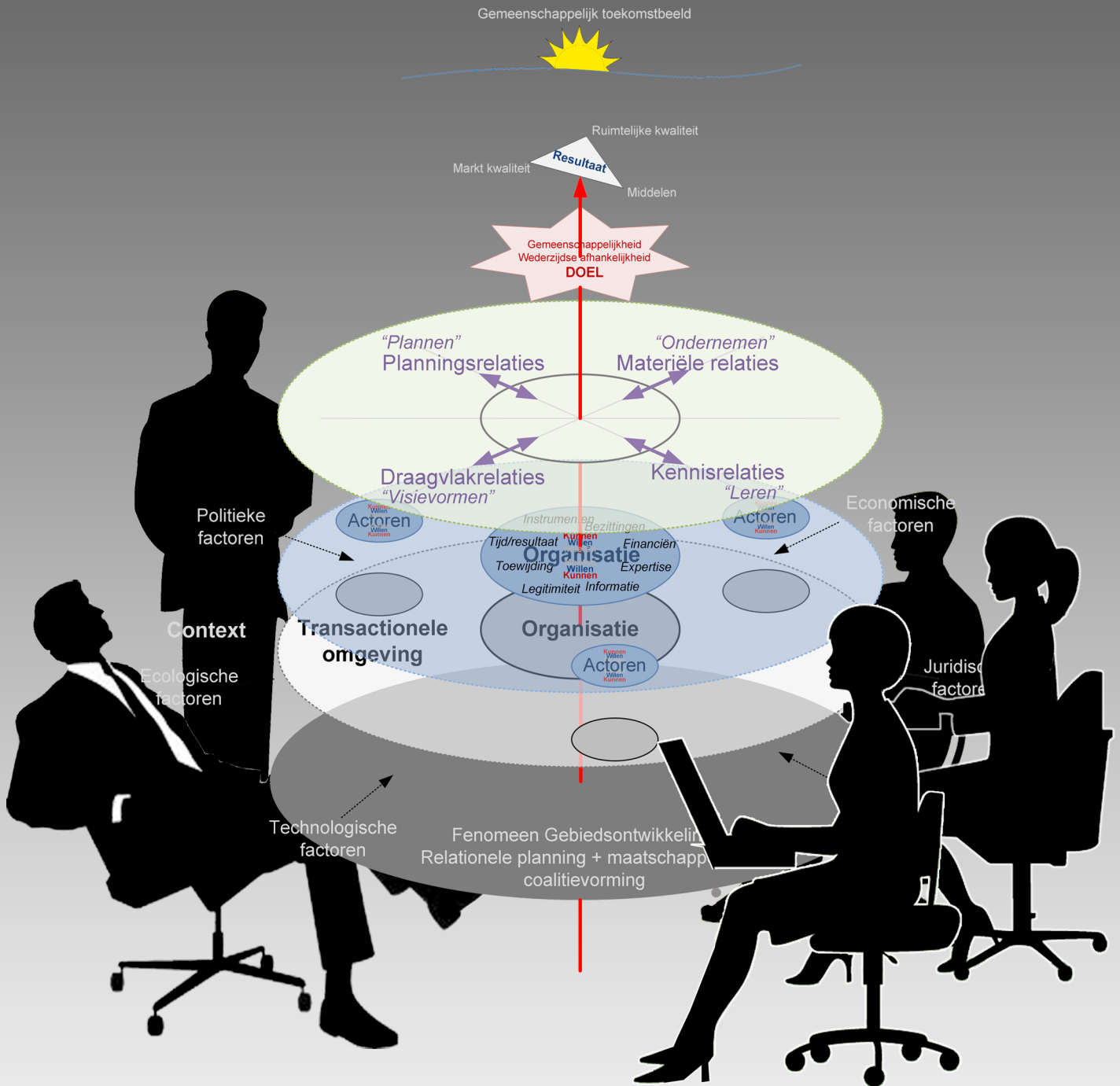


Gebiedsregisseur of acteur in een improvisatiearena?

Afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling



Gebiedsregisseur of acteur in een improvisatiearena?

Afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling

Eindscriptie Master City Developer
Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft en Ontwikkelingsbedrijf
Rotterdam

ir. Reinoud Bakker
MCD 7, studentnummer: 339046
Augustus 2011

Voorwoord

Op mijn werk bij de provincie Noord-Holland verbaasde ik mij hoe de provincie soms projecten in 'rommelde'. Daardoor kwam de vraag in mij op, of er niet een manier kon worden gevonden om meer strategisch over rolbepaling na te denken bij projecten. Zowel in projectgroepen, maar ook meer structureel, als methode voor de organisatie om hierover in gesprek te gaan.

In bestaande literatuur ontbreken de handvaten voor deze meer strategische discussie. Het blijft meestal bij een lijstje van mogelijke rollen.

Vanuit eerst een gevoel en later de overtuiging, dat een strategische discussie over rolbepaling zou kunnen bijdragen aan een betere en effectievere inzet van provincies bij gebiedsontwikkeling ben ik de zoektocht begonnen naar een hulpmiddel voor strategische discussie over mogelijke rollen in gebiedsontwikkeling. Het afwegingskader voor rolbepaling is hiervan het resultaat.

Het vormt het sluitstuk van 2 jaar masterstudie.

Twee jaar waarin ik veel heb geleerd en het erg naar mijn zin heb gehad.

Maar ook twee jaar waarin ik mezelf wel eens behoorlijk tegenkwam in het combineren van studie, werk en gezin....

Maar ik kijk met veel plezier terug. Op een zeer breed en leerzaam studieprogramma, waarbij de programmaleiding waar nodig ook open stond voor aanpassingen en verbeteringen.

Op het groepje "Kanaalzone Helmond" waarmee ik de zoektocht deed naar een nieuwe procesaanpak bij gebiedsontwikkeling vanuit de transitietheorie.

Op de excursie naar Liverpool en Manchester waar het naast een erg interessant programma, ook erg gezellig was met onze leuke en diverse groep MCD-ers.

Hiervoor wil ik iedereen bedanken.

En natuurlijk dank aan Agnes Franzen, voor de begeleiding van mijn scriptie. Vooral de manier waarop je mij weer tot orde in de chaos kon brengen. Tom Daamen voor zijn reflectie vanuit het 'Strategie als Kracht' model waar ik inspiratie uit haalde. Verder dank aan alle mensen die hebben bijgedragen aan de expertsessie en de werksessies in de casussen en daarvoor tijd hebben vrijgemaakt. Zonder deze bijdragen zou deze scriptie onmogelijk zijn geweest.

Reinoud Bakker

Samenvatting

Centraal in deze scriptie staat een afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling. Dit afwegingskader is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat een strategische discussie over rolbepaling zou kunnen bijdragen aan een betere en effectievere inzet van provincies bij gebiedsontwikkeling.

Aanleiding en probleemstelling

Vaak wordt een beroep op de provincie gedaan om 'de regierol' te pakken bij gebiedsontwikkeling of 'regionale gebiedsregisseur' te zijn. Dit impliceert, dat er een duidelijk beeld is van wat die rol dan behelst. De praktijk is echter weerbarstiger. Gebiedsontwikkeling is een ingewikkelde bezigheid, die de afgelopen jaren steeds complexer is geworden.

Er vindt een sterke verandering plaats in de praktijk en de context van de provinciale gebiedsontwikkeling.

Onder andere door de economische crisis, stagneren lopende projecten of moeten deze worden stopgezet. Veel partijen zijn bezig met een heroriëntatie op hun rol bij gebiedsontwikkeling. Hierdoor staat ook de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling ter discussie.

Tegelijkertijd decentraliseert het Rijk haar taken op het gebied van ruimtelijke ordening. In diverse publicaties wordt gesignaleerd dat de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling hiermee belangrijker wordt.

Er is begripsverwarring over het fenomeen gebiedsontwikkeling. Er zijn vele definities van mogelijke rollen die de provincie kan spelen bij gebiedsontwikkeling. De rolkeuze van provincies in gebiedsontwikkelingsprojecten komt echter vaak willekeurig en ad-hoc tot stand.

Het ontbreekt aan een samenhangend afwegingskader of methodiek om de discussie over de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling gestructureerd en op strategisch niveau te voeren.

Onderzoeksdoelstelling

Doelstelling in deze scriptie is om provincies een hulpmiddel te bieden bij het bepalen van hun rol bij gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt een modelmatig afwegingskader ontwikkeld.

Naar een afwegingskader

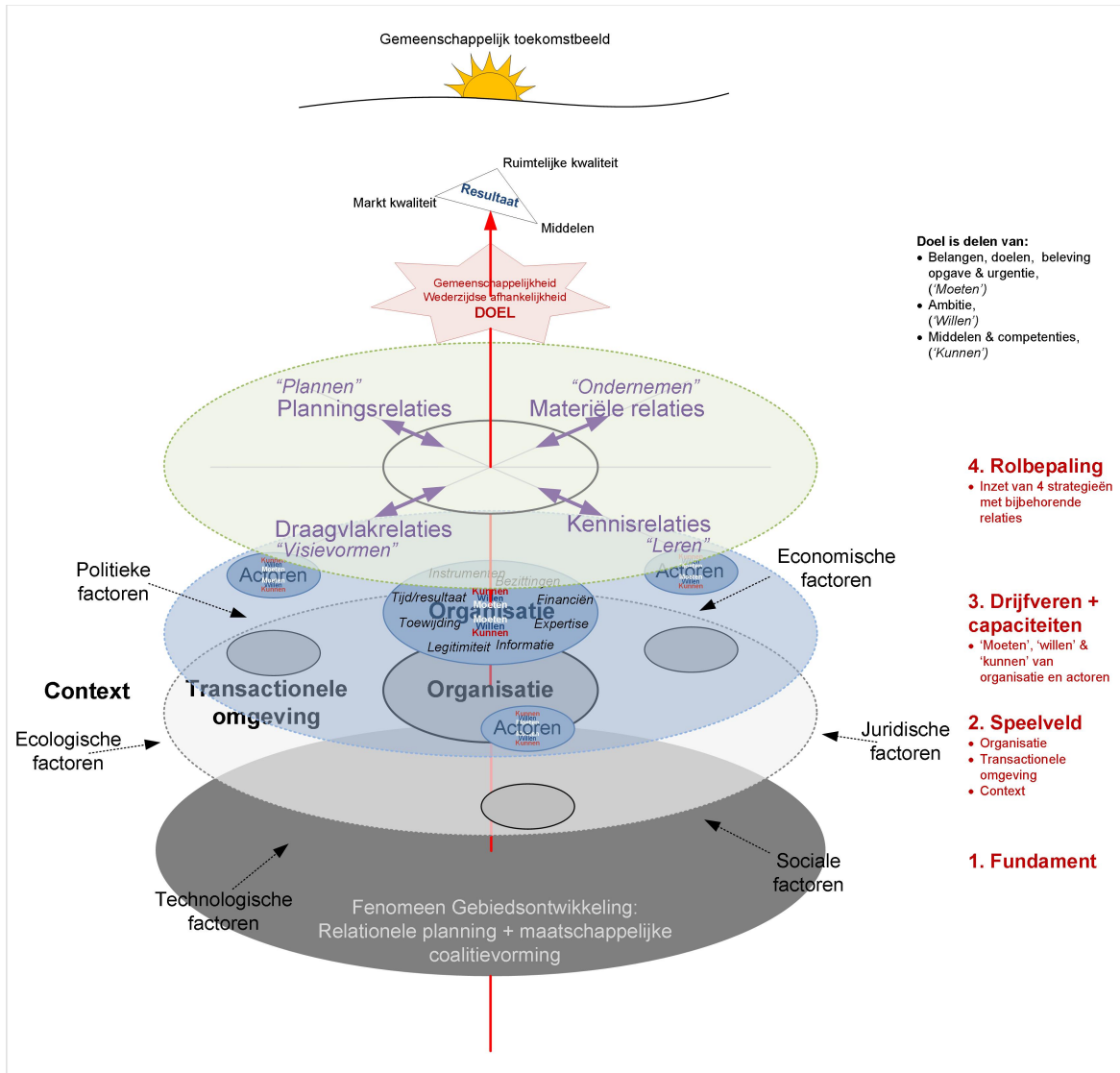
Als basis voor het afwegingskader is het fenomeen gebiedsontwikkeling onderzocht: hoe is gebiedsontwikkeling ontstaan in de context van de ruimtelijke planning en wat zijn de kenmerken en ingrediënten van gebiedsontwikkeling zelf. Ook is onderzocht welke ontwikkelingen er zijn te verwachten bij gebiedsontwikkeling.

Daarnaast is de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling tot nu toe bekeken en hoe provincies met rollen en rolbepaling omgaan. Er blijken vele begrippen voor het duiden van de mogelijke provinciale rollen in het gebiedsontwikkelingsproces, die ook tegelijk kunnen voorkomen. Niet het 'pakken van de regierol', maar het zorgvuldig kunnen schakelen tussen verschillende mogelijke rollen blijkt hierbij centraal te staan. De rol kan van kleur verschieten gedurende het proces.

Rolbepaling wordt daarmee een strategisch vraagstuk. Het gaat om strategiebepaling van de provincie gedurende het gebiedsontwikkelingsproces. De benaming van de rol is een resultante van deze strategiebepaling.

Vanuit deze conclusie is het afwegingskader ontwikkeld. Hiervoor is aangesloten bij theorie over strategieontwikkeling.

Het afwegingskader voor rolbepaling: 4 lagen in samenhang



Het afwegingskader bestaat uit de volgende 4 lagen:

- Het Fundament:** de basis van het afwegingskader is de vanuit de theoretische analyse gekozen benadering van gebiedsontwikkeling als relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.
- Het **Speelveld voor gebiedsontwikkeling:** om een afweging te kunnen maken zal een organisatie inzicht moeten hebben in het werkveld waarin ze opereert. Dit werkveld is onder te verdelen in:
 - een niet beïnvloedbaar deel van de omgeving, de *context*, waarin zich de PESTEL¹-factoren bevinden.
 - de wel beïnvloedbare deel van de omgeving met daarin een netwerk van actoren waarmee relaties kunnen worden aangegaan, de zogenaamde *transactionele omgeving*.
 - In het midden de *organisatie*² zelf in een strategische positie ten opzichte van deze omgeving.

¹ Politieke, Economische, Sociale, Technologische, Ecologische en Wettelijke ("Legal") factoren

² 'organisatie' wordt gebruikt voor de actor van waaruit aan strategieontwikkeling wordt gedaan binnen het speelveld

3. De ***Drijfveren en Strategische capaciteiten van de spelers***: een organisatie zal inzicht moeten hebben in de drijfveren en capaciteiten van actoren in het netwerk, om zijn rol goed te kunnen bepalen en de juiste relaties aan te kunnen gaan. Deze kunnen als volgt worden getypeerd
- *Drijfveren*:
 - . ‘Moeten’: missie en kerntaken, vertaald in belangen en doelen die resulteren in een beleving van opgave en urgentie,
 - . ‘Willen’: de ambitie om hiermee aan de slag te gaan
 - *Strategische capaciteiten*:
 - . ‘Kunnen’: het vermogen om 8 typen middelen en competenties in te zetten, om ‘moeten’ en ‘willen’ te operationaliseren

4. ***Het spel: de rolbepaling in het speelveld.***

Op basis van de inzichten uit de eerste 3 lagen van het afwegingskader kan strategische discussie plaatsvinden over de te kiezen reeks van strategieën en relaties met andere actoren. Een organisatie kan via 4 mogelijke strategieën, 4 typen relaties leggen met actoren in het speelveld van gebiedsontwikkeling:

- *Plannen met planningsrelaties*; gebaseerd op de inzet van instrumentarium en randvoorwaarden in tijd/resultaat, regulerend,
- *Ondernemen met materiële relaties*, gebaseerd op het aangaan van financiële arrangementen en de inbreng van bezit, stimulerend
- *Visievormen met draagvlakrelaties*, gebaseerd op toewijding en verworven legitimiteit, markt vormend
- *Leren met kennisrelaties*; gebaseerd op de inzet van expertise en informatie, capaciteit-ontwikkelen

Om deze relaties te kunnen leggen heeft een organisatie haar strategische capaciteiten nodig: 8 typen middelen en het vermogen om deze middelen in te kunnen zetten.

Door het doorlopen van deze lagen komt men bij het uiteindelijke doel, om via **gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid** tot een **gezamenlijk resultaat en toekomstbeeld** (stip aan de horizon) te komen. Bij gemeenschappelijkheid gaat het om gedeelde belangen en doelen, een gedeelde beleving van opgave en urgentie en een gedeelde ambitie. Bij wederzijdse afhankelijkheid gaat het om het zodanig verbinden van middelen en competenties aan die van andere actoren dat er meerwaarde ontstaat voor het uiteindelijke resultaat.

Aandachtspunten bij het gebruik van het afwegingskader

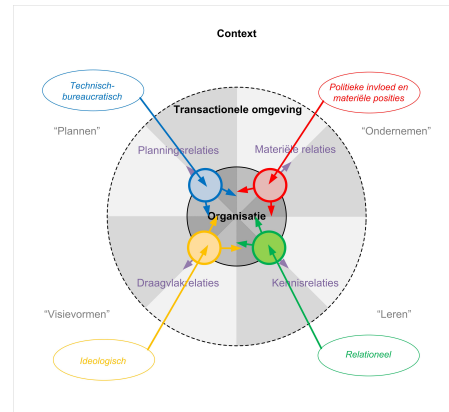
De praktijk is veelkleurig en divers: Planningstijlen

In de loop der tijd zijn er verschillende planningstijlen ontstaan in de ruimtelijke ordening, die naast elkaar voorkomen. Deze stijlen zijn diep geworteld in ‘instituten’ en maatschappelijke en cultureel bepaalde verwachtingspatronen binnen en buiten organisaties. Het is bij strategieontwikkeling dan ook van belang dat organisaties zich hiervan bewust zijn: de planningstijl bepaald de eerste aanlegroute in het afwegingskader. Dit heeft invloed op de manier waarop er vervolgens geschakeld kan worden tussen verschillende strategieën en hoe daarbij relaties worden aangegaan. En daarmee de rol die aangenomen wordt.

Er worden 4 archetypen planningstijlen onderscheiden (o.a. Innes en Booher, 2000 en 2003):

- *Technisch-bureaucratisch*: planning gebeurt rationeel vanuit vooraf gestelde technisch-analytisch bepaalde doelen. Vanuit beleids- of overheidssturing.
- *Politieke beïnvloeding/materiële posities*: vanuit de machtigste belangen en posities en het tevreden houden van sleutelspelers. Planning wordt sterk gestuurd vanuit markt- of materiële posities, via de politieke macht (beïnvloeding bestuurders).

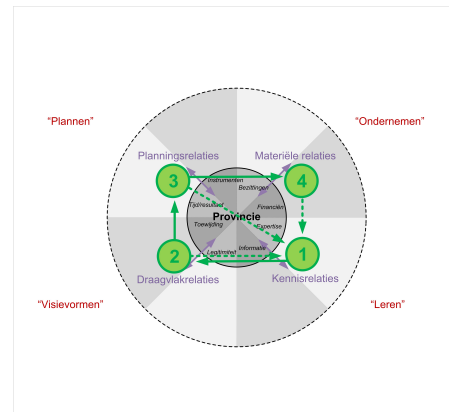
- *Ideologisch*: vanuit maatschappelijk-ideologische beweging en daaraan verbonden eenduidige visie en belangen. Deze planningstijl wordt bepaald door een specifieke maatschappelijke beweging of ideologie van buiten de heersende politieke macht en de sleutelspelers uit de markt.
- *Relationeel en samenwerkingsgericht*: vanuit het mobiliseren van zoveel mogelijk belangen in het netwerk rond een opgave. Planning gebeurt via co-evolutie. Het doel is de wederzijdse afhankelijkheid van belangen te onderzoeken en diversiteit van belangen zoveel mogelijk te betrekken in het proces.



Gebiedsontwikkeling als relationele planning: ideaaltypisch

Vanuit de theoretisch-normatieve benadering van gebiedsontwikkeling (het 'Fundament'), is beschreven wat dan een ideaaltypische reeks van strategieën en relaties zou zijn. De planningstijl is hierbij *relationeel*.

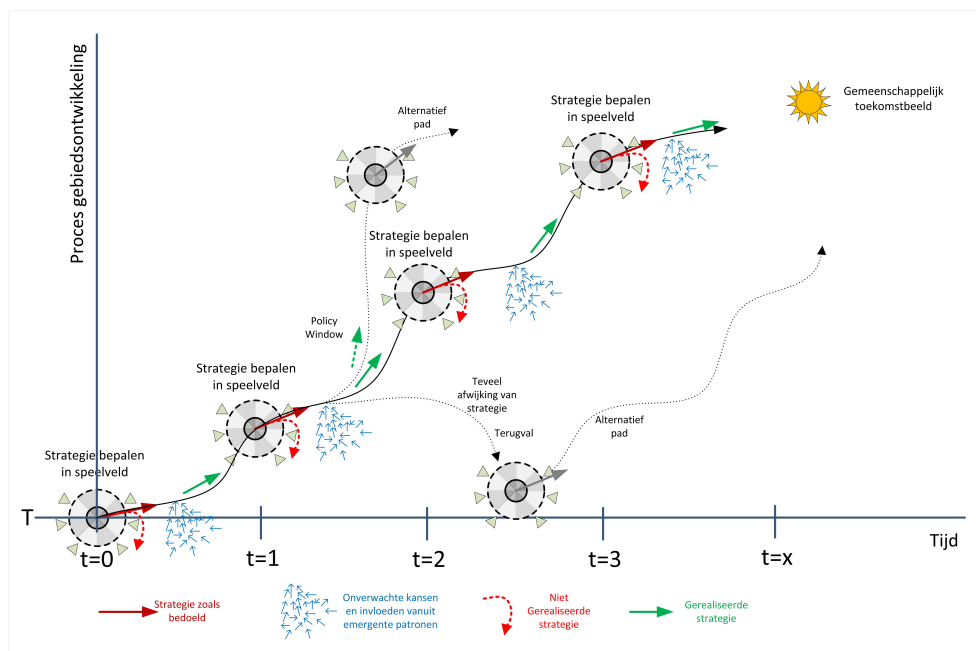
Bij een relationele benadering wordt het bereiken van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid als uitgangspunt genomen voor de keuzen van strategieën en de bijbehorende relaties. Er ontstaat dan een iteratieve beweging vanuit de kennisrelaties (rechtsonder), via draagvlakrelaties (linksonder) naar planningsrelaties en materiële relaties en vervolgens weer terug.



De factoren tijd en onzekerheid

Hierop kan op twee manieren worden ingespeeld:

- Op het moment van strategiebepaling, door de context in het speelveld via PESTEL-analyse in kaart te brengen. Bij grote onzekerheden kan dit worden aangevuld met scenario-verkenningen (foresight).
- Gedurende het proces, door regelmatig aan strategieontwikkeling te doen en vooral door flexibiliteit in te bouwen om te kunnen schakelen tussen strategieën (afbeelding hieronder).



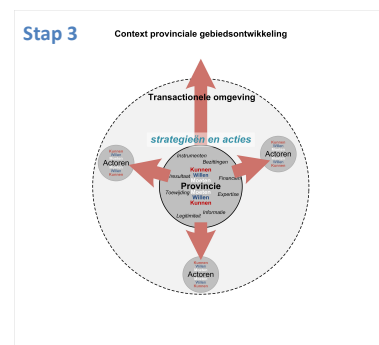
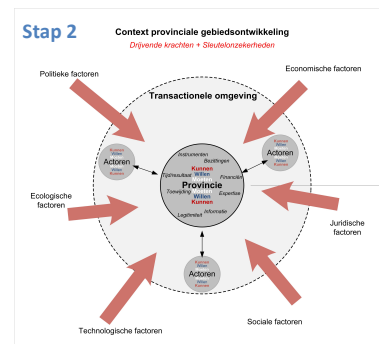
Operationalisering van het afwegingskader: methode voor praktisch gebruik

Het afwegingskader is geoperationaliseerd voor het gebruik in de praktijk. Hiervoor zijn de 4 lagen uit het model omgebouwd naar een vragenlijst. Deze wordt met projectmedewerkers en andere betrokkenen in een werksessie van ongeveer 2 uur doorlopen.

Werksessie in 4 stappen

Na controle van basisgegevens van het project worden de volgende 4 stappen doorlopen:

1. *'Speelveld vullen'* waarbij voor zowel de organisatie als de actoren de belangen en doelen en beleving van opgave en urgentie ('moeten'), hun ambitie ('willen') en de beschikbare en al ingezette middelen en competenties ('kunnen') in kaart worden gebracht voor een project. Vervolgens analyse aan de hand van de vragen:
 - Zijn alle actoren en hun drijfveren en strategische capaciteiten in beeld?
 - Is er al sprake van gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot 'moeten', 'willen' en 'kunnen'. Is er al sprake van gemeenschappelijke belangen en doelen? Is er een gemeenschappelijke perceptie van opgave en urgentie? Bestaat er een gemeenschappelijke ambitie?
2. *'Vanuit de context naar het speelveld kijken'*.
 - Welke PESTEL-factoren kunnen invloed hebben op de drijfveren en strategische capaciteiten van organisatie en actoren. Wat zijn de belangrijkste factoren en wat zijn sleutelonzekerheden? Welke invloed kunnen ze hebben?
3. *'Vanuit de strategische positie van de organisatie in het speelveld kijken'*:
 - Wat is de strategische positie van de provincie ten opzichte van andere actoren en zijn er (bij lopende projecten) al bestaande strategische relaties?
 - Is er iets te zeggen over de planningstijl bij de wijze waarop strategische relaties tot nu toe zijn aangegaan: technisch-bureaucratisch, materiële positie, ideologisch of relationeel
 - Is er nagedacht over de mate waarin die bepalend kan zijn voor het proces van strategieontwikkeling in het vervolg? Kan er nog bewogen/geschakeld worden in het speelveld?
4. *'Strategie en rolbepaling'* voor de toekomst.
 - Welke strategieën met bijbehorende relaties zouden kunnen worden ingezet in de toekomst van de gebiedsontwikkelingsopgave?
 - Vanuit welke planningstijl worden deze relaties aangegaan?
 - Hoe kan er in de toekomst geschakeld worden tussen strategieën?



Evaluatie met de deelnemers

Om verdere optimalisatie van het afwegingskader en de gebruikte werkmethode mogelijk te maken wordt ter afsluiting op de werksessie teruggekeken en geëvalueerd.

Toepassing afwegingskader in 2 Casussen en reflectie van experts

Voor het verder optimaliseren en valideren van het afwegingskader is gekozen voor het uitvoeren van twee casestudies, gecombineerd met een expertsessie.

Deze optimalisering wordt als eerste ronde gezien. Verder gebruik van het afwegingskader kan tot verdere optimalisatie en aanpassing leiden.

Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording van gestelde onderzoeksvragen

Uit de toepassing van het afwegingskader in de werksessies in de casussen kan geconcludeerd worden dat het afwegingskader goede handvaten biedt om de relevante factoren voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen.

De tweede stap, om 'vanuit de context naar het speelveld kijken' via de PESTEL analyse, geeft daarbij inzicht of er op langere termijn potentie en kansen voor ontwikkeling zijn en welke onzekerheden er zijn om rekening mee te houden bij strategie en rolbepaling.

Aan de hand van de derde stap in de werksessie, 'vanuit de strategische positie van de organisatie naar het speelveld kijken', blijkt dat in de casussen een duidelijk inzicht is te verkrijgen in de strategische positie van de provincie. Belangrijke vraag die hierbij beantwoord moet worden is, vanuit welke oriëntatie op planning naar het speelveld gekeken wordt; traditioneel beleid-gedreven, vanuit politieke beïnvloeding en materiële positie, ideologisch of relationeel.

Op basis van eerste 3 stappen in de werksessie kon de discussie gevoerd worden over strategische relaties die nodig zijn om ontbrekende factoren compleet te krijgen: Daarmee is de strategische discussie over strategie en rolbepaling aan de orde, het uiteindelijke doel van het afwegingskader.

De eerste ervaringen vanuit de twee onderzochte casussen leveren het beeld op dat het afwegingskader een goed hulpmiddel kan zijn voor een strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling.

Enerzijds door de mogelijkheid om terug te kijken, dus het afwegingskader in te zetten als analyse en beoordelingskader. Anderzijds, door de handvaten die het biedt om vooruit te kijken en daarmee als hulpmiddel te dienen voor strategiebepaling in de toekomst.

Algemene conclusies

Het begrip 'rol' in relatie tot rolbepaling

Het model biedt geen houvast in de zin dat er vaste rollen uitkomen voor, in dit geval, de provincie. Conclusie is dat rolbepaling een doorlopend vraagstuk van strategiebepaling is: hoe en wanneer ga ik welke relaties aan met andere actoren? En vanuit welke strategie?

Een relationele benadering van planning streeft naar gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Er zal daarom gestreefd worden naar gedeelde rollen. Bovendien verschuift de invulling van rollen ook in het proces.

Door in een relationele benadering gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid te kweken, kunnen partijen ontdekken hoe ze elkaars rol kunnen aanvullen of versterken met het aangaan van relaties. Hierbij staat het creëren van gemeenschappelijke meerwaarde centraal.

Het afwegingskader blijft een model

Modellen zijn altijd een vereenvoudigde, schematische weergave van de (complexere) werkelijkheid. Ze zijn geen wekelijkheid, maar een *hulpmiddel* om de werkelijkheid te structureren. Het werkelijke proces van strategie en rolbepaling is ook niet te vatten in een

model. Men moet zich hiervan bewust zijn bij het gebruik van het afwegingskader. Het is geen statisch kader, regelmatig gebruik gedurende het proces en aanpassen indien nodig, is het advies.

Faciliteren strategische discussie op organisatieniveau

Uit een van de casussen – de doorlichting van 22 gebiedsprojecten bij provincie Noord-Holland-bleek, dat wanneer meerdere projecten op onderlinge vergelijkbare wijze aan de hand van het afwegingskader worden doorlopen, ook project-overstijgende conclusies kunnen worden getrokken. Op basis hiervan kan ook een strategische discussie op het abstractieniveau van een geheel uitvoeringsprogramma van een organisatie worden gefaciliteerd.

Afwegingskader als interventiemiddel

Vanuit de expertsessie kwam naar voren dat het afwegingskader niet alleen als hulpmiddel voor analyse en rolbepaling binnen een projectgroep kan dienen, maar ook als *interventiemiddel*. Door het gebruik ervan ontstaat bewustzijn bij mensen in een gebiedsontwikkelingsproject en wordt op basis van de uitkomsten van het gebruik, indien nodig ingegrepen op het proces. Bij regelmatig gebruik zou dit ook bewustzijn kunnen opleveren bij organisaties als geheel en uiteindelijk tot een cultuurverandering kunnen leiden in de wijze waarop gebiedsontwikkeling wordt benaderd door organisaties.

Aanbevelingen

Er zijn 2 casussen bij de zelfde provincie uitgevoerd. De aanbeveling is dit te verbreden naar andere provincies en andere organisaties, om te zien of hieruit nieuwe inzichten naar voren komen voor verbetering van het afwegingskader.

De veronderstelling dat actoren coherent gedrag vertonen, kan ter discussie worden gesteld. Het zou interessant zijn om het afwegingskader toe te passen *binnen* een organisatie waar veel diversiteit is.

Het afwegingskader kan wellicht ook dienen als interventiemiddel in een gezamenlijke werksessie met andere actoren samen, in plaats van alleen binnen een organisatie. Hierdoor kan het zelf ook bijdragen aan gemeenschappelijkheid en wederzijds vertrouwen.

De praktische toepasbaarheid kan vergroot worden. Allereerst voor bestuurlijke discussie, maar ook voor andere instanties.

Hiervoor kan een korte en eenvoudige handreiking beschikbaar gemaakt worden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Probleemstelling.....	2
1.3 Hoofdvraag.....	3
1.4 Onderzoeksdoelstelling.....	3
1.5 Onderzoeksvragen.....	3
1.6 Onderzoeksopzet, onderzoeksmethode en proces.....	4
2. Gebiedsontwikkeling en rol van de provincie.....	7
2.1 Gebiedsontwikkeling in historisch perspectief.....	7
2.1.1 Ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie in maatschappelijke context.....	7
2.1.2 Relationele planning en andere planningstijlen.....	9
2.1.3 Conclusie: gebiedsontwikkeling is relationele planning.....	11
2.2 Ingrediënten en kenmerken van gebiedsontwikkeling.....	11
2.2.1 Ingrediënten van het proces.....	11
2.2.2 Kenmerken van gebiedsontwikkeling.....	12
2.2.3 Conclusies.....	14
2.3 Gebiedsontwikkeling en de provincie?.....	14
2.3.1 Ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie bij de provincie.....	14
2.3.2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).....	14
2.3.3 Provinciale gebiedsontwikkeling in de praktijk: veel verschillende verschijningsvormen.....	15
2.3.4 Conclusie: provincies hebben een rol bij gebiedsontwikkeling.....	16
2.4 Rol en Rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.....	17
2.4.1 Rollen bij gebiedsontwikkeling.....	17
2.4.2 Rolbepaling bij de provincies.....	19
2.4.3 Conclusie: vele mogelijke rollen maar hoe bepaal je die?.....	20
2.5 Conclusies.....	21
3. Veranderingen bij provinciale gebiedsontwikkeling.....	23
3.1 Analyse aan de hand van PESTEL-factoren.....	23
3.2 Mogelijke gevolgen voor het werkveld.....	26
3.3 Conclusie: drijvende krachten en sleutelonzekerheden voor de provincie.....	28
4. Naar een afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.....	29
4.1 Rolbepaling = Strategieontwikkeling, afbakening & begripsbepaling.....	30
4.2 Het speelveld voor gebiedsontwikkeling.....	32
4.2.1 Strategische positie: organisatie, transactionele omgeving en context.....	32
4.2.2 De context: niet beïnvloedbare factoren en een onzekere toekomst.....	33
4.2.3 De organisatie zelf: drijfveren en strategische capaciteiten voor gebiedsontwikkeling.....	34
4.2.4 Actoren in de transactionele omgeving: drijfveren en strategische capaciteiten voor gebiedsontwikkeling.....	35
4.2.5 Conclusie: speelveld en spelers voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.....	37
4.3 Het spel: rolbepaling in het speelveld.....	38
4.3.1 Mogelijke strategieën en relaties.....	38
4.3.2 Gebiedsontwikkeling: relationele planning en maatschappelijke coalitievorming?.....	41
4.3.3 De praktijk: verschillende actor-oriëntaties en planningstijlen.....	43
4.3.4 Conclusie: rolbepaling in het afwegingskader.....	46
4.4 Het speelveld beweegt: omgaan met onzekerheid.....	47
4.4.1 Gebiedsontwikkeling: toekomstgericht.....	47
4.4.2 Bij strategiebepaling: Forecasting en Foresight om context beter in kaart te brengen.....	47
4.4.3 Gedurende het proces: opties open houden en kunnen bewegen.....	49
4.4.4 Conclusie: flexibiliteit inbouwen en regelmatig opnieuw strategie bepalen.....	50
4.5 Conclusie: afwegingskader voor rolbepaling.....	53
4.5.1 Het afwegingskader: de bouwstenen in samenhang.....	53
4.5.2 Conclusies.....	54

5. Operationalisering en validatie van het afwegingskader.....	55
5.1 Methode en verantwoording	55
5.1.1 Operationalisering van het afwegingskader: methode voor praktisch gebruik.....	55
5.1.2 Toepassing afwegingskader in 2 Casussen, verantwoording.....	57
5.1.3 Toetsen en valideren van het afwegingskader.....	58
5.2 OV-knooppunt Koog-Zaandijk (potentieel nieuwe gebiedsontwikkeling).....	59
5.2.1 Inleiding casus.....	59
5.2.2 Aanpak casus	60
5.2.3 Conclusies uit het doorlopen van het afwegingskader en Strategie- en rolbepaling	60
5.2.4 Conclusies en reflectie op bruikbaarheid afwegingskader.....	63
5.3 Strategische doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland	65
5.3.1 inleiding Casus	65
5.3.2 Aanpak casus	65
5.3.3 Conclusies uit het doorlopen van het afwegingskader en strategie- en rolbepaling	67
5.3.4 Conclusies en reflectie op bruikbaarheid afwegingskader.....	74
5.4 Expertsessie afwegingskader.....	76
5.4.1 Werkwijze	76
5.4.2 De resultaten.....	76
6. Conclusies en aanbevelingen.....	80
6.1 Conclusies.....	80
6.1.1 Gebiedsontwikkeling als relationele planning	80
6.1.2 Het begrip 'rol' in relatie tot rolbepaling	80
6.1.3 Conclusies vanuit het praktisch gebruik van het afwegingskader	81
6.2 Aanbevelingen.....	84

Literatuurlijst.....	I
Begrippenlijst.....	IV
Bijlage 1: Werksessie casus Koog-Zaandijk	V
Vragenlijst werksessie	V
Resultaten werksessie	VII
<i>Het speelveld vullen</i>	<i>VII</i>
<i>Vanuit de context naar het speelveld kijken</i>	<i>VIII</i>
<i>Vanuit de provincie in het speelveld kijken</i>	<i>X</i>
Bijlage 2: Werksessie doorlichting 22 gebiedsprojecten PNH.....	XI
Vragenlijst - Algemene informatie	XI
Vragenlijst - Werksessie	XII
Bijlage 3: Resultaten werksessies en strategische doorlichting 22 projecten provincie Noord-Holland (niet openbaar)	XVII
Bijlage 4: Uitnodiging en verslag expertsessie 1 juli 2011	XVIII
Uitnodiging.....	XVIII
Verslag van de discussiebijeenkomst	XX
Bijlage 5: Betrokken personen	XXV

1. Inleiding

Centraal in deze scriptie staat een afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling. Dit afwegingskader is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat een strategische discussie over rolbepaling zou kunnen bijdragen aan een betere en effectievere inzet van provincies bij gebiedsontwikkeling.

1.1 Achtergrond

Vaak wordt een beroep op de provincie gedaan om 'de regierol' te pakken bij gebiedsontwikkeling of 'regionale gebiedsregisseur' te zijn (o.a. WRR, 1998; Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005; Wittink, 2007; De Zeeuw, Franzen, van Rheenen, 2011).

Dit beroep op de provincie impliceert dat er een duidelijk beeld is van wat de rollen van provincies bij gebiedsontwikkeling dan kunnen zijn. De praktijk is echter weerbarstiger. Er blijken vele definities van mogelijke rollen die provincies kunnen spelen bij gebiedsontwikkeling. Daarbij is gebiedsontwikkeling is een ingewikkelde bezigheid, die de afgelopen jaren steeds complexer is geworden en waarvan de bestuurbaarheid en regisseerbaarheid is afgenomen (Teisman, MCD college 2010). Soms rijst de vraag of de provincie niet meer een acteur is in een improvisatietoneel, in plaats van een regisseur.

De recent verschenen Ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Rijk (2011) betekent een verzwaring van de provinciale taken in de ruimtelijke ordening. Dit werkt door in de rol die provincies hebben bij gebiedsontwikkeling (De Zeeuw e.a., 2011).

Provincies hebben zich de afgelopen jaren actief bezig gehouden met gebiedsontwikkeling. De meest in het oog springende projecten zijn de grootschalige uitleglocaties met een integrale ontwikkelingsopgave zoals Bloemendalerpolder (Noord-Holland), Zuidplaspolder (Zuid-Holland) en Blauwe Stad (Groningen).

Er zijn echter vele verschijningsvormen van gebiedsontwikkeling bij provincies. Het IPO (2009) constateerde dat de gebiedsontwikkelingsprojecten bij provincies zeer wisselend zijn ingevuld. Integrale projecten, maar ook kunstmatig samengevoegde verzamelingen van losse projecten, of traditionele sectorale projecten worden gebiedsontwikkeling genoemd. Dit beeld wordt bevestigd in de casus in paragraaf 5.3 van deze thesis waarbij 22 projecten van de provincie Noord-Holland zijn doorgelicht.

Het begrip gebiedsontwikkeling is daardoor aan inflatie onderhevig. Er is begripsverwarring over het fenomeen gebiedsontwikkeling. Wat is dat nu eigenlijk? Deze veelzijdigheid van en verwarring over het begrip gebiedsontwikkeling maakt het lastig om grip te krijgen op de rol die provincies kunnen spelen.

Er is meer aan de hand. Veel van de lopende projecten zitten nog vóór of in de fase van uitvoeringsgereed maken (IPO 2009). Door de financiële crisis en de gebruikte verevenings- en financieringsconstructies staan deze projecten onder druk. Bij veel projecten is het dan ook de vraag of ze nog tot een gewenst eindresultaat komen. Kosten lopen op, baten staan onder druk en daarmee de risicoverdeling en de gekozen samenwerkingsmodellen. Sommige projecten zijn al gestopt. Bekende voorbeelden zijn Wieringerrandmeer in Noord-Holland en de Blauwe stad in Groningen.

De gekozen rol van provincies blijkt niet altijd goed uit te pakken en er is financiële en politieke schade. Bij veel van de lopende projecten blijkt dat provincies vaak onbewust en schijnbaar willekeurig, bepaalde rollen hebben aangenomen (IPO, 2009 en paragraaf 5.3).

Hierdoor staat de rol van de provincie bij dergelijke projecten alweer ter discussie in verschillende provinciebesturen. Illustratief hiervoor is de conclusie dat provincies in de toekomst niet meer moeten deelnemen in PPS constructies maar zich moeten beperken tot hun kaderstellende rol

omdat PPS constructies te problematisch en te risicovol zijn (uitspraak gedeputeerde Noord-Holland, februari 2011).

Moeten provincies in de toekomst nog wel betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling? En zo ja op welke wijze en hoe bepaal je de juiste rol?

De toekomst is onzeker. Hoe ziet die er uit voor de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling? De hierboven geschetste decentralisatie van taken in de ruimtelijke ordening vanuit het Rijk is maar één van de aspecten die de toekomst beïnvloeden. Er is ook een scala aan andere veranderingen die invloed hebben op opgaven bij gebiedsontwikkeling en de mogelijke rol daarbij van provincies. In hoofdstuk 3 komen deze factoren uitgebreider aan de orde.

Op de eerste plaats zijn er de economische ontwikkelingen die vooralsnog niet rooskleurig zijn. De financiële risico's voor markt en overheid nemen toe door o.a. rentelasten op grondbezit, financieringsproblemen en bezuinigingen.

Ook de toenemende aandacht voor 'ecologische' factoren is niet te onderschatten. Hierbij kan gedacht worden aan duurzame gebiedsontwikkeling, energiehuishouding, waterhuishouding, klimaatbestendigheid, materiaal (her)gebruik, ruimtelijke kwaliteit en identiteit.

Daarnaast is er de wereldwijde trend van verstedelijking en de landelijke trend van vergrijzing. Hierdoor ontstaat een steeds groter onderscheid in groei - en krimpregio's, ook binnen Nederland. Er komt meer nadruk op (her)ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied en een verschuiving van de focus van de gebiedsontwikkeling naar vraaggericht ontwikkelen en kleinschalige en geleidelijke ontwikkeling.

Hoe wordt de rol van de provincies bij gebiedsontwikkeling bepaald door deze veranderingen en hoe kunnen provincies hier rekening mee houden bij het bepalen van hun rol in een gebiedsontwikkeling?

Op basis van het bovenstaande dient zich de vraag aan, welke toekomstige belangen en doelen provincies bij gebiedsontwikkeling nastreven en bij welke vormen van gebiedsontwikkeling provincies een rol zouden kunnen en moeten spelen. En vooral: wat is die rol dan?

Strategische heroriëntatie op de taken en rollen van de provincie bij gebiedsontwikkeling ligt hiermee voor de hand.

1.2 Probleemstelling

Er vindt een sterke verandering plaats in de praktijk en de context van de provinciale gebiedsontwikkeling. Onder andere door de economische crisis, stagneren lopende projecten of moeten deze worden stopgezet. Veel partijen zijn bezig met een heroriëntatie op hun rol bij gebiedsontwikkeling. Hierdoor staat ook de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling ter discussie. Tegelijkertijd decentraliseert het Rijk haar taken op het gebied van ruimtelijke ordening. In diverse publicaties wordt gesignaleerd dat de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling hiermee belangrijker wordt.

Er is begripsverwarring over het fenomeen gebiedsontwikkeling. Er zijn vele definities van mogelijke rollen die de provincie kan spelen bij gebiedsontwikkeling. De rolkeuze van provincies in gebiedsontwikkelingsprojecten komt echter vaak willekeurig en ad-hoc tot stand.

Het ontbreekt aan een samenhangend afwegingskader of methodiek om de discussie over de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling gestructureerd en op strategisch niveau te voeren.

Een afwegingskader dat de verschillende factoren voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling in onderling verband kan brengen en vandaaruit hulp kan bieden bij de rolbepaling in gebiedsontwikkeling.

Veronderstelling is dat een strategische discussie over rolbepaling zou kunnen bijdragen aan een betere en effectievere inzet van provincies bij gebiedsontwikkeling.

1.3 Hoofdvraag

Hoe kunnen provincies hun rol bepalen bij gebiedsontwikkelingsprojecten?

1.4 Onderzoeksdoelstelling

Doelstelling van dit onderzoek is provincies een hulpmiddel te bieden bij het bepalen van hun rol bij gebiedsontwikkeling. Dit tegen een achtergrond van de veranderende taken van de provincie binnen de ruimtelijke ordening en de huidige knelpunten en te verwachten ontwikkelingen bij provinciale gebiedsontwikkeling.

Om deze doelstelling te bereiken wordt een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling ontwikkeld.

Om te kunnen dienen voor het bepalen van de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling zijn de volgende subdoelstellingen voor het afwegingskader geformuleerd:

- het afwegingskader moet de relevante factoren voor rolbepaling bij (provinciale) gebiedsontwikkeling bevatten en in onderlinge samenhang brengen. Het moet beschrijvend en verbeeldend zijn,
- het zal het speelveld voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling moeten verbeelden en een methode bieden om aan de hand van dit speelveld een strategische discussie te voeren over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst. (“hoe kun je bewegen door het speelveld?”),
- het kan als hulpmiddel dienen voor bepaling van de rol bij gebiedsontwikkeling en de daarmee samenhangende handelingsperspectieven en acties. Enerzijds kan het kader dienen als een analyse- en beoordelingskader voor rolbepaling in lopende projecten. Anderzijds kan het een prescriptief model zijn aan de hand waarvan een strategische discussie kan worden gevoerd over de aan te nemen rol in de toekomst,
- het zal daarom geen eendimensionaal model zijn met bijbehorend handelings-perspectief, maar eerder een procesmodel of ‘keuzemenu’ voor een strategische discussie over handelingsperspectieven en acties van provincies in gebiedsontwikkeling.

1.5 Onderzoeksvragen

Vanuit de bovenstaande doelstellingen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Q1: Wat is gebiedsontwikkeling en waarom en op welke wijze zijn provincies hier tot nu toe bij betrokken?

Q2: Welke aspecten en factoren zijn van belang voor de provinciale rol bij gebiedsontwikkeling?

Q3: Welke trends en maatschappelijke ontwikkelingen (drijvende krachten) zijn van belang voor de toekomst van de provinciale gebiedsontwikkeling en welke gevolgen kunnen ze hebben voor de provinciale rol?

Q4: Op welke wijze zijn de geïdentificeerde kenmerken en factoren te vertalen in een modelmatig afwegingskader, dat als hulpmiddel kan dienen voor provincies om hun rol te bepalen bij gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?

Q5: In hoeverre kan het afwegingskader als hulpmiddel dienen voor provincies bij het bepalen van hun (toekomstige) rol in een gebiedsontwikkelingsproject? Deze onderzoeksvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- 1. Bevat het kader voldoende handvaten om de relevante factoren voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen?*
- 2. Kan het afwegingskader dienen als een analyse- en beoordelingskader voor het bepalen van de strategische positie van provincies in gebiedsontwikkeling?*
- 3. Kan er aan de hand van het afwegingskader een strategische discussie worden gevoerd over (nieuwe) rollen van provincies in een specifieke gebiedsontwikkelingsopgave?*

4. *Is het daarmee een goed hulpmiddel voor rolbepaling en strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?*

O6: Welke conclusies zijn er te trekken over de bruikbaarheid van het afwegingskader voor de rolbepaling van de provincie bij gebiedsontwikkeling? Welke aanbevelingen zijn er voor eventueel vervolgonderzoek?

1.6 Onderzoeksopzet, onderzoeksmethode en proces

In het onderzoeksproces is sprake van een theorievormende onderzoeksmethode (hoofdstuk 2, 3 en 4) en een theorietoetsende onderzoeksmethode (hoofdstuk 5), zie afbeelding 1.1.

Theorievorming en exploreren

Op basis van literatuuronderzoek en materiaal uit de MCD colleges wordt in hoofdstuk 2 eerst het fenomeen gebiedsontwikkeling onderzocht. Vanuit een analyse van het ontstaan van het begrip wordt een benadering van gebiedsontwikkeling geformuleerd voor deze thesis. Ook de ingrediënten en kenmerken die van belang zijn in het proces van gebiedsontwikkeling worden in kaart gebracht.

Vanuit de positie in ons overheidsbestel en de taken in de ruimtelijke ordening wordt geanalyseerd hoe provincies betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling.

Vervolgens komt de definitie van het begrip 'rol' aan de orde in relatie tot gebiedsontwikkeling. Rol en rolbepaling worden aan de hand van de literatuur onderzocht en er wordt inzicht gegeven hoe provincies met rolbepaling omgaan. Rolbepaling blijkt hierbij een vraagstuk van strategieontwikkeling.

In hoofdstuk 3 worden de actuele ontwikkelingen en mogelijke veranderingen van de provinciale gebiedsontwikkeling in kaart gebracht.

Aan de hand van een theoretisch kader over strategieontwikkeling en toekomstverkenning zijn de resultaten van het bovenstaande onderzoek stap voor stap vertaald in een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling (hoofdstuk 4).

Toetsen en optimaliseren

In het empirische deel (hoofdstuk 5) is het afwegingskader geoperationaliseerd en gevalideerd aan de hand van twee casussen: een potentieel nieuw gebiedsontwikkelingsproject, station Koog-Zaandijk (paragraaf 5.2) en de strategische doorlichting van 22 bestaande gebiedsontwikkelingsprojecten van de provincie Noord-Holland (paragraaf 5.3).

Tot slot zijn het theoretisch kader en het empirische deel door middel van een expertsessie tegen het licht gehouden (paragraaf 5.4). Deze validatie is uitgevoerd met deskundigen uit de wetenschap en mensen uit de praktijk van de provinciale gebiedsontwikkeling, zowel vanuit de markt als vanuit de provincie zelf.

In een cyclisch proces is het afwegingskader vanuit de validatie verder geoptimaliseerd

Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode is hiermee vooral kwalitatief en explorerend (Baarda, De Goede en Teunissen, 1995). De probleemstelling en onderzoeksvragen bevatten kwalitatieve vragen en het onderzoek wordt als een omvattend, samenhangend geheel benaderd; holisme en contextualiteit. Er worden vooral kwalitatieve gegevens verzameld.

Ook is het onderzoeksproces cyclisch en iteratief; het is nodig om regelmatig tussen de verschillende stappen in het onderzoek heen en weer te gaan. Daarnaast is het theoretisch kader vooral beschrijvend, verbeeldend en explorerend van karakter.

Het onderzoek is voor een deel beschrijvend en verbeeldend: het afwegingskader geeft een algemene en representatieve beschrijving en verbeelding van het speelveld voor provinciale rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.

Het is tevens een analyse- en beoordelingsmodel (theorietoetsend): aan de hand van het afwegingskader kan inzichtelijk worden gemaakt welke factoren een rol spelen bij rolbepaling in een concrete gebiedsontwikkelingsopgave.

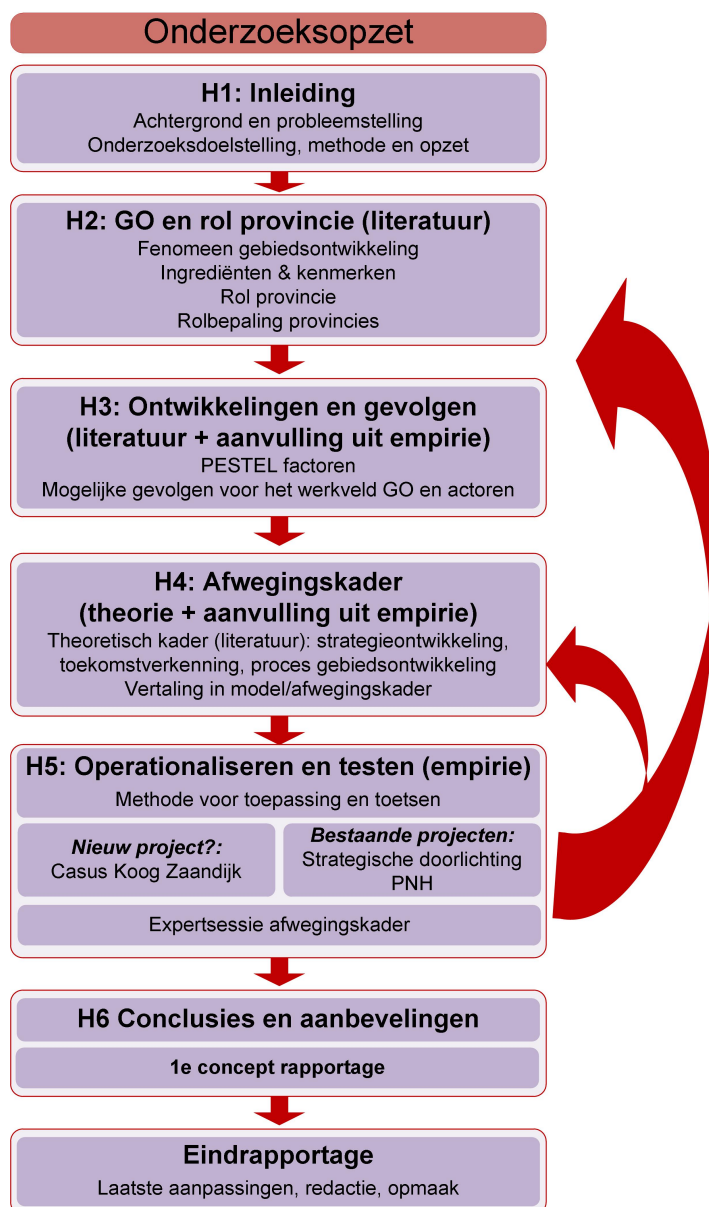
Het onderzoek is tot slot prescriptief: het geeft de mogelijkheid om aan de hand van het afwegingskader een strategie te bepalen voor gebiedsontwikkelingsopgaven en inzicht te bieden in mogelijk te ondernemen acties in de toekomst.

Dataverzamelmethode zijn literatuuronderzoek, documenten verzamelen, werksessies met experts en betrokkenen en een expertsessie voor validatie.

Beperkingen bij veralgemenisering van de uitkomsten

De nadruk in deze scriptie ligt bij het ontwikkelen van het afwegingskader vanuit de theorie. Het empirische deel wordt als eerste ronde gezien.

Er zijn slechts twee casussen uitgevoerd in de gegeven periode voor het maken van deze scriptie. Deze zijn bij dezelfde provincie uitgevoerd. De validatie heeft daarmee een beperkt karakter. Een expertsessie is gebruikt om inzichten te verkrijgen over bredere toepasbaarheid. Nader empirisch materiaal bij het gebruik van het afwegingskader in de praktijk, ook bij andere provincies en organisaties, kan helpen deze bredere toepasbaarheid verder te onderzoeken en te vergroten. Nieuwe inzichten en leerervaringen vanuit het gebruik kunnen leiden tot verdere optimalisatie en verdieping. In de aanbevelingen worden hiervoor de handreikingen gedaan.



Afbeelding 1.1: Onderzoeksopzet

2. Gebiedsontwikkeling en rol van de provincie

In dit hoofdstuk worden de eerste twee onderzoeksvragen behandeld:

Q1: Wat is gebiedsontwikkeling en waarom en op welke wijze zijn provincies hier tot nu toe bij betrokken.

Q2: Welke aspecten en factoren zijn van belang voor de provinciale rol bij gebiedsontwikkeling

Er is sprake van begripsverwarring bij het begrip gebiedsontwikkeling. In de praktijk zijn er vele verschijningsvormen en er is daardoor sprake van inflatie van het begrip. Vanuit de ontwikkeling in de ruimtelijke planning is in paragraaf 2.1 de herkomst van het begrip gebiedsontwikkeling onderzocht.

De wijze waarop ruimtelijke planning zich heeft ontwikkeld in onze maatschappij heeft zijn wortels in de ontwikkeling van de democratie en de rol van de overheid ten opzichte van markt en maatschappij. Er zijn verschillende planningstijlen ontstaan. Gekeken wordt hoe het begrip ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling hierin gepositioneerd kunnen worden. Hiermee wordt onderbouwd op welke wijze gebiedsontwikkeling in deze thesis wordt benaderd.

Vanuit dit fundament wordt in paragraaf 2.2 onderzocht hoe dit zijn weerslag heeft gekregen bij provincies. Provincies hebben de positie van middenbestuur in ons overheidsbestel. Daardoor hebben ze een specifieke rol in de ruimtelijke ordening en bij gebiedsontwikkeling.

Om een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling te kunnen ontwikkelen moet ook duidelijk zijn wat de ingrediënten en kenmerken van het gebiedsontwikkelingsproces. Deze worden in paragraaf 2.3 beschreven.

Tot slot wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij de kernbegrippen van de onderzoeksdoelstelling: 'rol' en rolbepaling van provincies bij gebiedsontwikkeling. Hoe worden deze begrippen benaderd en hoe krijgt rolbepaling bij gebiedsontwikkeling in praktijk een plek. Wat betekent dit voor een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling?

2.1 Gebiedsontwikkeling in historisch perspectief

2.1.1 Ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie in maatschappelijke context

Gebiedsontwikkeling is ontstaan vanuit de maatschappelijke en politieke wens om tot integrale en gebiedsgerichte uitvoering te komen van integraal ruimtelijk beleid. Het is een term uit de Nota Ruimte (VROM, 2004) en wordt vaak gezien als een operationalisering van het begrip ruimtelijke ontwikkelingspolitiek of ontwikkelingsplanologie (WRR, 1998). Ontwikkelingsplanologie is ontstaan als een reactie op de zogenaamde 'toelatingsplanologie' die zijn oorsprong vindt in de periode na de tweede wereldoorlog en de periode van wederopbouw.

Vanuit de filosofie van de verzorgingsstaat, lag de nadruk in de ruimtelijke ordening destijds bij de volkshuisvesting (woningnood). Van spreidingsbeleid (1e Nota RO), via gebundelde deconcentratie (2e nota RO) naar groeikernenbeleid (3e nota RO, 1970), bepaalde de overheid in grote mate de strategie voor Nederland. Toelatingsplanologie gaat uit van een zogenaamd blauwdrukplan of eindtoestand-plan, dat gedetailleerd aangeeft wat op welke locatie moet gebeuren in de ruimte. Ontwikkelingen zijn toegestaan als ze passen binnen een door de overheid vastgelegd kader met randvoorwaarden. Er is weinig ruimte voor andere initiatiefnemers om invloed uit te oefenen op deze planvormen.

Grotere sociale differentiatie zorgt voor het verbreken van de koppeling tussen belangentegenstellingen en relatief duurzame sociale groepen, georganiseerd in de zogenaamde 'zuilen'. Vanaf de jaren '60 leidt ontzuiling tot een meer pluriforme samenleving, de bevolking wordt mondiger en veeleisender en de maatschappelijke complexiteit neemt daarmee sterk toe.

Oude vormen van conflictoplossing die zijn gebaseerd op duidelijke en stabiele groepen en hun belangen (in de zuilen) werken hierdoor niet meer (Wissink, 2000).

Vanuit de filosofie van de verzorgingsstaat verbreedt de overheidsbemoeyenis zich in deze tijd van ruimtelijke ordening (met als kern de volkshuisvestelijke taak) en infrastructuur, naar de milieuzorg, waterbeheer, natuur- en landschapsontwikkeling en economische ontwikkeling. Aan de andere kant wordt de roep om inspraak, democratisering en openbaarheid steeds groter. Markt en maatschappij willen meer invloed op planvorming. Draagvlakverwerving en inspraakprocedures worden belangrijker voor de realisatie van plannen.

Illustratief voor deze spanning is de discussie rond de grootschalige modernistische stedelijke ontwikkelingen die als oplossing voor de volkshuisvesting werd ontwikkeld door de overheid (Bijlmer, Metrolijn Amsterdam). Door sterke maatschappelijke weerstand werd deze blauwdrukplanning geleidelijk aangevuld met een meer participatieve aanpak. Hierbij stond het oplossen van de problemen van bewoners meer en werd rekening gehouden met lokale wensen en kwaliteiten: procesplanning kwam centraler te staan (Wissink, 2000).

In de Vierde Nota (1988) en Vierde Nota Extra (1994) werden nog wel grote uitbreidingslocaties aangewezen bij de grote steden, maar zwaartepunt van de financiering lag bij private partijen in plaats van bij de overheid. Dit kwam doordat geldstromen vanuit overheidssubsidies verminderden en private financiering belangrijker werd. Private partijen werden steeds actiever op de grondmarkt en marktpartijen kregen daarmee grotere invloed op de planvorming. Publiek Private Samenwerking (PPS) bij de planontwikkeling en uitvoering werd belangrijker (VROM-raad, 2004).

Het zwaartepunt van de inhoudelijke opgave verschoof eind jaren '80, begin jaren '90 van een volkshuisvestelijke naar een integrale opgave. Deze viel niet alleen meer binnen het werkveld van het ministerie van VROM. De internationale concurrentiepositie en economische ontwikkeling (mainports, stedelijke knooppunten), landbouw en natuur (EHS), waterbeheer en infrastructuur vielen onder verantwoordelijkheid van andere ministeries met eigen beleidsdoelen. Ook de ruimtelijke kwaliteit van ontwikkelingen kwam steeds meer ter discussie te staan. Zowel de overheidssturing als de feitelijke realisatie van beleid werd daarmee steeds complexer.

Ontwikkelingsplanologie (ruimtelijke ontwikkelingspolitiek) heeft zijn oorsprong in deze periode (jaren '90). De overheid wilde grote, complexe (herinrichtings-) projecten sneller van de grond krijgen, met betere ruimtelijke resultaten en een groter draagvlak. Belangrijk was dat private partijen meer mogelijkheden kregen om eigen initiatieven te ontwikkelen en er meer ruimte was voor participatie van belanghebbenden.

Hierbij werd in essentie uitgegaan van een duidelijke rolverdeling tussen overheid (kaders) en private partijen (marktconforme ontwikkeling). De overheid zorgde echter binnen haar kaderstellende rol voor ontwikkelruimte voor marktgerichte ontwikkeling.

De publicatie van het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' van de WRR (1998) is te zien als markerings van de feitelijke stap naar ontwikkelingsplanologie.

De WRR pleitte voor meer mogelijkheden voor regionale coördinatie en zag als zwaartepunt van ontwikkelingsplanologie de planvorming op het regionale schaalniveau in de zogenaamde "ontwikkelingsgebieden". Voor de ontwikkelingsgebieden zou de regie gevoerd moeten worden door de provincies. Daarnaast benoemde de WRR de zogenaamde "basisgebieden" met een beheeropgave en "nationale projecten" waar de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid moest nemen. Differentiatie en selectiviteit vormden de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Hierbij moest het zwaartepunt in de planning verschuiven van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming en daarmee naar een meer relationele benadering van planning. Planning komt hierbij niet vanuit een top-down benadering tot stand vanuit één actor

(met als resultaat een blauwdrukplan), maar vanuit een netwerkbenadering waarbij vele actoren die belangen hebben participeren en invloed hebben op het eindresultaat.

Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als de praktische, gebiedsgerichte toepassing van ontwikkelingsplanologie (Deloitte Real Estate Advisory, 2008 en Nota Ruimte, 2006). Het is daarmee een praktische en gebiedsgerichte vorm van relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.

2.1.2 Relationele planning en andere planningstijlen

De ontwikkeling van de hierboven genoemde relationele benadering van planning is beschreven in de meer algemene theorievorming over de ontwikkeling van planning en de rol van de overheid binnen de maatschappij. Onder invloed van globalisering, technologisering (internet, sociale communicatiemedia) en individualisering verschuift de planningspraktijk steeds meer van een technisch of procedureel proces vanuit een bevoegde overheid (government) naar een sociaal en relationeel proces in netwerken van actoren (governance) (o.a. Healey, 2006).

Dit wordt ook wel aangeduid als de ontwikkeling van een technocratische (top-down benadering) naar een sociocratische sturingsvorm (netwerkmanagement) (Van de Valk, 1989; Van Ark, 2005). Bij technocratische sturing wordt het beleidsproces geanalyseerd vanuit een centrale actor (dit kan de overheid zijn maar ook een invloedrijke marktpartij), waarbij gekeken wordt of het beleidsproces van die actor succesvol is (Van Ark, 2005). De overheid wordt gezien als gelegitimeerde vertegenwoordiging van de maatschappij om deze taak uit te voeren. De uitkomst van deze benadering is een plan dat een eindbeeld schetst binnen een gestelde termijn en waarin ontwikkelingen zijn 'voorgescreven'. Dit worden vaak 'blauwdrukplannen' genoemd (Santen, 2006). Deze wijze van plannen gaat uit van volledige controle over en kennis van de opgave bij één actor en van een vaststaande toekomst. Consensus binnen het bestuur - als gelegitimeerd orgaan vanuit het democratische systeem - is voldoende. Flexibiliteit is bij deze benadering in de fase van planvorming tot en met uitvoering niet nodig.

Bij sociocratische sturing ligt de nadruk op de vraag of de samenwerking tussen actoren succesvol is en hoe de relaties en de interacties tussen deze actoren zijn (Van Ark, 2005). Overheid en maatschappij worden niet als gescheiden wereld beschouwd, maar zijn onderdeel van het netwerk van actoren met belangen die samenwerken. De uitkomst van de samenwerking is een kader waarbinnen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Plannen die in deze benadering worden gemaakt zijn strategisch van aard. Het kunnen toekomstvisies of toekomstbeelden zijn die een weergave zijn van het resultaat van de samenwerking op een bepaald moment. Ze geven richting aan het vervolgproces van samenwerking. Er is echter altijd flexibiliteit om in te spelen op veranderingen in het proces die voortkomen uit veranderingen in het netwerk van actoren en uit nieuwe inzichten (Santen, 2006).

Bij de technocratische benadering van planning - worden markt en planning (door de overheid) als twee gescheiden activiteiten benoemd. In een sociocratische benadering wordt dit scherpe onderscheid niet gemaakt, omdat alle actoren als onderdeel van een sociaal-maatschappelijke constructie worden gezien.

Planningstijlen

Het ontstaan van de relationele planning betekent echter niet, dat andere benaderingen van planning zijn verdwenen.

Er bestaan verschillende planningstijlen naast elkaar. Ze zijn diep geworteld in de instituties van onze samenleving. Deze instituties vormen institutionele structuren (rules-of-the-game) en regimes (Janssen-Jansen, 2006). Andere planningstijlen zijn bijvoorbeeld terug te voeren op de eerder beschreven technocratische benadering of het meer neoliberale marktdenken (Boelens, 2009).

Innes en Booher (2000 en 2003) gaan in op deze verschillende planningstijlen. Zij onderscheiden een viertal archetypische planningstijlen die een rol spelen in de praktijk van de ruimtelijke ordening en die verankerd zitten in de instituties in onze westerse samenleving:

- *Technisch-bureaucratisch*: planning gebeurt rationeel vanuit vooraf gestelde technisch-analytisch bepaalde doelen. Vanuit beleids- of overheidssturing. Deze stijl sluit het meest aan bij de eerder genoemde 'Blauwdrukplanning'. Er wordt weinig rekening gehouden met diversiteit en onderlinge afhankelijkheid van belangen. De planning gebeurt "top-down" vanuit het democratisch gelegitimeerde bestuur.
- *Politieke beïnvloeding en materiële posities*: planning gebeurt vanuit de machtigste belangen en posities en het tevreden houden van sleutelspelers. Planning wordt sterk gestuurd vanuit markt- of materiële posities, via de politieke macht (bijvoorbeeld via een invloedrijke gedeputeerde). Deze stijl laat wel meer diversiteit toe aan belangen, maar alleen van een selectieve groep sleutelspelers (partijen met geld of veel invloed) en via het politieke kanaal. Hierdoor heeft het uiteindelijk ook kenmerken van top-down planning en blauwdrukplanning.
- *Ideologisch*: vanuit maatschappelijk-ideologische beweging en daaraan verbonden eenduidige visie en belangen. Deze planningstijl wordt bepaald door een specifieke maatschappelijke bewogenheid of ideologie van buiten de heersende politieke macht en de sleutelspelers uit de markt. Er is sprake van een grote onderlinge afhankelijkheid van belangen, maar alleen van een groep die de ideologie ondersteunt. Voorbeelden van organisaties die vanuit deze oriëntatie opereren zijn de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten of de ANWB. Zij werken vanuit een duidelijke ideologie en van daaruit nemen ze deel in ruimtelijke planning.
- *Samenwerkingsgericht en relationeel*: vanuit het mobiliseren van zoveel mogelijk belangen in het netwerk rond een opgave. Planning gebeurt via co-evolutie. Het doel is de wederzijdse afhankelijkheid van belangen te onderzoeken en diversiteit van belangen zoveel mogelijk te betrekken in het proces. Binnen deze invalshoek passen twee benaderingen:
 - "Collaboration" (Healey, 2006): Primaire focus op het combineren en verbinden van verschillende belangen en kweken van wederzijds begrip (Mutual Gains Approach is hiervan een voorbeeld: 'Het kan wel' van Frans Evers, 2009)
 - "Deliberation" (Hajer en Wagenaar, 2003): Discussiëren in open proces van interactie, met begrip en erkenning van elkaars positie en verantwoordelijkheid. Conflicten uitspreken en gemeenschappelijk gedragen inzichten realiseren (Voorbeeld hiervan is de 'Actor-relational Approach' van Luuk Boelens, 2009).

Tiesdell en Allmendinger (2005) komen tot een zelfde soort typering. Zij gaan in op de rol die planners kunnen innemen ten opzichte van de markt. Zij zien de markt als een sociaal-maatschappelijke constructie. Zij gaan daarom uit van een positie van planning (en planners) in de markt en niet ten opzichte van de markt. Planners zijn constant betrokken bij de constructie en reconstructie van de grond en vastgoedmarkt. Tiesdell en Allmendinger maken onderscheid in 4 typen planning-gereedschappen in de wijze waarop deze de markt beïnvloeden:

- *Regulerend*, waarbij planning via regels, instrumentarium en contracten plaatsvindt; planning via regels en instrumenten.
- *Stimulerend*, waarbij planning indirect via stimulering (subsidies) of ontmoediging (belasting) of via directe interventie (grondpolitiek, joint-ventures) plaatsvindt; planning via materiële interventies.
- *Marktvormend*, waarbij planning via ruimtelijke ontwikkelingsvisies, indicatieve plannen of investeringsplannen tot stand komt; planning via visies en draagvlakverwerving
- *Capaciteit-ontwikkelen* (kennis en informatie), waarbij planning via actor-netwerkrelaties en het aanboren van sociaal en cultureel kapitaal tot stand komt. Gericht op het ontwikkelen van optimale condities voor participatie van actoren; planning via het beschikbaar maken en genereren van kennis en informatie.

Tiesdell en Allmendinger (2005) koppelen deze planning-gereedschappen aan benaderingen van overheidsregulering in relatie tot marktwerking. 'Reguleren' en 'stimuleren' sluiten daarbij meer aan bij de perceptie van 'stuurbaarheid' en een technocratische sturingsvorm. 'Marktvormen' kan zowel vanuit een technocratische als een sociocratische benadering worden ingezet. 'Capaciteits-ontwikkelen' sluit aan bij de sociocratische sturingsvorm. Hierbij zien Tiesdell en Allmendinger capaciteits-ontwikkelen als meest passend bij de eerder geschetste relationele benadering en ook als mogelijk basisgereedschap om de drie andere planning-gereedschappen richting te kunnen geven.

2.1.3 Conclusie: gebiedsontwikkeling is relationele planning

Vanuit de ontwikkeling van de ruimtelijke planning zijn verschillende planningstijlen ontstaan, die naast elkaar voorkomen bij projecten in de ruimtelijke ordening. Er zijn 4 archetypen te onderscheiden: technisch-bureaucratisch, politieke beïnvloeding en materiële posities, ideologisch en relationeel (o.a. Innes en Booher, 2000 en 2003).

Gebiedsontwikkeling is ontstaan vanuit de ontwikkeling van technocratische naar sociocratische planning. Het is een gebiedsgerichte en uitvoeringsgerichte toepassing van ontwikkelingsplanologie. In deze thesis wordt gebiedsontwikkeling daarom vanuit theoretisch-normatief oogpunt benaderd als een vorm van relationele planning en maatschappelijke coalitievorming. Bijbehorende planningstijl is die van relationele planning.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling is het beeld divers. Projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd zijn dat lang niet altijd. Bij deze projecten domineren andere planningstijlen dan de relationele.

Vooronderstelling is, dat het voor een effectieve rolbepaling van organisaties van belang is, om zich bewust te zijn van de planningstijlen die ze kunnen hanteren.

2.2 Ingrediënten en kenmerken van gebiedsontwikkeling

Om als organisatie een rol te kunnen bepalen in een gebiedsontwikkelingsproces zal duidelijk moeten zijn welke ingrediënten en kenmerken een invloed hebben op die rol. In deze paragraaf worden de verschillende ingrediënten en kenmerken van het gebiedsontwikkelingsproces beschreven. Hierbij wordt vooral aangesloten op de literatuur vanuit de MCD opleiding.

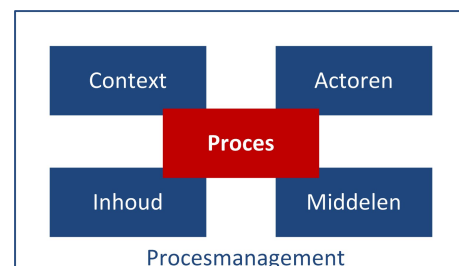
2.2.1 Ingrediënten van het proces

Van 't Verlaat (2005) stelt het proces centraal in zijn beschrijving van stedelijke gebiedsontwikkeling: in zijn model omschrijft hij stedelijke gebiedsontwikkeling als 'het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden', waarbij de ingrediënten context, inhoud, actoren en middelen samenkomen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling die via adequaat procesmanagement tot een gewenst resultaat moeten leiden.

De *context* van gebiedsontwikkeling bepaalt mede de wijze van handelen in gebiedsontwikkeling. In de context gaat het om factoren waarop meestal weinig invloed is uit te oefenen, zoals politieke, economische, sociale, technologische, ecologische en wettelijke ('legal') factoren, ook wel PESTEL-factoren genoemd.

Bij *inhoud* ligt de nadruk op het integraal samenbrengen van verschillende thema's die ruimte vragen binnen de opgave voor een gebiedsontwikkeling. Van 't Verlaat (2005) maakt onderscheid in sectorale (wonen, water, werken, natuur etc.) en facetmatige (ecologische, economische, esthetische, sociale etc.) aspecten.

Middelen zijn nodig om een resultaat te kunnen bereiken. Het gaat om zaken zoals geld, grond,



Afbeelding 2.1: Proceselementen gebiedsontwikkeling (van 't Verlaat, 2005)

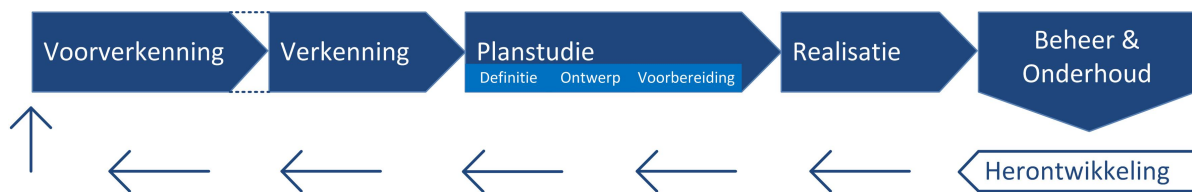
kennis, kunde, instrumenten en bevoegdheden.

Actoren zijn de partijen die met elkaar samenwerken en invloed uitoefenen op het uiteindelijke resultaat van gebiedsontwikkeling. Samen zorgen ze voor / bepalen ze de samenhangende inhoud, de benodigde middelen en het draagvlak om een resultaat te realiseren binnen de context.

Processtappen

In het proces van gebiedsontwikkeling komen bovenstaande elementen samen.

In het proces zijn verschillende fasen te onderscheiden. Van 't Verlaat hanteert de fasen: initiatief-planvorming-realisatie-beheer (2005). In het netwerk "Nederland Boven Water" wordt de initiatieffase onderverdeeld in voorverkenning en verkenning. In de voorverkenning maken vooral overheden een eerste scan van de opgave. Wolting (2008) noemt de 'planvormingsfase' de 'haalbaarheidsfase' en maakt vanwege de complexiteit en veelheid aan activiteiten binnen deze haalbaarheidsfase onderscheid in de stappen definitie-ontwerp-voorbereiding.



Afbeelding 2.2: Processtappen gebiedsontwikkeling (op basis van Van 't Verlaat, 2005, Wolting, 2008, NLBWiki, 2008: 2)

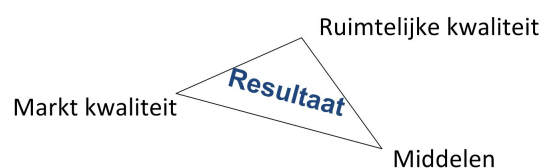
Dit proces wordt in plaats van lineair ook wel als cyclus weergegeven, omdat vanuit de fase van beheer en onderhouds op een gegeven moment de noodzaak kan ontstaan tot herontwikkeling of nieuwe ontwikkeling.

Procesmanagement

Om dit proces tot een goed resultaat te brengen is adequaat procesmanagement nodig. Voor de ontwikkeling van het gebied met een urgente opgave en ontwikkelpotentie gaat om het (langdurig) aangaan van relaties tussen actoren, het kunnen mobiliseren van middelen en het (samen)werken aan inhoud (visievorming en realisatie) om invloed uit te oefenen op het uiteindelijke resultaat van een gebiedsontwikkeling. Hierbij moet kunnen worden ingespeeld op ontwikkelingen in de context van de gebiedsontwikkeling.

Resultaat van het proces

Het gewenste resultaat wordt door van 't Verlaat gedefinieerd als het bereiken van een optimale samenhang tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen. Deze beschrijving geeft impliciet aan dat dit resultaat in het proces zelf wordt bepaald en niet vooraf wordt opgelegd door een partij.



Afbeelding 2.3: Resultaat Gebiedsontwikkeling (van 't Verlaat, 2005)

2.2.2 Kenmerken van gebiedsontwikkeling

Vanuit de veronderstelling in paragraaf 2.1 dat gebiedsontwikkeling een vorm van relationele planning is, kunnen een aantal kenmerken benoemd worden. In de literatuur zijn verschillende definities en kenmerken van gebiedsontwikkeling te vinden. In het onderstaande kader zijn er enkele geselecteerd. Deze kenmerken geven richting aan de wijze waarop met de bovenstaande ingrediënten wordt omgegaan in het gebiedsontwikkelingsproces. Allereerst staat bij een relationele benadering het leggen van relaties met andere actoren centraal. Het relationele aspect komt tot uitdrukking in verschillende definities. Het is een belangrijke voorwaarde voor gebiedsontwikkeling. Deze relaties kunnen gericht zijn op het verbinden van opgaven, het delen

van urgentie en ambitie, het ontwikkelen van draagvlak, de samenwerking met andere actoren (delen kennis, risico, zeggenschap) en het mobiliseren van middelen (financiering, bezit, kennis, leiderschap, instrumenten etc.)

Daarnaast is gebiedsontwikkeling een activiteit die gebiedsgericht, uitvoeringsgericht en toekomstgericht is: gericht op verandering van een begrensd gebied waarvoor actief ingrijpen nodig is.

Het gaat om een itererend proces van kennisontwikkeling, visievorming, planning en realisatie, waarin belanghebbenden kunnen deelnemen (maatschappelijke coalitievorming). Dit betekent impliciet dat het proces complex en onvoorspelbaar is. De uitkomst kan niet van tevoren worden vastgelegd en ontstaat in het proces.

De capaciteiten (competenties) en middelen van actoren - en dus ook van provincies - spelen een belangrijke rol bij het vermogen om tot een goed eindresultaat te komen.

Doel van gebiedsontwikkeling is het bereiken van eindresultaat met een optimale samenhang tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen.

Het IPO (2009) beschrijft de volgende **kenmerkend voor gebiedsontwikkeling** (op basis van Bakker, R., 2007)

- Er is sprake van een itererend proces van visievorming en realisatie
- Het is een gezamenlijk proces met publieke, maatschappelijke en private stakeholders
- Het is gericht op het oplossen van complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen
- Het leidt tot samenhangende en gelijktijdige initiatieven op het terrein van woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, voor sociaal-economische vitaliteit en voor infrastructuur
- Er wordt een kwalitatieve en duurzame bewegingen op gang gebracht en er worden concrete en zichtbare resultaten geboekt
- Gericht op gebieden met ontwikkelpotentie
- De problemen worden als urgent ervaren.
- De opgaven vereisen een langdurige investering van partijen
- Het doorsnijden van bestuurlijke en sectorale grenzen.

Procesmatig, Integraal, gebiedsgericht, uitvoeringsgericht, belangen samenbrengen

In Ontwikkelkracht! (Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 2005) wordt gebiedsontwikkeling vooral procesmatig benaderd als een logische voortgang op het instrumentarium voor de ruimtelijke ordening en 'een intelligente samenhangende en uitvoeringsgerichte aanpak die in- en aangrijpt op ruimtelijke structuren'. Integrale gebiedsontwikkeling is één van de mogelijkheden om gebiedsgericht integraal ruimtelijk beleid uit te voeren door de complexiteit van belangen samen te brengen in een proces rond de ontwikkeling van een gebied

Relationeel

A. Franzen, F. de Zeeuw, (2009) leggen de nadruk bij het proces van relaties leggen, of 'de kunst van het verbinden' met de volgende definitie: "gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-) ontwikkeling van een gebied"

Samenwerking en integraal

Op de website van de Rijksoverheid (2011) ligt de nadruk op publiek-private samenwerking aan een integraal ruimtelijk project op de regionale schaal: "Bij gebiedsontwikkeling werken verschillende overheden en bedrijven samen aan een project. Zo'n regionaal project combineert functies als wonen, werken, water en natuur in 1 plan".

Integraal, gebiedsgericht en uitvoeringsgericht

Het IPO nulmeting (IPO, 2009) hanteert de volgende definitie: "Regionale gebiedsontwikkeling is het ruimtelijk vertalen van de maatschappelijke opgaven in een samenhangende veranderingsstrategie voor een begrensd gebied, gericht op uitvoering en realisatie".

Beschikbaarheid capaciteiten en middelen

Van der Gijp (2004) stelt het beschikbaar hebben van capaciteiten en middelen centraal: " De term gebiedsontwikkeling duidt aan dat het om de ontwikkeling van een gebied gaat. De omvang van dat gebied is niet gedefinieerd en slechts beperkt door de capaciteiten van bestuurders en ontwikkelaars om het gebied te ontwikkelen. Die capaciteiten hebben betrekking op zowel beheersing van het proces als de beschikbaarheid van voldoende middelen".

Complex en onvoorspelbaar

Gebiedsontwikkeling is een ingewikkelde bezigheid, die de afgelopen jaren steeds complexer is geworden en waarvan de bestuurbaarheid en regisseerbaarheid is afgenomen. Beleid en plannen komen tot stand in ketens en netwerken en niet in een van tevoren bedacht en gestructureerd proces (Teisman, MCD college 2010).

2.2.3 Conclusies

Vanuit de benadering van gebiedsontwikkeling als relationele planning zijn er kenmerken benoemd die richting geven aan de inrichting van een gebiedsontwikkelingsproces:

- Relaties leggen in netwerken: tussen actoren met belangen, capaciteiten en middelen,
- Integraal en samenhangend: verbinden van opgaven, urgentie en ambitie,
- Itererend proces van kennisontwikkeling, visievormen, plannen en realiseren
- een toekomstgericht, open en niet voorspelbaar en complex proces waarin plannen tot stand komen en geen vooraf vastgelegde blauwdruk

Deze kenmerken zullen een invloed hebben op de wijze waarop provincies hun rol kunnen bepalen in het gebiedsontwikkelingsproces en tevens hoe ze daarbij met de ingrediënten - inhoud, actoren, middelen en context - om zullen gaan.

2.3 Gebiedsontwikkeling en de provincie?

De rol in de ruimtelijke ordening van provincies is na de tweede wereldoorlog opgekomen en is vanaf de jaren '70 echt zichtbaar geworden. Met de opkomst van ontwikkelingsplanologie en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de provincie zich actief gaan bezighouden met gebiedsontwikkeling. Hieronder een analyse van de ontwikkeling van ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling bij de provincie.

2.3.1 Ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie bij de provincie

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, 1962) had het streekplan een centrale positie vanwege het regionale karakter van de ruimtelijke ordening. Het streekplan moest het diverse sectorale provinciale beleid en het beleid van de verschillende overheidsniveaus met elkaar verbinden. Horizontale en verticale integratie was daarmee een van de kerntaken van de provinciale ruimtelijke ordening (Wissink, 2000).

Het streekplan verloor geleidelijk zijn centrale positie. Net als op rijksniveau werd de beleidsontwikkeling en ook de uitvoering steeds meer verkokerd naar beleidssectoren (sector- en facetbeleid). De complexiteit nam toe en de effectiviteit nam af. Illustratief zijn de wettelijke regelingen van een provinciaal milieubeleidsplan en een waterhuishoudingsplan - naast het streekplan - eind jaren '80. Deze fragmentatie leidde er toe dat provincies steeds meer moeite kregen met de interne beleidsafstemming (RGL, 2008). Het fenomeen 'omgevingsplan' waarin de 4 strategische plannen worden geïntegreerd, was een poging om de interne beleidsafstemming te verbeteren en tot integratie van beleid te komen.

Van de verschuiving van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming (WRR, 1998) was hierbij echter nog nauwelijks sprake.

Vanaf de totstandkoming van de Nota Ruimte (2004) en parallel aan de ontwikkeling en inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) hebben provincies van de drie overheidslagen als laatste de slag naar de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek ingezet. Pas vanaf de eeuwwisseling zijn provincies serieus aan de slag gegaan (VROM-raad, 2004).

In de meest recente versies van streek- en omgevingsplannen en structuurvisies wordt een ontwikkelingsgerichte beleidsfilosofie gehanteerd en krijgt ontwikkelingsplanologie voet aan de grond. In de bijbehorende uitvoeringsprogramma's zijn verschillende gebiedsontwikkelingsprojecten te vinden. Daarbij is een divers palet aan planningsinstrumenten, ontwikkelingsinstrumenten en Publiek-Private Samenwerkingsconstructies te vinden (o.a. structuurvisies provincies Noord-Holland (2010), Zuid-Holland (2010), Noord-Brabant (2011)).

2.3.2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) is ook in de wetgeving de omslag gemaakt naar een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening. Essentie van de nieuwe wet is dat elke overheidslaag vooraf (proactief) haar belangen en doelen formuleert en vastlegt in één of

meerdere structuurvisie(s). Onder het motto 'lokaal wat kan, centraal wat moet' ligt de nadruk op decentralisatie, uitvoeringsgerichtheid en deregulering. Rijk en provincie komen alleen in actie als sprake is van een nationaal of provinciaal belang.

Dit sluit aan bij het legitimiteits- en subsidiariteitsbeginsel van de Nederlandse Staat. Overheden zijn democratisch gelegitimeerd om wettelijke taken uit te voeren. Ze worden echter geacht niet iets te doen wat door lagere overheden of andere instanties kan worden afgehandeld. Daarnaast speelt het in op de in paragraaf 2.1 geschetste ontwikkeling naar de sociocratische sturing, waarbij overheden de legitimiteit voor hun planningsactiviteiten steeds meer in netwerken van actoren moeten vinden (Tirion, H.B. (2006)

De structuurvisie is, in tegenstelling tot het streekplan, een 'zelfbindend' document. Het heeft op zichzelf geen juridische doorwerking naar derden. Zelfbindend betekent dat de betreffende overheid zelf wel gebonden is aan de realisatie van de visie. De overheid geeft vooraf aan hoe ze de uitvoering van haar belangen en doelen wil regelen. Hierbij kunnen vervolgens middelen worden ingezet die doorwerken naar andere partijen. Aansluitend bij Tiesdell en Allmendinger (2005) kan dat met de volgende typen middelen:

- *Regulerend*, waarbij planning tot stand komt via algemene regels in een verordening die rechtstreeks juridisch doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen (generiek instrumentarium). Of via specifiek instrumentarium zoals het projectbesluit, het inpassingsplan (bestemmingsplan op provinciaal niveau) met bijbehorend instrumentarium voor kostenverhaal uit de Grondexploitatiewet (anterieure en posterieure overeenkomsten).
- *Stimulerend*, waarbij planning indirect via stimulering (subsidies) of ontmoediging (belasting) tot stand komt, of via directe ontwikkelingsgerichte interventie plaatsvindt (via medefinanciering, grondbeleid, joint-ventures); planning via materiële interventies.
- *Marktvormend*, waarbij planning via ruimtelijke ontwikkelingsvisies, indicatieve plannen of investeringsplannen tot stand komt; zoals programmering van woningbouw, kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Planning via visies en draagvlakverwerving met (bestuurlijke) middelen zoals bestuurlijk leiderschap, overleg, convenanten.
- *Capaciteit-ontwikkelen* (kennis en informatie), waarbij planning via actor-netwerkrelaties en het aanboren van sociaal en cultureel kapitaal tot stand komt. Gericht op het ontwikkelen van optimale condities voor de participatie van actoren; planning via het beschikbaar maken en genereren van kennis en informatie. Bijvoorbeeld door het leveren van procesmanagement of inhoudelijke expertise.

Bij projecten kan een combinatie van bovenstaande middelen worden ingezet. Bijvoorbeeld een ontwikkelingsgerichte interventie met geld kan gecombineerd worden met regulering via een inpassingsplan. Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn hierbij de meest complexe en integrale vorm van uitvoering, waarbij over het algemeen een combinatie van bovenstaande middelen zal moeten worden ingezet.

2.3.3 Provinciale gebiedsontwikkeling in de praktijk: veel verschillende verschijningsvormen

Provincies zijn nog niet zo lang bezig met gebiedsontwikkeling. In de nulmeting van het IPO (2009) wordt duidelijk dat lang niet altijd de slag naar relationele planning en maatschappelijke coalitievorming is gemaakt. Verschillende planningstijlen uit paragraaf 2.1 zijn in wisselende samenstelling terug te vinden bij de concrete gebiedsontwikkelingsprojecten van provincies. Dit wordt bevestigd in de casus in paragraaf 5.3 en expertsessie in deze thesis.

De term gebiedsontwikkeling wordt vaak onterecht gehanteerd. Projecten geven niet in voldoende mate invulling aan de kenmerken die in paragraaf 2.2.2 zijn genoemd. Zo zijn sommige "gebiedsontwikkelingen" eerder te omschrijven als een verzameling losse projecten omdat er geen samenhang is van opgaven en problemen.

Ook wordt er vaak op de klassieke manier gewerkt in de reeks van initiatie - visie - uitwerking naar uitvoering. Er is in het proces geen sprake van iteratie tussen visievormen en uitvoeren of het synchroniseren van belangen en dossiers.

Uit deze analyse ontstaat het beeld dat veel lopende gebiedsontwikkelingen kenmerken vertonen van de technisch-bureaucratische planningstijl of die van politieke beïnvloeding vanuit materiële posities. Het zijn projecten waarbij een samenwerkingsverband van overheid en marktpartijen als het ware de 'blauwdruk' proberen uit te rollen. Dit beeld wordt bevestigd in een casus in deze thesis waarbij 22 projecten van de provincie Noord-Holland zijn doorgelicht (paragraaf 5.3)

Politieke invloed

Bij overheden zoals de provincie is de politieke situatie een bepalende factor bij de ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Partijideologie, politieke invloed vanuit maatschappelijke organisaties en marktpartijen en de media kunnen grote invloed hebben op de beslissingen van het bestuur en daarmee op de planning en gekozen planningstijl (zie 2.1). Ambities van individuele bestuurders kunnen een doorslaggevende rol spelen bij de interpretatie en de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door een op grond van het vigerende beleid minder gewenste ontwikkeling toch mogelijk te maken.

Schaalniveau?

Als schaalniveau voor de provinciale gebiedsontwikkeling wordt vaak de regio genoemd. Dit sluit aan bij het advies van de WRR (1998) dat pleit voor meer mogelijkheden voor regionale coördinatie en de planvorming op het regionale schaalniveau in de zogenaamde "ontwikkelingsgebieden" onder regie van provincies.

De Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) heeft als opgaven die provinciale regie vereisen:

- Gemeentegrens-overschrijdende opgaven
- opgaven waarbij regionale doelstellingen worden nagestreefd en waarin lokale overheden meewerken

Vooraf dit tweede punt sluit meer aan op de filosofie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Het gaat niet om het schaalniveau op zich, maar om de vraag of er provinciale belangen en doelen aan de orde zijn. Dat kan ook op een lager schaalniveau dan de regio zijn.

2.3.4 Conclusie: provincies hebben een rol bij gebiedsontwikkeling

Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn de meest actuele vormen van ruimtelijke planning. Provincies zullen hier een rol moeten spelen. Tenminste als ze hun positie en legitimiteit binnen ons overheidsbestel willen waarmaken.

De basis voor de provinciale rol in gebiedsontwikkeling ligt in de wettelijke taak om via een structuurvisie de provinciale ruimtelijke belangen en doelen te vertalen in een uitvoeringsstrategie en bijbehorend programma voor realisatie.

Gebiedsontwikkeling is op zich geen wettelijke taak, maar de meest integrale uitvoeringsmethode voor realisatie van ruimtelijk beleid. Provincies kunnen hun rol hierbij operationaliseren via regulering (toelatingsplanologie via instrumenten), stimulering (ondernemen met geld en grond), markt vorming (visie ontwikkeling, leiderschap in zetten), capaciteit-ontwikkeling (anderen in staat stellen hun belangen in te brengen). De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt hiervoor de handvaten.

Vraag blijft open vanuit welke 'houding' ten opzichte van planning ze dit gaan doen en hoe ze hun rol ten opzichte van andere actoren innemen. Hiermee komen de in paragraaf 2.1 genoemde planningstijlen weer in beeld en de vraag naar rolbepaling waarop in paragraaf 2.4 wordt ingegaan.

2.4 Rol en Rolbepaling bij gebiedsontwikkeling

In deze thesis staat rolbepaling van provincies bij gebiedsontwikkeling centraal. Onderzocht wordt hoe rolbepaling in de literatuur en bij provincies wordt benaderd en op welke wijze de keuze voor bepaalde rollen tot stand komt bij gebiedsontwikkeling. Wat betekent dit voor een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling?

2.4.1 Rollen bij gebiedsontwikkeling

In Wikipedia (2010: 1) is een aantal betekenissen voor 'rol' te vinden.

- Het gaat over jezelf:
 - 'de functie (taak) of positie in het algemeen binnen een gebeuren'.
Vertaald naar provinciale gebiedsontwikkeling heeft dit te maken met taken van de provincie en vervolgens de belangen en doelen die daar bij horen,
 - 'Personage of karakter' dat (door een acteur) gespeeld wordt (al dan niet fictief). Dit is te vertalen naar een meer algemene duiding van het karakter dat in een situatie gespeeld wordt en handelwijze van de acteur.
- Het gaat over relaties met anderen:
 - 'De rol (sociologie) die een persoon aanneemt of moet aannemen binnen een sociale context', dus wijze van samenwerken of interacteren met andere partijen (actoren).

Rol is een meervoudig begrip en bij het lezen van de literatuur hierover in relatie tot gebiedsontwikkeling blijkt dit ook. Er is een breed palet aan benaderingen.

Gebiedsregisseur: procesmanager

Bij de provincie wordt vaak de rol 'regionale gebiedsregisseur' genoemd (o.a. De Zeeuw, Franzen, Van Rheenen, 2011). Hoewel 'gebiedsregisseur' een nogal veelomvattende term is, wordt meestal het (proces-)managen van de ontwikkeling in gebieden bedoeld.

De Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) benoemt de volgende punten van aandacht voor de regisseursrol (trekkersrol) van provincies. Hier is de relationele benadering van planning zichtbaar:

- De juiste kring van betrokkenen bij elkaar brengen en houden.
- Relevante initiatieven (die uit onverwachte hoeken kunnen komen) signaleren en oppakken.
- De buitenwereld laten doorklinken aan de bestuurstafel.
- Een betrouwbare en voorspelbare partner zijn. Door het proces te ontwikkelen en vast te houden aan lijnen die zijn uitgezet.
- Ruimte gunnen aan partners. Successen hebben nu eenmaal vele eigenaars.
- Communiceren, participeren, kwaliteit borgen en condities regelen.

Facilitator, initiator en realisator

Op de website van NederlandBovenWater (NLBWiki, 2009) worden drie essentiële rollen in elke gebiedsontwikkeling in relatie tot elkaar blootgelegd. Het gaat om de rol van initiator, realisator en facilitator. De initiator is degene die urgenties oppikt en iets wil. De realisator is degene die ambities omzet in handelen. De facilitator is degene die helpt en de condities schept voor een effectieve relatie tussen initiator en realisator. NLB stelt dat een geslaagd proces is terug te brengen tot de interactie tussen deze drie rollen (afbeelding 2.4).



Afbeelding 2.4: Drie rollen van Nederlandbovenwater (NLBWiki, 2009)

Rollen gekoppeld aan projectfasen

Wolting (2008) koppelt de mogelijke rollen van publieke partijen aan de verschillende fasen van het gebiedsontwikkelingsproces. De rol van initiator is vooral bij de start van een project van belang om belangen en doelen van actoren op een rij krijgen en de opgave te formuleren. De regisseursrol is gedurende het gehele proces nodig tot de beheerfase, voor het continue afstemmen van belangen en de organisatie van het besluitvormingsproces en de planologische procedures. De realisator of participant deelt mee in risico's, kosten en zeggenschap tijdens realisatie en beheer als aandeelhouder, financier, uitvoerder

De facilitator (of subsidiënt): blijft op afstand, stuurt niet maar schept voorwaarden en omstandigheden voor realisatie van het project als kennisleverancier, stimulator, adviseur. Volgens het IPO (2009) is de provinciale regierol het meest natuurlijk en prominent in de eerste twee fasen van gebiedsontwikkeling (initiatief en haalbaarheidsfase). In de realisatiefase is de provincie één van de betrokken partijen, maar niet per definitie de centrale partij. Gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen komen hier vaak meer op de voorgrond.

Vraag is of deze benadering in een complex en itererend proces van gebiedsontwikkeling nog wel bruikbaar is. Projectfasen en rollen gaan dan immers meer door elkaar lopen.

Planningstijl als rolopvatting: regelgever, stimulator, marktvormer, kennismakelaar

Als aangesloten wordt bij de 4 planningstijlen van Innes en Booher (2000) en typen planning-gereedschappen van Tiesdell en Allmendinger (2005) in paragraaf 2.1 kunnen ook 4 rolopvattingen worden gedestilleerd:

- Regelgever, waarbij planning via regels, instrumentarium en contracten plaatsvindt; planning via regels en instrumenten.
- Stimulator, waarbij planning plaatsvindt via indirecte stimulering (subsidies) of ontmoediging (belasting) of via directe interventie (grondpolitiek, joint-ventures); planning via materiële interventies.
- Marktvormer, waarbij planning via ruimtelijke ontwikkelingsvisies, indicatieve plannen of investeringsplannen tot stand komt; planning via visies en draagvlakverwerving
- Kennismakelaar (kennis en informatie), waarbij planning via actor-netwerkrelaties en het aanboren van sociaal en cultureel kapitaal tot stand komt. Gericht op het ontwikkelen van optimale condities voor participatie van actoren; planning via het beschikbaar maken en genereren van kennis en informatie.

Ook deze rollen zullen, als logisch gevolg van de beschrijving in paragraaf 2.3.2 gelijktijdig voorkomen in een gebiedsontwikkeling.

Brede roldefinitie: dynamisch begrip, steeds opnieuw bepalen

In 'Nederland Boven Water' (Hajer, 2006) wordt het begrip rol vooral als dynamisch begrip omschreven, dat gedurende een gebiedsontwikkelingsproces gezamenlijk wordt gedefinieerd en afgesproken. Per fase kan de rol van kleur verschieten gedurende het proces van samenwerken en naargelang de behoefte van de ontwikkeling.

Smalle roldefinitie: alleen regisseur en (mede-)uitvoerder

Een zeer smalle benadering van het begrip rol bij gebiedsontwikkeling hanteert De Raad voor het Landelijk Gebied (RGL, 2007). De Raad koppelt alleen de rol van 'spelmaker' (regisseur) of (mede-)realisator aan gebiedsontwikkeling; dus alleen zelf participeren in PPS. De andere rollen horen bij andere werkwijzen die zich onderscheiden van gebiedsontwikkeling: het 'gebiedenbeleid' (spelbepaler en initiator) en 'gebiedsgericht-beleid' (facilitator).

Op grond van de andere geschetste benaderingen, zijn de door de RGL genoemde rollen en werkwijzen allemaal passend binnen de definitie en terminologie van gebiedsontwikkeling. Toch vindt deze benadering ook weerklank bij provinciebestuurders, gezien de uitspraak van een gedeputeerde dat provincies in de toekomst niet meer moeten deelnemen in

gebiedsontwikkeling maar zich moeten beperken tot hun kaderstellende rol omdat PPS constructies te problematisch en te risicovol zijn (uitspraak gedeputeerde, februari 2011).

Mogelijke 'spagaat' tussen rollen

De Raad voor het Landelijk Gebied (2008) wijst op een mogelijk conflict tussen de publieke rol van de provincie als regelgever en kadersteller (plannen en instrumentarium inzetten) en de semi-private rol van de provincie als ondernemend partner (financieringsconstructies en mede uitvoerder). Het schakelen en het vinden van een goede balans tussen deze rollen in het proces is essentieel. Juist nu er gebiedsontwikkelingen onder druk staan kunnen kaderstellende taken soms lijnrecht tegenover semi-private belangen staan.

Bijvoorbeeld: enerzijds aan gemeenten via een verordening beperkingen opleggen bij het ontwikkelen van plannen wegens vraagafname (schaarste-creatie) en ondertussen in dezelfde regio in een gebiedsontwikkeling participeren en deze koste wat het kost proberen te realiseren omdat er risicodragend in grond is geïnvesteerd.

2.4.2 Rolbepaling bij de provincies

Het IPO (2009) concludeerde dat verschillende provincies in hun collegeprogramma's aangeven dat zij graag invulling willen geven aan de rol van gebiedsregisseur. Bij korte analyse van het ruimtelijk beleid in recente structuurvisies van provincies wordt dit ook bevestigd. Daarnaast krijgt de rolbepaling bij enkele provincies meer aandacht in specifieke documenten voor gebiedsontwikkeling. Hieronder een schets van de wijze waarop rol en rolbepaling bij gebiedsontwikkeling is uitgewerkt bij enkele provincies.

Noord-Brabant

Voor de provincie Noord-Brabant (2011) staan twee rollen centraal bij gebiedsontwikkelingen; gebiedsregisseur en (mede-)ontwikkelaar. Als regisseur neemt de provincie de verantwoordelijkheid om in samenwerking met betrokken partijen tot een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak te komen en organiseert ze interactieve multidisciplinaire processen. Daarbij worden zowel partijen uit de overheid, de markt als het onderwijs betrokken. Als ontwikkelaar is de provincie bereid haar ontwikkelingsgerichte instrumentarium in te zetten, zoals een inpassingsplan en het Ontwikkelbedrijf. Dit gebeurt altijd in overleg met de betrokken medeoverheden. Ook benut de provincie de mogelijkheden tot publiek private samenwerking.

Zuid-Holland

In de uitvoeringsagenda van de structuurvisie van de provincie Zuid-Holland (2010) worden drie hoofdrollen onderscheiden:

Ordenen (met behulp van de functiekaart van de structuurvisie en de Verordening Ruimte);

Ontwikkelen (met behulp van programma's en projecten);

Onderzoeken en agenderen (met een beleidsagenda en een onderzoeksagenda).

De ordenende rol van de provincie is in de functiekaart van de structuurvisie en de Verordening Ruimte nader uitgewerkt.

Binnen de ontwikkelrol is de volgende onderverdeling toegepast van rollen: kaderstellend en toezichthoudend, monitorend, stimulerend, participierend, regisserend, uitvoerend.

Voor 7 integrale gebiedsontwikkelingsprojecten speelt de provincie een regisserende rol.

Noord-Holland

In de structuurvisie Noord-Holland 2040 (2010) is een duidelijke afbakening te vinden van sturingsfilosofie en provinciale belangen in de ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat om regionale ruimtelijke vraagstukken. Niet de vraag óf, maar de vraag hoe de provincie regie gaat voeren staat centraal. Daarbij kan enerzijds gebruik worden gemaakt van de juridisch-ruimtelijke instrumenten die de wet de provincie biedt om provinciale belangen veilig te stellen. Anderzijds wil de provincie dit doen door gemeenten te faciliteren en ontwikkelingen te stimuleren. Voor het uitvoeringsprogramma zijn 5 rollen benoemd die de provincie kan aannemen voor sturing in

projecten: uitvoerder, regelgever, procesleider (regisseur), expert en aanjager (initiator) (Provincie Noord-Holland, 2010). Deze termen zeggen allemaal iets over de wijze van samenwerken met andere partijen en de wijze van inzetten van sturingsinstrumenten. Van 'zelf doen', via juridisch instrumentarium inzetten tot het helpen van anderen met kennis.

Bij de omschrijving van de rol bij de gebiedsontwikkelingsprojecten in het uitvoeringsprogramma wordt meestal een combinatie van de 5 rollen genoemd.

In de 'Noord-Hollandse aanpak bij gebiedsontwikkeling' wordt rolkeuze expliciet aan de orde gesteld als iets wat je in elke fase van de gebiedsontwikkeling weer opnieuw moet bepalen.

Als mogelijke rollen hanteert de provincie die van 'Nederland boven Water': initiator, realisator en facilitator (NLBWiki, 2009)

Wat hierbij opvalt, is dat hier een andere indeling wordt gehanteerd dan de 5 beschreven rollen in de structuurvisie Noord-Holland 2040.

Gelderland

De provincie Gelderland ziet de bepaling van haar rol bij gebiedsontwikkeling als dynamisch, rollen kunnen evolueren door de projectfases heen. Er zijn bij gebiedsontwikkelingsprojecten verschillende rollen mogelijk, ook in combinatie. Dit is verder uitgewerkt in het Protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling (2006).

De rol wordt via actorenanalyses en risicoanalyses in de beginfase van het project en vervolgens, per fase, opnieuw vastgesteld. De formele provinciale rolkeuze staat ten dienste van het projectresultaat en is in belangrijke mate afhankelijk van:

- de projectfase (rol kan evolueren en per fase verschillen);
- rol(len) van andere partijen;
- verantwoordelijkheid(s)-verdeling tussen publiek en privaat);
- toegedeelde bevoegdheden.

De provincie Gelderland maakt onderscheid in de volgende rollen: beïnvloeder/beslisser, adviseur, trekker/opdrachtgever, regisseur, participant, financier, subsidiënt, handhaver/toetsers. Volgens de provincie Gelderland sluiten sommige rollen elkaar ook uit (bijvoorbeeld: facilitator en regisseur) en kunnen sommige rollen conflicteren (bijvoorbeeld: adviseur en toetsers).

2.4.3 Conclusie: vele mogelijke rollen maar hoe bepaal je die?

Wat opvalt bij de analyses van de literatuur en de provinciepraktijk is, dat er veel benaderingen zijn voor de invulling van rollen bij gebiedsontwikkeling.

Ook is er een grote diversiteit aan definities van het begrip rol bij gebiedsontwikkeling. Van het abstracte koepelbegrip 'regionale gebiedsregisseur' tot specifieke benaming van een reeks rollen zoals provincie Gelderland die hanteert (2011).

Er is echter geen eenduidige systematiek voor rolbepaling te onderscheiden die consequent wordt toegepast.

Teruggrijpend op de eerder aangehaalde definitie in Wikipedia: alle benamingen van rollen zijn te kenschetsen als een karakterisering van een bepaalde wijze van handelen van provincies in relatie tot andere actoren bij gebiedsontwikkeling. Rol is een aanduiding van de wijze van interacteren met andere partijen.

Aandachtspunt hierbij is dat rollen kunnen conflicteren. Vooral waar het gaat om publieke taken, belangen en doelen versus semi-private belangen en doelen.

Het bepalen van de rol van provincies in gebiedsontwikkeling wordt hiermee een strategisch vraagstuk. Het gaat om strategiebepaling van de provincie gedurende het gebiedsontwikkelingsproces. De benaming van de rol is een resultante van deze strategiebepaling.

2.5 Conclusies

De wijze waarop ruimtelijke planning zich heeft ontwikkeld in onze maatschappij heeft zijn wortels in de ontwikkeling van de democratie en de rol van de overheid ten opzichte van markt en maatschappij. Er zijn verschillende planningstijlen ontstaan, die naast elkaar voorkomen bij projecten in de ruimtelijke ordening. Vanuit de theorie zijn 4 archetypen te onderscheiden: *technisch-bureaucratische planning*, *planning vanuit politieke* beïnvloeding en materiële posities, *ideologische planning* en *relationele planning* (o.a. Innes en Booher, 2000 en 2003).

In paragraaf 2.1 is gekeken hoe het begrip ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling hierin gepositioneerd kunnen worden. Gebiedsontwikkeling is ontstaan vanuit de ontwikkeling van technocratische naar sociocratische planning. Het is een gebiedsgerichte en uitvoeringsgerichte toepassing van ontwikkelingsplanologie.

Conclusie is dat gebiedsontwikkeling vanuit theoretisch-normatief oogpunt moet worden benaderd als een vorm van relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.

Bijbehorende planningstijl is die van relationele planning.

Deze benadering wordt in deze thesis als veronderstelling gebruikt.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling is het beeld divers. Projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd zijn dat –vanuit bovenstaande veronderstelling - lang niet altijd. Bij deze projecten domineren andere planningstijlen dan de relationele.

Voronderstelling is, dat het voor een effectieve rolbepaling van organisaties bij gebiedsontwikkeling van belang is, om zich bewust te zijn van de planningstijlen die ze kunnen hanteren. Dit is een vraagstuk voor de ontwikkeling van het afwegingskader voor rolbepaling in hoofdstuk 4.

De rol van provincies bij gebiedsontwikkeling wordt mede beïnvloed door de ingrediënten en kenmerken van het gebiedsontwikkelingsproces (paragraaf 2.2). De ingrediënten die een rol spelen zijn inhoud, actoren, middelen en context. Belangrijke kenmerken van gebiedsontwikkeling zijn:

- relaties leggen in netwerken: verbinden van actoren met belangen, capaciteiten en middelen,
- integratie en bereiken van samenhang: verbinden van opgaven, urgentie en ambitie,
- een itererend proces van kennisontwikkeling, visievormen, plannen en realiseren,
- een toekomstgericht, open en niet voorspelbaar en complex proces waarin plannen tot stand komen.

Vanuit dit fundament is in paragraaf 2.3 onderzocht hoe gebiedsontwikkeling zijn weerslag heeft gekregen bij provincies.

De basis voor de provinciale rol in gebiedsontwikkeling ligt in de wettelijke taak om via een structuurvisie de provinciale ruimtelijke belangen en doelen te vertalen in een uitvoeringsstrategie en bijbehorend programma. Gebiedsontwikkeling is op zichzelf geen wettelijke taak, maar de meest integrale uitvoeringsmethode waarvoor een provincie kan kiezen bij de realisatie van haar ruimtelijk beleid.

Gebiedsontwikkeling is een logisch gevolg van de belangen, doelen en ambities in het ruimtelijk beleid in structuurvisies. In de praktijk kunnen de politiek en het bestuur daarbij voor de nodige kleuring zorgen en soms ook voor duidelijk andere keuzen, door directe politieke interventies.

Bijvoorbeeld vanuit de lobby van invloedrijke partijen (via planningstijl “Politieke beïnvloeding/materiële posities”) of vanuit partijideologie (planningstijl: “Ideologisch”).

Tot slot wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij de kernbegrippen van de onderzoeksdoelstelling: 'rol' en rolbepaling van provincies bij gebiedsontwikkeling.

Het Rijk trekt zich verder terug uit het regionale domein van de ruimtelijke ordening. Provinciale taken en verantwoordelijkheden in de ruimtelijke ordening worden daarmee belangrijker.

Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn de meest recente vormen van ruimtelijke planning. Provincies zullen een rol moeten spelen bij gebiedsontwikkeling. Ten minste, als ze hun positie en legitimiteit binnen ons overheidsbestel willen waarmaken.

De provincie heeft een scala aan mogelijke rollen die per fase van een gebiedsontwikkeling kunnen worden aangenomen. Niet het 'pakken van de regierol', maar het zorgvuldig kunnen schakelen tussen verschillende mogelijke rollen in het gebiedsontwikkelingsproces staat hierbij centraal. De rol kan van kleur verschieten gedurende het proces.

Vraag is daarom niet *of* provincies een rol hebben bij gebiedsontwikkeling. Het antwoord hierop is bevestigend. De basis hiervoor ligt in de taken, belangen en doelen die provincies hebben in het ruimtelijk beleid en de vertaling daarvan in de provinciale structuurvisies.

Vraag voor deze thesis is, *hoe* de rol bij gebiedsontwikkeling moet worden ingevuld. En vooral *hoe die rol bepaald kan worden*. Er is geen eenduidige systematiek voor rolbepaling gevonden die consequent wordt toegepast.

In paragraaf 2.4 werd geconcludeerd dat het bepalen van de rol van provincies in gebiedsontwikkeling een strategisch vraagstuk is. Het gaat om strategiebepaling van de provincie gedurende het gebiedsontwikkelingsproces. De benaming van de rol is een resultante van deze strategiebepaling. Dit is vertaald in de volgende definitie van rolbepaling:

Rolbepaling in gebiedsontwikkeling wordt in deze thesis gedefinieerd als strategieontwikkeling: “een strategisch en relationeel vraagstuk over handelingsperspectieven en de bijbehorende inzet van competenties en middelen in relatie tot die van andere actoren, gericht op het uitvoeren van activiteiten voor een ruimtelijke verandering in een specifiek gebied, gebaseerd op een als urgent ervaren opgave”.

Deze definitie is richtinggevend voor het ontwikkelen van een afwegingskader voor rolbepaling in hoofdstuk 4.

3. Veranderingen bij provinciale gebiedsontwikkeling

Het voorgaande hoofdstuk gaf een beschouwing over het fenomeen gebiedsontwikkeling en de provinciale betrokkenheid daarbij. Voor de bepaling van een rol bij (toekomstige) gebiedsontwikkeling zal ingespeeld moeten kunnen worden op factoren uit de context die een belangrijke invloed hebben op het werkveld van de gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2005). Deze factoren zijn te kenschetsen als 'drijvende krachten' voor provinciale gebiedsontwikkeling. Sommige factoren kennen een grote mate van onzekerheid bij de ontwikkelingsrichting naar de toekomst. Deze zijn te kenschetsen als 'sleutelonzekerheden' voor provinciale gebiedsontwikkeling (Wilkinson, 1995).

Daarmee gaat dit hoofdstuk over de toekomst en de derde onderzoeksvraag:

Q3: Welke trends en maatschappelijke ontwikkelingen (drijvende krachten) zijn van belang voor de toekomst van de provinciale gebiedsontwikkeling en welke gevolgen kunnen ze hebben:

In dit hoofdstuk is een beschrijving opgenomen van ontwikkelingen die van belang zijn voor het werkveld van de provinciale gebiedsontwikkeling. Een goede manier om deze ontwikkelingen in kaart te brengen is via de zogenaamde PESTEL-analyse. De PESTEL-analyse is een strategische en kwalitatieve analysemethode die organisaties kunnen inzetten om de relevante context in kaart te brengen (o.a. Johnson, Scholes en Whittington, 2005; Zingel, 2009). PESTEL staat voor Politieke, Economische, Sociale, Technologische, Ecologische en Wettelijke ('Legal') factoren. Het hoofdstuk is in een cyclisch proces tot stand gekomen via literatuuronderzoek en vanuit het empirische deel in hoofdstuk 5. Een deel van werksessies in het empirische deel ging over de context van gebiedsontwikkelingsprojecten en leverde de inhoud van dit hoofdstuk

Deze factoren geven een momentopname weer. In praktijk zijn deze factoren continu in beweging. Ze zullen regelmatig tegen het licht gehouden moeten worden op de momenten dat een discussie over rolbepaling aan de orde is voor een specifieke opgave of situatie.

3.1 Analyse aan de hand van PESTEL-factoren

Politieke factoren

Actueel onderwerp is het veranderende takenpakket van provincies. Er zijn hierbij twee bewegingen waar te nemen:

Allereerst de verzwaring van de rol van provincies in de ruimtelijke ordening. Zowel in het regeerakkoord (2010) als in de recente "Ontwerp-structuurvisie Infrastructuur en Ruimte" van het ministerie van I&M (2011) wordt decentralisatie van de ruimtelijke ordening naar de provincies in gang gezet. Het ministerie van VROM bestaat niet meer en provincies krijgen meer taken en bevoegdheden op de beleidsvelden ruimtelijke ordening, economie en natuur.

Dit proces is al langer gaande, ook de Commissie Lodders (2008) deed hiervoor een pleidooi door als kerntaken voor de provincies het ruimtelijk-economisch domein (RO, bereikbaarheid, landschap, natuur) en cultuur (cultuurhistorie) te benoemen.

Een tweede beweging die hier deels strijdig mee lijkt, is de voortgaande discussie over het nut van de provincie als bestuurslaag of het opschalen, samenvoegen en afslanken van provincies. Dit gaat samen met ideeën over meer bevoegdheden bij grote stedelijke regio's zoals Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en stadregio Eindhoven.

Bij een dergelijke ontwikkeling verdwijnt het regionale schaalniveau langzamerhand uit beeld en is het de vraag of provincies nog voldoende middelen en competenties zullen behouden voor gebiedsontwikkeling.

Een andere relevante politieke discussie gaat over het reguleren van de woningmarkt met het (langzaam) afschaffen van de hypotheekrenteaftrek en de huursubsidie. Dit betekent op korte

termijn onzekerheid en minder neiging of mogelijkheden voor mensen tot verhuizen of koop van een woning.

Bij het ruimtelijk beleid is een trend waarneembaar naar zuinig ruimtegebruik en meer binnenstedelijk bouwen. Binnenstedelijk bouwen is complexer door wensen en belangen van bestaande bewoners, milieufactoren en hogere kosten door aanwezigheid van bestaande opstallen.

Economische factoren

Veel lopende gebiedsontwikkelingsprojecten verkeren momenteel in zwaar weer.

De kredietcrisis van 2008 wordt hiervoor wel als omslagpunt genoemd. Andere benaderingen relativeren dit moment, door het als resultaat te kenschetsen van structurele economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze waren al langer gaande en werden door de crisis ineens scherp zichtbaar (Rotmans, college MCD-7, 2010).

In de economie speelt globalisering een grote rol. De concurrentie gaat steeds meer tussen stedelijke regio's en bedrijven concurreren steeds meer in internationale netwerken. (Asbeek Brusse, Van Dalen & Wissink, 2002; Sassen, 1991). Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de kantorenmarkt en bedrijventerreinenmarkt. De relatief grote leegstand in de Nederlandse kantoren en bedrijvenmarkt geeft een slecht investeringsklimaat voor internationaal opererende investeerders ten opzichte van ons omringende landen. Hierdoor blijven investeerders weg en kiezen ze voor andere regio's. De opbrengsten van kantoren in projecten nemen daardoor af, waardoor kantoren wegvallen als financiële drager in projecten.

Over het algemeen is er –op basis van de gebruikte verevenings- en financieringsconstructies van vóór de financiële crisis - een mismatch ontstaan tussen opgaven en ambities enerzijds en beschikbare middelen anderzijds. Hierdoor stagneren projecten, ook terwijl er in bepaalde gebieden nog wel een potentiële (woningbouw)vraag is (bijvoorbeeld in de Noordvleugel van de Randstad).

Er is een toename van de financiële risico's voor markt en overheid door o.a. rentelasten op grondbezit, financieringsproblemen en bezuinigingen.

Door de banken- en kredietcrisis is er minder geld beschikbaar en er wordt minder risico gelopen. De investeringsmiddelen nemen af en projecten zijn moeilijk te financieren doordat kredietverstrekkers voorzichtig zijn met geld lenen aan bedrijven en particulieren. Ook de bezuinigingen van de overheid spelen hierbij een rol. Onder andere subsidies als Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) verdwijnen of worden sterk verminderd. Daarnaast nemen de opbrengsten af door dalende markt (kantoren, bedrijven, woningen). Partijen moeten afboeken op hun grondwaarden. Door afnemende opbrengsten staat de haalbaarheid van projecten onder druk, en vooral de haalbaarheid van afdrachten van "rood" aan "groen" en "blauw". Hierbij zijn er regionale verschillen die per project moeten worden bekeken. Woningkopers zijn huiverig om te kopen en kunnen bovendien moeilijker dan voorheen een hypotheek krijgen.

Hierdoor is er een trend van aanbodgericht naar vraaggericht ontwikkelen. Een verschuiving van de focus van grootschalige gebiedsontwikkeling naar kleinschalige en geleidelijke ontwikkeling en een flexibele en programmatische aanpak.

Sociaal-maatschappelijke factoren

Er is een voortgaande trend van *individualisering* hierdoor ontstaat huishoudensverduunning, maar het tempo hiervan neemt af. Belangrijker zijn de *vergrijzing en vervolgens krimp* van de bevolking in grote delen van Nederland. Gecombineerd met verdergaande concentratie van de bevolking in grootstedelijke regio's ontstaat een steeds groter verschil tussen groei- en krimpregio's, met:

- enerzijds een steeds sterkere nadruk op (her)ontwikkeling binnen en aan het bestaande stedelijk gebied vooral rond metropolitane regio's (groeimarkt)
- anderzijds een opgave om in krimpgebieden voldoende kwaliteit te behouden van woningaanbod (vervangingsmarkt)

De *burger en consument worden steeds mondiger*, dit draagt bij aan een verschuiving van de focus van de gebiedsontwikkeling naar kleinschalige en geleidelijke ontwikkeling en 'ontwikkeling van onderop' (participatie en community planning). En versterkt de trend naar vraaggericht ontwikkelen. Hiermee samenhangend ontstaat er een *veranderende rolverdeling tussen publiek, markt en particulier* bij gebiedsontwikkeling (overheid-markt-maatschappij).

De in paragraaf 2.1 geschetste ontwikkeling naar een relationele planning is hiervan het gevolg. Minder top-down planning en sturing (government) en meer interactief, gericht op gezamenlijk belang, draagvlak en samenwerking (governance) om tot resultaten te komen.

Technologische factoren

Nieuwe media en snellere communicatietechnologie zijn een uitdrukking van de verdere *technologisering* van de samenleving. Dit geeft nieuwe mogelijkheden voor burgerparticipatie en belangenbehartiging (denk aan Twitter bij de Egyptische revolutie). Maar ook is er steeds meer sprake van "dramademocratie", waarbij een ogenschijnlijk klein onderwerp via media ongekeerde proporties aanneemt (Elchardus, 2003). Politici nemen op basis daarvan bestuurlijke besluiten. Dit vergroot de complexiteit van projectprocessen. Ook kan het botsen met de relationele benadering van planprocessen in governance-netwerken waar langdurig commitment wordt opgebouwd en een plotselinge draai op basis van een incident tot verstoring leidt (E. H. Kleijn, MCD-college, december 2010).

Ecologische factoren

Schaarste grondstoffen en klimaatverandering worden steeds meer zichtbaar en voelbaar. Hoewel politieke partijen hier wisselend mee omgaan, is er in de samenleving steeds meer aandacht voor duurzame gebiedsontwikkeling, waaronder energiehuishouding, waterhuishouding, klimaatbestendigheid, materiaal (her)gebruik, ruimtelijke kwaliteit en identiteit.

Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het Bouwbesluit, waar steeds zwaardere duurzaamheidseisen in zijn opgenomen. Strengere duurzaamheidseisen aan gebiedsontwikkelingen kunnen in uitvoeringsfase kostenverhogend werken, in beheerfase tot kostenverlaging.

Juridische factoren

Wetgeving is continu aan verandering onderhevig. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is er een nieuw instrumentarium beschikbaar voor gebiedsontwikkeling (zie paragraaf 2.3.2). De Crisis en herstelwet (Chw) geeft hierop weer aanpassingen, die vooral bedoeld zijn om procedures te versnellen. Bijvoorbeeld het nieuwe projectuitvoeringsbesluit in deze wet kan het sturingsregime van provincies doorkruisen, wanneer gemeenten hier gebruik van maken bij een gemeentelijk woningbouwplan wat strijdig is met het structuurvisiebeleid.

Een spanningsveld tussen publiekrechtelijke belangen van de provincie ('regelgever') en privaatrechtelijke belangen (o.a. grondposities) wat voelbaar wordt bij een krimpende markt waar keuzes gemaakt moeten worden.

Europese regels op het gebied van aanbesteden en staatsteun worden steeds strenger geïnterpreteerd, wat consequenties heeft voor PPS-contracten. Vooral het zoeken naar flexibiliteit binnen lopende contracten leidt al gauw tot strijdigheid met de aanbestedingsregels. Daarnaast speelt de regelgeving van Europa een rol met het recentelijk beschikking van de Europese Commissie dat 90% van de vrijkomende sociale huurwoningen toegewezen moet worden aan huishoudens met inkomens onder de € 33.614 per jaar.

3.2 Mogelijke gevolgen voor het werkveld

Hieronder wordt in grote lijnen geschetst wat de gevolgen kunnen zijn van de bovengenoemde ontwikkelingen voor gebiedsontwikkeling. Hierbij is aangesloten bij de ingrediënten van gebiedsontwikkeling uit paragraaf 2.2.

Veranderende inhoud van gebiedsontwikkeling

Er is een verdergaande trend waarneembaar naar *regionalisering* van de ruimtelijke planningsopgave. Enerzijds ingegeven door decentralisatie van de planning van het Rijk naar provincies en gemeenten. Anderzijds door de schaalvergroting van ruimtelijke opgaven van dorp naar regionaal stedelijk netwerk en van polder naar metropolitaan landschap, veroorzaakt door een internationale economie die vooral een concurrentie is tussen verschillende regio's in de wereld.

De *binnenstedelijke opgave* wordt belangrijker. Door het proces van verdergaande verstedelijking en het beleid om het buitengebied te beschermen in de omgeving van steden, wordt de opgave voor binnenstedelijke herstructurering groter. Dit wordt versterkt door de grote leegstand in kantoren en bestaande bedrijventerreinen die herbestemming steeds urgenter maken. Ook de vergrijzing en regionale krimp van de bevolking versterken dit proces, doordat in dunnerbevolkte gebieden voorzieningen verdwijnen, het aanbod van de arbeidskrachten krimpt en bedrijven zich liefst vestigen waar het arbeidsaanbod voldoende is.

De opgaven worden *complexer*....

Aandacht voor milieu, duurzaamheid en klimaatverandering leiden tot duurzaamheidseisen aan gebiedsontwikkelingen. Kwaliteitseisen van burgers aan hun woning en woonomgeving worden hoger. Binnenstedelijk bouwen is echter complexer en duurder. Voor dit financiële vraagstuk is nog geen oplossing voorhanden. Gebiedsontwikkeling wordt complexer door meer participatie van belanghebbenden en "de dramademocratie" en de noodzaak om vraaggericht te ontwikkelen.

....maar de oplossingen worden wellicht ook kleinschaliger en *minder complex*, door de verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht ontwikkelen en stapsgewijze ontwikkeling 'van onderop' (participatie en community-planning).

Doordat er minder kapitaal beschikbaar is en de financiële risico's beperkt moeten worden is het opknippen van projecten in kleinere eenheden met een flexibele en programmatische aanpak een oplossing. Hierbij hoort het duidelijker scheiden van taken en verantwoordelijkheden om risico's te beperken en het ontvlechten van projecten in minder integrale onderdelen, die op zich meer haalbaar zijn. Bijvoorbeeld minder "rood voor groen".

Er ontstaat een groter onderscheid in opgaven tussen *krimpregio's* met een vervangingsmarkt en *groeiregio's* met een potentiële groeiemarkt.

In krimpgebieden is vooral sprake van een vervangingsmarkt: het bestaande aanbod aanpassen aan de veranderende vraag. De oude financieringsstrategie die was gericht op groei (meer woningen, meer bedrijven) voldoet niet meer.

Ook in groeiregio's gaat het vaak om vervangen van oud voor iets nieuws. Hier is het een verdichtingsopgave. Door de leegstand in de kantorenmarkt en in mindere mate in de bedrijventerreinen is er steeds meer maatschappelijke druk op hergebruik en transformatie in plaats van de makkelijke weg van nieuwe uitleglocaties. Bovendien krijgt het buitengebied een steeds belangrijker rol in de internationale positionering van regio's vanuit ruimtelijke kwaliteit. Bij de Metropoolregio Amsterdam is dit bijvoorbeeld een 'Unique sellingpoint' (MRA, 2008)

Invloed op beschikbare middelen voor gebiedsontwikkeling

De analyse van economische factoren in de vorige paragraaf maakte duidelijk dat de *mogelijke opbrengsten* van gebiedsontwikkeling afnemen door een dalende marktvaart naar kantoren, bedrijven en woningen. Hierdoor zullen bijvoorbeeld rood-voor-groen constructies minder

mogelijk zijn, omdat afnemende woningopbrengsten minder surplus overlaten voor afdracht aan andere doelen. Tenzij de kwaliteitswinst direct terug te verdienen is in meerwaarde voor de woning.

Daarnaast nemen de investeringsmiddelen af door bezuiniging van de overheid en een andere risicoperceptie van de financiers. Het is voor vooral private partijen veel moeilijker om plannen gefinancierd te krijgen. De noodzaak tot het afwaarderen van grondbezit verslechtert de mogelijkheid voor overheden om te investeren.

Er wordt gezocht naar nieuwe middelen en nieuwe verdienmodellen, maar de verwachting is dat de 'oude tijden' niet meer terug komen en de beschikbaarheid van middelen op een lager niveau zal stabiliseren (De Zeeuw, 2010)

Invloed op actoren

Wat betekent de PESTEL analyse voor actoren in gebiedsontwikkeling:

- *Ontwikkelaars* kunnen geen risico's meer nemen omdat geen financiering rond krijgen. Hun rol wordt daardoor minder dominant. Ontwikkelaars met veel (te hoog gewaardeerde) grondposities gaan failliet.
- *Beleggers* krijgen meer aanbod en zijn dus minder gedwongen om zelf te ontwikkelen. Zij willen en kunnen minder risico's dragen en zullen minder grootschalige projecten ter hand nemen. Bovendien opereren zij in een internationale markt. Een relatief slechtere markt voor bepaalde sectoren ten opzichte van omringende landen maakt het lastig om deze actoren warm te krijgen voor gebiedsontwikkeling (voorbeeld: Nederlandse kantorenmarkt).
- *Financiers* (banken) kijken kritischer naar het verstrekken van kredieten. *Pensioenfondsen* worden belangrijker in verhouding tot de banken. De toegevoegde waarde van de ontwikkelaar ten opzichte van de bank wordt kleiner. Zullen bijvoorbeeld pensioenfondsen liever zelf instappen dan via een lening aan een ontwikkelaar?
- Het *Rijk* maakt in het nieuwe regeerakkoord een terugtrekkende beweging en gaat meer overlaten aan gemeenten en provincies, echter met minder financiële middelen.
- *Gemeenten* kunnen niet meer aan hun grondbedrijven verdienen en moeten sterk bezuinigen, zullen dus ook minder of geen risico kunnen nemen.
- *Provincies* krijgen een belangrijker taak in de ruimtelijke ordening door decentralisatie vanuit het Rijk van taken in de ruimtelijke ordening (Ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2011). Ook de provincie heeft met bezuinigingen te maken en hebben minder middelen. Actief grondbeleid bij provincies is nog nieuw en beslaat over het algemeen een geringer deel van de totale begroting, waardoor de risico's beperkter zijn. Provincies participeren vaak wel in de meer grootschalige en complexe regionale gebiedsontwikkelingen die veelal als totaalconcept zijn opgezet. Het grootste deel van deze projecten staat onder druk.
- *Woningbouwcorporaties* teren in op hun bezit en vermogen en trekken zich steeds meer terug op hun oorspronkelijke kerntaken.
- *Nieuwe actoren* zoals Energie-service bedrijven en Multi Utility Service Companies (ESCO's en MUSCO's) raken meer betrokken vanuit de trend naar duurzame energievoorziening en 'Cradle to Cradle' concepten en mogelijke verdienmodellen die daar mee gepaard kunnen gaan.
- De *consument* wordt belangrijker in het proces, want er moet meer naar de wens van de klant worden geluisterd. Bovendien kan een (collectief van) consument(en) een mogelijke bron van financiering zijn.

Vanuit deze analyse is een verschuiving zichtbaar van de mogelijke rollen van actoren bij gebiedsontwikkeling.

Invloed op het proces van gebiedsontwikkeling

De relaties tussen partijen zullen veranderen. Partijen met veel macht vanuit posities (grond) hebben het bijvoorbeeld moeilijk en zullen anders moeten omgaan met actoren (vraaggericht in plaats van aanbodgericht). Enerzijds zal, aansluitend bij de inhoudelijke opgave, de complexiteit

toenemen: met minder middelen, in moeilijkere opgaven (bijvoorbeeld binnenstedelijke herontwikkeling) en met meer belanghebbenden.

Aan de andere kant kan de complexiteit ook afnemen door het opknippen en vereenvoudigen van projecten en een programmatische aanpak. Per project zal de procesaanpak hierop moeten worden aangesloten.

3.3 Conclusie: drijvende krachten en sleutelonzekerheden voor de provincie

De *taken voor de provincie* op het gebied van de ruimtelijke ordening worden voorlopig groter. Hiermee zal ook de rol bij gebiedsontwikkeling blijven. Op lange termijn blijft een belangrijke sleutelonzekerheid hoe de politiek-maatschappelijke taak van de provincie en de feitelijke legitimiteit zich ontwikkeld.

Enerzijds is er een tendens naar een duidelijke versterking van de provincie als beleidsbepaler in het domein van ruimtelijke ontwikkeling. Anderzijds speelt daar doorheen een voortgaande discussie over opschaling en afslanking van provincies en gemeenten, waarbij de regionale schaal verder uit beeld dreigt te verdwijnen. Daarbij komt een sterkere rol voor de grootstedelijke regio's ook steeds weer naar voren (Vleugels van de Randstad en Eindhoven).

Wettelijk kader

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening biedt een goed kader. Structuurvisies en het bijbehorende wettelijk instrumentarium bieden veel mogelijkheden om belangen en doelen van provincies bij gebiedsontwikkeling te definiëren. Voor zowel kaderstelling met instrumenten als via ontwikkelingsgerichte interventies.

Europese regelgeving draagt niet bij aan de mogelijkheden om flexibiliteit te creëren in gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit zal naar verwachting op korte termijn niet veranderen.

De inhoudelijke opgave verschuift. In slechts enkele gebieden (vooral rond de Noordvleugel van de Randstad) is op lange termijn nog een potentiële groeimarkt. Hier is een grote vraag naar woningen, ondanks de dip naar aanleiding van de crisis en de invloed hiervan op lopende projecten. De nadruk komt hierbij wel steeds meer op binnenstedelijke ontwikkeling en te liggen. Daarnaast is er een opgave in krimpregio's waar vooral de kwalitatieve vraag speelt en de vervangingsmarkt centraal staat. Hierbij lijkt een geleidelijke, flexibele en programmatische regionale aanpak het meest kansrijk.

Duurzaamheid, energieverbruik en waterbeheer worden in beide gevallen steeds meer centrale thema's bij gebiedsontwikkeling.

Economische situatie en marktomstandigheden: groeimarkt of vervangingsmarkt (krimp)

Er is blijvende onzekerheid over de ontwikkelingen in de markt. De tijden van voor de kredietcrisis komen volgens vele partijen niet meer terug (o.a. Noordanus, 2010). Deze onzekerheid heeft gevolgen op vele fronten. Opbrengsten en investeringsmiddelen binnen projecten nemen af. De rollen van partijen verschuiven en er komen andere partijen in beeld. Ook het tempo en de schaal van de gebiedsontwikkeling verandert.

Bij de lopende projecten is bij de planontwikkeling (te) weinig rekening gehouden met deze mogelijke ontwikkelingen. Er is niet één oorzaak te noemen voor de problemen, het gaat om een combinatie van vele factoren die spelen op wereldschaal, in heel Nederland en ook regio-specifiek. Ze hebben in onderlinge samenhang een weerslag op de gebiedsontwikkeling.

Bij de bepaling van de rol van provincies zijn dit factoren om rekening mee te houden. Per situatie moeten ze daarom inzichtelijk zijn. Vraag voor het afwegingskader is hoe deze factoren hierin een plek kunnen krijgen.

4. Naar een afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt stapsgewijs het afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling opgebouwd. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de vierde onderzoeksvraag:

O4: Op welke wijze zijn de geïdentificeerde kenmerken en factoren van gebiedsontwikkeling te vertalen in een modelmatig afwegingskader, dat als hulpmiddel kan dienen voor provincies om hun rol te bepalen bij gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?

Fundament

Het fundament voor het afwegingskader is gelegd in hoofdstuk 2 met de benadering van gebiedsontwikkeling als relationele planning. Dat is de basis van het afwegingskader; *de eerste laag*.

Hoewel deze scriptie gericht is op het ontwikkelen van een modelmatig afwegingskader voor provincies, is bij het ontwikkelen van het afwegingskader zoveel mogelijk gekozen voor een algemene theoretische benadering. Hiermee kan het afwegingskader in theorie ook door andere organisaties worden gebruikt bij rolbepaling in gebiedsontwikkeling.

Naar een modelmatig afwegingskader

Rolbepaling bij gebiedsontwikkeling is gedefinieerd als een vraagstuk van strategieontwikkeling. Voor de opbouw van het afwegingskader is daarom aansluiting gezocht bij de theorie over strategieontwikkeling in organisaties. Paragraaf 4.1 gaat in op het begrip strategieontwikkeling in relatie tot gebiedsontwikkeling.

Aan de hand van deze theorie vallen de beschreven kenmerken en ingrediënten van gebiedsontwikkeling uit hoofdstuk 2 en 3 stap voor stap op hun plek in verschillende 'lagen' van het afwegingskader.

Om een strategie te kunnen ontwikkelen en een rol te kunnen bepalen zal er allereerst een beeld moeten zijn van het werkveld waarin een organisatie opereert. Dit 'speelveld voor gebiedsontwikkeling' wordt als *de tweede laag* van het afwegingskader in beeld gebracht in paragraaf 4.2. In het speelveld bevinden zich de 'spelers' bij gebiedsontwikkeling: een organisatie³ en actoren. Drijfveren en strategische capaciteiten bepalen hun strategische positie. Een organisatie zal hier inzicht in moeten hebben om zijn rol goed te kunnen bepalen en de juiste relaties aan te gaan. Deze drijfveren en capaciteiten vormen de *derde laag* in het afwegingskader.

Gebiedsontwikkeling is een relationele vorm van planning (hoofdstuk 2). Het aangaan van strategische relaties gebeurt in *de vierde laag* van het afwegingskader. In deze laag wordt het 'spel van strategie- en rolbepaling' gespeeld. Deze laag van het afwegingskader is in paragraaf 4.3 beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van de theorie van onder andere Minzberg (2007) en Daamen (2010).

Ook wordt zichtbaar gemaakt hoe de strategiekeuze en het aangaan van relaties idealiter vorm krijgen vanuit de benadering van gebiedsontwikkeling als relationele planning.

De praktijk voldoet echter zelden aan deze ideaaltypische benadering. Zoals eerder beschreven zijn er meer planningstijlen dan een relationele, die diep geworteld zitten in onze instituties. In paragraaf 4.3.3 wordt hier verder op ingegaan. De verschillende benaderingen van planning leiden tot een breder scala aan benaderingen van strategieontwikkeling en rolbepaling van organisaties binnen de gebiedsontwikkeling. Om rollen bij gebiedsontwikkeling goed te kunnen bepalen moeten organisaties zich hiervan bewust zijn bij het gebruik van het afwegingskader.

³ 'organisatie' wordt gebruikt voor de actor van waaruit aan strategieontwikkeling wordt gedaan binnen het speelveld

Paragraaf 4.4 gaat in op de factoren tijd en onzekerheid bij strategieontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is een toekomstgerichte activiteit in een vaak complexe context. Strategieën die op een bepaald moment bedacht worden zijn onderhevig aan verandering en beïnvloeding door allerlei factoren. Voor welke toekomst wordt een strategie ontwikkeld? Het speelveld voor gebiedsontwikkeling beweegt! De mogelijkheden om daar mee om te gaan worden beschreven.

Tot slot komen in paragraaf 4.5 de bouwstenen uit hoofdstuk 4 samen in het theoretische afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.

4.1 Rolbepaling = Strategieontwikkeling, afbakening & begripsbepaling

Conclusie in hoofdstuk 2 is dat rolbepaling een vraagstuk is van strategieontwikkeling. In deze paragraaf worden de begrippen strategie en strategieontwikkeling in relatie tot gebiedsontwikkeling gedefinieerd en afgebakend.

De scope van strategieontwikkeling bij gebiedsontwikkeling

Strategieontwikkeling kan op verschillende abstractieniveaus plaats vinden. Het zou kunnen gaan over de vraag *of* en *wanneer* gebiedsontwikkeling als uitvoeringsmethode moet worden ingezet. Dit is te zien als strategieontwikkeling op het hoogste abstractieniveau van een organisatie of het 'corporate-level' (Johnson, Scholes en Whittington, 2005). Hoewel deze meer existentiële vraag relevant is voor veel organisaties, zeker in de huidige tijd van crisis (zie paragraaf 3.2), is dit niet het abstractieniveau wat in deze scriptie centraal staat. Conclusie in hoofdstuk 2 is dat provincies een rol hebben bij gebiedsontwikkeling. De basis hiervoor ligt in de maatschappelijke en wettelijke taken die provincies hebben in de ruimtelijke ordening (Wro, 2010) en de vertaling daarvan in de provinciale structuurvisies.

Deze conclusie kadert het vraagstuk voor strategieontwikkeling verder in: in deze scriptie gaat het daarom bij strategieontwikkeling en rolbepaling om het abstractieniveau van gebiedsontwikkeling zelf, het projectniveau.

Wat is strategieontwikkeling

Op basis van de veel gebruikte definitie voor strategie van Chandler (1962) (Wikipedia 2010: 2), zou strategieontwikkeling van een organisatie bij gebiedsontwikkeling als volgt kunnen worden gedefinieerd: "Strategieontwikkeling bij gebiedsontwikkeling is het bepalen van de lange termijn doelen en doelstellingen van de organisatie voor (een) gebiedsontwikkeling en het bepalen van de daarbij benodigde samenhangende reeks van activiteiten en middelen om deze doelen te bereiken."

Strategische beslissingen lopen over een langere periode en vormen daarmee de basis voor deelbeslissingen die op kortere termijn genomen moeten worden. Een gangbare horizon voor strategische beslissingen in het bedrijfsleven ligt tussen de vijf en tien jaar. In sommige sectoren (bijvoorbeeld infrastructuur of energiewinning) gelden langere termijnen. Strategieontwikkeling is verschillend per type organisatie en afhankelijk van de context waarop de strategieontwikkeling van toepassing is. De missie, visie en kernwaarden van een organisatie zijn het kader voor strategieontwikkeling (zie afbeelding 4.1). Bedrijven die concurreren in een markt zijn bijvoorbeeld gericht op concurrentievoordeel en zullen dit in hun missie en kernwaarden hebben opgenomen.

Een overheid zal eerder het bereiken van maatschappelijke voordelen als missie en kernwaarden formuleren.

Bij ruimtelijke ordening in provincies kan uitgegaan worden van de wettelijke taken in de Wet ruimtelijke ordening en de ruimtelijke structuurvisies. Hierin staan hun visie en kernwaarden als ruimtelijke belangen en doelen geformuleerd.

Ook de doorwerking van geformuleerde strategieën kan verschillen: de politieke context van een overheidsorganisatie, met elke 4 jaar verkiezingen en andere politieke prioriteiten, heeft invloed op de wijze waarop aan strategieontwikkeling kan worden gedaan. Visie en kernwaarden kunnen door politieke

kleuring sterk veranderen, wat invloed heeft op de houdbaarheid van geformuleerde strategieën. Dit zijn factoren van onzekerheid waarmee rekening moet worden gehouden bij strategieontwikkeling (zie ook paragraaf 4.4).



Afbeelding 4.1: Opzet en onderwerpen van strategieontwikkeling, (Wikipedia 2010: 2)

Strategieontwikkeling in het werkveld van gebiedsontwikkeling

De definitie op de vorige bladzijde is vanuit het perspectief van een organisatie zelf opgesteld. Er is geen aanduiding van de *context* waarbinnen strategieontwikkeling gebeurt of de omgeving waarop de strategieontwikkeling zich richt, met daarin andere *actoren*. Ook de factor tijd ontbreekt; het *proces* van gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkeling zijn dit juist belangrijke ingrediënten (Van 't Verlaat, 2008, zie paragraaf 2.2).

De definitie van strategie van Johnson, Scholes en Whittington (2005: 9) sluit meer aan op deze aspecten omdat ze de tijdelijke aard van strategieontwikkeling toevoegt: “de omgeving verandert”. Daarnaast wordt ook de gerichtheid van strategieontwikkeling benoemd: “het vervullen van wensen van belanghebbenden”:

“Strategy is the *direction and scope* of an organization over the *long term*, which achieves *advantage* in a *changing environment* through its configuration of *resources and competences* with the aim of fulfilling *stakeholder expectations*”.

Vanuit bovenstaande definitie kunnen voor strategieontwikkeling bij gebiedsontwikkeling de volgende kenmerken worden benoemd:

- Het gaat bij strategiebepaling bij gebiedsontwikkeling om het bepalen van de richting en scope van een organisatie voor de langere termijn in een *toekomstgericht proces*.
- Het bereiken van een ‘voordeel’ staat centraal. ‘Voordeel’ ten opzichte van de concurrentie in een marktomgeving is voor een overheid te definiëren in een meer algemeen maatschappelijk ‘voordeel’ van de gebiedsontwikkeling. Hierbij kan worden aangesloten op het *gewenste resultaat* van gebiedsontwikkeling volgens Van 't Verlaat (2008): “het bereiken van een optimale samenhang tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen in een gebied” (zie paragraaf 2.2)
- Het proces geschiedt in een *veranderende omgeving/context*.
- Er wordt gebruik gemaakt van configuratie van *middelen en competenties* van de organisatie.
- En bij gebiedsontwikkeling is het streven om aan de verwachtingen van belanghebbende *actoren* te voldoen (actoren, maatschappij).

Bovenstaande definitie benadert strategieontwikkeling als activiteit die gebeurt vanuit de positie van een organisatie in een bepaald werkveld, gericht op de toekomst. Voor de rolbepaling van organisaties in gebiedsontwikkeling wordt dit als een relevantie benadering gezien, die in de volgende paragrafen verder wordt uitwerkt.

4.2 Het speelveld voor gebiedsontwikkeling

4.2.1 Strategische positie: organisatie, transactionele omgeving en context

Hoe kun je als organisatie je positie bepalen in het werkveld van gebiedsontwikkeling?

Johnson, Scholes en Whittington (2005) maken voor de strategische positie van een organisatie in een bepaald werkveld of markt, onderscheid in verschillende lagen (zie afbeelding 4.2).

In het midden is de organisatie zelf gepositioneerd met haar eigen strategische capaciteiten (zie paragraaf 4.2.2). Daaromheen bevinden zich een omgeving met een aantal lagen die van invloed zijn voor de strategische positie van een organisatie en waarop de organisatie meer of minder invloed kan uitoefenen.

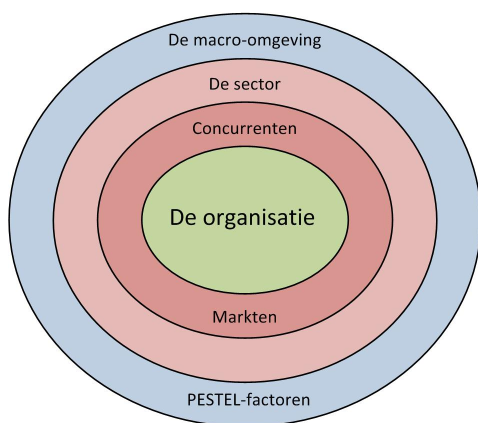
In de buitenste laag, (macro-environment of context) bevinden zich de zogenaamde PESTEL-factoren (zie hoofdstuk 3). Deze context wordt ook door van 't Verlaat (2005) gehanteerd als één van de belangrijke factoren in het gebiedsontwikkelingsproces (paragraaf 2.2). Hierop kan een organisatie nauwelijks invloed uitoefenen, maar de factoren hebben wel invloed op de gebiedsontwikkeling en het netwerk van actoren daarbinnen.

Johnson, Scholes en Whittington (2005) onderscheiden daarbinnen twee lagen: de 'laag van industry' of 'sector' en de laag van directe concurrenten en markten waarin wordt geopereerd. In deze twee binnenste lagen kan door de organisatie wel invloed worden uitgeoefend. Bij wereldwijd opererende producenten van consumentenartikelen is dit onderscheid tussen 'sector' en 'concurrenten' relevant omdat er direct geconcurrereerd wordt in (deel)markten.

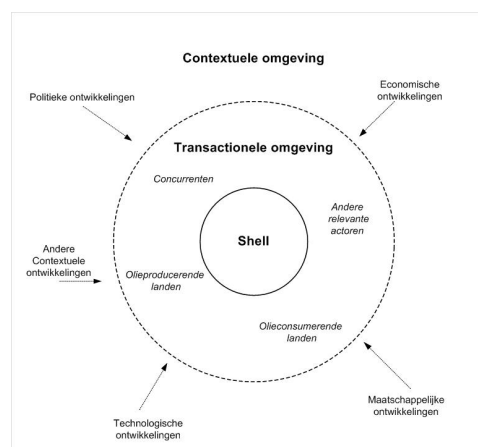
Bij gebiedsontwikkeling is dit onderscheid minder van belang.

De toekomstverkenner van olieconcern Shell hebben deze twee lagen samengenomen als 'de transactionele omgeving' (Torre, W. van der, 2010). Dit model in afbeelding 4.3 biedt daarom meer houvast voor strategieontwikkeling bij gebiedsontwikkeling en wordt in deze scriptie als basis gebruikt. De transactionele omgeving is het wel beïnvloedbare deel van de omgeving van een organisatie. Hier bevindt zich het netwerk van actoren die belangen hebben in een gebied. Een organisatie kan via 'transacties' of strategische relaties invloed uitoefenen op dit deel van de omgeving.

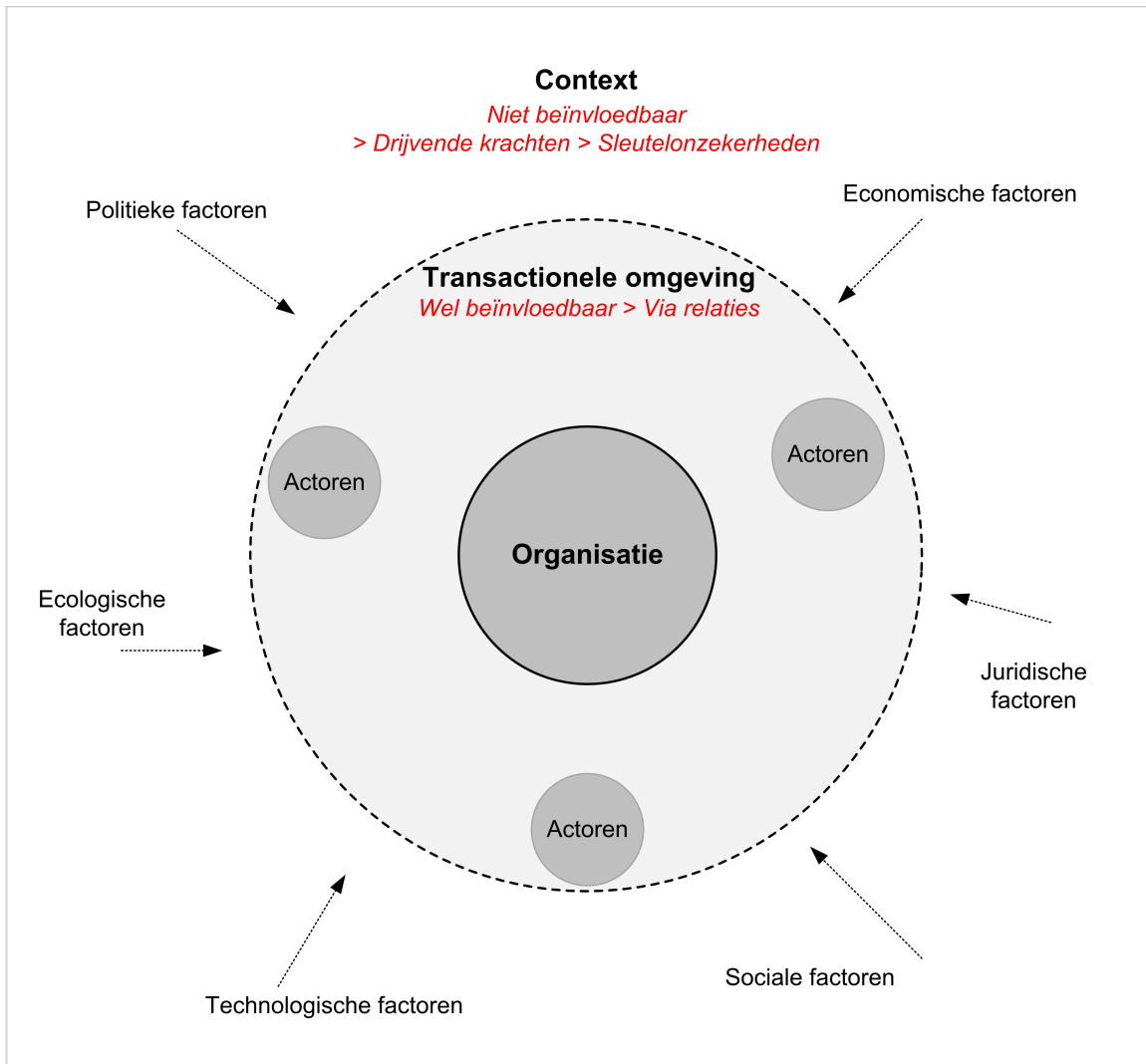
Hiermee is laag 2 van het afwegingskader gedefinieerd; het 'speelveld voor gebiedsontwikkeling' weergegeven in afbeelding 4.4.



Afbeelding 4.2 Strategische positie van een organisatie in 'Layers of business environment', Johnson, Scholes en Whittington (2005)



Afbeelding 4.3: De contextuele en transactionele omgeving; bewerking van werkdocumenten Pierre Wack, van der Torre (2010)



Afbeelding 4.4: Laag 2 van het afwegingskader, 'het speelveld voor gebiedsontwikkeling' met daarin:

- Context: met niet of nauwelijks beïnvloedbare omgevingsfactoren (PESTEL-factoren)
- Transactionele omgeving: met via relaties beïnvloedbare actoren
- Organisatie: de actor die strategie ontwikkelt

Bewerking op basis van Johnson, Scoles, Whittington (2005), van der Torre (2010)

4.2.2 De context: niet beïnvloedbare factoren en een onzekere toekomst

In de context van gebiedsontwikkeling zijn er allerlei trends en ontwikkelingen gaande waarop een organisatie nauwelijks invloed kan uitoefenen. Deze factoren kunnen echter wel van invloed zijn op de gebiedsontwikkeling en actoren daarbinnen. Ze kunnen verschillen per werkveld en ook per land of regio. De PESTEL analyse is een gangbare methode om deze factoren op gestructureerde wijze in kaart te brengen. Uit deze analyse kunnen vervolgens de bepalende trends en ontwikkelingen worden geïdentificeerd, waar rekening mee moet worden gehouden in een gebiedsontwikkeling; de drijvende krachten. Sommige hiervan hebben een grote mate van onzekerheid is, dit zijn zogenaamde sleutelonzekerheden.

De PESTEL factoren kunnen in kaart worden gebracht door analyse van de literatuur en artikelen hierover en door te brainstormen met experts in het werkveld en een specifiek project.

In hoofdstuk 3 zijn de factoren met betrekking tot provinciale gebiedsontwikkeling in kaart gebracht via de PESTEL-methode.

Bij een grote mate van onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen in de context kunnen scenario's worden ontwikkeld om meer grip te krijgen op de verschillende richtingen waarin de omstandigheden voor een gebiedsontwikkeling zich kunnen bewegen. Zie hiervoor ook paragraaf 4.4.2.

4.2.3 De organisatie zelf: drijfveren en strategische capaciteiten voor gebiedsontwikkeling

Drijfveren

Voordat een organisatie zich wil inzetten voor een opgave moeten daarvoor *drijfveren* of basisvoorwaarden aanwezig zijn. Een organisatie moet doelen en belangen hebben die resulteren in een perceptie van een opgave en een gevoel van urgentie ('moeten').

Daarnaast moet er ook ambitie zijn om de opgave aan te willen pakken ('willen') (NLBWiki, 2008: 1).

De drijfveren kunnen uit een gebied zelf komen, zogenaamde gebiedsurgentie, of vanuit meer algemene missie, kernwaarden, taken, belangen en doelen (beleidsurgentie). Bijvoorbeeld:

- het oplossen van een probleem in een gebied voor bewoners of belangengroepen (gebiedsurgentie: zoals verkeersproblemen, criminaliteit, afname natuurwaarden),
- de kans om winst te maken voor een private onderneming (beleidsurgentie: winst maken),
- het uitvoeren van wettelijke taken of het realiseren van maatschappelijke doelen voor een overheid (beleidsurgentie zoals klimaatproblematiek, woningnood, sociale problemen).

De wil om een opgave daadwerkelijk aan te pakken of een doel daadwerkelijk na te streven is te definiëren als ambitie. Ambitie is de drive die nodig is van personen, groepen of een organisatie om er voor te willen gaan. Het kan het inspirerende leiderschap van één politicus of beslisser zijn, of het commitment van een groep mensen of een organisatie om een gedeelde visie te realiseren. Zonder deze basis van 'moeten' en 'willen' zal een organisatie geen strategieën en acties ontplooiën.

Als aan deze eerste voorwaarden is voldaan, zal een organisatie de middelen en competenties moeten hebben, of deze moeten regelen, om een opgave te *kunnen* realiseren.

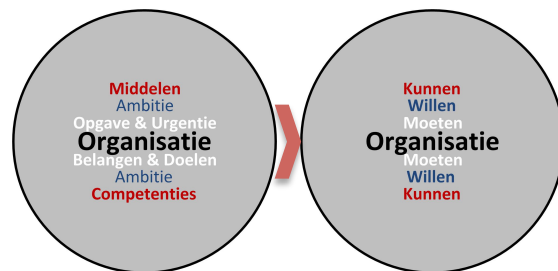
De aanwezigheid van de hier beschreven reeks *moeten-willen-kunnen* bij een organisatie (en ook bij de andere belangrijke actoren, zie paragraaf 4.2.3) is een basisvoorwaarde voor succesvolle deelname aan een gebiedsontwikkeling. Als één of twee van de drie elementen grotendeels ontbreken is het weinig zinvol verder te gaan met een gebiedsproces. Het is dan zaak eerst te achterhalen of het mogelijk is om de zwakke elementen sterker te maken (NLBWiki, 2008: 1).

Strategische capaciteiten

Het vermogen om de middelen en competenties in te zetten in relatie tot anderen bepaalt de *strategische capaciteiten* van een organisatie (Johnson, Scholes en Whittington, 2005).

Een voor gebiedsontwikkeling bruikbare indeling van deze middelen is door Daamen (2010) in het theoretisch model 'Strategie als Kracht' gespecificeerd. Hij onderscheidt allocatieve (tastbare) middelen: instrumenten, tijd/resultaat, bezittingen en financiën, en autoritaire (niet-tastbare) middelen: legitimiteit, toewijding informatie en expertise, (zie onderstaande tabel).

Middel	Voorbeelden
Instrumentarium	contracten, plannen, wettelijke instrumenten Wro (verordening, inpassingsplan, projectbesluit, bestemmingsplan, exploitatieplan etc.), presentaties, persberichten
Tijd/resultaat	momentum, procedure, timing van (tussentijdse)resultaten
Bezit	grond, vastgoed, infrastructuur, openbare ruimte
Financiën	subsidies, private investeringen, schenkingen
Toewijding	geloof, vertrouwen, consistentie, overtuigingskracht
Legitimiteit	betrouwbaarheid, ethisch, 'zwijgende instemming'
Informatie	geschiedenis, geografie, ecologie, regelingen
Expertise	toegang tot informatie, kennis en kunde



Afbeelding 4.5: De drijfveren en strategische capaciteiten van de organisatie voor participatie in gebiedsontwikkeling:

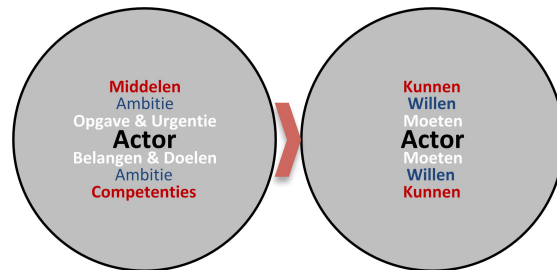
- **MOETEN:** missie/kerntaken >belangen doelen > beleving van opgave en urgentie,
- **WILLEN:** ambitie om aan de slag te gaan
- **KUNNEN:** beschikbaarheid van competenties en middelen om dit te operationaliseren

Competenties zijn de activiteiten en processen waarmee een organisatie haar middelen effectief kan inzetten. De competenties van een organisatie worden mede bepaald door de organisatiecultuur (Johnson, Scholes en Whittington, 2005)

Bijvoorbeeld: de organisatiecultuur van provincies was lange tijd gericht op planning en het uitvoeren van toetsende taken. Het kunnen omschakelen naar een ontwikkelende organisatie met competenties als planeconomie en procesmanagement bepaald mede de effectiviteit van de middelen die kunnen worden ingezet in gebiedsontwikkelingsprocessen.

4.2.4 Actoren in de transactionele omgeving: drijfveren en strategische capaciteiten voor gebiedsontwikkeling

Ook voor alle belanghebbende actoren in de transactionele omgeving van de organisatie, geldt dat er drijfveren en strategische capaciteiten aanwezig moeten zijn om deel te kunnen nemen in een gebiedsontwikkeling. Voor een organisatie is het zaak om deze drijfveren en strategische capaciteiten van actoren in beeld te hebben. Dit kan met behulp van een actor-analyse, maar ook door het opbouwen van relaties met actoren, als een strategische activiteit (zie paragraaf 4.3). Pas daarna kan worden nagedacht over mogelijke strategische relaties en verbindingen die kunnen worden gelegd met deze actoren om tot een proces van gebiedsontwikkeling te komen.



Afbeelding 4.6: De drijfveren en strategische capaciteiten van de actoren voor participatie in gebiedsontwikkeling:

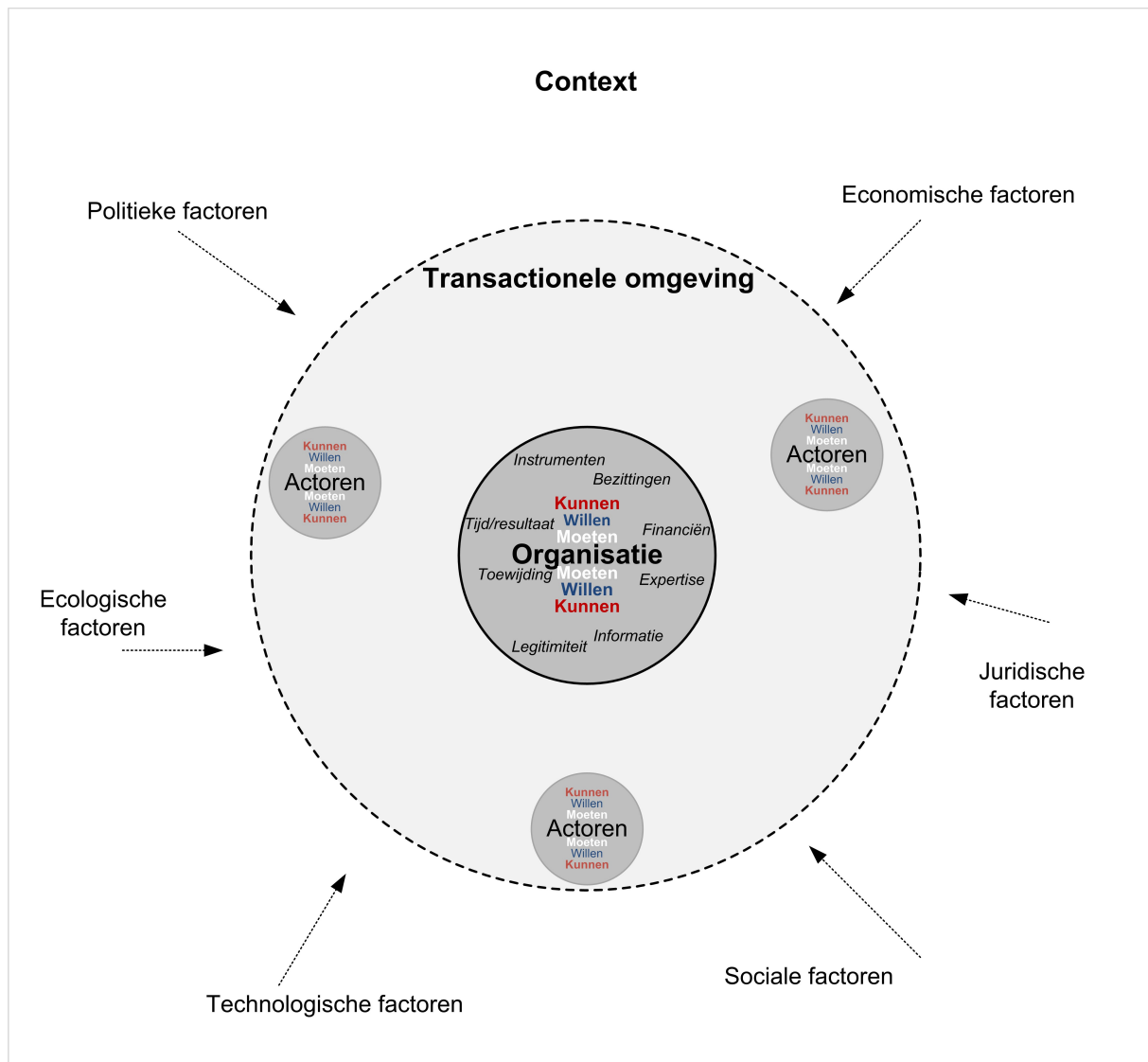
- **MOETEN:** missie/kerntaken > belangen doelen > beleving van opgave en urgentie,
- **WILLEN:** ambitie om aan de slag te gaan
- **KUNNEN:** beschikbaarheid van competenties en middelen om dit te operationaliseren

Actoren in het speelveld kunnen sterk verschillen. Deze verschillen komen tot hun recht in het speelveld doordat alle actoren vanuit hun eigen drijfveren en strategische capaciteiten in een gebiedsontwikkeling in kaart worden gebracht. Belangrijk verschil kan bijvoorbeeld zijn of een actor een 'stakeholder' is of een 'shareholder' (WRR, 1998). Stakeholders zijn actoren die door een ontwikkeling in een gebied worden beïnvloed, zowel positief als negatief. 'Shareholders' zijn actoren die een bedrijf in eigendom hebben, of geld of grond bezitten waarmee realisatie mogelijk is in een gebied. Beide categorieën van actoren kunnen beschikken over een deel van de in de vorige paragraaf benoemde middelen.

Als in kaart is gebracht wat actoren *moeten*, *willen* en *kunnen*, kan geanalyseerd worden:

- of er een gemeenschappelijke *beleving van opgaven* en een gemeenschappelijk *gevoel van urgentie* is of kan ontstaan,
- of er *ambitie* is om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de opgave(n),
- of er *voldoende middelen* zijn te mobiliseren om de opgave tot een goed einde te brengen
- en of er verschillende percepties van opgave en urgentie en ambitie zijn die elkaar versterken of juist tegenwerken.

Naast deze aspecten is het van belang welke planningstijl een actor heeft bij de samenwerking met andere actoren in de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.1). Hier wordt in paragraaf 4.3.2 verder op ingegaan.



Afbeelding 4.7: Laag 2 en laag 3 van het afwegingskader: Het speelveld voor gebiedsontwikkeling (laag 2) met daarin 'de drijfveren en strategische capaciteiten van actoren' (laag 3):

- Context: (PESTEL-factoren)
- Actoren in de transactionele omgeving met:
 - . Drijfveren; belangen en doelen, perceptie van opgave en urgentie ('moeten'), ambitie ('willen')
 - . Strategische capaciteiten; het vermogen om middelen en competenties in te zetten ('kunnen')
- Organisatie in het midden met:
 - . Drijfveren; belangen en doelen, perceptie van opgave en urgentie ('moeten'), ambitie ('willen')
 - . Strategische capaciteiten; het vermogen om middelen en competenties in te zetten ('kunnen')

Bewerking op basis van Johnson, Scoles, Whittington (2005), van der Torre (2010) en Daamen (2010)

4.2.5 Conclusie: speelveld en spelers voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling

Als we de verzamelde bouwstenen uit de vorige paragrafen samenvoegen ontstaan de volgende 2 lagen in het afwegingskader (zie afbeelding 4.7)

Laag 2 van het afwegingskader

- *De context van een gebiedsontwikkeling*: met daarin de niet beïnvloedbare PESTEL-factoren. De meest invloedrijke factoren worden drijvende krachten genoemd. Deze factoren kunnen invloed hebben op de taken van de organisatie, de belangen en doelen, de beleving van opgave en urgentie, het netwerk van actoren, de beschikbare middelen en de procesgang van gebiedsontwikkeling.
- *De beïnvloedbare ‘transactionele omgeving’ van een organisatie*, met daarin een netwerk van verschillende *actoren* waarmee relaties (transacties) kunnen worden aangegaan. De organisatie kan, door het aangaan van relaties met actoren, invloed uitoefenen op het uiteindelijk resultaat van de gebiedsontwikkeling.
- *De organisatie zélf* met de competenties en middelen die ze vanuit haar belangen en doelen, en perceptie van opgave en urgentie kan inzetten bij gebiedsontwikkeling.

Laag 3 van het afwegingskader

Gevormd door de drijfveren (‘moeten’ en ‘willen’) en strategische capaciteiten (‘kunnen’) van de spelers in het speelveld: de *organisatie* en de verschillende *actoren*.

Van belang is te onderkennen dat organisaties en actoren sterk kunnen verschillen en dat deze drijfveren en strategische capaciteiten ook zullen verschillen per gebiedsontwikkelingsopgave. Per gebiedsontwikkeling zullen de verschillende actoren en hun drijfveren en strategische capaciteiten dan ook specifiek in kaart moeten worden gebracht via de vraag ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’.

Een kanttekening is hier op zijn plaats bij de begrippen ‘actor’ en ‘organisatie’. In deze scriptie wordt een actor beschouwd als een eenheid (individueel, groepen of organisaties) die coherent gedrag vertoont met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Ze zijn consistent in hun drijfveren en strategische capaciteiten voor een gebiedsontwikkeling.

Deze aanname wordt gedaan omdat het in dit afwegingskader gaat om de relaties tussen de actoren. In praktijk zijn actoren niet altijd coherent en consistent en kunnen er bijvoorbeeld verschillen tussen directies en de werkvloer of bestuur en ambtelijke organisatie zijn. De term ‘organisatie’ wordt gebruikt voor de actor van waaruit aan strategieontwikkeling wordt gedaan binnen het speelveld.

4.3 Het spel: rolbepaling in het speelveld

Rolbepaling in gebiedsontwikkeling wordt in hoofdstuk 2 gedefinieerd als strategisch vraagstuk: strategieontwikkeling gedurende het gebiedsontwikkelingsproces.

Het speelveld is bepaald. Deze paragraaf gaat over de manier waarop het spel van strategieontwikkeling kan worden gespeeld.

Gebiedsontwikkeling wordt in deze scriptie beschouwd als een relationele activiteit (sociocratisch) en geen technocratisch proces. Het leggen van strategische relaties met andere actoren en belanghebbenden staat centraal in de *vierde laag* van het afwegingskader.

Vanuit de relationele benadering is een goede interactie tussen de actoren in een netwerk⁴ een essentiële voorwaarde om uiteindelijk tot gewenst eindresultaat te komen.

Relaties komen tot stand tussen een organisatie en belanghebbende actoren in de transactionele omgeving van het speelveld (paragraaf 4.2). Vanuit de strategische positie van een organisatie in het speelveld van gebiedsontwikkeling zijn verschillende typen strategische relaties mogelijk. Dit wordt in paragraaf 4.3.1 verder uitgewerkt vanuit theorie over strategieontwikkeling van Mintzberg (2007) en Daamen (2010).

Het kiezen van strategieën en bijbehorende relaties en het schakelen daartussen bepaalt de uiteindelijke rol of rollen die een organisatie speelt in een gebiedsontwikkelingsproces.

Allereerst wordt in paragraaf 4.3.2 bekeken hoe dit schakelen zou kunnen gebeuren vanuit de benadering van gebiedsontwikkeling als relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.

De praktijk voldoet echter zelden aan deze ideaaltypische benadering. Zoals eerder beschreven zijn er meer planningstijlen dan de relationele. De verschillende benaderingen van planning leiden tot een breder scala aan benaderingen van strategieontwikkeling en rolbepaling van organisaties binnen de gebiedsontwikkeling. In paragraaf 4.3.3 wordt hier verder op ingegaan.

Om rollen bij gebiedsontwikkeling goed te kunnen bepalen moeten organisaties zich hiervan bewust zijn bij het gebruik van het afwegingskader.

Hier ontstaat ook een spanningsveld tussen de benadering van gebiedsontwikkeling als relationele vorm van planning en de praktijk van gebiedsontwikkeling, die zelden aan dit ideaaltype voldoet.

4.3.1 Mogelijke strategieën en relaties

Mintzberg (2007) onderscheidt vier verschillende categorieën van strategische processen die kunnen worden ingezet. Daamen (2010) heeft deze in zijn 'Strategie als Kracht' model gekoppeld aan ruimtelijke planningsstrategieën en bijbehorende relaties die hierbij kunnen worden ingezet. Hieronder worden deze beschreven.

1. *Plannen*: als opzettelijke (deliberatieve) pogingen van organisaties om vanuit een tastbare positie doelen te bereiken. Strategische plannen kunnen een middel zijn voor communicatie van strategische bedoelingen van een organisatie, of het kunnen instrumenten zijn voor controle op wat anderen moeten doen om deze strategische plannen te realiseren. 'Strategisch plannen' heeft hiermee de kenmerken van technocratische planning waaronder 'toelatingsplanologie' en 'blauwdrukplanning' vallen. Vanuit een relationele benadering kan deze strategie worden ingezet naast andere: complementair aan andere strategieën hierna. Mintzberg koppelt deze vorm van strategisch plannen aan een technocratische organisatievorm met gestandaardiseerde/routinematige diensten (Mintzberg, 2007)

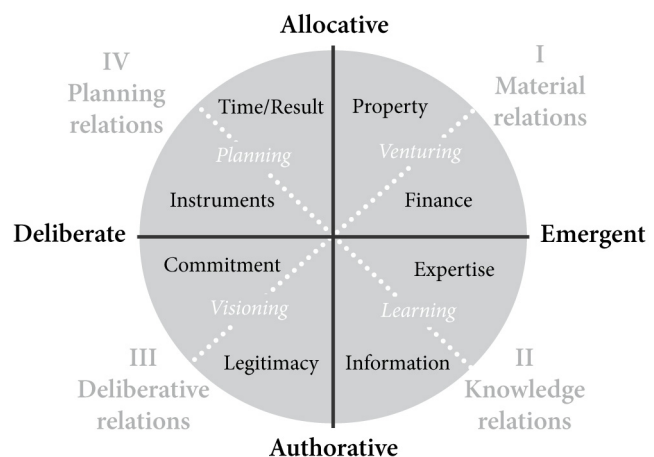
⁴ netwerk is een groep van actoren die verbonden wordt door een bepaalde activiteit (Healey, 2007)

2. *Ondernemen*: Hierbij komen emergente patronen tot uitdrukking in tastbare posities, zoals bij het positioneren van een gebied ten opzichte van andere stedelijke gebieden vanuit markttrends en kansen en door het verbinden van nieuwe ontwikkelingen aan een gebied ('Place-making'). Mintzberg koppelt deze vorm van strategisch plannen aan organisatievorm met autonoom werkende professionals die volgens professionele normen en waarden opereren met gestandaardiseerde diensten in een stabiele omgeving (Mintzberg, 2007).
3. *Visievorming*: Tegenover strategisch ondernemen staat strategische visievorming, als opzettelijke (deliberatieve) poging van een organisatie om draagvlak en legitimiteit te creëren voor nieuw gevonden perspectieven. Strategische visievorming weerspiegelt een maakbare toekomst en geeft ideeën en beslissingen voor waar het inhoudelijk naar toe moet en hoe er procesmatig te komen (ideologisch).
Strategische visievorming kan ook een scope ('paraplu') bieden voor strategisch leren en strategisch ondernemen. Mintzberg koppelt deze vorm van strategisch plannen aan een dynamische organisatievorm in hechte kleinere teams met een duidelijk leiderschap (Mintzberg, 2007).
4. *Leren*: Tegenover strategisch plannen staat strategisch leren. Hierbij wordt juist ruimte gelaten om vanuit onverwachte kansen en invloeden (emergente patronen) tot bredere of nieuwe perspectieven te komen. In dit strategisch proces herdefiniëren actoren hun intenties en doelen en onderzoeken zij wat ze moeten doen om deze te realiseren. Mintzberg koppelt deze vorm van strategisch plannen aan een losse creatieve organisatievorm of gelegenheidsorganisatie (Mintzberg, 2007)

Daamen (2010) heeft deze strategieën ook gekoppeld aan de middelen die organisaties kunnen inzetten bij het aangaan van relaties (zie ook paragraaf 4.2.2). Hij onderscheidt allocatieve (tastbare) middelen: instrumenten, tijd/resultaat, bezittingen, financiën en autoritaire (niet-tastbare) middelen: legitimiteit, toewijding, informatie en expertise, (zie afbeelding 4.8). Hierbij kan tevens het verband worden gelegd met de plannings-gereedschappen van Tiesdell en Almendinger (2005) uit paragraaf 2.1.2.

Hierdoor ontstaan 4 mogelijke categorieën van strategische relaties die een organisatie - op basis van haar eigen middelen en competenties - kan aangaan met andere actoren in een gebiedsontwikkelingsproces.

- Planningsrelaties, *regulerend*, gebaseerd op de inzet van instrumentarium en randvoorwaarden in tijd/resultaat
- Materiële relaties, *stimulerend*, gebaseerd op het aangaan van financiële arrangementen en de inbreng van bezit
- Draagvlakrelaties, *marktvormend*, gebaseerd op toewijding en verworven legitimiteit
- Kennisrelaties, *capaciteit-ontwikkellend*, gebaseerd op de inzet van expertise en informatie



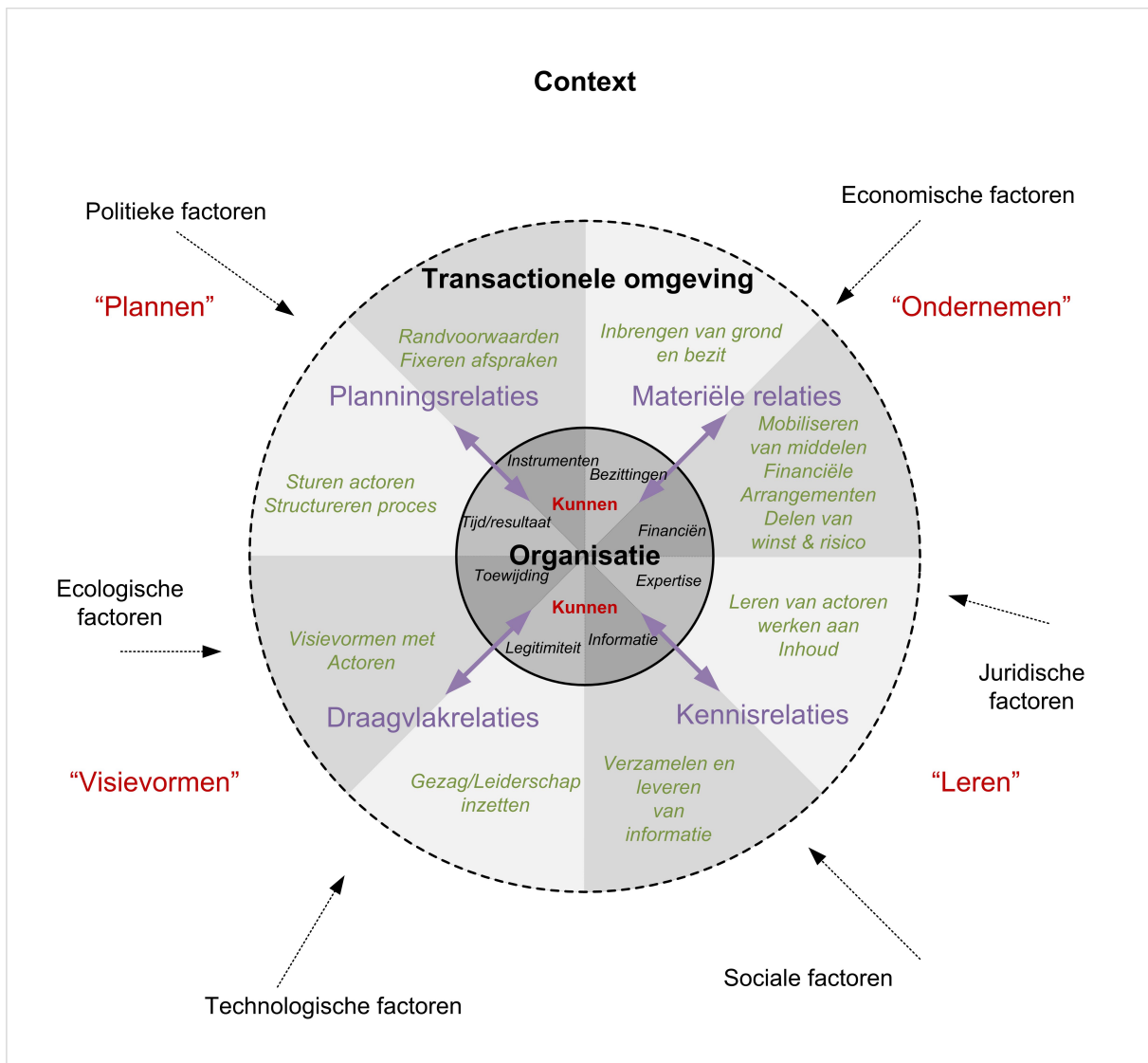
Afbeelding 4.8: Voorgestelde typologie van strategie als kracht relaties en samenstellende middelen geconfronteerd met Mintzbergs (2007) vormen van strategie (Daamen, 2010)

Hiermee kan vervolgens de verbinding gelegd worden met het speelveld voor strategieontwikkeling en de spelers (organisatie en actoren) uit de vorige paragraaf:

Een organisatie kan via 4 mogelijke strategieën relaties leggen met de andere actoren in het speelveld. Om deze relaties te leggen heeft een organisatie haar strategische capaciteiten nodig: 8 typen middelen met benodigde competenties (het vermogen om de middelen in te zetten).

Laag 4 van het afwegingskader is hiermee ontwikkeld; de laag waarin het spel van rolbepaling tot stand kan komen. Mogelijke strategieën en relaties tussen de organisatie en verschillende actoren kunnen worden verkend. Er kan – op basis van de inzichten uit de eerste 3 lagen van het afwegingskader - strategische discussie binnen organisaties plaatsvinden over de te kiezen reeks van strategieën en relaties bij een specifiek gebiedsontwikkelingsproces.

De vierde laag van het afwegingskader is weergegeven in de afbeelding 4.9. In de tabel 4.1 zijn de strategieën, bijbehorende middelen en mogelijke relaties in samenhang weergegeven.



Afbeelding 4.9: Mogelijke strategieën, relaties en acties van een organisatie in het speelveld GO:

- Inspelen op plausible combinaties van drijvende krachten,
 - vanuit belangen & doelen en beschikbare middelen & competenties,
 - door het aangaan van verschillende relaties met actoren
- Bewerking op basis van Johnson, Scoles, Whittington (2005), van der Torre (2010) en Daamen (2010)

Strategie	Relaties die kunnen worden aangegaan		Doel	Middel	Voorbeelden
Plannen	Planningsrelaties	Bepalen en afspreken van randvoorwaarden Vooraf of tussentijds fixeren van afspraken	Reguleren	Instrumentarium	contracten, plannen, wettelijke instrumenten Wro (verordening, inpassingsplan, projectbesluit, bestemmingsplan, exploitatieplan etc.), presentaties, persberichten
		Sturen van actoren Structureren van proces		Tijd/resultaat	momentum, procedure, timing van resultaten, programmeren
Ondernemen	Materiële relaties	Inbrengen van grond en bezit in arrangementen: publieke grondexploitatie, bouwclaim, joint-venture, concessie, zelfrealisatie	Stimuleren	Bezit	grond, vastgoed, infrastructuur, openbare ruimte, water
		Delen van winst & risico Mobiliseren van middelen Aangaan financiële arrangementen 'Gap-funding'		Financiën	subsidies, (private) investeringen, schenkingen, leningen
Visievormen	Draagvlakrelaties	Visievormen met actoren, discussie over Perspectieven /toekomstbeelden	Marktvormen	Toewijding	geloof, vertrouwen, consistentie, overtuigingskracht
		Gezag, leiderschap inzetten		Legitimiteit	betrouwbaarheid, ethiek, hebben van 'zwijgende instemming'
Leren	Kennisrelaties	Verzamelen en leveren van informatie	Capaciteitontwikkelen	Informatie	geschiedenis, geografie, regelingen
		Leren tussen actoren Werken aan inhoud		Expertise	toegang tot informatie, kennis en kunde

Tabel 4.1: Strategieën, mogelijke relaties, doel en bijbehorende middelen die kunnen worden ingezet (Op basis van Mintzberg, 2005, Daamen (2010), Tiesdell en Allmendinger, 2005 en empirisch deel hoofdstuk 5)

4.3.2 Gebiedsontwikkeling: relationele planning en maatschappelijke coalitievorming?

Nu het speelveld er is, de spelers hun positie hebben en de mogelijke strategieën zijn bepaald, kan het spel beginnen: het aangaan van strategische relaties.

Op basis van hun drijfveren en de strategische capaciteiten (paragraaf 4.2.3) en een beoordeling van de niet beïnvloedbare contextuele factoren (hoofdstuk 3 en 4.2.1) kunnen organisaties strategische relaties aangaan met actoren in het speelveld van (een) gebiedsontwikkeling. Hierbij worden de eigen belangen en doelen, beleving van opgave en urgentie ('moeten'), ambitie ('willen') en de beschikbare middelen en competenties ('kunnen') verbonden met die van andere actoren.

Uitgaande van een relationele benadering en maatschappelijke coalitievorming, wordt het leggen van relaties als basisvoorwaarde gezien voor een succesvol gebiedsontwikkelingsproces. Hoe kan dit proces van relaties leggen nu vorm krijgen? Wat is het doel?

Het leggen van relaties

Hiervoor wordt aangesloten bij het 'machtsnetwerkmodel' van Innes en Booher (2000, 2003). Uitgaande van een relationele planningsbenadering onderscheiden zij twee processen die van belang zijn bij interactie en het leggen van relaties.

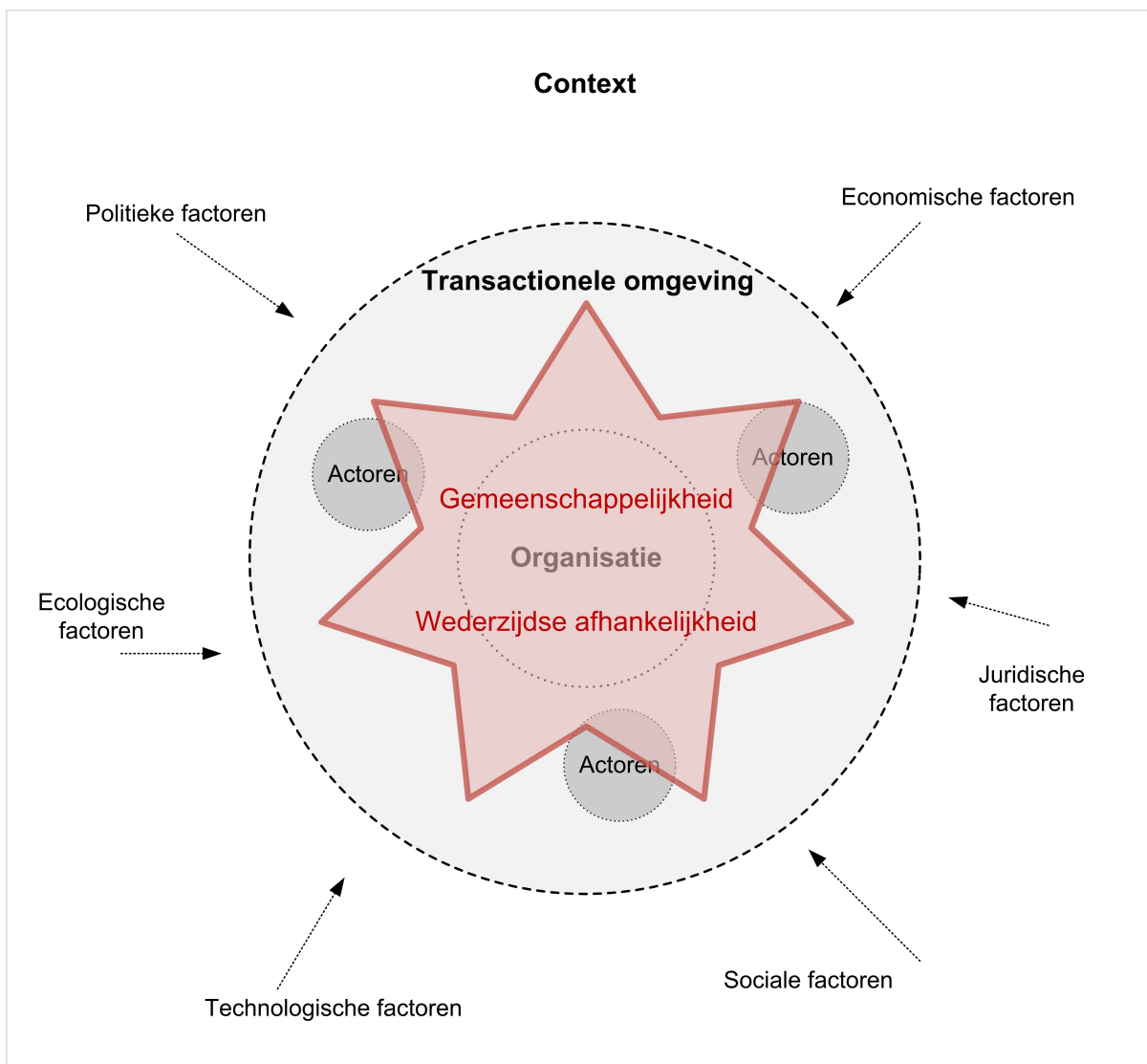
1. Het kunnen ontstaan van een nieuw netwerk van actoren met een gemeenschappelijke basis van kennis, belangen, waarden en meningen: *gemeenschappelijkheid*.

Dit is een geleidelijk proces, waarbij door het uitwisselen van kennis, belangen en doelen, waarden en meningen wederzijds begrip tot stand kan komen. Niet alleen het 'wat' is van belang, maar ook het 'hoe'. Actoren zullen bereid moeten zijn om van elkaar te leren en naar elkaar te luisteren. In een (gebiedsontwikkelings-)proces is hiervoor voldoende ruimte en tijd nodig. Gedurende het proces zal deze gemeenschappelijkheid ook in stand gehouden moeten worden. Op basis hiervan kan een gemeenschappelijke perceptie van opgave en urgentie en een gemeenschappelijke ambitie ontstaan over de te bereiken doelen.

2. Het zorgen dat actoren de *wederzijdse afhankelijkheid* onderkennen voor het bereiken van gemeenschappelijke doelen.

Volgens Innes en Booher (2000) is het vooral de afhankelijkheid die tot wederzijds begrip en samenwerking leidt. Door uitwisseling ontstaat er inzicht in overeenkomsten en verschillen tussen belangen, maar ook de achtergrond daarvan en de mogelijke ruimte om tot elkaar te komen. Op basis hiervan kan het vertrouwen ontstaan om concrete afspraken te maken voor gezamenlijke activiteiten gericht op het bereiken van deze doelen (een toekomstbeeld en/of resultaat).

Het doel van het aangaan van strategische relaties zweeft boven het afwegingskader; het bereiken van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid om 'netwerkmacht' te laten ontstaan. Weergegeven in afbeelding 4.10.



Afbeelding 4.10: Doel strategische relaties: gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren

Ideaaltypische reeks van verschillende strategieën en relatiepatronen?

Vanuit een relationele benadering kan vervolgens het bereiken van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid als uitgangspunt genomen worden voor de keuzen van strategieën en de bijbehorende relaties van een organisatie in laag 4 van het afwegingskader (afbeelding 4.11). Er ontstaat dan een volgende reeks van strategieën en bijbehorende relaties:

- De beweging start bij de kennisrelaties, het leren van elkaar en het uitwisselen van informatie, meningen en belangen en verschillende percepties van opgave en urgentie.
- De volgende stap is die van de draagvlakrelaties. Er ontstaat gezamenlijkheid en begrip over elkaars gemeenschappelijke belangen, verschillen in inzicht en de ruimte die er is om dit verschil te overbruggen. Maar er is ook zicht op de wederzijdse afhankelijkheden. Er kan gewerkt worden aan een gemeenschappelijk perceptie van opgave en urgentie en gemeenschappelijk doelen en toekomstbeelden (visievorming).

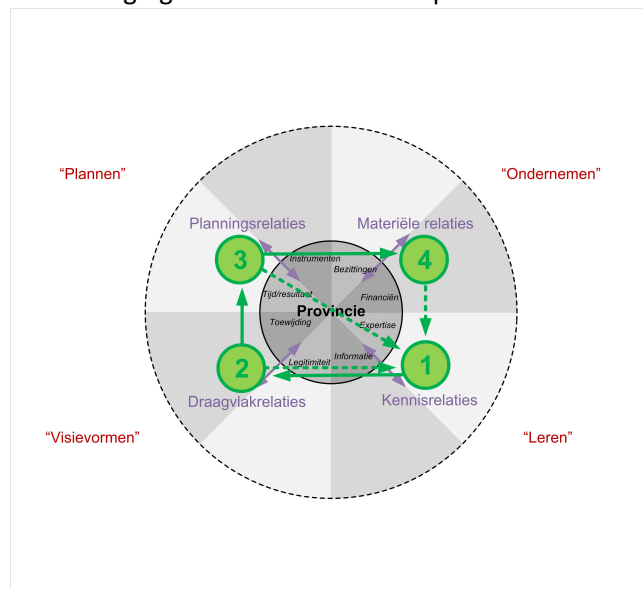
Als er draagvlak is voor een toekomstbeeld kan dit vervolgens basis zijn voor de relaties in de bovenste helft van het afwegingskader.

- Eerst kunnen de benodigde planningsrelaties worden aangegaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bevoegde overheid in het netwerk van actoren op basis van de gemeenschappelijke doelen en visie de benodigde planningsinstrumenten inzet om deze te bereiken,
- Vervolgens kunnen met deze zekerstelling via de planningsrelaties, materiële relaties worden aangegaan met actoren om het gemeenschappelijke toekomstbeeld (of delen daarvan) te kunnen realiseren.

Vanuit de verschillende relaties kunnen in het proces nieuwe kennisvragen ontstaan. Er kunnen ook nieuwe relaties ontstaan doordat nieuwe actoren in beeld komen, waardoor nieuwe kennisvragen ontstaan. Op deze momenten moet kunnen worden teruggeschakeld naar rechtsonder in het afwegingskader, waardoor de beweging voor een deel weer opnieuw wordt ingezet en de gemeenschappelijkheid verder kan evolueren of duurzaam in stand kan worden gehouden.

Deze beweging is ook te zien als het in paragraaf 2.2.3 beschreven kenmerk van gebiedsontwikkeling: een 'itererende proces van kennisontwikkeling, visievormen, plannen en realiseren (op basis van Bakker, 2007).

De beweging – van rechtsonder met de klok mee naar rechtsboven, en itererend weer naar rechtsonder - zou dan de ideaaltypische reeks van strategieën en bijbehorende relatiepatronen zijn voor een gebiedsontwikkelingsproces, uitgaande van een proces van relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.



Afbeelding 4.11: Ideaaltypische reeks van strategieën en relatiepatronen, uitgaande van gebiedsontwikkeling als relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.

4.3.3 De praktijk: verschillende actor-oriëntaties en planningstijlen

Zoals in hoofdstuk 2 zichtbaar werd, voldoet de praktijk zelden aan de hierboven geschetste ideaaltypische benadering. Zoals beschreven in paragraaf 2.1.2, zijn er meer planningstijlen die geworteld zitten in onze instituties. Actoren worden daar in hun benadering van planning door beïnvloed. Hierdoor ontstaat een breder scala aan benaderingen van strategieontwikkeling en rolbepaling van organisaties binnen de gebiedsontwikkeling dan de relationele. Meer

fundamentele vragen spelen hierbij een rol. Hoe wordt met macht omgegaan en wat is de invloed van 'instituten' op een actor of organisatie. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Macht of kracht

Actoren kunnen unieke en onmisbare middelen en competenties hebben in een netwerk van actoren rond een gebiedsontwikkeling. Dit geeft actoren een machtspositie ten opzichte van elkaar.

Bij *technocratische sturingsvormen* wordt deze machtspositie vertaald in top-down sturing en planning (blauwdrukplanning). Relaties worden vooral benaderd vanuit posities. Macht wordt gedefinieerd als het hebben en het gebruik maken van een dominante(re) strategische positie ten opzichte van andere actoren en de mogelijkheid anderen hiermee de wil op te kunnen leggen. Middelen en competenties worden ingezet voor het bereiken van het eigen doel. Tastbare posities bevinden zich in de bovenste helft van het afwegingskader bij 'plannen' en 'ondernemen'.

Een *relationele benadering* van planning gaat uit van het verbinden van de middelen en competenties voor een gemeenschappelijk doel. Machtsposities worden in dit proces zo veel mogelijk geneutraliseerd om consensus en open debat mogelijk te maken (Habermas, in: Healey, 2006). Je zou hier kunnen spreken van 'krachtrelaties' of 'netwerkmacht' (Innes en Booher, 2000); Hierbij wordt een strategische positie ingezet om een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijk resultaat: door waarde toe te voegen in plaats van het 'pakken van de winst' vanuit de beschikbare middelen. Veronderstelling hierbij is dat dit uiteindelijk de meeste meerwaarde zal opleveren. Dit type relaties past het best bij de onderste helft van het afwegingskader bij 'leren' en 'visievorming'. Het onderscheid tussen 'leren' en 'visievorming' zit hem in de wijze waarop wordt omgegaan met nieuwe onverwachte kansen en invloeden en nieuwe actoren. In het geval van de strategische visievorming wordt de relationele benadering binnen een beperktere groep met eenzelfde visie of ideologie gerealiseerd.

Instituten en verwachtingspatronen

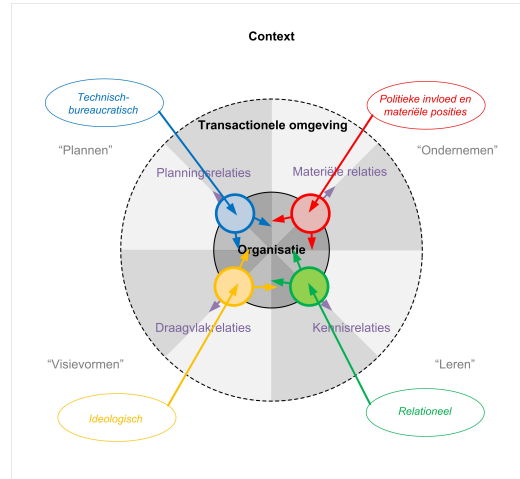
De organisaties en actoren in het netwerk zijn niet volledig vrij in hun strategische keuzen en (strategisch) handelen. Ze worden beïnvloed door hun omgeving en maatschappelijke en cultureel bepaalde verwachtingspatronen van buiten en binnen de organisatie. Janssen-Jansen noemt dit instituten, ofwel "een oneindig dynamische verzameling van verschijnselen en mechanismen die maatschappelijke processen structureren en conditioneren" (Janssen-Jansen, 2004: 22). Deze instituten vormen institutionele structuren (rules-of-the-game) en regimes. Johnson, Scoles en Whittington (2005) benoemen dit als de wederzijdse verwachtingen van actoren over elkaars taken en doelen. Deze verwachtingen komen tot stand vanuit algemene historische en culturele ontwikkelingen (context) en vanuit de ontwikkeling van de cultuur van de organisatie zelf (Johnson, Scholes en Whittington, 2005).

Voorbeeld: De verwachting dat provincies hun wettelijke taken uitvoeren (nieuwe Wet ruimtelijke ordening, zie paragraaf 2.3.2) heeft zich cultureel-historisch ontwikkeld vanaf het ontstaan van de parlementaire democratie halverwege de 19^e eeuw. Deze taak werd lange tijd in de vorm van 'toetsingsplanologie' en blauwdrukplanning uitgevoerd. Bij de opkomst van de ontwikkelingsplanologie is er een verwachting dat provincies de 'regierol' op zich nemen. Vanuit bovenstaande invalshoeken is het denkbaar dat de primaire oriëntatie van provinciale organisaties nog vaak links boven in het afwegingskader begint bij 'planning', omdat dit nu eenmaal diep geworteld is in werkprocessen, procedures en bedrijfscultuur. Het loslaten van deze strategie en ruimte laten om vanuit onverwachte kansen en invloeden (emergente patronen) tot bredere of nieuwe perspectieven te komen (rechtsonder in het afwegingskader) zal vanuit deze diep gewortelde instituten weerstand ondervinden.

Deze verwachtingen binnen netwerken van actoren en vanuit de samenleving of organisaties zelf (bedrijfsethiek, traditie, sociale verantwoordelijkheid e.d.), beïnvloeden de wijze waarop organisaties tegen planning aankijken. Ook de manier waarop strategie wordt ontwikkeld en hoe relaties worden aangegaan wordt hierdoor beïnvloed.

Planningstijlen bij relatieontwikkeling: beleid, positie, ideologie of relationeel?

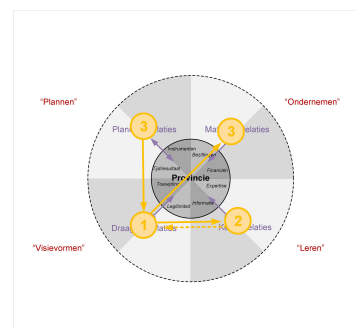
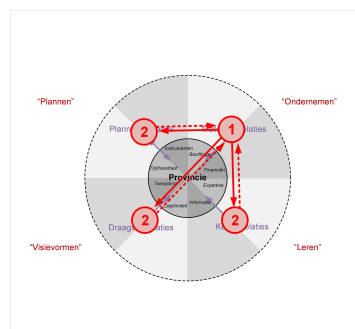
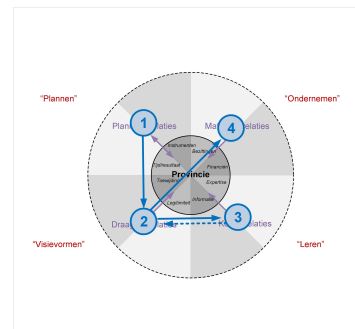
Vanuit bovenstaande beschouwing kan de verbinding gelegd worden tussen de archetypen planningstijlen van Innes en Booher (2000, 2003), de planning-gereedschappen van Tiesdell en Allmendinger (2005) en de mogelijk te kiezen strategieën en bijbehorende relaties van Mintzberg (2007) en Daamen (2010). De eerste oriëntatie van waaruit organisaties het fenomeen gebiedsontwikkeling en ruimtelijke planning benaderen, bepaald de wijze waarop aan strategieontwikkeling wordt gedaan en de wijze waarop relatie-ontwikkeling wordt benaderd (afbeelding 4.12).



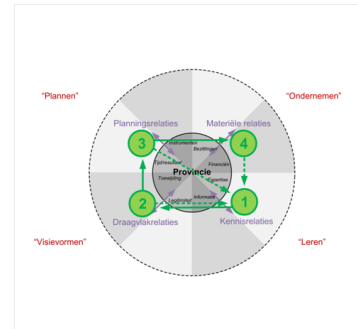
Afbeelding 4.12: De primaire actor-oriëntatie op planning bepaalt de eerste invalshoek van waaruit strategie wordt ontwikkeld en relaties worden aangegaan

Hiermee ontstaan 4 archetypische reeksen van strategieën en bijbehorende relaties:

- *Traditionele beleid-gedreven strategieontwikkeling* (technocratisch-bureaucratisch). Gericht op *reguleren*. Primaire focus vanuit planning en kaderstelling. Vervolgens wordt van daaruit visievorming als strategie ingezet om draagvlak te verwerven. Ook worden de benodigde kennisrelaties aangegaan die nodig zijn voor het ondersteunen van het plan en materiële relaties worden ingezet om het plan (mede) te realiseren (Blauwdrukplanning /toetsingsplanologie) (WRR, 1998 en op basis RLG, 2008)
- *Strategieontwikkeling vanuit materiële positie* (bezit, grond) (politieke invloed) Gericht op *stimuleren*. Primaire focus vanuit het innemen van materiële positie (grond, geld). Vervolgens wordt van daaruit draagvlak gezocht (visievorming, gericht op het vermarkten van de positie) en worden kennisrelaties aangaan om deze materiële posities te ondersteunen. Planningsrelaties worden ingezet om de kaders te realiseren, die voor het ontwikkelen van de positie nodig zijn. (op basis van RLG, 2008)
- *Ideologische strategieontwikkeling* (samenwerkings-gedreven, ideologisch). Gericht op *markt vormen*. Hierbij wordt begonnen vanuit een duidelijke ideologische visie op de opgave en benodigde ontwikkelingen. Van daaruit worden planningsrelaties en kennisrelaties opgezet om de visie verder te ondersteunen. Materiële relaties worden ingezet om de visie te realiseren.



- *Relationele strategieontwikkeling* (samenwerkings-gedreven, sociocratisch). Gericht op *capaciteit-ontwikkelen*. (Dit is het ideaaltype wat ook uitgebreid beschreven is in paragraaf 4.3.2) Primaire focus op het mobiliseren van actoren en belanghebbenden en het vormen van een netwerk met belangen en doelen rond een gebied. Eerst kennisrelaties aangaan en draagvlak opbouwen door visievorming. Van daaruit de benodigde materiële relaties en planningsrelaties aangaan om een gemeenschappelijke visie te realiseren.



In werkelijkheid komen deze archetypen waarschijnlijk beperkt voor. Deze archetypen zijn bedoeld als referentie voor analyse. Doel is om bij de strategiebepaling bewustzijn te kweken over de planningstijl die wordt gehanteerd en de gevolgen die dit kan hebben op de wijze waarop aan strategieontwikkeling wordt gedaan.

Om rollen bij gebiedsontwikkeling goed te kunnen bepalen moeten organisaties zich hiervan bewust zijn bij het gebruik van het afwegingskader. In het empirische deel wordt onderzocht hoe dit in praktijk een rol kan spelen.

4.3.4 Conclusie: rolbepaling in het afwegingskader

Laag 4 van het afwegingskader opgebouwd.

Een organisatie kan via 4 mogelijke strategieën, 4 typen relaties leggen met de andere actoren in het speelveld van gebiedsontwikkeling. Om deze relaties te leggen heeft een organisatie haar strategische capaciteiten nodig: 8 typen middelen met benodigde competenties (het vermogen om de middelen in te zetten).

Vanuit de relationele planningstijl is een ideaaltypische reeks van strategieën en relaties in beeld gebracht voor gebiedsontwikkeling.

Hoewel gebiedsontwikkeling vanuit theoretisch-normatieve invalshoek benaderd wordt als relationele planning, bestaan er in praktijk meerdere planningstijlen. Bij strategie en rolbepaling worden organisaties en actoren beïnvloed door deze verschillende planningstijlen, omdat deze diep geworteld zijn in 'institutes' en maatschappelijke en cultureel bepaalde verwachtingspatronen binnen en buiten organisaties.

Hier ontstaat dan ook een spanningsveld tussen de theoretisch-normatieve benadering van gebiedsontwikkeling als relationele vorm van planning en de praktijk van gebiedsontwikkeling, die zelden aan dit ideaaltype voldoet.

Bij strategieontwikkeling is het dan ook van belang dat organisaties zich hiervan bewust zijn: de (nu vaak onbewust) gekozen planningstijl bepaald de eerste aanvliegroute in het afwegingskader. In het empirische deel wordt beoordeeld in hoeverre dat in praktijk ook kan worden geconstateerd. Ook wordt onderzocht in welke mate deze (impliciete) keuze voor een planningstijl gevolgen heeft voor de verdere mogelijkheden om strategieën in te zetten en relaties aan te gaan.

Vooronderstelling is, dat de gekozen planningsbenadering bepaald hoe er in het vervolg geschakeld wordt -en kan worden - tussen verschillende strategieën de bijbehorende relaties.

4.4 Het speelveld beweegt: omgaan met onzekerheid

4.4.1 Gebiedsontwikkeling: toekomstgericht

Gebiedsontwikkelingen zijn toekomstgerichte processen (paragraaf 2.2). Meestal duren projecten van initiatiefase tot realisatie meer dan 10 jaar, niet zelden wel 20 jaar. In een dergelijke periode kunnen veel zaken veranderen.

- De *context* verandert door bijvoorbeeld politieke verschuivingen (verkiezingen), economische ontwikkelingen, nieuwe urgenties (PESTEL-factoren, zie Hoofdstuk 3)
- Actoren en organisaties⁵ veranderen en daarmee hun *drijfveren en strategische capaciteiten* voor een bepaalde gebiedsontwikkeling (zie paragraaf 4.2.3)
- *Actoren* verdwijnen en er komen nieuwe actoren bij.

Dit betekent dat de strategie die vandaag ontwikkeld wordt, na enige tijd weer moet worden aangepast voor de gewijzigde omstandigheden. In de volgende paragrafen is onderzocht hoe kan worden omgegaan met onzekerheid. Eerst op het moment van strategiebepaling (4.4.2.) en daarna gedurende het proces van gebiedsontwikkeling (4.4.3)

4.4.2 Bij strategiebepaling: Forecasting en Foresight om context beter in kaart te brengen

Hoewel de toekomst onzeker is, is het verkennen van de toekomst wel mogelijk en ook noodzakelijk om aan strategieontwikkeling te kunnen doen. Op het moment van strategieontwikkeling zijn hiervoor in hoofdlijn twee methoden mogelijk. Deze kunnen gebruik maken van de in hoofdstuk 3 beschreven PESTEL-analyse. De forecasting-methode (verassingsvrije toekomst) en foresight-methode (meerdere mogelijke toekomst) (Asselt, Faas, Van der Molen, , Veenman, 2010)

Forecasting

Vóór de jaren '70 gebruikte men vooral *forecasting*-methoden. Dit zijn prognoses waarbij één (verassingsvrije) toekomst wordt verkend, eventueel met een bandbreedte. Bestaande trends worden geëxtrapoleerd op basis van een model dat is gebaseerd op het recente verleden (o.a. Van Asselt, 2010; Wack, 1985a). De forecasting-methode is vooral toepasbaar in perioden van stabiliteit, wanneer er een grote mate van zekerheid is dat contextuele factoren stabiel blijven of een stabiele trendmatige ontwikkeling doormaken.

Bevolkingsprognoses zijn een voorbeeld van de forecasting-methode. Ook de PESTEL-analyse (hoofdstuk 3) kan op basis van forecasting tot stand komen.

Voor het onderzoeken van de toekomstige rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling zou de forecasting-methode bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er vanuit de gebeurtenissen van de afgelopen twee jaar (de financiële crisis en gevolgen voor de huidige gebiedsontwikkelingen) zo goed mogelijk doorgeredeneerd zou worden naar de toekomst. Vervolgens zouden hier de strategieën en acties op worden gebaseerd. Een illustratie hierbij is een conclusie dat provincies in de toekomst niet meer moeten deelnemen in PPS, maar zich moeten beperken tot hun kaderstellende rol omdat PPS te problematisch is (uitspraak gedeputeerde Noord-Holland, februari 2011).

5 jaar geleden zou een dergelijke forecasting-methode tot heel andere inzichten leiden: provincies zijn immers met veel enthousiasme risicodragend in PPS constructies gaan participeren.

Foresight: scenariomethodiek als basis voor strategieontwikkeling

Volgens de theorie van Pierre Wack (1985 a) en andere toekomstverkenner (o.a. Wilkinson, 1995) is de methodiek van forecasting te beperkt om in fasen van veel onzekerheden en sterke veranderingen te dienen als basis voor het nemen van strategische beslissingen. Zij ontwikkelden een methode die onzekerheden accepteert en op basis daarvan juist verder redeneert om de

⁵ 'organisatie' wordt gebruikt voor de actor van waaruit aan strategieontwikkeling wordt gedaan binnen het speelveld

onzekere toekomst te verkennen. Dit is de *Foresight*-methode. De scenariomethode wordt hiervoor als één van de meest bruikbare gezien. Deze is onder andere door het Shell-concern bekend geworden. Shell gebruikt deze methode vanaf de jaren '70 voor hun strategische planning. In de loop der jaren is de methode verder verfijnd en doorontwikkeld van een methodiek voor het in kaart brengen van mogelijke toekomst, tot een gereedschap voor een collectief leerproces en strategische afweging. Aan de hand van scenario's kunnen handelingsperspectieven voor en met het (top)management worden ontwikkeld.

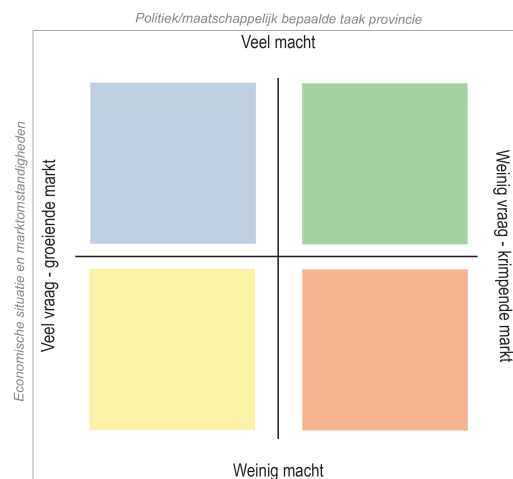
Van belang voor de bruikbaarheid van deze methode in de praktijk is, dat actoren, managers en bestuurders op basis van de ontwikkelde scenario's een strategische discussie over handelingsperspectieven moeten kunnen voeren. De eerste scenario's die werden ontwikkeld brachten alleen de drijvende krachten in kaart vanuit de context. Voor de mensen die strategische beslissingen moesten nemen was dit lastig, omdat deze context niet beïnvloedbaar was. De verbinding met strategische beslissingen en acties van managers was moeilijk te leggen. Belangrijkste verandering die bij de latere methodiek werd toegevoegd was, dat ook de wél beïnvloedbare directe omgeving betrokken werd in de scenario's (de eerder beschreven transactionele omgeving) (Wack, 1985 b). Daarbij werden ook handelingsperspectieven aan de scenario's gekoppeld. Hiermee kreeg het management wel een hulpmiddel bij de strategische besluitvorming. Het werd een middel voor een collectief leer- en strategisch afwegingsproces. Aan de hand van de scenario's werden handelingsperspectieven voor en met het management ontwikkeld op basis waarvan beslissingen konden worden afgewogen (Van der Torre, 2010).

Componenten voor het bouwen van scenario's: drijvende krachten en sleutelonzekerheden

Op basis van de PESTEL analyse kunnen drijvende krachten en sleutelonzekerheden worden bepaald. Deze sleutelonzekerheden worden op twee assen uitgezet (Wilkinson, L., 1995). Binnen de kwadranten worden waarschijnlijke en consistente verhalen gemaakt voor de toekomst op basis van de drijvende krachten. Hoewel in het empirische deel van deze thesis vanwege de beschikbare tijd, verder geen uitwerking wordt gegeven aan de scenario-methode, is in onderstaand kader aangegeven hoe de opzet van scenario's vanuit hoofdstuk 3 vorm zou kunnen krijgen. De bruikbaarheid zal in nader onderzoek moeten worden onderzocht. Een andere methode, is de 'trilemma-methode' van Shell, waarbij er drie scenario's ontstaan (Shell, 2005).

Vanuit discussie met verschillende experts en in de werksessies kwamen in hoofdstuk 3 de volgende sleutelonzekerheden naar voren voor de provinciale gebiedsontwikkeling:

- a. Politiek/maatschappelijk bepaalde taak van de provincie:
 - Veel macht of kracht: de provincie krijgt via verdergaande decentralisatie de primaat op ruimtelijke ordening. Focus op de instrumenten uit de nieuwe Wet ruimtelijke Ordening. Relatief stabiele bestuurscultuur en consistent beleid.
 - Weinig macht of kracht: "opschaling" van de provincies, verdere versnippering van deelbevoegdheden over infrastructuurautoriteit en grootstedelijke regio's. Nieuwe instrumenten (o.a. Crisis & Herstelwet) die meer bevoegdheden biedt aan gemeenten ten opzichte van de oorspronkelijke instrumenten uit de Wro. Wispelturige bestuurscultuur en inconsistent beleid (elke 4 jaar wat anders).
- b. Economische situatie en marktomstandigheden
 - Groeiende markt: veel vraag, kwantitatieve en transformatie/kwalitatieve opgave
 - Vervangingsmarkt: krimp, weinig vraag, transformatie/kwalitatieve opgave



Afbeelding 4.13: Assenstelsel voor het ontwikkelen van scenario's op basis van twee sleutelonzekerheden

4.4.3 Gedurende het proces: opties open houden en kunnen bewegen

Ook de opzet van het gebiedsontwikkelingsproces zelf heeft invloed op de mogelijkheid om in te spelen op complexiteit en onzekerheid.

Veel huidige projecten zitten vast in een complexe samenhangende business-case of contracten waarin alles met alles samenhangt. Het blijkt lastig om een bouwsteen te veranderen, zonder dat het bouwwerk instort. Hierbij is vaak op de klassieke manier gewerkt in de reeks van initiatie – visie – uitwerking en uitvoering gedurende één, vaak jarenlang lopend, proces. Er is nauwelijks sprake van itererende processen van kennisontwikkeling, visievorming, planning en uitvoering (paragraaf 2.2.3). Vele bevinden zich als totaalproject nog in de fase van plan- en visievorming of uitvoeringsgereed maken. Nu zijn de omstandigheden inmiddels drastisch veranderd en zitten veel van deze projecten vast.

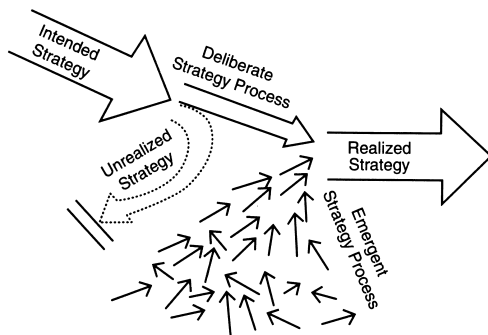
Deze projecten hebben op een bepaald moment een strategie vastgelegd en deze voor lange tijd onbeweeglijk gemaakt. Eigenlijk hebben deze projecten daarmee vooral weer de kenmerken van de blauwdrukplanning gekregen.

Nu zou dit kunnen als er sprake is van een stabiele situatie in de periode dat een gebiedsontwikkeling tot stand komt en er weinig emergente invloeden zijn. Gezien de looptijd van gebiedsontwikkelingsprocessen (10-20 jaar) is daar zelden sprake van.

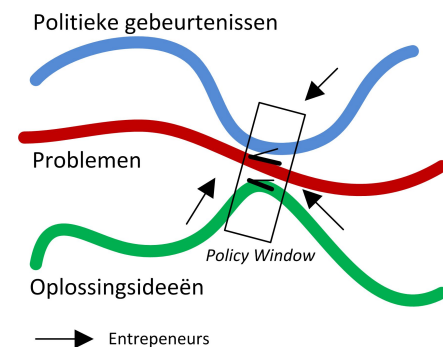
Bedoelde strategieën worden zelden gerealiseerd

Mintzberg (2007) heeft een illustratieve afbeelding gemaakt van het proces van strategieontwikkeling (afbeelding 4.14). Het geeft weer dat de uiteindelijk gerealiseerde strategie afwijkt van de ooit bedoelde strategie door emergente patronen gedurende een proces.

Er is flexibiliteit nodig om deze emergente patronen ruimte te geven. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk dat er geschakeld kan worden tussen de verschillende strategieën in een proces.



Afbeelding 4.15: Bedoelde strategie ≠ gerealiseerde strategie
Mintzberg (2007)



Afbeelding 4.15: Stromenmodel Kingdon (1984)
Voortgang in proces is afhankelijk van policy windows

Ook Kingdon (1995) laat met zijn stromenmodel zien dat besluitvormingsprocessen niet rationeel en stapsgewijs verlopen en bepaald worden door emergente invloeden (afbeelding 4.15).

Hij onderscheid drie stromen die zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelen:

1. De (h)erkenning van afwisselend in beeld komende problemen (opgaven en urgenties);
2. De discussie over en de voortdurende verandering van beleidsplannen;
3. De niet aflatende stroom van politieke gebeurtenissen.

Het komt er volgens Kingdon op aan om als procesmanager het juiste moment - het "policy window" - te kiezen om de koppeling te leggen tussen problemen, beleidsplannen en politiek. Het juiste moment is niet voorspelbaar, komt niet vaak voor en blijft niet lang bestaan.

Auteurs als Teisman (2001, 2009) en Rotmans (2009) pleiten in hun benadering vanuit de complexiteitstheorie voor veel meer ruimte voor gemeenschappelijke wilsvorming van actoren en het emergente strategieproces (leren). Hierbij is wel sprake van een gemeenschappelijk doel, maar dat kan bewegen gedurende het proces. De toekomst is continu in beweging en kan niet worden vastgelegd in een onbeweeglijk plan, maar wel in een gezamenlijk toekomstbeeld wat kan

veranderen in het proces. Volgens de transitietheorie van Rotmans (2001 en 2009) zou een ontwikkelingsproces moeten voldoen aan de volgende principes:

- lange termijn denken als ‘raamwerk’ voor het vormen van korte termijn beleid; bijvoorbeeld in de vorm van een veranderbaar toekomstbeeld of visie,
- denken in termen van meer dan één domein (Multi-domain) en verschillende actoren (Multi-actor) op verschillende schaalniveaus (Multi-level),
- focus op ‘leren’ en een ‘leer-filosofie’ (leren-door-doen en doen-door-leren),
- proberen systeem-innovatie naast systeemverbetering te brengen,
- een groot aantal opties zo lang mogelijk open houden (wide playing field).

Als we bovenstaande inzichten verbinden met het afwegingskader voor strategieontwikkeling zou dit een proces betekenen waarin flexibel geschakeld kan worden tussen verschillende strategieën. Hiermee kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, emergente ontwikkelingen en onverwachte wendingen door het benutten van “policy windows”.

4.4.4 Conclusie: flexibiliteit inbouwen en regelmatig opnieuw strategie bepalen

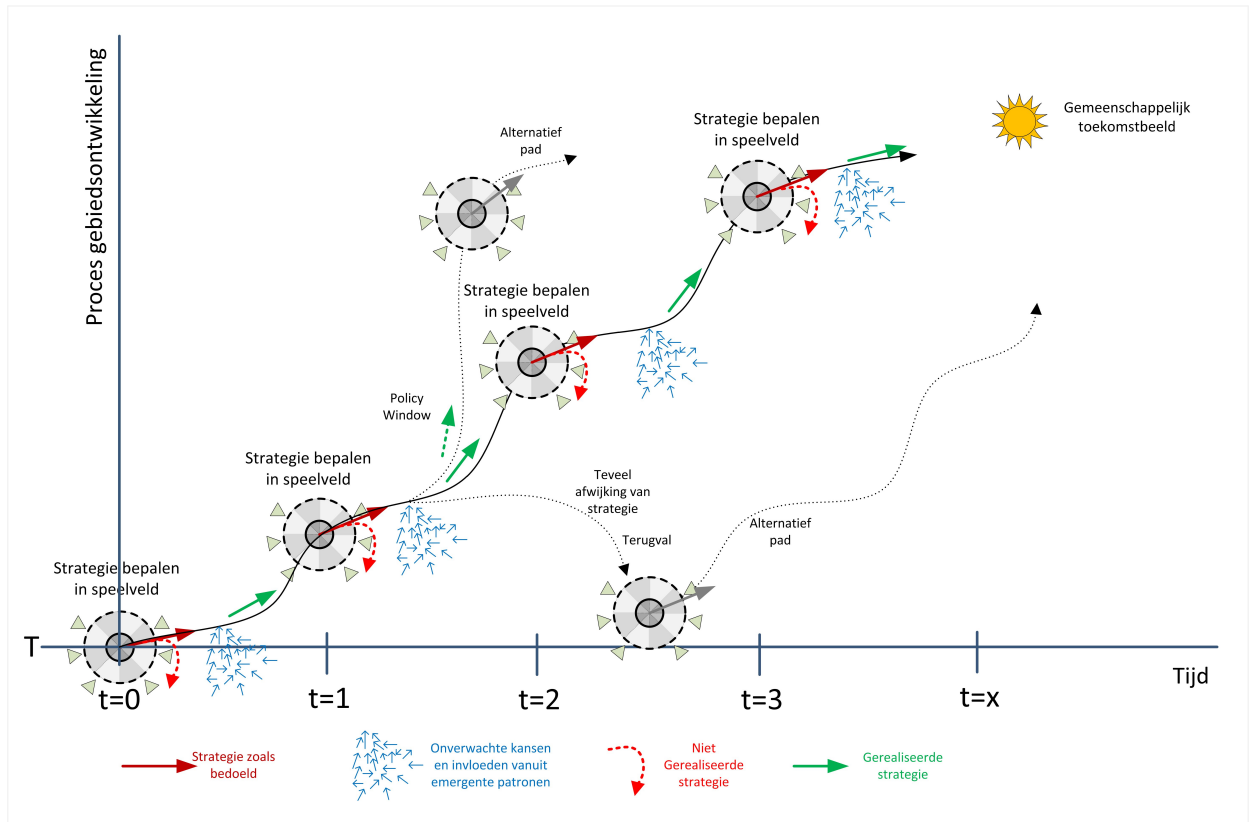
Wat is hieruit te concluderen voor het proces van strategieontwikkeling en rolbepaling?

Als eerste dat er op het moment van strategieontwikkeling zo goed mogelijk rekening kan worden gehouden met onzekerheden, door de contextuele factoren mee te nemen bij het bepalen van strategieën. Bij een grote mate van onzekerheid kan daarbij de scenariomethode worden ingezet om een beter beeld te krijgen van de mogelijke toekomst.

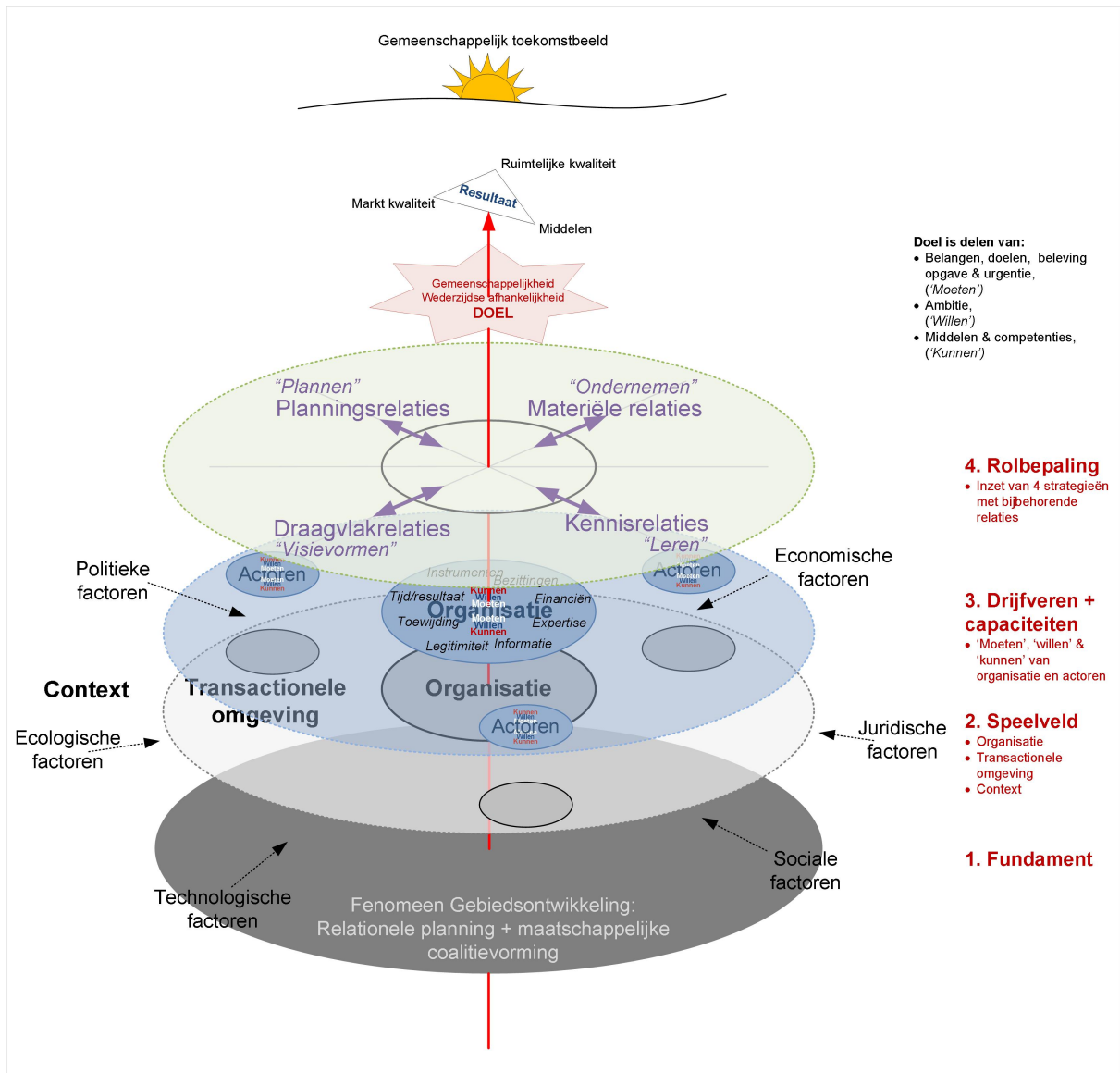
Vervolgens kunnen zoveel mogelijk opties opengehouden worden gedurende een gebiedsontwikkelingsproces. Deze flexibiliteit maakt het mogelijk te bewegen in het speelveld voor strategieontwikkeling als de omstandigheden veranderen. Dit kan door een ‘itererende proces van kennisontwikkeling, visievorming, planning en uitvoering worden bereikt. Het resultaat van de gebiedsontwikkeling kan daarbij in kleine stappen zichtbaar worden gemaakt in plaats van een groot plan wat lang op zich laat wachten.

Vanuit de complexiteitstheorie heeft een strategie waarbij kennisontwikkeling en ‘leren’ centraal staat de voorkeur. Vertaald naar een strategie in het afwegingskader zou dat een keuze betekenen voor relationele planning, met een start in de onderkant van het afwegingskader bij strategisch leren en strategisch visievormen.

Belangrijkste conclusie is dat strategieontwikkeling regelmatig moet worden gedaan om als organisatie tijdig in te kunnen spelen op de veranderde omstandigheden. Zie afbeelding 4.16.



Afbeelding 4.16: Omgaan met onzekerheid: gedurende het gebiedsontwikkelingsproces regelmatig strategie / rol bepalen



Afbeelding 4.17: Het afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling

4.5 Conclusie: afwegingskader voor rolbepaling

In deze paragraaf komen de bouwstenen uit de vorige paragrafen bij elkaar in het afwegingskader voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling.

4.5.1 Het afwegingskader: de bouwstenen in samenhang

Bij het samenhang brengen van de verschillende elementen uit de vorige paragrafen, ontstaat het totaalbeeld van het afwegingskader voor rolbepaling zoals weergegeven in afbeelding 4.17.

Er zijn 4 lagen:

1. *Het Fundament*, met de veronderstelling van gebiedsontwikkeling als relationele planning en maatschappelijke coalitievorming gebaseerd op de analyse in hoofdstuk 2
2. *Het Speelveld*, met daarin de organisatie in een strategische positie ten opzichte van een omgeving die is onderverdeeld in een niet beïnvloedbare context en een wel beïnvloedbare transactionele omgeving met actoren
3. *De drijfveren en capaciteiten van de spelers*, in termen van:
 - ‘Moeten’: missie en kerntaken, vertaald in belangen en doelen resulterend in een beleving van opgave en urgentie,
 - ‘Willen’: de ambitie om hiermee aan de slag te gaan
 - ‘Kunnen’: het vermogen om 8 typen middelen en competenties in te zetten, om ‘moeten’ en ‘willen’ te operationaliseren
4. *De vier mogelijke strategieën en bijbehorende relaties* die met de 8 middelen en competenties kunnen worden aangegaan:
 - Plannen met planningsrelaties (op basis van de middelen instrumenten en tijd/resultaat)
 - Ondernemen met materiële relaties (op basis van de middelen bezit en financiën)
 - Visievormen met draagvlakrelaties (op basis van de middelen legitimiteit en toewijding)
 - Leren met Kennisrelaties (op basis van de middelen expertise en informatie)

Via het doorlopen van deze lagen komt men bij het uiteindelijke doel om via *gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid* tot een *gezamenlijk resultaat en toekomstbeeld* te komen. Bij gemeenschappelijkheid gaat het om gedeelde belangen en doelen, een gedeelde beleving van opgave en urgentie en een gedeelde ambitie. Bij wederzijdse afhankelijkheid gaat het om het zodanig verbinden van middelen en competenties aan die van andere actoren dat er meerwaarde ontstaat voor het uiteindelijke resultaat.

Vervolgens is vanuit de theorie beschreven welke aandachtspunten er zijn bij het gebruik van het afwegingskader:

- Vanuit de theoretisch-normatieve benadering van gebiedsontwikkeling (het ‘Fundament’) van het afwegingskader is beschreven wat een ideaaltypische reeks van strategieën en relaties zou zijn (paragraaf 4.3.2): Een iteratieve beweging vanuit de kennisrelaties, via draagvlakrelaties naar planningsrelaties en materiële relaties en vervolgens weer terug.
- Naast dit theoretische ideaaltype bestaan er meerdere benaderingen van planning. In paragraaf 2.1.2 worden er 4 archetypen van planningstijlen beschreven. In de praktijk van strategie en rolbepaling worden organisaties en actoren beïnvloed door deze benaderingen. Het is bij strategieontwikkeling dan ook van belang dat organisaties zich hiervan bewust zijn: de planningstijl bepaald de eerste aanvliegroute in het afwegingskader. Dit heeft invloed op de manier waarop er vervolgens geschakeld kan worden tussen verschillende strategieën en hoe daarbij relaties worden aangegaan. In paragraaf 4.3.3 zijn als referentie 4 archetypische reeksen van strategieontwikkeling geformuleerd om deze analyse zichtbaar te maken:
 - Traditioneel beleidsgedreven, gericht op reguleren
 - Vanuit materiële positie, gericht op stimuleren
 - Ideologisch, gericht op markt vormen
 - Relationeel, gericht op capaciteits-ontwikkeling

- Tot slot zijn in paragraaf 4.4 de factoren tijd en onzekerheid in relatie tot strategie- en rolbepaling onderzocht. Hierop kan op twee manieren worden ingespeeld:
 - Op het moment van strategiebepaling, door de context in het speelveld via PESTEL-analyse in kaart te brengen. Bij grote onzekerheden kan dit worden aangevuld met scenario-verkenningen (foresight).
 - Gedurende het proces, door regelmatig aan strategieontwikkeling te doen en vooral door flexibiliteit in te bouwen om te kunnen schakelen tussen strategieën.

4.5.2 Conclusies

Rolbepaling

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat rolbepaling bij gebiedsontwikkeling een strategisch vraagstuk is en dat 'de' rol over het algemeen niet bestaat. Bij het verbinden van belangen, doelen, opgaven, urgentie en ambitie en het gezamenlijk inzetten van middelen is er over het algemeen sprake van het zoeken naar gedeelde rollen, of op zijn minst het schakelen tussen verschillende rollen in het proces.

Het is natuurlijk verleidelijk om te labelen met rolbenamingen. Maar door dit vooraf te doen en vervolgens dogmatisch met de gekozen rol om te gaan, bestaat er een risico dat hiermee rolbepaling uit het beeld verdwijnt. Rolbepaling is een dynamisch en strategisch proces wat regelmatig moet worden herhaald.

Strategiebepaling: waar start je en hoe schakel je tussen strategieën!

In paragraaf 4.3 is geconcludeerd dat een relationele strategieontwikkeling het best aansluit bij de theoretisch-normatieve benadering van gebiedsontwikkeling (relationele vorm van planning en maatschappelijke coalitievorming).

In de praktijk komen echter meerdere planningstijlen voor en zal er zelden sprake zijn van deze ideaaltypische vorm. Paragraaf 4.3.3 maakt duidelijk dat het voor het gebruik van het afwegingskader van belang is dat actoren zich bewust zijn van de verschillende planningstijlen die er zijn. Vooronderstelling is dat deze de strategiekeuze bepalen en het aangaan van bijbehorende relaties. Vooronderstelling is ook dat deze planningstijl de eerste aanvliegroute in het afwegingskader bepaalt en de mogelijkheden om in het vervolg te kunnen schakelen tussen verschillende strategieën en bijbehorende relaties.

Conclusie is dat een organisatie zich de volgende vragen kan stellen bij rolbepaling:

- Welke benadering van planning wordt primair ingezet en in welke mate is die bepalend voor het proces van strategieontwikkeling in het vervolg?
- Hoe wordt omgegaan met de inzet van middelen en competenties, vanuit macht of kracht?
- Hoe wordt en kan worden geschakeld tussen verschillende strategieën.

Tot slot

Als theoretisch model is het afwegingskader nu opgebouwd. Daarnaast zijn er vanuit de theorie ook aandachtspunten voor het gebruik beschreven.

Nu dient zich de vraag aan hoe dit in de praktijk is toe te passen. Onderzoeksdoelstelling is dat dit afwegingskader als hulpmiddel kan dienen voor het bepalen van de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling.

De slag naar operationalisering in hoofdstuk 5 moet de handvaten bieden voor het gebruik in de praktijk van de provinciale gebiedsontwikkeling. Bovendien kan met de bevindingen uit de praktijk het afwegingskader verder worden geoptimaliseerd.

5. Operationalisering en validatie van het afwegingskader

Het afwegingskader voor rolbepaling is in het vorige hoofdstuk als theoretisch model opgebouwd. Onderzoeksdoelstelling is het ontwikkelen van een afwegingskader dat in de praktijk als hulpmiddel kan dienen voor het bepalen van de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt de stap naar de praktijk gezet en daarmee het empirische deel van deze scriptie. Het vinden van antwoord op de vijfde onderzoeksvraag staat centraal:

Q5: In hoeverre kan het afwegingskader als hulpmiddel dienen voor provincies bij het bepalen van hun (toekomstige) rol in een gebiedsontwikkelingsproject?

In dit empirische deel van de scriptie is het afwegingskader geoperationaliseerd (paragraaf 5.1.1). Vervolgens is het gevalideerd aan de hand van twee casussen. Een mogelijk nieuw gebiedsontwikkelingsproject (paragraaf 5.2) en de strategische doorlichting van 22 bestaande gebiedsontwikkelingsprojecten van de provincie Noord-Holland (paragraaf 5.3). Zowel het afwegingskader als het empirische deel is daarna met behulp van een expertsessie tegen het licht gehouden (paragraaf 5.4). Deze validatie is uitgevoerd met deskundigen uit de wetenschap en mensen uit de praktijk van de provinciale gebiedsontwikkeling, zowel vanuit de markt als vanuit de provincie zelf.

Met behulp van de resultaten uit het empirische deel is het afwegingskader verder geoptimaliseerd.

Deze optimalisering heeft een beperkt karakter omdat er in de gegeven periode voor het maken van deze scriptie maar enkele casussen kunnen worden uitgevoerd.

De nadruk in deze scriptie ligt bij het ontwikkelen van een modelmatig afwegingskader op basis van de theorie. Met behulp van de casussen en reflectie van experts is dit kader in de praktijk op bruikbaarheid getoetst en geoptimaliseerd.

De optimalisering wordt als eerste ronde gezien. Het verder gebruik van het afwegingskader kan tot verdere optimalisatie en aanpassing leiden. Dit past ook bij het karakter van het afwegingskader. Nieuwe inzichten en leerervaringen vanuit het gebruik kunnen leiden tot verdere optimalisatie en verdieping.

5.1 Methode en verantwoording

De volgende stappen worden in dit hoofdstuk doorlopen:

- Allereerst is het afwegingskader geoperationaliseerd voor gebruik bij gebiedsontwikkelingsprojecten in de praktijk. Hiervoor is een methodiek ontwikkeld die is beschreven in paragraaf 5.1.1.
- Aan de hand van twee praktijk-casussen in paragrafen 5.2 en 5.3 is de toepassing van het afwegingskader voor rolbepaling getest. De keuze en verantwoording voor de cases is in paragraaf 5.1.2 beschreven.
- Bij elke casus zijn de resultaten gespiegeld aan de onderzoeksdoelstelling. De methode hiervoor is in paragraaf 5.1.3 beschreven.
- In een expertsessie zijn het afwegingskader, de toepasbaarheid in de praktijk en de resultaten van de casussen tegen het licht gehouden en gevalideerd (paragraaf 5.4).

5.1.1 Operationalisering van het afwegingskader: methode voor praktisch gebruik

Het moet toegepast worden bij strategische discussie en rolbepaling in specifieke gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarom is het afwegingskader geoperationaliseerd voor het gebruik in de praktijk. Hiervoor zijn de 4 lagen uit het model omgebouwd naar een vragenlijst. Deze wordt met projectmedewerkers en andere betrokkenen in een werksessie van ongeveer 2 uur doorlopen.

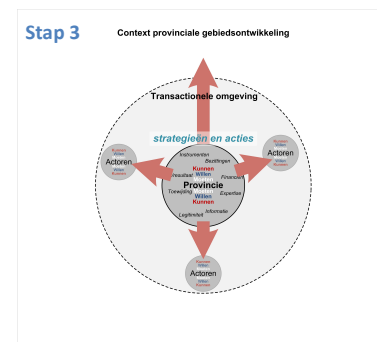
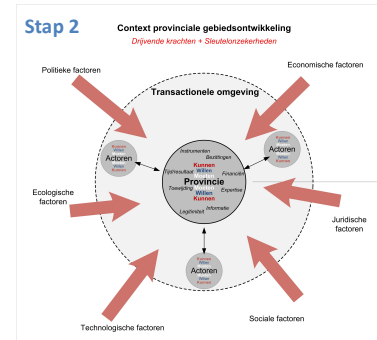
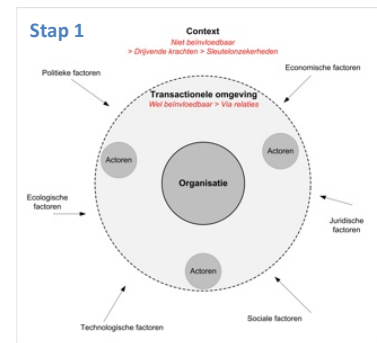
Voorbereiding

Ter voorbereiding wordt aan één van de deelnemers (projectleider) gevraagd om een A4 met basisinformatie over het project in te vullen met een (eerste) beschrijving van de opgave. Daarnaast wordt op basis van 4 hoofdstappen die hieronder staan beschreven een meer specifieke vragenlijst voor het project gemaakt. Beide documenten worden vooraf toegestuurd aan de deelnemers.

Werkessie

Na een korte presentatie van het afwegingskader en de opzet van het werkproces worden in een werksessie de volgende 4 stappen doorlopen:

1. *'Speelveld vullen'* waarbij voor zowel de organisatie als de actoren de belangen en doelen en beleving van opgave en urgentie ('moeten'), hun ambitie ('willen') en de beschikbare en al ingezette middelen en competenties ('kunnen') in kaart gebracht worden voor een project. Vervolgens analyse aan de hand van de vragen:
 - Zijn alle actoren en hun drijfveren en strategische capaciteiten in beeld?
 - Is er al sprake van gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot 'moeten, 'willen' en 'kunnen'. Is er al sprake van gemeenschappelijke belangen en doelen? Is er een gemeenschappelijke perceptie van opgave en urgentie? Bestaat er een gemeenschappelijke ambitie?
2. *'Vanuit de context naar het speelveld kijken'* met de PESTEL analyse. Als vertrekpunt wordt hoofdstuk 3 uit de thesis gebruikt en dit wordt in de werksessie gespecificeerd voor de casus.
 - Hierbij wordt antwoord gezocht op de vraag welke factoren invloed kunnen hebben op de drijfveren en strategische capaciteiten van organisatie en actoren. Wat zijn de belangrijkste factoren en wat zijn sleutelonzekerheden? Welke invloed kunnen ze hebben?
3. *'Vanuit de strategische positie van de organisatie in het speelveld kijken' (in de casussen: de provincie):*
 - Wat is de strategische positie van de provincie ten opzichte van andere actoren en zijn er (bij lopende projecten) al bestaande strategische relaties?
 - Is er iets te zeggen over de planningstijl bij de wijze waarop strategische relaties zijn aangegaan tot nu toe: traditioneel beleidsgedreven, materiële positie, ideologisch of relationeel
 - Is er nagedacht over de mate waarin die bepalend kan zijn voor het proces van strategieontwikkeling in het vervolg? Kan er nog bewogen/geschakeld worden in het speelveld?
4. *'Strategie en rolbepaling'* voor de toekomst:
 - Welke strategieën met bijbehorende relaties zouden kunnen worden ingezet in de toekomst van de gebiedsontwikkelingsopgave?
 - Vanuit welke planningstijl worden deze relaties aangegaan?
 - Hoe kan er in de toekomst geschakeld worden tussen strategieën?



Evaluatie met de deelnemers

Om verdere optimalisatie van het afwegingskader en de gebruikte werkmethode mogelijk te maken wordt ter afsluiting op de werksessie teruggekeken en geëvalueerd:

- Is het afwegingskader een goed hulpmiddel voor rolbepaling en strategische discussie over de rol van provincies bij gebiedsontwikkeling? Ontbreken er zaken, zijn er aanbevelingen?
- Kan, op basis van het gevulde speelveld, een strategische discussie gevoerd worden over de te volgen strategie?

5.1.2 Toepassing afwegingskader in 2 Casussen, verantwoording

Case study is bij uitstek het middel om dieper inzicht te verkrijgen de werking van een theoretisch model in de praktijk. Met de uitkomsten van case study kan het theoretisch model verder worden geoptimaliseerd, of kunnen inzichten worden verkregen voor het verbeteren van het gebruik in de praktijk (Heuvel, van den, J.H.J., 2000).

Voor het valideren van het afwegingskader is daarom gekozen voor het uitvoeren van twee casestudies, waarbij het afwegingskader – aan de hand van de ontwikkelde werkmethode in paragraaf 5.1.1 - is toegepast.

Gezien de onderzoeksdoelstelling (hulpmiddel bij rolbepaling van provincies) en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvraag, is het afwegingskader getest in de provinciale context.

Er is voor gekozen om twee projecten bij de provincie Noord-Holland als casus uit te werken. Het vraagstuk van rolbepaling is bij deze projecten expliciet aan de orde en sloot dus direct aan op de onderzoeksdoelstelling in deze thesis. Dit gaf een unieke mogelijkheid om het afwegingskader toe te passen en te testen in de praktijk. Ook de beschikbare informatie was goed toegankelijk omdat de opsteller van de scriptie in deze projecten participeerde. Tevens kon hiermee de verbinding tussen 'theorie' en 'praktijk' heel direct tot stand komen.

Overweging bij de keuze van de casussen was ook, dat de validatie tot doel heeft het afwegingskader verder te operationaliseren en te toetsen op bruikbaarheid in een provinciale situatie. De keuze voor een bepaalde provincie is hiervoor minder relevant. Hoewel een test in een andere provincie ook tot andere inzichten zou kunnen leiden, was de inschatting dat de casussen bij de provincie Noord-Holland, door hun directe relatie met de doelstellingen in deze thesis, tot de meest waardevolle inzichten zouden kunnen leiden binnen de beschikbare tijd. Het is wel van belang om hierbij aan te geven dat het afwegingskader niet is getest voor rolbepaling van andere organisaties, zoals gemeenten, marktpartijen en corporaties. Dit valt buiten de scope van deze scriptie en is een onderwerp voor vervolgonderzoek.

De eerste casus gaat over strategieënbepaling bij een mogelijk nieuw project. Bij "*OV-knooppunt Koog-Zaandijk*", is de vraag aan de orde of de provincie hier een rol heeft en zo ja, welke rol de provincie hier zou kunnen spelen binnen het project.

Bij de tweede casus is analyse en strategieënbepaling in lopende projecten aan de orde: de "*Strategische doorlichting 22 gebiedsprojecten Provincie Noord-Holland*".

Deze doorlichting van 22 gebiedsontwikkelingsprojecten van de provincie Noord-Holland is uitgevoerd in de periode mei-juli 2011 ten behoeve van een strategische discussie in het bestuur (GS) in het najaar van 2011. Deze discussie gaat over het vervolg van deze projecten in termen van Later, Anders, Niet, Doorgaan (L.A.N.D.) en de rol die de provincie in deze projecten moet spelen. De doorlichting heeft het karakter van een 'Quick scan' en moet in een aantal ronden van strategische discussie nog een vervolg krijgen.

In deze casus met bestaande gebiedsontwikkelingen kunnen de gekozen strategieën en rolbepaling uit het verleden ook worden beschouwd en meespelen bij de mogelijk te kiezen strategieën voor de toekomst.

Door een systematische inzet van de werkmethode en vragenlijst (paragraaf 5.1.1) bij alle 22 gebiedsprojecten is het ook mogelijk project-overstijgende conclusies te trekken over strategie en rolbepaling bij gebiedsontwikkelingen in de provincie als geheel.

Voor alle 22 projecten is een werksessie gehouden aan de hand van een vragenlijst op vergelijkbare wijze als in de eerste casus. Voor 3 projecten is ook de strategie en rolbepaling globaal uitgewerkt, om onderlinge vergelijking met de eerste casus mogelijk te maken.

5.1.3 Toetsen en valideren van het afwegingskader

Aan de hand van casestudies

Aan de hand van de casestudies is geanalyseerd of antwoord kan worden gegeven op de vijfde onderzoeksvraag:

O5: In hoeverre kan het afwegingskader als hulpmiddel dienen voor provincies bij het bepalen van hun (toekomstige) rol in een gebiedsontwikkelingsproject?

Hiervoor moeten de volgende 4 subvragen worden beantwoord (zie hoofdstuk 1):

1. *Bevat het kader voldoende handvaten om de relevante factoren voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen?*

De eerste twee stappen in de werksessie - 'Speelveld vullen' en 'Vanuit context naar het speelveld kijken' - (paragraaf 5.1.1) kunnen antwoord geven op deze vraag. Hierbij worden de relevante factoren voor rolbepaling voor een specifieke casus in onderlinge samenhang in beeld gebracht aan de hand van de vragenlijst.

2. *Als deze relevante factoren inzichtelijk zijn gemaakt is de volgende vraag of het afwegingskader kan dienen als een analyse- en beoordelingskader voor het bepalen van de strategische positie van provincies in gebiedsontwikkeling.*

De derde stap van de werksessie (paragraaf 5.1.1) kan hierop een antwoord geven: 'vanuit de strategische positie van de organisatie naar het speelveld kijken'

3. *Kan er aan de hand van het afwegingskader een strategische discussie worden gevoerd over (nieuwe) rollen van provincies in een specifieke gebiedsontwikkelingsopgave?*

Het antwoord op deze vraag kan gevonden worden bij de vierde stap in de werksessie (paragraaf 5.1.1): 'Strategie en rolbepaling'.

4. *Is het daarmee een goed hulpmiddel voor rolbepaling en strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?*

Als laatste stap in de werksessie (paragraaf 5.1.1) wordt door de deelnemers gereflecteerd op de werkwijze om hierop een antwoord te geven. Dit kan vervolgens verdere optimalisatie opleveren van het afwegingskader.

In een expertsessie

Tot slot is een discussiebijeenkomst georganiseerd met experts uit wetenschap, markt en overheid. Doel van deze bijeenkomst was:

- Het toetsen van en krijgen van reflectie op het theoretisch kader en het daarmee gebouwde afwegingskader met de opbouw in 4 lagen
- Het krijgen van reflectie op de resultaten van de casussen (en de 4 bovengenoemde subvragen) en de conclusies.

5.2 OV-knooppunt Koog-Zaandijk (potentieel nieuwe gebiedsontwikkeling)

5.2.1 Inleiding casus

De gemeente Zaanstad deed begin 2011 het verzoek aan de provincie Noord-Holland om een actieve(re) rol te spelen bij een eventuele gebiedsontwikkeling rond de stationshalte Koog-Zaandijk.

Al eerder – in 2009 – heeft de provincie Noord-Holland –ook op verzoek van de gemeente- de Taskforce Ruimtewinst ingezet om de kansen voor efficiënt ruimtegebruik te onderzoeken rond station Koog-Zaandijk. De TaskForce Ruimtewinst (TFR) is een onafhankelijke commissie van experts die door de provincie is ingesteld om gemeenten te helpen bij binnenstedelijke opgaven waarbij herontwikkeling en efficiënt ruimtegebruik wordt nagestreefd.

Doel is om in een korte gerichte interventie ('Assist') de benodigde kennis voor een specifieke opgave te bundelen en in te zetten om tot nieuwe inzichten te komen voor de mogelijkheden voor ruimtewinst bij een specifieke casus.

De uitkomsten van de 'Assist' kunnen vervolgens basis zijn voor verder onderzoek of visievorming en zijn in het ideale geval een vliegwiel om een project op gang te helpen.

Ook heeft de gemeente vier meerwaardeonderzoeken gedaan naar de potentie van het stationsgebied Koog Zaandijk en omgeving voor Transferium, Wonen, Economie en Maatschappelijke Voorzieningen (2010). De studies geven aan dat er potentie is, maar dat de ontwikkeling alleen gefaseerd en op langere termijn kansrijk is, mede in het licht van de huidige bouwcrisis.

Deze casus is gekozen omdat het een actuele vraag is en het gaat om een potentieel nieuw gebiedsontwikkelingsproject waarbij een mogelijke rol van de provincie aan de orde is. Deze rol is echter nog niet helder en het afwegingskader voor rolbepaling is daarom ingezet om een strategische discussie over de rol van de provincie bij dit project te voeren.

Het gebied

Potentieel nieuw gebiedsontwikkelingsproject, gemeente vraagt om rol van de provincie bij dit project.

Bestaand station Koog-Zaandijk is een van de haltes op de Zaanse spoorlijn door Zaanstad. De Zaanse spoorlijn is onderdeel van een hoofd railverbinding tussen Amsterdam en Castricum-Alkmaar-Den Helder.

Het station zelf ligt tussen de kernen Zaandijk (N) en Koog aan de Zaan (Z) en tussen sportvelden (W) en een woongebied (O). In de directe nabijheid aan de oostzijde ligt de internationale toeristische trekpleister Zaanse Schans. Ruimtelijke kwaliteit van stationsomgeving en de verbinding naar Zaanse Schans worden als onvoldoende beoordeeld (TFR, 2009). De kernen Zaandijk en Koog aan de Zaan zijn onderdeel van Zaanstad en liggen binnen de metropoolregio Amsterdam. De spoorwegovergang in de Gruisweg is een knelpunt voor zowel gemeente als NS-Prorail (spoorse doorsnijding)

Globale opgave en beleid

- Stedelijke verdichtingsopgave vanuit woningbouwvraag Metropoolregio Amsterdam (MRA)
- Regionaal OV-netwerk Metropoolregio Amsterdam
- Structuurvisie Provincie Noord-Holland (PNH), zoveel mogelijk binnenstedelijk ontwikkelen (SER ladder) vanwege bescherming buitengebied (nationaal landschap) en efficiënter benutten stedelijke voorziening en OV-infra
- Prioriteit hierbij rond OV-knooppunten (PNH)
- Filosofie structuurvisie provincie: 'hulp' binnen Bestaand Bebouwd Gebied (BBG), 'sturen' buiten BBG

Urgentie vanuit de regio:

- Ligging op korte reisafstand van internationale knooppunten in metropoolregio (Schiphol, A'dam centraal) biedt kansen voor programma vanuit regio
- Kruising spoor en doorgetrokken A8-A9 wellicht kansen voor transferium of P+R aan noordzijde MRA.

Lokale urgentie:

- kansen voor oplossing probleem barrièrewerking spoor tussen west-oost in stedelijk gebied (spoorse doorsnijding)
- ruimte voor inbreiding en transformatie op sportpark en rond verbinding naar Zaanse Schans biedt kansen voor programma vanuit de gemeente.
- Verbetering aantrekkelijkheid van openbare ruimte en routing naar Zaanse schans

5.2.2 Aanpak casus

Voor deze casus is op 26 april 2011 een werksessie gehouden met de projectleiding en een senior medewerker gebiedsontwikkeling van de provincie Noord-Holland (zie bijlage 1 en 5).

De sessie is in drie delen gehouden, waarbij het afwegingskader is toegepast op de casus en vervolgens de validiteit van het kader ter discussie wordt gesteld

De casus is verkend met beschikbaar materiaal uit het project. Vooraf is aan de deelnemers ter voorbereiding toegezonden: Een korte beschrijving van de casus (paragraaf 5.2.1), de globale opzet van het afwegingskader en de opzet van de werksessie aan de hand van een vragenlijst op basis van de 4 stappen uit paragraaf 5.1.1 (bijlage 1).

Vervolgens is het afwegingskader aan de hand van een werksessie van 2 uur met de deelnemers doorlopen langs de volgende agenda:

1. Presentatie "Afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling" en methodiek werksessie (20 minuten)
2. Werksessie Casus inhoudelijk: Na het controleren van de algemene gegevens is het afwegingskader aan de hand van de vragenlijst (zie bijlage 1) in ca. 80 minuten doorlopen:
 - Stap 1: Vullen van het speelveld
 - Stap 2: Vanuit de context naar het speelveld kijken
 - Stap 3: Vanuit de strategische positie van de provincie in het speelveld kijken
 - Stap 4: Strategie en rolbepaling
3. Tot slot is met de deelnemers een evaluatie gedaan over de bruikbaarheid van het afwegingskader en de gevolgde werkwijze in de werksessie als methode voor strategiebepaling (ca. 15 minuten).

Het concept-hoofdstuk is voor commentaar teruggedigd bij de deelnemers. Opmerkingen zijn in dit hoofdstuk verwerkt. In de tekst is dit aangegeven.

In bijlage 1 zijn de resultaten van de eerste 3 stappen opgenomen. Hieronder is de conclusies uit deze stappen 1 tot en met 3 en het resultaat van stap 4 -de strategie en rolbepaling - opgenomen.

5.2.3 Conclusies uit het doorlopen van het afwegingskader en Strategie- en rolbepaling

Het speelveld vullen (zie tabel bijlage 1)

Er een onvolledig en versnipperd beeld van de potentiële actoren voor een mogelijke gebiedsontwikkeling en hun drijfveren en capaciteiten.

Op dit moment zijn alleen de gemeente Zaanstad en de provincie Noord-Holland goed in beeld wat betreft 'moeten', 'willen' en 'kunnen'. Deze twee partijen zitten er verschillend in: De gemeente ziet urgentie op lokale schaal met een spoorse doorsnijding, de provincie heeft vooral een regionale focus op het programma OV-knooppunten.

Er zijn weliswaar ook andere actoren met belangen en doelen in het gebied, maar deze zijn over het algemeen niet aan elkaar verbonden. Op regionale schaal (metropoolregio) is er wel

samenhang tussen partijen die bezig zijn met het programma “OV-knooppunten”. Dit programma is echter nog niet specifiek genoeg om iets over het belang en de programmatische invulling OV-knooppunt Koog-Zaandijk te zeggen.

Van een gemeenschappelijke beleving van opgave en urgentie is nog geen sprake, laat staan gezamenlijke ambitie. Er is zeker nog geen sprake van een gedeeld toekomstbeeld en gezamenlijke beleving van ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’.

Vanuit de context naar het speelveld kijken (PESTEL analyse, zie bijlage 1)

Over het algemeen levert dit het beeld op dat het knooppunt Koog-Zaandijk een locatie met potentie is voor gebiedsontwikkeling. Ook ondanks de ongunstige marktomstandigheden worden er op de langere termijn kansen gezien. Vanuit de woningbouwvraag maar ook een identiteit vanuit de mogelijkheden voor (top)sport (wellicht in relatie tot Olympische spelen), Leisure en toerisme (Zaanse Schans) en de ligging in de Metropoolregio Amsterdam (MRA), nabij hoofdweginfrastructuur en op korte OV-reisafstand van hartje Amsterdam en Schiphol.

Vanuit de strategische positie van de provincie in het speelveld kijken (strategische relaties, zie bijlage 1)

Provincie heeft op provinciaal en regionaal schaalniveau kaders gesteld in de provinciale structuurvisie met: regels in de verordening ‘niet bouwen buiten Bestaand Bebouwd Gebied (BBG)’ en twee projecten in het uitvoeringsprogramma: ‘hulp bij binnenstedelijke verdichting’ en programma OV-knooppunten. Op dit moment is provincie vooral nog in het onderste deel van het model aan de slag met kennisrelaties en in mindere mate met draagvlakrelaties:

- Op het regionale schaalniveau in het programma OV-knooppunten wordt samen met regionale partijen vooral nog inhoudelijke studie gedaan naar typologie en programma en prioritering van knooppunten.
- Op het niveau van het OV knooppunt Koog-Zaandijk zijn vooral gemeente en provincie in gesprek, maar er zijn nog nauwelijks andere partijen betrokken.

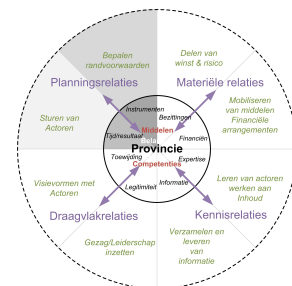
De planningstijl is vooral die van *relationele planning* gericht op samenwerken en kennisontwikkeling en het hierbij betrekken van belanghebbenden (afbeelding 5.3).

Strategie en rolbepaling

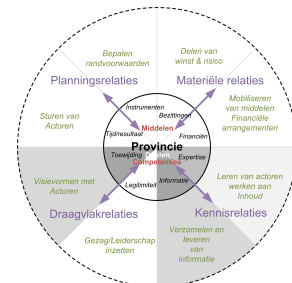
In de werksessie was de conclusie dat er vooral nog ingezet moet worden op het verbreden van de kennisrelaties en het mobiliseren van andere actoren in het proces rond het knooppunt om het speelveld meer compleet te maken. Hiermee kan een bredere groep van belanghebbenden en actoren worden aangesloten en kan een beter beeld ontstaan van de opgaven, kansen en mogelijkheden.

Eerste initiatief was het uitnodigen van marktpartijen op de PROVADA om mee te denken en te doen. Conclusie was dat er een intensiever proces van gezamenlijke kennisontwikkeling moet worden ingezet om te onderzoeken:

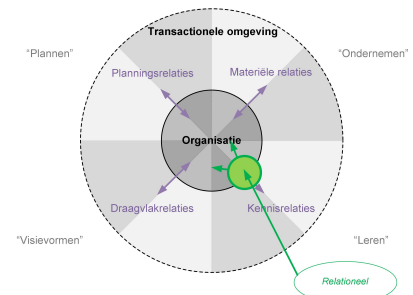
- Of het knooppunt een duidelijke identiteit en positionering ten opzichte van andere locaties kan krijgen.
- Wat er nodig is om tot een meer samenhangende ontwikkelstrategie te komen.



Afbeelding 5.3: ‘Plannen’ op provinciaal en regionaal niveau



Afbeelding 5.3: Kennisrelaties op regionaal en lokaal niveau

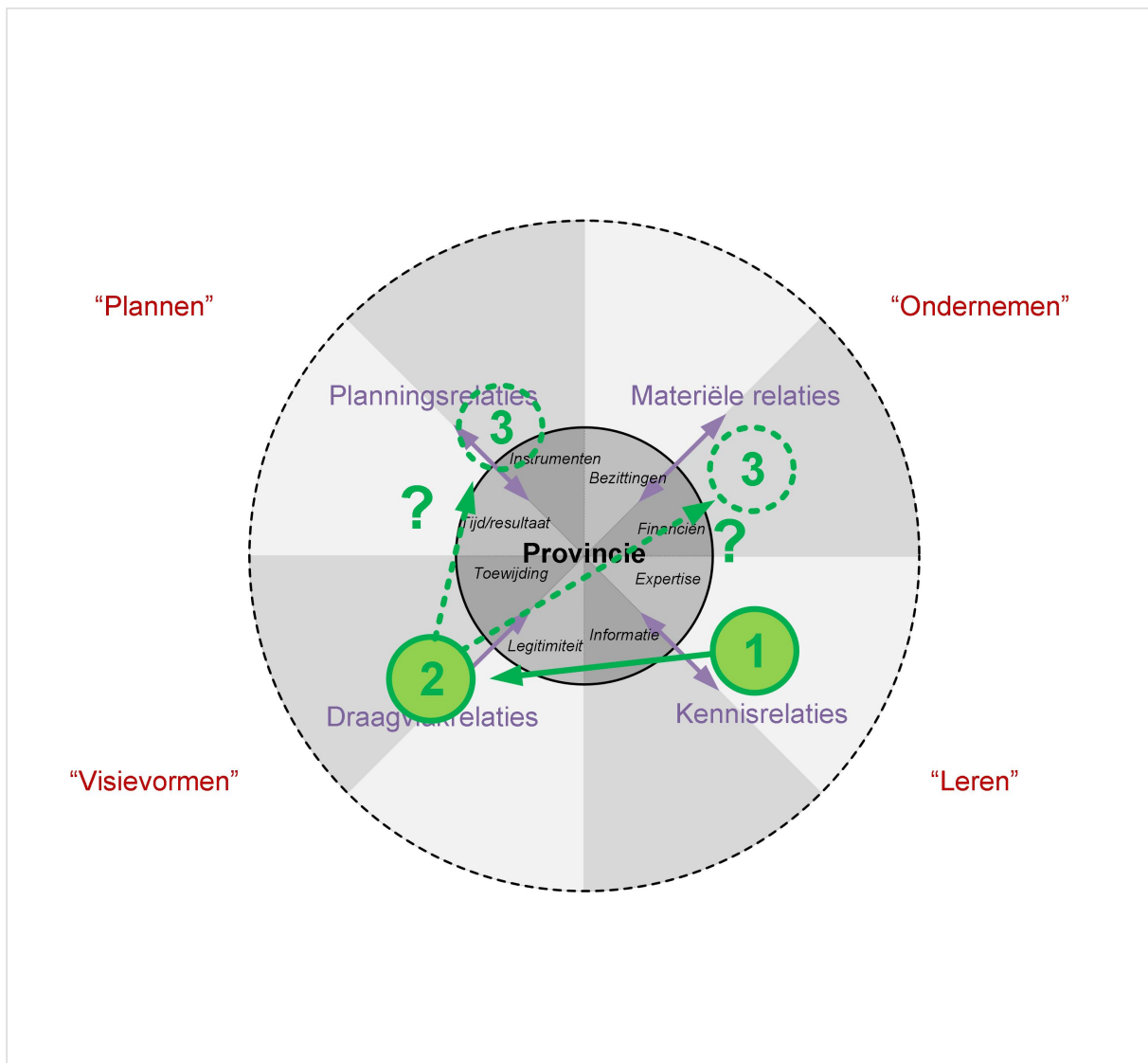


Afbeelding 5.3: Planningstijl, relationele planning

Conclusie

Conclusie is daarom dat de provincie, samen met de gemeente, vooral in onderste deel van het model aan de slag moet met het aangaan van kennisrelaties. Als deze bredere kennisbasis is gerealiseerd, kan stap 2 worden ingezet: het schakelen naar draagvlakrelaties via 'visievorming', waarbij mogelijke gezamenlijke toekomstbeelden worden ontwikkeld op basis van de verworven kennis in stap 1. Hiervoor is als middel verbindend leiderschap nodig. Op basis van de resultaten van de stappen 1 en 2 kunnen planningsrelaties en materiële relaties worden bepaald. Daarbij kunnen wellicht kleine ondernemende interventies (zonder risico) worden ingezet om actoren te verbinden, zoals de naamswijziging van het station Koog-Zaandijk in 'Zaanse Schans', waarbij stapsgewijs veranderingen zichtbaar worden.

De voorgestelde volgorde van strategieën en relaties is in afbeelding 5.3 in beeld gebracht.



Afbeelding 5.4: Uitkomst van de strategische discussie met voorgestelde reeks van strategieën en relaties voor koog-Zaandijk

5.2.4 Conclusies en reflectie op bruikbaarheid afwegingskader

Reflectie en opmerkingen van de deelnemers

Uit de terugkoppeling in het laatste deel van de werksessie kwamen de volgende conclusies en opmerkingen:

De sessie leverde voor de deelnemers het gevraagde inzicht wat nodig was voor rolbepaling:

- Van veel potentiële actoren was nog niet duidelijk wat ze 'moeten', 'willen' en 'kunnen' >> hiervoor werd door de projectleiding het initiatief genomen voor een sessie op de Provada 2011 met potentiële actoren vanuit de marktpartijen onder het motto "Droomt de overheid of slapen de private partijen".
- Van een gemeenschappelijke beleving van opgave en urgentie is nog geen sprake, laat staan van een gezamenlijke ambitie.
- De strategie van kennisontwikkeling en het hiermee proberen te betrekken van nieuwe actoren/belanghebbenden is de juiste om tot deze gemeenschappelijkheid te kunnen komen.
- Dat de volgende stap in het project die van visievorming en draagvlakrelaties is, en pas daarna de strategieën 'plannen' en 'ondernemen' in beeld komen.
- Dat hierbij kleine 'ondernemende' activiteiten zonder risico (zoals re-branding van het station als Zaanse Schans) wel een rol kunnen spelen om actoren te binden en verdere kennisrelaties aan te gaan.

Het 'speelveld vullen' en 'vanuit de context naar het speelveld kijken' koste relatief veel tijd, waardoor er relatief minder tijd voor de strategie en rolbepaling was aan het eind van de sessie. Voor een volgende sessie is het advies om deelnemers als voorbereiding een deel van het speelveld al in te laten vullen en dit in de werksessie naast elkaar te leggen en aan te vullen. De strategie en rolbepaling kwamen echter in de discussie bij het vullen van het speelveld ook aan de orde, zodat hierover uiteindelijk wel een duidelijke conclusie was te trekken.

Tijdens de werksessie kwam naar voren dat de termen van Nederland Boven Water 'moeten', 'willen' en 'kunnen' tot een vereenvoudiging konden leiden in de gebruikte begrippen in de vragenlijst (NLBWikipedia, 2008):

'*Moeten*' staat daarbij voor taken, belangen en doelen, beleving van opgave en urgentie

'*Willen*' staat voor ambitie

'*Kunnen*' staat voor het vermogen om middelen en competenties in te zetten

Deze begrippen zijn naar aanleiding van deze werksessie opgenomen in het afwegingskader in de scriptie.

Antwoord op de onderzoeksvraag

Aan de hand van de 4 vragen in paragraaf 5.1.3 is geanalyseerd of het afwegingskader kan beantwoorden aan de vijfde onderzoeksvraag.

1. Bevat het kader voldoende handvaten om de relevante factoren voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen?

De ervaring in de werksessie was dat die handvaten door het afwegingskader worden geboden. Bij het 'vullen van het speelveld' worden systematisch de drijfveren en strategische capaciteiten van actoren en de provincie in beeld gebracht. Op basis daarvan kunnen een aantal conclusies worden getrokken:

- Is er sprake van een beleving van een opgave en urgentie?
- Is er samenhangend netwerk van actoren of is dat er niet?
- Welke potentiële actoren ontbreken nog?

- Is er sprake van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid in belangen en doelen en beleving van opgave en urgentie ('moeten'), ambitie ('willen') en middelen en competenties ('kunnen) of is dat er niet?

Het 'vanuit de context naar het speelveld kijken' via de PESTEL analyse gaf daarbij in deze casus een beeld dat er op langere termijn potentie en kansen voor ontwikkeling van de locatie zijn, dus dat het zinvol is om verdere initiatieven te nemen en hierbij gezamenlijk met de gemeente op te trekken.

2. Kan het afwegingskader kan dienen als een analyse- en beoordelingskader voor het bepalen van de strategische positie van provincies in gebiedsontwikkeling.

De derde stap in de werksessie -'vanuit de strategische positie van de organisatie naar het speelveld kijken' - leverde een vrij duidelijk beeld van de strategische positie van de provincie op: strategische relaties die vooral nog op de regionale schaal spelen en minder op de locatie van Koog-Zaandijk zelf. De relaties zijn vooral kennisrelaties.

Hierbij kwam naar boven dat 'schaalniveau' een aspect is wat een rol kan spelen bij het gebruik van het afwegingskader. In dit geval is er een programma OV-knooppunten op regionale schaal dat invloed heeft op het station Koog-Zaandijk als potentiële gebiedsontwikkeling.

3. Kan er aan de hand van het afwegingskader een strategische discussie worden gevoerd over (nieuwe) rollen van provincies in een specifieke gebiedsontwikkelingsopgave?

Op basis van eerste 3 stappen in de werksessie kon de discussie goed gevoerd worden over strategische relaties die nodig zijn om ontbrekende aspecten compleet te krijgen: vooral inzetten op kennisrelaties om het speelveld compleet te krijgen en actoren/belanghebbenden aan te haken. Bij de deelnemers aan de werksessie leverde dit het inzicht op hoe met de vraag van de gemeente naar een actievere rol bij gebiedsontwikkeling om te gaan. Dit kreeg ook praktische vertaling op de Provada. In een bijeenkomst met als doel marktpartijen te betrekken bij het proces van kennisontwikkeling en visievormen onder de titel "Droomt de overheid of slapen de private partijen".

4. Is het daarmee een goed hulpmiddel voor rolbepaling en strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?

Op basis van het gebruik bij deze casus is het antwoord bevestigend.

Wel kwam uit de terugkoppeling van het concept-hoofdstuk naar voren dat het afwegingskader in dit stadium nog niet inzichtelijk kan maken wanneer er in de toekomst voor een 'planningsrelatie' moet worden gekozen of voor een meer 'materiële relatie, of voor een combinatie daarvan.

Afbeelding 5.3 geeft dit ook weer met vraagtekens.

Deze constatering maakt duidelijk dat een regelmatig gebruik van het afwegingskader gedurende het proces noodzakelijk is. Als de eerste strategieën van kennisrelaties en visievormen resultaten hebben bereikt, zal opnieuw met het afwegingskader moeten worden bekeken welke strategieën er daarna mogelijk en nodig zijn.

5.3 Strategische doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland

5.3.1 inleiding Casus

In mei-juli 2011 heeft een ambtelijke projectgroep, waaronder de opsteller van deze thesis, in opdracht van management en Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 22 projecten doorgelicht die als gebiedsontwikkelingsproject benoemd zijn.

Deze doorlichting van gebiedsontwikkelingsprojecten is gestart om te onderzoeken hoe het verder moet met de lopende gebiedsontwikkelingsprojecten in de veranderde omstandigheden. Dit onderzoek is gedaan ter voorbereiding van een strategische discussie hierover in het bestuur van de provincie Noord-Holland vanaf de zomer 2011.

Deze strategische discussie gaat over het vervolg van deze projecten in termen van Later, Anders, Niet, Doorgaan (L.A.N.D.) en de eventueel benodigde herijking van de rol die de provincie in deze projecten kan of moet spelen (rolbepaling).

De doelstelling van dit praktijkproject sloot bijna naadloos aan op de beoogde doelstelling van het afwegingskader: het bieden van een hulpmiddel voor strategische discussie over rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling.

Het bleek ook mogelijk om de methodiek van het afwegingskader te gebruiken in het project en op basis daarvan een analyse naar gehanteerde strategieën en relaties uit te voeren en een discussie voor te bereiden over de provinciale rol. Hiermee kon het project in voldoende mate bijdragen aan het onderzoeken van de gestelde vragen voor het empirische deel van deze scriptie. De conclusies en een drietal van de ingevulde vragenlijsten zijn opgenomen in een aparte bijlage 3. Deze is niet openbaar vanwege de politiek- en bedrijfsgevoelige informatie die de ingevulde vragenlijsten bevatten.

De 22 doorgelichte projecten zijn heel (zie afbeelding 5.5). De projecten zijn in vijf categorieën in te delen:

- Transformatiegebieden (term in de structuurvisie van de provincie Noord-Holland (PNH) voor gebieden met een meervoudige ruimtelijke opgave vanuit meerdere provinciale belangen): Bloemendalerpolder, KNSF, Haarlemmermeer Westflank, Wonen in het Groen en Crailo.
- Metropolitane landschappen (term in de structuurvisie PNH en de samenwerking MRA): de voormalige Rijksbufferszones (Amstelscheg, Amsterdam-Haarlem en Waterland), de Groene Uitweg (incl. Horstermeerpolder), het Blauwe Hart en de Ster van Loosdrecht.
- Bedrijventerreinen: Schipholdriehoek, Distriport, Polanenpark, Regionaal Havengebonden Bedrijventerrein Anna Paulowna en ACT.
- Binnenstedelijke opgaven: Zandvoort, Zeestad en Zaan en IJ.
- Voormalige militaire terreinen: MOB-complex Bergen en Hembrugterrein (Crailo is ook een voormalig militair terrein, maar in de structuurvisie opgenomen als transformatiegebied).

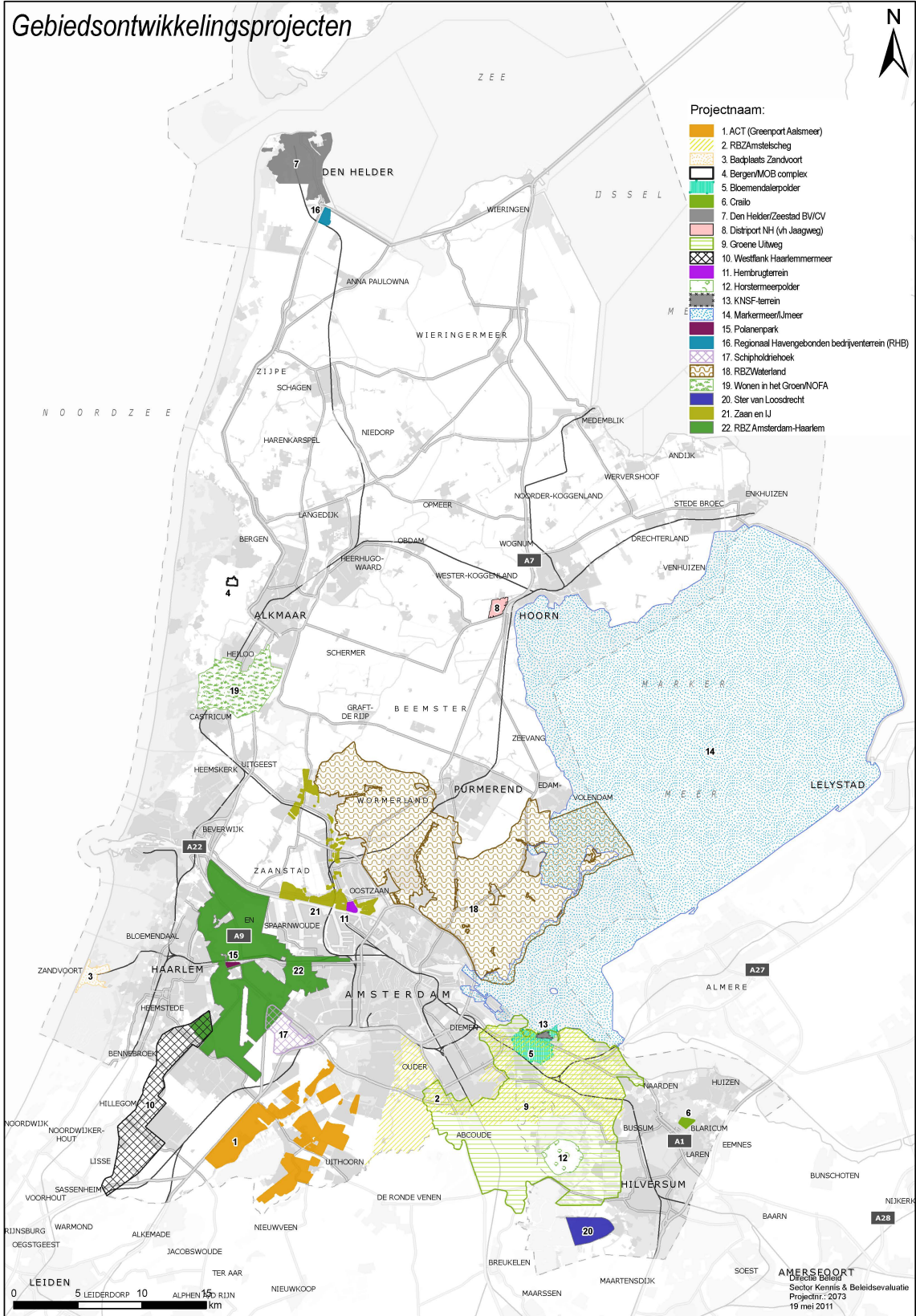
5.3.2 Aanpak casus

Bij de casus is vooral gebruik gemaakt van het materiaal uit het project.

Om de strategische discussie over de provinciale rol in de 22 projecten voor te bereiden is een vragenlijst opgesteld om alle projecten op eenzelfde wijze te beoordelen. Voor deze lijst is de indeling voor werksessies uit paragraaf 5.1.1 als basis gebruikt:

1. *'Speelveld vullen'*
2. *'Vanuit de context naar het speelveld kijken'*
3. *'Vanuit de strategische positie van de provincie in het speelveld kijken'*
4. *'Strategie en rolbepaling'*

Deze is uitgewerkt voor de Noord-Hollandse situatie op de volgende wijze (zie bijlage 2, 'vragenlijst'):



Afbeelding 5.5: Strategische doorlichting van 22 gebiedsontwikkelingsprojecten provincie Noord-Holland (provincie Noord-Holland, 2011)

- eerst vanuit factoren vanuit de context kijken,
- vervolgens vanuit de organisatie zélf ‘speelveld vullen’: in kaart brengen van de bijdrage van het project aan de provinciale belangen en doelen, bestuurlijke ambitie en de inzet van middelen (‘moeten’, ‘willen’, ‘kunnen’). Om het speelveld te vullen is voor de belangen en doelen (het ‘moeten’) direct aangesloten op de belangen en doelen van de Structuurvisie Noord-Holland 2040. Dit is bij de provincie Noord-Holland het kader voor het ruimtelijk uitvoeringsprogramma van waaruit projecten kunnen worden verantwoord. Ook de inzetbare middelen van de provincie zijn benoemd in de vragenlijst (het ‘kunnen’). Hierbij is ook het onderwerp ‘risico’s’ opgenomen. Hoewel dit geen middel is, maar een gevolg van ingezette middelen, is dit toegevoegd om de consequenties van de ingezette middelen expliciet aan de orde te kunnen stellen,
- vanuit de andere betrokken partijen (actoren) die deelnemen of belangen hebben bij het project (‘moeten’, ‘willen’, ‘kunnen’). ‘speelveld vullen’
- Als laatste zijn er enkele vragen opgenomen aan de hand waarvan de discussie over strategie en rolbepaling kon worden gevoerd.

Ter voorbereiding is aan projectleiders gevraagd om een A4 met basisinformatie over het project in te vullen met een beschrijving van de opgave en de basisgegevens over fasering en middelen (zie bijlage 2, ‘algemene informatie’).

In een werksessie van 2 uur met elk van de 22 projectleiders is de vragenlijst doorlopen. Aan de hand daarvan is een gesprek gevoerd met de projectleider over de strategie en rol van de provincie in het verleden en heden. Ook werd besproken hoe het verder zou moeten met het project en wat de rol van de provincie daarbij zou moeten zijn. Op basis hiervan werd een eerste oordeel over L.A.N.D. besproken.

Nadat alle gesprekken zijn gevoerd heeft de projectgroep een analyse uitgevoerd op het verzamelde materiaal. De conclusies en een drietal van de ingevulde vragenlijsten zijn opgenomen in een aparte bijlage 3. Deze is niet openbaar is vanwege de politiek- en bedrijfsgevoelige informatie die de ingevulde vragenlijsten bevat.

In paragraaf 5.3.3 zijn de belangrijkste conclusies opgenomen naar aanleiding van de werksessies en ingevulde vragenlijsten van de 22 projecten.

Voor een selectie van drie projecten uit de doorlichting - in de categorieën Later, Anders en Doorgaan – is geanalyseerd welke strategieën zijn gehanteerd in het project tot nu toe. De gekozen projecten zijn Crailo, Bloemendalerpolder en Bufferzone Haarlemmermeer Amsterdam. De selectie is gedaan vanwege de beschikbare tijd en omdat de werking van het afwegingskader hiermee kon worden vergeleken met de eerste casus. De drie projecten verschillen duidelijk in gevolgde strategieën en in de gekozen planningstijlen (in de projecten zelf is dit meestal onbewust gebeurd).

Deze analyse kan na de zomer van 2011, binnen het kader van het project, voor alle 22 projecten worden gedaan ten behoeve van de strategische bestuurlijke discussie in de provincie Noord-Holland. Dit valt echter buiten de scope en het tijdsbestek van deze thesis.

5.3.3 Conclusies uit het doorlopen van het afwegingskader en strategie- en rolbepaling

Speelveld vullen (bijlage 3, niet openbaar)

Op basis van het vullen van het speelveld kunnen de volgende conclusies over de factoren ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’ worden getrokken:

De structuurvisie bevat de ruimtelijk relevante belangen en doelen van de Provincie Noord-Holland (onderbouwing van het ‘moeten’). De belangen en doelen in de structuurvisie staan vast voor de lange termijn en geven richting voor de uitvoering op de korte(re) termijn. Omdat het bij

gebiedsontwikkeling altijd om ruimtelijke ingrepen gaat, zou ieder project dus moeten “passen” binnen de belangen en doelen van de structuurvisie. Van de gebiedsontwikkelingsprojecten die nu in uitvoering zijn, zou men dan ook verwachten dat ze een plek hebben in het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie.

Op dit moment worden de projecten Zeestad Den Helder, MOB-complex Bergen, Hembrugterrein, Polanenpark en Zaan en IJ daarin niet genoemd. Distriport staat alleen in de tabel met “zachte” plannen voor bedrijventerreinen”.

Soms hebben bestuurlijke ambities (het ‘willen’) tot andere keuzes geleid (bij bijvoorbeeld de inzet van middelen), dan op grond van de belangen en doelen in de structuurvisie verwacht zou mogen worden. Bijvoorbeeld bij Hembrugterrein en Distriport zou op grond van de structuurvisie de inzet van beperkte kennis en instrumentarium voldoende zijn, terwijl er veel meer middelen zijn ingezet (o.a. geld en grondbeleid).

De gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen provincie en andere actoren met betrekking tot belangen, doelen, de beleving van opgave en urgentie, ambitie en de inzet van middelen en competenties is zeer wisselend, bijvoorbeeld:

- Bij Crailo heeft de provincie zeer veel middelen ingezet en risico genomen (grondaankoop). Actoren (gemeenten, Goois natuureservaat), hebben zeer veel zeggenschap (gehad) over de inhoudelijke opgave en programmatische invulling. Deze beide zijn niet verbonden in gemeenschappelijkheid of een wederzijdse afhankelijkheid (bijvoorbeeld door gemeenschappelijke grondaankoop, of verdeling van zeggenschap op basis van genomen risico)
- Bloemendalerpolder lijkt hierbij een meer evenwichtige verdeling te hebben tussen de partijen, waarbij ook meer gemeenschappelijkheid is bij het zoeken van oplossingen voor de problemen.
- Bufferzone Haarlem-Amsterdam is een open proces, waar vanuit een gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid wordt gezocht naar een visie als kader voor stapsgewijze oplossingen. Geen van de partijen gaat grote risico's aan. Initiatieven kunnen flexibel en van onderop tot stand komen

Vanuit context naar het speelveld kijken (bijlage 3, niet openbaar)

Voor de projecten gelden als basis de PESTEL factoren uit hoofdstuk 3. In de beantwoording van vragenlijst (bijlage 3) is specifiek per project opgenomen wat er aan factoren in de context speelt. Hieronder enkele aandachtspunten die naar voren kwamen bij het doorlopen van de vragenlijsten per categorie van projecten.

De transformatiegebieden:

De vraag in woningbouw, kantoren en bedrijventerreinenmarkt verandert of valt deels weg. De woningmarkt stagneert: Prijzen dalen, kopers zijn huiverig en kunnen bovendien moeilijker dan voorheen een hypotheek krijgen. Investeerders kunnen minder investeren en minder risico lopen. Echter, rond de metropoolregio, waar de transformatiegebieden zijn gelegen, is er op lange termijn een grote vraag naar woningen. Op de kantorenmarkt is de situatie nijpender: er is sprake van een overaanbod van kantoren, vooral rond Amsterdam. Hier is vooral een vervangings- of transformatieopgave voor de lange termijn zichtbaar.

Door afnemende opbrengsten staat de haalbaarheid van projecten onder druk. De vraag is of de beoogde afdracht vanuit het rood aan het groen/blauw/grijs nog wel gaat lukken en de daarmee de belangen en doelen van de provincie in deze projecten nog wel gehaald kunnen worden. Het probleem is dat veel lopende projecten weinig flexibiliteit kennen om met bovenstaande veranderingen om te gaan en vaak alles in overeenkomsten en financiële arrangementen is dichtgetimmerd binnen één grote business case. Ook de Europese regelgeving maakt het moeilijk

om gesloten overeenkomsten aan te passen, zonder weer opnieuw te moeten aanbesteden. Dit terwijl de behoefte aan flexibiliteit binnen de ontwikkeling van deze gebieden toeneemt.

De metropolitane landschappen:

Er is een blijvende en groeiende behoefte aan meer recreatiemogelijkheden rond het stedelijk gebied, zeker in de metropoolregio Amsterdam.

Ook de landbouw maakt een sterke verandering door, o.a. schaalvergroting, bedrijfsbeëindiging en verbreding, die tot ruimtelijke opgaven leidt.

Vooraf de invloed van Rijksbezuinigingen (m.n. bezuinigingen op het ILG; wegvallende gelden voor Ecologische hoofdstructuur en Recreatie om de stad) en decentralisatie met onder andere het wegvallen van Rijksbeleid voor Nationale Landschappen en Rijksbufferzonen. Hoe gaan provincies dit opvangen? Verschuiven van budget in de begroting, andere wijze van financieren of bezuinigen? Daarnaast biedt het wegvallen van de Rijksbemoediging wel kansen voor nieuwe arrangementen in het buitengebied voor de transformatie in de bufferzones, waarbij rood voor groen en ruimte voor ruimte meer mogelijkheden kunnen krijgen bij de schaalvergroting of verbreding van de landbouw en het behalen van doelstellingen voor kwalitatieve en recreatieve ontwikkeling. Dit werd voorheen sterk beperkt door de 'saldo nul' benadering voor woningbouw in het Rijksbeleid die dergelijke arrangementen lastiger maakte.

Over het algemeen is programmatische en flexibele ontwikkeling aan de orde.

Bedrijventerreinen:

Er komt steeds meer nadruk op herstructurering en transformatie van bestaande terreinen. De wenselijkheid van nieuwe terreinen met specifiek profiel (internationale positionering, nieuwe opgaven als duurzaamheid, energiebeheer, levensloopbestendigheid), ten opzichte van of in relatie met de opgave om verouderde terreinen te herstructureren.

Veranderende vraag maakt flexibiliteit nodig.

Daarnaast de vraag welke rol ontwikkelingsbedrijven SADC, RON en Noord-Holland Noord in de toekomst bij projecten moeten spelen vanuit de provinciale belangen en doelen in het ruimtelijk beleid.

Binnenstedelijke projecten

Binnenstedelijke projecten dienen provinciale doelen (openhouden buitengebied, ontwikkeling rond OV-knooppunten), maar de legitimiteit en subsidiariteit in relatie tot gemeentelijke overheid en (semi-)marktpartijen is hierbij een aandachtspunt. Door decentralisatie is wel een grotere rol te verwachten bij het programmeren en regionaal afstemmen van de opgaven. Mede door het provinciaal beleid met zuinig ruimtegebruik en nadruk op binnenstedelijke (her-) ontwikkeling is het waarschijnlijk dat in de toekomst meer gemeenten aankloppen voor provinciale hulp bij binnenstedelijke opgaven en OV-knooppunten.

Voormalige militaire terreinen

Door decentralisatie en bezuinigingen van het Rijk komen deze terreinen vrij. Vraagstuk voor de toekomst gaat over het wel of niet (of onder welke voorwaarden) overnemen van gronden van het Rijk en daarmee het probleem van herbestemming van de gronden.

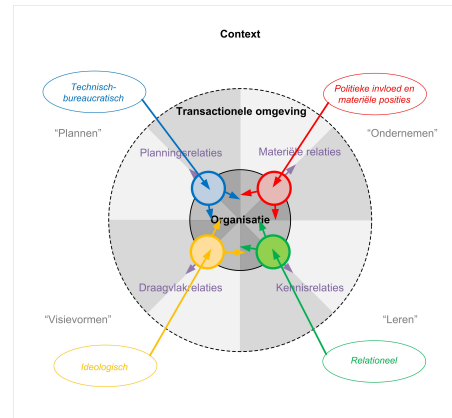
Vanuit de strategische positie van de provincie in het speelveld kijken en analyse van bestaande strategieën en relaties

- De benadering van planning verschilt sterk per project en daarmee de wijze waarop strategieën en relaties zijn aangegaan:

- Metropolitane landschappen/bufferzones zijn overwegend opgezet vanuit relationele benadering en maatschappelijke coalitievorming. Op basis daarvan worden visievormen, plannen en ondernemen ingezet.

- Transformatiegebieden, met veel woningbouwen ook kantoren en bedrijven laten een wisselend beeld zien, bijvoorbeeld:

- Westflank Haarlemmermeer: begon relationeel, maar ontwikkelde zich tot 'plannen',
- Crailo: vanaf het begin vanuit een politiek bepaalde ondernemende invalshoek en het innemen van een materiële positie (grondaankoop), tegelijk plannen en visievormen vanuit technocratische planningstijl,
- Bloemendalerpolder: begon met plannen, toen dit vastliep is bewust overgeschakeld naar relationeel + visievormen, op basis daarvan is een ondernemende strategie gekozen die door de crisis moet worden herzien. Bij deze herziening wordt deels weer teruggeschakeld naar kennisrelaties en visievorming.



- Bedrijventerreinen: Hier wordt over het algemeen vanuit materiële posities gehandeld, terwijl de structuurvisie in feite inzet op een strategie van 'plannen': schaarste creëren en ruimte bieden. Een focus op kennisrelaties en visievorming ligt hier meer voor de hand dan de ondernemende strategie (via ontwikkelingsbedrijven) waar vaak voor is gekozen.
- Binnenstedelijke opgaven: De vraag uit de analyse is of de gekozen rol vaak niet te zwaar is ingezet in relatie tot de belangen en doelen in de structuurvisie. In de structuurvisie gaat het primair om 'hulp' bij de binnenstedelijke opgave. Binnenstedelijke ontwikkeling dient provinciale doelen (openhouden buitengebied, bevorderen herstructurering, transformatie en verdichting en specifiek de ontwikkeling rond OV-knooppunten).
- Voormalige militaire terreinen: In principe ligt een strategie vanuit 'plannen' voor de hand. De Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie biedt voldoende kaders om bij eventuele ontwikkeling van deze complexen de provinciale belangen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit te borgen. Een ondernemende strategie is alleen aan de orde als daarvoor voldoende belangen en doelen vanuit de structuurvisie aanwezig zijn. Over het algemeen is dit niet het geval.

- De structuurvisie bevat de ruimtelijke belangen en doelen van de provincie, projecten zouden hierin moeten passen. Voor de projecten die niet in het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie staan, geldt vanuit de doorlichting vaak de conclusie 'Niet doorgaan' en terugschakelen naar een kaderstellende rol op hoger schaalniveau (strategie 'plannen'). Voor een deel van deze projecten zou het schakelen naar een andere strategie wel wenselijk zijn, maar is het niet mogelijk: op grond van ingenomen materiële positie (grond) is het advies toch *Doorgaan*.
- Strategische keuze in projecten voor wat betreft de inzet van middelen ('kunnen') staat niet altijd in verhouding tot belangen en doelen ('moeten') in de structuurvisie.
 - Grote risicodragende investering in grond voor bedrijventerreinen terwijl de structuurvisie een kaderstellende invalshoek heeft en een strategie van 'plannen' de juiste keuze lijkt: schaarste creatie via de verordening structuurvisie in combinatie met reserveren van ruimte en de markt zijn werk laten doen.
- Rolkeuze in projecten lijkt vaak willekeurig en ad-hoc tot stand te zijn gekomen en niet gebaseerd op een afweging vanuit de belangen en doelen vanuit de structuurvisie. Het ene project heeft een zware inzet van middelen vanuit politieke invloed en materiële positie (bedrijventerreinen) andere projecten met wellicht groter provinciaal belang niet?

- Zo is Distriport in de structuurvisie opgenomen als “zacht” bedrijventerrein. Die status lijkt nauwelijks rechtvaardiging voor de stevige ondernemende rol die de provincie hier pakt.
- Dit geldt ook voor het Hembrugterrein. Hier is alleen een provinciaal belang vanuit de cultuurhistorie. Het Rijk bezit de grond. Toch is er een zware inzet geweest op kennisrelaties en visievorming, inclusief bestuurlijk leiderschap. Daarbij zijn ook middelen ingezet (subsidie). Deze inzet was relatief groot vergeleken met de inzet die andere sleutelactoren hebben geleverd, waarbij de vraag zich aandient of er sprake is van voldoende gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Conclusie van de doorlichting was dan ook dat deze strategie teruggebracht moet worden naar de kaderstelling en ‘plannen’ vanuit regionaal perspectief
- Uit de doorlichting blijkt ook niet duidelijk waarom en met welke rol de Provincie wel in het ene project stapt en niet in het andere. Waarom een nauwe betrokkenheid in de Bloemendalerpolder en Haarlemmermeer Westflank, maar niet in Saendelft of één van de nieuw te bouwen wijken bij Heerhugowaard? Waarom wel rechtstreeks participeren in Distriport maar andere bedrijventerreinen overlaten aan de regionale ontwikkelingsbedrijven? In alle projecten zijn bewuste keuzes gemaakt over de inzet van de provincie, maar die keuzes lijken niet voort te komen uit een meer strategische afweging op project-overstijgend niveau van opgaven, rollen en in te zetten middelen.

Strategie en rolbepaling voor selectie van drie projecten

Voor de projecten Crailo, Bloemendalerpolder en Bufferzone Haarlem-Amsterdam is aan de hand van het afwegingskader en op basis van de werksessies in kaart gebracht:

- Wat de primaire planningstijl in het project was waarmee strategische relaties zijn aangegaan: traditioneel beleidsgedreven, materiële positie, ideologisch of relationeel (zie paragraaf 4.3.2)
- Welke strategie vanuit de discussie in de werksessie nu het meest voor de hand ligt.
- In welke mate de eerder gekozen strategieën bepalend zijn voor het proces van strategieontwikkeling in het vervolg en er nog bewogen kan worden in het speelveld.

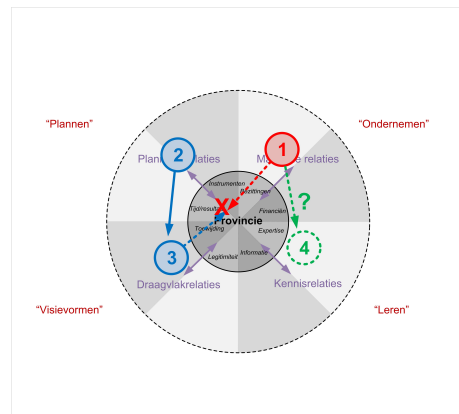
Crailo

Bij Crailo is bij de start primair gekozen voor een - politiek bepaalde - ondernemende strategie op basis van materiële relaties met het overnemen van de gronden.

Parallel daaraan is bij de planontwikkeling een planningstrategie gevolgd, waarbij enkele belangrijke actoren (gemeenten en Goois natuurreservaat) sterke invloed hadden in een gemeenschappelijke kennisontwikkeling en planvorming, die resulteerde in een zeer gedetailleerde visie en inhoudelijk programma van eisen voor het gebied. Deze blijkt deels niet aan te sluiten op de markt vraag en ook tot weerstand te leiden bij omwonenden.

De strategieën zijn niet vanuit een gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid met elkaar verbonden tussen de partijen in het proces. Immers, de gemeenten en het Goois natuurreservaat hadden geen deel in de materiële strategie van de provincie en liepen hier geen risico's.

Het verbinden van de strategieën gebeurde pas op het moment dat het project via een concessie in de markt werd gezet. Hier bleken de materiële strategie (de mogelijke opbrengsten in relatie tot de gemaakte kosten voor



Afbeelding 5.6: Crailo

- 1. Politieke invloed en materiële positie met ondernemende strategie**
 - weinig flexibele overeenkomsten
 - Geen gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid
- 2. Parallel een planningsbenadering bij de inhoudelijke planvorming met actoren:**
- 3. Gedetailleerde visie en pva van overheden**
 - Geen wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschappelijkheid
- 4. Schakelen zonder schade bijna onmogelijk**

grondaankoop) en de planningstrategie (het 'blauwdrukachtige' uitgebreide en gedetailleerde programma van eisen) niet met elkaar te verenigen door de uitgenodigde marktpartijen.

Strategie en rolbepaling: De meest kansrijke lijkt een stap waarbij vanuit de materiële strategie naar relationele benadering wordt overgegaan, waarbij flexibeler kan worden ingespeeld op de marktvrage en belangen van een bredere groep actoren zoals marktpartijen en omwonenden. Hierbij zal een eventueel verlies moeten worden genomen op de materiële posities.

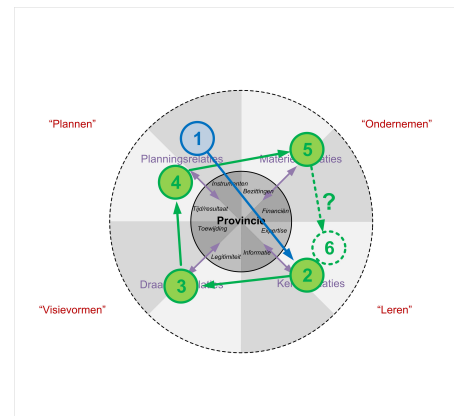
Een andere optie zou kunnen zijn om te kiezen voor het zodanig aanpassen van het programma van eisen dat de materiële posities alsnog zoveel mogelijk kunnen worden verzilverd. Dit lijkt echter een onhaalbare strategie, enerzijds omdat daarmee de oorspronkelijke belangen van de provincie om te participeren in het project zouden worden geschaad (o.a. natuurdoelstelling), anderzijds omdat dit tot veel weerstand bij actoren zou leiden. .

Bloemendalerpolder

De Bloemendalerpolder (inclusief KNSF terrein) is oorspronkelijk gestart vanuit een provinciale planningstrategie vanuit de streekplanuitwerking (start 2003). De nadruk lag hierbij op een woningbouwtaakstelling van o.a. 5000 woningen. Dit leidde tot conflicten tussen de publieke en ook tussen publiek en privaat (KNSF) en een impasse. In 2005 is door de provincie een bewuste strategische interventie gedaan naar een relationele strategie met 'kennisrelaties' om uit de impasse te komen. Door de opzet van een ontwerpatelier in het oude postkantoor in Muiden, waarbij alle belanghebbenden hun inbreng en kennis konden leveren aan de planvorming, inclusief de marktpartijen. Van daaruit is er vervolgens ingezet op draagvlakrelaties en gemeenschappelijke visievorming. Het resultaat was een breed gedragen programma van eisen wat is vastgelegd in een streekplanuitwerking in 2006.

Er was op dat moment sprake van een grote mate van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid, gericht op het bereiken van een gedragen toekomstbeeld. Op basis daarvan zijn tussen de publieke en private partijen verdere planningrelaties aangegaan en ook materiële relaties in de vorm van afspraken over afdracht van rood voor groen. In 2007 is een Anticipatie-overeenkomst gesloten. Hierin zijn de uitgangspunten geformuleerd voor de gezamenlijk op te stellen gebiedsuitwerking Bloemendalerpolder. In 2008 en daarna in 2010 is met private partijen overeenstemming bereikt over een sluitende business case en een Masterplan. Het KNSF terrein is hierbij losgekoppeld van de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder vanwege de zeer verschillende opgaven en benaderingen van actoren en het verkleinen van de complexiteit. De overige planvorming is wel als 1 grote business case benaderd, waardoor er weinig flexibiliteit was voor aanpassing. De gemaakte afspraken zijn destijds vastgelegd in het "onderhandelingsakkoord sluitende business case" en door GS vastgesteld (begin 2010) als basis voor een uitwerking in een Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Op basis hiervan is tot einde 2010 gewerkt aan voorbereiding van een SOK.

Naar aanleiding van de veranderende marktomstandigheden bleken de materiële relaties en bijbehorende afspraken niet haalbaar te zijn en staan de resultaten uit het voorgaande proces weer ter discussie (2010).



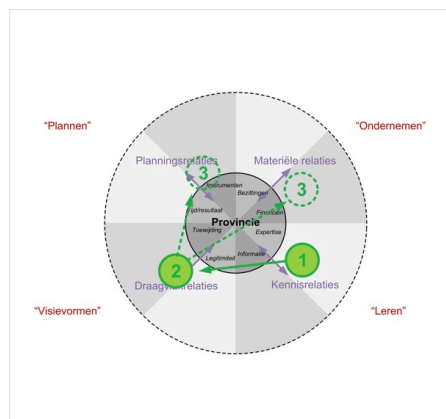
Afbeelding 5.7: Bloemendalerpolder
Begonnen als planning-strategie (2003)
1. Overgeschakeld naar relationele benadering (2005)
2. Gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid ontwikkeld
3. Visievorming en draagvlakrelaties
4. Op basis daarvan planningrelaties en
5. materiële relaties, als 1 grote businesscase
Gemeenschappelijk plan blijkt niet haalbaar (2010):
6. Terugschakelen naar kennisrelaties en visievorming, met opnieuw draagvlakrelaties op basis van eerder gekweekte gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid?

Strategie en rolbepaling: De logische stap lijkt om weer terug te schakelen naar de kennisrelaties en de gemeenschappelijke visievorming met draagvlakrelaties met bijbehorende uitgangspunten. Hierbij zal iedereen van uit zijn gemeenschappelijke verantwoordelijkheid moeten kunnen bewegen en schakelen. De investeringen in kennisrelaties en draagvlakrelaties uit eerdere proces kunnen hierbij van belang zijn voor het wederzijds vertrouwen.

Bufferzone Haarlem-Amsterdam

Dit project is in 2010 gestart, waarbij vanaf de start een relationele planningstrategie is gekozen met kennisrelaties en draagvlakrelaties. In het werkproces kunnen alle belanghebbenden hun inbreng en leveren en meewerken in het planvormingsproces. Hiermee kan gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid ontstaan. Volgende stap is die van draagvlakrelaties en visievorming naar een gemeenschappelijke ontwikkelstrategie (in de vorm van een visie en uitvoeringsprogramma).

Strategie en rolbepaling: De eerst volgende stap is het verder ontwikkelen van draagvlakrelaties met visievorming als strategie. Op basis daarvan kunnen de benodigde planningrelaties en materiële relaties worden aangegaan, afgestemd op de vraag en de beschikbare middelen (programmatische aanpak).



Afbeelding 5.8: Bufferzone Haarlem-Amsterdam
Relationeel als basis
 1. Ontstaan gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid
 2. Programmatische aanpak is flexibel
 3. Hierbinnen planning en ondernemen op kleinere schaal aansluitend op de actuele vraag

Conclusies

Door alle projecten op dezelfde manier te beoordelen, vallen inconsistenties en overeenkomsten op die niet aan het licht komen bij het beoordelen van één individueel project. Deze inzichten kunnen bijdragen aan het maken van strategische keuzes waardoor de Provincie in de toekomst beter, slimmer en goedkoper haar belangen en doelen kan bereiken.

De discussie aan de hand van de vragenlijst over het ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’ van de provincie en andere actoren en vervolgens over de strategische positie van de provincie leverde een zeer wisselend beeld op. De rolkeuze in projecten lijkt vaak willekeurig en ad-hoc tot stand te zijn gekomen en niet gebaseerd op een strategische afweging vanuit de belangen en doelen vanuit bijvoorbeeld de structuurvisie. Ook binnen projecten worden er soms onbewust meerdere strategieën gehanteerd die niet goed verbonden zijn. Bij Crailo zien we een ‘planning-strategie’ en de ‘ondernemende strategie’ die niet goed verbonden zijn. Een van de weinige projecten waar bewust naar een andere strategie is geschakeld, is Bloemendalerpolder (van ‘plannen’ naar een relationele benadering). Deze heeft ook een positief effect op het proces gehad, de wil om er in tijden van tegenslag toch uit te komen lijkt bij dit project aanwezig.

Van veel projecten is het de vraag of ze wel ‘gebiedsontwikkeling’ zijn of meer ‘blauwdrukplanning’. Bijvoorbeeld de categorie bedrijventerreinen en ook een project als Crailo of Haarlemmermeer-Westflank hebben veel kenmerken van blauwdrukplanning (vanuit een primaire strategie van ‘plannen’ of ‘posities’ ingestoken).

De gekozen planning-oriëntatie bepaald de wijze waarop relaties (kunnen) worden aangegaan in het vervolgproces en mogelijkheden om te schakelen. Dit is in de projecten meestal onbewust gebeurd en in enkele gevallen is er achteraf spijt over de gekozen strategie. Dit zijn vooral projecten waarbij vooraf grote grondposities zijn ingenomen.

Wanneer er geschakeld kan worden tussen strategieën en relaties is er meer flexibiliteit en zijn er meer mogelijkheden om in te spelen op veranderingen. Bij Crailo is het door de gekozen strategieën in het verleden bijvoorbeeld moeilijk om nog te veranderen zonder financieel verlies, of verlies aan draagvlak.

De strategiebepaling en de relaties die worden aangegaan kunnen worden afgestemd op de mate van onzekerheid die wordt gesignaleerd vanuit de analyse vanuit de context. Bij grotere onzekerheid kan bijvoorbeeld gekozen worden voor meer flexibiliteit in de planningrelaties en voor kleinere eenheden bij het aangaan van materiële relaties in plaats van één allesomvattende business case. Bij Bloemendalerpolder had een dergelijk inzicht de voortgang wellicht bevorderd.

5.3.4 Conclusies en reflectie op bruikbaarheid afwegingskader

Reflectie en opmerkingen van de deelnemers

De reflectie op het afwegingskader als theoretisch model heeft binnen deze casus niet plaatsgevonden in de werksessies. Wel is per projectleider gereflecteerd op de doorlichting met behulp van de vragenlijst en de daaruit getrokken conclusies. Impliciet daarmee ook op het afwegingskader.

In een aparte sessie over de conclusies van de doorlichting met alle projectleiders is dat nogmaals gebeurd.

Wel is het afwegingskader voor reflectie voorgelegd aan de projectgroep van de doorlichting zelf.

Belangrijke kanttekening van de projectleiders was, dat een doorlichting van 22 projecten in twee maanden zijn beperkingen heeft. Per project is één werksessie gehouden van 2 uur op basis waarvan de conclusies zijn getrokken. Definitieve conclusies kunnen op basis hiervan niet worden gemaakt. Advies was dat deze strategische discussie in meerdere ronden zou moeten gebeuren en regelmatig moet worden herhaald.

De loop van het project voldeed niet geheel aan de in paragraaf 5.1 geschetste methode voor operationalisering van het afwegingskader. Zo is de doelstelling van het afwegingskader niet om een oordeel te vellen over de projecten in termen van L.A.N.D. Echter, het gebruik van het afwegingskader en de factoren daarin bleken goede aanknopingspunten te bieden om deze analyse te doen. Het uiteindelijke oordeel over L.A.N.D. is immers het sluitstuk van strategie en rolbepaling van de provincie.

Aangezien de strategische discussie in het bestuur nog moet plaatsvinden was het project nog niet afgerond ten tijde van afronding van deze scriptie. De strategische discussie over de resultaten moet bestuurlijk nog plaats vinden. Hierbij kan het afwegingskader wellicht verder een rol spelen om de mogelijke strategieën in beeld te brengen voor deze discussie

Deze casus bood het inzicht dat het afwegingskader, bij systematisch gebruik voor alle gebiedsontwikkelingsprojecten van een organisatie, ook de mogelijkheid biedt om een analyse in de breedte te doen vanuit de onderlinge vergelijking van de verschillende projecten. Hiermee kan vervolgens ook een strategische discussie over rolbepaling plaats vinden:

- op programmatisch niveau. Dus in dit geval met betrekking tot het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie van de provincie Noord-Holland.
- Op bestuurlijk niveau over de wijze waarop gebiedsontwikkeling vanuit verschillende planningstrategieën kan worden benaderd.

Antwoord op de onderzoeksvraag

Aan de hand van de 4 vragen in paragraaf 5.1.3 is geanalyseerd of het afwegingskader kan beantwoorden aan deelvragen uit de vijfde onderzoeksvraag.

1. Bevat het kader voldoende handvaten om de relevante factoren voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen?

Op basis van de ervaring in deze casus is het antwoord bevestigend. Daarbij zijn een tweetal praktische kanttekeningen te maken:

- Nadere specificering van 'moeten', 'willen' en 'kunnen' is nodig bij gebruik in een bepaalde organisatie en bij elke casuïstiek omdat deze factoren verschillen per organisatie en per situatie. Bij deze casus is dat gebeurt in de opzet van de vragenlijst.
- Er is voorbereidingstijd nodig om een strategische discussie aan de hand van het afwegingskader goed te kunnen voeren. Algemene projectinformatie en een gespecificeerde vragenlijst op basis van de 4 basisstappen voor de werksessie, moeten vooraf worden opgesteld en aan de deelnemers gestuurd. Alleen dan is het mogelijk om alle vier stappen te doorlopen en tot relevante conclusies over strategie en rolbepaling te komen in een werksessie van ongeveer 2 uur.

2. Kan het afwegingskader dienen als een analyse- en beoordelingskader voor het bepalen van de strategische positie van provincies in gebiedsontwikkeling.

- Afwegingskader biedt goede handvaten als analyse- en beoordelingskader. Het was voor de eerste keer dat bij de provincie Noord-Holland op een dergelijke systematische manier naar de gebiedsontwikkelingsprojecten is gekeken. Enerzijds leverde het inzicht op over de rol die wordt gespeeld binnen de 22 gebiedsprojecten, Anderzijds levert het de benodigde ingrediënten voor een strategische discussie over die rol.
- Impliciete keuzes die zijn gedaan in het verleden vanuit een bepaalde planningstijl worden met behulp van het afwegingskader zichtbaar gemaakt. Ook de implicaties die dat kan hebben op het verdere verloop van een project wordt inzichtelijk bij de discussie over rolbepaling.

3. Kan er aan de hand van het afwegingskader een strategische discussie worden gevoerd over (nieuwe) rollen van provincies in een specifieke gebiedsontwikkelingsopgave?

Dit is mogelijk. Bij deze casus zien we dat deze discussie op verschillende abstractieniveaus tot stand kan komen:

- Op het projectniveau. Hier ligt ook de basis van het toepassen van het afwegingskader. Aan de hand van de vragenlijst in de werksessies met de projectmedewerkers wordt de discussie over strategie en rolbepaling voor het specifieke project gevoerd en kunnen conclusies worden getrokken.
- Op programmaniveau. Indien meerdere projecten op onderlinge vergelijkbare wijze aan de hand van het afwegingskader worden doorlopen, kunnen vervolgens ook project-overstijgende conclusies worden getrokken. De doorlichting van de 22 projecten maakte dit duidelijk (zie bijlage 3). Op basis hiervan kan ook een strategische discussie op het abstractieniveau van een geheel uitvoeringsprogramma worden gefaciliteerd.

4. Is het daarmee een goed hulpmiddel voor rolbepaling en strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling nu en in de toekomst?

De doorlichting van de 22 gebiedsontwikkelingsprojecten leverde veel nieuwe inzichten op over de wijze waarop de provincie tot haar rol komt in gebiedsontwikkelingsprojecten. Aan de hand van het afwegingskader kan dat inzichtelijk worden gemaakt en het antwoord is dus bevestigend. Dit was een echter eerste 'Quick and Dirty' toepassing van het afwegingskader en de daadwerkelijke strategische discussie op bestuurlijk niveau moet bij deze casus nog plaatsvinden. De ervaringen die dat oplevert kan tot verdere aanscherping en optimalisatie leiden.

5.4 Expertsessie afwegingskader

Op 1 juli 2011 is een discussiebijeenkomst georganiseerd met experts uit wetenschap, markt en overheid over het afwegingskader in deze scriptie (zie bijlage 4).

5.4.1 Werkwijze

In de discussiebijeenkomst is het afwegingskader aan de aanwezigen gepresenteerd, samen met de eerste resultaten van het toepassen ervan in de twee casussen (zie de vorige paragrafen). Doelstelling van de bijeenkomst was het toetsen en verkrijgen van een breder inzicht in de bruikbaarheid van het afwegingskader dat op grond van de casussen kon worden verkregen. Zowel in meer algemene zin, over de opzet van het kader zelf. Als meer specifiek op provincies gericht, aan de hand van de casussen. In de uitnodiging van de bijeenkomst is, ter voorbereiding aan de deelnemers gestuurd: een korte toelichting, de vragen voor de discussie en enkele conclusies en stellingen. Uitnodiging en verslag van de bijeenkomst zijn opgenomen in bijlage 4. De resultaten van de expertsessie worden hieronder gegroepeerd op onderwerp behandeld.

5.4.2 De resultaten

Over de opzet van het afwegingskader (theoretisch deel)

Er was herkenning bij de factoren die met het afwegingskader in beeld werden gebracht en waren er complimenten voor de opzet van het afwegingskader.

Voor laag 1, “het fundament” wordt de positionering van gebiedsontwikkeling als een relationele vorm van planning en maatschappelijke coalitievorming door de aanwezigen herkend. Daarbij werd de waarneming dat het fenomeen gebiedsontwikkeling in praktijk vele gezichten heeft onderschreven. Ook de waarneming dat het begrip aan inflatie onderhevig is werd ondersteund: vele projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd zijn dat niet als je naar de oorspronkelijke theoretisch-normatieve definitie kijkt.

Ook bij laag 2, “het speelveld”, als model om naar de strategische positie van organisaties te kijken was herkenning.

Daarbij was een opmerking dat de organisatie in het middelpunt van het model staat. Dat is logisch vanuit het oogpunt van rolbepaling van een organisatie. Maar het is wel van belang te onderkennen dat er meer is dan de organisatie kan waarnemen. Andere actoren hebben ook een omgeving die buiten het gezichtsveld van de organisatie ligt en waar de organisatie geen invloed op heeft. Hoe zorg je dat dit niet over het hoofd wordt gezien?

Gezien het doel van het afwegingskader, hulpmiddel bij strategische discussie binnen een bepaalde organisatie over rolbepaling bij gebiedsontwikkeling, is de organisatie die haar rol moet bepalen centraal in het model opgenomen. Met de analyse van actoren (‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’) en de analyse van de context probeert een organisatie zo goed mogelijk in kaart te brengen wat andere actoren zijn en wat ze beweegt. De verwachting is dat de omgeving van andere actoren tot uitdrukking komt in hun perceptie van ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’. Door regelmatig strategie te bepalen aan de hand van het afwegingskader (zie paragraaf 4.4) blijft dit beeld zo actueel mogelijk.

Bij de derde laag “drijfveren en capaciteiten” van organisatie en actoren werden de categorieën van ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’ herkend. De volgende vragen en opmerkingen kwamen naar voren:

- Hoe werkt het model bij urgenties? en hoe als het juist om het inventariseren van kansen gaat? (wat is de driver in een project?)
Urgenties maar ook kansen die worden gesignaleerd komen naar boven vanuit het beleid, of vanuit een gebied via maatschappelijke organisaties, marktpartijen of de politiek. Dat is het

moment waarop het afwegingskader kan worden ingezet om te analyseren of en welke rol er aan de orde is voor een organisatie

- Hoe verhoudt het model zich tot inhoudelijke ambities zoals verwoord in de structuurvisie *Van belang bij het 'vullen van het speelveld' is, dat het afwegingskader wordt gespecificeerd voor de organisatie en het project die aan de orde zijn. In het empirische deel in hoofdstuk 5 is dat gebeurd voor de provincie Noord-Holland. In de vragenlijst voor de werksessie komen de specifieke belangen en doelen en de beleving van opgave en urgentie van de organisatie dan aan de orde met betrekking tot het specifieke project. In de casussen is dat vanuit de structuurvisie van de provincie Noord-Holland.*

De vierde laag van rolbepaling ofwel het kiezen tussen '4 strategieën en bijbehorende relaties'

- Gebiedsontwikkeling is inderdaad schakelen tussen verschillende strategieën en relaties. Dit moet je wel delen in je netwerk
Dit sluit aan bij discussie over het gebruik, zie verderop deze bladzijde.
- Hoe ga je om met spanning tussen de rollen?
Door ze aan de hand van het afwegingskader te signaleren en er de strategie op te bepalen. Bijvoorbeeld door het signaleren van verschillende planningstijlen die met elkaar conflicteren zoals bij Crailo in de tweede casus.

Opmerkingen bij planningstijlen

- Soms hebben actoren al een positie, hoe werkt het model dan?
Ook bij bestaande projecten kan het afwegingskader worden gebruikt. Bestaande planningstijlen en posities worden zichtbaar gemaakt bij het vullen van het speelveld van actoren in het afwegingskader ('moeten', 'willen', 'kunnen'). Zoals duidelijk werd in de tweede casus 'doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland' spelen gekozen planningstijlen en strategische positie een rol bij de mogelijk te kiezen strategieën in de toekomst. Bijvoorbeeld de keuze om in het begin van een project een grote grondpositie in te nemen (zoals bij Crailo) beïnvloed de mogelijkheden om naar andere strategieën te schakelen.
- Er komt nog een vijfde oriëntatie naar boven, die van de waardeoriëntatie. Door waarde-toevoegend te handelen sta je als partij open en geeft steun aan oplossingen die je niet zelf hebt bedacht. Je dient niet langer (alleen maar) de eigen belangen, maar steunt het maatschappelijke initiatief en vooral de initiatieven met de meeste waarde voor het collectief, ook al zijn ze niet zelf bedacht.
Deze oriëntatie sluit aan bij de relationele planningstijl. In paragraaf 4.3.3 is hier aandacht aan besteedt bij 'macht of kracht'. In krachtrelaties is het uitgangspunt om waarde toe te voegen aan een gemeenschappelijk doel.

Over het gebruik

Het model pleegt een interventie op het proces! Het afwegingskader kan daarmee dus dienen als middel voor analyse (beeld bij belangen van anderen) maar ook als instrument voor interventie (door toepassing ontstaat bewustzijn ook bij anderen). Door die interventie wordt het proces beïnvloed en krijgt het misschien wel een nieuwe richting. Er is dus wederzijdse beïnvloeding tussen model en proces.

Op basis van de twee casussen is dit inderdaad een conclusie die getrokken kan worden. Naar aanleiding van de strategische discussie in de casussen is de strategie binnen een aantal projecten beïnvloed. Bij de doorlichting van de 22 projecten leverde het voor een aantal projecten de conclusie op dat er op een andere strategie moest worden ingezet.

Het afwegingskader kan ook bruikbaar zijn als middel om vooraf transparantie te bewerkstelligen tussen partijen. Zowel gemeenten als marktpartijen kunnen meer houvast krijgen, omdat vooraf duidelijk is welke inzet een provincie heeft. Wellicht zou het kader dan ook gebruikt kunnen

worden om een strategische discussie te voeren met andere actoren. Dit kan dan leiden tot meer transparantie en vertrouwen over elkaars strategie.

Het gebruik van het kader is niet als zodanig getest, maar dit is zeker een interessante optie voor vervolgonderzoek en wordt meegenomen in de aanbevelingen.

Het model is van grote waarde voor rolbepaling voor de provincie, maar de kracht van het model ligt in haar bruikbaarheid voor ook gemeenten en marktpartijen. Het model levert dus generieke kennis om tot rolbepaling te komen voor partijen die aan gebiedsontwikkeling doen.

Het theoretische model is generiek opgezet, echter het literatuuronderzoek en het empirische deel richt zich, vanuit de onderzoeksdoelstelling, op de provincie. Eén van de aanbevelingen voor vervolgonderzoek zal dan ook zijn om het afwegingskader ook te testen in andere organisaties.

De kracht zit in het benoemen van de verschillende rollen plus aangeven wat (nog) mist juist aan het begin. Door de analyse 'moeten', 'willen' en 'kunnen' wordt in kaart gebracht wie zich waarvoor verantwoordelijk voelt en wie er (nog) niet in beeld is.

De analyse van de ingezette strategieën per project wordt als inzichtelijk en waardevol ervaren. Beeld is dat het zeker ook als handvat kan dienen om een strategische discussie over de rol in projecten te kunnen voeren op bestuurlijk niveau.

De casus van 22 gebiedsprojecten was nog niet in het stadium van de bestuurlijke discussie, het is zeker interessant om het afwegingskader te gebruiken voor de voorbereiding van de bestuurlijke discussie, dat valt echter buiten het kader van deze thesis en is opgenomen als vervolgonderzoek.

Aandachtspunt is hoe je bij de toepassing een 'Poolse landdag' voorkomt. Dit gezien de hoeveelheid aan informatie die nodig is bij het doorlopen van het afwegingskader in de casussen? *Bij de casus Koog-Zaandijk bleek dat voor het vullen van het speelveld relatief veel tijd nodig was. Beeld ontstond dat bij een goede voorbereiding vooraf een werksessie voor strategiebepaling in 2 uur voldoende inzicht oplevert. Bij de casus 'doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland' bleek het goed mogelijk om de sessie in 2 uur te doen.*

Daarnaast is de verwachting dat bij het herhaaldelijk toepassen van het afwegingskader in een project, veel basisgegevens al beschikbaar zijn en de werksessie efficiënter kan worden doorlopen. Dit is iets wat naar aanleiding van het gebruik in de praktijk zal moeten blijken.

Legitimatie: wie vraagt wie erbij en waarom zijn dit de goede partijen? Verschillende rollen provincie: toezicht, gaat het rechtvaardig versus ontwikkelingsgericht, waarbij het gestelde doel centraal staat.

Een centrale doelstelling van het afwegingskader is, dat deze discussie bij het gebruik ervan aan de orde komt. Het hangt samen met de planningstijl die de provincie kiest bij een gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld vanuit Politieke invloed/materiële posities of vanuit de relationele benadering. De keuze hierin bepaalt ook hoe wordt omgegaan met andere actoren.

Het gebruik van het afwegingskader vraagt om leiderschap en mensen die verantwoordelijkheid nemen; binnen de eigen organisatie en bij andere organisaties.

Het afwegingskader kan als hulpmiddel bij het procesmanagement worden ingezet.

Modelmatigheid van het afwegingskader versus een dynamische/onzekere werkelijkheid

Het model veronderstelt coherent gedrag. In praktijk kan een organisatie een veelkoppig monster zijn, met sectorale belangen die zorgen voor gefragmenteerd gedrag. Hoe ga je daarmee om?

Dit is inderdaad een veronderstelling bij het afwegingskader. Centraal staat een organisatie met coherent gedrag. De praktijk is echter vaak weerbarstiger. In theorie kan het afwegingskader ook worden ingezet om binnen een organisatie te gebruiken als analysemodel. In dat geval zou de centrale 'organisatie' een projectgroep voor een gebiedsontwikkeling zijn met coherent gedrag. Bij

de actoren daaromheen worden dan ook onderdelen van het bedrijf opgenomen met andere belangen en doelen. Een dergelijke inzet is echter niet getoetst, maar een interessante casus voor vervolgonderzoek.

De benadering veronderstelt een open agenda bij actoren. Dit zal niet altijd het geval zijn. Het afwegingskader veronderstelt geen open agenda. Een organisatie probeert zo goed mogelijk de drijfveren en capaciteiten in kaart te brengen om daarmee haar strategie en rol te kunnen bepalen (paragraaf 4.2.4).

Aansluitend bij een eerdere opmerking in de expertsessie: Het afwegingskader kan wellicht bruikbaar zijn als interventiemiddel om vooraf transparantie te bewerkstelligen tussen partijen. Zowel gemeenten kunnen meer houvast krijgen als marktpartijen, omdat vooraf duidelijk is welke inzet een provincie heeft. Wellicht zou het kader dan ook gebruikt kunnen worden om een strategische discussie te voeren met andere actoren. Dit kan dan leiden tot meer transparantie ('openen van de agenda') en vertrouwen over elkaars strategie.

Het afwegingskader suggereert een statische situatie; de werkelijkheid is weerbarstiger en dynamischer. Actoren verschijnen en verdwijnen in het speelveld, hoe ga je daarmee om? Hier is mede naar aanleiding van deze opmerking in paragraaf 4.4 van de scriptie aandacht aan besteedt. Het afwegingskader is modelmatig. Het gebruik ervan moet echter dynamisch zijn. Dus herhaaldelijk in een proces van gebiedsontwikkeling toepassen. Zie paragraaf 4.4.

En hoe zit dit bij verschillende fases in een gebiedsontwikkelingsproject; welke rol bij welke fase? , Een periodieke herijking van de rollen via het model is zinvol!

Eenzijds komt op het moment van strategiebegrip in het afwegingskader ook de toekomstige rol aan de orde. Daarnaast moet het afwegingskader dynamisch gebruikt worden, dus regelmatig bij veranderingen en in elke fase van het proces. Zie ook de twee vorige punten (paragraaf 4.4).

Een opgave is vaak een zoektocht, hoe speel je daar op in met het afwegingskader?

Het afwegingskader is er op gericht om hulpmiddel te zijn bij de strategische discussie over mogelijke strategieën en de bijbehorende relaties met actoren, waarmee deze zoektocht naar de opgave kan worden ingezet en gedaan. De keuze voor bepaalde strategieën en de wijze waarop er tussen de strategieën geschakeld wordt, bepaald de wijze waarop wordt omgegaan met deze zoektocht naar de opgave. Bijvoorbeeld bij een oriëntatie op 'planning' zal de opgave rationeel-technisch door de organisatie vanuit het beleid worden geformuleerd (blauwdruk), terwijl bij een relationele benadering de opgave vanuit een gezamenlijk 'leren' zal worden geformuleerd.

Hoe verhoudt het model zich tot het gegeven dat gebiedsontwikkeling mensenwerk is?

De werkelijkheid is niet in een model te gieten. Het afwegingskader beoogt alleen een hulpmiddel te zijn bij dit mensenwerk. Het afwegingskader zal dus een voor mensen bruikbaar hulpmiddel moeten zijn. Een van de zaken die in de aanbevelingen wordt opgenomen is, om vanuit deze scriptie te komen tot een korte handreiking voor gebruik.

Overige vragen en opmerkingen

Kan het model worden afgezet tegen typen opgaven? Bij welke opgave hoort welke rol? Is er n.a.v. doorlichting van de 22 projecten er een (voorzichtige) conclusie te trekken welke rol (voor een provincie) het beste past bij welke fase van de ontwikkeling.

Dit is niet het primaire doel van het afwegingskader (hulpmiddel bij rolbepaling). Echter dit zou wel één van de opbrengsten kunnen zijn wanneer het afwegingskader voor veel verschillende projecten is toegepast. In de casus 'doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland' werd bijvoorbeeld zichtbaar dat in de categorie 'metropolitane landschappen' over het algemeen een zelfde strategie werd gebruikt van relationele planning met een programmatische aanpak.

6. Conclusies en aanbevelingen

Doel van deze scriptie is provincies te helpen bij het bepalen van hun rol bij gebiedsontwikkeling. Als middel hiervoor is in deze scriptie - op basis van theorie over strategieontwikkeling en de geïdentificeerde kenmerken van gebiedsontwikkeling - een modelmatig afwegingskader voor rolbepaling ontwikkeld. Rolbepaling is hierbij gedefinieerd als strategieontwikkeling. Dit modelmatige afwegingskader is vervolgens geoperationaliseerd voor gebruik in de praktijk. Aan de hand van twee casussen is het toegepast in de praktijk bij een provincie. Doel is het afwegingskader verder te optimaliseren.

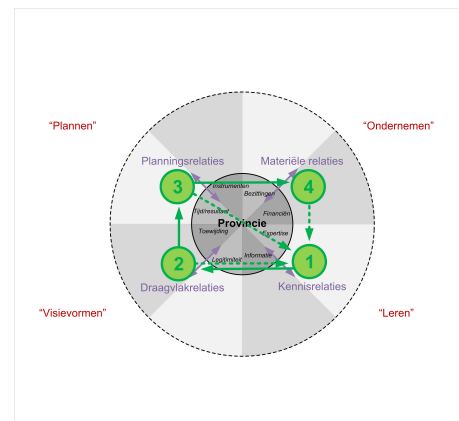
In dit afsluitende hoofdstuk wordt ingegaan op de laatste onderzoeksvraag in deze scriptie:

06: Welke conclusies zijn er te trekken over de bruikbaarheid van het afwegingskader voor de rolbepaling van de provincie in gebiedsontwikkeling? Welke aanbevelingen zijn er voor eventueel vervolgonderzoek?

6.1 Conclusies

6.1.1 Gebiedsontwikkeling als relationele planning

Na een analyse van het ontstaan van het begrip gebiedsontwikkeling in relatie tot de ontwikkeling van ruimtelijke planning is de veronderstelling dat gebiedsontwikkeling beschouwd moet worden als een vorm van relationele planning en maatschappelijke coalitievorming. Deze veronderstelling is als fundament gebruikt bij het ontwikkelen van het afwegingskader. Vanuit de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling is deze veronderstelling wellicht voor discussie vatbaar. In praktijk wordt het begrip gebiedsontwikkeling voor allerlei projecten gebruikt en zijn er vele verschijningsvormen van gebiedsontwikkeling. Stelling is in deze thesis dat veel van deze verschijningsvormen vanuit theoretisch-normatieve invalshoek niet als gebiedsontwikkeling kunnen worden beschouwd. Het begrip is volgens diverse bronnen (o.a. IPO, 2009, expertsessie in deze thesis) steeds meer aan inflatie onderhevig. Veel projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd, kunnen ook als technisch-bureaucratisch of politieke beïnvloeding worden gekenschetst ('blauwdrukplanning') omdat ze een sterk beleid-gedreven of positie-gedreven invalshoek hebben en er slechts een beperkte groep van actoren betrokken is. Daarom is in deze scriptie een keuze gemaakt om aan te sluiten bij een theoretisch-normatieve benadering van het fenomeen gebiedsontwikkeling. Deze keuze werd in de expertsessie ondersteund. Ook is een ideaaltypische reeks van strategieën en relatiepatronen geschetst vanuit een relationele benadering (afbeelding 6.1).



Afbeelding 6.1: Ideaaltypische reeks van strategieën en relatiepatronen, uitgaande van gebiedsontwikkeling als relationele planning en maatschappelijke coalitievorming.

6.1.2 Het begrip 'rol' in relatie tot rolbepaling

Er zijn vele termen die gebruikt worden om mogelijke rollen van de provincie bij gebiedsontwikkeling aan te duiden. De benadering van rolbepaling als strategieontwikkeling in deze scriptie maakt duidelijk dat een zuivere rolverdeling binnen gebiedsontwikkeling lastig en ook onwenselijk is.

Een relationele benadering van planning streeft naar gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Er zal daarom gestreefd worden naar gedeelde rollen. Partijen ontdekken hoe ze elkaars rol kunnen aanvullen of versterken met het aangaan van relaties gedurende het proces. De invulling van rollen verandert dan ook in het proces.

Het afwegingskader biedt dan ook geen houvast in de zin dat er vaste rollen uitkomen voor, in dit geval, de provincie.

Conclusie is dat rolbepaling een doorlopend vraagstuk van strategiebepaling is: hoe en wanneer ga ik welke relaties aan met andere actoren? En vanuit welke strategie?

In die zin wordt aangesloten bij de omschrijving van het begrip rol in Nederland Boven Water (2006), waar rol als dynamisch begrip wordt beschouwd dat gedurende het proces wordt gedefinieerd en steeds van kleur verschiet.

6.1.3 Conclusies vanuit het praktisch gebruik van het afwegingskader

Het afwegingskader als hulpmiddel bij rolbepaling van provincies in gebiedsontwikkeling

Uit de toepassing van het afwegingskader in de werksessies kan geconcludeerd worden dat het afwegingskader goede handvaten biedt om de relevante factoren voor rolbepaling bij gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen. Hiervoor worden de eerste 2 stappen in de werksessie gebruikt: 'vullen van het speelveld' en 'vanuit de context naar het speelveld kijken'.

Bij de eerste stap, het 'vullen van het speelveld', worden systematisch de drijfveren en strategische capaciteiten van actoren en de organisatie (provincie) in beeld gebracht. Op basis daarvan kunnen een aantal conclusies worden getrokken:

- In er sprake van een beleving van een opgave en urgentie bij eigen organisatie en bij andere actoren?
- Is er samenhangend netwerk van actoren of is dat er niet?
- Zijn alle potentiële actoren betrokken?
- Is er sprake van gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid in belangen en doelen en beleving van opgave en urgentie ('moeten'), ambitie ('willen') en middelen en competenties ('kunnen'), of is dat er niet?

Als deze vragen met nee moeten worden beantwoord kan nagedacht worden over welke strategie ingezet kan worden om dit alsnog te bereiken. Of de conclusie kan worden getrokken dat er sprake is van een onhaalbaar project.

Aandachtspunt hierbij is, dat nadere specificering van 'moeten', 'willen' en 'kunnen' noodzakelijk is bij gebruik in een bepaalde organisatie en in een specifieke casus omdat deze factoren verschillen per organisatie en per situatie. Daarnaast is er voorbereiding nodig van de werksessie om een strategische discussie aan de hand van het afwegingskader goed te kunnen voeren in ongeveer 2 uur.

De tweede stap, om 'vanuit de context naar het speelveld kijken' via de PESTEL analyse, geeft daarbij inzicht of er op langere termijn potentie en kansen voor ontwikkeling zijn en welke onzekerheden er zijn om rekening mee te houden bij strategie en rolbepaling.

In de casussen is alleen de PESTEL-methode gebruikt (met als basis hoofdstuk 3). Niet getoetst is het toepassen van een scenarioverkenning bij situaties waar grote onzekerheid is over de toekomstige ontwikkelingen. Dit is iets voor vervolgonderzoek.

De strategiebepaling en relaties die worden aangegaan kunnen worden afgestemd op de mate van onzekerheid die wordt gesignaleerd vanuit deze analyse. Bij grotere onzekerheid kan bijvoorbeeld gekozen worden voor meer flexibiliteit in de planningrelaties en voor kleinere eenheden bij het aangaan van materiële relaties in plaats van één allesomvattende business case.

Aan de hand van de derde stap in de werkmethode, 'vanuit de strategische positie van de organisatie naar het speelveld kijken', blijkt dat in de casussen een duidelijk inzicht is te verkrijgen van de strategische positie van de provincie. Belangrijke vraag die hierbij beantwoord moet worden is, vanuit welke planningstijl naar het speelveld gekeken is: traditioneel technisch-bureaucratisch, vanuit materiële positie, ideologisch of relationeel. Vooral bij bestaande projecten levert dit inzicht op in de manier waarop het aangaan van relaties hierdoor is beïnvloed.

Daarnaast geeft het inzicht in de invloed die de gekozen planningstijl heeft op de strategieën die in het vervolg kunnen worden gekozen.

Het project Crailo in de casus 'doorlichting van de 22 gebiedsontwikkelingsprojecten provincie Noord-Holland' is hiervan een mooi voorbeeld. Twee parallelle strategieën ('planning' en 'ondernemen') die in het proces niet goed zijn verbonden. Schakelen naar een andere strategie zonder financiële of relationele schade is hierdoor in de toekomst moeilijk.

Het afwegingskader biedt daarmee goede handvaten als analyse- en beoordelingskader.

Op basis van eerste 3 stappen in de werksessie kon de discussie gevoerd worden over strategische relaties die nodig zijn om ontbrekende factoren compleet te krijgen: een incompleet netwerk van actoren, een onvolledig beeld van de opgave, te weinig urgentie, middelen die onvoldoende zijn of incompleet, enzovoorts, zijn aanleiding om na te denken over de strategische relaties die nodig zijn om hierop te interveniëren. Daarmee komt dan de strategische discussie over strategie en rolbepaling aan de orde, het uiteindelijke doel van het afwegingskader.

De eerste ervaringen vanuit de twee onderzochte casussen leveren het beeld op dat het afwegingskader een goed hulpmiddel kan zijn voor een strategische discussie over de rol van provincies in gebiedsontwikkeling. Enerzijds door de mogelijkheid om terug te kijken, dus het afwegingskader in te zetten als analyse en beoordelingskader. De doorlichting van de 22 gebiedsontwikkelingsprojecten leverde veel nieuwe inzichten op over de wijze waarop de provincie tot haar rol komt in gebiedsontwikkelingsprojecten.

Anderzijds, door de handvaten die het biedt om vooruit te kijken en daarmee als hulpmiddel te dienen voor strategiebepaling. Bij beide casussen leverde het gesprek hierover inzicht bij de betrokkenen.

Faciliteren strategische discussie op organisatieniveau

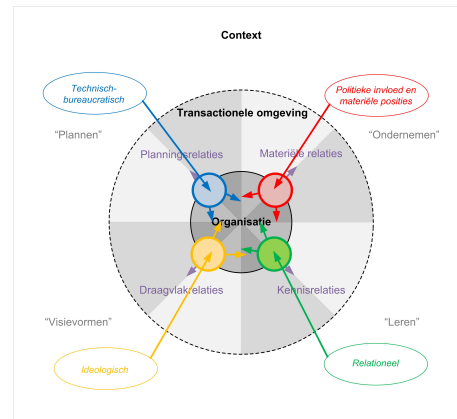
Hoewel het afwegingskader in essentie een hulpmiddel is om op projectniveau de strategie en rolbepaling te ondersteunen, bleek uit de casus van de 22 gebiedsprojecten (zie paragraaf 5.3) dat het afwegingskader ook op het abstractieniveau van een programma van projecten een hulpmiddel kan zijn: Indien meerdere projecten op onderlinge vergelijkbare wijze aan de hand van het afwegingskader worden doorlopen, kunnen vervolgens ook project-overstijgende conclusies worden getrokken. Op basis hiervan kan ook een strategische discussie op het abstractieniveau van een geheel uitvoeringsprogramma van een organisatie worden gefaciliteerd.

Primaire planningstijl bepaalt de ruimte om strategieën te kiezen in het vervolgproces

Bij het gebruik van het afwegingskader in praktijk is het van belang dat er meer oriëntaties op planning (planningstijlen) een rol spelen in de wijze waarop organisaties gebiedsontwikkeling benaderen. Deze komen alle voor in praktijk en zijn diepgeworteld in onze instituties. Op basis van Innes en Booher (2003), Tiesdell en Allmendinger (2005) en Mintzberg (2007) zijn er vier archetypische oriëntaties op strategieontwikkeling onderscheiden, die een rol spelen in de praktijk van de ruimtelijke ordening. Deze zullen nooit in zuivere vorm voorkomen, maar kunnen een goed handvat bieden voor een analyse en discussie bij strategie en rolbepaling (zie afbeelding 6.2):

- Traditionele beleidsgedreven strategieontwikkeling (Rationeel/Technocratisch)
Primaire focus vanuit planning en kaderstelling en vooraf gestelde technisch/analytisch bepaalde doelen. Planning gericht op regulering van de markt en maatschappij. Planning via regels, instrumentarium en contracten. (WRR, 1998 en op basis RLG, 2008)

- Strategieontwikkeling vanuit materiële positie (bezit, grond) (Politieke invloed, materieel) Primaire focus vanuit het innemen van materiële positie (grond, geld). Planning via marktstimulering. Planning via indirecte (o.a. subsidies) of directe (o.a. joint-ventures) materiële interventies. (op basis van RLG, 2008)
- Ideologische strategieontwikkeling (samenwerkingsgedreven, ideologisch). Planning via ruimtelijke ontwikkelingsvisies, indicatieve plannen (toekomstbeelden) of investeringsplannen. Planning via visieontwikkeling en draagvlakverwerving.
- Relationele strategieontwikkeling (samenwerkingsgedreven, relationeel) Planning via het mobiliseren van actoren en belanghebbenden en het vormen van een netwerk met belangen en doelen rond een gebied. Planning via co-evolutie en capaciteit-ontwikkeling. Planning via het beschikbaar maken en het genereren van kennis en informatie.

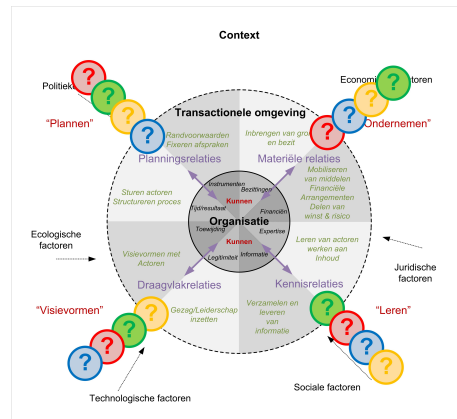


Afbeelding 6.3 De primaire actor-oriëntatie op planning bepaalt de eerste invalshoek van waaruit strategie wordt ontwikkeld en relaties worden aangegaan (op basis van Innes en Booher, 2003, Tiesdell en Allmendinger, 2005 en Mintzberg, 2007)

Vanuit elke planningsstijl kan vervolgens in het afwegingskader tussen strategieën en relaties geschakeld worden. Echter, de planningsstijl die een organisatie hanteert bepaalt de mogelijkheden en de wijze waarop in het vervolg andere strategieën kunnen worden ingezet (afbeelding 6.3). Dit is ook gebleken in de casus waarbij 22 gebiedsprojecten zijn vergeleken.

Het afwegingskader als interventiemiddel

Belangrijke waarneming, die vanuit de expertsessie naar voren kwam, is dat het afwegingskader niet alleen als hulpmiddel voor analyse en rolbepaling binnen een projectgroep kan dienen, maar ook als interventiemiddel. Door het gebruik ervan ontstaat bewustzijn bij mensen in een gebiedsontwikkelingsproject en wordt op basis van de uitkomsten van het gebruik, indien nodig ingegrepen op het proces. Bij regelmatig gebruik zou dit ook bewustzijn kunnen opleveren bij organisaties als geheel en uiteindelijk tot een cultuurverandering kunnen leiden in de wijze waarop gebiedsontwikkeling wordt benaderd door organisaties.



Afbeelding 6.3: Primaire planningsstijlen bepalen de wijze waarop strategie- en rolbepaling in het afwegingskader plaats kan vinden

Koppeling van het gebruik van het afwegingskader aan processtappen in een gebiedsontwikkelingsproces

Het afwegingskader is vooral een hulpmiddel in het gebiedsontwikkelingsproces. Regelmatig gebruik, gekoppeld aan de juiste momenten in het proces is nodig om effectief te kunnen zijn. In ieder geval wanneer de omstandigheden duidelijk zijn veranderd, of wanneer er een volgende fase of stap in het proces aan de orde is.

Modelmatigheid versus een dynamische en veranderlijke werkelijkheid

Het afwegingskader is een model. Modellen zijn altijd een vereenvoudigde, schematische weergave van de (complexere) werkelijkheid. Ze zijn geen werkelijkheid, maar een *hulpmiddel* om de werkelijkheid te structureren. Het werkelijke proces van strategie en rolbepaling is ook niet te

vatten in een model. Het modelmatige afwegingskader kan slechts een hulpmiddel zijn bij de strategie en rolbepaling.

Bij het inzetten van het afwegingskader blijkt dit een punt van aandacht. Een model kan het beeld oproepen van een iets statisch. Ook een deel van de vragen en opmerkingen die het model oproept in de expertsessie zijn terug te voeren op de beperkingen van een modelmatige weergave van de werkelijkheid.

Paragraaf 4.4 is daarom aandacht besteed aan het gebruik in een gebiedsontwikkelingsproces en de omgang met onzekerheid. Het afwegingskader kan op een bepaald moment een hulpmiddel zijn om strategisch inzicht te verkrijgen over rol. Hierbij wordt door het kaart brengen van PESTEL-factoren zoveel mogelijk ingespeeld op onzekerheden. Dit is echter geen statisch beeld, zo gauw de situatie is veranderd, of er zijn stappen in een project gezet, is het zaak opnieuw de rol en strategie tegen het licht te houden met het afwegingskader.

Optimalisering van het afwegingskader vanuit het praktisch gebruik

Door in de werkmethode te zorgen voor een evaluatie van het afwegingskader zelf, kan optimalisering worden bereikt. Dit is een belangrijk onderdeel bij het gebruik.

Zo kwamen er uit de eerste casus een aantal verbeteringen naar voren:

- Versimpelen van de terminologie 'drijfveren en strategische capaciteiten' naar 'moeten', 'willen' en 'kunnen'
- 'schaalniveau' als aspect is wat een rol kan spelen bij het gebruik van het afwegingskader. Een strategie van 'plannen' op een hoger schaalniveau dan de gebiedsontwikkeling zelf, kan een 'faciliterende' rol vervullen. Terwijl een strategie van 'plannen' op het schaalniveau van de gebiedsontwikkeling zelf als erg sturend kan worden gezien. Voorbeeld: schaarste-creatie op regionaal niveau kan faciliterend werken bij een binnenstedelijke opgave.

6.2 Aanbevelingen

In deze scriptie is een modelmatig afwegingskader gebouwd. Het is, zij het beperkt, aan de hand van 2 casussen getest. Dit heeft inzicht opgeleverd in de werking en het gebruik van het afwegingskader bij een provincie. Vanuit dit inzicht zijn een aantal zaken naar boven gekomen voor nadere uitwerking of nader onderzoek.

Toepassing van scenarioverkenning bij de analyse van de context

Bij situaties waar grote onzekerheid is over de toekomstige ontwikkelingen is de scenariomethode benoemd om in te zetten bij de tweede stap in de werkmethode ('vanuit de context naar het speelveld kijken'). Dit is nog niet empirisch getoetst en een aanbeveling voor vervolgonderzoek.

Toepassing bij andere provincies

Het afwegingskader is slechts beperkt getest aan de hand van twee casussen. Het verdient aanbeveling om het afwegingskader ook bij andere provincies toe te passen en te testen om meer inzicht te verkrijgen in de werking en verdere optimalisatie mogelijk te maken.

Toepassing bij andere organisaties

Het theoretisch model is generiek opgezet. Het is echter beperkt empirisch onderzocht bij een provinciale organisatie. Vanuit de expertsessie kwam naar voren dat het ook bruikbaar zou kunnen zijn voor andere organisaties om hun rol te bepalen. Hiervoor zou het in ieder geval empirisch moeten worden onderzocht door toepassing in casussen van deze partijen, om te kijken of het bruikbaar is en welke aanpassingen er eventueel nodig zijn.

Toepassing binnen organisaties

Uit de expertsessie kwam naar voren dat de veronderstelling van coherent gedrag van een organisatie soms discutabel kan zijn. In praktijk kunnen organisaties, zeker een provincie, een

veelkoppig monster zijn, waar sectorale belangen kunnen zorgen voor gefragmenteerd gedrag. Het verdient nader onderzoek, of het afwegingskader ook binnen een organisatie kan worden ingezet als interventiemiddel om coherent gedrag te bevorderen. Hiermee worden de actoren in het afwegingskader dus andere afdelingen binnen de organisatie.

Afwegingskader als interventiemiddel in gebiedsontwikkeling door gezamenlijke werksessie met andere actoren

De suggestie kwam op, om het afwegingskader ook toe te passen als middel om vooraf transparantie te bewerkstelligen tussen provincie en andere actoren zoals marktpartijen en gemeenten. Door het in te zetten om een strategische discussie te voeren samen met andere actoren. Dit kan wellicht leiden tot meer transparantie en vertrouwen over elkaars strategie en daarmee tot versterking van gezamenlijkheid. Dit is niet empirisch getest en daarmee een aanbeveling voor vervolgonderzoek

Toepasbaar maken voor bestuurlijke discussie

Het afwegingskader is getest op projectniveau en in een projectomgeving. De werkmethode met een werksessie van 2 uur is hiervoor een bruikbaar middel. Voor bestuurlijke discussie is deze werkmethode minder geschikt, gezien de benodigde tijd. In de expertsessie werden de analyse van ingezette strategieën per project als waardevol ervaren voor gebruik in een bestuurlijke discussie. Voor bestuurlijke discussie moet onderzocht worden hoe deze strategische discussie over rolbepaling praktisch gevoerd kan worden en welke voorbereiding daarvoor nodig is. De casus van de doorlichting van 22 gebiedsprojecten van Noord-Holland biedt hiervoor wellicht de eerste mogelijkheid.

Algemeen toepasbaar maken in projectprocessen - eenvoudige handreiking beschikbaar maken

Het afwegingskader is nu als scriptie beschikbaar. Voor een daadwerkelijk gebruik in de praktijk is het noodzakelijk om het afwegingskader ook toegankelijker te maken voor algemeen gebruik door derden. Hiervoor zal zowel het kader zelf, als de werkmethode voor toepassing in een eenvoudige en bruikbare handreiking moet worden gevat. Deze kan dan worden opgenomen in de diverse werkprocessen van provincies. Daarnaast is het afwegingskader als hulpmiddel voor rolbepaling dan wellicht beschikbaar te maken via de website van Nederland Bovenwater.

Wetenschappelijke relevantie voor 'Strategie als Kracht model'(Daamen, 2010)

Belangrijk onderdeel van het theoretisch kader is het 'Strategie als Kracht model' van Daamen (2010). Het afwegingskader voor rolbepaling kan op twee manieren een bijdrage leveren aan de empirie van het 'Strategie als Kracht model':

- Door het gebruik als *analyse- en beoordelingskader* in de praktijk, draagt het bij aan de empirie van het 'Strategie als Kracht model'. De parameters zijn, hoewel enigszins vereenvoudigd voor praktisch gebruik, dezelfde.
- Daarnaast kan het wellicht een bijdrage leveren aan de relevantie van het 'Strategie als Kracht model' door het toepassen van het afwegingskader als hulpmiddel voor strategie- en rolbepaling in de toekomst van een gebiedsontwikkelingsproject, dus *middel om te intervensiëren*. Dit levert empirisch materiaal vanuit het gebruik voor rolbepaling naar de toekomst. Het 'Strategie als Kracht' model is als zodanig nog niet toegepast.

De wijze waarop dit kan worden geoperationaliseerd vraagt nader onderzoek.

Literatuurlijst

- Ark, R. Van (2005), Commitment, planning en proces, Wageningen: Wageningen Universiteit, In: Santen, J. (2006)
- Asbeek Brusse, W., van Dalen H. & Wissink B., 2002, *Stad en land in een nieuwe geografie*, Den Haag, Sdu Uitgevers
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection – An actor-relational approach to urban planning*, Rotterdam: 010 Publishers
- Asselt, M.B.A. v., Faas, A., Molen, F. van der, Veenman, S.A. (2010), *Uit zicht - Toekomstverkenningen met beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Baarda, Dr. D.B., de Goede, Dr. M.P.M., Teunissen, Dr. J. (1995), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Stenfert Kroese
- Bakker, R. (2007) *Maak meer van Nederland!*, Eindrapport adviseur Gebiedsontwikkeling
- Het Bestuursakkoord rijk – provincies 2008-2011* (2008),
- Chandler A. (1962). *Strategy and Structure*, Cambridge: MIT Press.
- Commissie De Graaf (2005), *Kansen verzilveren*, Eindrapportage Visitatiecommissie ILG.
- Commissie Bakker (2005), *Ontwikkel Kracht!*, Eindrapportage van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort.
- “Commissie Ladders”: Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies onder voorzitterschap van mw. mr. P.C. Ladders-Elferich (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen
- Commissie Lokker (2005), *De provincie als publieke ontwikkelaar*, Rol en ambitie van provincies in het landelijk gebied.
- Daamen, T. (2010), *Strategy as Force - Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam CityPorts*: Tom Daamen and IOS Press
- Deloitte Real Estate Advisory, (2008), *PPS, Alleen ga je sneller, samen kom je verder, De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*: Veenman Drukkers, Rotterdam
- Elchardus, M., (2002), *De Dramademocratie*, Tiel: Lannoo, paperback
- Franzen, A., Zeeuw, F. de, (2009), *De engel uit graniet, Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, TU Delft
- Hajer, M.A. en Wagenaar, H. (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press
- Healey, P. (2006), *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*, second edition, Palgrave-Macmillan
- Heuvel, van den, J.H.J. (2000), *Hoe schrijf ik een werkstuk of scriptie*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht,
- Innes, J. en Booher, D. (2000), *Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning*, In: *The Revival of Strategic Planning*, Salet, W. en Faludi, A. (eds), Amsterdam: Koninklijke Akademie van Wetenschappen, pp. 175-189.
- Innes, J. En Booher, D. (2003), *Collaborative policymaking: governance through dialogue*, In: Hajer, M.A. en Wagenaar, H. (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press
- IPO (2009), *Regionale gebiedsontwikkeling op de kaart - Nulmeting gebiedsontwikkeling provincies*, IPO
- Janssen-Jansen, L., (2004), *Regio's uitgedaagd – Growth management ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2005), *Exploring Corporate Strategy*, Essex, England: Pearson Education Limited.

Kingdon, J.W. (1995), *Agenda's, alternatives, and public policy's*, New York: Harper Collins College Publishers, second edition

Ministerie van VROM (2006), *Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling – Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

MRA, (2008), *Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*, Metropoolregio Amsterdam,

Noordanus, P. (2010), *Een nieuwe toekomst voor project- en gebiedsontwikkeling?*, Building Business juni/juli 2010

Provincie Noord-Holland (2010), *Structuurvisie Noord-Holland 2040*, Provincie Noord-Holland

Provincie Zuid-Holland (2010), *Visie op Zuid-Holland*, Provincie Zuid-Holland

Provincie Noord-Brabant (2011), *Structuurvisie ruimtelijke ordening Noord-Brabant*, Provincie Noord-Brabant

Provincie Gelderland (2006), *Protocol Gelderse aanpak Gebiedsontwikkeling – dromen, denken, doen en doorzetten*, Provincie Gelderland via www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/410.html, provincie Gelderland, april 2011.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007) *Achter open deuren - Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*.

Raad voor het Landelijk Gebied (2008), *Gebiedsontwikkeling: het investeren waard*, Advies RGL 08-11

Regeerakkoord 2010 (2010)

Rotmans, J., Kemp, R. en Asselt, M. van (2001), *More evolution than revolution*, In: Foresight, vol. 3, no. 1, February 2001, Camford Publishing Ltd.

Rotmans (2009), College MCD-7, 6 oktober 2009

Santen, J. (2006), *Karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie – een onderzoek naar interactie en macht in theorie en praktijk*, Masterthesis Landscape Planning and Design, Spatial Planning, Leerstoelgroep Ruimtelijke Planvorming, Wageningen Universiteit

Shell (2005), *The Shell Global Scenario's to 2025- The future business environment: trends, trade-offs and choices*, Shell International Limited, 2005

Teisman, G.R. (2001), *Stedelijke Netwerken in Europees perspectief – The Dutch DeltaMetropool in the making*, in Rooilijn, 2001, nr. 4-186-190

Teisman, G.R. (2009), College MCD-7, 3 November 2009

The Shell Global Scenario's to 2025 (2005), Shell International Limited (SIL)

Thomas, H. (2007), *An analysis of the environment and competitive dynamics of management education*, Journal of Management Development, Vol. 26 No. 1, 2007, pp. 9-21, Emerald Group Publishing Limited

TFR (2009), *Task Force Ruimtelijke Resultaten assist, Stationsgebied Koog-Zaandijk*, Provincie Noord-Holland

Tiesdell, S. en Allmendinger, P. (2005), *Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualisation*, In: Adams, D., Watkins, C. en White, M. (2005), *Planning, Public Policy & Property Markets*, Blackwell Publishing

Tirion, H.B. (2006), *Beleideffectmeting en legitimiteit - een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid en de provinciale beleidspraktijk*, Proefschrift, Universiteit van Twente

Torre, van der, (W. 2010), *Scenario's voor besluitvorming; lessen uit de pioniersjaren bij Shell*, essay in: Asselt, M.B.A. v., Faas, A., Molen, F. van der, Veenman, S.A. (2010), *Uit zicht - Toekomstverkenningen met beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press p. 259-274

in 't Veld, R. (2011), *Ik voel me geen Zuid-Hollander*, in Blauwe Kamer, nr. 1 februari 2011

Valk, A.J. van der (1989) Amsterdam in aanleg. Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900, Planologische studies 8, Amsterdam: Planologisch Demografisch Instituut (Universiteit van Amsterdam). In: Santen, J. (2006)

Verlaet, van 't, Dr. J. (2008), *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, MCD – Master City Developer

VROM-Raad (2004), *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Advies 039, OBt bv, Den Haag

Wack, P. (1985a), *Scenario's: Uncharted waters ahead; How Royal Dutch / Shell developed a planning technique that teaches managers to think about an uncertain future*, Harvard Business Review, September-Oktober

Wack, P. (1985b), *Shooting the Rapids: How medium term analysis illuminated the power of scenario's for Shell management*, Harvard Business Review, November-December

Wilkinson, L. (1995), *How to build scenario's*, Global Business Network @wired.com

Wittink, A. (2007), *Provincie ontwikkelt!*, MCD 3

Wolting, B. (2008), *PPS en Gebiedsontwikkeling*, Tweede geactualiseerde druk editie 2008, SDU Uitgevers bv, Den Haag

WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Zeeuw, F. de (2010), *En de revolutie? Die komt niet*, PropertyNL Magazine nr 15, 1 oktober 2010 pp: 50

Zeeuw, F. de, Franzen, A., Rheenen, M. van (2011), *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen? – Handreiking voor de praktijk*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft

Zingel, H. (2009), *Das Grundkonzept der PESTEL-Analyse*, <http://www.zingel.de>

Rijksoverheid, 2011:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/gebiedsontwikkeling>, laatst bijgewerkt 01-03-2011, 14:23 uur

Wikipedia 2010: 1:

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Rol>, laatst bijgewerkt 30-08-2010, 16:27uur

Wikipedia 2010: 2:

http://nl.wikipedia.org/wiki/Strategische_planning, laatst bijgewerkt 20-12-2010, 08:57 uur

NLBWiki, 2008: 1

[https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawikipagina%27s/Methodiek%20Systeemanalyse%20\(Moeten-Willen-Kunnen\).aspx](https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawikipagina%27s/Methodiek%20Systeemanalyse%20(Moeten-Willen-Kunnen).aspx)

Laatst gewijzigd op 9-6-2008 14:22

NLBWiki, 2008: 2

<https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawikipagina%27s/Methodiek%20Procesontwerp.aspx>,

Laatst gewijzigd op 23-6-2008 11:51

NLBWiki, 2009

<https://www.traversenet.nl/nlbwikipediawikipagina's/Methodiek%20Relatieontwerp.aspx>

Laatst gewijzigd op 24-2-2009 16:09

Begrippenlijst

Actor: een eenheid (individuen, groepen of organisaties) die coherent gedrag vertonen met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Dus consistent zijn in hun drijfveren en strategische capaciteiten voor een gebiedsontwikkeling

Drijfveren (in de context van gebiedsontwikkeling): doelen en belangen die resulteren in een perceptie van een opgave en een gevoel van urgentie ('moeten') met betrekking tot gebiedsontwikkeling en ambitie om de opgave aan te willen pakken ('willen').

Legitimiteit: wettelijke basis van een overheid om macht uit te oefenen over de burgers.

Netwerk: een groep van actoren die verbonden wordt door een bepaalde activiteit (Healey, 2007)

Organisatie: de actor die de centrale positie in het afwegingskader inneemt en voor wie strategie en rolbepaling aan de orde is.

Planningstijl: Er zijn op basis van de theorie van Innes en Booher (2000, 2003), Tiesdell en Allmendinger (2005) en Minzberg (2007) 4 archetypen planningstijlen onderscheiden:

- Traditioneel beleid-gedreven (Technocratisch-bureaucratisch)
Primaire focus vanuit planning en kaderstelling en vooraf gestelde technisch-analytisch bepaalde doelen. Planning gericht op regulering van de markt en maatschappij. Planning via regels, instrumentarium en contracten. (WRR, 1998 en op basis RLG, 2008)
- Vanuit politieke beïnvloeding en materiële positie (bezit, grond) (Politieke invloed, materieel)
Primaire focus vanuit het innemen van materiële positie (grond, geld). Planning via marktstimulering. Planning via indirecte (o.a. subsidies) of directe (o.a. joint-ventures) materiële interventies. (op basis van RLG, 2008)
- Ideologisch (samenwerking-gedreven, ideologisch). Planning via ruimtelijke ontwikkelingsvisies, indicatieve plannen (toekomstbeelden) of investeringsplannen. Planning via visieontwikkeling en draagvlakverwerving.
- Relationeel (samenwerking-gedreven, relationeel)
Planning via het mobiliseren van actoren en belanghebbenden en het vormen van een netwerk met belangen en doelen rond een gebied. Planning via co-evolutie en capaciteit-ontwikkeling. Planning via het beschikbaar maken en het genereren van kennis en informatie.

PESTEL-analyse: Een strategische analyse naar de impact van Politieke, Economische, Sociale, Technische, Ecologische en Wettelijke ("Legal") omgevingsfactoren op de bedrijfsvoering van een organisatie in een bepaald werkveld. Kan gebruikt worden voor het in kaart brengen van sterkte – zwakte en kansen en bedreigingen (SWOT-analyse).

Strategische capaciteiten: het vermogen van een organisatie of actor om middelen en competenties in te zetten in relatie tot andere actoren (Johnson, Scholes en Whittington, 2005)

Strategische positie: positie van een organisatie binnen de context en het netwerk van actoren in het speelveld van gebiedsontwikkeling

Strategische relaties: de 4 typen relaties die kunnen worden aangegaan volgens het afwegingskader: Planningsrelaties, draagvlakrelaties, materiële relaties en kennisrelaties.

Subsidiariteitsbeginsel: is een organisatiewijze of regel in taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld

Bijlage 1: Werksessie casus Koog-Zaandijk

Deelnemers:

Daphne Rigter, projectleider OV-Knooppunten

Shirin Jaffri, stedenbouwkundige, project OV-knooppunten

Paul Chorus, onderzoeker OV-knooppunten

Jaap van Opstal, teamsenior gebiedsontwikkeling

Vragenlijst werksessie

Start: algemene gegevens casus checken

Met de groep aanvullen van de vooraf geformuleerde beschrijving van de casus

Welke fase zit het project:

Voorverkenning, Verkenning, Planstudie (definitie-ontwerp-voorbereiding), Realisatie, Beheer?

Doel: Algemene informatie over een gebied en het bepalen van de procesfase waarin een gebiedsontwikkeling zich bevindt

Stap 1: Het speelveld vullen

Welke (potentiële) actoren zijn te onderscheiden?

Per actor: welke belangen en doelen, welke opgave en urgentie en ambitie en welke middelen en competenties?

De provincie: welke belangen en doelen, welke opgave en urgentie en ambitie en welke middelen en competenties?

Is er sprake van een gedeelde opgave en urgentie en ambitie?

Doel: Het 'vullen' van het speelveld voor deze specifieke gebiedsontwikkeling;

- *Het in kaart brengen van 'moeten', 'willen' en 'kunnen' van de organisatie die strategie ontwikkelt. In dit geval de provincie. Dus de belangen en doelen en de beleving van opgave en urgentie, de ambitie en de beschikbare middelen en competenties.*
- *Het in kaart brengen van alle relevante actoren*
- *Het in kaart brengen van 'moeten', 'willen' en 'kunnen' per actor. Ofwel de belangen en doelen en de beleving van opgave en urgentie, de ambitie en de beschikbare middelen en competenties van de verschillende actoren*

Stap 2: Van buiten (context) naar binnen kijken

- Welke drijvende krachten zijn er voor deze (provinciale) gebiedsontwikkeling (aan de hand van PESTEL-factoren)
- Wat zijn sleutelonzekerheden?
- Wat is de invloed van deze krachten en onzekerheden op de verschillende actoren en de provincie zelf:
 - Wat kunnen de gevolgen zijn voor taken, belangen, doelen
 - . verdeling verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen?
 - . decentralisatie versus nieuwe concentraties van macht
 - . Ontwikkelingen publiekrechtelijk kader: Wro, Crisis en herstelwet, nieuwe ontwikkelingen van het RO-instrumentarium etc.
 - Wat kunnen de gevolgen zijn voor (de beleving van) opgave en urgentie
 - . urgentie van de opgaven
 - . schaalniveau van de opgaven; provincie, regio, stad/dorp of divers?
 - . Aard van de opgave: het stedelijk gebied, het buitengebied, de overgangszone stad-land? Groeiopgave, transformatieopgave
 - . ontwikkeling thema's duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit

- Wat kunnen de gevolgen zijn voor beschikbaarheid middelen en competenties
 - . Minder middelen?
 - . verdwijnen of verandering competenties?
- Wat kunnen de gevolgen zijn voor de mogelijke relaties in de gebiedsontwikkeling bij deze casus
 - . organisatie en samenwerking: methoden voor de aanpak van gebiedsontwikkelingsprocessen in relatie tot doorlooptijd

Doel:

- *Het bepalen van de relevante factoren in de context door een PESTEL-analyse en het identificeren van drijvende krachten en sleutelonzekerheden voor de specifieke gebiedsontwikkeling.*
- *Het in kaart brengen van de gevolgen voor de provincie en de verschillende actoren voor het 'moeten', 'willen' en 'kunnen'*

Stap 3: Van binnen (provincie) naar buiten kijken

- Welke belangen en doelen heeft de provincie
 - Kunnen die veranderen in de verschillende fasen van de gebiedsontwikkeling?
 - Zijn er conflicterende doelen en belangen?
- Is er sprake van een provinciaal (bestuurlijk) gepercipieerde opgave beleving en urgentie?
- Welke middelen en competenties uit het speelveld zijn te mobiliseren door de provincie, nu en in de toekomst (in de verschillende fasen van de gebiedsontwikkeling)
- Met wie en op welke wijze kan de provincie daarmee relaties aangaan, nu en in de toekomst (in verschillende fasen van de gebiedsontwikkeling):
 - Doelen en belangen verbinden
 - Opgaven en urgentie verbinden
 - Competenties en middelen verbinden of mobiliseren

Doel:

- *De al bestaande strategische relaties aan de hand van het afwegingskader in kaart worden gebracht.*

Stap 4: Strategiebepaling

- Welke strategie zou de provincie moeten volgen in de actuele fase en vervolgfases van het GO proces:
 - Welke middelen en competenties kan en wil de provincie inzetten per fase van de gebiedsontwikkeling?
 - Welke relaties met welke actoren zijn daarvoor nodig per fase van de gebiedsontwikkeling?

Doel:

- *Vanuit bovengenoemde basis kunnen de strategieën die de provincie kan inzetten worden verkend. Ook de bijbehorende relaties die kunnen worden aangegaan worden bepaald, zodanig dat er gemeenschappelijkheid ontstaat van 'moeten', 'willen' en 'kunnen' en een gerichtheid op een gemeenschappelijk toekomstbeeld en eindresultaat.*
- *Tot slot kan worden nagedacht over mogelijke toekomstige strategieën in de volgende fasen van het gebiedsontwikkelingsproces*

Reflectie op het afwegingskader

Werkt het?

Wat moet er anders?

Doel: reflectie op de bruikbaarheid van het afwegingskader met de betrokkenen.

- opbouw in 4 schijven?
- voldoende handvaten om de relevante factoren voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling in praktijk inzichtelijk te maken en in onderlinge samenhang te brengen?
- werkt het als een analyse- en beoordelingskader voor het bepalen van de strategische positie van provincies in gebiedsontwikkeling
- Kan er aan de hand van het afwegingskader een strategische discussie worden gevoerd over (nieuwe) rollen van provincies in een specifieke gebiedsontwikkelingsopgave?
- Nog adviezen of opmerkingen over het afwegingskader?

Resultaten werksessie

Het speelveld vullen

In de tabel is het resultaat opgenomen van het vullen van het speelveld in de werksessie.

Actoren	Belangen/doelen en beleving opgave en urgentie: "moeten"	Ambitie:	Competenties en middelen:
		"willen"	"kunnen"
Gemeente Zaanstad	Prioritair gebied in gemeentelijke Structuurvisie Spoorse doorsnijding van wegennet wegnemen. Beschikbaar geld moet worden besteedt	Wethouder heeft ambitie om knooppuntontwikkeling aan te pakken	Prioriteitsstelling bij ontwikkelen locaties binnen stedelijk gebied Financiën voor oplossen Spoorse doorsnijding Eenmalige Uitkering Spoorse Doorsnijdingen 35,5 mio. (voor 2017 besteden) Financiën voor verbeteren openbare ruimte 1,4 + 4,2 miljoen euro voor vervangen sporthallen. Informatie over lokale situatie en actoren
Metropool Regio Amsterdam (MRA)	Regionaal OV-net & knooppuntontwikkeling (1 van de 4 impulsen MRAvisie) Binnenstedelijke verdichting is (1 van de 4 impulsen MRAvisie)	Op programmaniveau OV-Knooppunten. Nog niet specifiek op locatieniveau	
Stadsregio A'dam	Regionaal OV-net & knooppuntontwikkeling	?	BDU gelden gericht inzetten op de ontwikkeling van HOV-knooppunten
ProRail	Spoorse doorsnijdingen wegnemen vanuit ongevalrisico	?	Middelen voor oplossen Spoorse doorsnijding (zie gemeente)
NS-Poort	Sociale veiligheid stationsomgeving Mogelijk nieuwe commerciële activiteiten station	?	Middelen voor investeringen in station en omgeving bij voldoende vraag
NS-Reizigers	Draagvlak/serviceniveau voor dienstregeling	Ambitie nu niet groot. Is afhankelijk van ontwikkelingen maar zien ook kansen in combineren van haltes op Zaanse lijn	Treinfrequentie verhogen dan wel verlagen. Status (IC/snelrein/stoptrein) wijzigen
Sportverenigingen westzijde	Behoeftte aan nieuwe sportfaciliteiten	Positief mbt nieuwe sportfaciliteiten	Draagvlak/visievormen mbt (top)sportmogelijkheden

Bewoners	?	?	?
Overige marktpartijen	Zien marktkansen bij voldoende prioritering en ontwikkeling specifieke identiteit van het knooppunt (consultatie PROVADA)	? consultatie op PROVADA leverde een aanbod van AM om mee te denken en te doen.	NNB
Ondernemers	Hotelontwikkeling is mogelijk op basis van marktanalyse	Nog geen partijen	NNB
Toeristen/bezoekers	Betere toegankelijkheid (routing) en aantrekkelijker presentatie van toeristisch-recreatief product 'Zaanse Schans'		
Sector toerisme	Betere toegankelijkheid (routing) en aantrekkelijker presentatie van toeristisch-recreatief product 'Zaanse Schans' Tekort aan hotelcapaciteit MRA	Directeur Zaanse Schans wil meedenken	
Provincie	Structuurvisie: SER-ladder > bevorderen binnenstedelijke ontwikkeling Programma OV-knooppunten	Op programmaniveau OV-Knooppunten. Nog niet specifiek op locatieniveau > pas na prioritering op programmaniveau	Plannen: Schaarste-creatie via verordening Structuurvisie: niet bouwen in buitengebied Kennis: Task Force Ruimtelijke & onderzoek programma OV-knooppunten + Hulp bieden bij binnenstedelijke ontwikkeling Materieel: subsidies (ISV) drogen op, wel TWINH-gelden 7 mio voor OV knooppunten te verdelen + geld voor weginfra

Vanuit de context naar het speelveld kijken

Vanuit de PESTEL analyse kwamen de volgende onderwerpen naar voren:

Politiek

Onzekere periode:

- Nieuw kabinet, herverdeling taken RO tussen bestuurslagen.
 - Enerzijds meer taken naar de provincie. Dit betekent meer bevoegdheden en wellicht ook een grotere rol in het stedelijk gebied. Anderzijds discussie over het voortbestaan/opschalen van de provinciale bestuurslaag en wellicht toch meer bevoegdheden voor de metropoolregio's rond Amsterdam en Rotterdam. Ook onduidelijkheid over de rol van de "infrastructuurautoriteit" voor de Randstad. Dit betekent wellicht minder macht. SLEUTELONZEKERHEID
- Nieuw college van GS: focus op infrastructuur en economie/haven. Onzekerheid over de ambities van bestuurders op het dossier OV-knooppunten ("willen") en Ruimtelijke Ordening; blijft de focus bestaan op binnenstedelijke ontwikkeling of wordt de politieke roep van enkele partijen om ook meer toe te staan in het buitengebied doorgezet. Dit bepaald de mate van schaarste-creatie.

Economisch:

- Het gebied ligt in de Metropoolregio Amsterdam. Economisch staat deze regio er goed voor in Nederland
- Er is voor de lange termijn (prognoses tot 2030) een grote woningbehoefte in de metropoolregio. Echter is het de vraag of de locatie voldoende mogelijkheden biedt voor de kwalitatieve behoefte. De meeste potentie lijkt te liggen bij suburbaan-/dorps woonmilieu,

echter de locatie heeft in dit segment concurrentie van andere locaties binnen de gemeente met een goede bereikbaarheid en minder ingewikkelde locatiemarkten (scan Compaenen). Daarnaast is er voldoende hard planaanbod beschikbaar om aan de taakstelling tot 2020 te voldoen, hoewel door de huidige economische crisis dit meer en meer onder druk komt te staan. Wat betreft de taakstelling tot 2030 moet nog voor ongeveer 2/3 aan locaties gezocht worden en is er geen hard dan wel zacht planaanbod beschikbaar. Verdichting bij OV knooppunten door woningen en bedrijvigheid maakt het gebruik van het openbaar vervoer voor bewoners en werknemers aantrekkelijk aanpak Guisweg / Koog Zandijk en stimuleert daardoor een toename van het OV-gebruik. Voor de lange termijn is het een potentieel interessante locatie.

- De kantorenmarkt en in mindere mate de bedrijventerreinenmarkt is slecht. Er is veel leegstand en ten opzichte van andere landen en metropolitane gebieden in Europa is er sprake van een slechte concurrentiepositie voor nieuwe investeringen in deze markt. De focus ligt op herstructureren van bestaand aanbod.
- Leisure en (top)sport: nadrukkelijk mogelijkheden om de toekomstige gebiedsontwikkeling te 'branden' in de onderscheiden categorieën sport – Leisure – gezondheid – toerisme. Hoofdfuncties met een duidelijke meerwaarde zijn hoogwaardige fitness, racketsport, klimmen- outdoor-winkel en sportgezondheidsboulevard. Commerciële functies als hotel en kinderopvang zijn hierop aantrekkelijke aanvullingen. De marktanalyse heeft aangetoond dat voor deze functies marktpotentie aanwezig is. Daarnaast hebben deze functies een duidelijke toegevoegde waarde voor de basis binnensportvoorzieningen zwembad en (top)sportthal en mogelijk ook een nog in te passen woonfunctie (Marktanalyse uit meerwaardeonderzoek maatschappelijke voorzieningen voor Koog-Zandijk)
- Weinig financieringsmogelijkheden vastgoed. Er is steeds minder geld, zowel bij overheden als marktpartijen. Toch is er juist rond infrastructuurontwikkeling wel geld beschikbaar. Het Rijk is bezig met besluitvorming over het MIRT voor de periode tot 2020 en er is sprake een extra inzet van circa € 100 miljoen in 2013 oplopend tot € 500 miljoen vanaf 2015 voor nieuwe infrastructuur (er moet nog voor € 3,3 miljard aan projecten worden toegewezen). De A8-A9 staat hoog op de lijst voor realisatie. Ook het collegeprogramma van de provincie zet sterk in op regionale infrastructuur en OV-knooppuntontwikkeling. Daarnaast investeert het Rijk 4,6 miljard euro in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Een deel van de gelden zal gestoken worden in de lijn Alkmaar-Amsterdam waar ook Koog Zandijk baat bij heeft.
Vraag is of door mee te koppelen aan bijbehorende investeringen kansen ontstaan voor vastgoedontwikkeling.
- Schaalverkleining gebiedsontwikkeling, vraagt om geleidelijke ontwikkelstrategie voor het knooppunt

Sociaal-maatschappelijk

- Locatie sluit aan op trend naar verdergaande verstedelijking in metropolitane gebieden
- De locatie ligt in een gebied waar potentieel nog een toename van de bevolking is te verwachten voor lange termijn en dus een woningbehoefte.

Op de factoren Technisch, Ecologisch en Juridisch waren er geen specifieke aanvullingen.

Vanuit de provincie in het speelveld kijken

Kijkend vanuit de provincie in het speelveld, kunnen de volgende strategische relaties in kaart worden gebracht.

Planning en spanningsrelaties

Instrumenten: De provincie heeft in haar structuurvisie en bijbehorende Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie de SER ladder als uitgangspunt voor sturing vastgelegd. Ontwikkelen buiten Bestaand Bebouwd Gebied is pas mogelijk als binnenstedelijke mogelijkheden zijn onderzocht en benut. Hiermee wordt schaarste gecreëerd voor stimulering van binnenstedelijk ontwikkelen

Ook de structuurvisie van de gemeente gaat voor binnenstedelijke ontwikkeling en geen grote uitleglocaties meer. Ontwerp-Beeldkwaliteitsplan door de gemeente voor ontwikkelingen op het schaalniveau van het station en de omgeving (Urhan). Is echter geen gezamenlijk traject met andere actoren.

Ondernemen en materiële relaties

Financiële arrangementen: gemeente en Prorail 35,5 miljoen voor Spoorse doorsnijding. Waarschijnlijk is hiervoor ca. twee maal zoveel nodig

Leren en kennisrelaties

Programma OV-knooppunten Noord-Holland en MRA op provinciaal en regionaal niveau onderzoekt kansen en mogelijkheden voor ontwikkeling van OV-knooppunten en de onderlinge afstemming van programma's Dit gebeurt in samenwerking met regionale partijen en gemeenten (NS-Prorail, MRA-partners waaronder Zaanstad,

Project "Ondersteuning van stedelijke verdichting" in se provinciale structuurvisie, op dit moment via inzet van de TaskForce Ruimtewinst.

In Koog-Zaandijk is de TaskForce Ruimtewinst al ingezet (2009) om partijen rond station Koog-Zaandijk te mobiliseren en na te denken over mogelijke toekomstige ontwikkeling

Consultatie/uitnodigen marktpartijen op Provada om mee te denken over de mogelijkheden van ontwikkeling en krachten te bundelen

Visievormen en draagvlakrelaties

Alleen nog op het provinciale en regionale schaalniveau van het programma OV-knooppunten. Visievorming met regionale partijen. Kan kaderstellend worden voor Koog-Zaandijk.

Bijlage 2: Werksessie doorlichting 22 gebiedsprojecten PNH

Vragenlijst - Algemene informatie

Project:

Programma/opgave

	Kwantiteit	Kwaliteit
Woningbouw	Aantal woningen	Soort woningen
Natuur	Etc.	
Recreatie		
Waterberging		
Kantoren		
Bedrijventerreinen		
Overig		
Overig		
Overig		

Grootte van het plangebied in hectaren:

Planning/Fasering van het programma op hoofdlijnen

Wanneer worden hierboven beschreven plandelen opgeleverd?

2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2030 e.v.

Fasering van het project

In welke fase zit het project?

- Intake
- Voorverkenning
- Verkenning
- Planuitwerking
- Realisatie
- Beheer

Financiën

Welke provinciale middelen zitten in het project? Denk aan:

- Grond
- Proceskosten
- ILG
- PMI
- Subsidies
- Investeringsmiddelen (TWIN-H, FIN-H, UNA, FUETA)
- Overig

Bijzonderheden

Overige feiten of bijzonderheden die je wilt melden. Bijvoorbeeld: staat het beoogde programma nu ter discussie.

Vragenlijst - Werksessie

PROJECT:

Datum:

Projectleider:

Gesprek door:

1. Context en omgevingsfactoren

criterium	Elementen	Vraagstelling per project	
Omstandigheden gebiedsontwikkeling	Wegvallen en veranderen van de vraag naar woningen, kantoren etc.	In hoeverre spelen veranderende marktomstandigheden? Is er nog steeds een opgave? Op korte en/of op lange termijn?	
	Wegvallen van investeringsmiddelen, o.a. doordat financiering problematisch is	In hoeverre is financiering een probleem in dit project?	
	Bezuinigingen door de Rijksoverheid	In hoeverre spelen bezuinigingen door het Rijk of andere overheden een rol?	
	Nieuwe wet- en regelgeving	In hoeverre spelen nieuwe regels op het gebied van bijvoorbeeld aanbestedingen en staatssteun, omgevingsrecht een rol in dit project?	
Provinciale taak	Wettelijke taken provincie	In hoeverre is er sprake van wettelijke taken van de provincie in dit project?	
Flexibiliteit	Flexibiliteit binnen het plan	Wat is de verwachte doorlooptijd van het plan? In hoeverre is het project flexibel ingericht? Kan anders of in een ander tempo ontwikkeld worden?	
	Flexibiliteit tussen plannen	Is er een B-scenario of exit scenario?	
Anders	Invloed vanuit context	Zijn er andere onbeïnvloedbare omgevingsfactoren van grote invloed op het project? Welke?	

2. Provinciale belangen en doelen (Structuurvisie, collegeakkoord) "Moeten"

criterium	Elementen	Vraagstelling per project	
Vraaggericht bouwen	Kwantiteit woningen	In hoeverre is het aantal woningen in overeenstemming met de regionale vraag op korte en op lange termijn? Is er sprake van concurrentie met plannen in de omgeving?	
	Kwaliteit woningen	In hoeverre is het type woningen in overeenstemming met de regionale vraag op korte en op lange termijn? Wordt CPO gestimuleerd?	
	Kantoren	In hoeverre is de nieuwe kantoorruimte afgestemd op de regionale vraag op korte en op lange termijn? Is er sprake van concurrentie met plannen in de omgeving?	
	Bedrijventerreinen	In hoeverre is de nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen afgestemd op de regionale vraag op korte en op lange termijn? Is	

		er sprake van concurrentie met plannen in de omgeving?	
	Hotels en detailhandel	Afgestemd op vraag?	
Binnenstedelijk bouwen	Binnenstedelijk algemeen	Wordt er binnenstedelijk gebouwd? Is onderzocht of binnenstedelijk bouwen een reëel alternatief is op korte en op lange termijn?	
	Stationslocatie/OV-knooppunt	Is er sprake van ontwikkeling van een OV-knooppunt of van mogelijke concurrentie met de ontwikkeling van een OV-knooppunt?	
Ruimtelijke kwaliteit	Ruimtelijke kwaliteitseisen Provinciale Verordening Structuurvisie (PRVS)	Is bij de <i>locatiekeuze en gebiedsafbakening</i> van het project in regionaal verband, op zorgvuldige wijze omgegaan met de criteria in de PRVS en de leidraad landschap & Cultuurhistorie	
		Is bij de ontwerpogave <i>binnen</i> het gebied zelf (stedenbouwkundig, landschappelijk) op zorgvuldige wijze omgegaan met de criteria in de PRVS en de leidraad landschap en Cultuurhistorie? Is aandacht besteed aan dubbel ruimtegebruik/ruimtebesparing? Is er een onafhankelijke kwaliteitscommissie die over deze aspecten adviseert? Heeft de ARO een prealabel advies gegeven?	
	Beheer en onderhoud van het gebied	Op welke wijze is rekening gehouden met de borging van ruimtelijke kwaliteit op lange termijn (het beheer en onderhoud)	
Economische potentie	Werkgelegenheid	In welke mate draagt deze ontwikkeling bij aan de werkgelegenheid?	
	Economische groei	In welke mate draagt deze ontwikkeling bij aan de economische groei? Welke?	
	Toerisme en recreatie	Worden mogelijkheden voor toerisme en recreatie bevorderd of optimaal benut?	
Trias energetica	Terugdringen energiegebruik	In hoeverre wordt aandacht besteed aan het terugdringen van energieverbruik?	
	Duurzame energie	In hoeverre wordt innovatieve energiewinning toegepast?	
Mobiliteit/bereikbaarheid	Ontsluiting per auto	Is ontsluiting goed geregeld? Draagt project bij aan terugdringen files?	
	Bevordert gebruik fiets	In hoeverre wordt gebruik fiets gestimuleerd?	
	Bereikbaarheid per OV	In hoeverre wordt bereikbaarheid middels OV meegenomen in het project?	
	Eerst infrastructuur, dan architectuur	Sluit het project aan bij het adagium uit het coalitieprogramma?	
Natuur en recreatie	Verdienmogelijkheden om	Is dekking voor het beheer	

	beheer te betalen?	geregeld en hoe? Is er sprake van economische activiteiten t.b.v. het beheer?	
	Bijdrage aan realisatie EHS/instandhouding Natura 2000	In hoeverre draagt het project bij aan de realisatie van de EHS/de instandhouding van N2000?	
	Bijdrage aan realisatie RodS	In hoeverre draagt het project bij aan de realisatie van de RodS?	
Water	Waterkeringen	Is er sprake van een voor de veiligheid noodzakelijke ontwikkeling?	
	Waterberging/zoetwatervoorziening, mede in IJsselmeer/IJmeer/Markermeer en kleinschalige pilot	Behelst het project een (regionale) waterbergingsopgave en in welke mate wordt die opgelost? Wie is "eigenaar" van de opgave?	
	Watersysteem (mede in relatie tot andere doelen)	Draagt het project bij aan verbetering van het watersysteem voor (toekomstig) gebruik zoals landbouw of natuur?	
	Waterkwaliteit	Draagt het project bij aan de verbetering van de waterkwaliteit in Noord-Holland?	
Landbouw	Bijdrage aan economische potentie landbouwbedrijven door schaalvergroting, verbreding of groen-blauwe diensten.	In hoeverre draagt het project bij aan het vergroten van de economische potentie van de landbouw?	
	Bijdrage aan landschap door agrarisch landschapsbeheer	In hoeverre is er sprake van agrarisch landschapsbeheer?	
Koppeling tussen beleidsdoelen	Meerwaarde door koppeling	In hoeverre biedt het project meerwaarde door een (slimme) koppeling van beleidsdoelen binnen het project en in de regio?	

3. Door de provincie ingezette middelen (publiekrechtelijk, privaatrechtelijk, kennis e.d.) "Kunnen"

criterium	Elementen	Vraagstelling per project	
Planologisch regime (instrumenten)	Structuurvisie	Past het project in de provinciale structuurvisie?	
	Bestemmingsplan/inpassingsplan	Is de ontwikkeling al geregeld in een bestemmingsplan/inpassingsplan? Wie is bevoegd gezag? Hoe groot is de kans dat er een geschikt BP/IP komt? Als er sprake is van een IP: waarom?	
	Exploitatieplan/antérieure overeenkomst	Is er sprake van een e.p./a.o.? Is daarin sprake van een afdracht aan publieke doelen?	
	WABO-vergunningen	Is de vergunning al verleend en zo nee: wie is bevoegd gezag?	
Kennisontwikkeling	Expertise provincie	In hoeverre brengt de provincie noodzakelijke expertise in?	
Draagvlak creëren	Visievorming	In hoeverre faciliteert of initieert de provincie gezamenlijke visievorming om de haalbaarheid van het project op termijn te vergroten?	

Risico's	Algemeen	Zijn de risico's duidelijk in beeld? Worden ze regelmatig geactualiseerd?	
	Financieel	In hoeverre loopt de provincie financiële risico's en worden deze gemanaged? Risico daling grondwaarde? Risico bodemsanering?	
	Politiek/juridisch	Wat zijn de grootste politieke en juridische risico's? Zijn er contractuele verplichtingen aangegaan waar de provincie niet onderuit kan of die kunnen leiden tot schadeclaims?	
	Marktrisico's	Afzetrisico? Bouwkostenrisico?	
	Risicoverdeling publiek-privaat	Zijn de risico's verdeeld tussen publiek/privaat? In lijn met zeggenschap? In hoeverre zijn de partners betrouwbaar en solvabel? Zijn er goede afspraken?	
Grond	Grondbezit PNH	Heeft PNH grond? Wat zijn de rentelasten? Hoe (lang) zijn die gedekt?	
	Grondbezit anderen	Wie hebben grondposities? Moet er onteigend worden?	
	Doorlevering van gronden	Is er sprake van verwerving en doorlevering van gronden door de provincie. Zo ja, wat is de noodzaak daarvan?	
Geld	Sluitende business case	Sluit de business case en is dat met of zonder provinciale bijdrage?	
	Investerings	Welke investeringen heeft de provincie gedaan en gepland in het gebied?	
	Proceskosten	Terugverdiencapaciteit?	
	Waarborgen/garanties	Heeft de provincie waarborgen/garanties gesteld en voor hoeveel geld?	
	Subsidies	Lopen er provinciale subsidies in het gebied en kan de provincie daarmee de ontwikkeling sturen?	
	Onderhandeling	In hoeverre worden investeringen en subsidies ingezet om elders in het gebied/de regio medewerking te verkrijgen voor de realisatie van provinciaal beleid?	

4. Andere actoren

criterium	Elementen	Vraagstelling per project	
Samenwerking	Afhankelijkheid van andere partijen	Van welke andere partijen is het project afhankelijk? Is er een actuele actorenanalyse en een netwerkanalyse?	
		In hoeverre zijn die partijen bereid om mee te werken aan de realisatie van het project? Wat zijn hun doelen en ambities?	
		In hoeverre zijn die partijen in	

		staat om mee te werken aan de realisatie van het project? Welke middelen zetten zij in?	
		Wat zijn de gevolgen (financieel, juridisch etc.) voor andere partijen als de provincie zich terugtrekt?	

5. Rolbepaling

criterium	Elementen	Vraagstelling per project	
Provinciale rol (=wat doet de provincie?)	Rol provincie volgens de provincie	Voortrekker of deelnemer? Hele project of delen? Financiële investering of meer faciliterende rol? Wat doet de provincie concreet in dit project?	
	Fasering	In welke fase zit het project en wat betekent dat voor de rol die de provincie kiest?	
	Rol en taak provincie volgens de andere partijen?	Idem, maar dan vanuit perspectief/wensen van andere betrokken partijen.	
	Noodzaak	Wat gaat er mis als de provincie niet betrokken is? Wat is de meerwaarde van de provincie?	

Overige vragen

Wat denkt projectleider zelf: L-A-N-D?

Is er bestuurlijke dekking voor het project ('willen')?

Is de organisatie in staat om dit project tot een goed einde te brengen?

Zijn er andere zaken die we mee moeten nemen in de analyse?

Bijlage 3: Resultaten werksessies en strategische doorlichting 22 projecten provincie Noord-Holland (niet openbaar)

In deze losse bijlage zijn de resultaten van de doorlichting opgenomen met de volgende onderdelen:

- De algemene conclusie per project in termen van Later, Anders, Niet of Doorgaan
- Project-overstijgende conclusies
- De ingevulde vragenlijsten van de werksessies van drie geselecteerde projecten. Deze drie projecten zijn ten behoeve van de casus verder uitgewerkt met betrekking tot strategie en rolbepaling: Crailo, Bufferzone Haarlem-Amsterdam en Bloemendalerpolder

Omdat deze bijlage politiek en bestuurlijk gevoelige informatie bevat die niet openbaar is, is deze bijlage alleen voor de beoordelaars van de scriptie in te zien.

Bijlage 4: Uitnodiging en verslag expertsessie 1 juli 2011

Uitnodiging

1 juli 2011, **10:00-12:00** uur
TU-Delft Bouwkunde
Julianalaan 134 / Zuidplantsoen 2a
2628 BL Delft
Zaal **01.West.280** (op de 1^e verdieping)

Agenda

- 1. Opening**
- 2. Presentatie afwegingskader en eerste resultaten van de toepassing**
- 3. Discussie aan de hand van vragen en stellingen (zie volgende pagina)**
- 4. Reflectie op:**
 - **het afwegingskader als model voor rolbepaling**
 - **Conclusies uit de praktijk**

Voor deze bijeenkomst zijn uitgenodigd:

- *Agnes Franzen (TU-Delft, voorzitter)*
- *Erwin Heurkens (TU-Delft)*
- *Hilde Blank (BVR)*
- *Jeroen Hutten (NLB)*
- *Merel Putman (Blauwhoed)*
- *Pleuni Josseaud (Provincie Noord-Brabant, hoofd gebiedsontwikkeling)*
- *Henk Helming (Provincie Noord-Holland, hoofd gebiedsontwikkeling en grondzaken)*
- *Jenny May (Provincie Noord-Holland)*
- *Agnes Wittink (Prorail, en tot begin dit jaar Provincie Zuid-Holland)*
- *Joost Schrijnen (TU-Delft, Deltaprogramma Zuid-west)*
- *Ivo Heijenrath (Thorbecke advies en betrokken bij IJssel Delta)*

Introductie

De recent verschenen Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Rijk kan gezien worden als verdere markering van de decentralisatie van de RO richting de provincies. In het verlengde van de crisis en problemen bij de lopende projecten zijn veel partijen bezig met een heroriëntatie op hun rol bij gebiedsontwikkeling. Ook bij provincies is dit een actueel onderwerp.

Vaak wordt een beroep op de provincie gedaan om 'de regierol' te pakken of 'regionale gebiedsregisseur' te zijn. Dit impliceert, dat er een duidelijk beeld is van wat die rol dan behelst. De praktijk is echter weerbarstiger. Gebiedsontwikkeling is een ingewikkelde bezigheid, die de afgelopen jaren steeds complexer is geworden. Soms rijst de vraag of de provincie niet meer een acteur is in een improvisatietoneel, in plaats van een regisseur.

Er zijn vele meningen en opinies over hoe deze rol zou moeten worden ingevuld. Het ontbreekt echter aan een samenhangend raamwerk om deze discussie gestructureerd en op strategisch niveau te voeren.

Het afwegingskader dat in deze bijeenkomst centraal staat, is er op gericht een bijdrage te leveren aan de discussie over rolbepaling bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Elk project is uniek en vraagt een andere benadering en andere rol van de provincie, of organisatie, die zich hiermee bezig houdt. Het afwegingskader is er op gericht om aan de hand daarvan binnen een organisatie en per situatie de discussie over mogelijke rollen in een gebiedsontwikkeling op gestructureerde wijze te kunnen voeren.

Veronderstelling bij het ontwikkelen van het afwegingskader is, dat rolbepaling in gebiedsontwikkeling een strategisch en relationeel vraagstuk is over handelingsperspectieven⁶ en de bijbehorende inzet van middelen en competenties in relatie tot die van andere actoren. Centraal thema daarbij is het aangaan van verschillende typen relaties met andere actoren, gericht op het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten voor een ruimtelijke verandering in een specifiek gebied.

Een tweede veronderstelling is dat provincies vanuit hun taak in de ruimtelijke ordening niet zonder gebiedsontwikkeling kunnen als de meest integrale vorm van ontwikkelingsgericht interveniëren in een gebied. Er zijn echter wel verschillende manieren waarop deze interventies gestalte kunnen krijgen. Het afwegingskader moet hiervoor de handvaten bieden.

Discussiebijeenkomst

In de discussiebijeenkomst wordt het afwegingskader aan u voorgelegd, samen met de eerste resultaten van het toepassen ervan. Doelstelling van de bijeenkomst is het toetsen en verrijken van het afwegingskader. Eerst in meer algemene zin, en in het tweede deel van de bijeenkomst meer specifiek op de provincie gericht. Na presentatie van het afwegingskader kunt u, als deelnemer aan deze bijeenkomst, met elkaar in discussie. Centraal staan hierbij de volgende vragen.

- Zou het afwegingskader een rol kunnen spelen bij strategiebepaling in uw organisatie of situatie?
- Welke opmerkingen zijn te maken vanuit uw achtergrond?
- Is het afwegingskader een hanteerbaar model en bruikbaar hulpmiddel bij rolbepaling voor de provincie?
- Welke vragen komen op en welke verbeterpunten zijn te benoemen?

Conclusies en stellingen

Op basis van de resultaten tot nu toe, hieronder enkele eerste conclusies en stellingen ter voorbereiding van de discussie op 1 juli.

**** De rol bij gebiedsontwikkeling wordt bepaald door de wijze waarop een organisatie tussen planningstrategieën schakelt en hoe een organisatie hierbij relaties aangaat met andere belanghebbenden.***

De manier waarop een organisatie tegen planning aankijkt bepaalt de wijze waarop relaties worden aangegaan met andere actoren bij gebiedsontwikkeling. Aan de hand van het afwegingskader worden de volgende invalshoeken voor planning onderscheiden:

- traditioneel beleidsgedreven (vanuit plannen);
- ondernemend (vanuit materiële posities en politieke beïnvloeding);
- visievormend (vanuit ideologie);
- relationeel (vanuit samenwerking, interactie, samen leren).

*** Gebiedsontwikkeling is vaak blauwdrukplanning**

De term gebiedsontwikkeling heeft in praktijk vele gezichten. Veel projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd zijn in feite 'blauwdrukplanning', maar dan van overheid en marktpartijen samen.

Eigenlijk voldoet de *relationele benadering* van planning het meest aan de oorspronkelijke theoretisch-normatieve benadering van gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie: relationele (interactieve) planning en maatschappelijke coalitievorming (WRR, 1998)

⁶ zicht op het uitvoeren van bepaalde handelingen of acties in de toekomst

*** Veel probleemprojecten zitten vast op 1 planning-strategie, kunnen schakelen is het devies**

Gebiedsontwikkelingen zitten vaak vast op ingenomen posities (plannen zonder draagvlak en contracten over geld en grond die los staan van de actuele vraag).

Er zijn echter verschillende andere strategieën met bijbehorende middelen die kunnen helpen om voortgang te boeken bij gebiedsontwikkeling. Strategische discussie hierover aan de hand van het afwegingskader kan helpen de nieuwe wegen te vinden om tot resultaat te komen.

Een mooi voorbeeld is de Bloemendalerpolder, een project waar –overigens deels onbewust- is geschakeld tussen planningstrategieën:

- van een beleidsgedreven aanpak die vastliep op politieke conflicten (2003-2004),
- via een relationele aanpak in een ontwerpatelier met belanghebbenden (2005-2006) naar een visievormende aanpak waardoor draagvlak ontstond (2006-2007),
- naar een ondernemende aanpak die vastliep door de crisis (2007-2010),
- naar wellicht weer (?) een relationele aanpak om het plan te kunnen herzien en in te kunnen spelen op de actuele situatie/vraag in de markt en wensen van belanghebbenden (2011)

*** Onbewuste rolkeuze = spijt achteraf**

Partijen zijn vaak onbewust in een bepaalde invalshoek van planning terecht gekomen in een gebiedsontwikkeling, zonder daarvoor vooraf een strategische afweging te hebben gemaakt. Bijvoorbeeld het innemen van een grote grondpositie, voordat er een gezamenlijke beleving van de opgave en urgentie is bij alle belanghebbenden.

Door deze ondernemende strategie wordt de ruimte beperkt om bij belanghebbenden gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid te laten ontstaan, twee belangrijke voorwaarden voor succesvolle relaties.

Bij een aantal projecten uit de praktijkcasus ('doorlichting gebiedsontwikkelingen Noord-Holland') kan worden geconstateerd dat een strategische afweging vooraf tot andere keuzes zou hebben geleid.

Verslag van de discussiebijeenkomst

Aanwezig:

- Agnes Franzen (TU-Delft, voorzitter)
- Marjolein Spaans (TU-Delft)
- Erwin Heurkens (TU-Delft)
- Hilde Blank (BVR)
- Jeroen Hutten (Nederland Boven Water)
- Merel Putman (Blauwhoed)
- Henk Helming (Provincie Noord-Holland)
- Jenny May (Provincie Noord-Holland)
- Ivo Heijenrath (Thorbecke advies en betrokken bij IJssel Delta)

Inleiding

Op 1 juli 2011 is een discussiebijeenkomst georganiseerd met experts uit wetenschap, markt en overheid over het afwegingskader voor rolbepaling bij provinciale gebiedsontwikkeling.

In de discussiebijeenkomst is het afwegingskader aan de aanwezigen gepresenteerd, samen met de eerste resultaten van het toepassen ervan in de twee casussen *Station Koog-Zaandijk* en *Strategische doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland*.

Doelstelling van de bijeenkomst was het toetsen en verrijken van het afwegingskader. Eerst in meer algemene zin, en in het tweede deel van de bijeenkomst meer specifiek op de provincie gericht.

Centraal stonden de volgende vragen:

- Zou het afwegingskader een rol kunnen spelen bij strategiebepaling in uw organisatie of situatie?
- Welke opmerkingen zijn te maken vanuit uw achtergrond?
- Is het afwegingskader een hanteerbaar model en bruikbaar hulpmiddel bij rolbepaling voor de provincie?
- Welke vragen komen op en welke verbeterpunten zijn te benoemen?

Ter voorbereiding van de bijeenkomst zijn een korte toelichting, de bovenstaande vragen en enkele conclusies en stellingen aan de deelnemers gestuurd.

In de bijeenkomst is eerst in het kort de onderzoeksopzet met probleem en doelstelling gepresenteerd en vervolgens het theoretische deel met het afwegingskader. Hierover is een eerste discussieronde gehouden

Vervolgens is de Casus Koog-Zaandijk gepresenteerd en de bevindingen, waarna de volgende discussieronde is gehouden.

Tot slot is de Casus Strategische doorlichting 22 gebiedsprojecten provincie Noord-Holland gepresenteerd, waarna de laatste discussieronde is gehouden.

Discussiepunten en opmerkingen

Hieronder zijn kort en bondig de gemaakte opmerkingen beschreven en gegroepeerd per onderwerp.

Over de opzet van het afwegingskader

In het algemeen was er herkenning bij de factoren die met het afwegingskader in beeld werden gebracht en waren er complimenten voor de opzet van het afwegingskader.

Voor laag 1, “het fundament” wordt de positionering van gebiedsontwikkeling als een relationele vorm van planning en maatschappelijke coalitievorming door de aanwezigen herkend. Daarbij werd de waarneming dat het fenomeen gebiedsontwikkeling in praktijk vele gezichten heeft onderschreven. Ook de waarneming dat het begrip aan inflatie onderhevig is werd ondersteund, vele projecten die gebiedsontwikkeling worden genoemd zijn dat niet als je naar de oorspronkelijke theoretisch-normatieve definitie kijkt.

Ook bij laag 2, “het speelveld”, als model om naar de strategische positie van organisaties te kijken was herkenning.

Daarbij was een opmerking dat de organisatie staat in het middelpunt van het model. Dat is logisch vanuit het oogpunt van rolbepaling van een organisatie. Maar het is wel van belang te onderkennen dat er meer is dan de organisatie kan waarnemen. Andere actoren hebben ook een omgeving die buiten het gezichtsveld van de organisatie ligt en waar de organisatie geen invloed op heeft. Hoe zorg je dat dit niet over het hoofd gezien wordt?

Bij de derde laag “drijfveren en capaciteiten” van organisatie en actoren werden de categorieën van ‘moeten’, ‘willen’ en ‘kunnen’ herkend.

De volgende vragen en opmerkingen kwamen naar voren:

- Hoe werkt het model bij urgenties? en hoe als het juist om het inventariseren van kansen gaat? (wat is de driver in een project?)
- Hoe verhoudt het model zich tot inhoudelijke ambities zoals verwoord in de structuurvisie

De vierde laag van rolbepaling ofwel het kiezen tussen “ 4 strategieën en bijbehorende relaties”

- Gebiedsontwikkeling is inderdaad schakelen tussen verschillende strategieën en relaties. Dit moet je wel delen in je netwerk
- Hoe ga je om met spanning tussen de rollen?

Opmerkingen bij actor-oriëntaties op planning (rationeel-technisch, politieke invloed en materiële posities, relationeel en ideologisch)

- Soms hebben actoren al een positie, hoe werkt het model dan?
- Er komt nog een vijfde oriëntatie naar boven, die van de waardeoriëntatie. Door waarde-toevoegend te handelen sta je als partij open en geeft steun aan oplossingen die je niet zelf hebt bedacht. Je dient niet langer (alleen maar) de eigen belangen, maar steunt het maatschappelijke initiatief en vooral de initiatieven met de meeste waarde voor het collectief, ook al zijn ze niet zelf bedacht. Je zou dit kunnen onder de relationele aanvliegroute. Van belang is dat je je rol ondergeschikt aan het proces verklaart, je voelt je eigenaar van het probleem en niet de oplossing. Je stelt dus niet langer de eigen organisatie centraal.

Over het gebruik

Het afwegingskader kan ook bruikbaar zijn als middel om vooraf transparantie te bewerkstelligen tussen partijen. Zowel gemeenten kunnen meer houvast krijgen als marktpartijen, omdat vooraf duidelijk is welke inzet een provincie heeft. Wellicht zou het kader dan ook gebruikt kunnen worden om een strategische discussie te voeren aan de hand van het kader met andere actoren. Dit kan dan leiden tot meer transparantie en vertrouwen over elkaars strategie.

Het afwegingskader kan daarmee dienen als middel voor analyse (beeld bij belangen van anderen) maar ook als instrument voor interventie (door toepassing ontstaat bewustzijn ook bij anderen).

De kracht zit in het benoemen van de verschillende rollen plus aangeven wat (nog) mist juist aan het begin. Door de analyse 'moeten' 'willen' en 'kunnen' wordt in kaart gebracht wie zich waarvoor verantwoordelijk voelt en wie er (nog) niet in beeld is

De analyse van de ingezette strategieën per project werd als inzichtelijk en waardevol ervaren, het kan als handvat dienen om een strategische discussie over de rol in projecten te kunnen voeren met het bestuur.

Aandachtspunt is hoe je bij de toepassing een 'Poolse landdag' voorkomt. Dit gezien de hoeveelheid aan informatie die nodig is bij het doorlopen van het afwegingskader in de casussen?

Legitimatie: wie vraagt wie erbij en waarom zijn dit de goede partijen? (verschillende rollen provincie: toezicht, gaat het rechtvaardig versus ontwikkelingsgericht

Maak de bestuurder onderdeel van het verhaal!

Het gebruik van het afwegingskader vraagt om leiderschap en mensen die verantwoordelijkheid nemen; binnen de eigen organisatie en bij andere organisaties

Modelmatigheid van het afwegingskader versus een dynamische/onzekere werkelijkheid

Het model veronderstelt coherent gedrag, maar in praktijk is een organisatie, zeker een provincie, een veelkoppig monster waar sectorale belangen kunnen zorgen voor gefragmenteerd gedrag. Hoe kun je daarmee omgaan?

De benadering veronderstelt een open agenda bij actoren. Dit zal niet altijd het geval zijn

Het afwegingskader suggereert een statische situatie; de werkelijkheid is weerbarstiger en dynamischer. Actoren verschijnen en verdwijnen in het speelveld, hoe ga je daarmee om? En hoe zit dit bij verschillende fases in een gebiedsontwikkelingsproject; welke rol bij welke fase?

Een opgave is vaak een zoektocht, hoe speel je daar op in met het afwegingskader?

Hoe verhoud het model zich tot het gegeven dat gebiedsontwikkeling mensenwerk is?

Overige vragen en opmerkingen

Kan het model worden afgezet tegen typen opgaven?

Maak de verbinding met de opgave duidelijk; bij welke opgave welke rol

Onbewuste rolkeuze is inderdaad spijt achteraf

Aanbeveling:

Geef de do's en don't bij het model aan

Waar liggen de sleutels vanuit de inzichten die dit model biedt?

Opmerkingen na controle verslag door deelnemers

Marjolein Spaans (TU-Delft): "Dank voor het toezenden van het verslag. Ik heb er verder geen opmerkingen bij"

Erwin Heurkens (TU-Delft): "Wat mij betreft geen opmerkingen meer, vond het zeer interessant".

Hilde Blank (BVR): "Volgens mij prima. Vergeet rol van ontwerp(er) niet! Vooral als instrument om kansen te verkennen en complexiteit te doorgronden".

Jeroen Hutten (Nederland Boven Water):

- je benoemt zijdelings de factor tijd (dynamisch proces), een periodieke herijking van de rollen via je model is dus zinvol. Zeker als er nieuwe fase is aangebroken of als het proces wordt verstoord/geholpen door een externe gebeurtenis.
- je model is van grote waarde voor rolbepaling voor de provincie, maar de kracht van het model ligt in haar bruikbaarheid voor ook gemeenten en marktpartijen om hun rol in te kunnen schatten. Het model levert dus generieke kennis om tot rolbepaling te komen voor partijen die aan gebiedsontwikkeling doen.
- zelf zou ik het interessant vinden of n.a.v. doorlichting van de 22 projecten er een (voorzichtige) conclusie valt te trekken welke rol (voor een provincie) het beste past bij welke fase van de ontwikkeling. Met andere woorden is er per fase een rol die werkt. Of wordt dit eerder door de context bepaald, of door de opgave? Zo maar een vraag die nu boven komt drijven als ik het verslag lees.
- Je spreekt over een zoektocht en hoe het model hier bij kan helpen. Kort door de bocht ben ik van mening dat nog veel partijen vast zitten in hun traditionele rollen. Iedereen spreekt over zoek-/trektochten die we moeten ondernemen en niet meer in blauwdrukken moeten denken. Om in metaforen te spreken wil men niet langer een All-inclusive vakantie boeken, waar alles vast ligt. Men boekt nu een georganiseerde reis, waarbij het programma niet zeker is. Ik durf daar vraagtekens bij te plaatsen omdat een georganiseerde reis een voorgedefinieerd eindpunt veronderstelt en alleen de route daar naar toe spannend is (hoewel... met een gids aan de zijde valt dat ook wel mee). Ziet de nieuwe gebiedsontwikkeling er niet veel meer uit als een ouderwetse dropping? Waarbij je wel instrumenten hebt om je weg te vinden (kompas, kaart en in de gebiedsontwikkeling bijv. jouw model!), maar veelal op elkaar bent aangewezen om weer in de bewoonde wereld te geraken. Zomaar wat gedachtespinsels ter reflectie.
- Jouw model pleegt een interventie op het proces! Dit zie ik niet terug in het verslag en is toch van niet te onderschatten belang. Door die interventie wordt het proces beïnvloed en krijgt het misschien wel een nieuwe richting. Er is dus wederzijdse beïnvloeding tussen model en

proces. Kan je deze conclusie trekken n.a.v. de doorlichting van de 22 projecten en wat leer je daar van?

Merel Putman (Blauwhoed): -

Henk Helming (Provincie Noord-Holland): -

Jenny May (Provincie Noord-Holland): "Ik heb geen aanvullingen"

Ivo Heijenrath (Thorbecke advies en betrokken bij IJssel Delta): "helemaal goed!"

Bijlage 5: Betrokken personen

Algemeen (gesprekken en advies)

Agnes Franzen, TU-Delft (Scriptie begeleider)
Tom Daamen, TU-Delft

Casus Koog-Zaandijk

- *Daphne Rigter, projectleider OV-Knooppunten*
- *Shirin Jaffri, stedenbouwkundige, project OV-knooppunten*
- *Paul Chorus, onderzoeker OV-knooppunten, promovendus TU-Delft*
- *Jaap van Opstal, teamsenior gebiedsontwikkeling*

Casus doorlichting 22 gebiedsontwikkelingsprojecten

Projectgroep doorlichting (provincie Noord-Holland):

- *Jenny May (projectleider)*
- *Hans Groot*
- *Nils Klopper*
- *Leonie van der Kruk*
- *Jaap van Opstal*
- *Reinoud Bakker*

Deelnemers expertsessie 1 juli

- *Agnes Franzen (TU-Delft, voorzitter)*
- *Marjolein Spaans (TU-Delft)*
- *Erwin Heurkens (TU-Delft)*
- *Hilde Blank (BVR)*
- *Jeroen Hutten (Nederland Boven Water)*
- *Merel Putman (Blauwhoed)*
- *Henk Helming (Provincie Noord-Holland)*
- *Jenny May (Provincie Noord-Holland)*
- *Ivo Heijenrath (Thorbecke advies en betrokken bij IJssel Delta)*

