurd door middel van netwerksturing, waarbij marktpartijen mogen meepraten en meebeslissen. Dit kan per gemeente anders zijn, en kan door een marktpartij als belemmering worden ervaren, omdat er niet één procesinrichting is die bruikbaar is voor meerdere cases. De problematiek heeft ook consequenties voor de ruimtelijke kwaliteit, aangezien recreatieondernemers niet de nodige investeringen kunnen/mogen doen. Veel



bedrijven die het hoofd niet meer boven water kunnen houden worden “opgeslokt” door grote recreatieorganisaties, waardoor veelal verstening optreedt (Grontmij, 2009).

Het recreatiedomein heeft tevens te maken met beleid dat een bepaalde structuur van het domein wil waarborgen. Recreatieondernemers mogen vaak niet uitbreiden of ontwikkelen omdat er anders teveel vrijetijdsvoorzieningen in een bepaald gebied komen of er teveel concurrentie ontstaat (Belt, 2010). Ook deze constatering heeft een ruimtelijk relevant aspect, omdat het gaat om de schaarse ruimte die niet door recreatieondernemers benut mag/kan worden. Dit maakt het recreatiedomein bijzonder en zet recreatieondernemers extra onder druk. Doordat ook hier veel actoren met verschillende belangen bij betrokken zijn en er verschillende regelgeving geldt, ontstaat een complexe situatie met als gevolg dat er weinig wordt ontwikkeld.

Er kan verondersteld worden dat de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die ervaren wordt door recreatieondernemers, wordt beïnvloed door de wijze waarop het ruimtelijk beleid (in het recreatiedomein) wordt ingevuld/gestuurd. Dit blijkt uit de voorbeelden die zijn genoemd over RGV. Zij dienen per vraagstuk te kijken met welk beleid zij te maken hebben en met welke vorm van sturing. De complexiteit waar marktpartijen mee te maken hebben en de vorm van sturing die gehanteerd wordt, is bepalend voor de ruimte, vrijheid en mogelijkheden die marktpartijen hebben om doelen te realiseren.

## **1.1 Probleemstelling**

De aanleiding voor het onderzoek is de complexiteit die RGV (geprivatiseerd recreatieschap) ervaart bij ontwikkelingen op recreatieterreinen. Doordat er bij ontwikkelingen meer actoren betrokken zijn op verschillende schaalniveaus, is de complexiteit toegenomen. Zaken als procesmanagement en het sturen van deze besluitvormingsprocessen zijn daarbij steeds belangrijker. De vraag is in hoeverre de vraagstukken nog stuurbaar zijn en of dit ook aansluit op de mate van complexiteit die ervaren wordt. Marktpartijen hebben moeite om adequaat te reageren op veranderende marktomstandigheden in het huidige beleiddomein recreatie. Er wordt verondersteld dat de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die wordt ervaren door recreatieondernemers, wordt beïnvloed door de wijze waarop het ruimtelijk beleid in het recreatiedomein wordt vormgegeven/gestuurd. Het recreatiedomein heeft echter te kampen met nog meer knelpunten, wat de problematiek extra urgent maakt. Om het probleem in een context te plaatsen, zal eerst ingegaan worden op het recreatiedomein, en vervolgens op een eerder onderzoek naar knelpunten in de sector.

### **De recreatiesector**

De recreatiesector kampt met een aantal problemen, die van invloed kunnen zijn op de complexiteit van ontwikkelingen. De economische betekenis van de recreatiesector is groot. Landelijk zijn er 48.000 bedrijven actief en hebben 400.000 mensen een baan in de vrijetijdssector. Daarnaast wordt er jaarlijks €37 miljard besteed door consumenten (RGV, 2011). De vrijetijdssector biedt in Gelderland alleen al aan 55.000 mensen directe werkgelegenheid. Er wordt geschat dat de sector dit aantal ook aan indirecte werkgelegenheid oplevert. Daarnaast wordt jaarlijks € 4.4 miljard uitgegeven aan vakanties, vrijetijdsactiviteiten en dagtochten in Gelderland (RGV, 2011). Toch is er een aantal problemen binnen de sector die innovatie en nieuwe ontwikkelingen belemmeren. Knelpunten die de recreatiesector bedreigen zijn afnemende winstmarges bij recreatieondernemers, verzadiging van de markt, afname vrije tijd, conjunctuurgevoeligheid van de markt en de versnippering van de sector (RGV, 2011). Voor recreatieondernemers is het moeilijk om het hoofd

boven water te houden. Op de diensten en producten zitten namelijk weinig marges. Daarnaast telt Nederland de meeste attracties en musea per hoofd van de bevolking. Ondernemers dienen daarom onderscheidend te zijn en het kapitaal binnen een redelijk kort tijdsbestek terug te verdienen. De concurrentie is groot en de markt is erg conjunctuurgevoelig. Een groot knelpunt van de sector zijn de ervaren knelpunten van wet- en regelgeving. Veel procedures duren te lang volgens de recreatieondernemers. Enerzijds is een goede afweging belangrijk voor het indelen van de ruimte. Dit wordt ook erkend door de recreatieondernemers zelf (Stichting recreatie, 2008). Zeker in Nederland, waar ruimte een schaars goed is, is deze afweging belangrijk. Anderzijds dient de afweging wel binnen een redelijke periode volbracht te worden, zodat gewenste ontwikkelingen op korte termijn plaats kunnen vinden. Dit is weer van belang voor de recreatieondernemers, omdat het moeilijk is voor de ondernemers om het hoofd boven water te houden binnen de huidige marktomstandigheden.

Loon & Berkers (2008) hebben onderzoek gedaan naar de knelpunten die naar voren komen tijdens de realisatie van voorzieningen door recreatieondernemers. Zij maken onderscheid tussen twee vormen van knelpunten, namelijk: wet- en regelgeving en knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Een belangrijk knelpunt die recreatieondernemers ervaren is regeldruk. Een wet waarmee “recreatie”, en dus ook de RGV, veelal mee te maken heeft is de natuurbeschermingswetgeving. Deze wetgeving bestaat uit de Flora- en Faunawet (richt zich op soortenbescherming) en de Natuurbeschermingswet 1998 (richt zich op gebiedsbescherming). Bij natuurbeschermingswet 1998 wordt uitgegaan van een ‘nee, tenzij’ beginsel. Alle activiteiten die negatieve significante effecten hebben op beschermde natuurwaarden zijn niet toegestaan, mits er aanzienlijk grote maatschappelijke belangen mee gemoeid zijn en de beschadigde natuur elders wordt gecompenseerd (Loon & Berkers, 2008). Er dient dus vooraf een toets uitgevoerd te worden. De natuurbescherming vindt plaats via de omgevingsvergunning. Er dient uit te worden gegaan van “een goede ruimtelijke ordening”. Doordat recreatieterreinen veelal in het buitengebied liggen en vaak dicht bij Natura 2000 gebieden, hebben de ondernemers vaak te maken met deze wet. De uitvoering en naleving kosten veel tijd. Dit heeft uiteindelijk invloed op het ruimtelijke probleem, omdat hier de afweging plaatsvindt of er ontwikkeld mag worden of niet. Dit is een voorbeeld van wetgeving die problemen veroorzaakt bij de realisatie van recreatieve voorzieningen. RECRON (branchevereniging voor recreatieondernemers) noemt nog een viertal wetten die voor belemmeringen zorgen, namelijk de Woningwet (art. 40), het Objectenhandboek, Werken aan winst en het Energielabel (Loon & Berkers, 2008).

Niet alleen de wet- en regelgeving zorgen voor belemmeringen volgens een onderzoek van Arts (2012), ook communicatie tussen en met overheden is een belangrijke pijler. De overheid dient namelijk verschillende belangen af te wegen en een (politieke) beslissing te nemen. Conflicten ten aanzien van de realisatie van recreatieve voorzieningen zijn ook te vinden in de samenwerking tussen initiatiefnemer en overheid en de gepaarde verschillende visies/ambities. Hier bevindt zich een spanningsveld tussen actoren met verschillende belangen, die beïnvloed kunnen worden door het inzetten van bevoegdheden en middelen. Daarnaast gelden een aantal wettelijke procedures. Voor marktpartijen zijn de procedures vaak niet duidelijk, waardoor veel miscommunicatie ontstaat tussen initiatiefnemer en overheid bij de aanlevering van documenten (Arts, 2012).

Zoals eerder is beschreven hebben Loon & Berkers (2008) al onderzoek gedaan naar de realisatie van voorzieningen op recreatieterreinen. De kritische noot is gericht op het jaar dat het rapport is verschenen. Dit was namelijk voor de economische crisis. In de afgelopen jaren is er op economisch gebied veel gebeurd, met als gevolg extra druk op de recreatiemarkt. Het is dus niet

vanzelfsprekend dat bovengenoemde factoren nog steeds gelden als belemmering ten opzichte van uitbreidingen en ontwikkelingen.

## 1.2 Afbakening onderzoeksobject

Het onderzoek zal zich richten op de vraag in hoeverre de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die wordt ervaren door recreatieondernemers, beïnvloed wordt door het gekozen sturingsarrangement voor het ruimtelijke beleid. Eerst zal nader ingegaan worden op het verband tussen enerzijds complexiteit van ruimtelijke investeringen en anderzijds de sturing en invulling van het ruimtelijke beleid. Dit zal worden onderzocht in de context van de ontwikkeling binnen het recreatiedomein. Dit is een belangrijk gegeven, aangezien het een beperking is van het onderzoek. De uitkomsten kunnen in een andere context namelijk verschillen. Daarnaast is tijd ook een beperking voor het onderzoek, waardoor drie casestudies zijn onderzocht.

## 1.3 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen en de (huidige) manier van sturen, en waar kan, aanbevelingen te formuleren om het proces te optimaliseren. Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*In hoeverre is er een verband tussen de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die ervaren wordt door recreatieondernemers, en de wijze waarop het ruimtelijk beleid in het recreatiedomein wordt gestuurd?*

Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag zijn er een aantal onderzoeksvragen geformuleerd.

### Onderzoeksvragen

1. Hoe is de mate van complexiteit te duiden bij ruimtelijke planningsvraagstukken?
2. Welke sturingsvormen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?
3. Wat is de mate van complexiteit binnen het recreatieve domein?
4. Op welke wijze worden ruimtelijke investeringen binnen het recreatiedomein gestuurd?
5. Wat is de mate van complexiteit en welk sturingsarrangement wordt er gehanteerd bij de verschillende casestudies?
6. Hoe ziet de context/het speelveld van de verschillende casestudies eruit?
7. In hoeverre sluit de manier van sturen aan op de mate van complexiteit?

## 1.4 Definities

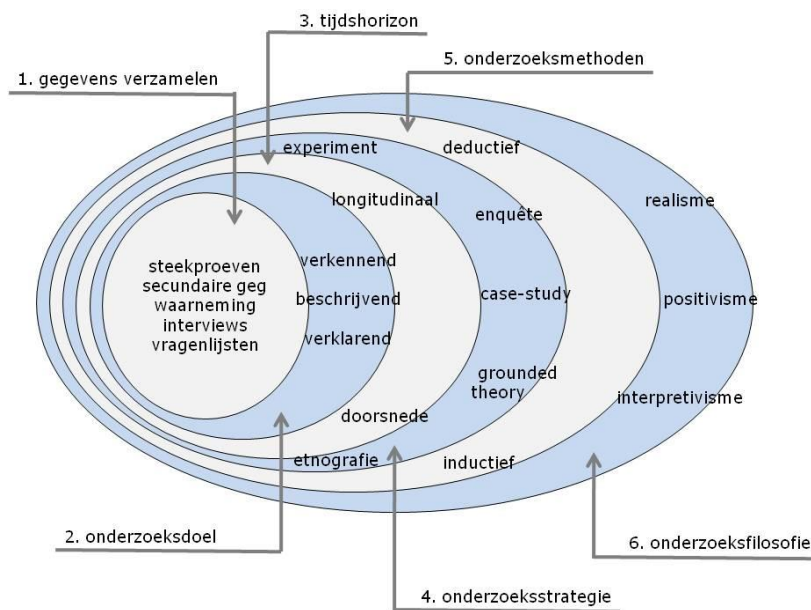
**Complexiteit:** De mate waarin een proces niet meer te sturen is door overheden als gevolg van veranderende omstandigheden binnen de markt en context.

**Ruimtelijke investeringen:** Met ruimtelijke investeringen worden ontwikkelingen bedoeld op recreatiegebieden die bijdragen aan de economische exploitatie van het gebied.

**Sturingsarrangement:** Hiermee worden de in de wetenschappelijke literatuur onderscheiden vormen van sturing bedoeld, namelijk: hiërarchische sturing en netwerksturing.

## 1.5 Onderzoeksstrategie

Een onderzoek kan schematisch worden weergegeven als “de ui van het onderzoeksproces” (Saunders et al., 2011). In Figuur 4 is het model weergegeven. Eerst kan ingegaan worden op de onderzoeksfilosofie. Dit gaat over de ontwikkeling van kennis en de aard van die kennis. De onderzoeksfilosofie die in dit onderzoek op de voorgrond zal staan, is het positivisme. Dit betekent dat alle cognitieve problemen opgelost kunnen worden door beroep te doen op ervaringsgegevens en deze te toetsen (Saunders, et al., 2011). In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van ervaringen uit de praktijk (casestudies) en de bevindingen zullen worden geanalyseerd met behulp van de beleidsarrangementen benadering en theorieën over complexiteit en sturingsvormen.



**Figuur 4 De "ui" van het onderzoeksproces (Saunders et al., 2011)**

De volgende stap in het onderzoeksproces is de onderzoeksbenadering. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de deductieve methode. Er zal namelijk aan de hand van bestaande literatuur en theorieën een drietal cases worden geanalyseerd. (Saunders et al., 2011).

Het onderzoek zal een verkennend karakter hebben. Er wordt geprobeerd nieuwe inzichten te verkrijgen van een probleem. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3. Hierbij wordt het recreatiedomein geanalyseerd door middel van literatuurstudie. Het empirische onderzoek vindt plaats bij de geselecteerde casestudies. Er is voor een kwalitatief onderzoek gekozen omdat de context belangrijk is in het vraagstuk. De context van het vraagstuk is belangrijk omdat een analyse van de context kan verklaren waarom en welke mate van complexiteit er is en waarom een bepaalde vorm van sturing gekozen is. Voor dit onderzoek is dat essentieel, aangezien het verband tussen de mate van complexiteit en het sturingsarrangement wordt onderzocht. In een kwantitatief onderzoek wordt hier in veel mindere mate rekening mee gehouden. Een duidelijke voorspelling is vooraf niet te doen. Daarom wordt de casestudiemethode gebruikt. Yin (2003) benadrukt het belang van de context bij een casestudie onderzoek. Met behulp van casestudies kan een diepgaand onderzoek worden uitgevoerd, waarbij rekening gehouden wordt met de desbetreffende situatie. Volgens Yin dient er voor casestudies gekozen te worden als er “hoe” en “waarom” vragen gesteld worden (Yin, 2003). De hoe- en waaromvragen die gesteld worden in dit onderzoek zijn: waarom past een bepaalde

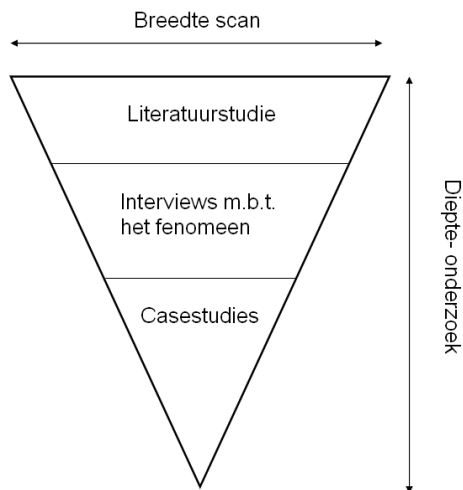
sturingsvorm bij een bepaalde mate van complexiteit? Hoe gaat het beleidsdomein om met de mate van complexiteit? Hoe worden vraagstukken gestuurd? In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie, zodat een vergelijking gemaakt kan worden tussen de cases. Eerst zal het recreatiedomein worden geanalyseerd, ter verkenning van het fenomeen. Dit wordt onderzocht aan de hand van literatuurstudie. Er zal bij de analyse van het recreatiedomein ingegaan worden op de bijzonderheden van het domein, de mate van complexiteit en de gehanteerde sturingsarrangementen in het recreatiedomein. De uitkomsten en bevindingen uit deze analyse zullen worden getoetst in de drietal geselecteerde casestudies. Hier vindt het empirisch onderzoek plaats. Er is gekozen voor de casestudies Strand Horst, Recreatiegebied Kievitsveld en Toverland. De keuze voor de drie geselecteerde casestudies dient nader uitgelegd te worden. Er is bij de keuze onderscheid gemaakt tussen verschillende typen recreatiegebieden (pretpark en recreatiestranden) en cases met een verschillende context. Hiermee worden cases bedoeld waarbij het ontwikkelproces moeizaam verloopt en cases waarbij het ontwikkelproces goed verlopen is. Bij casestudie Strand Horst loopt het proces niet optimaal en is de realisatie van recreatieve bedrijvigheid een probleem. Bij Recreatiegebied Kievitsveld daarentegen loopt het realisatieproces goed en komt er de gewenste recreatieve bedrijvigheid tot stand. Er is daarnaast ook gekozen voor een ander type recreatieterrein, namelijk een pretpark (Toverland). Hier is bewust voor gekozen, omdat het mogelijk extra informatie en andere inzichten kan opleveren. Daarnaast zal de Efteling worden uitgelicht als toevoeging aan de uiteindelijke analyse. De Efteling zal niet als casestudie worden opgenomen omdat de organisatie zelf niet mee wilde werken en er slechts alleen gesproken is met een accountmanager van de gemeente. Hierdoor kan er een scheef beeld van de werkelijkheid ontstaan. Daarom is er gekozen om de uitkomsten uit het interview alleen te gebruiken bij de analyse. Zodoende kan er wel een vergelijking gemaakt worden met de andere casestudies.

Het onderzoek kenmerkt zich door het kwalitatieve karakter. Er zal voornamelijk informatie vergaard worden door het houden van interviews met betrokken actoren. In bijlage 4 is een format te vinden van de gehanteerde interviewvragen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van literatuurstudie. Dataverzameling via literatuurstudie kan tevens dienen als input voor de interviews met betrokken actoren (Saunders et al., 2011). Dit is gedaan om de validiteit van het onderzoek te vergroten en er zeker van te zijn dat antwoorden worden gevonden op de gestelde veronderstelling. Er zullen interviews gehouden worden met ambtenaren/wethouders van overheden (provincie en gemeente), ontwikkelaars en grondbezitters, experts en hoogleraren. Dit is gedaan om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Door partijen te interviewen met verschillende belangen, kan een betrouwbaarder beeld van de werkelijkheid worden gegeven. Meer over de dataverzameling en interpretatie van de data is te vinden in de paragraaf dataverzameling en interpretatie gegevens.

Het onderzoek is een dwarsdoorsnedenonderzoek. Het is namelijk een momentopname (Saunders et al., 2011). Er kunnen diverse factoren veranderen, waardoor de conclusies uit het onderzoek alleen relevant zijn in een bepaalde context. De economische situatie of wet- en regelgeving kunnen zodanig veranderen, dat de conclusies ook aangepast dienen te worden.

## Dataverzameling

Aan de hand van de beleidsarrangementen benadering en de drie geselecteerde casestudies worden verschillende documenten geanalyseerd en interviews gestructureerd. De documenten die geanalyseerd zullen worden hebben betrekking op de gestelde onderzoeksvragen. Ook zullen er bestemmingsplannen, omgevingsvergunningaanvragen, structuurvisies etc. worden bestudeerd. In Figuur 5 is te zien dat er op basis van de literatuurstudie en interviews m.b.t. het fenomeen de casestudies worden geanalyseerd. De manier van onderzoeken kan worden weergegeven in een trechtervorm. Door de literatuurstudie en interviews m.b.t. het fenomeen kunnen de casestudies efficiënter worden geanalyseerd.



**Figuur 5 Trechtersvorming dataverzameling**

Per casestudie zal de desbetreffende gemeente en de grondbezitter worden geïnterviewd. Het gaat hierbij meestal om een viertal personen, namelijk de directeur en beleidsmedewerker van de organisatie die de grond bezit en een tweetal strategisch beleidsmedewerkers van de gemeente. De interviews met de betrokken actoren van de verschillende casestudies zullen de indeling hebben van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering. Er is gekozen voor deze +/- viertal respondenten omdat zij een goed beeld hebben van de werkelijke situatie en meerdere kanten kunnen belichten. Daarnaast zijn alle partijen voldoende vertegenwoordigd om een realistisch beeld te kunnen schetsen.

Naast de voornaamste betrokken actoren van de casestudies, worden ook nog externe “experts” geïnterviewd. Het gaat hier om een beleidsmedewerker recreatie en toerisme van de provincie Gelderland, een projectmanager van de provincie Gelderland (over de nieuwe structuurvisie) en een programmamanager van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast zullen er professoren worden geïnterviewd om het fenomeen in een bepaalde context te plaatsen en om nieuwe inzichten te verkrijgen. Ook zal een interview ingepland worden met een beleidsmedewerker van de gemeente Loon op ’t Zand. De Efteling bevindt zich in deze gemeente, en ontwikkelt geregeld nieuwe bedrijvigheid. De Efteling zal niet als casestudie worden opgenomen, maar het is interessant om te analyseren hoe de gemeente met deze “grote speler” op de leisuremarkt omgaat en dient dus als aanvulling voor de analyse.

## **Interpretatie gegevens**

De casestudies zullen eerst afzonderlijk geanalyseerd en uitgewerkt worden aan de hand van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering en zullen in verband gebracht worden met theorieën over complexiteit en sturingsarrangementen. De resultaten uit de documentenanalyse en de interviews zullen gebruikt worden bij de analyse van de casestudies. Na de beschrijving van de drie casestudies zullen casestudies in totaliteit worden vergeleken. Hieruit dient te blijken hoe ontwikkelingen op de verschillende gebieden hebben plaatsgevonden, en welke manieren/wegen leiden tot bepaalde uitkomsten. In combinatie met de gegevens uit interviews met “experts uit de sector” en documentenanalyse zullen hier aanbevelingen worden gedaan.

## **1.6 Relevantie**

### **Maatschappelijke relevantie**

Het onderzoek is maatschappelijk relevant vanwege het feit dat wordt onderzocht hoe er omgegaan kan worden met complexiteit van besluitvorming in relatie tot ruimtelijke investeringen door middel van sturingsarrangementen. Planologisch gezien kan dit zeer waardevol zijn, aangezien er meer inzicht wordt verkregen in dit mogelijke verband, waardoor er van de uitkomsten gebruik gemaakt kan worden in de praktijk. Door het inzicht wat verkregen wordt middels dit onderzoek, kunnen overheden en marktpartijen elkaars handelen beter begrijpen en hierop inspelen door een juiste vorm van sturing te kiezen. Dit zou mogelijk bijdragen aan het effectiever en succesvoller oplossen van vraagstukken over ruimtelijke investeringen.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Binnen de wetenschappelijke literatuur is veel aandacht voor de rol van complexiteit binnen planning. Toch is er onvoldoende onderzoek gedaan naar de manier waarop de mate van complexiteit geduid en geoperationaliseerd kan worden (Borst et al., 1995). Het is daarom erg lastig om een mate van complexiteit toe te kennen aan een vraagstuk. De wijze waarop de complexiteit een rol speelt, verschilt vermoedelijk per ruimtelijk domein. Dit onderzoek richt zich op het recreatiedomein. Er zal dus geanalyseerd worden hoe de mate van complexiteit te duiden is binnen dit domein en in hoeverre de manier van sturen aansluit op de mate van complexiteit. Hiermee is het doel om een brug te slaan tussen abstracte begrippen als complexiteit en sturing en de praktijk. Uit bestaande wetenschappelijke literatuur kan verondersteld worden dat er bij een bepaalde mate van complexiteit een bepaalde manier van sturen hoort. In dit onderzoek zal dit getoetst worden binnen het recreatiedomein. Door empirisch onderzoek te doen naar het verband, kan aangetoond worden of dit verband binnen het recreatiedomein aanwezig is of niet. Er zal daardoor meer inzicht verkregen worden in de manier waarop er mogelijk effectiever gestuurd kan worden en beleid vorm gegeven kan worden. Zuidema, et al. (2005) maakt wel onderscheid tussen maten van complexiteit en koppelt hier een spectrum aan van sturingsstijlen. Het verband tussen de mate van complexiteit en vormen van sturing is echter nog onvoldoende onderzocht. Wel zijn er veel onderzoeken gedaan naar het begrip complexiteit en complexiteit van besluitvormingsprocessen (van den Bosch et al, 2004), (de Roo & Voogd, 2007), (Heylighen, 2001), (Teisman, 2005) en sturingsstijlen (Groebe & van Empel, 2011), (Vreke et al, 2009). Dit onderzoek draagt dus bij aan het hiaat in de kennis over dit mogelijke verband. De uitkomsten zijn belangrijk voor verder wetenschappelijk onderzoek, waarbij het mogelijk is om het verband in andere domeinen te onderzoeken en te vergelijken met de bevindingen uit dit onderzoek.

## *1.7 Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader weergegeven. Er is in het theoretisch kader ingegaan op relevante theorieën over complexiteit en sturingsvormen. Daarnaast is het conceptueel model van het onderzoek ook weergegeven in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 is een analyse te vinden van het recreatiedomein. Hierbij zijn kenmerken van het recreatiedomein beschreven en is de mate van complexiteit van het recreatiedomein geanalyseerd. In hoofdstuk 4 zijn de casestudies te vinden. Er is per casestudie geanalyseerd welke mate van complexiteit er is, hoe de context van het speelveld eruit ziet en welke vorm van sturing er gehanteerd is. In paragraaf 4.4 worden de casestudies met elkaar vergeleken. Tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden in hoofdstuk 5. Hierbij wordt tevens een reflectie gegeven van het onderzoek.



## 2 Theoretisch kader

Complexiteit is een belangrijk begrip binnen de ruimtelijke ordening en dit onderzoek. In veel wetenschappelijke rapporten wordt gesproken over het complexer worden van ruimtelijke planning. Het is daarom noodzakelijk om nader in te gaan op het begrip complexiteit, want wat is complexiteit nou precies en welke ontwikkelingen zorgen er nu voor dat de hedendaagse ruimtelijke planning zo complex is? En hoe is het begrip te operationaliseren om het recreatiedomein te analyseren? Daarnaast is sturing een belangrijk begrip. Want welke vormen van sturing zijn te onderscheiden en hoe wordt bepaald welk type sturing er toegepast gaat worden?

### 2.1 *Het begrip complexiteit*

Complexiteit is erg lastig definieerbaar. In het woordenboek van Dale wordt complexiteit gedefinieerd als "ingewikkeldheid". Dit is nog erg abstract en niet veelzeggend. Heylighen geeft ook een abstracte definitie, maar al meer omvattender, namelijk: een systeem met veel gerelateerde componenten, veel distincties en connecties (Heylighen, 2001). Er hebben binnen de wetenschappelijke literatuur nog meer auteurs geprobeerd om complexiteit een plek te geven. Deze kunnen gevat worden onder de noemer complexiteitstheorie. Teisman gaat in zijn boek publiek management op de grens van chaos en orde (Teisman, 2005) in op verschillende literatuur en onderzoekers die complexiteit een plek hebben willen geven binnen de literatuur en bijdragen aan de complexiteitstheorie. Teisman onderscheidt een tweetal stromingen binnen de complexiteit onderzoekers. De eerste stroming stelt dat complexiteit uiteen te rafelen is zodat orde en structuur overblijven. Zij stellen dat er binnen complexiteit de hoofd- en bijzaken gescheiden dienen te worden, zodat de consequenties van oorzaak en gevolg helder zijn. Complexiteit wordt gezien als belemmering en dient bestreden te worden (van Randeraat, 2006).

Teisman beschrijft een tweetal patronen die voortkomen uit dit denken. Het eerste patroon is het verlangen naar macht. Kenmerken van dit patroon zijn hiërarchie, procedures en het wegsturen van falende leiders (Teisman, 2005). Het tweede patroon is het verlangen naar een oplossing. Kenmerken van dit patroon zijn scheiding van oorzaak en gevolg, rationele kennis en centrale besluitvorming waarbij gebruik wordt gemaakt van controlemechanismen (Teisman, 2005)(van Randeraat, 2006). Teisman beschrijft in zijn boek dat dit soort complexiteitsdenken vaak terugkomt in de praktijk. Het gaat hier dus duidelijk om de reductie van complexiteit. In de literatuur wordt dit veelal vertaald naar het reduceren van het aantal actoren, centrale aansturing etc.

De tweede stroming is die van auteurs die complexiteit duiden als een samengesteld systeem. Met een samengesteld systeem bedoelen de auteurs een systeem dat bestaat uit deelsystemen, en deze deelsystemen bestaan weer uit subsystemen die allemaal op elkaar ingrijpen (Teisman, 2005). Chaos, wanorde en toeval zijn kernbegrippen die behoren tot dit type stroming over complexiteitsdenken. Anders dan bij de eerste stroming, is het idee bij deze stroming om chaos van een systeem te accepteren en de systemen in kaart te brengen. Samengesteld wil in dit verband zeggen dat het systeem niet te ontrafelen is. Kenmerkend is dat interacties tussen systemen er nieuwe systemen kunnen groeien die niet te verklaren/herleiden zijn uit andere (sub)systemen (Teisman, 2005). De stroming is door Teisman in een viertal kernelementen ontleed en uitgewerkt. Het eerste kernelement is samengesteld. Hiermee doelt hij op het feit dat er in samengestelde systemen kleine handelingen kunnen leiden tot grote gevolgen, waaronder het ontstaan van nieuwe systemen. Omdat de toevalscomponent aanwezig is, zijn de gevolgen niet te verklaren (Teisman, 2005). Het tweede begrip dat Teisman onderscheidt is co-evolutie. Hiermee wordt de toevalligheid

bedoeld waartoe systemen ontstaan. De systemen ontwikkelen zich niet systematisch, maar juist grillig en op basis van toeval. Er is sprake van co-evolutie als toevallige interacties leiden tot een gezamenlijk belang of visie waaruit een ontwikkeling voortkomt (van Randeraat, 2006). Het derde element dat onderscheiden wordt door Teisman is interconnectiviteit. De kern van dit element is dat er interacties plaatsvinden tussen actoren op verschillende schaalniveaus en tijdspannen. Door de interacties worden de actoren weer beïnvloed waardoor er een onnavolgbaar patroon ontstaat van acties en reacties. Hierdoor kunnen actoren niet meer sturen en leidt het systeem zijn eigen weg (van Randeraat, 2006) (Teisman, 2005). Het laatste element is onwetendheid. Eigenlijk is dit element al deels ter sprake gekomen. Doordat handelingen grote gevolgen kunnen hebben, maar niet te verklaren en traceren zijn, is er bij samengestelde systemen sprake van onwetendheid. Doordat er veel onzekerheid heerst en gevolgen niet te voorspellen zijn, is sturen erg moeilijk (Teisman, 2005).

Er kan geconcludeerd worden dat in de literatuur verschillende gedachten zijn over complexiteit en hoe hiermee om gegaan dient te worden. Ruimtelijke ordeningsprocessen kunnen ook gezien worden als samengestelde systemen. Er zijn vaak veel actoren bij betrokken die allemaal met elkaar in contact staan. Ook binnen de ruimtelijke ordening is vaak te zien dat veel actoren betrokken zijn uit verschillende schaalniveaus. Dit maakt, volgens de theoretische analyse van Teisman, het systeem erg complex waarbij veel onzekerheden te constateren zijn. Zo zitten er bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van recreatieve activiteiten op de Veluwe ondernemers, ambtenaren van de gemeente, belangenbehartigingsverenigingen en ambtenaren van de provincie bij een overleg. Hierbij wordt al direct duidelijk dat er al meerdere actoren van verschillende schaalniveaus betrokken zijn. Een kritische noot op de theorie van Teisman is dat de context verder niet nadrukkelijk meegenomen is. Zo kan het zijn dat het Rijk niet direct betrokken is, maar wel van invloed is door middel van relevante wetgeving. Hierbij wordt duidelijk dat de context erg belangrijk is en onderdeel is van het systeem. Omdat het noodzakelijk is om na te gaan hoe er binnen de ruimtelijke planning gedacht wordt over complexiteit en hoe er met complexiteit omgegaan kan worden, zal dit beschreven worden in de volgende paragraaf.

## **2.2    *Complexiteit en ruimtelijke planning***

Volgens van Gils & Huys (2005) hebben nog weinig onderzoekers een relatie gelegd tussen de complexiteitstheorie en ruimtelijke planning. In het kort zal de complexiteitstheorie nogmaals worden uitgelegd. De complexiteitstheorie gaat uit van een visie dat alles met elkaar samenhangt, en er een zeer direct verband tussen elementen aanwezig kan zijn (de Roo & Voogd, 2007). Mocht dit zo zijn, dan is er een grote mate van voorspelbaarheid en zekerheid. Het kan ook zijn dat dit niet het geval is, en elementen voortdurend wisselen en veranderen van intentie. Er zijn dan geen verbanden meer zichtbaar en is er sprake van een verwijderde oorzakelijkheid. Doordat in een element een verandering in gang is gezet, kan dit consequenties hebben voor andere elementen met als gevolg dat uitkomsten niet meer te voorspellen zijn. Kortom, er heerst onzekerheid en er kunnen geen uitspraken gedaan worden over de eindsituatie (de Roo & Voogd, 2007). Binnen het complexiteitsdenken wordt er vanuit gegaan dat onze wereld zich ontwikkelt van orde en eenvoud op basis van direct-oorzakelijke processen naar situaties waarbij de oorzakelijke processen zijn verwijderd en er onzekerheid en chaos heersen. Oftwel: ontwikkeling en vooruitgang is een proces dat verloopt van orde en stabiliteit naar chaos en onzekerheid. Het complexer en dynamischer worden van de maatschappij is dan ook een teken van ontwikkeling en vooruitgang (de Roo & Voogd, 2007). Er zijn tal van voorbeelden te bedenken die in een eerder stadium eenvoudig waren,

en die momenteel uiterst dynamisch en complex zijn. Bijvoorbeeld dorpen die uitgegroeid zijn tot grote steden met veel dynamiek of de infrastructuur in Nederland.

Van Gils & Huys (2005) stellen dat de ruimtelijke planning complexer is geworden door een veranderende planningscontext. De veranderingen binnen deze context worden door de wetenschappers onder de noemer netwerksamenleving geplaatst. Maar wat houdt de netwerksamenleving nou precies in en wat is er anders dan voorheen? Van de Maat (2004) stelt dat de samenleving een grote rol speelt ten opzichte van de overheid, doordat de samenleving zich anders organiseert. De machtsverhoudingen tussen samenleving en overheid zijn veranderd in de loop der tijd. Netwerken creëren machtsvormen buiten de staat om. Van de Maat (2004) geeft hier een drietal redenen voor. De eerste reden betreft het ICT gebruik. Er wordt gesteld dat ICT een verbindend element vormt binnen netwerken. Dit sluit aan bij de bevindingen van Van Gils & Huys, die stellen dat de opkomst van de communicatie technologie heeft bijgedragen aan het anders organiseren van burgers en ondernemingen (samenleving). Het ICT gebruik heeft er voor gezorgd dat er meer transparantie is. Informatie is beschikbaar voor meer actoren. Een ruimtelijk relevant voorbeeld is de manier waarop milieugroeperingen zich veel beter kunnen organiseren. ICT gebruik helpt om informatie uit te wisselen en in contact te komen met partijen die hetzelfde belang nastreven. Hierdoor kunnen milieugroeperingen daadkrachtiger hun belangen behartigen en invloed hebben op de ruimtelijke ordening. In dit geval zal het gaan om natuurbescherming in plaats van geplande ontwikkelingen. Een ander voorbeeld is de manier waarop burgers zich kunnen organiseren tegen bijvoorbeeld een ontwikkeling binnen hun dorp. Tegenwoordig kan er via het internet gebruik worden gemaakt van petitieën waarmee burgers hun ongenoegen kunnen uiten. Ook dit is uiteindelijk ruimtelijk relevant, omdat geprobeerd wordt de besluitvorming te beïnvloeden wat ruimtelijke consequenties met zich mee kan brengen. De tweede reden is het feit dat activiteiten van bijvoorbeeld ondernemingen niet meer geografisch gebonden zijn. Door de opkomst van netwerken zijn meerdere schaalniveaus te onderscheiden waarbinnen geopereerd wordt (Van de Maat, 2004). De vele schaalniveaus staan in relatie tot de globalisering en liberalisering van de wereldwijde economie. Sociale interacties zijn niet meer verbonden aan een plaats. De concurrentie tussen ondernemingen is toegenomen doordat nationale markten in aanraking kwamen met internationale markten (van Gils & Huys, 2005). Ook hier zijn tal van ruimtelijk relevante voorbeelden van te bedenken. De bekendste zijn de verhuizingen van veel productiebedrijven naar lage lonenlanden. Vooral grote bedrijven doen dit om de kostprijs van producten te verlagen. Veelal staat het hoofdkantoor nog in het land van herkomst en is de productie verplaatst naar lage lonenlanden. Ook dit is ruimtelijk relevant omdat deze ontwikkeling bijvoorbeeld kan betekenen dat er in het gevestigde land minder behoefte is aan fabrieken, maar meer aan kantoren. Ten derde is het politieke domein kleiner geworden. Door de al eerder genoemde twee ontwikkelingen heeft er een machtsverschuiving plaatsgevonden. De samenleving heeft hierbij aan "macht" gewonnen en zien het politieke bestuur en volksvertegenwoordigers steeds minder als motor van publieke voorkeuren (Van de Maat, 2004). Dit heeft alles te maken met het feit dat er meer marktwerking plaatsvindt, en de overheid veel moeilijker de markt kan sturen. De rol van de overheid is dus veranderd. Dit sluit aan bij de constatering in paragraaf 2.1, waar gesteld wordt dat sturen erg moeilijk is door de toename van complexiteit van vraagstukken. Daarnaast ligt deze reden in het verlengde van de toename van het ICT gebruik. Er is zojuist al geconstateerd dat burgers en ondernemingen zich beter kunnen organiseren. Door tal van interacties kan de overheid in mindere mate sturen en vindt een machtsverschuiving plaats. Een voorbeeld is de decentralisatie van het recreatiebeleid in Nederland. De nationale overheid kan door de veelzijdigheid en complexiteit geen sturing geven aan het

recreatiebeleid. De gemeenten en provincie zijn nu belast met deze taken en worden geacht “sturing op maat” te kunnen leveren. Dit heeft consequenties voor de ruimte, omdat gemeenten anders om kunnen gaan met recreatiebeleid dan buurtgemeenten.

Uit bovenstaand verhaal kan geconcludeerd worden dat de context van de ruimtelijke ordening veranderd is en de ruimtelijke planning complexer is geworden. Interessant is om te analyseren wat voor gevolgen dit heeft op de ontwikkelingen binnen de planningscontext. Ten eerste is de rol van de overheid veranderd. Waar de overheid eerst doelen verwezenlijkt, is de rol van de overheid veranderd naar een faciliterende rol. Dat betekent dat de overheid kaders stelt waarbinnen ontwikkelingen plaats kunnen vinden en eventueel de opdrachtgever is. Hiervoor is een goede samenwerking met marktpartijen noodzakelijk (Van de Maat, 2004). Actoren hebben elkaar nodig om doelen te bereiken. Een tweede gevolg kan in het verlengde geplaatst worden van bovenstaand gevolg, namelijk de integrale benadering van vraagstukken. Hiermee worden de invloeden van buitenaf bedoeld die meegenomen worden in de besluitvorming van overheden (van Gils & Huys, 2005). Bovenstaande gevolgen hebben te maken met de manier van sturen. De overheid is door de internationalisering van markten en de opkomst communicatie technologie in mindere mate in staat om processen te sturen.

Zuidema et al. (2005) gaan verder in op de doorwerking van complexiteit binnen planologie. Zij stellen dat er drie manieren zijn waarop complexiteit van betekenis is in de planologie. De eerste manier waar complexiteit duidelijk wordt is in relatie tot het materieel object van planning. Complexiteit wordt gekoppeld aan eigenschappen van vraagstukken in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan aantal actoren, aantal factoren, onderlinge relaties, samenhang tussen deze aspecten en de mate van stabiliteit etc. De algemene term voor dit aspect is functioneel-inhoudelijk (Zuidema et al., 2005). Het gaat hier dus over de omvang van het vraagstuk, vertaald naar aantallen actoren, belangen, en de samenhang tussen de elementen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van winkellocaties. Hierbij zijn doorgaans veel actoren bij betrokken, zoals de gemeente, projectontwikkelaars, ondernemers, bewoners etc. Al deze actoren hebben belangen en middelen om de plannen te beïnvloeden. Door de aantallen wordt het vraagstuk erg complex.

Ten tweede is complexiteit te vinden in besluitvormingsprocessen. Dit is ook de meest relevante plaats van complexiteit binnen de ruimtelijke ordening voor dit onderzoek. Er wordt bij dit aspect namelijk uitgegaan van het feit dat er van complexiteit sprake is binnen bestuurlijk en institutioneel gebied. Zuidema et al. (2005) stellen dat er van complexiteit sprake is als er vele actoren betrokken zijn bij het opstellen en implementeren van planologische oplossingen. Door de vele actoren zou er veel onvoorspelbaar gedrag van en tussen actoren zijn, waardoor besluitvorming en implementatieprocessen dynamisch zijn. De vele belangen, meningen en interpretaties met betrekking tot het vraagstuk bepalen het complexe karakter (Zuidema et al., 2005). De manier waarop de actoren met elkaar omgaan en op elkaar reageren worden door Zuidema et al. (2005) gekoppeld aan de manier waarop complexiteit van invloed is op relevante ruimtelijke aspecten en besluitvorming plaatsvindt. Als voorbeeld kunnen weer plannen voor nieuwe winkellocaties in het buitengebied genomen worden. Door de veelheid aan actoren en belangen is het moeilijk om een besluit te nemen, zodat de betrokkenen het eens zijn over de plannen. Dit vergt veel onderhandelen en tijd. Tijdens de onderhandelingen is er sprake van onzekerheden, omdat partijen niet weten welke kant het opgaat met de besluitvorming en of actoren misschien van gedachten zijn veranderd.

De derde positie van complexiteit in planologische vraagstukken gaat om de relatie tussen voorgaande aspecten en is erg belangrijk voor dit onderzoek. Het gaat hier om tegenstellingen als traditionele besluitvorming versus interactieve besluitvorming, oftewel welke manier van sturen is

gewenst? Complexiteit wordt op deze manier als criterium gezien die in een mate van complexiteit is uit te drukken (Zuidema et al., 2005). Dit onderzoek gaat verder in op deze mate van complexiteit en onderzoekt in hoeverre er een verband is tussen die complexiteit en het sturingsarrangement. Zo kan het zijn dat bij de ontwikkelplannen voor nieuwe winkellocaties door de overheid hiërarchische sturing wordt gebruikt om de plannen er door te drukken. Dit kan voor veel weerstand zorgen, waardoor plannen vertraging oplopen of zelfs geen doorgang kunnen vinden. Netwerksturing was dan misschien effectiever geweest bij de mate van complexiteit van het vraagstuk. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat er een mate van complexiteit herkend kan worden.

Nu duidelijk is welke betekenis complexiteit heeft in de ruimtelijke ordening, is het interessant om te weten hoe complexiteit binnen de ruimtelijke planning te herkennen is. Van den Bosch et al (2004) maken onderscheid tussen een drietal clusters die de complexiteit van een vraagstuk weergeven. De clusters zijn omvang, dynamiek en onzekerheid (van den Bosch et al., 2004).

#### **Omvang:**

- veelheid aan actoren;
- veelheid aan verschillende percepties van het probleem;
- veelheid aan verschillende discoursen
- veelheid aan relaties tussen actoren;
- veelheid aan vaak tegenstrijdige doelen tussen actoren (zoals het onderscheid tussen collectief belang en eigenbelang);
- veelheid aan vaak tegenstrijdige doelen per actor;
- veelheid aan strategieën/middelen;
- veelheid aan schaalniveaus (zoals actiegroep lokaal, overheid bovenlokaal).

#### **Dynamiek:**

- voortdurend wisselende actoren door toetreden en uittreden van actoren;
- veranderingen in doelen en percepties van actoren ;
- tussentijdse veranderingen in doelen van het beleidsproces;
- niet-lineair verloop van de fases in het beleidsproces;
- veranderingen in relaties tussen actoren (zoals coalities);
- veranderingen in beschikbare middelen bij actoren;
- tijdsdruk;
- tijdsritme van actoren (zoals interne besluitvorming);
- veranderingen in wet- en regelgeving, veranderingen in waarden en normen etc.;
- de inhoud van een probleem kan verschuiven (bijv. door een te sterke discrepantie tussen probleemformulering en de beschikbare oplossingen).

#### **Onzekerheid over:**

- timing (wat is het goede moment voor een actie);
- effect van specifieke strategieën;
- participerende actoren en hun percepties;
- machtspositie (beschikbare middelen en invloed) van actoren;
- relaties tussen actoren;
- de strategieën en doelen van andere actoren;
- randvoorwaarden kunnen ter discussie komen te staan en kunnen veranderen;
- keuzes van andere actoren.

Het eerste cluster betreft de omvang van een vraagstuk. Het gaat hier voornamelijk om de veelheid aan actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming, de verschillende belangen en relaties tussen actoren. Het voorbeeld van milieugroeperingen kan hierbij goed gebruikt worden. Een aantal jaren geleden is er commotie ontstaan bij uitbreidingsplannen van recreatiegebied de Berendonck bij Wijchen. Dit staat vermeld in een nieuwsbrief aan de inwoners van de gemeente Wijchen in januari 2007. De plannen van RGV bestonden uit het uitbreiden van de golfbaan, toevoegen van een sauna, een horecagelegenheid en een aantal algemene voorzieningen als paden en parkeergelegenheid. Bewoners en milieugroeperingen waren bang dat de plannen de natuur erg zou aantasten. B&W vinden de plannen een goed idee, maar hebben begrip voor milieugroeperingen en bewoners. Daarom vinden B & W dat RGV in contact moet blijven met milieuorganisaties. Dit is er uiteindelijk ook geweest en hebben er overleggen plaatsgevonden tussen RGV, milieugroeperingen, bewoners en de gemeente. Hierbij wordt al direct duidelijk dat bij de ontwikkeling van een relatief klein gebied, veel actoren betrokken zijn met verschillende belangen. Het cluster omvang stelt aan de orde dat de veelheid aan actoren en belangen de complexiteit kan duiden. De actoren hebben daarnaast ook nog middelen om in te zetten, zodat doelen bereikt kunnen worden, wat de situatie nog complexer maakt.

Het tweede cluster is dynamiek. Hiermee wordt onder andere het verloop van het proces, veranderende visies/belangen en de veranderende relaties tussen actoren bedoeld. Om bij het voorbeeld van recreatiegebied Berendonck te blijven, is het aannemelijk dat het proces niet lineair is verlopen. Doordat B & W heeft gesteld dat RGV met partijen in contact moet blijven, kan het zijn dat het onderhoud de visies van partijen heeft veranderd of dat plannen worden aangepast. Als dit het geval is, dan dient er weer een stapje terug gedaan te worden in het proces en moet het plan aangepast worden. Hierbij bestaat weer een kans dat er andere actoren zijn die zich verzetten tegen de nieuwe plannen. Dit zorgt voor meer dynamiek. Veranderende omstandigheden en een veranderende context die zorgen voor dynamiek worden geduid in dit cluster.

Het derde cluster betreft onzekerheid. Omdat er meerdere actoren betrokken zijn, is het moeilijk te voorspellen welke gevolgen en consequenties bepaald handelen heeft binnen het proces. Hierdoor ontstaat grote onzekerheid voor partijen en kunnen zaken vooruit geschoven worden. Zeker als het gaat om investeringen wil de investerende partij graag zekerheid. In het voorbeeld van recreatiegebied Berendonck is het voor inwoners erg onzeker hoe de RGV om wil gaan met natuur. Ook de visie van de gemeente op de (veranderende) plannen kan voor onzekerheid zorgen. Door de onzekerheid kan het proces rare wendingen aannemen en voor verrassende situaties zorgen met een groot onvoorspelbaar karakter.

Er kan geconcludeerd worden dat complexiteit beschreven kan worden aan de hand van de drie clusters. De clusters sluiten aan op de al eerder geanalyseerde complexiteitstheorie, waarbij onzekerheden en toeval kernelementen zijn. Een belangrijke vraag is hoe processen gestuurd kunnen worden bij een bepaalde mate van complexiteit. Aan de hand van de al eerder uitgelegde complexiteitstheorie (paragraaf 2.1) kan nader in worden gegaan op de mate van complexiteit in relatie tot sturing.

## **2.3    *Complexiteit en sturingsvormen***

Sturing kan omschreven worden als doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking bij het tot stand komen van beleid (VROM-Raad, 1998). Er zijn twee theoretische stromingen te onderscheiden. De eerste stroming die onderscheiden kan worden is de stroming die onderscheid maakt tussen regulering en structurering. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich voornamelijk door

marktregulering. Er wordt binnen de ruimtelijke ordening vooral gebruik gemaakt van publiekrechtelijke regels. Het betreft hier bijvoorbeeld de wijze waarop een gebouw gebruikt mag worden. De regels worden opgesteld om handelingen van mensen te sturen, en waar nodig te beperken (Needham, 2005). In Nederland wordt, in tegenstelling tot het buitenland, weinig gebruik gemaakt van privaatrechtelijke regels (marktstructurering). Het gaat hier om regels die verbonden zijn aan het eigendom van onroerende zaken. De regels worden zo vorm gegeven, dat zij een door de overheid gewenst gebruik van grond tot stand brengen. Marktstructurering vindt zijn oorsprong in het werk van Coase (1960). Coase stelt daarin dat wanneer er geen transactiekosten in de economie bestaan, dat de oplossing van negatieve externe effecten (externaliteiten) geen probleem is. Coase noemt hier een tweetal belangrijke begrippen, namelijk transactiekosten en externe effecten. Transactiekosten zijn kosten die gemaakt dienen te worden voor bijvoorbeeld de onderhandelingen met partijen, of het opstellen van een contract, of de kosten voor de inspectie om na te gaan of het contract wordt nageleefd (Coase, 1960). Met externaliteiten worden effecten bedoeld, die niet gedragen worden door de gebruiker. Coase noemt het ook wel “social” costs”. Pigou heeft het over marktfalen. Hij stelt dat de overheid in dient te grijpen bij marktfalen. Pigou stelt marktregulerende interventies voor om marktfalen te herstellen. Hij pleit voor subsidies, belastingen en regels. Coase stelt juist interventies gericht op marktstructurering voor. Needham (2006) geeft een duidelijk voorbeeld van marktstructurering aan de hand van een rokende fabriek. De fabriek heeft het recht om vervuilde lucht te produceren, maar is bereid minder of geen vervuilde lucht te produceren als hij gecompenseerd wordt door omwonenden die schone lucht willen. De omwonenden hebben het recht op schone lucht, maar zijn bereid vervuilde lucht te accepteren als zij gecompenseerd worden door de fabriek die het winstgevender vindt om vervuilde lucht te produceren en de omwonenden te compenseren. Pigou vindt dat de fabriek gestraft dient te worden met belastingen etc.. Coase stelt dat er beter naar het gehele plaatje gekeken dient te worden, omdat de winst van de fabriek misschien wel meer is dan de compensatie. Dit zou maatschappelijk meer gewenst zijn (van der Krabben, 2008). De conclusie is dat er transactiekosten zijn en instituties noodzakelijk zijn om tot marktefficiëntie te komen.

Het verschil met marktregulering is dat de ruimtelijke inrichting op een minder gedwongen manier tot stand komt en wordt onderhouden dan wanneer de overheid regels oplegt. Daarnaast is er meer vrijheid in de manier waarop de aan het eigendom van grond en gebouwen verbonden rechten gebruikt worden (Needham, 2005).

De tweede theoretische stroming die onderscheiden kan worden binnen de wetenschappelijke literatuur, is de stroming waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen hiërarchische- en netwerksturing. Nederland werd in de 19<sup>e</sup> eeuw bestempeld met de term “nachtwakersstaat”. De staat hield zich alleen bezig met het handhaven van de geldende wetten en gaf de markt de vrijheid om te ontwikkelen. In de 20<sup>e</sup> eeuw is er door de opkomst van het Marxisme en de verzorgingsstaat het “maakbaarheidsdenken” ontstaan. Het idee hierachter was dat alles gestuurd kon worden vanuit één centraal punt. Hiërarchische sturing paste bij dit fenomeen, waarbij een aantal voorwaarden leidend waren voor succes waaronder goede informatievoorziening, perfecte communicatie en uniforme regels (Groebe & van Empel, 2011). In de jaren '80 bleek dat er niet aan de voorwaarden voldaan kon worden. Er kwam teveel wet- en regelgeving waardoor deze wetten allemaal niet gehandhaafd konden worden, mede door de oplopende kosten die dat met zich meebracht. De effectiviteit van de overheid kwam ter discussie, waaronder de vorm van sturen. De overheid was niet meer de bovenliggende partij, maar was slechts één van de vele actoren binnen het systeem. Deze vorm van sturing wordt netwerksturing genoemd (Groebe & van Empel, 2011).

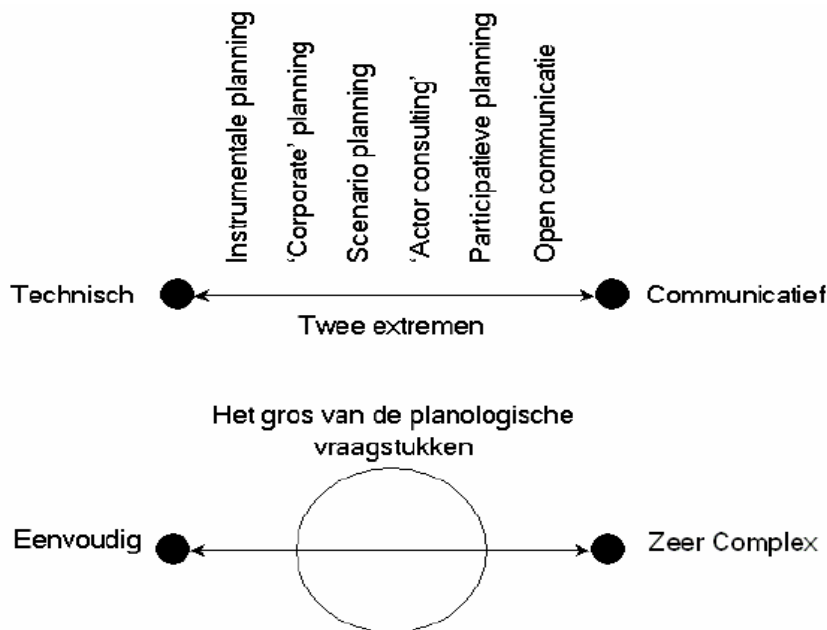
Omdat in de inleiding al voorbeelden zijn gegeven van vraagstukken binnen het recreatiedomein en hier sprake is van de keuze uit hiërarchische- of netwerksturing wordt aangenomen dat deze vormen van sturing passen bij het domein. Daarom zal binnen dit onderzoek worden gekozen voor de tweede stroming over sturing, namelijk de keuze tussen hiërarchisch- en netwerksturing.

Hiërarchische sturing kenmerkt zich door een topdown benadering, waarbij de overheid als het ware boven de andere actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaald. Bij deze vorm van sturing staat één actor centraal en deze stuurt met behulp van wet- en regelgeving. Hiërarchische sturing wordt in verschillende wetenschappelijke onderzoeken ook wel aangeduid met het begrip “government”. Het begrip wordt bijvoorbeeld door Vreke et al. (2009) gedefinieerd als: één actor bepaald het beleid en legitimeert en de inbreng van andere actoren is nihil. Oftewel bij government is één actor die boven alle andere actoren staat en dicteert (Vreke et al., 2009). Een ruimtelijk relevant voorbeeld is dat de overheid aangeeft dat er in een bepaald gebied met natuur niet gebouwd mag worden. De overheid legt dit als het ware op aan de samenleving, zonder overleg. Hierbij heeft de overheid alle macht en maakt zij gebruik van wet- en regelgeving.

De overheid is in de loop der jaren gedwongen om tot een ander type sturing over te gaan. Door het gebrek aan onder andere (financiële) middelen en capaciteit volstond hiërarchische sturing niet meer. De overheid dient meer gebruik te maken van de middelen en capaciteit van andere betrokken actoren. De overheid stuurt dus niet meer alleen, maar alle actoren in een netwerk sturen met behulp van hun eigen middelen. Deze vorm van sturing wordt ook wel netwerksturing genoemd. Vreke et al. (2009) noemt deze vorm van sturing ook wel interactieve sturing. De sturingsstijl bevindt zich in het domein “governance”. Volgens Vreke, et al. (2009) is het belangrijk dat er actoren meepraten over belangen die in het beleidsproces aan de orde zijn, die representatief. Hiermee bedoelen de onderzoekers dat er actoren aan tafel dienen te zitten die een relevant belang vertegenwoordigen voor een groep mensen. Een voorbeeld van netwerksturing zijn de ontwikkelingen op het al eerder genoemde recreatiegebied Berendonck. Alle relevante partijen werden, op aandringen van B&W, betrokken bij het proces. Het idee erachter is om voldoende draagvlak te krijgen voor de plannen en deze desnoods te wijzigen zodat alle actoren achter de plannen staan.

Zuidema et al. (2005) gaat verder in op de mate van complexiteit en verschillende sturingsstijlen en maken onderscheid tussen eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken. Dit onderscheid is gemaakt zodat vraagstukken gecategoriseerd kunnen worden. Het punt dat de onderzoekers willen maken is dat complexe vraagstukken niet altijd moeilijker zijn dan eenvoudige vraagstukken, echter vragen complexe vraagstukken om een andere aanpak (Zuidema et al., 2005). Bij eenvoudige vraagstukken is een grote mate van voorspelbaarheid en een stabiele context. Binnen de planologie wordt hier veelal gebruik gemaakt van hiërarchische sturing, ook wel blauwdrukplanning genoemd. Bij de meer complexere vraagstukken is de situatie erg onvoorspelbaar en wordt er geopperd om gebruik te maken van netwerksturing. De grote vraag is alleen hoe de mate van complexiteit geoperationaliseerd kan worden, zodat het juiste type besluitvorming/sturing gekozen kan worden. Zuidema et al. (2005) koppelen het spectrum tussen eenvoud en zeer complex aan vormen van sturing (figuur 6).



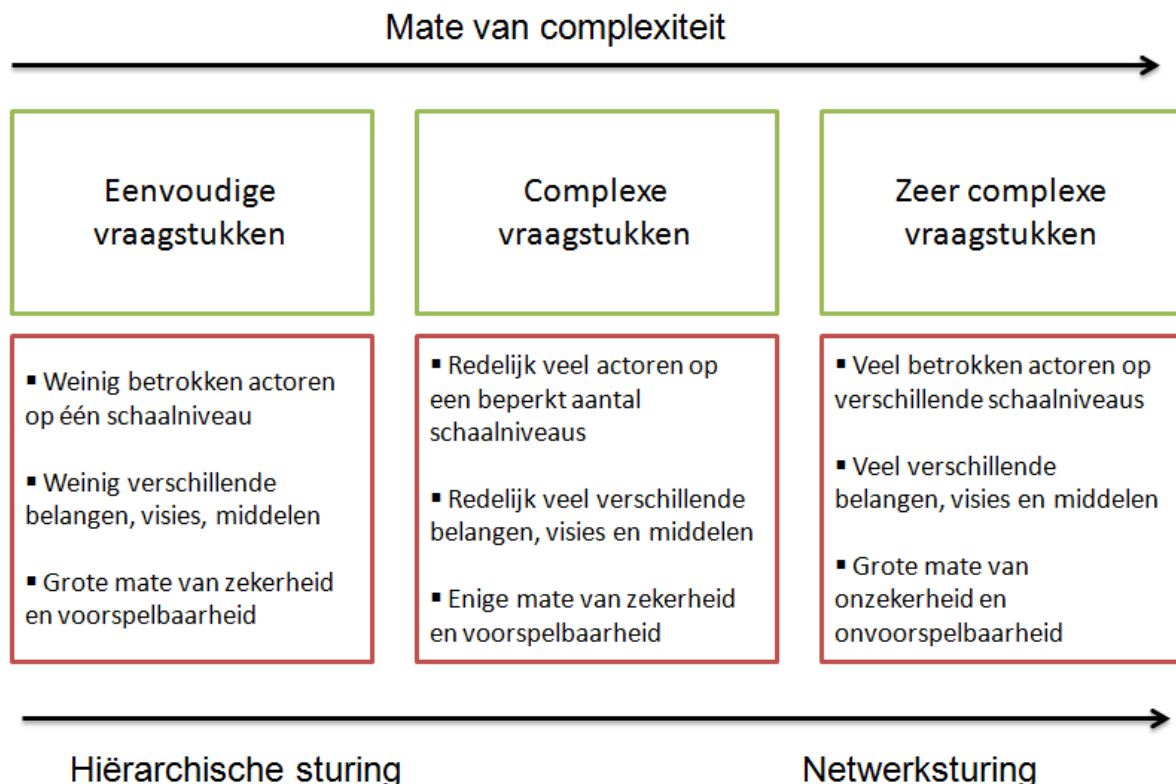


**Figuur 6 Complexiteit als criterium in relatie tot sturingsmechanismen (Zuidema et al., 2005)**

Aan de linkerkant van het figuur bevinden zich vraagstukken die een voorspelbaar karakter hebben en stabiel zijn. Hiërarchische sturing ligt hier voor de hand, omdat het vraagstuk stabiel is. Aan de rechterkant bevinden zich vraagstukken die niet voorspelbaar zijn en veel onzekerheden bevatten. De meeste vraagstukken zullen echter in het midden uitkomen, omdat het niet veel zal voorkomen dat een vraagstuk specifiek als eenvoudig of zeer complex kan worden geduid. Netwerksturing ligt dan meer voor de hand. Op basis van dit schema kunnen uitspraken gedaan worden over de complexiteit van verschillende vraagstukken ten opzichte van elkaar en de manier van sturen, omdat een bepaalde mate van complexiteit vraagt om een bepaalde vorm van sturing (Zuidema et al., 2005). Er kan worden verondersteld dat hiërarchische sturing bruikbaar is bij eenvoudige vraagstukken, omdat er een zekere mate van voorspelbaarheid is en hiërarchische sturing, volgens de theorie, hierbij effectief wordt geacht. Netwerksturing is bruikbaar bij zeer complexe vraagstukken, aangezien er grote onzekerheid en onvoorspelbaarheid heerst en gevolgen niet te voorspellen zijn.

In Figuur 7 zijn de veronderstelde vormen van sturing gekoppeld aan de mate van complexiteit. Daarbij zijn een aantal kenmerken, die uit de theoretische beschrijving zijn gehaald, toegevoegd aan het model. Dit is gedaan op basis van de drie, al eerder genoemde, clusters die complexiteit kunnen duiden. Aan de hand van dit model kan beschreven en bepaald worden hoe complex het vraagstuk is en welke type sturing, er volgens de theorie, bij past. Zuidema et al (2005) koppelen ook sturingsvormen aan een mate van complexiteit. Zij hanteren de termen technisch en communicatief. Omdat in het inleidende hoofdstuk sprake is van begrippen als hiërarchische sturing en netwerksturing, wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van deze begrippen. Figuur 7 laat zien dat er bij eenvoudige vraagstukken meer behoefte is aan hiërarchische vraagstukken en dat er bij zeer complexe vraagstukken meer behoefte is aan netwerksturing. Dit kan gesteld worden op basis van het onderzoek van Zuidema et al(2005) en literatuurstudie die onderzocht is binnen het theoretisch kader. Hieruit kan namelijk geconcludeerd worden dat er bij blauwdrukplanning meer behoefte is aan hiërarchische sturing en dat er bij een open proces meer behoefte is aan

netwerksturing (Groebe & van Empel, 2011), (Teisman, 2005). Of deze veronderstelling klopt zal eerst in hoofdstuk 3 door middel van literatuurstudie worden onderzocht en de veronderstelling zal in de casestudies worden onderzocht met behulp van empirisch onderzoek. Er dient vermeld te worden dat er ook sprake kan zijn van meerdere vormen van sturing bij vraagstukken. Er kan dus worden onderzocht of de veronderstelde verbanden tussen de mate van complexiteit en de sturingsvorm kloppen of dat de veronderstelling verworpen kan worden.



**Figuur 7** Mate van complexiteit in relatie tot sturingsarrangementen

De drie clusters, die al eerder behandeld zijn en waarmee complexiteit geduid kan worden, zullen als leidraad genomen worden bij de analyse van de recreatiesector en de casestudies. Daarnaast zal gekeken worden of de sturingsvorm past bij de mate van complexiteit. Met behulp van de genoemde clusters kan dus de mate van complexiteit geanalyseerd worden. Om het verband tussen de mate van complexiteit en het sturingsarrangement te onderzoeken is het ook noodzakelijk om het beleidsdomein (context) te analyseren, zodat uitspraken gedaan kunnen worden over het veronderstelde verband. Een theorie die goed aansluit bij het onderzoek is de beleidsarrangementen benadering.

## 2.4 Beleidsarrangementen benadering

De mate van complexiteit wordt in verband gebracht met vormen van sturing in de context ruimtelijke investeringen binnen het recreatiedomein. Al eerder is aangegeven dat het beleidsdomein recreatie vertaald kan worden naar beleidsarrangementen. Om het verband te onderzoeken tussen de mate van complexiteit en het beleidsdomein, is gekozen voor de beleidsarrangementen benadering om het ruimtelijk economisch recreatiebeleid te analyseren. De benadering kan geplaatst worden in de context van verschillende theorieën over beleidsvorming en beleidsnetwerken die “iets” zeggen over beleidsvelden. Daarom is de benadering relevant voor deze

studie, omdat er na het beschrijven van de arrangementen de bevindingen in verband gebracht kunnen worden met de mate van complexiteit en het bijbehorende sturingsarrangement. De samenleving is de afgelopen decennia veranderd van een centraal gestuurde samenleving, naar een complexere samenleving (Helleman, 2005). Bedrijven hebben elkaar en de overheid nodig om ontwikkelingen te laten plaatsvinden. De beleidsarrangementen benadering is bedoeld als analysekader waarbij zowel inhoudelijke- als organisatorische kenmerken worden geanalyseerd. De theorie zal gebruikt worden voor dit onderzoek omdat het als “kapstok” kan fungeren om beleidsvelden te analyseren. De beleidsarrangementen benadering is al eens gebruikt voor de analyse van natuurbeleid, waarbij niet alleen gefocust wordt op nieuwe inhoud, maar ook op de manier waarop de inhoud zijn vertaling vindt in beleid. In die zin is de benadering een goede basis voor de analyse om ruimtelijke economisch recreatiebeleid te duiden, aangezien het interessant is om te analyseren hoe de factoren elkaar beïnvloeden en tot een uitkomst leiden. Daarnaast laat de benadering de onderzoeker vrij in de interpretatie van de verschillende beleidsarrangementen. Hierdoor kan gezocht worden naar een goede balans tussen inhoud en organisatie.

Een beleidsdomein kan beschreven worden aan de hand van vier dimensies (Bosch, et al., 2004), namelijk:

- Betrokken actoren en coalities
- Verdeling van macht en invloed tussen actoren (hulpbronnen)
- Vigerende regels (zowel formeel: procedures, als informeel: gedragscodes)
- Vigerende beleidsdiscoursen: geheel aan normen, waarden, overtuigingen, percepties en concepten waarop de actor naar de wereld kijkt.

### **Actoren en coalities**

Het eerste arrangement van de beleidsarrangementen benadering zijn de actoren en coalities. Met behulp van dit beleidsdomein kan het speelveld, inclusief de verschillende belangen in kaart gebracht worden. De kern van dit domein voor het onderzoek is de verhouding tussen publieke- en private partijen en de eventuele medestanders. In dit domein zal gekeken worden welke actoren betrokken zijn bij de ontwikkeling. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen actoren met productie- en hindermacht.

### **Macht en hulpbronnen**

In dit domein worden de machtsrelaties tussen de genoemde actoren in kaart gebracht. De machtsrelaties zijn te analyseren aan de hand van de verdeling van hulpbronnen. Voorbeelden van hulpbronnen zijn kennis, geld, bevoegdheden, capaciteit. Door de machtsrelaties te beschrijven aan de hand van hulpbronnen, kan het handelen van actoren beter begrepen worden. De uitkomsten zijn bruikbaar bij het analyseren van het speelveld binnen de beleidskaders.

### **Vigerende regels**

In dit domein worden de geldende wettelijke kaders weergegeven. Onder wettelijke kaders worden de regels en wetgeving verstaan, waarbinnen de ontwikkeling plaats dient te vinden. Bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid hebben partijen veelal te maken met procedures. Door de wettelijke kaders in beeld te brengen, wordt het speelveld en de invloed van de regels van een ontwikkeling duidelijker.

### **Vigerende discourses**

De geldende discourses gaan over de inhoud van het beleidsarrangement. Het gaat om de visies van de verschillende actoren ten opzichte van een ontwikkeling. Het ambitieniveau is een onderdeel van de visie ten aanzien van een ontwikkeling. Daarnaast komen overeenstemmingen of tegenstellingen aan het licht die betrekking hebben op het spanningsveld tussen natuur en economie. Actoren die dezelfde denkbeelden hebben, kunnen een discourscoalitie vormen (Trentelman, 2009). De coalitie kan weer gebruikt worden als machtsmiddel. Op deze manier hebben de vier dimensies invloed op elkaar, en kan er een verschuiving plaatsvinden in alle dimensies als er één dimensie wijzigt.

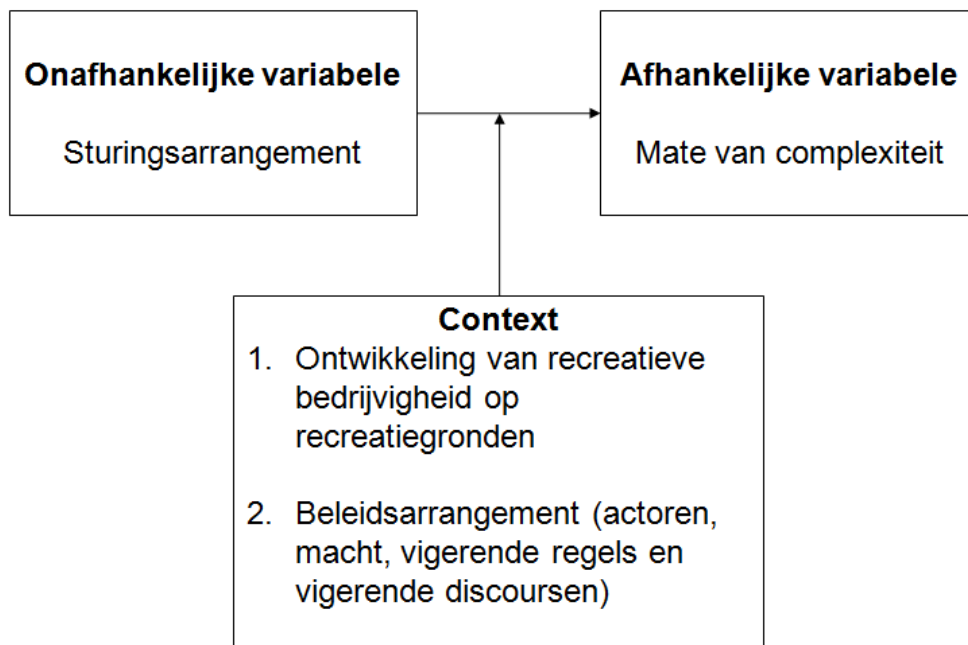
### **Relaties tussen dimensies**

De complexiteit in ontwikkelprocessen kan verklaard worden door het feit dat er met verschillende dimensies rekening gehouden moet worden, die ook nog eens van invloed zijn op elkaar. De beleidsarrangementen benadering kan hierbij gebruikt worden om de beleidsvelden te analyseren om vervolgens uitspraken te kunnen doen over het verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsvorm.

Er wordt verondersteld dat bij een bepaalde mate van complexiteit een bepaalde vorm van sturing behoort. De benadering onderscheidt een viertal arrangementen om dit beleidsveld te beschrijven, namelijk actoren, hulpbronnen, vigerende regels en vigerende discourses. In de casestudies zullen daarom ook alle vier de beleidsarrangementen behandeld worden, en zal worden gekeken in hoeverre het van toepassing is. De benadering stelt dat als er in een arrangement een wijziging plaatsvindt, dit consequenties kan hebben voor de overige arrangementen. Bijvoorbeeld als een actor zich bij het proces voegt met een andere visie, dan heeft dit invloed op de vigerende discourses en kan het zijn dat de visies worden bijgesteld. Daarnaast kan het zijn dat de actor andere hulpbronnen heeft, waardoor de machtsverhoudingen anders komen te liggen. De benadering kan gebruikt worden om verbanden in kaart te brengen, waardoor uitspraken gedaan kunnen worden over de invloed van het beleidsveld op de mate van complexiteit.

## 2.5 Conceptueel model

In deze paragraaf is het conceptueel model weergegeven van het onderzoek (Figuur 8). Het model is tot stand gekomen naar aanleiding van gestelde onderzoeksvragen en de al eerder genoemde beleidsarrangementen benadering.



**Figuur 8 Conceptueel model**

Het conceptueel model bestaat uit een onafhankelijke en een afhankelijke variabele. In dit geval is de onafhankelijke variabele het sturingsarrangement. Zoals beschreven in de vorige paragrafen gaat het hier om hiërarchische sturing en netwerksturing of een combinatie van sturingsvormen. Er wordt verondersteld dat bij een bepaalde mate van complexiteit een bepaalde vorm van sturing behoort. Daarom is de afhankelijke variabele de mate van complexiteit die ervaren wordt door recreatieondernemers. Dit zal worden onderzocht aan de hand de drie geselecteerde clusters die de mate van complexiteit kunnen duiden. De ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid op recreatiegronden in combinatie met het geldende beleidsarrangement is de context van het vraagstuk waarbinnen dit verband wordt onderzocht. Dit zal worden gedaan aan de hand van de beleidsarrangementen benadering. De context is erg belangrijk, omdat er andere resultaten uit kunnen komen als het verband in een andere context wordt onderzocht.

Het model is een beperking van de werkelijkheid. Hiermee dient rekening gehouden te worden, omdat dit invloed kan hebben op de validiteit van de bevindingen. Met behulp van kwalitatief onderzoek (interviews) wordt geprobeerd de validiteit van de uitkomsten te vergroten. Er is gekozen voor de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid op recreatiegronden en beleidsarrangementen als context. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat er ook nog andere factoren van invloed kunnen zijn op het verband. Echter worden die buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

## Hypothese

Op basis van bovenstaande literatuurstudie kan verondersteld worden dat er bij een mate van complexiteit een bepaald type sturing het best tot zijn recht komt. Naar aanleiding van het theoretisch raamwerk kan dus een hypothese opgesteld worden die getoetst wordt in dit onderzoek. De hypothese is:

*“ Bij een bepaalde mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen hoort een bepaald sturingsarrangement om ruimtelijke vraagstukken succesvol te realiseren”*

De hypothese is lastig te toetsen omdat het moeilijk is om aan te geven wanneer een ruimtelijk vraagstuk succesvol is gerealiseerd. Het begrip succesvol dient nader gedefinieerd te worden. Met succesvol wordt in dit onderzoek bedoeld dat enerzijds overheden tevreden zijn over het vastgestelde beleid en dit ook naar wens is uitgevoerd. Anderzijds wordt met het begrip bedoeld dat recreatieondernemers tevreden zijn over de wijze waarop de gewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Hiermee wordt bedoeld dat recreatieondernemers weinig hinder en weerstand ervaren van regelgeving en andere onvoorziene factoren die de ontwikkelingen negatief kunnen beïnvloeden en vertragen. Er is voor gekozen om de hypothese te toetsen binnen het recreatiedomein. In hoofdstuk 3 is nader geanalyseerd waarom het recreatiedomein een bijzonder domein is. De hypothese zal getoetst worden in de hoofdstukken 3 (analyse recreatiedomein) en hoofdstuk 4 (casestudies).

### **3. De mate van complexiteit van het recreatiedomein in relatie tot het gehanteerde sturingsarrangement**

Er wordt verondersteld dat er een verband is tussen de mate van complexiteit en een sturingsarrangement, in de context van het recreatiedomein. In dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op de mate van complexiteit van het recreatiedomein in relatie tot de gehanteerde sturingsvormen. Eerst is het belangrijk om erachter te komen wat de recreatiesector nou zo bijzonder maakt. Uit literatuurstudie, interviews met experts uit de sector en een eerder onderzoek blijkt dat de recreatiesector om een aantal redenen een bijzondere sector is.

#### **3.1 *Kenmerken recreatiedomein***

Iedere sector heeft specifieke kenmerken, zo ook de recreatiesector. Omdat het onderzoek zich richt op de mate van complexiteit in relatie tot sturingsarrangementen binnen het recreatiedomein, is het noodzakelijk om nader in te gaan op het recreatiedomein. Specifieke kenmerken van het recreatiedomein kunnen namelijk verklaren waarom een bepaald beleid gehanteerd wordt. In deze paragraaf zal dus ingegaan worden op de specifieke kenmerken van het recreatiedomein.

Ten eerste liggen recreatiebedrijven veelal in groene gebieden. Met groene gebieden wordt in dit onderzoek natuur bedoeld. Een terugkerend onderwerp binnen de recreatiesector is het spanningsveld tussen enerzijds recreatie en anderzijds natuur. Volgens een onderzoek van het natuurplanbureau is dit spanningsveld onderhevig aan opinies en ontwikkelingen (Veer & van Middelkoop, 2002). Er worden in het onderzoeksrapport van het natuurplanbureau een tweetal strategieën geconstateerd die toegepast worden door overheden bij natuurgebieden. De eerste strategie is dat natuur het voordeel van de twijfel krijgt. Dat betekent dat ontwikkelingen (geschetst in het huidige plan) geen doorgang kunnen vinden. De strategie wordt gekozen omdat de effecten van recreatie lastig in te schatten en te bewijzen zijn. Hierdoor krijgt natuur bij deze strategie het voordeel van de twijfel. De tweede strategie is het combineren van natuur en recreatie. Soms is het politiek onaanvaardbaar om volledige uitsluiting van recreatie te bewerkstelligen, dat er naar een samenwerking wordt gezocht (Veer & van Middelkoop, 2002). Recreatie en natuur zijn al wel dicht bij elkaar gekomen, echter verloopt de afweging nog steeds erg moeizaam. De voorlopige adviesraad voor de openluchtrecreatie (VAROR) en de raad van landelijk gebied hebben geopperd om recreatie en natuur meer met elkaar te verweven, zodat beide domeinen elkaar kunnen versterken. De VAROR stelt dat in elk stuk natuur gerecreerd kan worden, alleen kan de vorm en mate van recreatie verschillen per gebied. Er dient dus afgewogen te worden welke vorm en mate van recreatie er gewenst is (maatwerk). De raad van landelijk gebied stelt dat door het recreatief bezoek aan natuur, de draagvlak voor de natuurlijke omgeving vergroot wordt. Daarnaast versterken beide domeinen elkaar tegen ongewenste ontwikkelingen als verstedelijking, infrastructuur en milieuverontreiniging (Veer & van Middelkoop, 2002). Maar ook recreatieondernemers hebben belang bij een goede ruimtelijke kwaliteit. Een goede ruimtelijke kwaliteit zorgt namelijk indirect voor meer omzet. Uit onderzoek blijkt dat recreatieondernemers vaak belemmerd worden als zij de ruimtelijke kwaliteit willen verbeteren met behulp van uitbreidingen en modernisering. Als redenen worden veelal wet- en regelgeving en andere omstandigheden als financiën gegeven (Hekkert, 2011). Zoals al eerder beschreven in dit onderzoek, is hier wel noodzaak toe. De recreatiesector heeft behoefte aan kwaliteitsimpulsen en vernieuwingen om het hoofd boven water te houden. Mede door veranderende wetgeving vanuit onder andere Europa, economische crisis en de decentralisatie van

beleid is dit een complex vraagstuk geworden en is het een hot item binnen de sector. De omvang en roeping naar meer samenwerking tussen beide domeinen onderstrepen de urgentie en noodzaak naar oplossingen voor het vraagstuk. Er kan kwantitatief niet aangegeven worden hoe groot de omvang is van het spanningsveld, maar gezien de vele partijen en onderzoeken naar dit vraagstuk en het feit dat de problematiek al jaren een hot item is, kan geconstateerd worden dat het probleem een groot deel van het recreatiedomein treft.

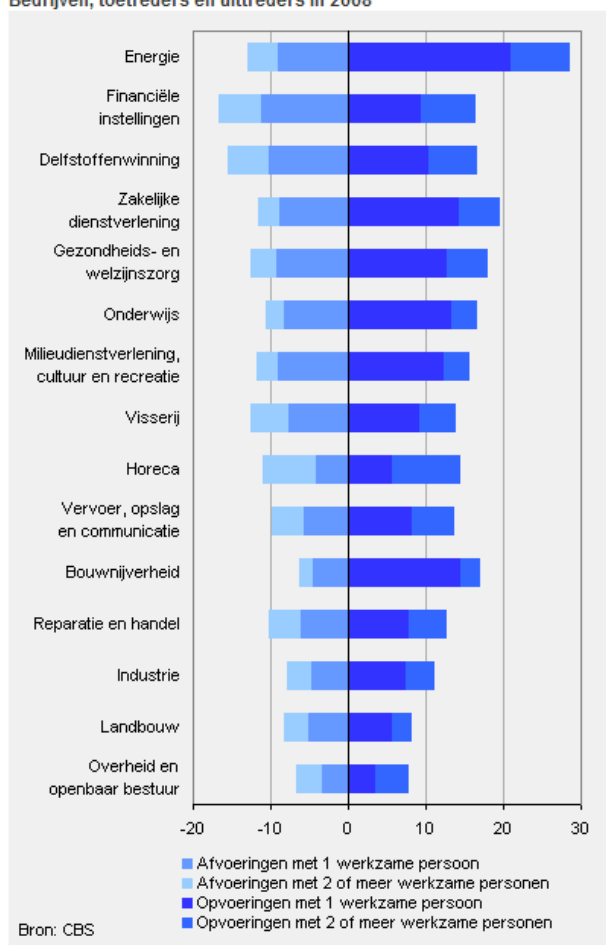
Ten tweede is de recreatiesector sterk afhankelijk van andere sectoren. Dit blijkt uit een eerder onderzoek (Belt, 2010), (Veer & van Middelkoop, 2002) en uit interviews met beleidsmedewerkers van de provincie Gelderland en het Rijk. Recreatie is een breed begrip. Veer & van Middelkoop (2002) stellen dat recreatie nader te bepalen is door een drietal kenmerken, namelijk: ruimte, activiteit en gezelschap. Het kenmerk ruimte wordt veelal niet gezien als hoofdfunctie, maar kent wel raakvlakken met natuur, landbouw, water, wonen en winkelen. De activiteiten zijn verweven in verschillende vrijetijdsdomeinen als sport, toerisme en cultuur. De verschillende kenmerken onderstrepen het feit dat de recreatiesector versnipperd en pluriform is. Daarbij komt dat overheidsbemoeienis eveneens verdeeld is (Veer & van Middelkoop). Hieruit kan geconcludeerd worden dat recreatie in verschillende sectoren terug te vinden is en overheidsbeleid consequenties kan hebben voor recreatie op verschillende gebieden. Dit wordt bevestigd door bevindingen uit interviews met beleidsmedewerkers van provincie Gelderland en de gemeente. Uit de interviews blijkt dat beleidsmedewerkers recreatie bij gemeenten veelal meerdere portfolio's naast het recreatieve beleid hebben. Uit de interviews blijkt tevens dat recreatie daardoor vaak ondersneeuwt ten opzichte van andere taken binnen de portfolio. Dit is ruimtelijk relevant omdat de recreatiesector geremd wordt in effectiviteit van ontwikkelingen, waardoor de sector verder achterop raakt ten opzichte van andere sectoren. Hiermee wordt het uitblijven van noodzakelijke investeringen en uitbreidingen op recreatieterreinen bedoeld. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Hekkert (2010). Daarin wordt als voorbeeld de subsidieverstrekking gegeven. Waar sectoren als de landbouwsector wel subsidies krijgen van het Rijk om innovaties te stimuleren, lijkt de recreatiesector vergeten te worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de recreatiesector en innovaties niet als prioriteit worden gezien bij overheden (Hekkert, 2010). Als gekeken wordt naar recreatiebeleid, wordt de sector veelal betrokken bij meerdere sectoren als bijvoorbeeld de landbouwsector. Er zijn inmiddels veel essays/rapporten geschreven over een samenwerking met de landbouwsector. Uit de onderzoeken blijkt dat er kansen liggen voor zowel de recreatie- als landbouwsector. Echter door de samenwerking wordt de praktijk wel complexer omdat er meer actoren en belangen mee gemoeid zijn. De samenwerking uit zich in meer recreatieve activiteiten in het landelijk gebied. Daarnaast is recreatie ook verweven met hot items uit de samenleving als integratie, langer werken, kenniseconomie en gezondheidszorg (Stichting recreatie, 2005). Kortom: het belang van recreatie is verweven in vele sectoren en op veel gebieden, wat ontwikkelingen op recreatiegronden zeer complex maakt.

Ten derde kenmerkt het begrip dynamiek de recreatiesector. Zoals zojuist al is geconcludeerd is recreatie een sector die veel samenwerkt en nauw verweven is met andere sectoren. Recreatie is onder andere verweven met andere vormen van vrijetijdsbesteding, sport en toerisme. Daarnaast betreft recreatie ook vaak ruimtelijke functies als landschappen, bos en woonwijken (Stichting Recreatie, 2005). Door de verwevenheid en veranderende context is de sector erg dynamisch. Zoals beschreven in het theoretisch kader gaat het bij dit cluster om veranderingen en wijzigingen van participerende actoren, vigerende regels, veranderende belangen en visies. Door de verwevenheid is de kans op constante veranderingen groot. In Figuur 9 is te zien dat de recreatiesector erg dynamisch



is wat betreft het toe- en uittreden van bedrijven. Het aantal toe- en uittreders is een goede indicator voor de dynamiek in de sector. Er zijn tevens andere typen recreatieondernemers bijgekomen. Dit zijn veelal ondernemers die zich richten op grootschalige recreatie aan stadsranden. Het landschap versteent ook door deze ontwikkeling. Dit komt omdat de versteende verblijfsrecreatie rendabeler is dan het toeristisch kamperen (minder gevoelig voor tegenvallend weer). Echter is het de vraag of dit bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van het (recreatieve) landschap. Als er geluisterd wordt naar RECRON (brancheorganisatie voor recreatieondernemers, waar talloze adviesbureaus etc. bij aangesloten zijn) is verstening een slechte zaak voor het recreatiedomein. De cijfers illustreren de conclusie van stichting recreatie dat er meer/andere type recreatieondernemers bij zijn gekomen. De cijfers zijn echter van voor de economische crisis. Door de conjunctuurgevoeligheid van de sector is het logisch dat anno 2012 geconcludeerd wordt dat er een verzadiging van de markt is en er teveel aanbod per hoofd van de bevolking is (RGV, 2010).

Bedrijven, toetreders en uittreders in 2008



Figuur 9 dynamiek recreatiesector met toe- en uittredende bedrijven als indicator

Naast de toe- en uittreders is te concluderen dat de rol van de overheid beperkter is geworden. In het theoretisch kader is dat ook aan de orde gekomen. De rol van de overheid is beperkter geworden door de opkomst van de netwerksamenleving. De netwerksamenleving brengt extra dynamiek met zich mee, aangezien de overheid niet meer alleen het beleid bepaalt maar onderdeel wordt van het netwerk. De netwerksamenleving heeft dus ook invloed op bestuurlijk niveau en uiteindelijk op de recreatiesector en er zijn dus parallellen te trekken met de theorie over de toename van

complexiteit. Zoals al eerder is beschreven brengt de netwerksamenleving een mate van complexiteit met zich mee, omdat de omvang, dynamiek en onzekerheid is toegenomen. De vorm van sturing lijkt in de loop der jaren langzaam verschoven te zijn van een hiërarchische sturing naar een vorm van netwerksturing.

Ten vierde heeft de recreatiesector te maken met veel concurrentie. De concurrentie kan gezien worden op een tweetal gebieden. Namelijk concurrentie op de vrijetijdsmarkt en concurrentie om de spaarzame uitbreidingslocaties. Zoals al eerder aangegeven kent Nederland, in vergelijking met andere landen, de meeste musea en attracties per hoofd van de bevolking. In het vakblad *Recreatie Totaal* van februari 2012 komen diverse directeuren van pretparken en grote bungalowketens aan het woord over de toekomst van de recreatiesector. De strekking van het verhaal is dat zij zich drukker maken over de verzadiging van de recreatiesector dan over de economische crisis. Investeren in kwaliteit is volgens de geïnterviewden het belangrijkste. Echter wordt ook aangegeven dat het opdrijven van kortingsacties roet in het eten kan gooien voor bedrijven die willen investeren in kwaliteit. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de concurrentie binnen de sector groot is, aangezien zelfs de grote organisaties als Center Parcs, Landal en de Efteling zich hier zorgen om maken (*Recreatief Totaal*, 2012). Deze organisaties willen graag uitbreiden om hun marktpositie te verstevigen of uit te breiden. Maar er is in Nederland beperkte ruimte om uit te breiden. Daarbij zijn ook nog relatief weinig locaties geschikt voor recreatie, dit terwijl ruimtelijke kwaliteit veelal een belangrijke voorwaarde is voor recreatiebedrijven. Dit wordt bevestigd in het rapport van prof. Dr. M. Hekkert (2010), waar aangegeven wordt dat ruimtelijke kwaliteit bijdraagt aan meer omzet. Hierbij wordt aangegeven dat ruimtelijke kwaliteit en recreatie niet goed samen gaan of dat er nog te weinig ingezien wordt door overheden dat recreatie daadwerkelijk een meerwaarde kan bieden voor de ruimtelijke kwaliteit (Hekkert, 2010). Uitbreiding is vaak noodzakelijk voor voornamelijk kleinere recreatiebedrijven. Als de uitbreiding er niet kan komen, kunnen zij het hoofd niet of nauwelijks boven water houden. Gevolg is dat, zoals al eerder genoemd, grote ketens de kleine bedrijven opkopen en gaan ontwikkelen (verstening). Dit komt de aantrekkelijkheid van het landschap niet ten goede en ook niet de diversiteit aan aanbod. De concurrentie op de markt zorgt er dus voor dat de ruimtelijke kwaliteit achteruit gaat, aangezien verstening veelal het gevolg is.

Tot slot is beheer een belangrijk kenmerk van de recreatiesector. Anders dan bij bedrijventerreinen ontvangen recreatiebedrijven hun klanten op het terrein. Het recreatieterrein dient er daarom goed uit te zien, omdat dit mede de tevredenheid van de klanten bepaalt. Ook dit kenmerk sluit aan op voorgaande kenmerken. Vooral het blijven investeren en voldoen aan de behoeften van bezoekers is belangrijk. Dit staat uiteraard in verband met de concurrentie, conjunctuurgevoeligheid van de markt en samenwerking met overige sectoren.

Er kan geconcludeerd worden dat het recreatiedomein voldoende specifieke kenmerken heeft die mede verklaren waarom het interessant is om te analyseren in hoeverre de sector “last” heeft van de complexiteit en hoe ermee omgegaan wordt. Er zal daarom nader worden ingegaan op de mate van complexiteit binnen de recreatiedomein en de sturingsvormen die gehanteerd worden.

### *3.2 Complexiteit in relatie tot ruimtelijke ordeningsvraagstukken binnen het recreatiedomein*

Omdat een verband verondersteld wordt tussen enerzijds de mate van complexiteit en anderzijds het sturingsarrangement is het noodzakelijk om nader in te gaan op beide begrippen binnen het recreatiedomein. Eerst zal ingegaan worden op de mate van complexiteit aan de hand van de drie genoemde clusters. Vervolgens zal verder ingegaan worden op de sturingsvormen en tot slot op het mogelijke verband.

#### **Complexiteit**

In het theoretisch kader is al ingegaan op het begrip complexiteit en de operationalisering van het begrip. Zuidema, et al. (2005) maken onderscheid tussen eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken. Daarnaast is nader ingegaan op de verschillende sturingsarrangementen. In dit onderzoek worden hiërarchische sturing en netwerksturing gebruikt. Door de mate van complexiteit en de sturingsarrangementen met elkaar in verband te brengen kunnen uitspraken gedaan worden over het huidige functioneren van het recreatiedomein.

Het eerste cluster betreft de omvang van het vraagstuk, waaronder het aantal actoren, belangen, visies en middelen. Van den Bosch, et al. (2004) stellen dat de veelheid aan actoren van invloed kan zijn op de complexiteit. Een voorbeeld is een vraagstuk binnen de gemeente West Maas en Waal. De gemeente dubt over de te varen koers. Kiezen zij voor de kleinschaligheid van de recreatiesector met een authentiek en kwalitatief laag aanbod of kiezen zij voor een grotere opzet waardoor de sector uitbreidt en kwaliteit biedt? Dit laatste brengt complexiteit met zich mee die in dit onderzoek aan de orde wordt gesteld, namelijk het spanningsveld van economische belangen en natuur. Er wordt verwacht dat er weerstand zal zijn van inwoners en milieuorganisaties, omdat zij bang zijn voor een afname van natuur (Gemeente West Maas en Waal, 2012). Hierbij zijn veel belangen en afwegingen gemoeid, wat van invloed is op de mate van complexiteit. Een veelheid aan belangen is namelijk, volgens van den Bosch et al (2004), een indicator van complexiteit. Een ander voorbeeld zijn geplande ontwikkelingen in de Oosterschelde. Het gebied is gekenmerkt als Natura 2000 gebied en bevindt zich deels in de EHS. Het gebied is, naast de functie natuur, van groot belang voor andere functies als recreatie en visserij. De uitdaging is om meerdere functies te integreren. In het onderzoek van Alterra (2008) wordt het vraagstuk als complex aangemerkt, omdat ook hier veel actoren bij betrokken zijn. Genoemd worden: het Rijk, provincies, gemeenten, beheerders als Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, waterschappen en particulieren. De vele actoren, relaties, belangen en interacties tussen de actoren maken dit vraagstuk, in termen van Zuidema, et al. (2005), zeer complex.

Het tweede cluster is dynamiek. Volgens de theorie gaat het hier om de verandering en wisseling van actoren, doelen, percepties, en het niet lineair verlopen van het beleidsproces (van den Bosch et al., 2004). De netwerksamenleving is een belangrijke ontwikkeling binnen de recreatiesector geweest voor dit cluster. De ontwikkeling heeft er namelijk voor gezorgd dat de overheid minder macht heeft en dus een andere rol dient aan te nemen (Stichting Recreatie, 2005). Uit literatuurstudie en interviews met beleidsmedewerkers van de provincie Gelderland en het ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat de overheid het recreatieve beleid gedecentraliseerd heeft, waardoor gemeenten belast zijn met het recreatiebeleid. De rol van de overheid is duidelijk veranderd. In plaats van het overwegend hiërarchisch sturen, zijn gemeenten meer onderdeel van het netwerk. Dit zorgt voor meer dynamiek, omdat er tijdens onderhandelingen

meer onzekerheid heerst en er steeds andere partijen participeren of het netwerk verlaten. Daarnaast kunnen de visie en doelen van actoren veranderen, waardoor er machtsverschuivingen plaatsvinden. Een voorbeeld is het al eerder genoemde recreatiegebied Berendonck. Als RGV de plannen wijzigt en meer bijdraagt aan de uitbreiding van natuur, kan het zijn dat omwonenden het plan omarmen. Er ontstaat dan een ander speelveld, omdat omwonenden eerst aan de kant van milieuorganisaties stonden, en in dit geval hun visie hebben bijgesteld. Daarbij kan opgemerkt worden dat het proces niet lineair is verlopen, omdat een wijziging van plannen heeft plaatsgevonden. Er zijn dus een aantal stappen terug gedaan, om vervolgens weer stappen voorwaarts te maken. Dit past binnen het cluster dynamiek en voor de recreatiesector is hier sprake van een complex vraagstuk omdat het spanningsveld tussen natuur en recreatie (inclusief de vele actoren en belangen) bijna altijd aanwezig is.

Het derde cluster is onzekerheid over. Het cluster sluit aan op de voorgaande twee clusters. Zoals te zien is bij het voorbeeld van de gemeente West Maas en Waal heerst veel onzekerheid over de effecten van de gekozen visie. Daarbij wordt geschat dat er bij een uitbreiding van het recreatieve aanbod, er veel weerstand ontstaat bij betrokken partijen zoals omwonenden. Dit kan relaties tussen gemeente en inwoners onder druk zetten, waardoor een onzekere situatie ontstaat. Timing is tevens een factor van het cluster onzekerheid. Het is belangrijk wanneer de visie naar buiten wordt gebracht, zodat de actie voldoende effect heeft en er zo weinig mogelijk weerstand wordt ondervonden. Zoals brancheorganisatie RECRON op haar website vermeldt, is een gemiddelde recreatieondernemer ongeveer 7 a 10 jaar bezig om het bedrijf te moderniseren of te herstructureren. Binnen deze tijd is er veel onzekerheid voor de recreatieondernemer door veranderende wetgeving (bijvoorbeeld de invoering van de WABO en Wro en de aanstaande nieuwe omgevingswet), zijn er wisselingen binnen de lokale politiek en bestaat de mogelijkheid dat de ondernemer tegen steeds andere belanghebbenden stuit die weerstand hebben tegen de (herziene) plannen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het proces tot realisatie geen lineair proces is, maar cyclisch. Dat betekent dat er soms stappen terug gedaan dienen te worden, wat op den duur voor de recreatieondernemer als zeer belemmerend en vervelend ervaren kan worden. Dit derde cluster is sterk verbonden met de overige twee clusters, aangezien er mate van onzekerheid kan ontstaan bij de aantallen actoren en interacties en de verschillende visies. Het voorbeeld van de gemeente West Maas en Waal illustreert dit.

Geconcludeerd kan worden dat de recreatiesector een zeer complexe sector is waarbij veel onzekerheden zijn. De recreatiesector heeft daarom met het huidige beleidsarrangement veel "last" van de complexiteit. Dit heeft consequenties voor recreatieondernemers, want die kunnen niet adequaat reageren op veranderende marktomstandigheden. RECRON stelt dat wanneer recreatieondernemers niet kunnen uitbreiden of vernieuwingen kunnen doorvoeren, recreatiebedrijven opgeslokt worden door grotere ketens. Dit heeft verstening van het landschap tot gevolg (RECRON, 2008). Samenvattend heeft de complexiteit binnen de recreatiesector te maken met veel actoren op verschillende schaalniveaus, veel belangen, de dynamiek binnen de sector en onzekerheden over regelgeving en het handelen van actoren. Er is nu geanalyseerd in hoeverre complexiteit een rol speelt binnen de gehele recreatiesector, namelijk zeer complex. Figuur 3 is gebruikt bij deze bepaling, en daarbij is te zien dat een vraagstuk zeer complex is als veel actoren bij betrokken zijn en er een grote mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid heerst. Dit is kenmerkend voor de recreatiesector.

### *3.3 Sturingsarrangementen in relatie tot ruimtelijke ordeningsvraagstukken binnen het recreatiedomein*

Nu duidelijk is geworden welke mate van complexiteit er binnen de recreatiesector is, is het interessant om te analyseren welke sturingsarrangementen er toegepast worden in het recreatiedomein. Uit het interview met een projectleider van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijkt dat de Europese Unie(EU) en het Rijk nagenoeg geen invloed uitoefenen op het recreatieve beleid binnen gemeenten. De EU is alleen zijdelings betrokken bij het recreatieve beleid binnen gemeenten door Natura 2000 wetgeving. Het Rijk heeft, volgens de projectleider van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, alle recreatieve taken gedecentraliseerd. Daarom zal het sturingsmechanisme binnen het recreatiedomein geanalyseerd worden door te kijken naar het recreatieve beleid van provincies en gemeenten. Dit zal worden gedaan door het recreatiebeleid van drie grote (recreatie)provincies te analyseren en door het recreatiebeleid van drie echte recreatiegemeenten te analyseren. De provincies die geanalyseerd zullen worden zijn Friesland, Gelderland en Limburg. De recreatiegemeenten die geanalyseerd zullen worden zijn Utrechtse Heuvelrug, De Wolden en Harderwijk.

#### **Sturing door provincies**

De provincie Limburg is een echte recreatieprovincie vanwege het landschap, de cultuur en de uitstraling van de provincie. Dit wordt bevestigd door cijfers van het Continue Vakantie Onderzoek (CVO). Limburg staat namelijk op de tweede plaats qua aantal vakanties (2,2 miljoen). De vraag die relevant is voor dit onderzoek is hoe de provincie nu omgaat met het recreatiebeleid en op welke manier zij dit proberen te sturen. De ambtenaren van de provincie hebben een ambitiedocument opgesteld, waarin doelen staan omschreven. Deze doelen zijn het vergroten van het marktaandeel, het verhogen van de bestedingen, het verhogen van de aantallen buitenlandse bezoekers en het doen van één grote investering (boven de 50 miljoen euro) voor de provincie (Provincie Limburg, 2012). Om de doelen te verwezenlijken stelt de provincie dat de verantwoordelijkheid bij de sector zelf ligt, en er veel partijen aan zet zijn. Dit lijkt te duiden op netwerksturing, waarbij meerdere partijen uit het netwerk participeren en invulling geven aan het beleid. De provincie zelf ziet een rol voor zichzelf weggelegd in het verbinden van initiatieven en partijen, het stimuleren van ondernemerschap en investeringen (o.a. financieel), het ondersteunen en faciliteren van ondernemers, het ontwikkelen van natuur, landschap en erfgoed en tot slot het beperken van ruimtelijke belemmeringen. Daarbij wordt duidelijk omschreven dat initiatieven die een bedreiging vormen voor het landschap of versnippering in de hand werken niet worden ondersteund. Het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM) wordt gebruikt om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Er kan geconcludeerd worden dat de provincie een aantal kaders opstelt waarna de sector zelf aan het woord is. De sturingsvorm netwerksturing is duidelijk terug te zien in het beleid van de provincie Limburg. Echter vormen de structuurvisie en het LKM de basis voor afwegingen van ontwikkelingen (hiërarchische sturing). Gemeenten moeten het LKM verder uitwerken, waardoor het mogelijk is dat verschillende randvoorwaarden gelden tussen gemeenten in de provincie Limburg.

De provincie Friesland is ook een provincie waarbij recreatie en toerisme een belangrijke sector is. Friesland is aantrekkelijk voor veel toeristen vanwege de wadden, de Friese meren en de talloze vaarroutes. De economische betekenis van de recreatiesector is groot, aangezien 11% van de werkgelegenheid voortkomt uit de sector. De provincie heeft een drietal ambities/doelen uitgesproken. De eerste pijler is het beter benutten van de mogelijkheden die het waddengebied heeft. Hierbij moet worden gedacht aan het bieden van hoogwaardigere faciliteiten en een betere

infrastructuur. De tweede pijler is het verbeteren van de kwaliteit van de waterinfrastructuur. Uit de structuurvisie is duidelijk te halen dat de provincie dit graag wil doen door meerdere partijen te betrekken bij de realisatie van deze pijler (Provincie Friesland, 2010). Geconcludeerd kan worden dat ook de provincie Friesland kaders stelt (hiërarchische sturing), waarbij binnen de kaders ruimte is voor partijen om met initiatieven te komen. De kaders zijn niet erg strak, waardoor voldoende ruimte is voor overleg en inbreng van andere partijen. Dit is een kenmerk van netwerksturing.

De provincie Gelderland is momenteel bezig met het opstellen van een nieuwe structuurvisie. Uit het interview met de beleidsmedewerker van de provincie Gelderland (die momenteel aan de structuurvisie werkt) werd duidelijk dat de provincie zich meer in wil zetten om recreatieve ontwikkelingen te ondersteunen. Echter wel onder bepaalde voorwaarden. Hierbij kon gedacht worden aan het categoriseren van gebieden. In bepaalde gebieden (Veluwe) zijn recreatieve ontwikkelingen niet of minder wensbaar. Hier zullen dus strengere eisen en voorwaarden gelden. Daarnaast kunnen ook gebieden aangemerkt worden waar ontwikkelingen juist wel toegestaan zijn, zonder teveel regels en afwegingen. De structuurvisie die opgesteld wordt, komt tot stand door invloeden voor veel partijen. Dit is een kenmerk van netwerksturing, waarbij meerdere partijen komen tot een resultaat. Echter ligt de eindverantwoordelijkheid bij de provincie, en kan de provincie gezien worden als partij boven de andere participerende partijen. Dit duidt juist weer op hiërarchische sturing. In ieder geval wil de provincie de recreatiesector meer betrekken bij het beleid dan voorheen. Uit het huidige streekplan blijkt dat strakkere kaders ontwikkeld zijn waar marktpartijen en gemeenten zich aan dienen te houden.

Geconcludeerd kan worden dat provincies voornamelijk marktpartijen proberen te faciliteren. Daarnaast stellen zij globaal een aantal kaders op, waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Gemeenten dienen dat beleid verder uit te werken (rekening mee te houden). De conclusie is daarom dan ook dat zowel hiërarchische sturing (kaders stellen) als netwerksturing (marktpartijen betrekken bij totstandkoming beleid) wordt toegepast. Toch heeft netwerksturing wel de overhand binnen de geselecteerde provincies.

### **Sturing door gemeenten**

De gemeenten die zijn geselecteerd zijn de Utrechtse Heuvelrug, De Wolden en Harderwijk omdat dit echte recreatiegemeenten zijn. Uit bovenstaande analyse blijkt dat provincies kaders stellen, en dat gemeenten het beleid gedetailleerder uit dienen te werken. Daarbij moeten gemeenten rekening houden met de structuurvisie van de provincie.

De Utrechtse Heuvelrug is een gemeente waar recreatie en toerisme erg belangrijk is. De gemeente heeft een geweldig aanbod aan natuur, zoals het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Kromme Rijngebied. Daarnaast zijn tal van landgoederen en kastelen te vinden in de unieke dorpen binnen de gemeente (Coenen, 2011). Zowel bij het evalueren van het vorige beleidsplan als bij het opstellen van het huidige beleidsplan heeft de gemeente zeer nauw samengewerkt met de recreatiesector. Dit typeert de sturingsvorm netwerksturing. De gemeente bepaalt niet alleen het beleid, maar brengt marktpartijen in de positie dat ook zij kunnen meebeslissen over het beleid. De ambitie van de gemeente is om de recreatiesector te laten groeien binnen randvoorwaarden (Coenen, 2011). De gemeente maakt veelal gebruik van netwerksturing. Samenwerking vinden zij erg belangrijk, en de gemeente schroomt niet om marktpartijen mee te laten beslissen over het beleid.

Gemeente De Wolden kan gekenmerkt worden als een echte recreatiegemeente. Één op de acht banen is namelijk gerelateerd aan de recreatiesector. Daarnaast is een toeristisch platform opgericht en wil de gemeente de sector nog verder uitbreiden (Gemeente De Wolden, 2008). In het

beleidsplan van de gemeente is aangegeven dat ingezet gaat worden op kwaliteitsverbetering van bestaande recreatiebedrijven. Recreatieondernemers zullen dus gesteund worden door de gemeente, binnen een aantal kaders. Het feit dat de gemeente uitsprekt te willen investeren in een kwaliteitsverbetering voor de sector is zeer positief voor de recreatieondernemers. Er kan worden geconcludeerd dat een aantal kaders zijn omschreven (hiërarchische sturing) in combinatie met netwerksturing (gezien het toeristisch platform). Via dit platform kunnen partijen namelijk invloed uitoefenen op het recreatieve beleid.

De volgende gemeente die veel toeristen trekt is de gemeente Harderwijk. Door dagrecreanten wordt er jaarlijks 40-50 miljoen euro besteed en door verblijfsrecreanten ongeveer 6 miljoen euro per jaar. Recreatie en toerisme is een belangrijke sector voor Harderwijk, en de gemeente wil daarom de sector nog beter faciliteren en versterken (Gemeente Harderwijk, 2006). De gemeente heeft duidelijk een aantal doelstellingen en voorwaarden ontwikkeld. Zo wil men een kwaliteitsverbetering van accommodaties voor dagrecreatie bewerkstelligen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om bestaande accommodaties. Er mogen geen nieuwe gebouwd worden. De gemeente stelt dus een aantal voorwaarden op, maar zegt ook nadrukkelijk dat gemeente en bedrijfsleven gezamenlijk dienen op te trekken. Ook bij de gemeente Harderwijk is een combinatie van hiërarchische sturing (kaders stellen) en netwerksturing te zien.

## **Conclusie**

Volgens de theorie past hier een vorm van netwerksturing het beste bij een zeer complex vraagstuk, dat geconstateerd is binnen het recreatiedomein. Hoewel het lijkt alsof netwerksturing aan terrein wint, is er, vanuit beginsel, een sterke hiërarchische sturing te zien binnen het domein. Provincies maken meer gebruik van netwerksturing dan gemeenten. Dit is op zich wel logisch, gezien de verschillende taken en verantwoordelijkheden van beide overheden. De provincie maakt globaler beleid, en brengt marktpartijen in de gelegenheid om mee te praten over nieuw beleid. De gemeente staat dicht bij de sector en stelt striktere regels op. Toch proberen ook gemeenten netwerksturing toe te passen. Echter wel onder een aantal voorwaarden. Binnen de gestelde kaders, kunnen recreatieondernemers initiatieven tot uitvoering brengen. Er zou dus gesteld kunnen worden dat binnen de kaders van hiërarchische sturing, ruimte is voor onderhandeling. Als de plannen niet passen binnen de kaders, is overleg nodig met de gemeente. Er dient dan gekeken te worden in hoeverre het bestemmingsplan aangepast kan worden of dat de plannen geen doorgang kunnen vinden. Wanneer gekeken wordt of het bestemmingsplan aangepast kan worden, kan gesproken worden over netwerksturing, aangezien de initiatiefnemer (particulier) meepraat over het gemeentelijk beleid. De geanalyseerde recreatiegemeenten maken nadrukkelijk gebruik van netwerksturing en vinden het belangrijk om samen met de sector het beleid invulling te geven. Toch zijn er ook kenmerken van hiërarchische sturing te vinden. Er kan nu wel geconstateerd worden dat de sturingsvorm niet geheel aansluit op de mate van complexiteit van het recreatiedomein, omdat overheden toch kaders stellen. Netwerksturing wint aan terrein en is dit duidelijk te zien in het gemeentelijke beleid. Omdat de geselecteerde gemeenten als succescases gezien kunnen worden, is het verband aan te tonen. De vraagstukken binnen het recreatiedomein zijn zeer complex. Gezien het feit dat er steeds meer netwerksturing plaatsvindt, is het blijkbaar voldoende om de gewenste ontwikkelingen te realiseren. Echter is dit de conclusie op basis van literatuurstudie, en dient de hypothese nader onderzocht te worden in de praktijk. Het is daarom interessant om te bekijken of de uitkomsten in de praktijk hetzelfde zijn. De uitkomsten uit dit hoofdstuk zullen empirisch worden getoetst in hoofdstuk 4 aan de hand van een drietal casestudies.

## 4. Casestudie onderzoek

De casestudies vormen een empirische toets van hoofdstuk 3, waarin duidelijk is geworden dat de gekozen sturingsarrangementen redelijk aansluiten bij de mate van complexiteit binnen het recreatiedomein. Wel dient het veronderstelde verband nader onderzocht te worden in de praktijk. In dit hoofdstuk zal er per casestudie onderzocht worden of een mogelijk verband is en of de uitkomsten uit hoofdstuk 3 kloppen. Er zal per casestudie eerst ingegaan worden op de complexiteit van het vraagstuk en de wijze waarop het vraagstuk gestuurd is. Per casestudie zijn een aantal personen geïnterviewd. Het gaat hierbij om medewerkers van de gemeente en de grondbezitter. Ter ondersteuning zijn ook nog interviews gehouden met medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de provincie Gelderland. Deze personen zijn geselecteerd omdat de partijen veelal tegengestelde belangen hebben. De uitkomsten worden dan betrouwbaarder geacht, omdat beide partijen evenveel gehoord zijn. De interviews zijn gestructureerd aan de hand van de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering. Dit is gedaan omdat de vier dimensies het hele speelveld omvatten, en relaties tussen de arrangementen gemaakt kunnen worden. Naast de interviews is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van verschillende gemeenten en provincies. Per casestudie zal er in de inleiding aangegeven worden welke documenten er gebruikt zijn. Tot slot is per casestudie geconcludeerd of het veronderstelde verband klopt of verworpen kan worden. In paragraaf 4.4 worden de casestudies met elkaar vergeleken.

### 4.1 *Casestudie recreatieterrein Kievitsveld*

Recreatiegebied Kievitsveld (Bijlage 1) ligt in de gemeente Epe in Gelderland. Voor deze casestudie zijn een tweetal beleidsmedewerkers van de gemeente Epe geïnterviewd en een senior adviseur van RGV. Het gebied is namelijk in eigendom van RGV. Het gebied heeft een omvang van ongeveer 80 hectare en er bevinden zich een tweetal plassen op het gebied, namelijk de Nijmolense- en de Smallertse plas (totaal 30 hectare). Om het gebied heen liggen diverse stranden, speel- en ligweiden, parkeervoorzieningen (capaciteit 1000 auto's) en een bos. Daarnaast is in 2008 een waterskibaan gerealiseerd in de Smallertse plas en bevindt zich sinds 2007 het wellnessresort Veluwe Bron op het terrein (Gemeente Epe, 2010). Het gebied is ontstaan in combinatie met zandwinning voor de aanleg van de A50 tussen Apeldoorn en Heerde. In 1986 is de Smallertse Plas ingericht voor recreatie, en in 1991 is hetzelfde gebeurd voor de Nijmolense Plas.

#### 4.1.1 **Mate van complexiteit**

RGV is grondbezitter van Recreatiegebied Kievitsveld en wil graag economische dragers toevoegen aan het gebied. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van Wellnessresort de Veluwe Bron genomen. Aan de hand van de drie clusters (omvang, dynamiek en onzekerheid), die genoemd zijn in het theoretisch kader, kan de mate van complexiteit geanalyseerd worden.

Uit interviews met de geselecteerde respondenten blijkt dat bij ontwikkelingen op het recreatiegebied redelijk veel actoren betrokken zijn. RGV wil graag activiteiten ontwikkelen op het gebied. Provincie, gemeente, milieuorganisaties en inwoners willen graag ruimtelijke kwaliteit behouden en kunnen een andere visie hebben dan RGV in dit geval. Dit zorgt voor een onzekere situatie voor meerdere partijen. RGV weet niet zeker of de opgestelde plannen doorgang kunnen vinden, en omwonenden en milieuorganisaties zijn bang dat de natuur aangetast wordt. Er zijn dus tal van relaties tussen actoren te constateren, die het vraagstuk omvangrijk en complex maken. Ook zijn verschillende schaalniveaus te ontdekken. Het vraagstuk speelt zich voornamelijk op lokaal



niveau af. Echter hebben de betrokken partijen ook te maken met regelgeving vanuit de provincie en vanuit de Europese Unie. Omdat het recreatieterrein in een groene omgeving ligt, dient rekening gehouden te worden met strenge milieuwetgeving.

De dynamiek binnen de sector is groot. Het recreatiegebied heeft veel concurrentie van andere mogelijkheden tot vrijetijdsbestedingen. Dit maakt het voor het gebied lastig om zich te onderscheiden en daarom zijn ruimtelijke investeringen belangrijk. RGV dient namelijk in te spelen op de veranderende vraag vanuit de markt. Dit brengt een tijdsdruk met zich mee, aangezien de behoefte, door de dynamiek, weer kan veranderen. Daarbij is het aannemelijk dat het proces niet lineair verloopt, omdat er veel actoren inclusief middelen bij de ontwikkeling betrokken zijn. De kans is groot dat plannen herzien dienen te worden. Dit vergroot, volgens de theorie, tevens de dynamiek.

Zoals al eerder aangegeven, heerst veel onzekerheid over de doorgang van de plannen bij RGV en de initiatiefnemer. Daarbij weten zij onvoldoende in welke mate de plannen effect hebben op de betrokken actoren. De visie van de actoren kan veranderen, wanneer RGV de plannen presenteert. Dit kan zowel positief als negatief zijn. Het effect en de keuze van de actoren brengt onzekerheid met zich mee. Hierdoor kunnen relaties tussen actoren veranderen, waardoor de situatie complex kan worden.

Geconcludeerd kan worden dat het vraagstuk complex is, omdat (kijkend naar het opgestelde model) er redelijk veel actoren betrokken zijn, op een beperkt aantal schaalniveaus. De actoren hebben verschillende belangen, visies en middelen tot hun beschikking, waardoor enige mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid is. Deze kenmerken passen het meest bij complexe vraagstukken. In de volgende subparagraaf zal uitgebreid ingegaan worden op het sturingsarrangement dat gehanteerd wordt.

#### **4.1.2 Sturingsarrangement**

In deze subparagraaf zal de context van casestudie Kievitsveld worden beschreven aan de hand van de beleidsarrangementen benadering. Hiermee wordt duidelijk hoe het speelveld eruit ziet en welke vorm van sturing gehanteerd wordt.

##### **Actoren**

Uit interviews met beleidsmedewerkers van RGV en de gemeente Epe kan geconcludeerd worden dat een aantal actoren centraal staan bij ruimtelijke investeringen op het recreatieterrein Kievitsveld. Een goed voorbeeld is wellnessresort de Veluwe Bron, dat in 2007 gerealiseerd is. Welke actoren bij de realisatie betrokken waren, zullen in deze paragraaf worden beschreven.

Aan de geselecteerde personen/respondenten is gevraagd welke actoren belangrijk zijn bij de realisatie van ontwikkelingen. Een belangrijke actor die door alle respondenten is genoemd, is RGV zelf. Zij hebben het gebied in bezit, en willen graag economische dragers toevoegen aan het gebied. Om dit te realiseren zoeken zij initiatiefnemers met ideeën die in het verlengde van de visie van RGV liggen. Hierbij is direct een volgend belangrijke actor genoemd, namelijk de initiatiefnemer. Er kan worden gesteld dat een coalitie wordt gevormd door RGV en de initiatiefnemer, aangezien zij beide hetzelfde belang hebben onder dezelfde condities. Andere, in de interviews genoemde, actoren zijn de provincie en de gemeente. Zij hebben als taak de rechtszekerheid en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Dit kunnen zij doen door bestemmingsplannen te maken en andere beleidsdocumenten op te stellen. Daarnaast blijkt uit interviews met beleidsmedewerkers van RGV en provincie dat hun rol bij ruimtelijke investeringen door marktpartijen een faciliterende rol kan zijn, waarbij zij mogelijkheden bieden om te ontwikkelen. De Europese Unie en het Rijk worden in

deze case weggelaten als actor, omdat de wetgeving over Natura 2000 van minder belang is in deze case. Ook de natuurorganisaties zijn weggelaten, omdat deze niet betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling. In Figuur 10 zijn de betrokken actoren in een schema weergegeven.

| Actor                                                                                  | Belang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RGV</b>                                                                             | RGV heeft als belang dat recreatieve bedrijvigheid wordt gerealiseerd, zodat geld en ruimtelijke kwaliteit gegenereerd wordt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Initiatiefnemer</b>                                                                 | De initiatiefnemer dient aan te kloppen bij RGV met een idee tot realisatie van recreatieve bedrijvigheid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Gemeente</b><br><b>1. Gemeenteraad</b><br><b>2. Ambtenaren</b><br><b>3. B&amp;W</b> | De gemeente kan gesplitst worden in een drietal partijen, namelijk de gemeenteraad, de ambtenaren en B&W. Het gezamenlijke belang van de gemeente is om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen en initiatieven te toetsen aan het bestemmingsplan. Alle drie de partijen hebben verschillende taken binnen dit belang. Zo vertegenwoordigt de gemeenteraad de burgers. B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente, en worden ondersteund door de ambtenaren. |
| <b>Provincie</b>                                                                       | De provincie heeft als belangrijke taak om een structuurvisie op te stellen voor een gebied. Ook de provincie dient de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het kan zijn dat de provincie de gemeente tot de orde roept, omdat zij vindt dat bepaalde ontwikkelingen niet toelaatbaar zijn. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de Ecologische Hoofdstructuur.                                                                                               |

**Figuur 10 Actoren Kievitsveld**

Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat de partijen dienen samen te werken om ontwikkelingen tot stand te brengen. Dit kan invloed hebben op het proces, omdat er met meerdere partijen dient worden te overlegd. Meerdere partijen betekent dus ook meerdere belangen die gehoord dienen te worden. Volgens de operationalisering van het begrip complexiteit zijn de aantallen actoren een indicator voor de mate van complexiteit. Dit bevestigt de voorgaande conclusie, dat het hier gaat om een complex vraagstuk. Naar aanleiding van de interviews met de respondenten over de betrokken actoren zijn geen tegenstellingen te constateren.

### **Macht en hulpbronnen**

Met behulp van de Beleidsarrangementen benadering kan aan de hand van hulpbronnen machtsrelaties worden geschetst. Er zal per actor worden ingegaan op de hulpbronnen die naar voren zijn gekomen tijdens de documentenanalyse en interviews. Het beschikbaar stellen en het inzetten van hulpbronnen kan voor complexiteit zorgen volgens Van den Bosch, et al, (2004). Het is daarom interessant om te analyseren hoe de beschikbare hulpbronnen gebruikt zijn binnen het proces.

RGV heeft volgens de geïnterviewden als belangrijkste hulpbron het grondbezit. Hiermee bezitten zij de macht over het feit of er ontwikkeld gaat worden of niet. Daarnaast kunnen zij door het grondbezit de visie voor het gehele gebied bepalen. Een andere belangrijke hulpbron van RGV, die tijdens interviews naar voren kwam, zijn de financiën. Door het eigen vermogen is RGV in staat om daadwerkelijk ontwikkelingen te laten plaatsvinden (in overleg met de initiatiefnemer). Andere hulpbronnen die genoemd zijn tijdens interviews en die RGV in bezit heeft zijn expertise en ervaring

met (gebieds)ontwikkelingen. De initiatiefnemer is al genoemd. Zijn belangrijkste hulpbron is het idee en vermogen om te ontwikkelen (ondernemerschap). Uit de interviews met beleidsmedewerkers van RGV en gemeente Epe blijkt dat in het geval van de Veluwse Bron op Kievitsveld, de initiatiefnemer door zijn ondernemerschap veel heeft weten te bereiken. Volgens de respondenten heeft de ondernemer in een vroeg stadium de juiste partijen betrokken en het verhaal vol energie en enthousiasme gebracht naar belanghebbenden. Dit is belangrijk voor de mate van complexiteit. Door het creëren van draagvlak is een grotere kans op het ontstaan van een eenduidige visie, waardoor minder weerstand ontstaat bij betrokken actoren.

De gemeente en provincie zijn ook zeer belangrijke actoren bij de ontwikkeling, aangezien zij de kaders dienen te stellen waar binnen de ontwikkeling plaats kan vinden. Deze overheden proberen dus het ruimtelijke beleid te sturen met behulp van deze kaders. Het opleggen van restricties kan geschaard worden onder hiërarchische sturing. De provincie kan kaders stellen en de ontwikkeling beïnvloeden door middel van het opstellen van de structuurvisie. Daarnaast blijkt uit de interviews dat zij, in het voorbeeld van de Veluwse Bron, capaciteit beschikbaar gesteld en meegedacht hebben met de initiatiefnemer, RGV en de gemeente. De gemeente kan ook kaders stellen, met behulp van de structuurvisie en het bestemmingsplan. Volgens de respondenten hebben zij daarnaast een landschapsarchitect ingehuurd, voor de beeldkwaliteit van de ontwikkeling. Tot slot zijn de omwonenden nog belangrijke actoren die tijdens de interviews naar voren kwamen. Zij hebben als hulpmiddel het recht om tegen de plannen bezwaar te maken op bijvoorbeeld bijeenkomsten/presentaties van plannen. Daarnaast kunnen zij zienswijzen indienen tegen besluiten.

Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat het effectief inzetten van hulpbronnen van invloed kan zijn op de mate van complexiteit van de ontwikkelingen. Het strategisch inzetten van hulpbronnen kan het proces bespoedigen en de mate van complexiteit doen afnemen. Ook tijdens de interviews met de respondenten zijn er op het gebied van beschikbare hulpbronnen geen tegenstellingen geconstateerd.

### **Vigerende regels**

Zoals aangegeven in het theoretisch kader wordt er in dit onderzoek met vigerende regels het wettelijk kader bedoeld. In deze paragraaf zal worden beschreven in hoeverre de regels het proces beïnvloeden.

In het Streekplan 2005, dat door de provincie is opgesteld, worden de hoofdlijnen weergegeven van het ruimtelijk beleid en haar kaders. Recreatiegebied Kievitsveld maakt onderdeel uit van het ruimtelijk beleid voor de EHS. Binnen de wetgeving over de EHS geldt het “nee, tenzij” principe. Dit houdt in dat een bestemmingsplanwijziging niet mogelijk is als de kenmerken en waarden van het gebied significant worden aangetast, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang (Gemeente Epe, 2010). In bijlage 1 is te vinden welke delen van het gebied tot de EHS behoren. In juli 2009 is de begrenzing van de EHS aangepast. Dit heeft gevolgen gehad voor Recreatiegebied Kievitsveld, want een groot deel van het gebied valt buiten de EHS. De overheid probeert met dit beleid de ruimtelijke ordening te sturen, en in dit geval de natuur te beschermen. Uit interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Epe blijkt dat naast de regels over de EHS nog beleid is gericht op de “Groene wig”. Dit houdt in dat steden niet aan elkaar mogen groeien en er “groene wiggen” tussen het stedelijk gebied gecreëerd en gewaarborgd dienen te worden. Recreatiegebied Kievitsveld ligt in de groene wig die tussen Vaassen en Epe is aangegeven. In dit gebied geldt het “ja, mits” principe. Uitbreidingen en bouwlocaties zijn niet uitgesloten, maar dienen wel te passen in het beleid en moeten bijdragen aan de ruimtelijke

kwaliteit (Gemeente Epe, 2010). Voor recreatie geldt een restrictief beleid ten aanzien van uitbreiding van intensieve recreatieve – en toeristische voorzieningen. Het beleid is dat intensivering van ruimtegebruik de voorkeur geniet boven uitbreiding. De provincie stelt dat het gebied moet aansluiten bij de regionale identiteit en dat nieuwe initiatieven een meerwaarde moeten bieden op het bestaande recreatieaanbod (Gemeente Epe, 2010).

In het bestemmingsplan is het recreatiegebied opgedeeld in een tweetal sferen, dit blijkt ook nadrukkelijk uit de interviews met de respondenten. Enerzijds een intensieve recreatiesfeer (kant Smallertse Plas) en anderzijds een rustige recreatiesfeer (kant Nijmolense Plas). Voor het aandragen van nieuwe ontwikkelingen dient hier rekening mee gehouden te worden. In het bestemmingsplan staan ook wettelijke kaders over milieuaspecten, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, landschap en archeologie. Hier wordt verder niet diep op ingegaan omdat deze in mindere mate van invloed zijn op de ontwikkelingen. Wettelijk is bepaald dat bepaalde onderzoeken uitgevoerd dienen te worden, deze kunnen het proces wel beïnvloeden.

Een ander aspect, dat tevens genoemd wordt in het bestemmingsplan is de beeldkwaliteit. Tijdens de realisatie van de Veluwe Bron is hier veel aandacht aan besteed, omdat zoveel mogelijk moest worden aangesloten bij de gebiedskenmerken. Vandaar dat een landschapsarchitect ingeschakeld is. Het wellnessresort is dusdanig ingepast in het gebied, dat het vanaf de weg (noordkant) niet opvalt. Hier is onder andere overleg gevoerd met de welstandscommissie. De bestemmingen zijn erg strak opgesteld. Zo heeft de waterskibaan ook daadwerkelijk de doeleindenbeschrijving waterskibaan gekregen. Voor de flexibiliteit van toekomstige plannen is dit een nadeel, aangezien er een grote kans bestaat dat de bestemming gewijzigd moet worden.

Geconcludeerd kan worden dat de wettelijke bepalingen van invloed zijn op het proces. Veel belangen zijn geborgen in de wet, waardoor er rekening mee gehouden dient te worden. Dit zorgt voor extra complexiteit. Zeker als de kaders weinig ruimte bieden voor initiatieven binnen een dynamische sector. Een belangrijke factor hoe er omgegaan kan worden met complexiteit is dus de wijze waarop kaders ruimte bieden voor marktinitiatieven.

### **Vigerende discourses**

In deze paragraaf komen de inhoudelijke visies van de actoren ten opzichte van het gebied/de ontwikkelingen aan de orde. Het is aannemelijk dat door verschillen in visies, het proces beïnvloed wordt. Door een veelheid aan actoren zijn er ook meerdere visies, wat voor complexiteit kan zorgen. Al eerder is gesteld dat de initiatiefnemer geprobeerd heeft om zoveel mogelijk draagvlak te creëren bij betrokkenen, om weerstand te voorkomen.

Bij de paragraaf over de actoren is de gemeente onderverdeeld in een drietal partijen. Uit interviews bleek dat de wethouders en beleidsmedewerkers op één lijn zaten. Namelijk het toestaan van ontwikkelingen binnen het gebied, onder een aantal voorwaarden. Uit interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Epe bleek dat de raad meer verdeeld was. Dit is ook logisch vanwege de verschillende politieke kleuren. Vooral vanwege de voorwaarden hinkte de raad op twee gedachten. Het ging hier om de bebouwing en de toename van het aantal bezoekersaantallen, waar de raad twijfels over had. Daarnaast was er enige verdeeldheid over het natuurbehoud. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad ingestemd met het plan (niet unaniem) en kon het plan gerealiseerd worden. Uit interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente blijkt dat de omwonenden wel bang waren voor een toename van bezoekersstromen en de afname van het aantal hectare natuur. Maar er is geen bezwaar gemaakt op de plannen. Dit kan mede te maken hebben met de handelwijze van de initiatiefnemer. Zoals al eerder genoemd, blijkt uit interviews dat de initiatiefnemer alle

belanghebbenden vanaf het begin heeft betrokken bij het proces. Daarnaast heeft hij zijn plannen niet gebagatelliseerd, maar is open en transparant geweest. De initiatiefnemer is zelfs bij mensen op bezoek geweest om draagvlak voor zijn plan te creëren. Tevens is een landschaparchitect ingehuurd, die voor een goede ruimtelijke inpassing diende te zorgen.

Verschillen in visies zijn binnen deze case vroeg op één lijn gebracht, waardoor er weinig weerstand is ontstaan. Verschil in inzichten en ambities kunnen ervoor zorgen dat het proces erg complex wordt. Door het effectief inzetten van hulpbronnen zijn de verschillen in visies nihil en is in deze case de complexiteit beperkt gebleven.

### **Gehanteerde sturingsvorm**

Het sturingsarrangement dat gebruikt wordt door de overheid is voornamelijk hiërarchische sturing. In deze casestudie is duidelijk te zien dat de overheid kaders stelt waarbinnen ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Deze kaders zijn gesteld door gemeenten en provincie. De kaders zijn verwoord in de structuurvisie en het bestemmingsplan. Hierin staat onder andere dat ontwikkelingen aan de kant van de Smallertse plas wensbaar zijn en niet aan de kant van de Nijmolense plas. Deze kaders beperken de marktpartij al bij de locatiekeuze van typen activiteiten en is een voorbeeld van hiërarchische sturing. Uiteraard kunnen er ook kaders gesteld worden door het Rijk en de Europese Unie, echter indirect omdat veel taken zijn gedecentraliseerd. De initiatiefnemer blijkt draagvlak gecreëerd te hebben voor zijn plannen en heeft daarmee het vraagstuk “proberen” op te lossen. Dit kan geschaard worden onder de vrijheid die marktpartijen hebben om binnen de kaders te overleggen. In de casestudie is duidelijk naar voren gekomen dat de gemeente actief marktpartijen benaderd om mee te praten over de invulling van het recreatieve beleid. Dit kan geschaard worden onder netwerksturing. Echter is dit te beperkt gebleken om van dit type sturing te spreken. De kaders staan namelijk vast en de overheid behoudt de bevoegdheid om de plannen te toetsen.

### **4.1.3 Resumé**

De casestudie Kievitsveld is gekozen omdat er de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen met succes hebben plaatsgevonden. Na documentenanalyse en interviews blijkt dat hier een aantal redenen voor zijn, die het proces hebben beïnvloed. De ontwikkeling van wellnessresort de Veluwe Bron wordt als leidraad genomen voor de analyse. De casestudie kan aangemerkt worden als een complex vraagstuk, omdat er redelijk veel actoren bij betrokken zijn uit een beperkt aantal schaalniveaus, er redelijk veel verschillende belangen, visies en middelen beschikbaar zijn en er sprake is van enige mate van zekerheid en voorspelbaarheid.

De actoren die betrokken waren bij de ontwikkeling van de Veluwe Bron zijn RGV (grondbezitter), de initiatiefnemer, de provincie en de gemeente. Uit interviews blijkt dat de ontwikkeling op een integrale manier tot stand is gekomen, doordat de initiatiefnemer erg actief en enthousiast de plannen heeft gebracht. De initiatiefnemer heeft de belanghebbenden op een juiste wijze benaderd en tijdig betrokken bij het proces, hierdoor is weinig weerstand ontstaan bij de belanghebbenden. Dit heeft zeker invloed gehad op het proces en de mate van complexiteit. Voor wat betreft de visie over het gebied, lagen, volgens de respondenten, de betrokken partijen niet geheel uiteen. Wel was het spanningsveld tussen enerzijds economische belangen en anderzijds natuurbelangen aanwezig. Echter met behulp van de integrale benadering en het inschakelen van experts (landschapsarchitect) is de ontwikkeling tot stand gekomen.

In Figuur 11 zijn de belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het proces samengevat. De belemmerende factoren van het proces bestaan voornamelijk uit wetgeving

(vigerende regels). Het bestemmingsplan is bijvoorbeeld vrij gedetailleerd opgesteld, waardoor weinig ruimte is voor marktinitiatieven. Hiervoor dienen eerst een aantal procedures gevolgd te worden. De verdeeldheid binnen de gemeenteraad heeft meer te maken met het effectief inzetten van hulpbronnen. Door het goede ondernemerschap van de initiatiefnemer, de goede inrichting van het proces, het inhuren van expertise en de medewerking van partijen heeft geleid tot een efficiënt voortraject, wat van invloed is geweest op de mate van complexiteit van het proces.

| Belemmerende factoren op het proces                                                        | Bevorderende factoren op het proces                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wetgeving Ecologische Hoofdstructuur                                                       | Ondernemerschap initiatiefnemer (draagvlak creëren)                                                                          |
| Beleid "Groene wig"                                                                        | Provincie stelt capaciteit beschikbaar en denkt mee                                                                          |
| Wettelijke onderzoeken naar archeologie, milieukwaliteit, luchtkwaliteit en waterkwaliteit | Inhuren landschapsarchitect (expertise)                                                                                      |
| Verdeeldheid binnen de gemeenteraad                                                        | Geen zienswijzen omwonenden                                                                                                  |
|                                                                                            | Wethouders en ambtenaren zaten op één lijn m.b.t. de visie (discours) en waren het eens over de ontwikkelingen in het gebied |
|                                                                                            | Integraal, open en transparant proces                                                                                        |

**Figuur 11 Belemmerende en bevorderende factoren doorlooptijd Kievitsveld**

De complexiteit binnen deze case, zoals al eerder is aangegeven, kan geduid worden als complex. Er wordt verondersteld dat bij complexe vraagstukken, een tussenvorm van hiërarchische sturing en netwerksturing het meest effectiefst is. Uit de analyse blijkt dit aardig te kloppen, aangezien hiërarchische sturing de boventoon voert, maar marktpartijen wel actief betrokken worden bij totstandkoming van beleid. Omdat het hier gaat om een succescase, kan geconstateerd worden dat de veronderstelling klopt.

## 4.2 Casestudie recreatiegebied Strand Horst

Voor de casestudie zijn een aantal personen geïnterviewd. Aan de kant van de gemeente is een senior projectleider van de gemeente geïnterviewd. De grondbezitter is in dit geval wederom RGV. Hiervoor is een senior adviseur van RGV geïnterviewd. Daarnaast is er ook nog met de directeur van de RGV gesproken. Naast de interviews is er nog gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de RGV en de gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan toekomstvisies, bestemmingsplannen en structuurvisies.

Recreatiegebied Strand Horst is een gebied binnen de gemeente Ermelo (bijlage 2). Nulde-Horst is een recreatieproject dat eind jaren '60 is gerealiseerd. Er werden verschillende stranden aangelegd bij Nulde en bij Horst. Bij deze stranden werden parkeergelegenheden en toiletgebouwen gerealiseerd voor de stroom bezoekers. Groenstroken en bossen zorgden voor de landschappelijke inpassing en rugdekking. Andere belangrijke voorzieningen in het gebied zijn het Hotel Mercure

Amsterfoort/Veluwemeer en de jachthavens bij het Strand Nulde en Horst (RGV, 2012). Strand Horst is als casestudie geselecteerd, omdat blijkt uit interviews met zowel de RGV als een projectleider van de gemeente, RGV samen met de gemeente al meer dan 10 jaar bezig zijn om het gebied naar wens in te richten. In 10 jaar tijd is er geen eenduidige visie ontwikkeld, waaraan beide partijen zich kunnen commiteren en is er weinig ontwikkeld dat substantieel bijdraagt aan de economische exploitatie. De afgelopen jaren zijn meerdere pogingen gedaan door RGV en de gemeente om tot ontwikkelingen te komen. Het proces is erg moeizaam verlopen en ontwikkelingen zijn nauwelijks van de grond gekomen. Strand Horst kan dus worden gekenmerkt als een “faal” case. Dit is interessant omdat er in een verschillende context gekeken kan worden of het verband klopt of niet. In deze paragraaf zal de context worden beschreven en in verband gebracht worden met de mate van complexiteit en het sturingsarrangement. In deze paragraaf wordt de casestudie Strand Horst uitgewerkt. De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de resultaten van interviews met beleidsmedewerkers van RGV, beleidsmedewerker/projectleider van de gemeente Ermelo en beleidsmedewerkers van de provincie Gelderland. Daarnaast zijn beleidsdocumenten van zowel de RGV als de gemeente gebruikt. Het gaat hier om het bestemmingsplan, structuurvisie en een evaluatiedocument van de gemeente.

#### **4.2.1 Mate van complexiteit**

RGV is grondbezitter van Kievitsveld en wil graag economische dragers toevoegen aan het gebied. Aan de hand van de drie clusters (omvang, dynamiek en onzekerheid), die genoemd zijn in het theoretisch kader, kan de mate van complexiteit beschreven worden van dit vraagstuk.

De aantallen actoren die betrokken zijn bij vraagstukken over ruimtelijke investeringen op het recreatiegebied Strand Horst zijn de afgelopen jaren toegenomen. Uit interviews met de respondenten blijkt dat er inmiddels, door jarenlang gesteggel en onenigheid over de te varen koers, al veel actoren zich met de ontwikkelingen bemoeid hebben. Hiermee is ook het aantal belangen en middelen gestegen, wat het vraagstuk zeer complex maakt.

Daarnaast is er ook sprake van veel dynamiek. Uit de analyse van beleidsdocumenten van RGV blijkt dat het gebied veel concurrentie ondervindt van overige mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding (RGV, 2011). Hierdoor zijn innovaties en ontwikkelingen op het gebied noodzakelijk. Door de dynamiek in de sector is het belangrijk om adequaat in te spelen op behoeften vanuit de markt. Daarnaast bevindt het gebied zich in een groene omgeving, waarvoor regelgeving leidend is en dus rekening mee gehouden dient te worden. De groene omgeving versterkt de concurrentie omdat er vraag naar ruimte is waar gebouwd mag worden. Het gesteggel van de afgelopen jaren heeft inmiddels veel onzekerheid met zich meegebracht. Door de toe- en uittreding van actoren zijn relaties veelvuldig veranderd en door het indienen van nieuwe plannen zijn ook visies van actoren veranderd. De dynamiek brengt veel onzekerheid met zich mee, waardoor partijen niet goed kunnen voorspellen welk effect een maatregel of actie heeft op het proces. Concluderend kan het vraagstuk als zeer complex worden aangeduid omdat er veel actoren bij betrokken zijn, er veel verschillende belangen en visies zijn en voornamelijk omdat er een grote mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid is.

#### **4.2.2 Sturingsarrangement**

In deze subparagraaf zal de context van casestudie Strand Horst worden beschreven aan de hand van de beleidsarrangementen benadering. Hiermee wordt duidelijk hoe de situatie in het gebied is en welke vorm van sturing er gehanteerd wordt.

## Actoren

Uit interviews met beleidsmedewerkers van RGV en de gemeente Ermelo blijkt dat RGV en de gemeente Ermelo de centrale actoren zijn bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid op Strand Horst. Daarnaast zijn nog een heel aantal actoren die tevens een rol spelen in het proces, maar meer zijdelings acteren. Het gaat om partijen als de provincie, het Rijk, Rijkswaterstaat, natuurverenigingen en eventueel gemeente Zeewolde. Om een goed beeld te krijgen van de actoren van de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid op de terreinen, zal per actor beschreven worden welke belangen zij hebben (Figuur 12). Duidelijk is dat er veel belangen meespelen en dit van invloed is op de complexiteit.

| Actor                                                                                  | Belang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RGV</b>                                                                             | RGV heeft als belang dat er recreatieve bedrijvigheid wordt gerealiseerd, zodat er geld en ruimtelijke kwaliteit gegenereerd wordt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Initiatiefnemer</b>                                                                 | De initiatiefnemer dient aan te kloppen bij RGV met een idee tot realisatie van recreatieve bedrijvigheid.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Gemeente</b><br><b>4. Gemeenteraad</b><br><b>5. Ambtenaren</b><br><b>6. B&amp;W</b> | De gemeente kan gesplitst worden in een drietal partijen, namelijk de gemeenteraad, de ambtenaren en B&W. Het gezamenlijke belang van de gemeente is om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen en initiatieven te toetsen aan het bestemmingsplan. Alle drie de partijen hebben verschillende taken binnen dit belang. Zo vertegenwoordigt de gemeenteraad de burgers. B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente, en worden ondersteund door de ambtenaren. |
| <b>Provincie</b>                                                                       | De provincie heeft als belangrijke taak om een structuurvisie op te stellen voor een gebied. Ook de provincie dient de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het kan zijn dat de provincie de gemeente tot de orde roept, omdat zij vindt dat bepaalde ontwikkelingen niet toelaatbaar zijn. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de ecologische hoofdstructuur.                                                                                               |
| <b>Europese Unie en het Rijk</b>                                                       | De Europese unie is een actor omdat het bepaalde regelgeving oplegt, waarmee partijen als RGV te maken heeft bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid. Het gaat hier om de Natura 2000 wetgeving. Het Rijk is een actor die zijdelings acteert als het gaat over de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid op recreatieterreinen. Het Rijk heeft namelijk veel taken gedecentraliseerd, waardoor zij geen directe invloed hebben op de ontwikkeling. |
| <b>Rijkswaterstaat</b>                                                                 | Rijkswaterstaat is in deze casestudie een actor omdat vlak naast het recreatieterrein een snelweg ligt. Hier dient rekening mee gehouden te worden, omdat een snelweg luchtvervuiling en geluid veroorzaakt.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Natuurorganisaties</b>                                                              | Natuurorganisaties hebben het belang om negatieve invloeden op natuur van recreatie te voorkomen. Omdat zich op Strand Horst ook natuur bevindt, zijn natuurorganisaties alert bij de plannen die vastgesteld worden.                                                                                                                                                                                                                                             |



|                          |                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gemeente Zeewolde</b> | De gemeente Zeewolde ligt aan de overkant van het recreatiegebied. Bij grootschalige ontwikkelingen is ook de gemeente Zeewolde actor, aangezien zij uitkijken op het recreatiegebied. De gemeente heeft dus ruimtelijke kwaliteit als belang. |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Figuur 12 Actoren Strand Horst**

Er kan geconcludeerd worden dat als er meerdere partijen betrokken zijn bij het proces, er meerdere belangen afgewogen dienen te worden. Dit kan van invloed zijn op de complexiteit en daarmee op het proces. Doordat partijen een belang hebben, dient hier rekening mee gehouden te worden omdat er anders later in het proces hindernissen zijn die overwonnen dienen te worden. Gezien de aantallen actoren, klopt het volgens de theorieën in het theoretisch kader dat het vraagstuk gekenmerkt kan worden als zeer complex.

### **Macht en hulpbronnen**

De actoren hebben allerlei middelen om doelen te bereiken. In termen van de beleidsarrangementen benadering zijn dit hulpbronnen. Volgens de benadering bepaalt de verdeling van hulpbronnen de machtsverhoudingen tussen de actoren. In deze paragraaf wordt gekeken welke hulpbronnen toebehoren aan welke actoren en zullen de machtsverhoudingen geschetst worden. Zoals al eerder is aangegeven is het inzetten van hulpbronnen van invloed op de complexiteit van het proces.

Uit interviews met beleidsmedewerkers van RGV en de gemeente Ermelo blijkt dat RGV verschillende hulpbronnen tot haar beschikking heeft, zoals ervaring met ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid en kennis van de gebieden. Echter de belangrijkste hulpbron is het grondbezit. Doordat RGV grond in bezit heeft, kunnen zij zelf bepalen of zij het willen bebouwen of niet. De gemeente kan middels het bestemmingsplan alleen beperkingen opleggen. Ze kunnen niet bepalen wanneer en wat er gebouwd wordt. Uit interviews met ambtenaren van het ministerie van Infrastructuur & Milieu en de gemeente Ermelo blijkt dat ook de manier waarop het plan gepresenteerd en gebracht wordt erg belangrijk is. Dit kan geschaard worden onder de noemer expertise. Daarnaast stellen de respondenten dat financiën om de ontwikkelingen plaats te laten vinden ook een belangrijke hulpbron zijn. Echter is het belang van RGV wel om dit geld op een adequate manier te investeren, zodat gebieden winstgevend/rendabel worden.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente als voornaamste hulpbron het bestemmingsplan heeft. Hiermee kan de gemeente aangeven welke bestemming geldt voor een bepaald gebied. De gemeente heeft volgens de respondenten een hulpbron in bezit die zeer bepalend is binnen het vraagstuk. In de wetenschap dat RGV de gebieden winstgevend wil maken, dienen zij dit binnen de kaders van het bestemmingsplan te doen. Dit kan door het aanvragen van een omgevingsvergunning of een herziening van het bestemmingsplan. De gemeente kan dus het ruimtelijk beleid sturen middels het bestemmingsplan, omdat de vergunningverlening aan het bestemmingsplan getoetst dient te worden. Zoals vermeld in de paragraaf actoren is de gemeente gesplitst in een drietal partijen. De partijen binnen de gemeente hebben volgens de respondenten ook bepaalde hulpbronnen. Zo dient de raad te beslissen over het vaststellen van bestemmingsplannen en/of wijzigen van de bestemmingsplannen. Het college van B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. In het bestemmingsplan dat momenteel geldt voor het gebied is opgenomen dat B&W bevoegd zijn vrijstelling te verlenen. Volgens artikel 15 van het bestemmingsplan zijn B&W bevoegd vrijstelling te verlenen voor een plan en mag er afgeweken worden van de voorgeschreven goothoogte, hoogte, oppervlakte en inhoud van bouwwerken, mits de afwijking niet meer bedraagt

dan 10%. Daarnaast mag er afgeweken worden van de bestemmingsgrenzen, mits er geen dringende redenen zijn die zich tegen de afwijking verzetten. De afwijking mag niet meer dan 2,5 meter bedragen (Ermelo, 2006). De ambtenaren zijn de derde partij binnen de gemeente en dienen besluiten voor te bereiden (zoals bestemmingsplannen maken) en uit te voeren. De ambtenaren hebben dus ook een belangrijke taak, die gezien kan worden als hulpbron. In de interviews met beleidsmedewerkers van de provincie Gelderland kwam naar voren dat er bij de ene ambtenaar meer mogelijk is dan bij de ander. Hieruit valt te concluderen dat er kaders zijn waar binnen ambtenaren kunnen functioneren en zaken kunnen bepalen. Echter zullen zij ten alle tijden verantwoording af moeten leggen aan B&W en de gemeenteraad.

De provincie is tevens een belangrijke actor binnen het ontwikkelproces volgens de respondenten, aangezien zij in kunnen grijpen op het gemeentelijk beleid. In interviews is aangegeven door ambtenaren van de gemeente Ermelo, dat het belangrijk is om juist ook de provincie vroegtijdig bij het ontwikkelproces te betrekken. Dit geeft aan dat de ambtenaren van de gemeente de provincie als een sterke, bepalende partij zien. Er kan dus gesteld worden dat de provincie de bevoegdheid tot ingrijpen heeft als hulpbron. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor de uitvoering van het project Ecologische Hoofdstructuur. De Europese Unie en het Rijk zijn actoren die zijdelings betrokken zijn bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid. De Europese Unie heeft alleen invloed op het ontwikkelproces middels de wetgeving omtrent Natura 2000 gebieden. In het interview met een beleidsmedewerker van het ministerie van Infrastructuur en Milieu werd gesteld dat het Rijk een zeer passieve rol heeft. De taken omtrent recreatie en toerisme zijn gedecentraliseerd.

Natuurorganisaties hebben natuurbehoud als belang. Zij zullen daarom ook tegen (grootschalige) ontwikkelingen op de recreatiegebieden zijn. Natuurorganisaties zullen niet direct veel invloed hebben. Daarom zullen zij zoeken naar partners die tevens tegen ontwikkelingen zijn. Hier zal verder op ingegaan worden bij de paragraaf vigerende discoursen. Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat het effectief inzetten van hulpbronnen wel degelijk van invloed kan zijn op de complexiteit en het proces.

### **Vigerende regels**

De vigerende regels kunnen, volgens de beleidsarrangementen benadering, gesplitst worden in enerzijds de wettelijke kaders en anderzijds de gedragsregels. Er kan ook gesproken worden van formele en informele regels. In dit onderzoek zal voornamelijk gekeken worden naar de wettelijke kaders, waarbinnen de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid plaats kan vinden.

Bij de wettelijke kaders kan onderscheid gemaakt worden tussen bovenlokale- en lokale wetgeving. De bovenlokale wetgeving is wetgeving dat door hogere overheden is opgelegd en het plangebied overstijgt. Wetgeving vanuit de Europese Unie en het Rijk behoren hier toe. Het gaat hier voornamelijk om de Natura 2000 wetgeving. Uit interviews met beleidsmedewerkers van RGV en de gemeente Ermelo blijkt dat er voor Strand Horst geldt dat alleen het water tot de Natura 2000 wetgeving behoort. Wel is het zo dat als er ontwikkelingen plaatsvinden, deze getoetst dienen te worden aan het feit of de ontwikkeling significante negatieve externe effecten veroorzaakt. Daarnaast gelden er, volgens de respondenten, Flora en Fauna wetgeving en de wetgeving over de Ecologische Hoofdstructuur. Er wordt momenteel gewerkt aan de structuurvisie van de provincie. Uit interviews blijkt dat er oriënterende gesprekken plaatsvinden met partijen. Het doel is om binnen de structuurvisie voldoende ruimte te bieden aan initiatieven, maar waar toch ook de ruimtelijke kwaliteit en rechtszekerheid gewaarborgd kan blijven.

In het concept van de structuurvisie 2025 van Ermelo wordt Strand Horst gezien als een gebied met potentie voor recreatie en toerisme. Uit interviews blijkt dat RGV al langer de mogelijkheden van een outdooraccommodatie onder de aandacht heeft gebracht bij de gemeente. Echter is hier een verschil in inzicht ontstaan. Dit heeft geleid tot stagnatie van de ontwikkelingen. Daarnaast zijn er ook nog de natuurwetgeving (externe werking op Natura 2000, ecologische hoofdstructuur en Flora en-faunawetgeving) die zorgt voor stagnatie. De gemeente heeft de intentie om de planontwikkelingen te hervatten, aangezien dit ook in het belang is van de gemeente. De mogelijkheden tot ontwikkeling van het gebied bestaan volgens de structuurvisie uit het uitbouwen van recreatiemogelijkheden en watersportfaciliteiten, met respect voor de natuur en omgeving. Daarnaast wil men graag het recreatiegebied beter toegankelijk maken voor o.a. minder validen. In de structuurvisie is vermeld dat men veel waarde hecht aan het zicht vanaf de snelweg. Dit dient groen te blijven. De gemeente heeft aangegeven duidelijke kaders te stellen voor particuliere initiatieven bij de doorontwikkeling van recreatie en toerisme (Ermelo, 2011).

De gemeente heeft de procedure bestemmingsplannen getoetst van de afgelopen jaren. Hier is het bestemmingsplan voor Strand Horst ook in meegenomen. In 2006 is het bestemmingsplan vernieuwd omdat het plan aanzienlijk ouder was dan 10 jaar en omdat het gebied niet meer voldeed aan de eisen die de recreant stelt (Rekenkamercommissie gemeente Ermelo, 2009). Tevens is een inrichtingsplan Veluwerandmeren opgesteld. De essentie is dat de stranden opgewaardeerd dienen te worden. Strand Horst behoort tevens tot de stranden om de kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen. Het inrichtingsplan, waar negentien overheden de wens uitspreken tot multifunctionaliteit van de meren, is vastgesteld in juni 2001. In februari 2002 heeft RGV het inrichtingsplan opgesteld, welke de basis vormde voor de gemeentelijke planvorming. Dit heeft geleid tot een uitwerking in de vorm van een ruimtelijke visie Strand Nulde-Horst. De belangrijkste punten hieruit zijn de gelijkmatige opbouw van het gebied wat betreft de zonering van intensief ruimtegebruik rondom het aansluitpunt van de rijksweg (A28). Naarmate de afstand groter wordt, dient het intensieve ruimtegebruik af te nemen. Daarnaast worden er mogelijkheden genoemd tot uitbreiding van sportieve dagrecreatie en uitbreiding van recreatieve routes.

In het bestemmingsplan is onderscheid gemaakt tussen verschillende bepalingen bij de bestemmingen. Zo is onderscheid gemaakt tussen de bestemmingen (bijlage 1) dagrecreatie, verblijfsrecreatie, watersporthaven, horeca, water, natuur, groen, verkeer, parkeren en A-watgang. Wat opvalt, is dat er strikte regels zijn met betrekking tot het bouwen en/of uitbreiden en de gedetailleerde doeleindenomschrijvingen. Zo wordt bijvoorbeeld de pitch & puttbaan letterlijk geformuleerd. Verder zijn er regels opgenomen dat B & W vrijstelling kunnen verlenen aan initiatieven om af te wijken van de bestaande regels. Uit interviews blijkt dat er ook nog andere beperkingen zijn voor het ontwikkelen van recreatieve bedrijvigheid in het gebied. Parallel aan het gebied ligt een snelweg. Daarom dient ook rekening gehouden te worden met de wet geluidhinder, wet externe veiligheid en de wet luchtkwaliteit.

Geconcludeerd kan worden dat de wettelijke bepalingen wel degelijk van invloed zijn op het proces. Veel belangen zijn geborgen in de wet, waardoor er rekening mee gehouden dient te worden. Dat betekent dat ontwikkelingen binnen de kaders van de wet gerealiseerd dienen te worden, waardoor partijen tegen procedures aanlopen. Grootschalige voorzieningen zijn niet gewenst in verband met het groene imago van Ermelo en de druk op natuur en landschap (Rekenkamercommissie gemeente Ermelo, 2009). Uit de interviews bleek dat dit nog weinig veranderd is. Uiteindelijk is er besloten om het plan in twee delen te knippen en aparte

bestemmingsplannen toe te wijzen. In het bestemmingsplan Strand Horst 2006 zijn een aantal kleinschalige projecten vastgelegd, namelijk (Rekenkamercommissie gemeente Ermelo, 2009):

- Verplaatsing/vervanging en uitbreiding van 4 bestaande in 3 nieuwe kiosken;
- Verplaatsing van een surfcentrum;
- Bouw loods jachthaven;
- Uitbreiding clubgebouw WSV-Ermelo;
- Verbeteren fietsvoorzieningen;
- Realisatie van een Pitch & Putt baan.

### **Vigerende discourses**

In deze paragraaf wordt gekeken naar de inhoud van het beleidsarrangement. Het gaat om de visie van de betrokken actoren ten opzichte van het gebied.

Uit interviews bleek dat het verstandig is om de gemeente te splitsen in drie partijen, namelijk B&W, de raad en de ambtenaren. Medewerkers van RGV hebben in het proces gemerkt dat binnen de raad verschillende geluiden te horen zijn tussen de partijen. De VVD is een partij die voor de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid is en voor wie het niet “gek” genoeg kan zijn. Ook zijn er veel partijen die niets in de ontwikkeling zien of partijen die erg terughoudend zijn. Tussen B&W verschilt het per wethouder. Over het algemeen is de wethouder het er ook mee eens dat er ontwikkeld dient te worden, maar moet het dorpse karakter wel te allen tijde gewaarborgd blijven. De ambtenaren willen volgens de respondenten graag meewerken. De rekenkamer heeft diverse interviews gehouden met betrokkenen. Daaruit bleek een afwachtende houding van de gemeente richting RGV. Hierdoor zijn er maar een aantal doelen bereikt. De procesleiding lag volgens de ambtenaren niet bij de gemeente, waardoor er ongewenste voorstellen kwamen. Hierdoor liepen plannen omtrent het outdoorterrein vast. Daarnaast hebben er belangrijke ingrepen plaatsgevonden binnen de natuurwetgeving. De plannen van RGV zijn toen gewijzigd, middels de toevoeging van een kartbaan aan de plannen. Dit plan stuitte op veel weerstand en verzet. Ondernemers haakten daardoor af. RGV heeft de kartbaan daarna uit de plannen gehaald. Dit had weer tot gevolg dat de financiële haalbaarheid van het plan in het geding kwam. Door milieuwetgeving zijn ook het hotel en de natuurontwikkeling uit het plan gehaald. De rekenkamer stelt uit interviews met betrokkenen dat de vertraging opgelopen is door wetswijzigingen in combinatie met verdere onderzoeken. Het proces was daardoor erg onduidelijk en liep vertraging op. Daarnaast werd de onduidelijkheid versterkt, doordat het plangebied twee provincies beïnvloedt. Door de verschillende kijk op de milieuwetgeving, heeft B & W besloten om de commissie MER uit te nodigen voor een objectieve beoordeling (Rekenkamercommissie gemeente Ermelo, 2009).

Volgens de rekenkamercommissie lag de vertraging ook aan de door RGV aangevraagde onderzoeken, die tot een impasse hebben geleid. Echter wil de gemeente wel nadrukkelijk blijven samenwerken met RGV, omdat zij grondeigenaar is en veel expertise heeft op leisuregebied. Uiteindelijk is afgesproken dat de punten waar men het over eens is, vast te leggen in het bestemmingsplan. Het gaat hier om de drie aparte plannen: basisplan Strand Horst, teleskibaan en het outdoorterrein. Een ander belangrijk punt is het verschil in doelen tussen de verschillende partijen binnen de gemeente. Zo hadden ambtenaren en B & W verschillende doelen voor ogen. De ene partij wil het bestemmingsplan vaststellen, terwijl de andere partij zes deelprojecten wil realiseren (Rekenkamercommissie gemeente Ermelo, 2009). De natuurorganisaties zijn fel tegen de ontwikkeling van voorzieningen op het gebied en zitten daarom ook steeds overal bovenop. Doordat

natuurorganisaties veelal aanwezig zijn bij overleggen, loopt een visie al gauw vertraging op door verschillen in inzicht.

Uit bovenstaand verhaal blijkt dat het ambitieniveau van de betrokken partijen erg uiteen ligt. Niet alleen tussen RGV en de gemeente, maar ook binnen de gemeente. Er is geen eenduidige visie waaruit blijkt wat het ruimtelijke doel van is van de betrokken partijen. Dit blijkt enerzijds bij het voorbeeld over de kartbaan bij RGV en anderzijds bij de verschillende doelen met betrekking tot het gebied tussen de ambtenaren en B & W binnen de gemeente. Doordat het ambitieniveau (discoursen) niet gelijk is en er geen duidelijke lijn in het proces te vinden is, loopt de vaststelling van het bestemmingsplan vertraging op. Er kan dus geconcludeerd worden dat een verschil in visie leidt tot een grotere mate van complexiteit en negatief van invloed is op het proces.

### **Gehanteerde sturingsvorm**

Het sturingsarrangement dat leidend is bij ruimtelijke investeringen op Strand Horst is hiërarchische sturing. De gemeente geeft grenzen en kaders aan waarbinnen ruimtelijke investeringen dienen plaats te vinden. Daarmee gaat de overheid ervan uit dat marktpartijen zelf vraagstukken oplossen met de relevante betrokken partijen binnen de gestelde kaders. Dit is de afgelopen jaren niet het geval geweest, en is er weinig tot niets ontwikkeld. Marktpartijen lopen tegen (wettelijke) kaders aan die opgelegd zijn en waaraan ze weinig kunnen doen. Zij stellen daarbij dat het bestemmingsplan erg gedetailleerd is opgesteld, en dat de kaders te strak zijn geformuleerd om daadwerkelijk ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Hieruit wordt tevens duidelijk dat ze weinig inbreng hebben bij de totstandkoming van bestemmingsplannen. Mocht RGV daadwerkelijk mee kunnen praten en invloed uitoefenen op een nieuw vast te stellen bestemmingsplan, dan kan er sprake zijn van netwerksturing. Echter dit is nauwelijks het geval geweest. Duidelijk is dat er in ieder geval voornamelijk sprake is van hiërarchische sturing, met lange proceduretijden tot gevolg. De gestelde kaders worden door de marktpartij ervaren als gedetailleerd en weinig flexibel.

Volgens de veronderstelling die gedaan wordt in dit onderzoek, hoort bij een zeer complex vraagstuk het sturingsarrangement netwerksturing. Door de vele actoren, belangen, middelen, visies, dynamiek en onzekerheid is netwerksturing flexibeler en daarmee effectiever volgens de theorie. Binnen de casestudie is te zien dat de mate van complexiteit niet overeenkomt met de veronderstelde sturingsvorm. De veronderstelling kan naar aanleiding van de analyse van casestudie Strand Horst niet verworpen worden, omdat er sprake is van een “faalcase”. De mate van complexiteit die het vraagstuk met zich meebrengt, sluit niet aan op het veronderstelde sturingsarrangement. Volgens de theorie, dient het vraagstuk dus op een andere wijze gestuurd te worden, namelijk via meer netwerksturing.

### **4.2.3 Resumé**

De afgelopen jaren is er weinig ontwikkeld dat substantieel bijdraagt aan de winstgevendheid van de exploitatie op Strand Horst. Door de vele actoren, belangen, middelen, visies, dynamiek en onzekerheid kan het vraagstuk worden aangemerkt als zeer complex. Met behulp van de beleidsarrangementen benadering is geprobeerd inzicht te geven in de context van de casestudie. Hieruit blijkt dat er een aantal belemmerende en bevorderende factoren zijn. In Figuur 13 zijn de belemmerende en bevorderende factoren met betrekking tot het proces weergegeven.

| Belemmerende factoren op het proces                                          | Bevorderende factoren op het proces                         |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Gedetailleerd bestemmingsplan                                                | Presentatie plannen                                         |
| Bovenlokale wetgeving (EHS, Natura 2000)                                     | Structuurvisie provincie voldoende ruimte voor initiatieven |
| Wetswijzigingen natuurbeleid                                                 |                                                             |
| Veel onderzoeken                                                             |                                                             |
| Verdeeldheid visie binnen gemeente(raad) en overige partijen (ambitieniveau) |                                                             |
| Proces                                                                       |                                                             |
| Weerstand natuurorganisaties                                                 |                                                             |

**Figuur 13 Belemmerende en bevorderende factoren doorlooptijd Strand Horst**

De grootste factor die voor belemmeringen zorgt, is het proces. Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat er geen duidelijke procesmanager is geweest, die het proces ingericht heeft. De gemeente had een afwachtende houding richting RGV. RGV kwam met een aantal initiatieven die niet geheel met het ambitieniveau van de gemeente overeenkwam. Daarnaast was een belemmerende factor ook de verschillende visies binnen de gemeente zelf. De wetgeving heeft het proces eveneens beïnvloed. Door wijzigingen in natuurbeleid en de vele onderzoeken is het proces ook dusdanig vertraagd, zodat de ontwikkelingen niet tot stand zijn gekomen. De gemeenteraad heeft de presentatie van de plannen door de initiatiefnemer/RGV als zeer positief ervaren. Dit heeft een positief effect gehad op het draagvlak en de voortgang van het proces. Tevens is de provincie bereid om mee te denken en ruimte te bieden voor ontwikkelingen/initiatieven. Echter moet er een nieuwe structuurvisie opgesteld worden, en zal deze intentie daarin verwoord worden.

In de loop der jaren is het vraagstuk erg onzeker geworden door tal van ontwikkelingen die in deze paragraaf zijn beschreven. Voornamelijk het aantal actoren en de toe- en uittreding van actoren binnen het proces heeft gezorgd voor veel dynamiek en onzekerheid. Daarnaast speelt de onzekerheid omtrent de regelgeving mee. Er kan geconcludeerd worden dat het sturingsarrangement niet aansluit op de mate van complexiteit, wat een reden kan zijn voor het mislukken van ruimtelijke investeringen in het gebied.

### 4.3 Casestudie Toverland

Voor de casestudie Toverland zijn een tweetal medewerkers van Toverland zelf geïnterviewd, namelijk de strategisch directeur van Toverland en een communicatiemedewerker. Daarnaast is een medewerker van de gemeente Horst aan de Maas geïnterviewd. Ook is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de gemeente en provincie (Limburgs Kwaliteitsmenu). Toverland heeft de afgelopen jaren veel ontwikkeld (bijlage 3). Oorspronkelijk stonden er een tweetal grote hallen, waarin binnenactiviteiten plaats vonden. Er waren ideeën om het grootste binnenspeelpaleis van Nederland/Europa te realiseren. Toch is uiteindelijk gekozen om ook buitenactiviteiten aan te bieden. Voor de verbouwing van het Land van Toos duurde het proces ongeveer 1 jaar. Voor de

uitbreiding fase 3A bedroeg het proces ongeveer 2 jaar en het proces voor het hotel/resort bedroeg ongeveer 3 jaar. Toverland heeft, naar zeggen van de strategisch directeur, veelal enkele maanden nodig om van een conceptontwerp naar een voorlopig ontwerp te komen. Afhankelijk van de complexiteit van de ontwikkeling nog enkele maanden om tot een definitief ontwerp te komen. Zoals al eerder aangegeven zijn onderstaande bevindingen gebaseerd op de resultaten uit literatuurstudie en op interviews met de strategisch directeur van Toverland, communicatiemedewerker Toverland, medewerker vergunningen bij de gemeente Horst aan de Maas. Toverland kan in de context van dit onderzoek gezien worden als een “succescase”, omdat er veel is ontwikkeld de afgelopen jaren. In deze paragraaf zullen de mate van complexiteit, de context en de sturingsarrangementen worden geanalyseerd zodat er uitspraken kunnen volgen over het verband tussen mate van complexiteit en de gehanteerde sturingsarrangementen.

#### 4.3.1 Mate van complexiteit

Toverland bevindt zich in een dynamische markt waarbij er veel concurrentie is. Onderscheidend zijn is volgens vele directeurs van grote ketens belangrijk in de huidige tijd (Stichting recreatie, 2012). Onderscheidend zijn in de huidige markt vraagt om innovaties, investeringen en inspringen op veranderende behoeften vanuit de markt. Door de dynamiek en concurrentie in de sector is het moeilijk om ontwikkelingen door te voeren. Vaak heeft dit te maken met ruimtelijk relevante zaken, als natuurbehoud. Bij ruimtelijke investeringen zijn vaak veel actoren betrokken uit verschillende schaalniveaus. Hierbij zijn veelal verschillende belangen en visies gemoeid, wat het vraagstuk complex kan maken. Omdat marktpartijen in de sector, waaronder Toverland, moeilijk kunnen inschatten welk effect bepaalde acties hebben en er enige onzekerheid is, kan casestudie Toverland aangemerkt worden als een complex vraagstuk.

#### 4.3.2 Sturingsarrangement

De actoren die betrokken zijn bij de ontwikkelingen op Toverland zijn weergegeven in Figuur 14. Toverland is eigenaar van de grond, en ontwikkelt zelf. Volgens de respondenten is de gemeente tevens een belangrijke actor, omdat zij kaders dienen te stellen waarbinnen een ontwikkeling plaats kan vinden. Rondom Toverland bevinden zich een aantal inwoners die om deze reden actor zijn. Zij kunnen zienswijzen indienen tegen besluiten over ontwikkelingen. De provincie is ook een actor, omdat Toverland in het Peelgebied ligt. Het Peelgebied is aangemerkt als Natura 2000 gebied en hiervoor gelden extra regels. Een belangrijke actor, voor Toverland, zijn de banken. Dit betreft het financieringsvraagstuk van ontwikkelingen.

| Actor                                                                                  | Belang                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Toverland</b>                                                                       | Toverland heeft als belang dat er recreatieve bedrijvigheid kan worden gerealiseerd, zodat het park voldoet aan de behoeften van de bezoekers.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Gemeente</b><br><b>1. Gemeenteraad</b><br><b>2. Ambtenaren</b><br><b>3. B&amp;W</b> | De gemeente kan gesplitst worden in een drietal partijen, namelijk de gemeenteraad, de ambtenaren en B&W. Het gezamenlijke belang van de gemeente is om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen en initiatieven te toetsen aan het bestemmingsplan. Alle drie de partijen hebben verschillende taken binnen dit belang. Zo vertegenwoordigt de gemeenteraad de burgers. B&W vormt het dagelijks bestuur van de |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | gemeente, en worden ondersteund door de ambtenaren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Provincie</b>  | De provincie heeft als belangrijke taak om een structuurvisie op te stellen voor een gebied. Ook de provincie dient de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het kan zijn dat de provincie de gemeente tot de orde roept, omdat zij vindt dat bepaalde ontwikkelingen niet toelaatbaar zijn. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de Ecologische Hoofdstructuur. |
| <b>Omwonenden</b> | Omwonenden zijn actor omdat zij grond bezitten rondom het park. Als zij het niet eens zijn met een ontwikkeling, kunnen zij bezwaar maken en de ontwikkeling dwarsbomen of vertragen.                                                                                                                                                                               |
| <b>Banken</b>     | Banken willen graag zekerheden, en zullen doorgaans geen financiering verstrekken als er geen vergunning is.                                                                                                                                                                                                                                                        |

**Figuur 14 Actoren Toverland**

Er kan geconcludeerd worden dat als er meerdere partijen betrokken zijn bij het proces, er meerdere belangen afgewogen dienen te worden. Dit kan van invloed zijn op de mate van complexiteit en daarmee op het proces. Doordat partijen een belang hebben, dient hier rekening mee gehouden te worden omdat anders later in het proces hindernissen zijn die overwonnen dienen te worden. De gemeente heeft, volgens de respondenten, het bestemmingsplan als voornaamste hulpbron. Hierin kunnen zij bestemmingen van gebieden bepalen en overige ruimtelijk relevante zaken regelen. In interviews kwam aan de orde dat omwonenden als hulpbron de mogelijkheid hebben om zienswijzen in te dienen tegen een plan/besluit. Volgens de strategisch directeur van Toverland blijkt dat de provincie aangesloten is bij het Limburgs Kwaliteit Menu (LKM). Hier dient Toverland ook rekening mee te houden (bijvoorbeeld hoeveelheid stikstof). Daarnaast is er nog de structuurvisie. Zoals al eerder genoemd zijn de banken volgens de respondenten een belangrijke actor. De financiële mogelijkheden zijn doorgaans gekoppeld aan de vergunningverlening. Dit vraagt een nog grotere inspanning en betere afstemming met de gemeente, omdat het van belang is dat de financiering rond komt. De hulpbronnen die uit interviews naar voren kwamen die Toverland zelf bezit zijn hulpbronnen als het grondbezit, expertise en het feit dat de functie recreatie is aangegeven in het bestemmingsplan.

Er kan geconcludeerd worden dat het inzetten van hulpbronnen van invloed is op het proces. Door rekening te houden met de verschillende belangen, kan een weg gekozen worden waarbij weinig weerstand wordt ondervonden door het effectief inzetten van hulpbronnen. Dit maakt het vraagstuk wel complex, omdat voortdurend afgetast dient te worden hoe de machtsverhoudingen liggen.

Zoals aangegeven in het theoretisch kader wordt in dit onderzoek met vigerende regels het wettelijk kader bedoeld. De regels/kaders die in de interviews naar voren kwamen zijn de wetgeving omtrent de EHS, de structuurvisies van de provincie en de gemeente en het bestemmingsplan. Daarnaast geldt ook nog het LKM. Het LKM stelt regels voor het bouwen in het buitengebied in Limburg. Met bouwen wordt binnen het LKM alle “rode”ontwikkelingen bedoeld. Recreatieve bedrijvigheid valt hier dus ook onder. Ontwikkelingen kunnen alleen plaatsvinden als er tegelijkertijd een verbetering van de kwaliteit van het buitengebied plaatsvindt. Hierbij kan gedacht worden aan de aanleg van nieuwe natuur of landschap, een goede “groene” inpassing of de afbraak van



bebouwing. Gemeenten werken het LKM op lokaal niveau uit. Het LKM gaat, zoals hierboven is beschreven, uit van het compensatiebeginsel (Provincie Limburg, 2012).

Het bestemmingsplan is vrij gedetailleerd opgesteld. Dit wordt ook gesteld door de respondenten. Zo gelden er verschillende regels die de flexibiliteit in de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid kunnen beperken, onder andere regels over bouwhoogten. Uit interviews met medewerkers van Toverland blijkt dat zij hier tegen aan lopen en dit de flexibiliteit van ontwikkelingen (negatief) beïnvloedt. Voor de ontwikkelingen dienen soms ook verschillende onderzoeken uitgevoerd te worden. Beleidsmedewerkers van Toverland merken dat de communicatie over de resultaten nog wel eens te wensen over laat, waardoor het proces op een negatieve wijze beïnvloed wordt. Duidelijk is in ieder geval dat de geldende regels van invloed zijn op de complexiteit van het proces, aangezien er veelal procedures uitgevoerd dienen te worden en de regels weinig flexibel zijn.

Er bestaan weinig tot geen verschillen in visies tussen Toverland en de gemeente ten opzichte van de ontwikkeling van Toverland, blijkt uit de interviews. De gemeente staat positief tegenover uitbreiding en onderhoudt hierover goede contacten met Toverland. Dat de gemeente positief tegenover uitbreiding van het park staat blijkt ook wel uit de relatie tussen beide partijen. Als Toverland haast heeft bij ontwikkelingen, dan stelt de gemeente capaciteit beschikbaar. Dit wordt gedaan om het proces positief te beïnvloeden. De provincie staat ook positief tegenover uitbreiding. Echter maakt het voor de provincie in mindere mate uit of Toverland uitbreidt of dat dit een derde partij is. Omwonenden zijn niet per definitie tegen uitbreidingen, dit blijkt ook uit het feit dat er geen zienswijzen zijn ingediend.

Normaliter kunnen verschillen in visies zorgen voor een complexer proces. Omdat binnen deze case de discoursen weinig tot niet uiteen liggen, zal dit het proces niet negatief beïnvloeden. Wel kan er gediscussieerd worden over de wijze waarop de ontwikkelingen tot stand komen. Dit is terug te vinden in de overige arrangementen. Bijvoorbeeld bij het inzetten van hulpbronnen.

### **Gehanteerde sturingsvorm**

Het sturingsarrangement dat door de overheid gehanteerd wordt in deze casestudie is een combinatie van hiërarchische sturing en netwerksturing. Echter ligt de nadruk wel op hiërarchische sturing. De overheid stelt kaders waarbinnen ruimtelijke investeringen plaats kunnen vinden. Bijvoorbeeld de bestemmingen en de bijbehorende bouwvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden. Maar niet alleen het bestemmingsplan vormt kaders waarbinnen ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden. Ook door de provincie opgestelde LKM geldt als kader die leidend is bij ontwikkelingen. Toverland dient in dit geval op zoek te gaan naar ruimten die terug gegeven dienen te worden aan de natuur. Dit geldt als voorwaarde om “rode ontwikkelingen” plaats te laten vinden. Daarnaast faciliteren de overheden marktinitiatieven. Dit blijkt uit het feit dat er bijvoorbeeld capaciteit beschikbaar wordt gesteld door de gemeente, wanneer Toverland een procedure start. Uit de analyse blijkt dat de gemeente een grote partij als Toverland wel vraagt om mee te praten over nieuwe bestemmingsplannen. Ook de intentie om samen de bestemmingsplannen globaler te maken illustreert het feit dat de gemeente open staat voor invloeden vanuit de markt.

Er kan geconcludeerd worden dat het sturingsarrangement redelijk aansluit op de mate van complexiteit wat verondersteld is in het theoretisch kader. Doordat er redelijk veel actoren betrokken zijn op een beperkt aantal schaalniveaus, er enige mate van zekerheid is door bijvoorbeeld de capaciteit die een gemeente beschikbaar stelt en de gedeelde visies is het vraagstuk complex. Een combinatie van hiërarchische- en netwerksturing is volgens de theorie het effectiefst bij deze mate

van complexiteit. Omdat het hier gaat om een succescase, klopt de veronderstelling en hoeft deze niet verworpen te worden.

### 4.3.3 Resumé

Toverland heeft de afgelopen jaren veel ontwikkelingen doorgevoerd op het park. In Figuur 15 zijn de belemmerende- en bevorderende factoren ten opzichte van het proces weergegeven.

| Belemmerende factoren op het proces                                     | Bevorderende factoren op het proces                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wetgeving Ecologische Hoofdstructuur en LKM                             | Ondernemerschap initiatiefnemer (draagvlak creëren)                                                                     |
| Gedetailleerd bestemmingsplan                                           | Gemeente stelt capaciteit beschikbaar en denkt mee (positief tegenover ontwikkelingen), daarnaast goede verstandhouding |
| Communicatie in wettelijke onderzoeken naar o.a. bodemonderzoeken etc.. | Provincie staat positief tegenover uitbreiding                                                                          |
|                                                                         | Geen zienswijzen omwonenden                                                                                             |

**Figuur 15 Belemmerende- en bevorderende factoren ontwikkelingen Toverland**

De wetgeving over de EHS en voor de provincie Limburg geldende LKM zorgen voor enige belemmeringen bij de ontwikkeling van recreatieve bedrijvigheid. Beide regels gaan uit van het compensatiebeginsel (Provincie Limburg, 2012). Ook het bestemmingsplan zorgt voor enige belemmering, omdat het vrij gedetailleerd is opgesteld. Daarnaast zorgt de communicatie met betrekking tot verschillende onderzoeken die uitgevoerd dienen te worden voor enig oponthoud. De financiering is momenteel geen belemmering voor het proces, omdat de verhouding/afstemming tussen Toverland en de gemeente goed te noemen is. De financiering kan wel een belemmerende factor zijn ten opzichte van het proces als de verstandhouding verzakelijkt of stroever verloopt.

Het ondernemerschap van, in dit geval Toverland, is een factor die het proces positief beïnvloedt. Door langere termijnvisies te ontwikkelen en hier naar te handelen, kan er in het voortraject veel tijd gewonnen worden. Ook de goede verstandhouding met de gemeente werkt positief op het proces. Doordat er geen zienswijzen zijn ingediend, wordt het traject omtrent vergunningverlening niet vertraagd. Er kan geconcludeerd worden dat het vraagstuk wel complex is, maar op een goede manier gestuurd wordt waardoor knelpunten in het proces voorkomen worden. Toch sluit de regelgeving niet volledig aan op de dynamiek van de sector. Hierdoor ondervindt Toverland enige weerstand.

Er kan geconcludeerd worden dat het gehanteerde sturingsarrangement aansluit bij de mate van complexiteit, die vooraf in het theoretisch kader is verondersteld. Hierbij klopt de veronderstelling en hoeft deze niet verworpen te worden.

## 4.4 Analyse

In de vorige paragrafen zijn de cases afzonderlijk van elkaar geanalyseerd. In deze paragraaf worden de cases met elkaar vergeleken, en worden er verklaringen gezocht voor de overeenkomsten en verschillen.

### 4.4.1 Mate van complexiteit casestudies

In hoofdstuk 3 is al ingegaan op de mate van complexiteit binnen de recreatiesector. De kernpunten uit die analyse zijn dat de sector sterk afhankelijk is/samenwerkt met andere sectoren, hierdoor zijn er veel actoren betrokken bij ontwikkelingen. Dit maakt het proces complex, omdat er rekening gehouden dient te worden met meerdere belangen. Daarnaast hebben de actoren verschillende hulpbronnen tot hun beschikking die ingezet kunnen worden om doelen te realiseren binnen een proces. Dit kan voor complexe situaties zorgen, als er tegenovergestelde belangen zijn en hulpbronnen tegen elkaar ingezet worden. Ten derde blijkt dat de huidige regelgeving door recreatieondernemers ervaren wordt als belemmering bij ontwikkelingen. De sector is erg dynamisch en inspelen op veranderende behoeften is noodzakelijk. Echter is dit volgens veel recreatieondernemers lastig omdat zij veelal te maken krijgen met lange procedures. Er kan worden gesteld dat het huidige beleidsveld onvoldoende flexibel is voor de dynamiek binnen de recreatiesector. Kortom; de recreatiesector is zeer complex te noemen.

Dit geldt ook voor de geselecteerde casestudies. De casestudies hebben namelijk ook te maken met een verzadiging van de markt en concurrentie van vrijetijdsbestedingen. Nederland kent de meeste musea en attracties per hoofd van de bevolking (RGV, 2011). In combinatie met de schaarste aan geschikte ruimte bevinden de recreatiebedrijven uit de casestudies zich in een dynamische en complexe omgeving. Kievitsveld en Toverland zijn gekenmerkt als complexe vraagstukken aangezien er relatief redelijk veel actoren op een beperkt aantal schaalniveaus betrokken zijn, en er diverse verschillende belangen en visies zijn bij gewenste ruimtelijke investeringen. Daarnaast is er enige mate van zekerheid en voorspelbaarheid. RGV heeft bijvoorbeeld altijd de mogelijkheid om met de gemeente in gesprek te gaan en plannen/visies te delen. Hierdoor ontstaat een mate van zekerheid en voorspelbaarheid, doordat er in de gesprekken bekeken kan worden in hoeverre de visies overeenkomen. Met de uitkomst kan dan rekening gehouden worden en kunnen de plannen erop aangepast worden. Strand Horst is gekenmerkt als zeer complex. Dit komt doordat de afgelopen jaren veel onzekerheid is ontstaan over ontwikkelingen op het gebied. Het proces is erg dynamisch, met veel betrokken actoren. Het is moeilijk om in te schatten in hoeverre acties tot het gewenste effect leiden. Door de verschillende visies, belangen en middelen is het moeilijk om tot realisatie te komen. Dit is ruimtelijk relevant omdat, volgens RECRON (2008), een trend te zien is waarbij recreatiebedrijven het hoofd niet meer boven water kunnen houden en opgeslokt worden door grotere ketens. De ruimtelijke relevantie zit in het feit dat de grotere ketens vooral huisjes en bungalows op de terreinen neerzetten. Dit komt doorgaans de ruimtelijke kwaliteit niet ten goede.

Ook een accountmanager van de Efteling van de gemeente Loon op Zand is geïnterviewd. De Efteling is namelijk een grote speler op de vrijetijdsmarkt en het is interessant om te zien hoe de organisatie omgaat met ruimtelijke investeringen. Uit het interview met de accountmanager blijkt dat ook uitbreidingen van de Efteling complex zijn. Omdat de Efteling veel macht, expertise en een groot netwerk heeft, is de organisatie in staat om gewenste uitbreidingen te realiseren. Een globaal bestemmingsplan is daar een voorbeeld van, waarbij de organisatie veel bewegingsvrijheid heeft.

Er kan geconcludeerd worden dat er enig verschil zit in de mate van complexiteit van de geselecteerde casestudies. Dit verschil zit zowel in de omvang, de onzekerheid en de dynamiek van het vraagstuk. Bij Strand Horst zijn meer actoren en belangen betrokken. Dit komt mede door de lengte van het proces. Door constante toe- en uittreding van actoren is de dynamiek groot. Daarbij komt ook nog eens de dynamiek van de sector. In hoofdstuk 3 is al geconcludeerd dat dit een groot verschil is met andere sectoren. Mede door het lange proces, is de onzekerheid ook groter geworden. Dit heeft een negatieve invloed op de mate van complexiteit.

#### **4.4.2 Sturingsarrangementen**

In de voorgaande paragrafen zijn de sturingsarrangementen per casestudie beschreven. Bij de twee succescases is gebruik gemaakt van een combinatie van hiërarchische- en netwerksturing. Hierbij moet wel vermeld worden dat hiërarchische sturing de overhand heeft. De overheden stellen kaders op waarbinnen ruimtelijke investeringen plaats dienen te vinden. Uit interviews blijkt dat de kaders voornamelijk verwoord worden in structuurvisies en bestemmingsplannen. Overheden kunnen zelf de mate van gedetailleerdheid bepalen. Binnen de kaders is uiteraard wel ruimte voor overleg en hebben de marktpartijen ook enige vrijheid. De overheden stellen dus de kaders op aan het begin van het proces, en toetsen de plannen aan het einde van het proces aan deze kaders. Mochten de plannen niet binnen de kaders passen, dan dient gesproken te worden over alternatieve oplossingen. Er kan dan gesteld worden dat er sprake is van netwerksturing, omdat de kaders wegvallen en marktpartijen invloed kunnen uitoefenen op de “nieuwe” kaders. Deze bewering kan ook weer tegengesproken worden omdat de overheid wel de bevoegdheid houdt om de kaders op te stellen en eindverantwoordelijke is. Daarom is de conclusie ook dat hiërarchische sturing de overhand houdt. Voor marktpartijen kunnen de kaders wel eens ervaren worden als weinig flexibel. Dit is ook te merken in de casestudies Strand Horst en Toverland. Het feit dat overheden steeds meer toenadering zoeken tot marktpartijen kan verklaard worden door het feit dat overheden dienen te bezuinigen, waardoor zij niet het geld, de middelen en de capaciteit hebben om zelf ruimtelijke investeringen te doen. Doordat er kan worden aangenomen dat overheden, op dit moment, weinig middelen beschikbaar hebben is samenwerking met of initiatieven van marktpartijen noodzakelijk. Netwerksturing is dan een effectieve manier om ontwikkelingen te sturen. Bij Strand Horst is er meer sprake van hiërarchische sturing, omdat overheden kaders stellen en hier niet van afwijken. Toenadering tot marktpartijen verloopt moeizaam, waardoor er de afgelopen jaren weinig is gerealiseerd.

Uit het interview met de accountmanager van de Efteling blijkt dat er voor de Efteling een apart bestemmingsplan geldt, dat zeer globaal is opgesteld. Daarnaast vinden er ook vaak overleggen op bestuurlijk niveau plaats tussen gemeente en directie van de Efteling. De Efteling is een zodanig grote organisatie en belangrijk voor de omgeving dat de gemeente het belangrijk vindt dat de directie meepraat over het beleid. Er kan dus worden geconcludeerd dat er netwerksturing plaatsvindt.

#### 4.4.3 Analyse van de context casestudies

In Figuur 16 zijn, om de casestudies beter met elkaar te kunnen vergelijken, de casestudies in een context ten opzichte van elkaar geplaatst. Doel van het figuur is om een aantal belangrijke verschillen aan de orde te stellen, die mogelijk kunnen verklaren waarom een proces positiever of negatiever is verlopen. De factoren die naar voren zijn gekomen bij de analyse van de casestudies zijn als leidraad genomen voor onderstaand figuur.

| Factor                                       | Strand Horst                    | Kievitsveld                                         | Toverland               |
|----------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------|
| Gedetailleerd bestemmingsplan                | Ja, gedetailleerde bestemmingen | Gematigd gedetailleerd                              | Ja, Gedetailleerd       |
| Natuurwetgeving                              | EHS en Natura 2000              | Deels EHS en Groene Wig                             | EHS, LKM en Natura 2000 |
| Vershil in visie en ambitieniveau            | Ja                              | Nauwelijks                                          | Nee                     |
| Weerstand belanghebbenden                    | Ja, door natuurorganisaties     | Nee                                                 | Nee                     |
| Ondernemerschap initiatiefnemer              | Matig, veel ad-hoc benaderingen | Goed                                                | Goed                    |
| Capaciteit beschikbaar gesteld door overheid | Weinig                          | Ja, zelfs landschapsarchitect ingehuurd (expertise) | Ja                      |

**Figuur 16** Overzicht cases

In Figuur 16 zijn de verschillende factoren die invloed hebben op het proces, die in de casestudies naar voren kwamen, uiteengezet per casestudie.

Om de verschillen en overeenkomsten van de casestudies duidelijk te kunnen weergeven, worden de cases per beleidsarrangement vergeleken.

#### Actoren

Zoals er in het theoretisch kader is aangegeven hoeven een diversiteit en aantallen in actoren niet direct te zorgen voor een complexer proces van ontwikkelingen, maar kunnen ze wel voor complexiteit zorgen als de belangen en doelen niet overeen komen.

In het geval van Strand Horst zijn de actoren van invloed geweest op het proces. Echter is dit indirect de reden voor een complexer proces, omdat het eigenlijk gaat om het verschil in (inhoudelijke) visie. De veelheid aan relevante actoren en belangen heeft gezorgd voor veel onzekerheid in het proces, waardoor er uiteindelijk weinig gerealiseerd is. Voor Kievitsveld geldt dat er ook veel partijen betrokken waren bij de ontwikkeling. Dit heeft in mindere mate invloed gehad op het proces, omdat de initiatiefnemer probeerde coalities te smeden (draagvlak te creëren). Ook dit heeft uiteindelijk een inhoudelijke dimensie. Bij Toverland zijn minder actoren betrokken die relevant zijn voor de ontwikkeling. Hierdoor hoeven er minder belangen afgewogen te worden, en heeft dit weinig consequenties gehad op het proces. Er kan geconcludeerd worden dat het creëren van

draagvlak (netwerken) invloed heeft op de mate van complexiteit van een vraagstuk. Daarbij kan worden gesteld dat de veelheid van actoren en belangen meespeelt, omdat er dan een grotere kans bestaat dat belangen niet overeen komen.

### **Macht en hulpbronnen**

In de interviews met respondenten zijn veel hulpbronnen aan de orde gekomen, die door actoren ingezet kunnen worden om doelen te bereiken. Hulpbronnen die onder andere aan de orde kwamen zijn het bestemmingsplan, overige relevante wetgeving, expertise, capaciteit, financiën en grondbezit.

Bij Strand Horst is het bestemmingsplan dusdanig gedetailleerd opgesteld, dat er weinig ruimte is voor flexibiliteit. Dit hoeft per definitie geen probleem te zijn, mits de ontwikkelende partij voldoende draagvlak bij de gemeente heeft. Uit de casestudie blijkt dat ontwikkelingen niet van de grond komen, mede door de striktheid van het bestemmingsplan en de medewerking van de gemeenteambtenaren. Achterliggend probleem is het verschil in visie en ambitie. Het bestemmingsplan wordt dus als het ware ingezet door de gemeente om ontwikkelingen tegen te gaan. RGV heeft grond in bezit, en wil graag economische dragers toevoegen aan het gebied. Echter komt dit niet van de grond, mede door de houding van de gemeente volgens RGV. Door het verschil in visie, stelt de gemeente geen capaciteit beschikbaar om ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Toch blijkt uit literatuurstudie dat de gemeente met RGV wil blijven samenwerken, omdat RGV expertise heeft. Hier wordt momenteel dan intern bij de gemeente ook hard aan gewerkt. Het is duidelijk dat er een patstelling is, die negatieve invloed heeft op het proces van ontwikkelingen op het gebied. Bij casestudie Kievitsveld is er mede door de expertise van de initiatiefnemer voldoende draagvlak gecreëerd bij gemeente en andere betrokken organisaties. Daarnaast is het bestemmingsplan gematigd gedetailleerd opgesteld en is er actief meegedacht door de gemeente. Dit is van positieve invloed geweest op het proces. Uit de analyse blijkt dat ook hier achter de eenduidige visie van de partijen de beweegredenen zijn om hulpbronnen in te zetten om ontwikkelingen te realiseren. Het inzien van elkaars belangen en elkaar ondersteunen bij ontwikkelingen heeft een positieve invloed op het ontwikkelproces. Ditzelfde is het geval geweest bij Toverland, waar de gemeente ook capaciteit beschikbaar stelde om ontwikkelingen zo snel mogelijk doorgang te laten vinden.

Er kan geconcludeerd worden dat hulpbronnen belangrijke schakels zijn binnen een proces, die het proces kunnen beïnvloeden. Het inzetten van hulpbronnen om ontwikkelingen te bespoedigen of te vertragen/voorkomen heeft als indicator de mate van overeenstemming over de visie tussen de partijen.

### **Vigerende regels**

Uit de casestudies blijkt dat er een aantal wettelijke kaders zijn, die in de alle casestudies terugkomen. Het gaat hier om bovenlokale wetgeving als Natura 2000 wetgeving en EHS. Daarnaast gelden er nog structuurvisies van de provincie en gemeente, en het bestemmingsplan. Vooral het bestemmingsplan is een kader die veelal terug kwam in de interviews. Marktpartijen waren vaak ontevreden over de gedetailleerdheid van het bestemmingsplan. Het plan zou, bijvoorbeeld bij Strand Horst, weinig ruimte bieden voor ontwikkelingen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat recreatieondernemers ervaren dat de huidige regelgeving onvoldoende flexibel is in relatie tot de dynamiek binnen de recreatiesector. Ook voor de langere termijn, als een initiatiefnemer wil inspringen op veranderende behoeften, dient er een bestemmingsplanwijziging te komen. De

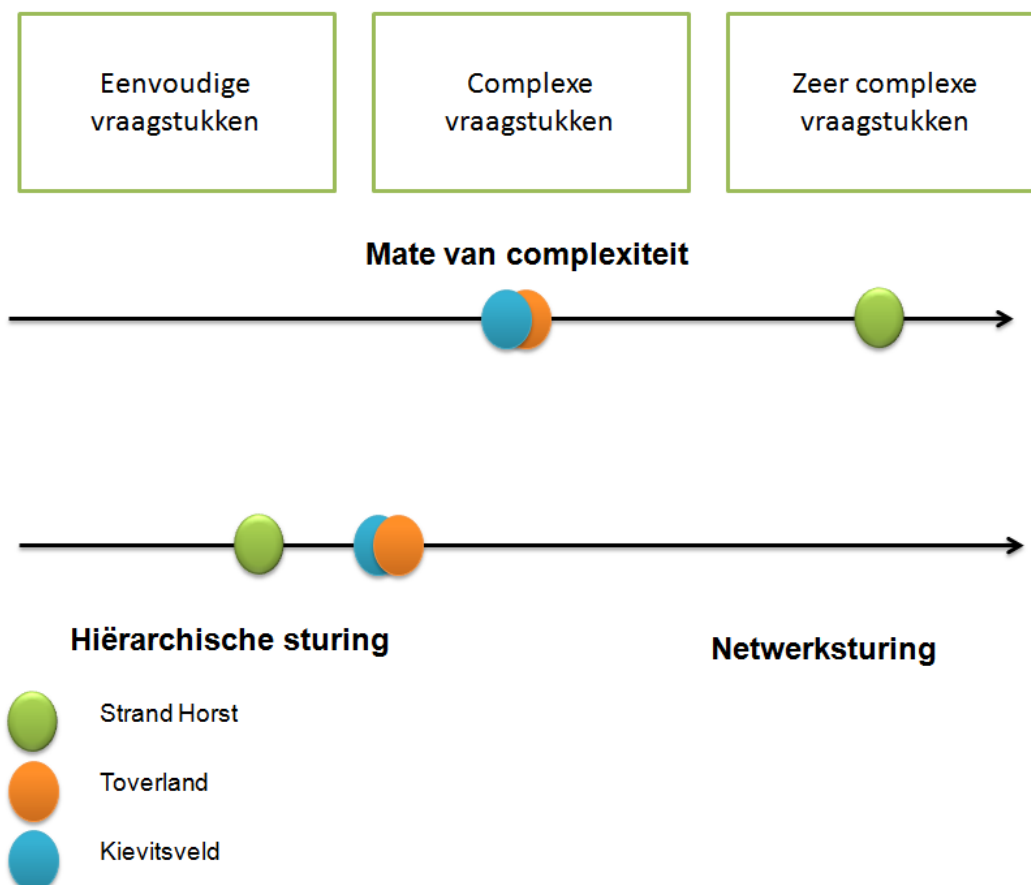
consequenties zijn dat procedures doorlopen dienen te worden. Dit heeft een negatieve invloed op het proces.

#### **Vigerende discourses**

De respondenten gaven veelal aan dat een eenduidige visie tussen beide partijen erg belangrijk is. Uit de analyse blijkt ook dat een eenduidige visie ervoor zorgt dat hulpbronnen ingezet worden door partijen om de realisatie van de ontwikkeling te bewerkstelligen. Daarnaast beïnvloedt de visie het proces omdat er bij verschil in inzicht onderhandeld dient te worden. Hierbij dienen de belangen van alle relevante actoren afgewogen te worden. Er kan geconcludeerd worden dat (overeenstemming over) de visie tussen de relevante betrokken partijen een kritische succesfactor is over het verloop van het proces.

#### **4.4.4 Verband mate van complexiteit en sturingsarrangementen**

In dit hoofdstuk is geanalyseerd welke mate van complexiteit en welke vorm van sturing er gehanteerd wordt bij de verschillende casestudies. De veronderstelling die onderzocht wordt in dit onderzoek is het verband tussen enerzijds de mate van complexiteit en anderzijds de gekozen sturingsstijlen. In het theoretisch kader is gesteld dat bij een eenvoudig vraagstuk hiërarchische sturing plaats dient te vinden. Bij meer complexere vraagstukken is netwerksturing meer effectief.



**Figuur 17 Complexiteit in relatie tot het gehanteerde sturingsarrangement**

Zoals zojuist is geconcludeerd is er bij de onderzochte casestudies gebruik gemaakt van voornamelijk hiërarchische sturing, en in twee cases in combinatie met netwerksturing. In Figuur 17 is een overzicht te zien van de casestudies, waarbij de mate van complexiteit afgezet is in een spectrum tegen het gehanteerde sturingsarrangement. Hoe dicht de gekleurde bolletjes bij elkaar staan, hoe beter de mate van complexiteit aansluit bij de vorm van sturen. Bij Strand Horst is te zien dat de bolletjes ver van elkaar afstaan. Het is namelijk een zeer complex vraagstuk, door voornamelijk de vele actoren en belangen die gemoeid zijn bij ruimtelijke investeringen in het gebied. Daarbij zou netwerksturing voor de hand liggen. Er zijn echter voornamelijk kenmerken van hiërarchische sturing te ontdekken. De casestudie kan aangemerkt worden als faalcase, dus de veronderstelling hoeft niet verworpen te worden. Kievitsveld en Toverland zijn casestudies waarbij de bolletjes dicht bij elkaar staan. Hieruit kan worden afgeleid dat de vorm van sturen beter past bij de mate van complexiteit dan in de casestudie Strand Horst. Uit de analyse blijkt dit ook te kloppen.

Er kan geconcludeerd worden dat de veronderstelling niet verworpen hoeft te worden omdat niet bewezen is dat het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsstijl niet klopt. Wel dient opgemerkt te worden dat de sturingsstijl bij casestudie Strand Horst niet overeenkomt met de veronderstelling dat er netwerksturing toegepast dient te worden. Omdat het echter gaat om een casestudie waar weinig tot niets is ontwikkeld, hoeft de veronderstelling niet verworpen te worden.



## 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van het onderzoek te vinden. Dit zal bestaan uit de beantwoording van de gestelde deelvragen en de hoofdvraag. Aan de hand van de analyse zullen er uitspraken gedaan worden over het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsarrangementen. Daarnaast zijn er ook aanbevelingen gedaan voor de praktijk en voor eventueel verder onderzoek. Tot slot is er een reflectie op het onderzoek te vinden.

### 5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Zoals al eerder aangegeven zullen de deelvragen beantwoord worden in deze paragraaf. Vervolgens zal er nader in worden gegaan op de gestelde hoofdvraag. Deelvraag 1 (*Hoe is de mate van complexiteit te duiden bij ruimtelijke planningsvraagstukken?*) en deelvraag 2 (*Welke sturingsvormen zijn er binnen de wetenschappelijke literatuur te onderscheiden?*) zijn achtergrondvragen die met literatuurstudie zijn beantwoord. De antwoorden hiervan komen uitgebreid aan bod in het theoretisch kader (hoofdstuk 2), en zullen daarom hier niet behandeld worden. De deelvragen 3 t/m 7 komen wel aan bod in deze paragraaf.

Deelvraag 3 (*Wat is de mate van complexiteit binnen de recreatiedomein?*) en 4 (*Op welke wijze wordt het recreatiedomein gestuurd?*) zullen samen worden genomen, omdat de vragen het recreatiedomein betreffen.

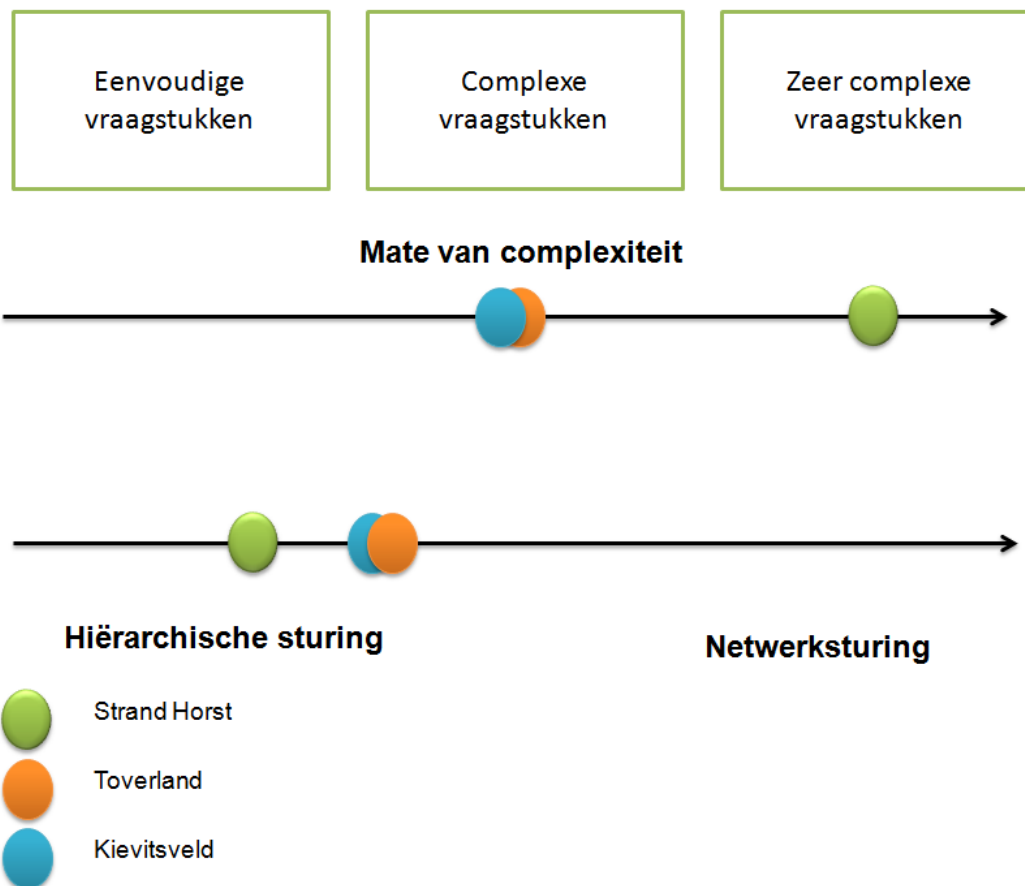
Het recreatiedomein is geanalyseerd met behulp van de drie clusters om de mate van complexiteit te duiden en daarnaast is het recreatiedomein in verband gebracht met de sturingsarrangementen die zijn onderscheiden. Uit de analyse blijkt dat het recreatiedomein een zeer complex domein is om een aantal redenen. De eerste reden is dat het recreatiedomein sterk verweven is met andere sectoren. Hierdoor zijn er vaak veel actoren bij betrokken die veel (verschillende) belangen met zich meebrengen. Logischerwijs vinden er dan ook veel interacties plaats, wat het vraagstuk complex kan maken. Naast de omvang van het vraagstuk, kan het recreatiedomein ook aangemerkt worden als een dynamisch domein. Er hebben zich in de loop van de jaren veranderingen in het speelveld voorgedaan. De macht van de overheid is beperkter geworden en daardoor is het speelveld veranderd. Dit heeft gezorgd voor veel meer dynamiek, omdat meer actoren invloed kunnen uitoefenen. Processen verlopen niet meer lineair maar cyclisch, waardoor de dynamiek toeneemt. Ook zijn er meer toe- en uittrekkende actoren, waardoor visies en belangen voortdurend wijzigen. Om deze reden is het recreatiedomein wederom als zeer complex te duiden. Tot slot is er ook meer onzekerheid binnen het recreatiedomein. Dit ligt eigenlijk in het verlengde van de voorgaande twee clusters. Door de dynamiek en vele actoren is het moeilijk te voorspellen welk effect een bepaalde maatregel of actie heeft. Doordat het vraagstuk minder goed te overzien en te voorspellen is, neemt de onzekerheid toe. Dit maakt het recreatiedomein extra complex. De conclusie is daarom ook, het recreatiedomein is, in termen van Zuidema, et al (2005), te duiden als zeer complex.

De vierde deelvraag gaat over de sturingsvorm die gehanteerd wordt binnen het recreatiedomein. Volgens de veronderstelling die is gedaan in het theoretisch kader, hoort netwerksturing bij zeer complexe vraagstukken. Er is echter voornamelijk te zien dat gebruik wordt gemaakt van hiërarchische sturing. De overheid stelt kaders aan de hand van wet- en regelgeving. Door de decentralisatie van het recreatieve beleid zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk voor het beleid. De provincie stelt kaders door middel van de structuurvisie en de gemeenten stellen kaders met behulp van bestemmingsplannen. Binnen deze kaders is er ruimte om ruimtelijke

investeringen te realiseren en te onderhandelen. Wel is steeds vaker te constateren dat overheden contact zoeken met marktpartijen om ontwikkelingen te realiseren en om het bijbehorende beleid invulling te geven. Echter zijn de overheden eindverantwoordelijk en heeft hiërarchische sturing nog steeds de overhand binnen het recreatiedomein.

**5. Wat is de mate van complexiteit en welk sturingsarrangement is er bij de verschillende casestudies gehanteerd?**

Om het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit en het sturingsarrangement te onderzoeken zijn er een drietal casestudies geanalyseerd. Per casestudie is er geanalyseerd welke mate van complexiteit er is, welke mate van sturing gehanteerd wordt en in hoeverre een verband tussen beide begrippen te constateren is.



**Figuur 18 Mate van complexiteit in relatie tot het gehanteerde sturingsarrangement**

In Figuur 18 is te zien welke mate van complexiteit en welk sturingsarrangement geconstateerd is bij de verschillende casestudies. Kievitsveld en Toverland zijn gekenmerkt als complexe vraagstukken aangezien er relatief redelijk veel actoren op een beperkt aantal schaalniveaus betrokken zijn, en er diverse verschillende belangen en visies zijn bij gewenste ruimtelijke investeringen. Daarnaast is er enige mate van zekerheid en voorspelbaarheid. RGV heeft bijvoorbeeld altijd de mogelijkheid om met de gemeente in gesprek te gaan en plannen/visies te delen. Hierdoor ontstaat een mate van zekerheid en voorspelbaarheid, doordat in de gesprekken bekeken kan worden in hoeverre de visies overeenkomen. Met de uitkomst kan dan rekening gehouden worden en kunnen de plannen op aangepast worden. Strand Horst is gekenmerkt als zeer complex. Dit komt doordat daar de afgelopen jaren veel onzekerheid is ontstaan over ontwikkelingen op het gebied. Het proces is erg dynamisch,

met veel betrokken actoren. Het is moeilijk om in te schatten in hoeverre acties tot het gewenste effect leiden. Door de verschillende visies, belangen en middelen is het moeilijk om tot realisatie te komen.

De gehanteerde vorm van sturing bij de geselecteerde casestudies is hiërarchische sturing in combinatie met netwerksturing. De overheid stelt kaders waarbinnen ruimtelijke investeringen kunnen plaatsvinden. Deze kaders worden gesteld met behulp van wetgeving, in de vorm van structuurvisies en bestemmingsplannen. Daarnaast zijn er voornamelijk kenmerken van netwerksturing te constateren bij de casestudies Kievitsveld en Toverland. Er kan geconcludeerd worden dat het type sturing, bij de casestudies Kievitsveld en Toverland, redelijk aansluit op de mate van complexiteit. Er kan hier dus gesproken worden van een verband tussen beide begrippen. Voor casestudie Strand Horst is te constateren dat de sturingsvorm niet aansluit op de mate van complexiteit. Echter is er de afgelopen jaren weinig ontwikkeld en is de case aan te merken als faalcase. Hierom hoeft de veronderstelling niet verworpen te worden en is een mogelijk verband niet uitgesloten.

#### **6. Hoe ziet de context/het speelveld van de verschillende casestudies eruit?**

Het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsarrangementen is onderzocht in de context van het recreatiedomein. Het is daarom van belang om deze context te analyseren. Dit is gedaan aan de hand van de beleidsarrangementen benadering, omdat de theorie als kapstok kan fungeren zodat het speelveld helder in kaart kan worden gebracht. Er zijn processen geanalyseerd binnen de casestudies, en daarbij is onderscheid gemaakt tussen factoren die het proces positief of negatief beïnvloeden. Dit is gedaan, zodat de factoren herleid kunnen worden tot een bepaald beleidsarrangement. Hierdoor is het mogelijk om de mate van complexiteit en de vorm van sturing te verklaren en in een context te plaatsen. In Figuur 19 zijn de te onderscheiden factoren weergegeven en in de context van de beleidsarrangementen geplaatst.

| <b>Arrangement<br/>Factor</b> | <b>Actoren</b> | <b>Macht en<br/>hulpbronnen</b>                                                                                   | <b>Vigerende regels</b>                                                                                              | <b>Vigerende<br/>discoursen</b> |
|-------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Wetgeving</b>              |                | <b>Bestemmingsplannen worden ook gezien als hulpbronnen, waarmee invloed op het proces uitgeoefend kan worden</b> | <b>Bestemmingsplannen, structuurvisies en natuurwetgeving werden genoemd als factoren die het proces beïnvloeden</b> |                                 |

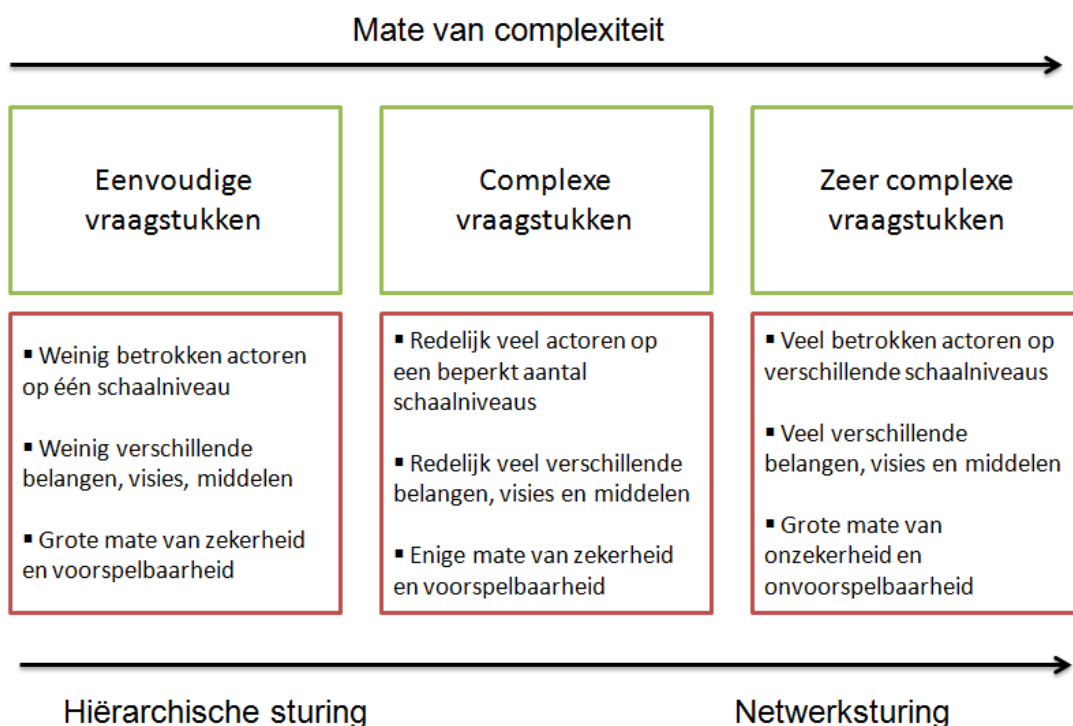
|                                                           |                                                                                              |                                                                                                                                                                                  |  |                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Visie</b>                                              | De verschillen in visie kunnen komen door de verschillende belangen van de betrokken actoren |                                                                                                                                                                                  |  | Versillen in discoursen ten aanzien van ontwikkelingen beïnvloed het proces, omdat er onderhandeld dient te worden.                                                              |
| <b>Ondernemerschap initiatiefnemer (procesinrichting)</b> |                                                                                              | Ondernemerschap van de initiatiefnemer wordt gezien als een belangrijk aspect die van invloed kan zijn op het proces                                                             |  | Ondernemerschap kan zijn uitwerking hebben op visie van de actoren (mate van draagvlak creëren).                                                                                 |
| <b>Beschikbaar stellen capaciteit</b>                     |                                                                                              | Het beschikbaar stellen van capaciteit wordt geschaard onder hulpbronnen. Door het beschikbaar stellen van capaciteit kan het proces beïnvloed worden.                           |  | Het beschikbaar stellen van capaciteit hangt samen met de vraag of er een gedeelde visie is of niet. Bij een gedeelde visie zal er eerder capaciteit beschikbaar worden gesteld. |
| <b>Weerstand betrokkenen</b>                              | Weerstand ten aanzien van een plan komt door verschil in belangen                            | Een gevolg van weerstand tegen een plan kan zijn dat omwonenden zienswijzen tegen een besluit indienen. Zienswijzen worden geschaard onder hulpbronnen die het proces belemmeren |  |                                                                                                                                                                                  |

**Figuur 19** Factoren die het proces beïnvloeden ten opzichte van beleidsarrangementen

Uit het figuur wordt duidelijk uit welk beleidsarrangement de factoren vandaan komen en hoe het speelveld in elkaar zit. Hierdoor is er een helder overzicht van de context weergegeven waarbinnen het veronderstelde verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsarrangementen wordt onderzocht.

#### 7. In hoeverre sluit de manier van sturen aan op de mate van complexiteit?

De onderzochte casestudies kunnen aangemerkt worden als complexe en zeer complexe vraagstukken. In Figuur 20 is te zien dat er wordt verondersteld dat bij complexe vraagstukken, een combinatie van hiërarchische- netwerksturing het meest effectief is. Bij zeer complexe vraagstukken zou netwerksturing voor de hand liggen. Bij casestudie Kievitsveld en Toverland is het vraagstuk complex. Daarbij is geconstateerd dat er voornamelijk hiërarchische sturing plaatsvindt, maar er ook kenmerken van netwerksturing te constateren zijn. De sturingsvorm sluit dus redelijk aan bij de mate van complexiteit. Bij casestudie Strand Horst is het vraagstuk zeer complex. De vorm van sturing die gehanteerd wordt is voornamelijk hiërarchische sturing. Er kan dus geconcludeerd worden dat de veronderstelde vorm van sturing niet aansluit bij de mate van complexiteit.



**Figuur 20** Mate van complexiteit en de veronderstelde vorm van sturing

**Beantwoording hoofdvraag:** *In hoeverre is er een verband tussen de mate van complexiteit in relatie tot ruimtelijke investeringen, zoals die ervaren wordt door recreatieondernemers, en de wijze waarop het ruimtelijk beleid in het recreatiedomein wordt vormgegeven/gestuurd?*

Er kan geconcludeerd worden dat er een verband bestaat tussen de mate van complexiteit en de gekozen sturingsarrangementen. Dit blijkt uit de analyse van de casestudies waar een sturingsvorm wordt gekozen bij een bepaalde mate van complexiteit binnen het recreatiedomein. De casestudies zijn aan te merken als complex en zeer complex. Daarbij wordt voornamelijk hiërarchische sturing in

combinatie met netwerksturing gebruikt om ruimtelijke investeringen te sturen. In twee van de drie casestudies (Kievitsveld en Toverland) heeft dit geleid tot de realisatie van uitbreidingen en ontwikkelingen. Bij casestudie strand Horst kan gesteld worden dat de vorm van sturing niet past bij de mate van complexiteit. Er wordt voornamelijk hiërarchisch gestuurd, terwijl het gaat om een zeer complex vraagstuk. De sturingsvorm is te weinig flexibel om de dynamiek, de onzekerheid en omvang van de vraagstukken te beantwoorden. Ruimtelijke investeringen worden echter ook erg moeizaam ervaren door de marktpartijen. Om die redenen kan de veronderstelling niet verworpen worden, omdat de vorm van sturing niet past bij de mate van complexiteit. Er is dus wel degelijk een verband tussen beide elementen binnen de onderzochte casestudies en dat hebben de geanalyseerde casestudies aangetoond, aangezien de ontwikkelingen met succes zijn gerealiseerd. De ruimtelijke relevantie betreft het gevolg van het niet goed aansluiten van de gekozen sturingsvorm op de mate van complexiteit. Omdat er geconcludeerd kan worden dat er een verband aanwezig is, kan het gevolg zijn dat recreatiebedrijven het hoofd niet boven water kunnen houden. Dit kan verstening van het landschap tot gevolg hebben. Doorgaans komt dit de ruimtelijke kwaliteit niet ten goede.

## **5.2    *Aanbevelingen voor de praktijk***

Uit het onderzoek blijkt dat er een verband is tussen de mate van complexiteit van ruimtelijke investeringen op recreatieterreinen en de manier van sturen. De aanbevelingen liggen daarom ook in lijn met het veronderstelde verband. Overheden dienen de vorm van sturen af te stemmen op de mate van complexiteit van het vraagstuk van ruimtelijke investeringen binnen het recreatiedomein. Blijkbaar gebeurt dit nog niet overal, zoals bij Strand Horst waarbij het verschil in dynamiek, omvang en onzekerheid te groot is in relatie tot de flexibiliteit en reikwijdte van het gekozen sturingsarrangement. In het geval van Strand Horst is het volgens dit onderzoek, effectiever om meer gebruik te maken van netwerksturing. Hierbij is de overheid één van de partijen en stuurt de overheid niet meer alleen. De actoren binnen het netwerk sturen met behulp van het inzetten van middelen. Daarbij is het voordeel van de overheid dat zij gebruik kunnen maken van expertise, middelen en capaciteit van de overige actoren en is het voordeel van de marktpartijen dat zij meer invloed hebben op de besluitvorming van ruimtelijke investeringen binnen het gebied. De aanbeveling is daarom ook om de keuze voor een bepaalde manier van sturen prioriteit te geven, zodat ontwikkelingen effectiever kunnen plaatsvinden.

## **5.3    *Reflectie op het onderzoek***

In deze paragraaf zal gereflecteerd worden op het onderzoek. Hierbij wordt nader ingegaan op de rol die de gekozen onderzoeksmethodiek gespeeld heeft in het onderzoek en de betrouwbaarheid van de resultaten. Daarnaast zal er geconcludeerd worden of de hypothese klopt of verworpen dient te worden (5.3.2).

### **5.3.1    *Onderzoeksmethodiek en betrouwbaarheid***

Het onderzoek is gestart met een literatuuronderzoek en verkennende gesprekken met medewerkers van RGV. Hier werd geleidelijk duidelijk wat het probleem is. Duidelijk werd dat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de relatie tussen complexiteit en het beleidsveld recreatie. Wel was er voldoende informatie over de onderwerpen afzonderlijk. Er is uiteindelijk voor gekozen om beide begrippen met elkaar in verband te brengen, om uiteindelijk praktische- en wetenschappelijke aanbevelingen te kunnen geven. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van casestudieonderzoek.

Er zijn casestudies geselecteerd om de verbanden en factoren te onderzoeken. De bevindingen uit de casestudies bleken goed te passen in het opgestelde theoretisch kader. Dit komt mede omdat hier ook rekening mee is gehouden bij het opstellen van interviewvragen (bijlage 3). De analyse van de gegevens heeft niet veel problemen met zich meegebracht, omdat de resultaten uit de interviews op dezelfde lijn zaten. Hierdoor kon eenvoudig een vergelijking gemaakt worden.

Om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten, is ervoor gekozen om per casestudie zowel de publieke- als private partij te interviewen. Hierdoor ontstaat er een compleet beeld, vanuit twee inzichten bekeken. Hierdoor ontstond er een goed beeld van de werkelijkheid en is er een grotere kans dat alle factoren die relevant zijn behandeld worden. Hierbij kan wel een kanttekening geplaatst worden. Het is namelijk de vraag in hoeverre de partijen zich uitgelaten hebben, om persoonlijke en organisatorische onenigheden te voorkomen.

In dit onderzoek zijn er een drietal cases onderzocht en zijn de bevindingen uit het interview met de accountmanager van de Efteling meegenomen in de analyse. Door de beperkte onderzoekstijd konden er niet meer casestudies geanalyseerd worden. Wanneer dit wel was gebeurd, had dit de betrouwbaarheid van de resultaten vergroot. Om de betrouwbaarheid nog meer te vergroten was het raadzaam om meerdere ontwikkelingen nauwgezet te volgen. Hierdoor zou een nog completer beeld zijn ontstaan. Vanwege de beperkte onderzoekstijd was dit niet mogelijk. Voor de selectie van de casestudies zijn een aantal voorwaarden gebruikt. Er hadden ook andere cases gekozen kunnen worden onder die voorwaarden. Er kan dus niet uitgesloten worden dat een andere keuze tot andere resultaten geleid zou hebben. De casestudie selectie dient dus meegenomen te worden in de afweging of de resultaten betrouwbaar zijn.

Tijdens het onderzoek is er geconstateerd dat er weinig wetenschappelijke literatuur te vinden is, gericht op het recreatiedomein. Dit maakte de zoektocht en vertaling naar een wetenschappelijk rapport lastig. Onderzoeken vanuit de sector zijn er wel. Dit kan alleen wel een verkleurd beeld geven van de werkelijkheid.

Aan de hand van dit onderzoek kan er gesteld worden dat de uitkomsten van dit onderzoek ook voor andere casestudies binnen het recreatiedomein hetzelfde zullen zijn. Dit kan geconcludeerd worden omdat naast de drie casestudies, ook de Efteling is onderzocht en er een analyse is gemaakt van de hele sector. Het veronderstelde verband is niet verworpen door de uitkomsten uit de analyses. Daarom is het aannemelijk dat het verband wel degelijk aanwezig is binnen het recreatiedomein. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat andere casestudies binnen het recreatiedomein de veronderstelling verwerpen.

### **5.3.2 Bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming**

Op basis van de conclusie/reflectie en het theoretisch kader kan beschreven worden in hoeverre er bijgedragen is aan de wetenschappelijke theorievorming. Zoals al in het theoretisch kader is beschreven, is veel wetenschappelijke literatuur te vinden over complexiteit van ruimtelijke planning (van den Bosch et al., 2004), (Teisman, 2005), (Zuidema et al., 2005), (Heylighen, 2001). Echter is daarbij nog niet vaak het verband onderzocht tussen de mate van complexiteit en verschillende sturingsvormen. Zuidema et al., (2005) heeft dit wel geprobeerd in een tweetal losstaande spectrums. De bijdrage van dit onderzoek bevindt zich daarom ook op dit vlak. De bijdrage is het koppelen van drie verschillende maten van complexiteit aan het spectrum hiërarchische sturing en netwerksturing. Het veronderstelde verband (hypothese) dient natuurlijk wel getoetst te worden in de praktijk. Hiervoor zijn een drietal casestudies geselecteerd, waarbij is gekeken in hoeverre het veronderstelde verband klopt of verworpen kan worden. Binnen het recreatiedomein hoeft de

hypothese niet verworpen te worden. Er is geconcludeerd dat het recreatiedomein zeer complex is. De gehanteerde sturingsvorm is vanuit beginsel hiërarchisch. Toch is er ook een sterke opkomst van netwerksturing terug te vinden. Zeker als het provinciaal beleid geanalyseerd wordt. Ook de echte recreatiegemeenten proberen gebruik te maken van netwerksturing. De geselecteerde gemeenten (De Wolden, Harderwijk en de Utrechtse Heuvelrug) kunnen gezien worden als succescases op het gebied van recreatie. Hierbij kan geconstateerd worden dat de sturingsvorm past bij de mate van complexiteit. In twee van de onderzochte casestudies wordt het veronderstelde verband bevestigd. In de derde casestudie (Strand Horst) wordt het de hypothese niet bevestigd, maar ook niet verworpen. Dit is op twee manieren uit te leggen. Enerzijds kan dit uitgelegd worden dat er geen verband is tussen beide elementen (complexiteit en sturing). Anderzijds kan het uitgelegd worden als een bevestiging van het veronderstelde verband, omdat de casestudie aangemerkt kan worden als een faalcase, waarbij complexiteit en sturing niet op elkaar aansluiten. Met behulp van dit empirische onderzoek heb ik het veronderstelde verband aangetoond tussen de mate van complexiteit en het sturingsarrangement. Hierbij kan dus worden geconcludeerd dat het veronderstelde verband klopt binnen het onderzochte recreatiedomein en de geselecteerde casestudies. Het is echter belangrijk om vervolgonderzoek te doen, zodat het verband ook in een andere context onderzocht kan worden. Meer hierover zal in paragraaf 5.4 aan de orde komen.

#### *5.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek*

Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op het verband tussen de mate van complexiteit en de sturingsvormen binnen het recreatiedomein. Nu duidelijk is geworden dat er een verband is tussen de mate van complexiteit en de sturingsvormen binnen het recreatiedomein, zou het interessant zijn om te onderzoeken in hoeverre het verband ook aan te tonen is in andere sectoren, zoals de landbouwsector of de markt voor bedrijventerreinen. Er kan op basis van die analyse een vergelijking worden gemaakt, en gezocht worden naar verklaringen. Door meer inzicht te verkrijgen in de causaliteit van beide elementen, kan het handelen van actoren in de praktijk beter begrepen worden en kan beleid en de sturingsarrangementen beter afgestemd worden op het vraagstuk. Hierdoor kan er een meerwaarde ontstaan voor zowel marktpartijen als de overheid in meerdere sectoren, doordat er beter bepaald kan worden welke manier van sturing gewenst is per vraagstuk. Naast de afstemming en manier van sturen kan ook een verdieping worden gecreëerd, door meer casestudies te analyseren en dieper in te gaan op de verschillende sturingsvormen.



## Literatuurlijst

### Wetenschappelijke literatuur

Borst, H. G. (1995). *Milieuzones in beweging*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D., Tjeenk Willink.

Coase, R. (1960). *The problem of social cost*. Chicago: University of Chicago Press.

de Roo, G., H. Voogd (2007). *Methodologie van planning*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Groebe, S. S. van Empel (2011). *Duurzaam sturen aan lokale ambities*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Hekkert, M. (2011). *Innovatie in de recreatiesector: naar een nieuwe balans*. Utrecht: Innovatienetwerk & STIRR.

Helleman, L. (2005). *Interactieve beleidsvorming in integraal perspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Heylighen. (2001). *Complexiteit en evolutie*. Vrije universiteit Brussel: Centrum Leo-Apostel

Hoogerwerf, A. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hupe, P. M. M.A. Beukenholdt-ter Mors, H.L. Klaassen (2000). *Publiek onderhandelen. Een vorm van eigentijds besturen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking, een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics*. Abingdon: Routledge.

Henkens, R.J.H.G., W. J. Wijsman, C.M. Goossen, R. Jochem (2008). *Duurzaam Ruimtegebruik Oosterschelde*. Wageningen: Alterra Wageningen.

Saunders, M. L., P. Lewis, A. Thornhill, M. Booij, J.P. Verckens, (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leiding geven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Toppers, H. (2009). *Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen, contractuele afspraken om in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden*. Baarn: Universiteit Twente.

Trentelman, L. (2009). *Bevlogen protest, andere mogelijkheden*. Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen.

van de Maat, A. (2004). *Een nieuwe hiërarchie van de netwerksamenleving*. Enschede: Universiteit Twente.

van den Bosch, F.J.P., C. Balduk, R.I. van Dam, F.R. Veeneklaas, J. Vreke (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming, Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Wageningen/Den Haag: Natuurplanbureau.

Van der Krabben, E. (2008). A property rights approach to externality problems: planning based on compensation rules. *Urban Studies journal limited*, p. 2869-2890.

van Gils, M. M. Huys (2005). *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

van Randerat, G. (2006). *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Master City Developer.

Verschuren, D. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Vreke, J. A. (2009). *Maatlat Government-Governance*. Wageningen: Wageningen UR.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Method*. Londen: Sage.

Zuidema, c. J. Visser, G. de Roo (2005). *Complexiteit en planologische besluitvorming, over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

#### **Beleidsdocumenten/onderzoeken uit de sector**

Belt. (2010b). *Countourenplan RECRON voor de kampeer- en bungalowsector*. Driebergen: RECRON.

Berkers, R. en M. van Loon (2008). *Recreatieondernemers in de knel, Knelpunten in wet- en regelgeving en mogelijke oplossingen*. Den Haag: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum.

Coenen, M. (2011). *Beleidsplan recreatie en toerisme 2011-2013*. Doorn: Gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Gemeente Epe (2012). *Bestemmingsplan buitengebied. 2e partiële herziening (recreatiegebied Kievitsveld)*. Epe: Gemeente Epe.

Gemeente Ermelo (2009). *Procedure bestemmingsplannen getoetst*. Ermelo: Rekenkamercommissie gemeente Ermelo.

Gemeente Ermelo (2011). *Structuurvisie 2025, ontwikkeling vanuit identiteit*. Ermelo: Gemeente Ermelo.

Gemeente Harderwijk (2006). *Beleidsvisie en businessplan Harderwijk recreatie en toerisme*. Harderwijk: Gemeente Harderwijk

Gemeente west Maas en Waal, (2012). *Thema-avond recreatie en toerisme*. West Maas en Waal.

Gemeente Wolden (2008). *Beleidsplan recreatie en toerisme*. Gemeente De Wolden.

Grontmij (2009). *Nota verblijfsrecreatie gemeente Utrechtse Heuvelrug*. Arnhem: Gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Provincie Friesland (2010). *Fryslan, Toeristische topattractie in Nederland*. Leeuwarden: Provincie Friesland.

Provincie Limburg (2012). *Ambitiedocument vrijetijdseconomie*. Maastricht: Provincie Limburg.

Stichting Recreatie, (2010). Toerisme en recreatie; de motor voor lokale economie en leefbaarheid., (p. 80). Utrecht.

RECRON. (2008). *Uitponding*. Driebergen: RECRON.

RGV. (2011). *Recreëren in Kwaliteit*. Arnhem: RGV Holding B.V.

van den Berg, J. & D. Dijkstra (2007). *Natuurlijke recreatie Drenthe*. Assen: Milieufederatie Drenthe & RECRON.

Veer, M. M. Middelkoop (2002). *Mensen en de natuur*. Den Haag: Stichting recreatie, kennis en innovatiecentrum.

VROM-Raad. (1998). *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid*. Den Haag.

## **Vakbladen**

Arts, F. (2012). Planologische procedures moeten korter. *RECREACTIE* Nr. 1/2 , 1.

Exsin. (2012). *De vrijheid om af te wijken van het bestemmingsplan*. Zwolle: Exsin.

## **Websites**

Provincie Gelderland, [www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl), opgeroepen op 04-04-2012

Toverland, opgeroepen op 13-05-2012, [www.toverland.nl](http://www.toverland.nl)

Provincie Limburg (2012). [www.limburg.nl](http://www.limburg.nl). Opgeroepen op 04 04, 2012, van [http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke\\_Ontwikkeling\\_en\\_Volkshuisvesting/Het\\_LKM?highlight=lkm](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Het_LKM?highlight=lkm)

RECRON. (sd). Opgeroepen op juni 14 , 2012, van [www.recron.nl](http://www.recron.nl): <http://www.recron.nl/uit-de-lobby/recreatie-en-natuur>

RGV. (2012). <http://www.rgv.nl/index.php?id=18>. Opgeroepen op Januari 2, 2012, van [www.rgv.nl/](http://www.rgv.nl/).

## **Geïnterviewde personen**

- E. Hüner, Projectleider bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, geïnterviewd op 29 februari 2012
- M. van Kleef, senior beleidsmedewerker recreatie en toerisme provincie Gelderland, geïnterviewd op 1 maart 2012
- G. van der Leest, senior projectleider gemeente Ermelo, geïnterviewd op 8 maart 2012
- G. Beltman, senior adviseur recreatie en toerisme bij RGV, geïnterviewd op 19 maart 2012
- M. Koetsier, beleidsmedewerker provincie Gelderland, geïnterviewd op 20 maart 2012
- Prof. Dr. E. van der Krabben, professor gebiedsontwikkeling Radboud Universiteit Nijmegen, geïnterviewd op 21 maart 2012
- Dr. D. Munoz- Gielen, hoogleraar Radboud Universiteit, beleidsmedewerker/adviseur gemeente Purmerend, geïnterviewd op 22 maart 2012
- P. Cornelis, Directeur Strategie & ontwikkeling bij Toverland, geïnterviewd op 26 maart 2012
- T. Borst, Communicatie & PR bij Toverland, geïnterviewd op 26 maart 2012
- P. Tummers, jurist omgevingsrecht en medewerker vergunningen bij de gemeente Horst aan de Maas, geïnterviewd op 26 maart 2012
- M. Volkers – van der Wal, beleidsontwikkelaar gemeente Epe, geïnterviewd op 27 maart 2012
- B. Kooiman, Beleidsontwikkelaar (o.a. recreatie) gemeente Epe, geïnterviewd op 27 maart 2012
- R. Duséé, accountmanager de Efteling, gemeente Loon op Zand, geïnterviewd op 24 juni 2012

## Bijlagen

### Bijlage 1 EHS Kievitsveld



#### Legenda

EHS Wijzigingen door PS juli 2009

EHS Vastgesteld door PS juli 2009

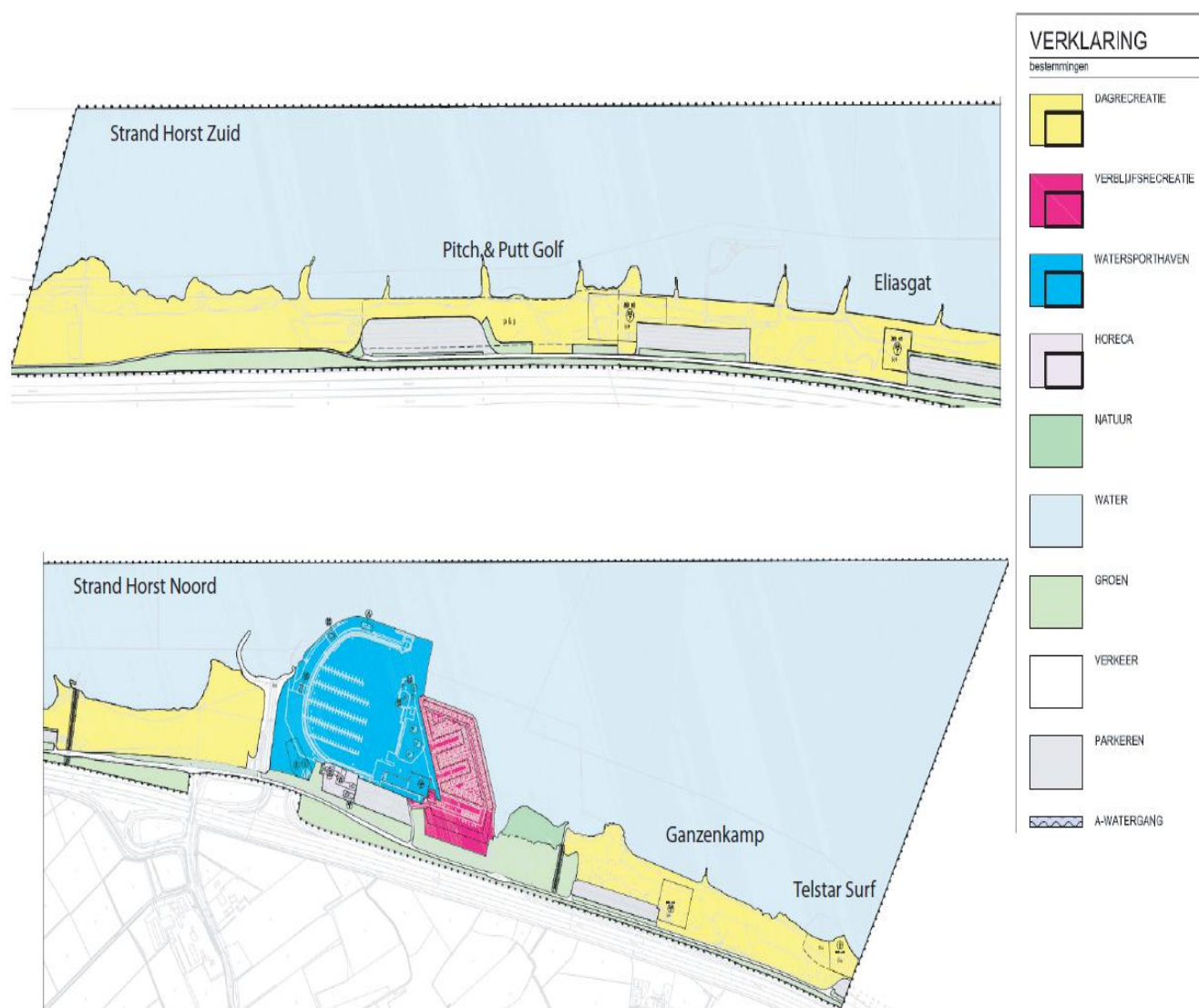
Natuur

Verweven

Ecologische verbindingszone

Bron: [www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

## Bijlage 2 Plangebied Strand Horst



Bron: Aangepast op basis van vaststelling plankaart bestemmingsplan gemeente Ermelo (2006)



Bijlage 3 Toverland



Figuur 21 Plattegrond Toverland (Bron: [www.toverland.nl](http://www.toverland.nl))

## ***Bijlage 4    Interviewvragen***

### **Actoren/coalities**

1. Welke actoren/coalities zijn betrokken bij de ontwikkeling van recreatief vastgoed (welke belangen)?
2. Welke interacties vinden er plaats tussen de actoren/coalities en met welk doel?

### **Macht & hulpbronnen**

3. Over welke hulpbronnen (geld, kennis, middelen, competenties, menskracht, formele bevoegdheden enz.) beschikken de actoren?
4. In welke mate kunnen de actoren de hulpbronnen inzetten om hun doelen te verwezenlijken?
5. Worden de hulpbronnen voldoende benut door de actoren of juist verkeerd gebruikt?

### **Institutionele kader / spelregels**

6. Met welke regels/institutionele kaders (zowel formeel als informeel) moet er rekening worden gehouden bij de realisatie van recreatief vastgoed?
7. Zijn er informele gedragscodes die belemmerend werken?
8. In hoeverre stelt het europees beleid kaders voor de ontwikkeling van recreatief vastgoed?

### **Discoursen**

9. Op welke manier kijken de betrokken partijen aan tegen de realisatie van recreatief vastgoed/gebied (discoursen)?
10. In hoeverre zijn deze visies daadwerkelijk vertaald in beleid?
11. In welke mate hebben partijen concurrerende discoursen en discourscoalities?
12. Hoe kan er overeenstemming behaald worden als het ambitieniveau tussen de partijen verschilt?

### **Vragen ter verdieping**

13. Wat zijn de gemiddelde doorlooptijden van projecten (realisatie van een voorziening)?
14. Wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren in de ontwikkelingsprocessen?
15. Hoe kan het concept “recreatieve bedrijventerreinen” vorm gegeven worden?
16. Welke rollen dienen de betrokken partijen aan te nemen?
17. Op welke manier dient de overheid te sturen (marktregulering of – structurering)?
18. Dient er een verschuiving plaats te vinden van hulpbronnen?
19. In hoeverre dienen de institutionele kaders aangepast te worden?
20. Op welke manier kunnen ruimtelijke kwaliteit en rechtszekerheid gewaarborgd blijven?
21. Op welke manier kunnen de doorlooptijd en inspanningen van de initiatiefnemer beperkt worden?