



Het handelen van provincies in
integrale ruimtelijke opgaven



Masterscriptie Governance en Management van Complexe Systemen

30 juli 2012

“Het handelen van provincies in integrale ruimtelijke opgaven”

Auteur: Dicky Sijpkens
Studentnummer: 361087
Email: dickysijpkens@gmail.com

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Governance en Management van Complexe Systemen

Stage-instelling: Berenschot

Begeleiders:
Erasmus Universiteit Rotterdam
1^e lezer: Prof. Dr. J. Edelenbos
2^e lezer: I. van Meerkerk, MSc.

Berenschot: drs. B. Brouwer

Datum: 30 juli 2012



Berenschot

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie waarmee ik de master Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus Universiteit af zal ronden. Met veel enthousiasme ben ik dit studiejaar begonnen aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, na vijf jaar aan de Universiteit van Amsterdam Planologie te hebben gestudeerd. Dit jaar studeren in een andere omgeving met nieuwe docenten en studenten heb ik zeer gewaardeerd. Evenals de stage als verplicht onderdeel van het masterprogramma. Bij Berenschot heb ik niet alleen een goed beeld gekregen van de praktijk van het managen in complexe systemen, maar ook inzicht verkregen in de praktijk van een potentiële werkgever.

Mijn scriptie gaat over het handelen van provincies in integrale ruimtelijke opgaven, een goed voorbeeld van managen in complexe systemen. De rol van provincies in de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren veranderd en er wordt veel gesproken over hoe de provincie invulling moet geven aan haar nieuwe rol als regisseur. Ook bij Berenschot waar ik gedurende mijn scriptieperiode stage heb gelopen, is deze vraag over de rol van provincies niet onbekend. Dit samen met een stevige discussie met een docent van de UvA over de capaciteit van provincies om deze rol op zich te nemen, maakte mij nieuwsgierig naar de rol en capaciteit van provincies in integrale ruimtelijke opgaven.

In sneltreinvaart heb ik mij door het scriptietraject heen gewerkt, om niet als één van de eerste studenten geconfronteerd te worden met de langstudeerboete. Graag wil ik iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek bedanken voor hun medewerking. Ook wil ik iedereen die mij van feedback heeft voorzien de afgelopen maanden danken voor hun bereidheid mij te helpen.

Ik ben trots op wat ik de afgelopen maanden voor elkaar heb gekregen.

Veel lees plezier!

Samenvatting

De aansturing van de ruimtelijke ordening in Nederland is veranderd, provincies zijn daarin een belangrijke schakel geworden. Met het in 2009 door alle provincies breed aanvaarde statement 'Profiel Provincies' over de provinciale kerntaken werpen provincies zich op als primair verantwoordelijke voor het ruimtelijk economische domein en zo worden ze in het huidige regeerakkoord ook gezien (IPO, 2011a:). Dit onderzoek gaat in op de capaciteit van provincies om deze taak op zich te nemen en tracht te onderzoeken welke capaciteiten van belang zijn in de regierol van provincies bij integrale, ruimtelijke opgaven. Dit wordt onderzocht door de volgende drie kernvariabelen in het onderzoek aan elkaar te relateren:

- Integrale opgaven: opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen en waarden.
- Regie: een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een gezamenlijk doel te bereiken.
- Governance capaciteit: het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en een meervoudige casusstudie. Bij drie casussen is de capaciteit van de provincie onderzocht:

- Ruimte voor de Vecht, provincie Overijssel
- WaalWeelde, provincie Gelderland
- Deltapoort, provincie Zuid-Holland

De relatie tussen regie en governance capaciteit en de invloed daarvan op integraliteit is in het onderzoek goed in beeld gebracht. De managementstrategieën ten aanzien van complexe opgaven is sterk van invloed op de mate van integraliteit van een ruimtelijke opgave. De manier waarop de regierol invulling wordt gegeven, complexiteitsaanvaardend of reducerend bepaalt voor een groot deel de mate van integraliteit van het programma. De keuze voor de managementstrategie ligt sterk vast in de persoon van de procesregisseur, hierdoor spelen de individuele capaciteiten van de programmaleiders een belangrijke rol voor de integraliteit van het programma. Maar, één managementstrategie volstaat niet in de verschillende fasen van het programma, waardoor er verschillende eisen worden gesteld aan de capaciteiten van de procesregisseurs. De relatie tussen governance capaciteiten en de regierol komt het sterkt tot uiting in de individuele capaciteiten van de procesregisseurs, waarbij het belang van het verbindende element van *boundary spanners* wordt benadrukt. Ook in bredere zin spelen de individuele capaciteiten een belangrijke rol. Bijvoorbeeld, met het organiseren van informele bijeenkomsten wordt door het verbeteren van de samenwerking indirect gestuurd op de integraliteit van het programma. Het verbeteren van de relaties draagt ook bij aan het vertrouwen tussen de partijen, en daarmee aan de samenwerking en integraliteit. Ook organisatiecapaciteit is belangrijk en vooral interne en externe communicatie en samenwerking is belangrijk voor de regierol en het sturen op integraliteit. In de organisatiecapaciteit moet ook meegenomen worden dat de provincie het provinciale belang en het programma kan scheiden, maar ook de verbinding zoekt tussen het programma en de provincie. Het is belangrijk om de dubbelrol die programmaleiders spelen in een programma, door als provincieambtenaar voor het programmabureau van de provincie te werken, waardoor het lastig is om de belangen te scheiden, expliciet te maken in de samenwerking. Ook is er inzicht verkregen in de samenwerking van verschillende procesregisseurs, waarbij

de *mindset* die procesregisseurs hebben ten aanzien van complexiteit van invloed is op de samenwerking, en daarmee op de regierol.

De volgende aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk, het handelen van provincies in ruimtelijke opgaven en het sturen op integraliteit:

- ❖ Wees in de keuze van de procesregisseur (programmaleider) bewust van de capaciteiten van de persoon en zijn of haar houding ten aanzien van complexiteit. Denk van te voren na over de combinatie van personen in de belangrijke functies aangaande een ruimtelijke opgave. Biedt ruimte aan de duale managementstrategie.
- ❖ Zorg voor een betrokken en enthousiaste programmaleider om de betrokkenheid van de andere partijen te stimuleren.
- ❖ Herken het belang van een goede groepsdynamiek voor de relaties tussen de partijen en daarmee de effectiviteit van de samenwerking tussen de partijen. Maak gebruik van bijeenkomsten in informele setting en zet de geschiedenis die partijen samen hebben positief in om de samenwerking te versterken.
- ❖ Zorg voor een goede interne samenwerking en communicatie tussen het programmabureau en de beleidsafdelingen van de provincie om het integrale belang van een programma binnen sectorale beleidsafdelingen te borgen.
- ❖ Zorg voor een goede externe samenwerking en communicatie tussen de provincie (niet direct het programmabureau) en de samenwerkende partijen buiten het programma om, om daarmee de positie van de provincie in het programma te verstevigen.
- ❖ Duidt de verschillende fasen van het programma en de rol die de provincie daarin wil spelen. Kijk hierbij goed naar de persoon verbonden aan de regierol en zijn/haar managementstrategie ten aanzien van complexiteit. Schroom niet om van programmamanager te wisselen wanneer het programma een nieuwe fase ingaat.

Ten aanzien van verder onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- ❖ Verder onderzoek naar vertrouwen als relationele capaciteit van provincies in de regierol om te sturen op integraliteit.
- ❖ Verder onderzoek naar de regierol in de verschillende fasen van ruimtelijke opgaven en de gevolgen daarvan op de integraliteit van het programma en de capaciteiten die het van provincies vraagt.
- ❖ Onderzoek naar de invloed van de betrokkenheid van private partijen op de regierol en governance capaciteit van provincies.
- ❖ Verder onderzoek naar de capaciteit van provincies door per provincie meerdere casussen te onderzoeken.
- ❖ Verder onderzoek naar de relatie tussen het type regie dat gevoerd wordt, de redenen daarvoor en de relatie met governance capaciteiten en de persoon van de procesregisseur.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Hoofdstuk 1. Inleiding..... | 16 |
| 1.1 Aanleiding..... | 16 |
| 1.2 Maatschappelijke relevantie..... | 16 |
| 1.3 Wetenschappelijke relevantie..... | 17 |
| 1.4 Doel- en vraagstelling..... | 17 |
| 1.5 Leeswijzer..... | 18 |
| Hoofdstuk 2. Theoretisch kader..... | 19 |
| 2.1 Complexiteit en integrale ruimtelijke opgaven..... | 19 |
| 2.2 Complexiteitsmanagement..... | 20 |
| 2.2.1 Governance..... | 20 |
| 2.2.2 Netwerkmanagement..... | 21 |
| 2.2.3 Complexiteitsmanagement..... | 21 |
| 2.2.4 Conclusie..... | 23 |
| 2.3 Regie..... | 23 |
| 2.4 Governance capaciteit..... | 26 |
| 2.4.1 Inleiding in governance capaciteit..... | 26 |
| 2.4.2 Niveaus van governance capaciteit..... | 26 |
| 2.5 Conclusie..... | 30 |
| Hoofdstuk 3. Operationalisering en methodologie..... | 31 |
| 3.1 Operationalisering..... | 31 |
| 3.1.1 Het object van studie..... | 31 |
| 3.1.2 Definiëring van de kernvariabelen..... | 31 |
| 3.1.3 Relaties tussen de kernvariabelen..... | 31 |
| 3.1.4 Indicatoren van de kernvariabelen..... | 32 |
| 3.2 Methodologie..... | 35 |
| 3.2.1 Methode van onderzoek..... | 35 |
| 3.2.2 Casusselectie..... | 36 |
| 3.2.3 Dataverzameling- en analyse..... | 37 |
| Hoofdstuk 4. Ruimte voor de Vecht..... | 38 |
| 4.1 Inleiding..... | 38 |
| 4.2 Het programma Ruimte voor de Vecht: aanleiding, inhoud en organisatie..... | 39 |
| 4.2.1 Aanleiding en inhoud..... | 39 |
| 4.2.2 Organisatie..... | 40 |
| 4.3 Kenmerken van de regierol van de provincie Overijssel..... | 40 |
| 4.3.1 Ontstaan en invulling van de regierol..... | 40 |

| | |
|--|----|
| 4.3.2 <i>Boundary judgements</i> | 42 |
| 4.3.4 Samenwerking..... | 43 |
| 4.3.3 Beleid | 44 |
| 4.4 Governance capaciteit van de provincie Overijssel..... | 44 |
| 4.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseurs | 45 |
| 4.4.2 Relationele capaciteit..... | 46 |
| 4.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Overijssel | 48 |
| 4.5 Integraliteit in het programma Ruimte voor de Vecht..... | 48 |
| 4.5.1 Bestuurlijke integraliteit..... | 49 |
| 4.5.2 Sectorale integraliteit | 49 |
| 4.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit | 51 |
| Hoofdstuk 5. WaalWeelde | 52 |
| 5.1 Inleiding..... | 52 |
| 5.2 Het programma WaalWeelde: aanleiding, inhoud en organisatie..... | 52 |
| 5.2.1 Aanleiding en inhoud | 52 |
| 5.2.2 Organisatie | 54 |
| 5.3 Kenmerken van de regierol van de provincie Gelderland..... | 55 |
| 5.3.1 Ontstaan en invulling van de regierol..... | 55 |
| 5.3.2 <i>Boundary judgements</i> | 57 |
| 5.3.3 Samenwerking..... | 57 |
| 5.3.4 Beleid | 58 |
| 5.4 Governance capaciteit van de provincie Gelderland..... | 59 |
| 5.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseur..... | 59 |
| 5.4.2 Relationele capaciteit..... | 60 |
| 5.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Gelderland | 61 |
| 5.5 Integraliteit in het programma WaalWeelde | 62 |
| 5.5.1 Bestuurlijk | 62 |
| 5.5.2 Sectoraal | 63 |
| 5.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit | 64 |
| Hoofdstuk 6. Deltapoort..... | 65 |
| 6.1 Inleiding..... | 65 |
| 6.2 Het programma Deltapoort: aanleiding, inhoud en organisatie..... | 65 |
| 6.2.1 Aanleiding | 65 |
| 6.2.3 Organisatie | 66 |
| 6.3 Kenmerken van de regierol de provincie Zuid-Holland | 67 |
| 6.3.1 Ontstaan en invulling regierol..... | 67 |

| | |
|--|-----|
| 6.3.2 <i>Boundary judgements</i> | 68 |
| 6.3.4 Samenwerking..... | 69 |
| 6.3.3 Beleid | 70 |
| 6.4 Governance capaciteit..... | 71 |
| 6.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseur..... | 72 |
| 6.4.2 Relationele capaciteit..... | 73 |
| 6.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Zuid-Holland | 74 |
| 6.5 Integraliteit in het programma Deltapoort | 75 |
| 6.5.1 Bestuurlijk | 75 |
| 6.5.2 Sectoraal | 76 |
| 6.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit..... | 77 |
| Hoofdstuk 7. Casusvergelijking..... | 78 |
| 7.1 Inleiding..... | 78 |
| 7.2 Regie..... | 79 |
| 7.3 Governance capaciteit..... | 80 |
| 7.4 Integraliteit..... | 82 |
| 7.5 Conclusie: patronen en spanningspunten | 83 |
| Hoofdstuk 8. Conclusie en aanbevelingen | 85 |
| 8.1 Conclusies..... | 85 |
| 8.1.1 De regierol en capaciteiten in verschillende fasen van het programma | 85 |
| 8.1.2 De relatie tussen het type regie en de mate van integraliteit..... | 86 |
| 8.1.3 De relatie tussen governance capaciteit en regie..... | 87 |
| 8.2 De relatie tussen governance capaciteit, regie en integraliteit..... | 87 |
| 8.3 Discussie: reflectie op het onderzoek | 88 |
| 8.4 Aanbevelingen voor de praktijk..... | 89 |
| 8.5 Aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek..... | 91 |
| Literatuur | 92 |
| Bijlagen..... | 95 |
| Bijlage 1: Overzicht operationalisering inclusief interviewvragen | 95 |
| Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden..... | 99 |
| Bijlage 3: Overzicht partijen en belangen | 101 |

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aansturing van de ruimtelijke ordening in Nederland is in verandering; provincies zijn hun sturingsfilosofie op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling aan het ontwikkelen van reactief en toetsend naar proactief en participierend (IPO, 2011a:). Met het in 2009 door alle provincies breed aanvaarde statement 'Profiel Provincies' over de provinciale kerntaken werpen provincies zich op als primair verantwoordelijke voor het ruimtelijk economische domein en zo worden ze in het huidige regeerakkoord ook gezien (IPO, 2011a:). Op 22 november 2011 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte door de Tweede Kamer aangenomen en met deze structuurvisie verandert er veel in het nationale ruimtelijke beleid. Want door de geplande decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid naar provincies krijgen zij meer beleidsvrijheid. De sturingsfilosofie van provincies wordt hiermee ondersteund. Provincies namen soms al een regisserende rol aan bij ruimtelijke ontwikkelingen, al dan niet met succes; nu krijgen provincies deze rol door de Rijksoverheid toebedeeld. Het Rijk beoogt hiermee de bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving en sectorale blikken te verminderen dan wel te voorkomen (Ministerie van I&M, 2011:3). In het regeerakkoord is aangegeven dat het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich beperken tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur (VVD-CDA, 2010). Zo wordt de afstemming tussen verstedelijking en groene ruimte op regionale schaal aan provincies overgelaten. Maar er wordt meer losgelaten, zoals afspraken over percentages voor binnenstedelijk bouwen, Rijksbufferzones en doelstellingen voor herstructurering. Alleen rondom de mainports in de stedelijke regio's Amsterdam en Rotterdam blijft het Rijk afspraken maken met decentrale overheden over programmering van verstedelijking. Dit lijkt op een grote verandering in de ruimtelijke ordening in Nederland te duiden, een veel selectievere inzet van Rijksbeleid en een grotere, maar ook andere rol voor provincies. Het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit wordt hiermee een taak van de provincies en vraagt om een samenhangende afweging van opgaven op het (boven)regionale niveau. De Wet ruimtelijke ordening biedt de provincies ook het instrumentarium om dit regisseren. Dit onderzoek gaat in op het handelen van provincies in de ruimtelijke ordening, waarbij wordt ingezoomd op de rol die provincies spelen bij integrale ruimtelijke opgaven. Daar worden verschillende doelen en belangen gecombineerd en lijkt er voor provincies een taak te liggen om deze integraliteit tot stand te laten komen en samenwerking te organiseren.

1.2 Maatschappelijke relevantie

De provincie kan in de ruimtelijke ordening toegevoegde waarde als midden bestuur leveren, omdat zij het individuele gemeentebelang in een gebied kan ontstijgen (B&A Consulting, 2011:6). Dit werkt naar twee kanten goed uit. Bij meerdere gemeenten in een gebied ontstaat vaak discussie over ieder een eigen bedrijventerrein, ieder een eigen uitleglocatie voor woningbouw en dergelijke. Dat leidt niet per definitie tot een optimale gebiedskwaliteit. Bovendien vragen bedrijven en natuur- en milieuorganisaties aan overheden om duidelijke strategische keuzes te maken met betrekking tot locaties voor bedrijvigheid en natuur. Versnippering van locaties is vaak het laatste wat zij willen (B&A Consulting, 2011:6). De vraag is nu hoe provincies deze nieuwe taak aanpakken en welke capaciteiten (competenties) zij hier voor nodig hebben? Het waarborgen van integraliteit bij ruimtelijke opgaven vraagt meer dan alleen goed inzetten van de instrumenten. Gebleken is dat provincies niet altijd even succesvol waren, zoals bij gebiedsontwikkelingen Crailo en Blauwe Stad. Dit lijkt te komen doordat provincies niet de juiste kennis en kwaliteit in huis hebben om het regionale en integrale belang van ruimtelijke opgaven te kunnen waarborgen. Juist provincies moeten boven gemeentelijke belangen kunnen staan. Wel is enige nuancering nodig, door het huidige economische klimaat is het niet één op één toe te schrijven aan de capaciteit van de provincie. Echter, de taak die er voor provincies ligt, is het samenbrengen van partijen en regie houden op de ontwikkeling. Die taak vergt vaardigheden en

capaciteiten, van de organisatie als geheel, maar ook van procesregisseurs in persoon. Capaciteiten als het samenbrengen van partijen en het identificeren van belangen. Dergelijke capaciteiten sterken de regierol van provincies in het waarborgen van integrale ruimtelijke ontwikkelingen. In dit onderzoek wordt beoogd de capaciteiten die provincies nodig hebben voor deze veranderende rol in integrale ruimtelijke ontwikkelingen in beeld te brengen, en om zo de effectiviteit van provincies in het waarborgen van integraliteit bij dergelijke opgaven te duiden en hierover aanbevelingen te kunnen doen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek naar de regie, en specifiek ook naar de regierol van de provincie, is niet nieuw door de ontwikkelingen in het RO-beleid in Nederland. Echter, specifiek onderzoek naar de benodigde capaciteiten hiervoor, en een kijkje in de praktijk hiernaar is nog minder in onderzoek naar voren gekomen. Wel is er onderzoek naar governance capaciteit gedaan, onder andere door Foster-Fishman et al (2001) en Williams (2002). Foster-Fishman et al (2001) onderscheiden daarin verschillende vormen van governance capaciteit. In dit onderzoek worden regie en governance capaciteit gerelateerd aan integraliteit van opgaven. Integraliteit in beleid ontstaat uit de noodzaak een oplossing te bieden aan fragmentatie in het publieke domein (Edelenbos en Teisman, 2011:102). Het integraal aanvliegen van opgaven in complexe systemen als het ruimtelijk domein wordt gestuurd door hiërarchische integratie door nieuwe mechanismen van *command and control* en horizontale integratie op basis van wederzijdse afhankelijkheden (Edelenbos en Teisman, 2011:104). Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschap door theorieën over integraliteit, regie en governance capaciteit aan elkaar te verbinden en de onderlinge relaties zichtbaar te maken, en daarbij in beeld te brengen hoe deze drie variabelen zich in de praktijk tot elkaar verhouden.

1.4 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is in beeld te brengen welke capaciteiten provincies moeten hebben om succesvol te kunnen sturen op integraliteit in hun regierol bij ruimtelijke opgaven. Hierbij wordt niet alleen vanuit de wetenschappelijke theorie gekeken naar welke competenties en vaardigheden bij procesregisseurs en organisaties daarvoor nodig zijn, maar wordt ook in beeld gebracht hoe procesregisseurs en organisaties handelen in hun rol en welke competenties en vaardigheden al duidelijk zichtbaar zijn en welke juist niet.

Hierbij is de volgende onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen opgesteld:

Welke capaciteiten hebben provincies nodig om met hun regierol te sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven en hoe uit dit zich in de praktijk?

Deelvragen:

Beschrijvend

- Wat zijn kenmerken van de regierol bij (integrale) ruimtelijke opgaven?
- Hoe uit de regierol van provincies zich in de onderzochte casussen?
- Wat zijn capaciteiten die de regierol ondersteunen?
- Welke capaciteiten spelen in de onderzochte casussen een rol bij de uitoefening van de regierol?
- Wat is integraliteit?
- Hoe uit integraliteit zich in de onderzochte casussen?

Verklarend

- Welke capaciteiten zijn nodig om te kunnen sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven?
- Waarom worden bepaalde capaciteiten wel of niet behaald in de concrete praktijk (van de onderzochte casussen)?

- Hoe verhoudt de regierol van provincies zich tot de mate van integraliteit bij ruimtelijke opgaven?
- Wat betekent de relatie tussen capaciteiten en de regierol voor de mate van integraliteit?

Prescriptief

- Welke capaciteiten blijken in de praktijk doorslaggevend te zijn in de regierol van provincies voor het sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven?
- Welke verbeteringen moeten provincies op het gebied van capaciteiten doorvoeren om goed te kunnen sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven?

In het onderzoek worden drie casussen onderzocht waarmee beoogd wordt antwoord te kunnen geven op de vraagstelling:

1. Provincie Overijssel – Ruimte voor de Vecht: de waterveiligheid, een sociaaleconomische impuls en natuuropgaven in het Vechtdal.
2. Provincie Gelderland – WaalWeelde: de wateropgave van de Waal in Gelderland breder getrokken naar ruimtelijke ontwikkeling rondom de Waal.
3. Provincie Zuid-Holland – Deltapoort: de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied tussen Rotterdam en Dordrecht.

1.5 Leeswijzer

Begonnen wordt met het theoretisch kader waarin de wetenschappelijke achtergrond van het onderzoek wordt beschreven, bestaande theorieën over integraliteit, regie in ruimtelijke opgaven en governance capaciteit worden besproken. Vervolgd wordt in hoofdstuk drie met de methodologie en operationalisering van het onderzoek. Daarna worden in hoofdstuk vier, vijf en zes de analyse van de casussen gedaan. Na deze drie analysehoofdstukken volgt een systematische casusvergelijking in hoofdstuk zeven. Afgesloten wordt met de conclusie, waarin de drie verschillende variabelen in het onderzoek samen komen en antwoord wordt gegeven op de in hoofdstuk drie geformuleerde onderzoeksvraag. De conclusie wordt gevolgd door aanbevelingen en een korte reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk geeft het theoretisch kader weer van het onderzoek naar de capaciteiten van provincies om met de regierol in ruimtelijke opgaven te kunnen sturen op integraliteit. Het geeft inzicht in de verschillende theorieën en concepten over sturende, verbindende en regisserende capaciteiten van actoren en deze worden in verband gebracht met de regierol van provincies en integraliteit van ruimtelijke opgaven. Begonnen wordt met het in beeld brengen van de integraliteit. Hiermee worden de complexiteit waar provincies mee te maken hebben en de eisen die dat stelt aan de capaciteit van provincies duidelijk. Vervolgens wordt ingegaan op de regierol en governance capaciteiten.

2.1 Complexiteit en integrale ruimtelijke opgaven

Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt steeds meer gezocht naar een integrale manier van het opstellen van beleid en het aanpakken van opgaven met als doel beleid op verschillende gebieden als economie, water, woningbouw en mobiliteit op elkaar af te stemmen. Hierbij worden ook steeds meer verschillende partijen benaderd. Deze integraliteit lijkt noodzakelijk, omdat de ruimtelijke opgaven vaak niet los van elkaar te zien zijn; de complexe context maakt een integrale aanpak steeds vaker nodig.

Complexiteit ontstaat doordat de wereld uit een onmetelijk grote hoeveelheid elementen bestaat en deze elementen aan elkaar gerelateerd zijn (Teisman et al, 2009:6). De eigenschappen van deze elementen en onderlinge relaties zijn dynamisch door de tijd en onder invloed van elkaar, waarbij wetmatigheden interacteren met lokale condities en voorspelbaarheid beperkt is. Gebeurtenissen krijgen betekenis in de wetenschap dat acties bijdragen aan een patroon van gerelateerde gebeurtenissen en ontwikkelingen, waardoor we niet alles kunnen controleren en plannen (Flood, 1999:14; Stacey, 1995:490). Deze sterke wederzijdse afhankelijkheid van elementen zorgt voor complexiteit, dingen gaan niet altijd volgens plan; initiële condities zijn veranderlijk en gedurende het proces kunnen ontwikkelingen plaatsvinden (Stacey, 1995:490). Onverwachte en ongewenste gebeurtenissen zijn dan ook geen deviatie van de standaard, maar beleid- en besluitvorming vinden per definitie plaats in grillige, onverwachte en soms ongewenste dynamiek. Gebeurtenissen die buiten het bereik liggen en onstuurbaar zijn, pech, onoverzichtelijkheid van de organisatie en met zelforganisatie van actoren zijn van invloed op beleid- en besluitvorming. Het resultaat is dan ook vaak anders dan de initiële verwachtingen (Teisman et al, 2009:5).

Complexe opgaven bestaan dan uit een set van subproblemen van elementen in verschillende beleidssectoren en steken dwars door hiërarchische en sectorale lijnen in organisaties (Weber & Khademian, 2008:336). Complexe opgaven ontstaan door de fragmentatie in sectoren en bestuurlijke schaalniveaus. Hierdoor worden opgaven opgeknipt naar de beleidssectoren en ontstaan er afhankelijkheidsrelaties met andere beleidssectoren en schaalniveaus. De roep om het trekken van de 'juiste' grenzen voor effectieve beleidsvorming leidt in publieke, bureaucratische organisaties vaak tot specialisatie en daarmee tot meer fragmentatie. Acties moeten opgedeeld worden in beheersbare taken en verantwoordelijkheden en opgaven worden geframed vanuit eigen verantwoordelijkheden. Hierdoor worden gezamenlijke oplossingen ingewikkeld (Teisman & Edelenbos, 2011:103). Om complexiteit te verminderen, zijn we dus geneigd gehelen op te delen om hiermee de verbondenheid te verbreken, oplossingen voor de verschillende delen te zoeken en daarna het geheel weer te herstellen (Flood, 1999:15). Maar Teisman & Edelenbos (2011:106) stellen dat integraliteit voortgebouwd moet worden op het idee dat in een gefragmenteerd systeem waar niemand de volledige macht heeft, wederzijdse aanpassing tussen sectoren en schaalniveaus gevraagd wordt. Begrip is nodig van het feit dat men elkaar nodig heeft om eigen doelen te bereiken en dat men niet in staat is dit af te dwingen (Teisman & Edelenbos, 2011:106). Een complexe opgave moet bestudeerd worden als een geheel en niet als losse onderdelen. Wanneer een opgave als een geheel gezien wordt, kan een oplossing ontstaan die meer is

dan de som der delen van de verschillende deelprojecten. Vertaald naar complexe ruimtelijke opgaven zouden deze dus niet als losse deelprojecten gezien moeten worden, maar als één geheel met aandacht voor de relaties tussen de deelprojecten als economie, water, wonen en natuur. Echter, integratie is niet alleen het herdefiniëren van grenzen van een gefragmenteerd naar een meer geïntegreerd systeem, maar ook het overschrijden van grenzen en accepteren van de specialistische kwaliteit van elementen. Specifieke elementen kunnen niet ‘weggegooid’ worden voor het gehele systeem (Teisman & Edelenbos, 2011:106).

De roep om een integrale aanpak komt daarmee voort uit de fragmentatie in beleidssectoren en schaalniveaus en de daardoor ontstane complexiteit van relaties en afhankelijkheden in de opgave. Maar anderzijds kan de integrale aanpak van de ruimtelijke opgaven waar de provincies mee te maken hebben, ook voor meer complexiteit zorgen. Een integrale aanpak verbreedt de scope van het project, wat voor meer complexiteit zorgt in het besluitvormingsproces. Er zijn meer actoren met belangen, er is meer geld nodig, meer maatregelen zijn gewenst en de besluitvorming vindt op meerdere niveaus plaats. Ook hoeven deelprojecten binnen ruimtelijke opgaven niet allemaal hetzelfde doel na te streven, wat zorgt voor complexiteit (Ashmos et al, 2000:582). Om verschillende doelen te bereiken, moeten ze verbonden worden. Daarnaast zijn deelprojecten ook onderling verbonden, doordat ze bijvoorbeeld in hetzelfde gebied om ruimte vragen. Beweging van één deelproject zorgt dan voor beweging in een ander deelproject. Hoe meer deelprojecten er zijn, hoe meer reacties en dynamiek er in het project waar te nemen zijn. Een integrale aanpak zorgt dus ook voor toegenomen complexiteit. Een projectmatige aanpak, waarbij een enkel project duidelijk begrenst wordt en resultaatgericht ingericht wordt, kan aantrekkelijk zijn om in een complexe context vooruitgang te realiseren.

Uit het voorgaande ontstaat het beeld dat integraliteit voortkomt uit de noodzaak tot een samenhangende aanpak tussen gefragmenteerde schaalniveaus en beleidssectoren, partijen en inhoudelijke doelen. Complexe opgaven vragen om verbinding tussen de elementen van de opgave. Het verbindende element is dus een belangrijk aspect voor managers van complexe opgaven. Daarnaast moet er doordat opgaven ingebed zijn in grotere systemen en zelf uit verschillende deelsystemen bestaan ook aandacht zijn voor de beweging in de context van de opgave. Deze context is van invloed op de uitkomsten van de ruimtelijke opgave, maar niet altijd te sturen. Echter, niet vergeten moet worden dat integraliteit ook een belemmering kan zijn om vooruitgang te boeken, omdat alle ontwikkelingen met bijbehorende partijen op elkaar afgestemd moeten worden. En hier lijkt de opgave voor de provincies te liggen.

2.2 Complexiteitsmanagement

De aard van complexe problemen zoals beschreven in de vorige paragraaf duidt het belang van complexiteitsmanagement. Dit komt in deze paragraaf aanbod, waarbij ingegaan wordt op governance en netwerken, maar ook op managementstijlen in complexiteit.

2.2.1 Governance

In het functioneren van de overheid en de maatschappij is een beweging zichtbaar die governance genoemd wordt en voortkomt uit de complexiteit in de opgaven en samenleving. In plaats van het traditionele hiërarchische overheidsoptreden zijn andere en nieuwe vormen zichtbaar bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Governance gaat over het feit dat de overheid niet per se de cockpit is van waaruit de samenleving wordt gestuurd, maar dat besluitvormingsprocessen vaker een wisselwerking zijn tussen verschillende actoren (Klijn & Koppenjan, 2000:136). Deze beweging komt voort uit de complexiteit van de samenleving, waarin het door fragmentatie en wederzijdse afhankelijkheden niet meer past om centrale sturing na te streven. Governance behelst het delen van taken en verantwoordelijkheden en daarmee het gemeenschappelijk in plaats van het eenzijdig werken aan oplossingen door de overheid. Governance benadrukt de afhankelijkheden tussen private, publieke

en semiprivate actoren. Bij governance ligt de nadruk op processen die de macht weg van de staat verschuiven of buiten de structuur van de nationale overheid opereren (Kersbergen & Van Waarden, 2004:151). Governance is dus een breder begrip dan *government*. Bij governance gaat het om de samenwerking tussen publieke en private partijen en het sturen en coördineren van gezamenlijk overeengekomen doelen, waarbij sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid. Deze beweging brengt een groei in het aantal vormen van organisaties teweeg en is een antwoord op de dynamiek, complexiteit en diversiteit van de samenleving en de opgaven die daaruit voortkomen.

2.2.2 Netwerkmanagement

Net als governance gaat netwerkmanagement over het coördineren en organiseren van besluitvorming tussen verschillende partijen (Klijn & Koppenjan, 2000:136). Een netwerk ontstaat wanneer verschillende actoren relaties met elkaar aangaan. Indien geen van de betrokken actoren genoeg macht heeft om zijn wil op te leggen, dan zullen de organisaties en instellingen, wanneer zich problemen op een bepaald terrein voordoen, geneigd zijn om samen te werken. Door de afhankelijkheidsrelaties ontstaat een netwerk van organisaties. Een beleidsnetwerk wordt gevormd door *“min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen”* (Klijn, 1996:47). Netwerkmanagement is een sturingsvorm die gericht is op het bevorderen van het functioneren van een netwerk en het promoten van een gezamenlijke oplossing voor problemen. Een netwerkmanager stelt het stimuleren van interacties binnen complexe netwerken en het onderhouden van contacten met betrokken organisaties centraal in tegenstelling tot een centrale planner in de klassieke benadering, die zich richt op de planning, *controlling* en *designing* (Kickert et al, 1997:45). De netwerkmanager beschouwt een complex netwerk niet als een bedreiging, maar ziet hierin juist nieuwe mogelijkheden en kansen. Netwerkmanagement gaat om het bevorderen van een gedeelde adaptie van het gedrag van actoren met verschillende doelen en ambities om opgaven binnen een gegeven kader van relaties op te pakken (Kickert et al, 1997:8).

Netwerkmanagement draait dus om het coördineren en organiseren van besluitvorming rondom een complexe opgave. Waar governance het algemene verschijnsel in de samenleving weergeeft, gaat het bij netwerkmanagement om de beleidsnetwerken rondom specifieke opgaven. Het feit dat complexe opgaven worden geadresseerd in deze governance netwerken, zorgt ervoor dat publieke managers soms gevangen raken in het spanningsveld tussen het omgaan met de traditionele instituties (zoals provincies) aan de ene kant en het complexe karakter van governance netwerken aan de andere kant.

2.2.3 Complexiteitsmanagement

Duidelijk is geworden dat de complexe vraagstukken een andere aanpak vragen die is terug te zien in het ontstaan van governance en netwerkmanagement. Complexiteit vraagt om een aanpak die gericht is op samenwerking en de integraliteit van de opgave. Complexe opgaven overschrijden ruimtelijke, maar ook organisatiegrenzen en dat vraagt om capaciteit van samenwerkende organisaties, maar ook om holistisch denken; denken in een taal die de verschillende relaties, verbondenheid en afhankelijkheden reflecteert en verbindt (Williams, 2002:105). De vraag is echter welke opgaven wel en niet meegenomen worden in een integrale aanpak, welke partijen wel en niet worden betrokken en hoe verbinding tussen de opgaven en partijen wordt gelegd? Dus hoe wordt een afbakening gemaakt van de opgave, hoe wordt het systeem begrensd, maar verbinding, intern en extern, behouden? Dit zijn vraagstukken die horen bij complexiteitsmanagement.

De manier waarop managers met de complexiteit omgaan, kan onderverdeeld worden in twee stijlen, complexiteitsreducerend en complexiteitsaanvaardend (Edelenbos et al, 2010a:3). De twee managementstijlen kunnen gespecificeerd worden tot projectmanagement en procesmanagement (Edelenbos et al, 2010a:6). Bij projectmanagement gaat het om het trekken van nauwe grenzen tussen

het project en omgeving. Complexiteit wordt gereduceerd en managers proberen externe dynamiek in het proces te weerstaan. Zij zijn erop gericht om de omgeving in een bepaalde richting te sturen. Procesmanagement daarentegen concentreert zich op de co-evolutie tussen omgeving en project. De grenzen van een issue worden als fluïde beschouwd en de manager is zich bewust van de dynamiek van de context, zodat hij deze ook gebruikt (Edelenbos et al, 2010a:6). De complexiteiterkende manager neemt afhankelijkheden tussen issues en actoren als uitgangspunt en is gericht op verbinden van belanghebbenden en verschillende aspecten. Procesmanagers organiseren gebeurtenissen en proberen deze te verbinden tot effectieve processen van ontwikkeling (Teisman, 2005:135). Het belang van leggen van verbindingen zit in het koppelen van verschillende waarden, belangen, ambities en doelen van beleidssectoren en schaalniveaus, waardoor een integrale aanpak ontstaat. Dit belang ontstaat doordat complexe opgaven over verschillende bestuurlijke lagen en sectoren heen spelen. Het verbindende element is ook van belang voor de legitimiteit van de manager die handelt in complexiteit. De complexiteitsgevoelige manager is gericht op het creëren van een setting waarin effectieve en legitieme beleid- en besluitvorming kan plaatsvinden. Interacties tussen partijen worden gefaciliteerd en de totstandkoming van onverwachte oplossingen worden gestimuleerd.

De manier waarop actoren de grenzen van hun actiesysteem trekken, zijn *boundary judgements*: mentale constructen die bepalen wat managers wel en niet in beschouwing nemen bij een complex issue. Door middel van *boundary judgements* proberen managers hun actiesysteem in kaart te brengen en complexiteit te reduceren dan wel te aanvaarden; bewust en onbewust (Van Meerkerk et al, 2010:3). De manier waarop managers omgaan met complexe issues kan dus worden beschreven door te kijken naar hun *boundary judgements* (Van Meerkerk et al, 2010:2). *Boundary judgements* worden mede bepaald door de achtergrond en kenmerken van actoren en organisaties (Baumgartner en Jones, 2005: 53). *Boundary judgements* helpen managers om standpunten te formuleren rondom dilemma's en lastige issues (Flood, 1999:129). Er zijn verschillende vormen van complexiteit die de managers meenemen in hun begrenzing. Ten eerste is er sprake van een inhoudelijke complexiteit, waarbij het gaat om een geografische en tijdafbakening, maar ook om leidende waarden bij het issue. Daarnaast is er institutionele complexiteit: hoe is het issue opgedeeld, wie heeft welke verantwoordelijkheid en wie is gelegitimeerd om beslissingen te nemen? De derde dimensie, procescomplexiteit, is het resultaat van de interactie tussen betrokken actoren. Procescomplexiteit gaat over welke actoren, wanneer wel en niet worden betrokken. Als nieuwe actoren het proces betreden, kan dat gevolgen hebben voor de scope en belangrijke waarden in het issue; dit leidt tot onzekerheid. Waar de eerste drie dimensies van complexiteit de interne dynamiek van een issue benaderen, gaat de laatste dimensie, contextuele complexiteit, juist om de externe dynamiek. Dit ontstaat door zogeheten change events, externe gebeurtenissen die van invloed zijn op het issue en de scope van het issue. Het gaat bij contextuele complexiteit om een afbakening tussen het issue en de context. Managers kunnen er voor kiezen bepaalde gebeurtenissen niet mee te nemen, maar worden soms gedwongen om gebeurtenissen wel mee te nemen (Van Meerkerk et al, 2010:5).

Boundary judgements kunnen worden geclassificeerd van strak (uitsluitend) naar wijd (veelomvattend) en dit staat in relatie met manier van managen (Van Meerkerk et al, 2010:6). Managers met wijde *boundary judgements* kennen een holistische aanpak en focussen op wederzijdse afhankelijkheden en relaties tussen issues, actoren, processen en structuren. Er worden geen strikte grenzen getrokken binnen het issue wat zorgt voor verbinding in het issue. Managers met wijde *boundary judgements* hebben een complexiteitsaanvaardende managementstijl in tegenstelling tot managers met strakke *boundary judgements*, die de complexiteit reduceren of willen controleren. Binnen het issue worden problemen afgebakend en geïsoleerd aangepakt en interne en externe dynamiek wordt vermeden (Van Meerkerk et al, 2010:6).

2.2.4 Conclusie

Governance en netwerkmanagement gaan in op het gezamenlijk aanpakken van problemen en vinden van oplossingen. De noodzaak van het gezamenlijk handelen, zit in de complexiteit van de vraagstukken en de wederzijdse afhankelijkheden van de verschillende partijen. Complexiteitsmanagement biedt inzicht in de manier waarop managers in de complexiteit zouden moeten handelen; de duale managementstrategie van proces- en projectmanagement ofwel een combinatie van complexiteitsaanvaardend en complexiteitsreducerend handelen. Complexiteitsmanagement is een balanceract. Managers moeten schakelen tussen project- en lijnoriëntaties, tussen het externe gebiedsproces en het interne beleidsproces, beleidssectoren, het nationale schaalniveau en het regionale/lokale schaalniveau en private en maatschappelijke betrokkenheid om integraliteit in opgaven tot stand te brengen. Deze inzichten bieden een basis voor de invulling van het begrip regie, welke in de volgende paragraaf aan bod komt.

2.3 Regie

De volgende vraag is hoe de regierol zich in het governanceproces of netwerk uit en hoe dit zich verhoudt tot complexiteitsmanagement? De regisserende rol in de netwerken van complexe ruimtelijke opgaven ligt steeds meer bij de provincies, maar wat is regie? Duidelijk is geworden dat door de complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden in een governanceproces of netwerk centrale sturing niet altijd mogelijk is. Complexiteitsmanagement vraagt om het leggen van verbindingen en stimuleren van interactie in beleidsnetwerken. Gaat het bij regie dan om faciliteren, samenwerken, verleiden, beheersen of in het algemeen om het uitoefenen van invloed? Is regie gericht op een inhoudelijk belang of gaat het om het realiseren van afstemming tussen actoren? Deze vragen stellen Pröpper et al (2004:12) in hun onderzoek naar de regierol. Er zijn dan ook reeds verscheidene definities over regie geformuleerd:

- *Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat' (Pröpper et al, 2004:13).*
- *Een actor regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de regisserende actor en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd' (Span et al, 2009:97).*
- Situaties waarin lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van medewerking van andere partijen. In deze visie staat de publieke partij die tracht beleid en samenwerking te realiseren dus centraal in de regierol (ROB, 1999:43).

De definitie die Span et al (2009:97) geven van regie is voortgekomen uit verschillende begrippen die met regie geassocieerd worden, maar die ook inhoud aan het begrip regie geven. Ook Pröpper et al (2004:17-19) gaan in op de componenten waaruit de regierol bestaat. Zowel Span et al (2009) als Pröpper et al (2004) gaan in op samenwerking, de aanwezigheid van meerdere partijen, verantwoording, randvoorwaarden en beleidslijnen. Waarbij Pröpper et al (2004:17) het belang van het geheel benadrukken. De regisseur dient een goed en omvattend beeld te hebben van het beleidsonderwerp en relevante koppelingen naar andere beleidsonderwerpen, de relevante actoren en onderlinge relaties, doelen en belangen (en de verschillen en overeenkomsten hierin), de inbreng die actoren hebben en het relevante beleid ten aanzien van het beleidsonderwerp. Zij geven ook aan dat de regisseur belast is met het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel. De regisseur zorgt voor een bepaalde koers met doelen, middelen, randvoorwaarden en een tijdschema. De regisseur kan dit zelf doen of er voor zorgen dat een andere actor dit doet. Span et al (2009:97) gaan ook in op doelen, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen doelen en doelstellingen. Doelstellingen worden

gezien als de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om het doel te bereiken. Het doel is het eindresultaat waartoe de regie en het invullen van de randvoorwaarden moet leiden. Het vaststellen van doelen en doelstellingen hoeft niet tussen alle partijen gedaan te worden. Het kan ook zijn dat één partij het doel vaststelt en samen met de andere partijen de doelstellingen en randvoorwaarden (Span et al, 2009:96). Ten aanzien van samenwerking stellen beide auteurs dat er bij regie sprake is van meerdere partijen waartussen samenwerking georganiseerd moet worden. Span et al (2009:96) gaan in op afstemming, waarbij het gaat over de diensten die de verschillende actoren moeten inbrengen, zodat er toegewerkt wordt naar een gezamenlijk eindresultaat. Afstemming kan eenzijdig worden opgelegd door de provincie, maar kan ook in samenspraak over vraag en aanbod tussen de verschillende partijen tot stand komen (Span et al, 2009:96). Pröpper et al (2004:18) benadrukken het belang van het motiveren van voldoende partijen om bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken waar de beleidslijnen dit vragen. Het begrip afhankelijkheid kan hieraan worden gerelateerd. Macht in de vorm van bevoegdheden of beïnvloeding die het mogelijk maken om een andere actor een bepaalde werkwijze op te leggen. Afhankelijkheid kan ook gerelateerd worden aan de regisseur. Aangezien de regisseur zich op veel terreinen in een complex netwerk van actoren bevindt en deze actoren voor de realisering van beleid onmisbaar zijn, ontstaat wederzijdse afhankelijkheid. Voor de invulling van de regiefunctie is het verstandig om rekening te houden met deze afhankelijkheid (Span et al, 2009:95). De regisserende partij dient ook verantwoording af te leggen (Pröpper et al, 2004:17). Door Span et al (2009:96) wordt hierbij een verschil gesignaleerd tussen volledige verantwoordelijkheid bij de publieke regievoerende partij of een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen.

Binnen de definities van regie zijn verschillende verschijningsvormen mogelijk, van een faciliterende vorm tot een hiërarchische, top-down regierol. Pröpper et al (2004:13) geven een aantal aspecten die de verschillende verschijningsvorm van de regierol weergeven, zoals:

- interne of externe richting van regie;
- een horizontale of verticale richting van regie;
- de zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor de partijen;
- directe of indirecte regie: een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt;
- van regie in een diffuus netwerk tot regie in een gestructureerde keten;
- de omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet.

Ook Hoogerwerf (2003:243) geeft inzicht in de verschillende manieren waarop publieke partijen regie kunnen voeren; actieve participatie aan ontwikkelingen of het structureren van de markt en uitgaan van spontane werking van maatschappelijke krachten. Als publieke partijen afzien van actieve deelname aan ontwikkelingen kunnen ze wel doelen en randvoorwaarden opstellen waarmee gestimuleerd wordt dat andere partijen het werk zelf gaan doen en zo de markt structureren. De verschillende vormen van regie worden ook onderschreven door Woltink (2006:28):

- De overheid als aanjager/initiatiefnemer
- De overheid als regisseur (afstemming van publieke belangen, organisatie van het besluitvormingsproces en planologische procedures);
- De overheid als participant (publieke en private partijen werken samen en delen baten en risico's);
- De overheid als subsidiënt/facilitator (het scheppen van randvoorwaarden).

Pröpper et al (2004:14) maken onderscheid in de verschillende regievormen aan de hand van twee invalshoeken. Ten eerste, volgt de regisseur zijn eigen 'script' of dat van een ander? En ten tweede beschikt de regisseur over doorzettingsmacht? Bij doorzettingsmacht gaat het om de potentie van een

actor om waar nodig invloed uit te oefenen om eenzijdig medewerking van andere actoren af te dwingen. Een regisseur heeft een grote doorzettingsmacht wanneer deze alle relevante betrokken partijen zijn wil kan opleggen, ook als deze andere partijen echt niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of deze partijen veel of weinig hindermacht hebben. Bij een beperkte doorzettingsmacht kan de regisseur alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen. Het geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook ‘communicatief rationeel gezag’ hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en ‘meekrijgen’ (Pröpper et al, 2004:14). Pröpper et al (2004:15) zetten deze twee assen (‘wel / geen eigen script’ en ‘wel / geen doorzettingsmacht’ tegen elkaar af en onderscheiden zo vier typen regie (zie figuur 2.1).

| | | Eigen script of beleidskader | |
|---------------------|-----|--|--|
| | | Ja | Nee |
| Door zettings macht | Ja | <p>Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)</p> <p>In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven / of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid en beleidsvrijheid het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.</p> | <p>Uitvoeringsgerichte adviseur</p> <p>In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit:</p> <p>(1) van de rijksoverheid, er bestaat dan een verticale verhouding tot regisseur (binnen welke relatie overigens in een zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders);</p> <p>(2) van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindend verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.</p> |
| | Nee | <p>Visionaire regisseur</p> <p>Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners.</p> | <p>Faciliterende regisseur</p> <p>De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.</p> |

Figuur 2.1 Verschijningsvormen regie (Pröpper et al, 2004:15)

Pröpper et al (2004:13) benadrukken dat regievoeren gaat om het sturen ten aanzien van het geheel, het begrip krijgt volgens hen pas betekenis als de grenzen van het geheel worden aangegeven. In dit theoretisch kader is al duidelijk geworden dat het bepalen van het geheel niet eenduidig is en kan verschillen per actor en per situatie. Dit compliceert het begrip regie. Maar maakt wel dat regie aansluit bij de complexiteit van de opgave, in de regierol moet de complexiteit van de opgave herkend en erkend worden (Pröpper et al, 2004:15).

Duidelijk is dat er verschillende vormen van de regierol te definiëren zijn. Het verschil zit in de mate waarin de publieke partij actief deelneemt aan het proces. Enerzijds kan de regierol actief worden uitgevoerd, met veel sturing en initiatief van de regisseur. Maar anderzijds kan de regierol ook een passievere vorm aannemen, waarbij de regisseur vooral een faciliterende houding aanneemt en niet actief het proces aanjaagt. Kern van de regierol is het afstemmen van meerdere actoren om gezamenlijk een doel te bereiken, binnen de afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden die de verschillende partijen hebben en de randvoorwaarden die gesteld zijn. De regisseur in een netwerk of governanceproces beoogt de verschillende partijen zo te laten samenwerken dat complexe vraagstukken gezamenlijk opgepakt worden en er een gedeelde oplossing wordt gevonden.

2.4 Governance capaciteit

In het theoretisch kader is vanuit complexe opgaven, complexiteitsmanagement en regie toegewerkt naar de laatste stap, het in beeld brengen van de governance capaciteiten die regisseurs nodig hebben in de uitvoering van de regierol bij complexe opgaven.

2.4.1 Inleiding in governance capaciteit

Governance capaciteiten spelen een belangrijke rol in netwerken en governanceprocessen en de regie daarin, waarin managers uitgedaagd worden om complexe opgaven te besturen. Governance capaciteit is de capaciteit om problemen op te lossen, gedeelde middelen te kunnen besturen, het creëren van kansen om te leren en het adressen van gedeelde doelen (Weber & Khademian, 2008: 334). Governance capaciteiten worden vaak gerelateerd aan beleidsissues van complexe problemen, ingebed in systemen die gekarakteriseerd worden door fragmentatie, onzekerheid en complexiteit (Innes & Booher, 2003:10). In dit onderzoek worden governance capaciteit gekoppeld aan de regierol die provincies hebben in de netwerken en governanceprocessen en complexiteit van integrale ruimtelijke opgaven. Een organisatie met governance capaciteit is zelforganiserend, kan leren, experimenteren en creatief aanpassen aan kansen en bedreigingen (Innes & Booher, 2003:7). Het gaat om de capaciteit om samen te werken over institutionele grenzen om productief een probleem op te lossen (Innes & Booher, 2003:8). Deze capaciteit wordt gekarakteriseerd door regelmatige interactie tussen verschillende actoren die problemen en complexe nieuwe taken aanpakken door samen te werken.

2.4.2 Niveaus van governance capaciteit

In de literatuur over governance capaciteiten wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende niveaus (Innes & Booher, 2003; Foster-Fishman et al, 2001):

- Individuele capaciteiten
- Relationele capaciteiten
- Organisatiecapaciteiten
- Programmacapaciteiten

De eerste drie niveaus worden nu, onder andere aan de hand van de literatuur van Innes & Booher (2003) en Foster-Fishman et al (2001) beschreven. De niveaus worden uitgebreid met aanvullingen van andere wetenschappelijke literatuur. Er is gekozen om programmacapaciteit niet mee te nemen in het onderzoek, omdat onderzoek gedaan wordt naar de procescapaciteit en niet naar de inhoudelijke capaciteit.

2.4.2.1 Individuele capaciteit

De individuele capaciteit wordt door Foster-Fishman et al (2001:1) gezien als de primaire *asset* en hoe groter de verscheidenheid aan deze *assets* er aan tafel zitten, hoe beter het is voor het proces. De effectiviteit en het succes van samenwerking tussen organisaties staat of valt volgens Williams (2002:106) met de mensen die vanuit de organisaties in de samenwerking betrokken zijn en hun vermogen om competenties op het gebied van samenwerking toe te passen en hun mindset als het gaat om de oplossing van complexe opgaven (Williams, 2002:106). Ook Williams (2002:103) benadrukt

hiermee het belang van de individuele actor, en daarmee het belang van individuele capaciteit. Het individu met capaciteit is volgens Innes & Booher (2003:15) het individu met meer competenties, een beter begrip van problemen en kansen en van de visies van anderen en met meer creatieve ideeën. Een dergelijk persoon is zelfreflectief en zelfbewust en wil leren van fouten en experimenten. Weber & Khademian (2008:335) geven aan dat vaak de nadruk wordt gelegd op de capaciteit van een publieke manager in het organiseren van samenwerking, maar zij stellen dat het ook om de *commitment* en mindset van een publieke manager gaat. *Commitment* aan het faciliteren van het verspreiden en delen van kennis in het netwerk, om op die manier capaciteit voor samenwerking te organiseren en een complex probleem aan te pakken. De persoon met de meeste capaciteit neemt het initiatief en is in staat leiderschap te creëren door visie, andere te inspireren en anderen te helpen in het ontwikkelen van hun capaciteiten (Innes & Booher, 2003:16).

Ook Williams (2002:1-3) gaat in competenties. Hij gebruikt hierbij het begrip *boundary spanners*: actoren die managen tussen verschillende organisaties en in staat zijn om samenwerking te organiseren. *Boundary spanners* zijn goed in leggen van verbindingen tussen verschillende belangen, disciplines en organisaties en proberen in grensoverschrijdende vraagstukken deze verbindingen te leggen, maar ook om hun eigen organisatie aan externe informatiebronnen te koppelen (Tushman & Scanlan, 1981:84). Een *boundary spanner* kan door middel van effectief netwerken de percepties van anderen over de opgaven begrijpen en naast de eigen en andere percepties leggen (Williams, 2002:110). *Boundary spanners* kunnen daardoor *windows of opportunities* herkennen en hun innovatieve capaciteiten benutten.

Het werk van *boundary spanners* uit zich volgens Williams (2002:115) in een aantal aspecten. Ten eerste het opbouwen van duurzame en effectieve persoonlijke relaties met een variëteit aan andere actoren. Personen uit verschillende organisaties proberen gezamenlijk een gedeelde agenda te realiseren en het vergt tijd en aandacht om een relatie op te bouwen met deze personen en elkaars perspectieven te begrijpen. Belangrijke competenties hierbij zijn ten eerste communiceren en luisteren. De waarde van effectieve geschreven, gesproken en gepresenteerde communicatie moet niet onderschat worden, waarbij luisteren even belangrijk is als het geven van informatie (Williams, 2002:115). Ten tweede is het begrijpen en kunnen oplossen van problemen een belangrijke competentie als het gaat om duurzame relaties. Als laatste zijn een toegankelijke persoonlijkheid en het creëren van vertrouwen belangrijk. Het volgende aspect van het werk van *boundary spanners* is het managen door beïnvloeding en onderhandeling, omdat er in principe geen sprake is van directe lijnen van autoriteit over andere actoren en wel van consensus, gelijkheid en win-win situaties. Een *boundary spanner* handelt daarom als tussenpersoon. Aangaande de rol als tussenpersoon gaat het ook om de legitimiteit om deze rol te kunnen uitvoeren (Williams, 2002:117). De belangrijke competentie hierbij is netwerken, zowel gedurende bijeenkomsten als daarbuiten in gesprekken. Het derde aspect van het werk van *boundary spanners* is het managen van complexiteit en afhankelijkheden. De complexiteit vraagt om een waardering van de afhankelijkheden. Het zoeken van de juiste samenwerkingspartners, een diagnose van het probleem, het definiëren van rollen en verantwoordelijkheden, het onderhandelen over doelen en het ontwikkelen van *cross-cutting* agenda's zijn hierbij belangrijk (Williams, 2002:118). Het laatste aspect van het werk van *boundary spanners* is het managen van rollen, verantwoordelijkheden en motivaties, want de kennis over wie wat doet, is de basis van potentiële verbindingen en relaties.

De individuele capaciteit in de vorm van *boundary spanners* uit zich dus in de volgende aspecten (Williams, 2002:121):

- Het belang van het bouwen van effectieve, persoonlijke relaties met een variëteit aan andere actoren;
- Het vermogen om te managen in niet-hiërarchische besluitvormingsarena's door middel van onderhandeling en de rol van tussenpersoon;

- Het vervullen van de rol van policy entrepreneur om problemen aan oplossingen te verbinden en middelen en inspanning te mobiliseren in de zoektocht naar succesvolle uitkomsten.

Waarbij de volgende facetten centraal staan (Foster-Fishman et al, 2001:1)

- De kerncompetentie van individuele capaciteit zitten in drie competenties:
 1. Samenwerken, anderen respecteren, herkennen van belangen, conflicten oplossen en communiceren;
 2. Het opstellen van effectieve programma's (planning, ontwerp, rolverdeling, evaluatie en kennis van het proces);
 3. Het opstellen van effectieve coalitie-infrastructuur;
- Houding en motivatie maken een groot verschil in de volgende opzichten:
 1. Sterke betrokkenheid naar het gestelde doel;
 2. Positieve houdingen naar andere stakeholders;
 3. Positieve perceptie van de eigen rol en competentie.

2.4.2.2 Relationale capaciteit

Relationele capaciteit is onderdeel van de capaciteiten van organisaties of individuen. Het gaat om de relaties die organisaties en individuen creëren en de kwaliteit van de relaties, zowel intern en extern. Relationele capaciteit bestaat uit goed ontwikkelde interacties, waarbij begrip van problemen en herkenning van wederzijdse en gedeelde belangen, gedeeld worden (Innes & Booher, 2003:16). Relationele capaciteit faciliteert toegang tot resources, versterkt de *commitment* van stakeholders, tevredenheid en betrokkenheid. Relationele capaciteit draagt zorg voor de levensvatbaarheid en het voortbestaan van de coalitie op lange termijn (Foster-Fishman, 2001:1).

Vertrouwen speelt bij relationele capaciteit een belangrijke rol. Het ontbreken van vertrouwen is één van de grootste barrières voor samenwerking. Omdat horizontale, vrijwillige relaties in belang toenemen, is een goede vertrouwensrelatie tussen partijen een belangrijke conditie voor governance processen, waarop gestuurd kan worden door regisseurs. Vertrouwen kan partijen bij elkaar houden. Vertrouwen wordt gerelateerd aan hoop, voorspelbaarheid, goodwill en het nemen van risico's. Ook wordt gesuggereerd dat het te maken met normen en waarden en gedeeld begrip (Williams, 2002:112). Volgens Edelenbos & Klijn (2007:29) bestaat vertrouwen uit een aantal eigenschappen. Ten eerste is bij vertrouwen sprake van kwetsbaarheid. Als een actor een andere actor vertrouwt, neemt hij een open en kwetsbare positie in en vertrouwt de partner in het meenemen van zijn/haar belangen in de interactie. Als tweede gaat het om risico. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in ambigue, onvoorspelbare en risicovolle situaties en vertrouwen is dan een voorwaarde voor het ondernemen van actie. Wanneer er geen vertrouwen is, ondernemen actoren geen actie. De laatste eigenschap van vertrouwen is verwachtingen. Vertrouwen veronderstelt een stabiele en positieve verwachting van de intenties en motieven van andere actoren. Vertrouwen vermindert hiermee complexiteit, onvoorspelbaarheid en ambigüiteit in de interactie, omdat er geanticipeerd kan worden op het gedrag van andere actoren (Edelenbos & Klijn, 2007:29). Vertrouwen is belangrijk voor samenwerking (publiek-privaat) en het gezamenlijk nemen van besluiten (Edelenbos & Klijn, 2007:30). Bij samenwerking dient vertrouwen in een bepaalde mate aanwezig te zijn om handelingen te sturen en goede intenties en competenties te tonen. Het idee is dat vertrouwen leidt tot een afname van opportunisme en een vermindering van de behoefte aan controle (Klijn & Snellen, 2009:23). Volgens Edelenbos & Klijn (2007:31) kan vertrouwen op drie manieren bijdragen aan besluitvorming in complexe netwerken:

- faciliteren van samenwerking: vertrouwen kan kosten reduceren en het vergroot de kansen op samenwerking, omdat het sneller leidt tot toewijding en inzet vanwege de verwachtingen;

- verstevigen van samenwerking: vertrouwen vergroot de robuustheid van samenwerking tussen verschillende organisaties, omdat het continue interactie en samenwerking tussen de organisaties promoot;
- verbeteren van de uitkomsten van de samenwerking: partijen worden steeds meer specialisten of experts, ze hebben bepaalde informatie die er voor zorgt dat ze een sleutelfiguur worden. Als er sprake is van vertrouwen zal informatie sneller stromen tussen de verschillende partijen, waardoor leren en het creëren van nieuwe oplossingen sneller plaats zal vinden.

Vertrouwen wordt gestimuleerd wanneer uitkomsten in een relatie volgens verwachting zijn. Deze uitkomsten worden onderdeel van de geschiedenis van de relatie en versterken het vertrouwen (Williams, 2002:112). Teveel vertrouwen kan echter ook een probleem zijn in samenwerking. De verschillende partijen gaan dan teveel hetzelfde denken en zijn niet meer kritisch naar elkaar. Een andere moeilijkheid als het gaat om vertrouwen is dat vertrouwen niet eenvoudig tot stand komt en erg kwetsbaar is (Edelenbos & Klijn, 2007:33).

Relationele capaciteit komt als volgt tot uiting (Foster-Fishman et al, 2001:1):

- Goede interne groepsdynamiek is belangrijk, omdat coalities vaak gevormd worden door stakeholders die een geschiedenis met elkaar hebben, eventueel met conflicten, onbegrip of negeren. Hierbij zijn drie aspecten van belang:
 1. Een werkklimaat dat gekenmerkt wordt door samenhang, vertrouwen en het oplossen van conflicten;
 2. Een gedeelde visie;
 3. Een 'inclusieve' cultuur waar de besluitvormingsmacht gedeeld is (ook als is dit moeilijk en kost het veel tijd).
- Positieve externe relaties moeten ontwikkeld worden naar vier hoofdgroepen:
 1. Organisaties in sectoren die niet vertegenwoordigd zijn in de coalitie;
 2. Inwoners (om steun van de inwoners te faciliteren);
 3. Leiders van bewonersgroepen en beleidsmakers om voor informatie gedurende de totstandkoming van beleid te zorgen en een systeemverandering op de lange termijn te stimuleren;
 4. Andere coalities die vergelijkbare issues adresseren om innovaties en *best practice* oplossingen te identificeren.

2.4.2.3 Organisatie capaciteit

Organisaties kunnen in de huidige context niet meer optimaal functioneren met een hiërarchische structuur, waarbij alle beslissingen in de top genomen worden en leden volgens standaardprocedures en gedetailleerde regels werken. Daarvoor zijn er teveel onverwachte en onvoorziene gebeurtenissen. Een organisatie moet daarom de capaciteit hebben om snel te reageren op verandering (Innes & Booher, 2003:16). Om effectief te werken moeten organisaties intern en extern goed samenwerken, vanwege het belang van gedeelde competenties en informatie. Een organisatie met capaciteit heeft een goed netwerk van interne communicatie met wederzijds vertrouwen en gedeeld begrip van kwesties. Leden van organisaties kunnen op coöperatieve manieren samenwerken om complexe problemen aan te pakken. Informatie stroomt top-down en bottom-up, maar ook horizontaal tussen verschillende sectoren. Experimenten en fouten worden geaccepteerd, zodat er geleerd kan worden van ervaringen. Een organisatie met capaciteit krijgt grip op informatie uit haar omgeving en gebruikt die informatie om haar strategieën aan te passen en heeft veerkracht en de mogelijkheid om snel te reageren op het onverwachte (Innes & Booher, 2003:16).

De capaciteiten van organisaties worden door Foster-Fishman (2001:2) onderscheiden in vijf typen. Deze vijf zijn noodzakelijk om leden van de coalitie op een productieve manier te organiseren:

- leiders met competenties (communicatie, conflict resolutie, administratie), relaties en visie om individuele belangen te veranderen in een dynamische collectieve kracht.
- geformaliseerde procedures die de rollen van staf en leden van de coalities en heldere richtlijnen voor besluitvorming en conflictresolutie duidelijk maken;
- een goed ontwikkelt intern communicatiesysteem dat het delen van informatie en het bediscussiëren van problemen en oplossingen tussen en onder staf en leden ondersteunt.
- menselijke en financiële resources, waaronder financiële middelen om nieuwe programma's te implementeren en de coalitie gaande te houden;
- een continue oriëntatie op leren, die constant feedback zoekt en erop reageert; dit is cruciaal om een adaptieve houding aan te nemen naar een veranderende context en barrières te verhelpen.

2.5 Conclusie

In dit theoretisch kader is vanuit de complexiteit van de opgaven door fragmentatie, via governance, netwerken, complexiteitsmanagement en de daaruit voortkomende regierol toegewerkt naar governance capaciteit om de regierol uit te kunnen voeren in netwerken om zo complexe opgaven op te pakken en integraliteit te waarborgen. De relaties tussen de verschillende lagen in het theoretisch kader worden gevormd door complexiteit. Complexiteit vraagt enerzijds om een nieuwe sturingsvorm waarin de overheid niet meer de top-down, hiërarchische leider is, maar er door de afhankelijkheden en dynamiek in opgaven en in de context een netwerk- of governance model gevraagd wordt. Anderzijds vraagt complexiteit ook om een integrale aanpak, waarbij opgaven als een geheel worden gezien. In plaats van per deelproject een aparte opgave en oplossing te formuleren, moet gezocht worden naar synergie. Complexiteit vraagt dus om governance en om integraliteit. Waarbij er ook een duidelijke relatie tussen complexiteit en integraliteit is. Complexiteit vraagt om integraliteit, maar integraliteit kan de complexiteit ook vergroten, door de toename aan relaties en afhankelijkheden. Complexiteit vraagt via integraliteit en governance om regie, om een partij die sturing geeft in het governanceproces en aan de integrale aanpak. De vorm van de regierol is enerzijds afhankelijk van de mate van complexiteit, maar ook van de partijen die betrokken zijn. De regierol vraagt van partijen om capaciteit om sturing te geven in het governanceproces en de integrale aanpak te waarborgen. Duidelijk is dat er verschillende niveaus van governance capaciteit zijn die andere competenties vragen. Via governance, integraliteit en regie vraagt complexiteit dus om capaciteit van actoren die de regisserende rol in het proces hebben.

Hoofdstuk 3. Operationalisering en methodologie

In dit hoofdstuk worden de operationalisering van de theorie uit het voorgaande hoofdstuk en de methodologie van het onderzoek beschreven. In het onderzoek wordt ingegaan op de capaciteiten die provincies nodig hebben om met hun regierol te kunnen sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven.

3.1 Operationalisering

De operationalisering in het onderzoek is nodig om de vertaalslag tussen de theoretische concepten en waarneembare variabelen te maken. Er wordt een analysekader uitgewerkt dat het mogelijk maakt de onderzoeksvragen te beantwoorden, hierin komt naar voren hoe de theoretische concepten worden gemeten. De operationalisering biedt hiermee houvast voor het onderzoek. Het zorgt ervoor dat er met duidelijke definities van de begrippen gewerkt wordt en draagt bij aan de validiteit van het onderzoek, doordat er een raamwerk ontstaat aan de hand waarvan het onderzoek uitgevoerd wordt; de operationalisering mondt uit in interviewvragen.

3.1.1 Het object van studie

Het object van studie is het object waarover in het onderzoek uitspraken gedaan worden. In dit onderzoek is het object van studie de governance capaciteit van provincies bij zowel procesregisseurs als de organisatie zelf.

3.1.2 Definiëring van de kernvariabelen

Om ervoor te zorgen dat in het onderzoek duidelijk is wat de verschillende begrippen betekenen, worden op basis van het theoretisch kader de definities waarin dit onderzoek mee gewerkt wordt, vastgesteld.

Integrale ruimtelijke opgaven

In dit onderzoek worden integrale opgaven beschouwd als *opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen en waarden*. Op deze manier komt een integrale aanpak tot stand die de opgave als geheel beschouwd.

Regie

In het theoretisch kader is duidelijk geworden dat er verschillende vormen van de regierol te definiëren zijn. In dit onderzoek wordt een complexiteitsaanvaardende vorm de regierol als uitgangspunt genomen, omdat er naar opgaven met een complex karakter wordt gekeken. De definitie van de regierol is dan als volgt:

Een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een gezamenlijk doel te bereiken.

Governance capaciteit

Governance capaciteit is de capaciteit om de complexiteitsaanvaardende regierol, zoals hierboven beschreven, te kunnen uitoefenen. *Governance capaciteit is het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol.*

3.1.3 Relaties tussen de kernvariabelen

De relatie tussen integraliteit, de regierol en governance capaciteit is in de conclusie van hoofdstuk twee aan bod gekomen, waarin complexiteit een verbindende rol speelt. Complexiteit vraagt enerzijds om een nieuwe sturingsvorm waarin de overheid niet meer de top-down, hiërarchische leider is, maar er door de afhankelijkheden en dynamiek in opgaven en in de context een netwerk- of governance model gevraagd wordt. Anderzijds vraagt complexiteit ook om een integrale aanpak, waarbij opgaven als een geheel worden gezien en in relatie met de context worden beschouwd. Complexiteit vraagt dus om governance en om integraliteit. Waarbij er ook een duidelijke relatie tussen complexiteit en integraliteit is. Complexiteit vraagt om integraliteit, maar integraliteit kan de

complexiteit ook vergroten, door de toename aan relaties en afhankelijkheden. Complexiteit vraagt via integraliteit en governance om regie, om een partij die sturing geeft in het governanceproces en aan de integrale aanpak. De regierol vraagt van partijen om capaciteit om sturing te geven in het governanceproces en de integrale aanpak te waarborgen. Middels deze capaciteit kunnen die actoren succesvol zijn in de regierol en daarmee in het waarborgen van de integraliteit.



Figuur 3.1 Conceptuele weergave relaties kernvariabelen

3.1.4 Indicatoren van de kernvariabelen

Aan de kernvariabelen worden indicatoren verbonden die de variabelen invulling geven en meetbaar maken; door middel van de indicatoren worden uitspraken gedaan over de variabelen.

3.1.4.1 Integraliteit van ruimtelijke opgaven

Integraliteit uit zich in bestuurlijke en sectorale integratie. Daar wordt dan ook onderscheidt bij gemaakt bij de operationalisering van het begrip integraliteit.

- Bestuurlijke integratie
 - i. boven gemeentelijke samenwerking
 - ii. provinciale samenwerking
 - iii. regionale samenwerking
 - iv. integratie nationaal en provinciaal/regionaal/gemeentelijk schaalniveau
- Sectorale integratie
 - i. integratie van verschillende sectoren als landbouw, water, economie, natuur, wonen, recreatie
 - ii. verbinding in de opgave tussen de verschillende partijen met eigen doelen en belangen
 - iii. herkenning en afstemming van de afhankelijkheden in de opgave

3.1.4.2 Regie

De complexiteitsaanvaardende regierol kent verschillende indicatoren:

- Wijde *boundary judgements*
 - Ten aanzien van het proces – betrekken van actoren
 - Ten aanzien van de inhoud – integrale visie op de opgave
- Ten aanzien van de gehele, integrale opgave:
 - Overzicht van de gehele opgave
 - Verantwoording afleggen over de gehele opgave

- Uitzetten/organiseren van beleidslijnen ten aanzien van de gehele opgave
- Samenwerking organiseren met het oog op de gehele opgave
- Begrenzen van de gehele opgave
- Afstemmen van de actoren
- Benoemen van de regierol door de regisseur

3.1.4.3 Governance capaciteit

De drie niveaus van governance capaciteit zijn de subvariabelen van de kernvariabele governance capaciteit. De drie subvariabelen bestaan uit deelelementen die invulling geven aan de variabelen. Deze deelelementen zijn de waarneembare aspecten, de indicatoren van het begrip governance capaciteit en worden gebruikt voor de dataverzameling.

- Individuele capaciteiten
 - i. het bouwen van effectieve, persoonlijke relaties met een variëteit aan andere actoren
 - ii. het vermogen om te managen in niet-hiërarchische besluitvormingsarena's door middel van onderhandeling en de rol van tussenpersoon
 - iii. het vervullen van de rol van policy entrepreneur om problemen aan oplossingen te verbinden en middelen en *effort* te mobiliseren in de zoektocht naar succesvolle uitkomsten
 - iv. samenwerken
 - v. herkennen van belangen
 - vi. conflicten oplossen en communiceren
 - vii. sterke betrokkenheid naar het gestelde doel
 - viii. positieve houdingen naar andere stakeholders

- Relationale capaciteiten
 - i. begrip van problemen
 - ii. herkenning van belangen, wederzijds en gedeeld
 - iii. goede interne groepsdynamiek
 - iv. vertrouwen
 - open en kwetsbare houding durven aannemen
 - risico's durven nemen
 - stabiele en positieve verwachtingen van intenties en motieven van andere actoren
 - v. een gedeelde visie
 - vi. positieve externe relaties met organisaties in sectoren die niet vertegenwoordigd zijn in de coalitie

- Organisatie capaciteiten
 - i. goede interne en externe samenwerking
 - ii. heldere richtlijnen voor besluitvorming
 - iii. goed ontwikkelt intern communicatiesysteem

In onderstaande tabel is het overzicht van de operationalisering opgenomen. In de bijlage is deze tabel uitgebreid met interviewvragen te vinden.

| kernvariabele | definitie | indicatoren |
|---------------|---|-------------------------------------|
| Integraliteit | Integrale opgaven zijn opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave | Bestuurlijke integratie |
| | | i. boven gemeentelijke samenwerking |
| | | ii. provinciale samenwerking |
| | | iii. regionale samenwerking |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen, waarden en met de context. | iv. integratie nationaal en provinciaal/regionaal/gemeentelijk schaalniveau Sectorale integratie i. integratie van verschillende sectoren als landbouw, water, economie, natuur, wonen, recreatie ii. verbinding in de opgave tussen de verschillende partijen met eigen doelen en belangen iii. herkenning en afstemming van de afhankelijkheden in de opgave |
| Regie | Een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel te bereiken. | Wijde <i>boundary judgements</i> : ▪ ten aanzien van het proces – betrekken van actoren ▪ ten aanzien van de inhoud – integrale visie op de opgave Ten aanzien van de gehele, integrale opgave: ▪ overzicht van de gehele opgave ▪ verantwoording afleggen over de opgave ▪ uitzetten/organiseren van beleidslijnen ten aanzien van de opgave ▪ samenwerking organiseren ▪ begrenzen van de opgave Afstemmen van de actoren |
| Governance capaciteit | Het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol. | Individuele capaciteit i. het bouwen van effectieve, persoonlijke relaties met een variëteit aan andere actoren ii. het vermogen om te managen in niet-hiërarchische besluitvormingsarena's door middel van onderhandeling en de rol van tussenpersoon iii. het vervullen van de rol van policy entrepreneur om problemen aan oplossingen te verbinden en middelen en <i>effort</i> te mobiliseren in de zoektocht naar succesvolle uitkomsten iv. samenwerken v. herkennen van belangen vi. conflicten oplossen en communiceren vii. sterke betrokkenheid naar het gestelde doel viii. positieve houdingen naar andere stakeholders Relationele capaciteiten i. begrip van problemen ii. herkenning van belangen, wederzijds en gedeeld |

| | | |
|--|------|--|
| | iii. | goede interne groepsdynamiek |
| | iv. | vertrouwen |
| | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ open en kwetsbare houding durven aannemen ▪ risico's durven nemen ▪ stabiele en positieve verwachtingen van intenties en motieven van andere actoren |
| | v. | een gedeelde visie |
| | vi. | positieve externe relaties met organisaties in sectoren die niet vertegenwoordigd zijn in de coalitie |
| | | Organisatie capaciteiten |
| | i. | goede interne en externe samenwerking |
| | ii. | heldere richtlijnen voor besluitvorming |
| | iii. | goed ontwikkelt intern communicatiesysteem |

3.2 Methodologie

Nu de vertaalslag is gemaakt van theorie naar meetbare concepten wordt ingegaan op de methode van onderzoek. Hierin wordt de keuze voor de methode gefundeerd en worden de casusselectie, dataverzameling en data-analyse toegelicht.

3.2.1 Methode van onderzoek

Het onderzoek naar de capaciteiten van de provincie in de regierol bij ruimtelijke opgaven is een kwalitatief casuonderzoek, waarbij enkele objecten van studie worden onderzocht en er diep op de verschillende variabelen wordt ingegaan. Het onderzoek richt zich op drie provincies waarbij één ruimtelijke opgave wordt onderzocht. Het tracht de unieke variabelen te vinden die bepalend zijn voor de rol van de provincie in elke casus, maar beoogd ook een vergelijking te maken tussen de onderzochte casussen.

Volgens Bryman (2008:366) is kwalitatief onderzoek inductief onderzoek, waarin er van onderzoek naar theorie gewerkt wordt. Vaak zijn kwalitatieve onderzoeken echter niet volledig inductief of volledig deductief. Zo is ook dit onderzoek niet volledig inductief. Het is namelijk onmogelijk bestaande theorieën over integraliteit, regie en governance capaciteit buiten beschouwing te laten bij het vormen van de probleemstelling en het genereren en analyseren van de data. Daarbij geeft De Vaus (2001:221) aan dat in casuonderzoeken het vormen van de probleemstelling en het genereren en analyseren van data begeleid moet worden door theorie. In het onderzoek vindt dan ook een beschouwing van al bestaande theorieën over het onderwerp plaats in het theoretisch kader. De theorie vormt de basis waaraan de casussen getoetst worden en zorgt voor mogelijke generalisatie van het onderzoek (Yin, 2003:28). Ook zorgt een goed theoretisch kader voor een betere interne validiteit.

Er wordt dus zowel inductief als deductief onderzoek gedaan. De nadruk ligt op het deductieve onderzoek, waarin er vanuit de theorieën over governance capaciteit toegewerkt wordt naar de empirische data. Op basis van reeds bestaande literatuur wordt een opvatting over de rol van provincies bij ruimtelijke opgaven opgesteld. Gekeken wordt hoe dat zich in de casussen uit. Maar getracht wordt ook exploratief te zijn en nieuwe inzichten te ontdekken. Er wordt dus zowel getracht vaste patronen in de casussen te herkennen, maar daarnaast wordt ook beoogd nieuwe patronen te identificeren.

Het onderzoek is dus enerzijds selectief, het richt zich op drie verschillende casussen en dit heeft uiteraard gevolgen voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Maar anderzijds is het onderzoek ook vergelijkend. Het tracht de unieke variabelen te vinden die bepalend zijn voor de rol van de provincie, maar beoogd ook een vergelijking te maken tussen de drie onderzochte casussen.

3.2.2 Casusselectie

Het onderzoek naar de capaciteit van de provincie in de regierol bij ruimtelijke opgaven is een kwalitatief onderzoek in de vorm van een meervoudige casusstudie; er wordt bij drie verschillende provincies bij één integrale ruimtelijke opgave gekeken naar de capaciteiten die van belang zijn voor de regierol van de provincie.

De provincies en casussen zijn:

4. Provincie Overijssel – Ruimte voor de Vecht: de waterveiligheid, een sociaaleconomische impuls en natuuropgaven in het Vechtdal.
5. Provincie Gelderland – WaalWeelde: de wateropgave van de Waal in Gelderland breder getrokken naar ruimtelijke ontwikkeling rondom de Waal.
6. Provincie Zuid-Holland – Deltapoort: de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied tussen Rotterdam en Dordrecht.

Bij de keuze voor de projecten waren twee criteria belangrijk. Ten eerste is het een vereiste dat het om een integrale opgave gaat die gemeentegrenzen overstijgt en waarbij verschillende partijen betrokken zijn. Daarnaast moet de regierol van de opgave bij de provincie liggen, de provincie moet een programmabureau/team hebben ten aanzien van de opgave. Naast deze criteria speelt uiteraard ook een pragmatische selectie mee. Zo wilde de organisatie van een bepaalde casus bijvoorbeeld niet meewerken aan het onderzoek, omdat het wellicht te gevoelig zou zijn of ze eerst zelf het handelen van de provincie wilden evalueren. Dus van de longlist van projecten die aan de drie criteria voldeden, vielen er een aantal vanwege natuurlijke selectie af.

De casussen zijn gelijk op basis van de drie bovenstaande criteria, maar verschillen ook in een aantal opzichten.

Inhoud

De drie casussen zijn inhoudelijk verschillend. Ruimte voor de Vecht en WaalWeelde zijn beide wateropgaven, waarbij WaalWeelde ook een aantal Ruimte voor de Rivier opgaven beslaat, die integraal aangevlogen worden en meegenomen zijn in de gehele opgave. De scope van WaalWeelde is echter breder dan die van Ruimte voor de Vecht. Bij laatstgenoemde gaat het om de combinatie van waterveiligheid en natuurontwikkeling, waarbij ook aandacht is voor een sociaaleconomische impuls in het gebied. Bij WaalWeelde gaat het ook om een sterke ruimtelijke ontwikkeling in de vorm van woningbouw en bedrijventerreinen. Deltapoort is geen wateropgave, maar een leefbaarheidopgave in de Zuidvleugel, waarbij ook de economische opgave meegenomen wordt.

Omvang

In de omvang verschillen de drie casussen ook. WaalWeelde beslaat de hele Waal en oever, dit is bijna 80 km. Ruimte voor de Vecht beslaat de hele Vecht in Overijssel, dit is 60 km. In Ruimte voor de Vecht is duidelijk gekozen om ook circa 5 km aan weerszijden van de Vecht mee te nemen, WaalWeelde gaat eigenlijk puur om het buitendijkse gebied. Deltapoort is van een ander kaliber, het beslaat het gebied tussen Rotterdam en Dordrecht en focust op het buitengebied en niet zozeer op de stedelijke vraagstukken.

Context

Gekeken naar de context van de opgaven zijn er ook een aantal verschillen te benoemen. Zo ligt Deltapoort in de Zuidvleugel, nabij Rotterdam en de Rotterdamse haven. Deltapoort heeft te maken met een context waar veel gebeurd en waar veel bovenregionale opgaven zijn. WaalWeelde en specifiek Ruimte voor de Vecht gaan over een meer landelijke omgeving. Hierdoor zitten er ook andere spelers aan tafel. Het feit dat Deltapoort in een stedelijke omgeving ligt, zorgt er ook voor dat er meer samenwerkingsverbanden in de regio al bestaan, zoals de stadsregio Rotterdam en het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. WaalWeelde wordt echter ook beïnvloed door het Deltaprogramma, hieruit komen belangrijke eisen voort waaraan de Waal moet voldoen.

3.2.3 Dataverzameling- en analyse

De dataverzameling- en analyse is voor de verschillende casussen gelijk, hiermee wordt beoogd de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten (Yin, 2003:38). Ten eerste vindt de dataverzameling plaats door diepte-interviews met de procesregisseurs van de onderzochte ruimtelijke opgaven bij de provincies. Hierbij gaat het om formele procesregisseurs, maar ook om informele regisseurs die spontaan opkomen in een opgave. Daarnaast worden ook andere actoren, intern en extern, die betrokken zijn bij de ruimtelijke opgave geïnterviewd, om het handelen van de procesregisseur goed in kaart te brengen. Op deze manier kan de beeldvorming van anderen op het handelen van de provincie en haar regisseurs inzichtelijk worden gemaakt (in de bijlage is de lijst van geïnterviewden opgenomen). Deze selectie van de respondenten is in samenspraak met de contactpersoon van de provincie gegaan. Gekozen is om zoveel mogelijk verschillende partijen te spreken. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten zijn de interviews opgenomen en zijn aantekeningen gemaakt tijdens de interviews. De interne validiteit kijkt of de gebruikte meetinstrumenten uiteindelijk ook zorgen voor een goede weergave van de governance capaciteit van de onderzochte organisaties. Het opnemen van de interviews heeft wellicht invloed op de antwoorden van de respondenten, omdat deze zich bedreigd zouden kunnen voelen en hierdoor sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven. Naast de interviews worden ook de documenten die er zijn over de opgaven meegenomen in het onderzoek.

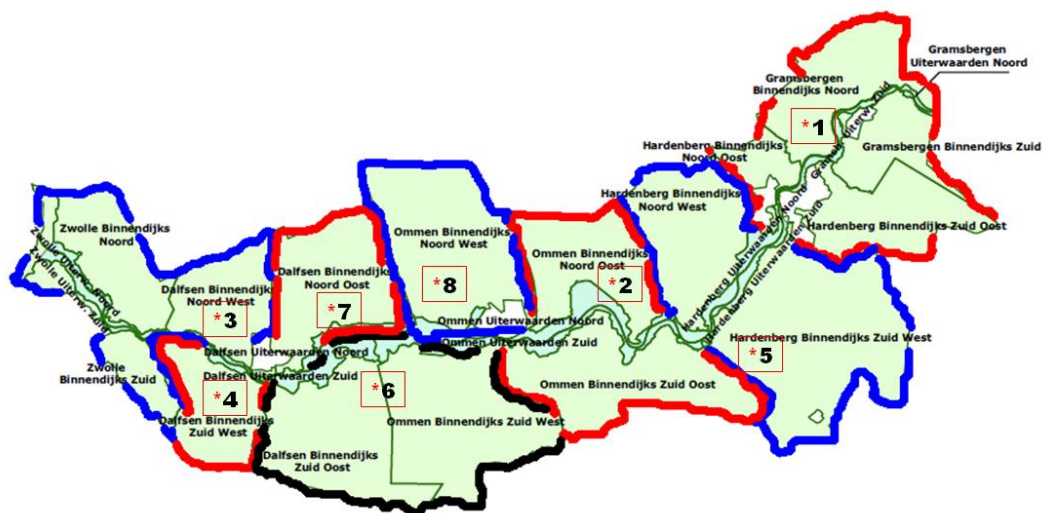
De externe validiteit van het casuonderzoek kent beperkingen, omdat slechts een klein aantal onderzoekseenheden wordt geanalyseerd. Doordat per provincie slechts één casus onderzocht wordt, is het lastig om algemene uitspraken over deze provincie te doen. De keuze is dan ook gemaakt om geen specifieke uitspraken over de provincies te doen, maar over drie ruimtelijke opgaven en bijbehorende organisatie. De betrouwbaarheid van het onderzoek is getracht te waarborgen door per casus meerdere personen te interviewen, en ook bij de provincie zelf meerdere personen te interviewen. Dit biedt de mogelijkheid gegeven antwoorden te toetsen en daarmee de betrouwbaarheid van de gedane uitspraken te vergroten.

In de data-analyse worden de uitkomsten van de interviews geanalyseerd aan de hand van de indicatoren die uit het theoretisch kader zijn voortgekomen. Getracht is de interviews zo goed mogelijk te verwerken door het opnemen van de interviews en het maken van transcripten.

Hoofdstuk 4. Ruimte voor de Vecht

4.1 Inleiding

Ruimte voor de Vecht gaat over de waterveiligheid, een sociaaleconomische impuls en natuuropgaven in het Vechtdal (Ruimte voor de Vecht, 2009:4). Versterking van de ruimtelijke kwaliteit is hierbij belangrijk. Er is een veiligheidsopgave door de klimaatverandering, hogere pieken in de waterstand en de daardoor ontstane vraag naar meer ruimte voor water in winterbed van de Vecht (Ruimte voor de Vecht, 2009:5). De kern van het programma is de omvorming van de Overijsselse Vecht tot een halfnatuurlijke laagland rivier om het winterbed van de rivier ruimte te geven (Ruimte voor de Vecht, 2009:5). Het programma beperkt zich niet alleen tot de Vecht, een zone van ongeveer vijf kilometer ten noorden en ten zuiden van de Vecht wordt meegenomen in de opgave voor ontwikkelingen die een relatie hebben met de omvorming van de Vecht (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1 Overzichtskartaal gebied Ruimte voor de Vecht

De provincie Overijssel heeft in 2007 het initiatief genomen tot het programma Ruimte voor de Vecht en de doelstellingen van het programma zijn als volgt vastgesteld:

- zorg dragen voor de waterveiligheid voor mens en dier in het Vechtdal;
- het creëren van een sociaaleconomische impuls;
- integraal realiseren van de natuuropgaven (zowel water- als landnatuur);

(Ruimte voor de Vecht, 2009:4).

In 2009 is het masterplan Ruimte voor de Vecht opgesteld, en vastgesteld in de betrokken besturen. In het masterplan is ook een uitvoeringsprogramma opgenomen waarin de uitvoeringsprojecten voor de komende jaren zijn benoemd (Ruimte voor de Vecht, 2009:4).

Er wordt nu begonnen met een nadere beschrijving van de casus. Vervolgens worden de drie kernvariabelen behandeld op basis van de resultaten uit de interviews. Begonnen wordt met regie, vervolgens governance capaciteit en als laatste wordt gekeken in hoeverre er integraliteit in het programma tot stand is gekomen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de regierol en governance capaciteit bijdragen aan integraliteit.

4.2 Het programma Ruimte voor de Vecht: aanleiding, inhoud en organisatie

4.2.1 Aanleiding en inhoud

De ontwikkelingen rondom de Vecht zijn eerder begonnen dan het initiatief van de provincie in 2007. Al in 1994 is de eerste wens om een impuls aan het Vechtdal te geven ontstaan in vorm van het gebiedsgericht beleid Vecht-Regge en in 1997 is in samenwerking met Rijkswaterstaat de Vechtvisie opgesteld. In 2005 is de Vecht door Rijkswaterstaat overgedragen aan de waterschappen. Hiermee zijn de waterschappen belangrijke partners in de samenwerking rondom de Vecht geworden. In 2005 is in het coalitieakkoord van de provincie Overijssel de Vecht als belangrijke ontwikkeling opgenomen. In hetzelfde jaar hebben acht overheden uit Duitsland en uit Nederland onder leiding van Waterschap Velt en Vecht een grensoverschrijdende samenwerking opgezet om de Vechtvisie uit 1997 te actualiseren en internationaliseren. Tegelijkertijd heeft de provincie Atelier Overijssel gevraagd om een studie uit te voeren naar de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling van de Vecht. Het resultaat daarvan, de Levende Vecht, is in 2007 gepresenteerd. Dit was een visie met wilde ideeën over wat met de Vecht zou kunnen, waarin ook rode functies waren opgenomen. Vanuit deze verschillende initiatieven heeft de provincie Overijssel het besluit genomen het programma Ruimte voor de Vecht op te starten om de verschillende initiatieven samen te brengen. In 2007 is vanuit de provincie Overijssel een verkenning gestart met de verschillende gemeenten en waterschappen. Dit heeft tot een strategische agenda geleid in 2008. In 2008 is daarmee het Startdocument Masterplan Ruimte voor de Vecht vastgesteld als begin van de samenwerking tussen vier gemeenten (Zwolle, Ommen, Dalfsen en Hardenberg), drie waterschappen (Groot Salland, Velt en Vecht en Regge en Dinkel), Staatsbosbeheer, het Regionaal Bureau voor het Toerisme, het Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) en de provincie Overijssel (later zijn LTO en Natuur en Milieu Overijssel (NMO) aangesloten). In de bijlage is een tabel de partijen en hun belang in het programma opgenomen. In het Startdocument zijn vijf statements verwoord die de gezamenlijke richting van het programma vormgeven:

1. ga voor de volle winst van de levende rivier;
2. maak en behoud het winterbed als grote open ruimte voor landbouw, natuur, recreatie en landschap;
3. maak de rivier de voorkant van het Vechtdal;
4. organiseer de bezoekersstromen;
5. maak de Vecht manifest;

(Ruimte voor de Vecht, 2009:5)

Vervolgens zijn daarbij opgaven geïdentificeerd en daarmee is het programmateam Ruimte voor de Vecht (hierin zijn alle partners ambtelijk vertegenwoordigd) aan de slag gegaan om het masterplan op te stellen. Daarin zijn de opgaven gebundeld tot drie grote opgaven: veiligheid, natuur en sociaaleconomische versterking, samen met een visie op de Vecht, de half natuurlijke laagland rivier. Tegelijkertijd met het Masterplan is ook een uitvoeringsprogramma opgesteld in het programmateam. De provincie heeft hier op gestuurd, om vanuit de provincie daadkracht te laten zien:

“Om te laten zien dat we serieus aan de slag willen”, Wim van der Griendt, 2012

In 2009 is het Masterplan vastgesteld en in 2011 is de Regionale Voorkeursvariant Vecht uitgebracht. In de Regionale Voorkeursvariant is het masterplan uitgewerkt, waarin twee doelen centraal staan, de halfnatuurlijke laagland rivier en de sociaaleconomische versterking van het Vechtdal. In deze variant zijn 13 uitvoeringsprojecten ondergebracht en daarvoor is 19 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het College van de provincie Overijssel. In het programma zijn op zeer korte termijn al projecten gerealiseerd, deze zijn in de realisatieovereenkomst uit 2009 vastgesteld, welke is voortgekomen uit het uitvoeringsprogramma.

4.2.2 Organisatie

Het programmabureau Ruimte voor de Vecht zit bij de provincie Overijssel en wordt bemand door medewerkers van de provincie. Het programma Ruimte voor de Vecht is binnen de provincie Overijssel georganiseerd in een kernteam, met een programmaleider, secretaris, communicatieadviseur en interne medewerker. Voor de samenwerking met de andere partijen is een programmateam opgezet waarin alle partijen ambtelijk vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is er een bestuurlijk overleg met alleen alle bestuurders van de vier gemeenten, drie waterschappen en provincie. Ook is er breed bestuurlijk overleg (BBO) waarbij ook de maatschappelijke partijen uitgenodigd worden, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, de LTO en OPG en de landgoederen; de provincie is voorzitter. Na verloop van tijd bleek het bestuurlijk overleg niet meer nodig te zijn, omdat alles besproken kon worden in het BBO. De LTO is echter vrij snel, bij het tweede overleg, uit de samenwerking gestapt. Aangegeven wordt dat het idee heerste dat er voor hen weinig te winnen viel en er alleen maar van hun gevraagd werd: een grote ruimteclaim waaraan ze niet eenvoudig konden voldoen. In mei 2010 is de LTO weer bij de samenwerking aangesloten en toen is ook NMO aangesloten.

In onderstaande tabel zijn ter verduidelijking de belangrijkste begrippen kort herhaald.

| | |
|---------------------------------|--|
| Breed Bestuurlijk Overleg (BBO) | Bestuurlijke vertegenwoordiging en beslissingsmacht |
| Programmteam | Ambtelijke vertegenwoordiging van alle partijen en doet het voorbereidende werk voor het BBO |
| Kernteam | Ambtelijke organisatie gevormd door provincieambtenaren ter ondersteuning van de regierol |
| Programmaleider | Ambtelijke trekker van het programma(team) en voorzitter kernteam |
| Masterplan Ruimte voor de Vecht | Vastgesteld door het BBO in 2009 |
| Uitvoeringsprogramma | Vastgesteld door het BBO in 2009 |

4.3 Kenmerken van de regierol van de provincie Overijssel

| | | |
|----------------------|--|--|
| Kernvariabele | Regie: een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een gezamenlijk doel te bereiken. | |
| | Indicator | Typering |
| | <i>Boundary judgements</i> t.a.v. het proces | Wijd, maar beperkt open |
| | <i>Boundary judgements</i> t.a.v. de inhoud | Wijd en open naar de context |
| | Verantwoording afleggen over de opgave | Door de programmaleider en gedeputeerde |
| | Beleidslijnen uitzetten | Provincie in samenspraak met partners; provincie schrijft de stukken |
| | Samenwerking organiseren | Initiatief provincie, programmteam, bestuurlijk overleg, breed bestuurlijk overleg |

4.3.1 Ontstaan en invulling van de regierol

De regierol van de provincie Overijssel in Ruimte voor de Vecht is ontstaan toen de provincie het initiatief heeft genomen om de verschillende initiatieven rondom de Vecht te clusteren in één programma. De verschillende partijen als waterschappen, provincie en Staatsbosbeheer stonden al in contact met elkaar over de wateropgave en beheer van de Vecht en de provincie is met het voorstel de

initiatieven te clusteren langs de belangrijkste partners gegaan. Hiermee heeft de provincie actief de samenwerking opgezet. In het startdocument is vervolgens beschreven dat de provincie de logische partij is voor de regie van de opgave:

“De provincie Overijssel wordt gezien als logische partij om de rol van regisseur voor deze gebiedsontwikkeling te vervullen (zoals op inhoud als procesmatig), gezien het grote aantal betrokken partijen en het bovenlokale belang van de gebiedsopgaven.” (Provincie Overijssel, 2008:2)

In alle interviews wordt ook aangegeven dat de rol van de provincie door iedereen geaccepteerd is en dat deze natuurlijk is, een voorbeeld:

“De rol (van de provincie red.) is vrij natuurlijk, dat is geaccepteerd. Het is prettig dat er een partij erboven staat.” Philip Scheepers, 2012

De regie ligt bij het kernteam van de provincie, maar daarvan is de programmaleider de echte procesregisseur, de voormalige (Herbert Bos) en huidige programmaleider (Wim van der Griendt, was eerst programmasecretaris onder programmaleider Herbert Bos). Deze heeft de contacten intern binnen de provincie en extern met de andere partijen in het programma, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De provincie Overijssel in de vorm van het kernteam en de programmaleider faciliteren het proces rondom Ruimte voor de Vecht, zowel qua capaciteit in fte's en geld. Zowel bestuurlijk als ambtelijk in de vorm van de gedeputeerde Bert Boerman en de programmaleider wordt veel contact onderhouden met alle partijen om afstemming tussen de partijen te realiseren. Daarbij coördineert het kernteam het besluitvormingsproces en bereidt de stukken voor besluitvorming voor. Het gezamenlijke doel lijkt te zitten in de wateropgave voor de Vecht, maar uiteindelijk is dit toch vooral een opgave van de provincie en waterschappen. De provincie benadrukt het gezamenlijke belang in de impuls voor het Vechtdal.

Vanuit het kernteam van de provincie is er geen sterk eigen belang dat verschilt van de belangen van de partners. Het kernteam van de provincie werkt voor het programma Ruimte voor de Vecht en handelt ten aanzien van de doelen van dit programma. Hiermee heeft de regierol van de provincie volgens het schema van Pröpper et al (2004:15) de invulling van de faciliterende regisseur. In deze typering stelt de regisseur zich dienstbaar op aan het samenspel van de andere partijen. De provincie ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen (Pröpper et al, 2004:15). Dit blijkt duidelijk uit de interviews waarin gesteld wordt dat het kernteam van de provincie duidelijk een faciliterende rol heeft:

“Zij zien hun rol als zorgen dat het project blijft lopen en ervoor zorgen dat de diverse belangen aan bod komen en worden behartigd. En de partijen erbij houden, daar zijn ze heel druk mee bezig.”, Henk Kloosterboer, 2012

Het kernteam van de provincie heeft geen eigen script, maar ondersteunt de samenwerking van de verschillende partijen. Ten aanzien van doorzettingsmacht, formeel gezien heeft de provincie doorzettingsmacht, maar deze is feitelijk niet terug te zien in de casus Ruimte voor de Vecht. Doorzettingsmacht komt alleen tot uiting in het nemen van beslissingen in vergaderingen van het programmateam. In verschillende interviews wordt aangegeven dat het gaat om een samenwerking van gelijkwaardige partners, waarin de provincie als één van de partners wordt gezien. In de interviews wordt ook aangegeven dat de provincie geen zaken kan afdwingen bij andere partijen. De regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden:

“...als de provincie het alleen wil, lukt het niet. Andere partijen moeten er achter staan. De provincie kan niet iets doordrukken wat andere partijen niet willen.” Philip Scheepers, 2012

De invulling van de regierol van de provincie Overijssel in Ruimte voor de Vecht is echter veranderd naarmate het programma vorderde. Waar in het begin de focus lag op het verbindende element, het bij elkaar brengen van de partijen en komen tot een masterplan, ligt de focus in de huidige fase meer op concretisering en uitvoering van het programma. De regierol blijft faciliterend, maar wordt naar de uitvoering toe meer resultaatgericht. Deze verschuiving uit zich ook in de programmaleider. De programmaleider in de planvormingfase (Herbert Bos) wordt in de interviews duidelijk omschreven als een verbinder en de huidige programmaleider (Wim van der Griendt) heeft meer een projectmatige aanpak. De projectmatige sturing werd ten tijde van Herbert Bos ook al gehanteerd door Wim van der Griendt als projectsecretaris. Het verschil tussen de beide programmaleiders, waarvan de huidige programmaleider eerst programmasecretaris was onder de eerste programmaleider, vraagt om een analyse van de samenwerking van beide procesregisseurs. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking tussen beide ten tijde van programmaleider Herbert Bos productief was. Herbert Bos stuurde door middel van een complexiteitsaanvaardende houding, waarbij Wim van der Griendt aandacht had voor de projectmatige aspecten. Nu Wim van der Griendt zelf programmaleider is, heeft deze projectmatige aanpak de boventoon. Maar de beleidsvorming is nog niet volledig afgerond, desondanks lijkt de regierol complexiteitsreducerend te worden in de vorm van resultaatsturing, zoals het tijdig plaatsen van subsidieaanvragen en het aanpakken van problemen en de communicatie daarover. Er is meer aandacht voor het resultaat, hoe en wat kan er en hoe worden alle partijen vastgehouden aan het masterplan? Hieruit blijkt de duale managementstrategie zoals beschreven in het theoretisch kader. Een verschuiving van proces- naar projectmanagement is zichtbaar. Uit de interviews blijkt ook dat er nu meer op resultaat gestuurd wordt door de programmaleider:

“Het gaat nu over de verdeling van de middelen en daar daadwerkelijk afspraken over maken. En daar is Wim van der Griendt een heel goed persoon in, maar dat is minder in beeld bij de bestuurders; het is nu een andere rol. Het is niet meer meetrekken, maar de koers is bepaald en nu is het de taak de koers ook daadwerkelijk uit te voeren.”, Alwin te Rietstap, 2012

Met het feit dat nu de meer lange termijn onderwerpen de aandacht krijgen, doordat de planvorming rondom het winterbed is afgerond, verschuift de focus van het programma meer naar de toekomst. Hierin speelt verbreding van opgaven een rol en wordt het beleid abstracter. Hierin is de verbindende rol van de regisseur weer een belangrijk aspect, maar het kernteam van de provincie stuurt daarin op zelforganiserende netwerken in het programma Ruimte voor de Vecht. Deze ontstaan nu in de vrijetijdseconomie en concreet in een platform voor de boeren in het Vechtdal. Beoogd wordt dat er netwerken ontstaat tussen de verschillende partijen met verschillende belangen. Dit geeft aan dat de provincie in haar regierol afstand neemt van het uitzetten van beleidslijnen en organiseren van samenwerking. Door zelforganisatie te stimuleren kan de provincie een stap terug doen als actieve partner in de samenwerking.

4.3.2 *Boundary judgements*

Aangaande de begrenzing van het programma Ruimte voor de Vecht wordt er onderscheid gemaakt tussen begrenzing (*boundary judgements*) in termen van het proces en ten aanzien van de inhoud. *Boundary judgements* zijn eerder beschreven als mentale constructen die bepalen wat managers wel en niet in beschouwing nemen bij het management van een complex issue (Van Meerkerk et al, 2010:3). De beide programmaleiders hebben ten aanzien van de inhoud wijde *boundary judgements*, het adagium is vooral als het maar bijdraagt aan de doelstellingen op het gebied van waterveiligheid en sociaaleconomische en natuurversterking. De programmaleiders bieden ruimte in het programma voor een verscheidenheid aan projecten en input van andere partijen en ook wordt in de interviews aangegeven dat er niet snel wordt gezegd dat een bepaald project of opgave niet binnen het programma past:

“Er was 100% ruimte voor partijen om dingen in te brengen in het proces.” Alwin te Rietstap, 2012

De programmaleiders hebben een complexiteitsaanvaardende managementstijl, waarbij ze de ontwikkelingen in de context in relatie brengen met het programma Ruimte voor de Vecht. Ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit wordt samen opgetrokken met andere projecten als de wegontwikkeling van de N43/N34. De processen worden afgestemd en er wordt aan mee betaald:

“Waar belangen elkaar raken, trekken we samen op” Wim van der Griendt, 2012

Maar de huidige programmaleider heeft wel strakkere *boundary judgements* dan zijn voorganger, doordat er nu meer gestuurd wordt op resultaat en er daarmee een zekere afbakening van het programma ontstaat. Dit sluit aan bij de lijn die in het theoretisch kader is gesteld over project- en procesmanagement en strakke en wijde *boundary judgements*. Ten aanzien van de fysieke begrenzing zijn de *boundary judgements* relatief wijd. De provincie heeft een fysieke begrenzing van het programma: de Vecht en een zone van vijf kilometer aan weerszijden, maar deze zone is fluïde.

Als het gaat om het proces hebben de programmaleiders ook wijde *boundary judgements*. De samenwerking in het programmateam bestaat uit dertien partijen, een grote groep. De provincie wilde graag de LTO bij de samenwerking betrekken, omdat dit een belangrijke partij is in het gebied. Voor ontwikkelingen in het winterbed van de Vecht is er afhankelijkheid van de LTO vanwege grondbezit. De LTO is echter uit de samenwerking gestapt en daarna is er door het kernteam van de provincie getracht de LTO weer aan tafel te krijgen door ze op uitnodiging van het BBO een ontwikkelingsvisie voor de landbouw in het Vechtdal te laten opstellen. Op die manier kon de LTO haar eigen belang definiëren. Hieruit blijkt dat de LTO voor de provincie een belangrijke partij is in de samenwerking en de provincie duidelijk geprobeerd heeft de verschillende belangen op elkaar af te stemmen. Ten aanzien van de NMO heeft de provincie een andere houding, deze waren ook niet in de samenwerking vertegenwoordigd en werden pas uitgenodigd toen ook de LTO aan tafel zat. Hieruit blijkt een selectie van partijen om de balans in de samenwerking te bewaren. In haar regierol probeert de provincie dus de verschillende afhankelijkheden bij elkaar te brengen, maar ook in balans te houden.

4.3.4 Samenwerking

Het organiseren van samenwerking ten aanzien van het de gehele opgave is één van de onderdelen van de regierol zoals beschreven in het theoretisch kader. De regisseur zorgt ervoor voldoende partijen te motiveren om bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken waar de beleidslijnen dit vragen (Pröpper et al, 2004:19). Aangaande de samenwerking speelt de provincie in Ruimte voor de Vecht een belangrijke rol. De partijen komen elkaar ook in andere gremia tegen, maar het programmateam en BBO zijn belangrijke bijeenkomsten voor de samenwerking ten aanzien van de opgave en dit zijn door de provincie opgezette structuren. Het reguliere overleg draagt bij aan het afstemmen van actoren, doordat zaken terugkerend zijn op de agenda. Het tempo in het programmateam wordt als hoog omschreven, waardoor het voor sommige partijen soms moeilijk was om zaken in de eigen organisatie af te stemmen en kansen binnen te pakken. De snelheid gaf de partijen anderzijds ook energie, er gebeurde wat en er was gelijk resultaat:

“Binnen de eigen organisatie wilde je alle kansen pakken, want het tempo lag hoog. Er zijn beleidslijnen uitgezet en projecten in uitvoering en die hebben gevolgen. Dan moet je partijen mee krijgen. Maar de snelheid wilden we met elkaar en het proces heeft mij veel energie gegeven; het ging echt ergens over.”, Alwin te Rietstap, 2012

Aangegeven wordt dat er in de samenwerking verandering is geweest, doordat eerst alleen de partijen aan tafel zaten die geld hadden of een gebiedseigenaar waren. Toen de partijen aan tafel kwamen die geen duidelijke rol hadden zoals NMO, maar alleen een echt belang vertegenwoordigden, werd de discussie anders. De discussies werden soms harder en de posities binnen het programmateam

duidelijker. De verhoudingen zijn anders met partijen die niet vanaf het begin meededen in samenwerking:

“Als je vanaf het begin actief meepraat, kun je meer realiseren en bouw je krediet op, nu komen ze vanuit een achterstand erbij. Dat gevoel is nog niet helemaal weg, doordat ze niet gelijk hebben meegedaan en met moeite binnenboord zijn gehaald, heb je een andere houding t.a.v. die partij.”
Rienko Baarslag, 2012

De rol van de provincie hierin was het betrekken van de nieuwe partijen bij de samenwerking en zorgen voor een goede groepsdynamiek. Maar ook helder maken van de posities van de partijen in de samenwerking. Dit geeft de procescomplexiteit weer over welke actoren wel en niet worden betrokken. Als nieuwe actoren het proces betreden, kan dat gevolgen hebben voor de scope en belangrijke waarden in het issue; dit leidt tot onzekerheid (Van Meerkerk et al, 2010:5). Dit blijkt ook in de casus, de samenstelling van de samenwerking veranderde met gevolgen voor de groepsdynamiek.

4.3.3 Beleid

De beleidslijnen van het programma Ruimte voor de vecht zijn in het masterplan uitgeschreven en in een gezamenlijk proces tot stand gekomen. In het programmteam biedt het kernteam van de provincie ruimte voor lange discussies, vergaderingen waren lang, drie á vier uur en in een grote groep en de provincie destilleerde hieruit de teksten voor het Masterplan. Het kernteam van de provincie heeft de teksten geschreven. De inhoudelijke richting is dus in een gezamenlijk proces tot stand gekomen. Ten aanzien van het beleid had de programmaleider soms een moeilijke positie in het programmteam wanneer het ging over beleidslijnen die sterk in relatie stonden met ander beleid van de provincie. De programmaleiders vervulden hierin soms een dubbelrol. Een voorbeeld is de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een lastig proces dat sterk in wisselwerking staat met Ruimte voor de Vecht doordat veel van de EHS in de provincie Overijssel in het Vechtdal zit. De provincie Overijssel heeft daarin een positie die los staat van Ruimte voor de Vecht, maar de programmaleiders van Ruimte voor de Vecht hebben de coördinatie van de herijking van de EHS in relatie tot Ruimte voor de Vecht gedaan en de voorstellen van de partners in samenwerking met de partners voorbereid:

“Het proces is gefaciliteerd door Wim (van der Griendt red.), qua organisatie en een stuk inhoud en er is veel tijd ingestoken. Het moest leiden tot een advies aan de provincie en Wim (van der Griendt red.) had soms moeite met de belangen die niet in lijn waren met wat de provincie wilde.”
Philip Scheepers, 2012

Hier komt de dubbelrol die programmaleiders spelen naar boven. Enerzijds zijn zij provincieambtenaren, maar anderzijds programmaleiders die staan voor Ruimte voor de Vecht. In die hoedanigheid geven zij dus bijvoorbeeld een advies aan de provincie over de EHS in relatie tot Ruimte voor de Vecht. Soms wordt hier mee omgegaan door de programmaleider voor Ruimte voor de Vecht te laten handelen en de secretaris van het kernteam voor de provincie om de belangen te scheiden. In de interviews is aangegeven dat de partners af en toe hebben moeten sturen om de algemene provinciale belangen en het programma Ruimte voor de Vecht te scheiden. Deze dubbelrol beschrijft de complexiteit van een opgave voor de publieke manager. De publieke manager moet schakelen tussen verschillende beleidsnetwerken.

4.4 Governance capaciteit van de provincie Overijssel

| | | |
|--------------------------------|---|---|
| Kernvariabele | Governance capaciteit: Het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol. | |
| | Indicator | Typering |
| Governance capaciteit – | Persoonlijke relaties bouwen | Sterk; uitjes/excursies, telefoontjes, mailtjes, bezoeken |

| | | |
|-------------------------------------|---|--|
| individueel | Rol van onderhandelaar/tussenpersoon | Ja, samenvatten/concluderen in vergaderingen, organiseren van bijeenkomsten in kleinere groepen |
| | Rol van policy entrepreneur | Ja, problemen aan oplossingen verbinden en zoeken naar nieuwe uitkomsten |
| | Herkennen, communiceren en aanpakken van problemen en conflicten | Open en direct aangaande conflicten; soms ook bewust negeren |
| | Samenwerking stimuleren | Ja, door excursies en dinertjes te organiseren en door ook partijen in kleiner verband zonder de provincie bij elkaar te brengen |
| | Betrokkenheid naar doel | Bevlogen; doel in zicht, maar ook provinciebelang |
| Governance capaciteit – relationeel | Positieve houding naar andere stakeholders | Veel luisteren en praten; open en transparant |
| | Rol van kennis | Externe kennis inbrengen, kennis is voor iedereen beschikbaar, maar er zijn betalende partijen |
| | Groepsdynamiek | Open en transparant |
| | Vertrouwen – kwetsbaarheid | Belangen op tafel leggen, onderhandelstrategie blootleggen, |
| | Vertrouwen – risico's | Risico's nemen in ontwikkeling, vertrouwen dat geld van provincie er komt |
| | Vertrouwen – stabiele en positieve verwachtingen van elkaars handelen | Ja, door de lange samenwerking |
| | Gedeelde visie | Masterplan zorgt voor gedeelde visie |
| Governance capaciteit – organisatie | Externe relaties | Zijn er, maar masterplan zorgt voor vasthouden aan visie |
| | Goede interne en externe samenwerking | Matig; sectoraal versus integraal Provinciebelang versus programmabelang |

4.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseurs

Individuele capaciteit komt tot uiting bij de procesregisseurs van het programma Ruimte voor de Vecht. In dit programma zijn dat de beide programmaleiders en de verantwoordelijke gedeputeerde.

Eén van de belangrijkste individuele capaciteiten is het bouwen van persoonlijke relaties, zoals is gebleken in het theoretisch kader op basis van de literatuur van Williams (2002) en Foster-Fishman (2001). In het programma Ruimte voor de Vecht werkte vooral de programmaleider Herbert Bos werkte actief aan persoonlijke relaties:

“Het is een gezellige vent die heel toegankelijk is, ook voor bestuurders”
 “Hij is heel makkelijk in de omgang en heeft goede ingangen”
 “Iemand van de daad bij het woord voegen en dat vinden bestuurders erg prettig”
 Alwin te Rietstap, 2012

Maar in de interviews wordt ook gesteld dat de gedeputeerde en huidige programmaleider ook aan persoonlijke relaties werken door actief te netwerken, als programmaleider bij de bestuurders en ambtenaren van andere partijen langs gaan, veel telefoontjes te plegen, kort te mailen na vergaderingen en individuele gesprekken te voeren. Daarnaast is ook aandacht voor persoonlijke omstandigheden:

“Laten zien dat we weten wat er speelt, kaartjes sturen bij geboorte en overlijden, babybezoek, cadeautjes mee.”, Wim van der Griendt, 2012

Ook is er aandacht voor het treffen in informele setting, zoals het vieren van de successen, twee keer paar na een bijeenkomst van het programmateam uit eten te gaan en gebiedsexcursies te organiseren. Het belang van gebiedsexcursies zit in het in informele setting gezamenlijk een bepaald beeld meekrijgen en daarover discussiëren. Gesteld wordt dat het feit dat het programmateam nu al vijf jaar bij elkaar zit ook heeft geleid tot goede persoonlijke relaties.

Interessant punt is dat bijna alle geïnterviewden aangeven dat de rol van een programmaleider in een programma afhankelijk is van de persoon die de rol uitoefent, zoals de capaciteit van Herbert Bos als verbinder en de capaciteit van Wim van der Griendt als projectmanager:

“Ik noem bewust de namen, omdat het echt ook aan de personen hangt.”, Alwin te Rietstap, 2012

De persoonlijkheid maakt voor een groot deel de rol die ze aannemen. Hieruit blijkt het belang van de individuele capaciteit van een procesregisseur en het belang van de juiste persoon voor de juiste rol. Er wordt gevraagd om een persoon die zich inzet voor het programma en zich verantwoordelijk voelt. De persoon moet een verbinder zijn en uitstraling hebben naar de andere partijen toe. Ook vanuit de theorie wordt het belang van individuele capaciteit benadrukt, Williams (2002:16) geeft aan dat samenwerking tussen organisaties staat of valt met de mensen die vanuit de organisaties bij de samenwerking betrokken zijn en hun competenties op het gebied van samenwerking en hun mindset ten aanzien van complexe opgaven.

Individuele capaciteit is ook het handelen als een tussenpersoon is een samenwerkingsverband (Williams, 2002:121). De rol van tussenpersoon was vooral in de eerste fase met de eerste programmaleider aanwezig. De programmaleider liep bij de bestuurders langs om te praten om partijen mee te krijgen en te laten zien dat de provincie zelf ook wat wilde:

“De provincie had toch altijd een toezichhoudende rol: dan moeten we ook nog langs de provincie; door dat idee heeft Herbert (Bos red.) wel een streep gezet.” Alwin te Rietstap, 2012

Dat ook de huidige programmaleider als tussenpersoon handelt, blijkt uit het voorbeeld van de herijking van de EHS door de provincie die sterk in relatie staat tot het programma Ruimte voor de Vecht en een gevoelige kwestie is voor de LTO. De programmaleider is zelf bij de LTO langsgegaan om alles uit te leggen en alle beschikbare informatie te geven. Op deze manier probeert de programmaleider te managen in het netwerk, hij gaat bij de verschillende partijen afzonderlijk langs om belangen te horen en te delen en zo tot gedragen besluiten te kunnen komen. Maar in de interviews wordt de programmaleider vaker omschreven als een partner in het proces dan als tussenpersoon (onderhandelaar). De provincie is in discussies in het programmateam de partner die onderdeel is van de discussie, maar aan het einde ook de discussie samenvat en beslist. Ondertussen speelt de programmaleider een rol in de afstemming van de verschillende belangen en het bij elkaar brengen van de partijen. Dit gebeurt in het samenvatten en concluderen, maar ook in het kleiner verband samenbrengen van partijen. Dit initiatief wordt ook genomen door informele procesregisseurs in de vorm van andere leden van het programmateam, als Jan van der Molen van het waterschap Velt en Vecht of Philip Scheepers van Staatsbosbeheer. Ook hier heeft de rol die personen aannemen in het programmateam te maken met de persoonlijkheid van deze personen.

4.4.2 Relationele capaciteit

Relationele capaciteit gaat over de relaties die organisaties en individuen creëren en staat voor de kwaliteit van de relaties, zowel intern en extern. Het bestaat uit goed ontwikkelde interacties, waarbij begrip van problemen en herkenning van wederzijdse en gedeelde belangen, gedeeld worden (Innes & Booher, 2003:16). In het programma Ruimte voor de Vecht komen de relaties voort uit de lange samenwerking in

het gebied. De partijen werkten al met elkaar samen en daar is het gremium Ruimte voor de Vecht bij gekomen. In het programma wordt vooral door de gedeputeerde en de programmaleider aan relaties gewerkt. Het belang van relaties en vertrouwen wordt daarbij duidelijk herkend:

“Zonder vertrouwen komen we er niet”, Wim van der Griendt, 2012

Zoals aangegeven bij de individuele capaciteit wordt er aan relaties gewerkt door excursies te organiseren en eens per jaar uit eten te gaan met het programmateam. Er wordt duidelijk gestuurd op informeel treffen van de partijen. Maar daarnaast wordt ook belang gehecht aan het vieren van de successen: als er een project is afgerond, worden alle partijen uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn. Door middel van het informele treffen worden de samenwerking en relaties tussen de partijen gestimuleerd. In de informele bijeenkomsten kan ook aan de groepsdynamiek gewerkt worden, waardoor relaties en samenwerking verbeteren. De groepsdynamiek draagt bij aan goede relaties. In de groep is er ruimte voor de partijen om inbreng te leveren, deze ruimte is er omdat de programmaleider een open houding heeft waarin veel kan en mogelijk is, blijkt uit de interviews:

“Er was een actieve inbreng vanuit de gemeente (Zwolle red.) Als je dat niet doet dan wordt het ook niet jouw programma, en er was zeker ruimte voor inbreng van andere partijen”, Rienko Baarslag, 2012

Het ontbreken van vertrouwen is één van de grootste barrières voor samenwerking en is dan ook een belangrijk onderdeel van relationele capaciteit. Vertrouwen bestaat uit meerdere zaken, onder andere uit het durven aannemen van een kwetsbare houding, risico durven en nemen en stabiele en positieve verwachtingen van elkaars handelen hebben (Edelenbos & Klijn, 2007:29). Als het gaat over kwetsbaarheid wordt aangegeven dat binnen Ruimte voor de Vecht partijen hun positie durven te openbaren; soms wordt er vertrouwelijke informatie en de onderhandelingsstrategie gegeven, bijvoorbeeld ten aanzien van de EHS. Dit komt voort uit de vijf jaar lange samenwerking en het feit dat de partijen elkaar ook buiten het programma tegenkomen. Daardoor durven partijen zich kwetsbaar op te stellen en risico te nemen. In het voorbeeld van de bevaarbaarheid van de Vecht en de discussies met de LTO wordt door de provincie openlijk gesproken over hetgeen wat tussen de partijen is besproken, deze open houding draagt bij aan het vertrouwen. Als het gaat om risico durven nemen in het programma is dat te zien op meerdere vlakken. Een voorbeeld is het geld dat vrij kwam door de verkoop van de aandelen in Essent. Het geld is geïnvesteerd in een sluis bij Hardenberg voor de bevaarbaarheid, zonder dat het duidelijk was of de andere twee sluizen die noodzakelijk zijn voor de bevaarbaarheid er ook zouden komen. Hiermee nam de gemeente Hardenberg een risico, zij gaat er vanuit dat de andere twee sluizen er ook komen. Hieruit blijkt het vertrouwen van de gemeente Hardenberg in de andere partijen die de sluizen moeten gaan aanleggen. Ook blijkt hieruit een positieve verwachting van het handelen van de andere partijen. Ten aanzien van dit handelen, gaan de partijen uit van het masterplan en uitvoeringsprogramma, er wordt duidelijk aan deze twee documenten vastgehouden. Een voorbeeld hiervan is wederom de bevaarbaarheid van de Vecht. In het Masterplan is besloten tot de halfnatuurlijke laagland rivier met een beperkte bevaarbaarheid. Deze beperkte bevaarbaarheid heeft gevolgen voor recreatie en toerisme in het gebied en er werd een sterke lobby gevoerd van externe partijen om een bredere bevaarbaarheid te bewerkstelligen. De programmaleider heeft een actieve rol gehad in het vasthouden aan de visie door bij de verschillende partijen langs te gaan om zo de partijen bij de visie te houden. Dit voorbeeld geeft ook aan hoe er omgegaan wordt met externe relaties; relaties die de programmaleiders met partijen buiten het programmateam onderhouden. Dit is onderdeel van de relationele capaciteit van de procesregisseur. Een procesregisseur moet goed relaties kunnen onderhouden met partijen buiten de coalitie en deze belangen op een juiste manier in de coalitie inbrengen (Foster-Fishman et al, 2001:1). De lobby ten aanzien van de bevaarbaarheid vroeg om bestuurlijke standvastigheid van verschillende partijen en de programmaleider stond veel in contact met de partijen in de lobby. Vanuit de regierol van de provincie ging de programmaleider bij alle partijen langs om te voorkomen dat bepaalde

partijen overstap zouden gaan voor een grotere bevaarbaarheid. Op deze manier werd getracht tegengewicht te bieden aan de lobby en heeft de provincie een rol gespeeld in het overeind houden van het integrale programma. Er zijn dus contacten met externe partijen, maar deze worden openlijk meegenomen in het programmateam.

Ook het herkennen en oppakken van problemen is onderdeel van de relationele capaciteit. In de interviews wordt aangegeven dat strubbelingen in het programmateam snel worden opgepakt door de programmaleider. Soms wordt gekozen om voor of na vergaderingen al een en ander tussen partijen af te stemmen en soms werd, wanneer er tussen partijen moeilijkheden waren, de programmaleider gevraagd te mediëren. Vaker werden problemen wel herkend door de provincie, maar door de betreffende partijen opgelost, zoals bij de discussie tussen Waterschap Groot-Salland en Staatsbosbeheer over de meandering van de rivier. Problemen blijven niet liggen, als de provincie het niet oppakt, wordt er door andere partijen op gestuurd. Dit zijn informele procesregisseurs. Echte conflicten worden niet genoemd, maar wel stevige discussies. Een voorbeeld van een conflict gaat over de ontwikkelingsagenda van de landbouw. Daarover was een meningsverschil tussen de provincie en de LTO. De eerste interventie van de provincie was om een document te maken met de overeenkomsten en verschillen en daarbij aangeven vanuit welke belangen je de verschillen krijgt. Maar dit was niet genoeg, de partijen kwamen er niet uit. Het onderhandelingsproces is uiteindelijk opgeschaald om er uit te komen. Dat was voor beide partijen heftig, omdat het aangaf dat ze er niet uit konden komen. De focus van de provincie hierbij is kijken naar belangen en niet naar standpunten, een belangrijk aspect van relationele capaciteit.

4.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Overijssel

Van de vijf aspecten van organisatiecapaciteit van Foster-Fishman (2001:2) is vooral de interne (en externe) communicatie en samenwerking bij de provincie Overijssel van invloed op de regierol in het programma Ruimte voor de Vecht. De sectorale beleidsafdelingen hebben de integraliteit van het programma minder hoog op de agenda staan en minder goed in beeld, waardoor het kernteam van de provincie, maar ook het programmateam niet altijd goed wordt ondersteund. In de samenwerking tussen partijen uit het programmateam en de sectorale afdelingen van de provincie, wordt de programmaleider soms ingeschakeld om de verbinding te leggen. Het kernteam van de provincie en de programmaleider moeten sterk genoeg zijn om het programma goed te laten lopen binnen de provincie en in de sectoren bij te sturen. Dit is ook onderdeel van de organisatiecapaciteit, leiders met competenties, relaties en visie om individuele belangen te veranderen in een dynamische collectieve kracht zijn belangrijk in de regierol. De programmaleiders zouden meer integraal kunnen sturen wanneer zij samenwerking nodig hebben van sectorale afdelingen. Een ander punt is dat in een programma als Ruimte voor de Vecht veel aandacht is voor het proces en de verbindende factoren daarin. Binnen de provincie Overijssel worden medewerkers echter veel op doelen afgerekend:

“Sectorale spelers worden heel sterk op interne harde doelen aangesproken.”, Jan van der Molen, 2012

Maar een integraal programma laat snel resultaat niet altijd toe door de veelheid aan partijen en belangen. Hierin zit een belangrijke rol voor de programmaleider om de integraliteit van het programma af te stemmen met sectorale doelen van de provincie. Wim van der Griendt als huidig programmaleider stuurt wel op de samenwerking met de provincie en wordt er ook bij samenwerking met de provincie gehaald door de partijen uit de samenwerking wanneer nodig, maar het integrale, programmabelang kan nog meer vertegenwoordigd worden binnen de provincie.

4.5 Integraliteit in het programma Ruimte voor de Vecht

| | |
|----------------------|--|
| Kernvariabele | Integraliteit: Integrale opgaven zijn opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen, waarden en met de context. |
|----------------------|--|

| | Indicator | Typering |
|-----------------------------|---|---|
| Integraliteit – bestuurlijk | Bovengemeentelijke samenwerking | Provincie coördineert de samenwerking, maar ook onderling samenwerking |
| | Regionale samenwerking | Provincie coördineert de samenwerking, maar ook onderling samenwerking |
| Integraliteit – sectoraal | Integratie schaalniveaus | Abstract versus voeten in de klei |
| | Integratie verschillende sectoren | Focus nu op water en natuur, minder aandacht voor de economische impuls; wel aandacht ruimtelijke kwaliteit |
| | Verbinding tussen partijen | In het programmateam, maar ook in kleineren verbanden |
| | Herkennen en afstemmen afhankelijkheden | Herkenning belang afhankelijkheden |

De laatste variabele die besproken wordt is de integraliteit van het programma. De regierol en governance capaciteit die de uitvoering van de regierol bepalen, zijn belangrijk voor de mate van integraliteit van het programma.

4.5.1 Bestuurlijke integraliteit

Bestuurlijke integraliteit gaat over de verbinding tussen verschillende bestuurlijke schaalniveaus in instituties. De bestuurlijke integraliteit in Ruimte voor de Vecht komt tot stand onder regie van de provincie. De provincie heeft actief de verschillende initiatieven die er spelen rondom de Vecht geclusterd en daarbij betrokken gemeenten en waterschappen benaderd voor samenwerking. Bij het verbinden van de verschillende partijen hebben de contacten die er al in het gebied speelden een belangrijke rol gespeeld. Hier is de eerste verbinding tussen de partijen in Ruimte voor de Vecht tot stand gekomen. De samenwerking heeft vervolgens vorm gekregen in het BBO en programmateam. De betrokkenheid bij deze samenwerking is groot, en daarmee kan gesteld worden dat de bestuurlijke integraliteit goed is. Naast het programmateam is er ook samenwerking in kleiner verband tussen verschillende partijen, bijvoorbeeld bij een project als de Nevengeul bij Vilsteren. Niet alle partijen hebben daar een belang in, dus zijn ook niet alle partijen betrokken bij dit project. De regionale samenwerking is dus vormgegeven door de provincie, maar daaronder is er ook sprake van bovengemeentelijke samenwerking, waar de provincie wel bij betrokken is, maar projectleiders van gemeenten of waterschappen de regie voeren. Ten aanzien van de afstemming met het Rijk en ontwikkelingen in de context is er de invloed van de eventuele peilstijging op het IJsselmeer die loopt tot aan Ommen, conform de Commissie Veerman. Omdat er pas in 2015 duidelijkheid zal zijn over de omvang van de peilverandering op het IJsselmeer, moeten het ontwerp en eventuele maatregelen in het traject voldoende robuust zijn (Ruimte voor de Vecht, 2009:7). Er wordt vanuit het programma dus ook rekening gehouden met externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het eigen programma en op deze manier vindt er afstemming plaats tussen opgaven op het regionale niveau en opgaven op het bovenregionale niveau/Rijksniveau.

4.5.2 Sectorale integraliteit

Sectorale integraliteit gaat om de afstemming van de verschillende beleidssectoren en inhoudelijke doelen. Deze komt tot uiting in het Masterplan en de Uitvoeringstrategie van Ruimte voor de Vecht. Om sectorale integraliteit te bereiken is verbinding van de bijbehorende partijen belangrijk en afstemming tussen afhankelijkheden nodig. De basis van de opgave is het winterbed van de Vecht en vanuit daar wordt

verbinding gezocht met de andere doelstellingen. In het Masterplan komt de verbinding tot uiting de visie op basis van statements:

1. ga voor de volle winst van de levende rivier;
2. maak en behoud het winterbed als grote open ruimte voor landbouw, natuur, recreatie en landschap;
3. maak de rivier de voorkant van het Vechtdal;
4. organiseer de bezoekersstromen;
5. maak de Vecht manifest;

(Ruimte voor de Vecht, 2009:17). Hierin wordt getracht de verschillende doelen voor de verschillende opgaven te verbinden: waterveiligheid, een economische impuls en natuurontwikkeling. Daarnaast zijn ook landbouw en identiteitsontwikkeling belangrijk. De integraliteit komt het sterkst tot uiting in de verbintenis van het winterbed van de Vecht (veiligheid) met natuur en recreatie. Ten aanzien van de landbouw wordt een verbreding van het perspectief beoogd, met oog voor natuurbeheer en recreatie (Ruimte voor de Vecht, 2009:18). Hiervoor is verbinding tussen de verschillende sectoren nodig. Deze krijgt vorm in de samenwerking in het programmateam en BBO. Dit is opgezet door de provincie om de partijen die nodig zijn voor sectorale integraliteit bij elkaar te brengen, daarmee speelt de provincie in haar regierol een belangrijke rol voor de sectorale integraliteit.

De LTO heeft dynamiek in de sectorale integraliteit gebracht, door uit de samenwerking te stappen. De eerste jaren heeft de samenwerking daardoor plaatsgevonden zonder vertegenwoordiging van de landbouw, terwijl de landbouw een belangrijk rol speelt in de economische pijler van programma en een grote grondbezitter is. Het is de programmaleider toen niet gelukt om voldoende afstemming tussen de verschillende afhankelijkheden te creëren; de samenwerking was voor de LTO niet aantrekkelijk.

Daarnaast wordt aangegeven dat de verbinding ook tot stand komt door de persoon die er verantwoordelijk voor is. Dit blijkt ook uit de beschrijving van de individuele capaciteit, programmaleider Herbert Bos had duidelijk verbindende kwaliteiten en werd ook zo beschreven door de geïnterviewden. Een ander aspect wat meespeelde in de verbinding van de partijen en hun belangen was het budget dat vooral Herbert Bos als programmaleider beschikbaar had als onderdeel van de organisatiecapaciteit, het verbinden van middelen de coalitie gaande te houden (Foster-Fishman 2001:2):

“Daarnaast was het budget groot, waardoor hij ook gemakkelijk vrienden kón maken”, Jan van der Molen, 2012

De afhankelijkheden in het programma Ruimte voor de Vecht komen veelal tot uiting in grondbezit. Staatsbosbeheer en de agrarische sector zijn twee partijen met veel grond in het Vechtdal en bijvoorbeeld de waterschappen zijn afhankelijk van deze partijen voor hun ontwikkelingen voor het winterbed van de Vecht. Deze afhankelijkheden worden duidelijk herkend door de programmaleider:

“Afhankelijkheden zijn nodig, anders kan je het alleen doen”, Wim van der Griendt, 2012

In het kader van de afhankelijkheden probeert de programmaleider de partijen te verbinden en meerwaarde uit de afhankelijkheden te halen:

“Door zaken te verbinden is er uiteindelijk meer mogelijk: eerst de koek vergroten, dan verdelen”, Wim van der Griendt, 2012

Naast de wateropgave is een ander voorbeeld van afhankelijkheden en verwevenheid de stimulering van recreatie in het gebied om de economische sector een impuls te geven. De potentie van de combinatie van de wateropgave en natuurontwikkeling is voor veel partijen helder. Maar Staatsbosbeheer en NMO staan minder positief tegenover meer recreatie in de natuurgebieden. De integraliteit hierin komt onder andere naar voren in het vierde statement uit het masterplan: “organiseer de bezoekersstromen” (Ruimte voor de Vecht, 2009:19). In dit statement wordt ingegaan op de combinatie van recreatie en natuur in het gebied, er wordt ingezet op het creëren van recreatie en toerisme in bepaalde gebieden, waarmee drukte wordt georganiseerd en rust in andere gebieden wordt ondersteund.

Uit de projecten die op dit moment uitgevoerd worden, blijkt dat er de meeste aandacht is voor de wateropgave en natuurontwikkeling. In deze twee opgaven zijn de belangen ook te verenigen en het is daardoor te verklaren dat deze twee tegelijk worden opgepakt. De economische opgave krijgt op dit moment minder aandacht, dit komt doordat de LTO pas later aan tafel is gekomen. Wanneer de provincie sterkere verbindende capaciteit had gehad in de eerste fase van het programma en wel de LTO aangesloten had kunnen houden, was de sectorale integraliteit wellicht vergroot. De economische impuls op basis van recreatie krijgt wel aandacht in de vorm van een paar projecten als Symfonie aan de Vecht, waarin verbinding wordt gezocht tussen Dalfsen en de rivier als toeristisch product (Ruimte voor de Vecht, 2011:10).

4.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit

De regierol in de casus Ruimte voor de Vecht heeft de vorm van de faciliterende regisseur, waarbij de provincie de ontwikkeling en uitvoering van het script van de andere partijen ondersteunt. Doorzettingsmacht heeft de provincie formeel wel, maar komt feitelijk niet tot uiting in het programma. De provincie is de organisator, woordvoerder en coördinator van het programma en de andere partijen. Doorzettingsmacht daarin komt tot uiting in het nemen van beslissingen en de financiële middelen van de provincie. De regierol wordt gekenmerkt door een duale managementstrategie. De twee programmaleiders (procesregisseurs) hebben beide een complexiteitsaanvaardende managementstijl, maar de huidige programmaleider heeft ook een projectmatige stijl ten aanzien van de verschillende projecten in de huidige (uitvoering-)fase van het programma. Maar anderzijds is de planvorming nog niet volledig afgerond en daartoe hanteert de programmaleider de procesmatige aanpak, een meer complexiteitsaanvaardende managementstrategie. Van één persoon wordt dus een duale managementstrategie gevraagd ten behoeve van de uitvoering en planvorming die tegelijkertijd plaatsvindt. Hiermee wordt het in het theoretisch kader beschreven belang van het balanceren tussen proces- en projectmanagement in de praktijk terug gezien. De complexiteitsaanvaardende regierol is ook te zien in het feit dat het programma door de programmaleider niet los van de context wordt gezien, maar waar nodig verbinding zoekt met de opgaven in de context. De samenwerking van de partijen en het afstemmen van de verschillende belangen daarin gebeurt door de provincie als voorzitter en beslisser in vergaderingen. Maar het feit dat er ook informele procesregisseurs zijn in het programma versterkt de rol van faciliterende regisseur.

Bij Ruimte voor de Vecht spelen vooral de capaciteiten van de individuele procesregisseurs een belangrijke rol en deze staan in relatie tot de invulling van de regierol als faciliterende regisseur. De eerste programmaleider heeft de verbindende capaciteiten als tussenpersoon uitgeoefend, door onder andere goed in persoonlijke relaties te investeren. De huidige programmaleider heeft deze capaciteit, maar is daarbij goed in het verbinden van problemen en oplossingen en is resultaatgericht. Het verschil tussen beide programmaleiders maakt ook het verschil in de invulling van de regierol en sterkt de duale managementstrategie. Uit deze casus blijkt de relatie tussen de capaciteiten van de individuele procesregisseur en de invulling en effectiviteit van de regierol, ook in verschillende fasen van het programma. In de verschillende fasen zijn verschillende competenties nodig, in de visievormende fase zijn vooral verbindende capaciteiten belangrijk, maar naar de uitvoering is een mix van capaciteiten nodig, zowel verbindende, maar ook resultaatgerichte capaciteiten. De samenwerking tussen beide procesregisseurs ten tijde van de programmaleider Herbert Bos duidt deze duale managementstrategie en de productiviteit daarvan. Relationale capaciteit is in het programma Ruimte voor de Vecht minder sterk een capaciteit van de provincie, maar komt voort uit de geschiedenis die de partijen samen hebben. De bestuurlijke integraliteit komt hierdoor eenvoudig tot stand, de partijen stonden al met elkaar in verbinding. De organisatiecapaciteit van de provincie Overijssel ondersteunt de integraliteit van het programma Ruimte voor de Vecht niet voldoende, omdat de sectorale afdelingen het integrale karakter van het programma niet ondersteunen. Daarnaast is er, doordat er in samenwerking een belangrijke partij ontbrak, de LTO, op het gebied van economie relatief minder van de grond gekomen.

Hoofdstuk 5. WaalWeelde

5.1 Inleiding

WaalWeelde betreft de wateropgave van de Waal, waarbij de verbinding wordt gezocht tussen de ingrepen voor de wateropgave die voortvloeien uit Ruimte voor de Rivier en andere ontwikkelingen rondom de Waal. Het WaalWeelde-gebied beslaat het buitendijkse gebied van de Waal vanaf de Duitse grens tot de grens met Zuid-Holland (figuur 5.1):



Figuur 5.1 Kaart gebiedsafbakening WaalWeelde (WaalWeelde.nl)

De Waal zal in de toekomst grotere hoeveelheden water moeten afvoeren dan nu het geval is als gevolg van klimaatverandering, hiervoor moeten de inrichting en de uiterwaarden van de Waal worden aangepast. Daartoe

verlaagt Rijkswaterstaat de komende jaren de kribben en verlegt de dijken bij Nijmegen en Munnikenland. Hiermee kan een belangrijk deel van de te verwachten extra waterhoeveelheid worden afgevoerd, de verwachting is echter dat het voor de langere termijn nog niet voldoende is (WaalWeelde, 2009:30). Daarnaast zijn er door de klimaatverandering ook perioden met grotere droogte te verwachten, waarin de rivier een sterk verlaagde afvoer heeft. Ook hiermee moet rekening gehouden worden. De uiterwaarden van de Waal zijn daarnaast ook (grotendeels) onderdeel van Natura 2000 en landelijke EHS en de Waal en haar uiterwaarden hebben ook economische en recreatieve functies waar opgaven uit voort komen (WaalWeelde, 2009:7).

Er wordt nu begonnen met een nadere beschrijving van de casus. Vervolgens worden de drie kernvariabelen behandeld op basis van de resultaten uit de interviews. Begonnen wordt met regie, vervolgens governance capaciteit en als laatste wordt gekeken in hoeverre er integraliteit in het programma tot stand is gekomen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de regierol en governance capaciteit bijdragen aan integraliteit.

5.2 Het programma WaalWeelde: aanleiding, inhoud en organisatie

5.2.1 Aanleiding en inhoud

In 1993 en 1995 rees het waterpeil in de Rijn en Maas tot een gevaarlijk hoog niveau. 250.000 mensen werden geëvacueerd, maar dijkdoorbraken bleven gelukkig uit (www.waalweelde.nl, 2012). In 1995 besloot de regering tot het instellen van het programma Ruimte de Rivier, omdat het verhogen van dijken alleen geen duurzame oplossing biedt. Op initiatief van diverse ministeries is onderzocht welke rivierverruimende maatregelen langs de Waal nodig waren, maar deze top-down gestuurde opgave heeft geleid tot bottom-up samenwerking, in het verzet van gemeenten, maar ook bedrijven en bewoners tegen de maatregelen. Het regionale advies dat provincies aan het ministerie schreven, werd door de minister overgenomen, behalve ten aanzien van de Waal. Aangegeven werd dat rondom de Waal nog geen grootschalige aanpak nodig was. In 2006 is er vanuit het vier B's concept van Rijkswaterstaat een nieuwe samenwerking ontstaan rondom de Waal. Het vier B's concept staat voor betrokkenheid van belangenorganisaties, bedrijven, beambten en bestuurders. Dit ontstond uit een denktank van Rijkswaterstaat, waarmee bij de Waal geëxperimenteerd werd.

De Radboud Universiteit Nijmegen, de provincie Gelderland, het Platform Hoogwater (bewoners) en ondernemers zijn toen bij elkaar gebracht om samen te werken om de vele opgaven en belangen langs de Waal met elkaar te verknopen. Dit had een breder perspectief dan de plannen van het Rijk. Toen de samenwerking concreet werd en er daadkracht werd getoond, werd de initiator van Rijkswaterstaat teruggefloten. De universiteit ging door met de samenwerking en planvorming en subsidie werd aangevraagd bij Leven met Water. Dat het een vreemde constructie is moge duidelijk zijn. De provincie had de lead in de samenwerking, maar er was geen bestuurlijke opdrachtgever. Het project was een soort *nobody's child*. Vanuit deze initiatiefgroep is er met de subsidie gekeken welke maatregelen er langs de Waal nodig zijn. Uit de interviews is gebleken dat het gevoel heerste dat na de hoogwaters in 1993 en 1995 de ontwikkeling langs de Waal op slot was gegaan en mensen de Waal de rug toe keerden. De initiatiefgroep wilde juist de beleving van de Waal weer centraal stellen, resulterend in een inspiratieatlas.

Toen de subsidie op was, is de vraag bij de provincie Gelderland neergelegd om het project op te pakken en te coördineren; om de regie te nemen. Het initiatief was gegroeid en om het verder te brengen richting het Rijk was regie nodig. Tot die tijd was het project bij de provincie slecht geborgd. Er zaten twee provincieambtenaren in de werkgroep, maar de terugkoppeling naar de provincie was matig. De betrokkenheid van de provincie was maar zijdelings, want het initiatief had geen status binnen de provincie, zo kwam de betrokkenheid van Henk de Hartog in de initiatiefgroep voort uit eigen interesse. Naarmate het initiatief groter en georganiseerder werd, werd de betrokkenheid van de provincie groter. Maar toen de vraag bij de provincie kwam, hadden maar enkelen binnen de provincie een beeld van de opgave. In 2008 nam de provincie Gelderland het stokje over van het samenwerkingsverband en werd regisseur van het programma WaalWeelde. Op basis van de inspiratieatlas is de provincie verder gegaan met de visievorming. In de opgerichte stuurgroep met vijftien wethouders en de gedeputeerde werd de visie besproken en vastgesteld, het programmateam van de provincie heeft de visie geschreven. De ambtelijke begeleidingsgroep zorgde voor de inbreng van de gemeenten. De bestaande projecten en initiatieven van de provincie werden hierin meegenomen.

In de visie WaalWeelde worden ruimtelijke kwaliteit en een integrale aanpak als kernopgaven beschreven (WaalWeelde, 2009:15). De variatie in het landschap rond de Waal kan leiden tot een verrommeld landschapsbeeld en versnippering van de verschillende gebieden. De visie WaalWeelde moet hier antwoord op geven en beschrijft de doelstellingen van het programma vanuit zeven verschillende thema's (WaalWeelde, 2009:8):

- Waterafvoer/veiligheid van wonen en werken
- Natuurontwikkeling
- Economie (watergebonden bedrijventerreinen, overslag)
- Wonen
- Toerisme en recreatie
- Cultuurhistorie
- Energie en klimaat.

Elk thema beschrijft hoe deze bijdraagt aan het overkoepelende doel: het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het Waallandschap. De visie geeft aan waar, welke functies een plek krijgen en waar functiecombinaties mogelijk zijn. Met de visie wordt aangegeven welke totale opgave binnen WaalWeelde wordt gerealiseerd vanuit de hoofddoelstellingen ruimtelijke kwaliteit, waterafvoer, natuur en economische ontwikkeling. Deze opgaven kunnen in de praktijk botsen. Daarom is een algemene prioritering vastgesteld, beredeneerd vanuit de urgentie van de opgaven:

- 1) Wateropgave
- 2) Natuuropgave
- 3) Economie (watergebonden bedrijventerreinen, overslag)

4) Recreatie/toerisme, Cultuurhistorie, Energie/klimaat, Wonen.

Deze volgorde is echter geen dogma. Ruimtelijke kwaliteit verbindt de zeven opgaven en vormt de overkoepeling van de sectorale doelen, de paraplu waar de opgaven onder vallen. (WaalWeelde, 2009:19). Naast de visie is er een Ruimtelijk Investeringsprogramma WaalWeelde (RIW) opgesteld dat concreet beschrijft welke inspanningen nodig zijn om de visie te realiseren en wat de kosten zijn. Het RIW is terughoudender dan een uitvoeringsprogramma, het geeft een overzicht van de projecten. Op basis van het RIW wordt een uitvoeringsprogramma geschreven.

5.2.2 Organisatie

Het programma WaalWeelde is een samenwerking tussen alle partijen die betrokken zijn bij de rivier: de provincie Gelderland, vijftien Waalgemeenten (Millingen aan de Rijn, Rijnwaarden, Lingewaard, Ubbergen, Nijmegen, Beuningen, Overbetuwe, Neder-Betuwe, Druten, Tiel, West Maas en Waal, Maasdriel, Zaltbommel, Neerijnen en Lingewaal), Waterschap Rivierenland, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, de ministeries van Economie, Landbouw en Innovatie en Infrastructuur en Milieu, belangenorganisaties, bedrijven en omwonenden (in de bijlage is een tabel opgenomen waarin alle partijen en hun belangen zijn weergegeven). De Waal is tachtig kilometer lang en beslaat een groot gebied. Het gebied is daarom ingedeeld in drie clusters:

- Cluster Oost: Lingewaard, Ubbergen, Millingen en Rijnwaarden, Overbetuwe, Beuningen, Nijmegen en een stukje Ubbergen
- Cluster Midden: Neder-Betuwe, Tiel, Druten en West Maas en Waal
- Cluster West: Maasdriel, Zaltbommel, Neerijnen en Lingewaal

De programmaleider vanuit de provincie is de ambtelijke trekker en de gedeputeerde is de bestuurlijke trekker. De stuurgroep vormt de kern van WaalWeelde, daarin zijn vertegenwoordigd de wethouders van de clusters, Waterschap Rivierenland, ministeries van Economie, Landbouw en Innovatie en Infrastructuur en Milieu en de gedeputeerde van de provincie (tevens voorzitter). De stuurgroep neemt beslissingen op bestuurlijk niveau over zaken als financiering, samenwerking en de koers van het programma. Het Bestuurlijk Platform, gevormd door de bestuurders van alle betrokken overheden, waaronder de wethouders van de vijftien Waalgemeenten, komt twee keer per jaar samen en is bedoeld om elkaar te informeren en kennis uit te wisselen over ontwikkelingen langs de Waal. De spiegelgroep vertegenwoordigt twee van de vier B's: bedrijven en burgers/belangenorganisaties en heeft de taak om de toepassing van het 4B-concept in WaalWeelde te waarborgen. Het programmateam vormt de ambtelijke ruggengraat van de stuurgroep. De kern van deze groep bestaat uit medewerkers van de provincie Gelderland geleid door de programmaleider. Het programmateam werkt samen met het bredere netwerk van overheden die betrokken zijn bij de rivier, Deltaprogramma, gemeenten, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, Staatsbosbeheer en Waterschap Rivierenland.

In onderstaande tabel zijn ter verduidelijking de belangrijkste begrippen kort herhaald.

| | |
|----------------------|---|
| Stuurgroep | Bestuurlijke vertegenwoordiging en beslissingsmacht |
| Bestuurlijk platform | Twee jaarlijkse bijeenkomst van alle bestuurders t.b.v. informeren en kennisuitwisseling |
| Spiegelgroep | Vertegenwoordiging van bedrijven en burgers t.b.v. waarborging 4B's concept en spiegelt de Stuurgroep voor ontwikkelingen |
| Clusters | Opdeling van het programma WaalWeelde |
| Programmteam | Ambtelijke ruggengraat van de stuurgroep gevormd door provincie ambtenaren |
| Programmleider | Ambtelijke trekker van het programma(team) |
| Deelprogramma leider | Verantwoordelijk ambtenaar uit programmteam voor een cluster |

| | |
|------------------|--|
| Visie WaalWeelde | Vastgesteld door Stuurgroep in 2009 |
| RIW | Ruimtelijke Investeringsprogramma WaalWeelde |

5.3 Kenmerken van de regierol van de provincie Gelderland

| | | |
|---------------|---|--|
| Kernvariabele | Regie: een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een gezamenlijk doel te bereiken. | |
| | Indicator | Typering |
| | <i>Boundary judgements</i> t.a.v. het proces <i>Boundary judgements</i> t.a.v. de inhoud Verantwoording afleggen over de opgave Beleidslijnen uitzetten Samenwerking organiseren | Breed, maar zelf trekkende rol Inhoudelijk breed, maar fysiek strakker Verantwoording over proces, maar niet op beleidsresultaten Gestuurd door provincie Voortzetten bestaande samenwerking |

5.3.1 Ontstaan en invulling van de regierol

De regierol van de provincie Gelderland is ontstaan toen het initiatief WaalWeelde vanuit het samenwerkingsverband werd overgedragen aan de provincie, omdat er behoefte was aan gebiedsregie in verband met de complexiteit van de opgave en verbinding met het schaalniveau van het Rijk. In de interviews wordt aangegeven dat de provincie als natuurlijke regisseur werd beschouwd vanwege haar positie als middenbestuur. Maar in één interview wordt aangegeven dat de provincie de rol misschien ook wel naar zich toe heeft getrokken en daarmee de betrokkenheid van de andere partijen heeft vermindert. De partners konden ‘achterover leunen’, omdat de provincie het werk overnam en er veel mensen en geld op zette:

“De provincie heeft een stevige regierol gevoerd, ze heeft zelf het programma willen neerzetten en de touwtjes in handen genomen. De provincie heeft het bijna overgenomen van initiatiefgroep. De provincie heeft zich er achter gezet en mensen vrij gemaakt. Daardoor is de regio iets achterover is gaan leunen. Maar ze hadden niet het idee dat ze wat opgelegd werd.” Bert Voortman, 2012

De provincie faciliteert met het programmteam het proces rondom WaalWeelde, maar in deze casus moest de provincie verder werken met de inspiratieatlas van de initiatiefgroep. De provincie heeft toen besloten tot drie acties:

1. Een visie maken (Visie WaalWeelde)
2. Een investeringsprogramma maken (De provincie heeft alle initiatieven die er in het gebied speelden, alle projecten, geclusterd en samengebracht in het investeringsprogramma. Daarmee werd beoogd verbinding te kunnen leggen tussen nieuwe en reeds bestaande projecten.)
3. Een uitvoeringsorganisatie opzetten (het programmteam)

Vanuit het programmteam van de provincie is er geen eigen belang dat verschilt van de verschillende belangen van de partners. Het programmteam van de provincie werkt voor het programma WaalWeelde en handelt ten aanzien van de doelen van het programma. Hiermee is de regierol van de provincie volgens het schema van Pröpper et al (2004:14) de invulling van faciliterende regisseur, mede ook doordat het programma een duidelijke geschiedenis kent waar de provincie niet actief bij betrokken was. De provincie ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van het samenwerkingsverband, het gaat verder

met de visie van de initiatiefgroep en kan dus niet zelf volledig het script bepalen. Doorzettingsmacht heeft de provincie vanuit haar positie als middenbestuur, en dit komt tot uiting in het gebruik van inpassingsplannen die de provincie Gelderland veelvuldig gebruikt. Hierin zou de regierol de invulling van uitvoeringsgerichte adviseur zijn, maar over het algemeen is de provincie de faciliterende regisseur omdat de doorzettingsmacht niet als zodanig gebruikt wordt. De provincie staat als een onafhankelijke partij boven de andere partijen, in de uitvoering van de rol probeert de provincie vooral het dialoog aan te gaan, partijen op hun verantwoordelijkheid te wijzen en beroep te doen op de redelijkheid van partijen. De regierol van de provincie krijgt dus invulling in de vorm van een stevige, maar faciliterende rol.

De invulling van de regierol wordt vanuit de organisatie zelf ook omschreven als sterk en actief regie voeren op het geheel, het overzicht hebben en zorgen dat projecten met elkaar verbonden worden. De provincie ziet haar rol in het bij elkaar brengen van partijen, onder andere omdat gemeentegrenzen in het midden van de rivier lopen, waardoor gemeenten aan weerszijden van de rivier weinig contact met elkaar hebben. Dit contact is noodzakelijk bij wateropgaven, een project aan de ene kant van de rivier vraagt om afstemming met de andere kant. Aangegeven wordt dat projecten vaak niet van de grond kwamen, doordat er geen samenwerking was. De provincie ziet hierin een belangrijke taak voor zichzelf. De kracht van de regierol van de provincie wordt omschreven als serieus en respectvol. Ze luisteren naar en houden rekening met alle partijen, een van de capaciteiten beschreven door Williams (2002:115):

“De provincie neemt iedereen heel serieus, toont respect en luistert goed. Ze houdt goed rekening met iedereen. Dat is kracht van manier waarop provincie handelt.” Corry van Rhee-Oud Ammerfelt, 2012

De invulling van de regierol van de provincie Gelderland ligt bij Co Verdaas en Henk de Hartog, maar ook de drie deelprogrammaleiders hebben een regisserende taak en zijn verantwoordelijk voor de samenwerking op clusterniveau. Zowel bestuurlijk als ambtelijk in de vorm van de gedeputeerde Co Verdaas en de programmaleider Henk de Hartog wordt veel contact onderhouden met alle partijen om afstemming tussen de partijen te realiseren om gezamenlijk aan WaalWeelde te werken, een van de componenten van regie (Pröpper et al 2004:17). Tussen de drie clusters zijn verschillen te zien, door het type deelprogrammaleider (persoon) en de opgaven en partijen in het gebied verschillen de drie deelprogramma's. In WaalWeelde Midden is geen agenda en geen urgentie, maar bestuurders willen wel het platform in stand houden om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen. De programmaleider is afwachtend naar de regio toe, als er vanuit de regio initiatieven komen, faciliteert hij die. In WaalWeelde Oost ligt de focus voornamelijk op recreatie en toerisme, de partijen hebben elkaar daarin gevonden. Er vinden kleinschalige projecten plaats in die sector, maar verder is er weinig verbindend vermogen. In WaalWeelde West is de meeste dynamiek, daar wordt gewerkt aan een structuurvisie (provinciaal en intergemeentelijk). Het trekken van het structuurvisietraject is daarmee een belangrijk onderdeel van de regierol van de provincie. De deelprogrammaleider in dit cluster is een initiatiefnemend persoon die initieert, faciliteert en verbindt.

De invulling van de regierol van de provincie Gelderland is dus geborgd bij meerdere personen, de gedeputeerde, de programmaleider en de deelprogrammaleiders. De samenwerking van deze verschillende procesregisseurs is van invloed op de regierol. Uit verschillende interviews blijkt dat de samenwerking van Henk de Hartog en Co Verdaas een goede combinatie is, beide hebben een complexiteitsaanvaardende houding ten aanzien van de opgave en hebben voor een brede focus aangaande de opgave gezorgd.

In deze casus blijkt uit de interviews dat nagedacht wordt over de organisatiestructuur nu het programma richting de uitvoeringsfase gaat, omdat de verbindende en organische aanpak die de programmaleider en gedeputeerde hanteren kwetsbaar is naar de uitvoering toe. De provincie moet de overstap gaan maken van een visievormende naar een uitvoerende rol en de manier waarop de provincie daar invulling aan gaat geven is nog niet bekend. Uit het feit dat in de verschillende interviews aangegeven wordt dat er nagedacht

moet worden over de organisatie in de uitvoeringsfase geeft aan dat andere dan de verbindende capaciteiten van de huidige procesregisseurs en misschien ook een andere manier van regie gewenst zijn:

“Zodra de uitvoering begint, krijg je deadlines en geld mee waar in afgebakende tijd iets voor gedaan moet worden. Ik ben wel benieuwd hoe ze (de provincie, red.) dat gaan doen, niet meer teveel nieuwe dingen meenemen en laten afleiden, daar wordt het complexer en duurder van. Een andere mindset, dat is de uitdaging voor de provincie”, Bert Voortman, 2012

5.3.2 Boundary judgements

Boundary judgements zijn de mentale constructen die bepalen wat managers wel en niet in beschouwing nemen bij het management van een complex issue (Van Meerkerk et al, 2010:3). De *boundary judgements* kunnen weergeven in hoeverre er een complexiteitsaanvaardende regierol gevoerd wordt. WaalWeelde is een groot project, het beslaat de hele Waal en daar zijn vijftien gemeenten bij betrokken, daarnaast spelen er landelijke wateropgaven waardoor ook ministeries betrokken zijn. De afbakening van het programma is fysiek strak, het betreft de Waal en daarmee houdt het op bij de grenzen van de provincie Gelderland. Binnen deze begrenzing is alle tussen de dijken mogelijk. Maar toch is deze fysieke afbakening te strak voor wateropgaven, omdat deze bovenstrooms doorwerken. Om de waterveiligheid in het gebied WaalWeelde West te kunnen waarborgen, moeten er maatregelen plaatsvinden in de provincie Zuid-Holland. Maar dit valt niet onder het programma WaalWeelde en afstemming gebeurd nu via het Deltaprogramma. De inhoudelijke afbakening ten aanzien van de opgaven is daarentegen zeer breed, de programmaleider wil alle initiatieven ruimte geven binnen het programma:

“Tot nu toe is de scope: alles wat er tussen de twee dijken gebeurd, in de volle breedte.”, Hans van Altena, 2012

De focus is dus voornamelijk gericht op het riviersysteem tussen de winterdijken, maar het kan zijn dat er binnendijks ruimte nodig is voor bijvoorbeeld water, natuur of bedrijvigheid. Ook in de visie WaalWeelde wordt deze verbinding met het binnendijkse gebied aangegeven (WaalWeelde, 2009:15). Deze samenhang tussen het binnen- en buitendijkse gebied wordt gezien als een belangrijke factor bij de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. De vraag is hoe lang de brede scope volgehouden kan worden naarmate er meer naar de uitvoering wordt gegaan. Dan moeten er concreet aan opgaven financiële middelen worden verbonden en is er geen ruimte om de opgaven steeds te verbreden. Dit blijkt ook uit het eerder genoemde citaat van Bert Voortman. Ten aanzien van het proces zijn de *boundary judgements* breed, maar wel vast. Het is duidelijk welke partijen betrokken zijn en dat zijn er veel, en beoogd wordt ook om deze betrokken te houden. Er is weinig dynamiek in de procescomplexiteit in het onderzoek naar voren gekomen.

5.3.3 Samenwerking

De provincie is verder gegaan met de al bestaande samenwerking van de initiatiefgroep, maar heeft deze verbreed naar het hogere schaalniveau door de contacten van de provincie naar het Rijk. Uit de interviews blijkt dat de provincie goed overzicht heeft over de hele opgave, één van de onderdelen van regie en daarbij hoort het organiseren van samenwerking ten aanzien van het geheel (Pröpper et al, 2004:17):

“De provincie heeft het totaal overzicht en daar worden we ook regelmatig over bijgepraat. Maatregelen op ene punt, kunnen gevolgen hebben voor andere gebieden. De provincie stuurt daar op bij en heeft daar zicht op.” Corry van Rhee-Oud Ammerfelt, 2012

Het overzicht van het geheel ontstaat doordat de provincie veel met de partners in gesprek is. Het feit dat maatregelen in het ene gebied gevolgen hebben voor andere gebieden komt sterk naar voren in WaalWeelde en de provincie stuurt daar op en creëert zo samenwerking:

“We hebben heel actief de regie op het geheel, overzicht hebben, zorgen dat projecten met elkaar verbonden worden. Want voor een project aan noordkant van de rivier, moet ook aan de overkant gekeken worden. Anders komt het project niet van de grond, want gemeentegrenzen lopen midden over de rivier, die partijen bij elkaar brengen is onze rol.” Henk de Hartog, 2012

Dat doen ze door veel met partijen te praten en deze bij elkaar te brengen om te overleggen over hoe projecten lopen. De samenwerking wordt bijzonder genoemd, omdat er een gemeenschap opgebouwd is; zo is er samen gewerkt aan lobbyen bij het Rijk en een financiële deal met het Rijk. Dat is nu gelukt en versterkt de samenwerking. De verdeling van deze middelen is interessant, er wordt niet gevochten om het geld. Gezamenlijk zijn criteria opgesteld om te beslissen welke projecten voorrang hebben. Doordat de criteria gezamenlijk zijn opgesteld, gunnen gemeenten elkaar het geld:

“Overall is te weinig geld en overall moet wat gebeuren. De WaalWeelde aanpak is “alles moet in 1x goed” en dit lukte niet als niet iedereen bereid was om met middelen te schuiven. Daartoe is met criteria beschreven welke projecten voorrang hebben ten opzichte van andere. Daardoor gunnen gemeenten geld eerst aan andere projecten. Ze hebben liever helderheid dan onzekerheid. Dit verhoogt draagvlak voor de toekomst, maar is ook on-Nederlands.” Co Verdaas, 2012

Het programma WaalWeelde is als geheel eigenlijk te groot voor één doel. De doelen liggen op projectniveau en resultaten worden ook op projectniveau bereikt. Maar anderzijds is er een heel duidelijk doel, de wateropgave en dit doel zorgt voor betrokkenheid. Dit is namelijk van bovenaf opgelegd en als het niet vanuit de regio georganiseerd wordt, wordt de uitvoering van bovenaf opgelegd en dat willen niet alle partijen. Als er geen harde doelstelling zou zijn, zou het waarschijnlijk moeilijker praten zijn tussen de partijen. Achter de schermen werkt het ook zo, bijvoorbeeld een wethouder die de gedeputeerde vraagt een strenge brief te schrijven naar zijn Raad. Er wordt af en toe gedrukt met centralistische doelstellingen. Dus door de wateropgave en ‘dreiging’ van een centralistische aanpak, wordt er betrokkenheid bij de opgave gecreëerd en de legitimiteit van de regierol van de provincie ondersteund. Betrokkenheid in het programma WaalWeelde is er dan ook zeker. Maar aan de andere kant is er bij partijen nog niet overall urgentie om wat te gaan doen. Het is interessant dat partijen vanuit de noodzaakvraag betrokken zijn, zonder dat er directe urgentie is (de termijn voor veel opgaven is erg lang). Vaak komt betrokkenheid voort uit urgentie, maar hier is dus de noodzaak en de geschiedenis van hoogwater genoeg om betrokkenheid te creëren.

De provincie werkt ook actief aan het organiseren van de samenwerking door bootreisjes te organiseren en op die manier de informele contacten te stimuleren en kennis te laten stromen. Daarbij worden ook de successen gevierd, zoals de financiering van het Rijk. Ook in deze casus wordt dus belang gehecht aan het informeel treffen van partijen om de groepsdynamiek en daarmee de relaties en samenwerking te stimuleren.

5.3.4 Beleid

De eerste beleidslijnen voor WaalWeelde zijn uitgezet in de tijd voor de regie van de provincie en zijn uitgedomd in de Inspiratieatlas. De provincie heeft vooral gewerkt aan concretisering van de visie, wat geresulteerd heeft in de Visie WaalWeelde. Toen het programma onder de verantwoordelijkheid van de provincie kwam, werd het van een initiatief een formeler proces, maar er is geen verantwoording op beleidsresultaten. In WaalWeelde West wordt echter wel gewerkt aan een structuurvisie en dit is het eerste formele document ten aanzien van WaalWeelde. Het feit dat er in WaalWeelde West een structuurvisie tot stand komt en in de andere clusters niet, komt door de wil van de bedrijven in WaalWeelde West om samen te werken met andere partijen ten aanzien van hun belangen. Private partijen hebben hier dus een sterke initiërende rol gespeeld. In het proces naar de structuurvisie heeft de provincie de verschillende partijen eerst allemaal apart benaderd voor input en zal het traject afsluiten met een integrale workshop. De lijnen worden duidelijk door de provincie uitgezet, met input van de andere partijen. De concepten

worden voorgelegd en op basis van de feedback gaat de provincie verder. Ten aanzien van de structuurvisie in WaalWeelde West zorgt de provincie dus voor een bepaalde koers, één van de aspecten van de regierol zoals beschreven door Pröpper et al (2004:18).

5.4 Governance capaciteit van de provincie Gelderland

| Kernvariabele | Governance capaciteit: Het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol. | |
|-------------------------------------|--|--|
| | Indicator | Typering |
| Governance capaciteit – individueel | Persoonlijke relaties bouwen | Netwerken door (deel)programmaleiders en gedeputeerde, deels op basis van bestaand netwerk |
| | Rol van onderhandelaar/tussenpersoon en policy entrepreneur | Op twee niveaus, naar gemeenten en naar Rijk |
| | Herkennen van belangen | Belangen zijn duidelijk en liggen op tafel |
| | Herkennen, communiceren en aanpakken van problemen en conflicten | Vanuit projectleiders, naar deelprogrammaleiders naar programmaleider; maar ook snel bestuurlijk |
| Governance capaciteit – relationeel | Samenwerking stimuleren | Door het benadrukken van afhankelijkheden |
| | Betrokkenheid naar doel | Duidelijk voor programmabelang |
| | Positieve houding naar andere stakeholders | Ruimte voor inbreng partijen, goed luisteren naar alle partijen |
| | Rol van kennis | Speelt belangrijke rol t.a.v. wateropgave |
| Governance capaciteit – organisatie | Groepsdynamiek | Ontstaan op basis van geschiedenis, versterkt door excursies etc. georganiseerd door provincie |
| | Vertrouwen – kwetsbaarheid | Geen verborgen agenda, belangen op tafel, openheid, maar geen kwetsbaarheid |
| | Vertrouwen – risico's | Niet in huidige economische tijd |
| | Vertrouwen – stabiele en positieve verwachtingen van elkaars handelen | Gegroeid in samenwerking |
| Governance capaciteit – organisatie | Gedeelde visie | Ja op basis van geschiedenis met water en lokale initiatief |
| | Externe relaties | Vooraf inspraak |
| | Goede interne en externe samenwerking | Vanaf het begin sectorale afdelingen meegenomen in visievorming. Uitvoering niet bij programmabureau |

5.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseur

De individuele capaciteit van de procesregisseurs heeft betrekking op de ambtelijke regisseurs in de vorm van de programmaleider Henk de Hartog en de deelprogrammaleiders en de bestuurlijke regisseur gedeputeerde Co Verdaas.

Ook in deze casus wordt aangegeven dat het succes van de regierol in het algemeen, maar ook het succes van de samenwerking afhankelijk is van de betrokken persoon. In meerdere interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is dat er binnen de provincie een persoon is die zich verbonden voelt met het programma:

“Er is iemand nodig met heel veel passie en met de overtuiging dat het alleen maar goed kan aflopen. Je hebt geen lineaire denker, maar een verbinder nodig; een netwerker.” Hans van Altena, 2012

Co Verdaas en Henk de Hartog vullen deze positie in binnen WaalWeelde. Co Verdaas heeft op basis van zijn eerdere functies een breed netwerk, ook in Den Haag en maakt daar gebruik van. Een voorbeeld hiervan is dat hij constateerde dat verschillende geldstromen rondom WaalWeelde opdroogden. Vervolgens heeft hij zich ingezet om bij het Rijk geld vast te houden voor WaalWeelde. Daarbij heeft hij het bod gedaan dat de provincie het bedrag van de rijksoverheid zou verdubbelen. Vlak voor de val van het kabinet in april is het definitieve akkoord voor het geld ontvangen. Maar ook op het niveau van de samenwerking zelf (en dus niet naar het Rijk toe) is de capaciteit van het bouwen van persoonlijke relaties van Co Verdaas sterk. Dit doet hij vooral door veel te bellen en wethouders op het provinciehuis uit te nodigen om bij te praten. Door veel te netwerken kan een procesregisseur de percepties van anderen over de opgave begrijpen en naast de eigen en andere percepties leggen. Hierdoor kan een regisseur verbindingen leggen (Williams, 2002:110). Op dit punt scoort Co Verdaas goed. Uit alle interviews blijkt dat hij de verschillende belangen goed kent. Daarnaast wordt aangegeven dat hij ruimte geeft voor de inbreng van anderen, hij luistert goed, maar spreekt partijen ook aan op eigen verantwoordelijkheden. Door de rol die Co Verdaas heeft genomen in WaalWeelde, boegbeeld van het programma, is er bestuurlijk veel draagvlak voor het programma ontstaan; er is betrokkenheid van de wethouders van de gemeenten:

“Co Verdaas geeft invulling aan de regierol naar buiten toe als boegbeeld.” Erwin Klerkx, 2012

De individuele capaciteit van Henk de Hartog uit zich ook in het netwerk dat hij heeft. Henk de Hartog heeft ook een netwerk richting Den Haag, op ambtelijk niveau. Door de vroegtijdige betrokkenheid bij de initiatiefgroep heeft Henk de Hartog ook een sterke betrokkenheid bij het programma en netwerk in de regio.

De persoonlijke capaciteit van Co Verdaas en Henk de Hartog uit zich vooral in het denken vanuit mogelijkheden en opgaven en partijen met elkaar proberen te verbinden. Dit is de rol van onderhandelaar en policy entrepreneur, zoals beschreven door Williams (2002:121). Er is geen sprake van de wil opleggen, maar zorgen dat de juist discussie gevoerd worden. Het stimuleren van samenwerking komt ook tot uiting in het zoeken van de verbindingen tussen partijen en het benadrukken van afhankelijkheden tussen partijen, zoals gemeenten aan weerszijden van de Waal die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn door de wateropgaven in de Waal.

5.4.2 Relationele capaciteit

Door de bottom-up gegroeide samenwerking en visievorming en geschiedenis van hoogwater lijkt een gemeenschap te zijn ontstaan tussen de partijen die samenwerken in WaalWeelde. In het algemeen wordt er over de samenwerking gesproken als open. Er is vertrouwen tussen de partijen, zoals blijkt uit de verdeling van de financiële middelen, waarin gezamenlijk een prioritering van projecten voor de verdeling tot stand is gekomen. Uiteraard zijn er belangenverschillen, maar het gemeenschappelijke belang in de waterveiligheid zorgt voor vertrouwen tussen de partijen. De geschiedenis de partijen samen hebben, speelt een grote rol in het vertrouwen. Gesprekken worden wel in open sfeer gevoerd en belangen openlijk besproken, hiermee wordt kwetsbaarheid getoond. In principe zijn er daarbij stabiele verwachtingen van elkaars handelen, doordat de belangen duidelijk zijn:

“Er is wel openheid in het programma, vooral in belangen, maar die zijn ook helder bij iedereen. Er is niet zoveel te verbergen, maar er wordt ook geen moeite gedaan om dingen te verbergen.”, Bert Voortman, 2012

Een ander voorbeeld is dat in een interview aangegeven wordt dat er voorafgaand aan een bestuurlijk overleg gezegd kan worden hoe het zal verlopen. Ook dit komt voort uit de geschiedenis die de partijen samen hebben. Risico's worden genomen in het programma, want bij sommige projecten ten aanzien van de wateropgave blijft het onduidelijk wat het werkelijke effect zal zijn. Uit de verschillende interviews blijkt dat de gedeputeerde, Co Verdaas, ook in de relationele capaciteit een belangrijke rol vervult, hij durft

zich kwetsbaar en open op te stellen in de samenwerking en durft toe te geven dat hij bepaalde zaken niet weet.

Ten aanzien van het herkennen en oppakken van problemen moet er signaal afgegeven worden naar de provincie als er hulp van de provincie gewenst is. De deelprogrammaleiders zijn de eerste stap. Zij signaleren problemen en komen daarmee bij de programmaleider. Vervolgens wordt er door de programmaleider ambtelijk met bijvoorbeeld een gemeente gesproken en ook met de wethouder gebeld. Een voorbeeld is dat de provincie gevraagd werd om te mediëren tussen twee gemeenten. De provincie heeft vervolgens burgers uit de spiegelgroep hiervoor gevraagd, om het gesprek met de gemeenten op hetzelfde niveau te laten plaatsvinden, door andere burgers. Maar anderzijds wordt in een interview aangegeven dat zaken snel opgeschaald worden naar het bestuurlijke niveau.

5.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Gelderland

Organisatiecapaciteit gaat om de effectiviteit van de organisatie in de ondersteuning van het programma, hierbij is het belangrijk dat er een goede communicatie en samenwerking is in de organisatie, zowel horizontaal tussen sectoren als verticaal bottom-up en top-down. Binnen de provincie Gelderland wordt de verbindende, procesmatige aanpak van de programmaleider herkend en in een interview wordt aangegeven dat de provincie in het algemeen gekenmerkt wordt door een brede, verbindende werkwijze:

“Stimuleren dat er meer wordt meegenomen en dat als je ergens aan de slag gaat dat je alles wat daar leeft een kans geeft. Dat is wat de provincie doet. Heel goed kijken wat er leeft en gebeurt en dat stimuleren. Dat stimuleren is bij de provincie ingebakken.” Bert Voortman, 2012

Maar de provincie vraagt ook om structuur. De richtlijnen voor de besluitvorming in de provincie Gelderland zijn vrij lineair en zien er als volgt uit:

1. Preverkenning: waarin gekeken wordt naar de urgentie bij de spelers, de inhoudelijke opgave en de samenwerkingsbereidheid; deze fase mondt uit in een intentieverklaring.
2. Definiëren van de gezamenlijke opgave: organisatie, juridische vraagstukken, uitkristalliseren wat er precies moet gebeuren door wie; deze fase mondt uit in een samenwerkingsovereenkomst waar per partij aangegeven is wat verwacht wordt.
3. Uitwerking opgave: wie doet wat, plan van aanpak; deze fase mondt uit in een uitvoeringsovereenkomst en verbinden de partijen zich financieel aan de (gebieds)ontwikkeling.

Uit deze richtlijn blijkt dat elke fase afgesloten wordt met een overeenkomst. Uit de interviews blijkt dat deze aanpak niet past bij de manier van handelen van de huidige programmaleider. Maar er wordt wel getracht op deze manier te werken, het is een heldere aanpak voor de provincie en hoeft de manier van handelen van de programmamanager niet uit te sluiten. Met deze richtlijnen wordt beoogd structuur te geven in het proces in de vorm van convergeren en divergeren; zaken vastzetten en vanuit daar weer verder werken. Dit wordt versterkt door het verhaal dat voordat het programma WaalWeelde intern goed georganiseerd was, er hordes genomen moesten worden. De organisatie is in principe sectoraal georganiseerd en vanuit de sectoren bleek het lastig om integraal opgaven aan te vliegen en de veelheid aan belangen in beschouwing te nemen. De programmaleider stelt dat hij vanaf het begin bij de visievorming de sectorale afdelingen heeft meegenomen; de sectoren moesten in het grotere verhaal meebewegen. Er zijn dus twee verschillende verhaallijnen ten aanzien van de organisatiecapaciteit van de provincie Gelderland. Enerzijds het verhaal dat de provincie gekenmerkt wordt door een brede en verbindende aanpak, en anderzijds het verhaal van een formele lineaire besluitvormingsprocedure die niet goed aan zou sluiten bij het handelen van de programmaleider.

Ten aanzien van de samenwerking en communicatie over het programma WaalWeelde binnen de provincie is de status van het programma binnen de provincie veranderd. Het programma had voordat de provincie de regie nam weinig tot geen status binnen de provincie. De mate waarin het programma nu geborgd is in de provincie wordt wisselend omschreven. Vanuit het programmateam wordt aangegeven dat het nu goed geborgd is, het is onderdeel van het college- en statenprogramma en heeft prioriteitstatus en budget. Het feit dat de provincie zelf 30 miljoen euro beschikbaar heeft gesteld voor het programma is

onderdeel van de organisatiecapaciteit, hiermee kan zij de samenwerking gaande houden (Foster-Fishman, 2001:2).

5.5 Integraliteit in het programma WaalWeelde

| Kernvariabele | Integraliteit: Integrale opgaven zijn opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen, waarden en met de context. | |
|-----------------------------|---|---|
| | Indicator | Typering |
| Integraliteit – bestuurlijk | Bovengemeentelijke samenwerking | Door deelprogramma's |
| Integraliteit – sectoraal | Regionale samenwerking Integratie schaalniveaus | In het hele programma WaalWeelde Programmaleider is schakel tussen Rijk, regio en lokaal |
| | Integratie verschillende sectoren Verbinding tussen partijen | Water en natuur sterk Was sterk in de initiatiefgroep, maar afgezwakt bij rol provincie |
| | Herkennen en afstemmen afhankelijkheden | Duidelijk op het gebied van rivieropgaven |

De laatste variabele die besproken wordt is de integraliteit van het programma. De regierol en governance capaciteit die de uitvoering van de regierol bepalen, zijn belangrijk voor de mate van integraliteit van het programma.

5.5.1 Bestuurlijk

De verbinding tussen de partijen is in WaalWeelde tot stand gekomen in het eerder genoemde 4B's concept, daarin zijn verschillende partijen bij elkaar gebracht. Sinds de provincie de regie van het programma heeft, is de bestuurlijke integraliteit verbreed door de aanwezigheid van Rijkswaterstaat en DLG in de samenwerking. Doordat deze partijen, vooral Rijkswaterstaat, nu deel uitmaken van de samenwerking is er sprake van meer afstemming tussen de bestuurlijke instituties. Waar WaalWeelde is ontstaan in het verzet van de plannen van Rijkswaterstaat, doet Rijkswaterstaat nu mee in samenwerking. Dit is duidelijke verbreding van de bestuurlijke integraliteit. Anderzijds is toen de provincie de regierol heeft genomen de bestuurlijke integraliteit van het programma afgezwakt door de relatief sterke rol van de provincie. De provincie heeft veel taken naar zich toegetrokken, waardoor de noodzaak van gemeenten om actief betrokken te blijven verminderde. De bestuurlijke integraliteit is ook verschillend als het gaat om de visievorming en uitvoering. In de visievorming was de integraliteit sterk, nu naar de uitvoering toe is deze meer opgedeeld naar de clusters en projecten. Vanzelfsprekend is niet iedere partij bij elk project betrokken, dit kwam ook naar voren in de eerste casus. In de uitgangspunten van WaalWeelde projecten wordt echter wel aangegeven dat projecten nooit op zichzelf staan en gemeentegrensoverschrijdend zijn:

1. *Gemeentegrensoverschrijdend*. Een WaalWeelde-project staat nooit op zichzelf; bij elk project wordt expliciet gekeken naar de omgeving. Dit geldt uiteraard voor de uiterwaarden bovenstrooms (oost) en benedenstrooms (west); maatregelen die bijvoorbeeld effect hebben op de waterstanden, zullen naar beide zijden doorwerken. Deze samenwerking geldt zeker ook voor de andere zijde van de rivier: elk project wordt bekeken in samenhang met de burens aan de overkant. Daar vind je de gevolgen van visuele- en geluidseffecten, maar ook compensatiemogelijkheden voor realisatie van de natuur- of wateropgave. (WaalWeelde, 2009:57)

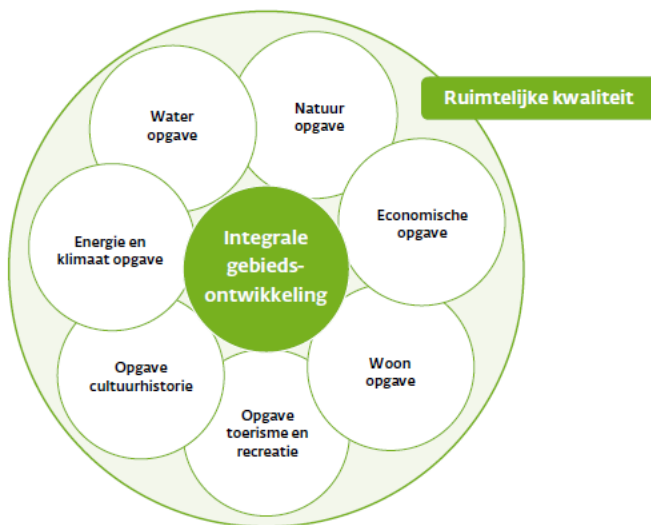
De oprichting van de stuurgroep, spiegelgroep en het Bestuurlijk Platform komt de integraliteit van het programma ten goede. Hierdoor blijven alle partijen betrokken. Tussen de drie clusters is duidelijk een verschil te zien in bestuurlijke integraliteit. Het type deelprogrammaleider heeft invloed op de mate van

bestuurlijke integraliteit. Waar de deelprogrammaleider een actieve rol speelt, is de bestuurlijke integraliteit groot en de betrokkenheid van de verschillende gemeenten ook. Waar de deelprogrammaleiders een minder actieve rol spelen, is de betrokkenheid en daarmee bestuurlijke integraliteit minder. Hieruit blijkt de relatie tussen individuele capaciteit en de mate van integraliteit in het programma.

5.5.2 Sectoraal

Sectorale integraliteit gaat om de afstemming van de verschillende beleidssectoren en inhoudelijke doelen. Hiervoor is verbinding van partijen belangrijk en afstemming tussen de afhankelijkheden nodig. De sectorale integraliteit in het programma WaalWeelde is ontstaan in het verzet tegen de plannen van de Rijksoverheid. De lokale partijen wilden een brede visie opstellen voor de Waal, waar niet alleen wateropgaven deel van uit maakten, maar juist ook andere ruimtelijke ontwikkelingen. Toen werd er al gezocht naar een integrale aanpak en op het moment dat het programma bij de provincie kwam lag de werkwijze voor WaalWeelde vast; de provincie kon verder met de concretisering. De sectorale integraliteit is dus ontstaan in de initiatiefgroep en is doorgezet door de provincie. De procesregisseurs hebben ook brede *boundary judgements* ten aanzien van het proces en handelen complexiteitsaanvaardend. Hiermee ondersteunen zij de sectorale integraliteit. Ze bieden ruimte aan en verscheidenheid aan opgaven in het programma en zoeken overal verbindingen. Ook in de visie WaalWeelde wordt veelvuldig gesproken over het belang van integraliteit (WaalWeelde, 2009). In figuur 5.1 wordt de integraliteit in het programma in de

Visie WaalWeelde weergegeven:



Figuur 5.1 Integrale gebiedsontwikkeling WaalWeelde. Bron: WaalWeelde, 2009:18

Nu het programma onder regie van de provincie valt, wordt de integraliteit doorvertaald in de projecten die onder de visie WaalWeelde hangen. De procesregisseurs benadrukken het belang van de integraliteit van de concrete opgaven in het programma. Op projectniveau wordt gezocht naar verbinding van de verschillende doelen. Daar zijn de projectleiders verantwoordelijk voor, en houdt de

deelprogrammaleider regie op. De afstemming tussen projecten is belangrijk, mede ook door de aard van wateropgaven ten aanzien van ruimte voor de rivier. Een project dat ruimte neemt, moet gecompenseerd worden door een project dat ruimte geeft. In deze afstemming ligt duidelijk een rol voor de provincie, want zonder afstemming komen projecten niet van de grond. Hierin heeft de provincie ook een goede rol gepakt. In de uitgangspunten van projecten behorende bij WaalWeelde komt de integraliteit terug. Gesteld wordt dat een project pas WaalWeeldeproof is als de volledige checklist Uitgangspunten WaalWeeldeprojecten geraadpleegd is (WaalWeelde, 2009:22). Hiervan maken bovenstaande uitgangspunten onderdeel uit en hiermee wordt beoogd de integraliteit in projecten te waarborgen en daarmee de totale gebiedsontwikkeling integraal te houden. De complexiteitsaanvaardende houding van de procesregisseurs zorgt er in deze casus voor dat de integraliteit van het programma een belangrijke rol heeft. Veel nadruk wordt gelegd op vooral de sectorale integraliteit en het benadrukken van afhankelijkheden bij wateropgaven. Hiermee wordt de complexiteit dus duidelijk aanvaard en meegenomen in het programma. De verbindende individuele capaciteiten van de procesregisseurs dragen hier goed aan bij.

Checklist Uitgangspunten WaalWeeldeprojecten

2. *Integraal*. Elk WaalWeeldeproject richt zich op meer dan één opgave, al dan niet in samenhang met omliggende projecten. Dit kan van toepassing zijn op de volgende aspecten:

- a. Verhogen ruimtelijke kwaliteit; verrommelde gebieden opruimen en/of aanwezige waarden versterken
- b. Waterstanddaling door stroomlijning (uiterwaardvergraving/barrièreverwijdering) en/ of dijkteruglegging/bypass
- c. Natuurontwikkeling, aansluitend op de doelen van de EHS en Natura 2000
- d. Versterken van de locale/regionale economie
- e. Verbeteren aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van de uiterwaarden, versterken recreatieve mogelijkheden
- f. Inpassen cultuurhistorische elementen/bijdragen aan het vertellen van het cultuurhistorisch verhaal/ontwikkelen nieuwe kunstuitingen ('Bakens aan het Water')
- g. Energieopwekking en/of verminderen CO₂-uitstoot.

3. *Afgestemd*. De beleidsopgaven en gebiedsopgaven worden in gezamenlijkheid gerealiseerd. Dit houdt in dat niet elk project aan alle opgaven hoeft bij te dragen. De eenheidsworst die het Waalgebied hiermee zou worden ('overall van alles een beetje'), is niet wenselijk. De opgaven worden zodoende in gezamenlijkheid gerealiseerd: dit vereist nauwe samenwerking en afstemming, te realiseren via de uitvoeringsorganisatie WaalWeelde. (WaalWeelde, 2009:57)

5.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit

De regierol van de provincie Gelderland krijgt invulling in de vorm van de faciliterende regisseur. De provincie Gelderland ondersteunt de ontwikkeling en uitvoering van het script dat tot stand is gekomen in de samenwerking voordat de provincie actief betrokken was. Met de brede *boundary judgements* en een complexiteitsaanvaardende managementstijl dragen die procesregisseurs bij aan deze faciliterende rol. De provincie gebruikt haar doorzettingsmacht op basis van inpassingplannen ten opzichte van de gemeenten wel, maar over het algemeen wordt deze niet als doorzettingsmacht in de samenwerking ervaren. De regierol is faciliterend. Nu het programma in de uitvoeringsfase komt, blijkt dat een verandering in de organisatie van het programma nodig is. De visievormende en verbindende aanpak moet veranderen in een meer op de uitvoeringgerichte aanpak. Hierbij zijn andere capaciteiten en wellicht ook een andere vorm van regie gewenst, maar binnen de organisatie is hier nog geen duidelijkheid over. De regierol wordt gekenmerkt door twee procesregisseurs met een complexiteitsaanvaardende managementstijl, doordat ze brede *boundary judgements* hebben ten aanzien van het proces en de inhoud. De synergie die dat oplevert in het programma is voornamelijk in de visievormende fase effectief geweest, maar kan niet zorgen voor een duale managementstrategie in de uitvoeringsfase. Voor het verbindende karakter van de regierol spelen de individuele capaciteiten van de procesregisseurs een belangrijke rol. Hierbij zijn het bouwen van persoonlijke relaties en het vervullen van de rol als tussenpersoon en policy entrepreneur belangrijke capaciteiten. Relationeel speelt de open en kwetsbare houding van de gedeputeerde een belangrijke rol in het vertrouwen in de samenwerking. Maar verder komt het vertrouwen vooral voort uit de geschiedenis die de partijen samen hebben, in verzet tegen de plannen van het Rijk en de hoogwatersgeschiedenis. Het feit dat de provincie een bedrag van 30 miljoen aan het programma heeft verbonden is een belangrijke organisatiecapaciteit. Hierdoor kan het de samenwerking stimuleren en blijven voortzetten. Voor de regierol lijken dus de individuele- en organisatiecapaciteiten het meest van invloed. De invloed van deze capaciteiten en vorm van regie op de integraliteit van het programma is dat er een brede, integrale visie tot stand is gekomen. Op papier is de sectorale integraliteit sterk. In de uitvoering echter zit de integraliteit voornamelijk binnen de projecten; per project wordt een integrale aanpak nagestreefd.

Hoofdstuk 6. Deltapoort

6.1 Inleiding

Deltapoort gaat over de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied Oost-IJsselmonde tussen Rotterdam en Dordrecht (zie figuur 6.1). Het gebied heeft te maken met verrommeling en versnippering van het landschap en blijft sociaaleconomisch achter. Het programma Deltapoort heeft als doel de leef- en ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en het gebied een economische impuls te geven (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:13). Het programma focust zich op het buitengebied, en niet zozeer op de steden eromheen. Op dit moment wordt de gebiedsvisie door de verschillende gemeenten vastgesteld en wordt toegewerkt naar een uitvoeringsprogramma.



Er wordt nu begonnen met een nadere beschrijving van de casus. Vervolgens worden de drie kernvariabelen behandeld op basis van de resultaten uit de interviews. Begonnen wordt met regie, vervolgens governance capaciteit en als laatste wordt gekeken in hoeverre er integraliteit in het programma tot stand is gekomen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de regierol en governance capaciteit bijdragen aan integraliteit.

Figuur 6.1 Gebiedsafbakening Deltapoort (Deltapoort, 2009)

6.2 Het programma Deltapoort: aanleiding, inhoud en organisatie

6.2.1 Aanleiding

Deltapoort is voortgekomen uit het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ), waarin het gesprek over het gebied ontstond. In 2007 werd aangegeven dat het niet goed ging: teruglopende economische groei, hoge werkloosheid, slecht opgeleide bevolking en een slecht leefmilieu. De snelle verstedelijking in de Zuidvleugel heeft geleid tot een uitgestrekt stedelijk gebied met een sterke groei van stedelijke en economische functies (Deltapoort, 2009:2). Doordat deze ontwikkelingen veel op zichzelf staan, heeft Deltapoort te maken met verrommeling en versnippering van het landschap, wat afbreuk aan de (leef)kwaliteit van het gebied doet. Daarnaast blijft het gebied in sociaaleconomisch opzicht achter. Deze combinatie maakt dat er veel verbeterd kan worden. Het programma Deltapoort zet in op investeringen die de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied verhogen, waardoor het gebied weer aantrekkelijk is om te wonen, werken en verblijven (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:21). Om de verdere versnippering en verrommeling te beperken, hebben de partijen uit het gebied besloten om samen te werken. Deltapoort is een samenwerkingsverband van het Rijk, de provincie Zuid-Holland, gemeenten, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De daadwerkelijke samenwerking vindt plaats tussen de publieke partijen vertegenwoordigd in de stuurgroep (gemeenten Rotterdam, Dordrecht, Ridderkerk, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht, Barendrecht, Regio Drechtsteden, Stadsregio Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, Waterschap Hollandse Delta, ministeries EL&I en I&M en de provincie Zuid-Holland).

Uit de interviews is gebleken dat naast de eigen roep om actie in het gebied is de betrokkenheid ook ontstaan in reactie op plannen van het Rijk, dat als buffergebied een metropolaan park wilde creëren in het gebied. Deze opgave viel niet goed bij de gemeenten, omdat er al veel 'moet' in verband met de haven van Rotterdam en men nu betrokken wilde zijn bij haar eigen gebied. In deze context is op initiatief van de provincie Zuid-Holland een stuurgroep en een provinciaal programmabureau opgericht. De stuurgroep heeft in 2009 vier thema's geformuleerd voor het gebied: infrastructuur/externe veiligheid, waterveiligheid,

versterking van de economie en groenstructuur, waarbij prioriteit werd gegeven aan het thema groenstructuur door het ontwikkelen van een Park Deltapoort. De betrokkenheid bij dit thema was groot, omdat groen een duidelijke opgave is in het verrommelde landschap. Voor deze visie heeft het programmabureau met gemeenteraden gesproken en zijn bijeenkomsten georganiseerd voor het bedrijfsleven. Dit proces heeft niet tot een concrete aanpak geleid, maar werd gevolgd door het Integratiekader Deltapoort dat de contouren aangeeft voor de integrale gebiedsvisie. Het Integratiekader benoemt kwesties die op bovenregionaal niveau spelen en van invloed zijn op het verbeteren van de leefkwaliteit en de economische structuur.

Vervolgens is eind 2010 begonnen met het opstellen van een gebiedsvisie die de integrale regionale aanpak voor Deltapoort beschrijft en op 2 februari 2012 is binnen de stuurgroep de concept gebiedsvisie Deltapoort vastgesteld. De gebiedsvisie Deltapoort wordt in de eerste helft van 2012 besproken binnen de betrokken gemeenteraden en vervolgens als formeel visiedocument vastgesteld. De visie dient daarna ook doorvertaald te worden in de actualisatie van de Provinciale Structuurvisie en bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten. Naast de gebiedsvisie is er een uitvoeringsstrategie. Daarmee wordt beoogd de uitvoering van de visie kracht bij te zetten. Er is bewust gekozen om deze twee lijnen parallel te laten lopen. Ook zijn er quick wins, vijftien door de stuurgroep Deltapoort geselecteerde projecten die op korte termijn (2012) gerealiseerd worden om een eerste doorkijk te geven naar verbetering in Deltapoort. De quick wins zijn ontstaan toen in 2011 bleek dat er subsidiegeld over was bij de provincie wat besteed konden worden aan het programma Deltapoort. Bestuurlijk is toen afgesproken om het gebiedsvisietraject Deltapoort kracht bij te zetten door quick wins in het gebied te inventariseren. Er is vanuit het programmabureau met de partners een werkgroep samengesteld (Barendrecht, Hendrik Ido Ambacht, Ridderkerk, Zwijndrecht, het Waterschap Hollandse Delta, de landinrichtingscommissie IJsselmonde en het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde), waarbij alle partijen aan de hand van criteria projecten hebben ingediend. Ambtelijk is gekeken welke projecten het meest kansrijk waren voor uitvoering op korte termijn en bestuurlijk is de beslissing genomen voor vijftien projecten. De keuze voor de projecten is vrij pragmatisch tot stand gekomen, belangrijk criterium was de planning, want de subsidieaanvragen moesten voor oktober vorig jaar worden ingediend worden en de uitvoering van de projecten moet gereed zijn voor het eind van 2013. Voorbeelden zijn verschillende verbetervoorstellen voor de groene inrichting, recreatieve verbindingen zoals ruiterspaden en fietspaden (ontbrekende schakels), wandelpaden, speelvoorzieningen en een zwemstrand.

Het programma Deltapoort heeft duidelijk twee doelen, enerzijds de economische betekenis versterken en optimaliseren en anderzijds de leefbaarheid in het gebied verbeteren door het recreatief aantrekkelijker, beter bereikbaar en toegankelijker te maken (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:13). Een aantrekkelijk leefklimaat in Deltapoort is behalve voor de leefkwaliteit ook voor de economie van het gebied van belang. Om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden voor bedrijven is een groen, leefbaar en recreatief aantrekkelijk gebied een randvoorwaarde voor het aantrekken en vasthouden van goed geschoold personeel. Er is ingezet op de fysieke verbetering. Het verbeteren van de economische situatie is echter maar voor een deel een fysieke opgave. Er wordt vanuit gegaan dat de verbetering van de ruimtelijke en recreatieve kwaliteit zal doorvertalen in een verbetering van het vestigingsklimaat en de economische situatie. In de gebiedsvisie worden zes themagebieden onderscheiden aan de hand waarvan de gebiedsvisie is opgezet en aan de hand van deze themagebieden zijn vijf ontwikkel- en uitvoeringsopgaven benoemd: bereikbaarheid, herstructurering, glastuinbouw, grondgebonden landbouw en het routenetwerk. In de uitvoeringsstrategie zijn voor deze opgaven plannen van aanpak geschreven voor concrete projecten.

6.2.3 Organisatie

De eerder beschreven stuurgroep is eindverantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen en de voortgang van het programma. De besluiten van de stuurgroep worden voorbereid door coördinatoren van de diverse betrokken partijen in het Coördinatieoverleg. Wethouder Hamit Karakus (gemeente

Rotterdam) is voorzitter van de stuurgroep. Daarnaast zijn er vijf werkgroepen met ieder een eigen thema: Integrale Gebiedsvisie, Glastuinbouw, Economie, Quick Wins en Communicatie. Het programmabureau Deltapoort is gevestigd in het provinciehuis van Zuid-Holland en bemand met medewerkers van de provincie.

In onderstaande tabel zijn ter verduidelijking de belangrijkste begrippen kort herhaald.

| | |
|-------------------------|--|
| Stuurgroep | Bestuurlijke vertegenwoordiging en beslissingsmacht |
| Coördinatieoverleg | Ter voorbereiding van de stuurgroep |
| Programmabureau/team | Ambtelijke organisatie gevormd door provincie ambtenaren |
| Programmaleider | Ambtelijke trekker van het programma(team) |
| Integratiekader | beschrijft de thema's op bovenregionaal niveau en is de basis voor de gebiedsvisie |
| Gebiedsvisie Deltapoort | Visie op regionaal niveau en vastgesteld door Stuurgroep in 2012 |
| Uitvoeringsstrategie | Gekoppeld aan de gebiedsvisie en bestaat uit concrete beschrijvingen van projecten |

6.3 Kenmerken van de regierol de provincie Zuid-Holland

| | | |
|---------------|---|---|
| Kernvariabele | Regie: een actor regisseert wanneer zij ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een gezamenlijk doel te bereiken. | |
| | Indicator | Typering |
| | <i>Boundary judgements</i> t.a.v. het proces <i>Boundary judgements</i> t.a.v. de inhoud Verantwoording afleggen over de opgave Beleidslijnen uitzetten Samenwerking organiseren | Strak, alleen publieke partijen in samenwerking Strak, duidelijke afbakening Budgetverantwoording programmaleider Provincie leidend in samenwerking met gemeenten en regio's Door provincie opgezet, uitvloeisel BPZ, gebiedsvisie als middel voor samenwerking |

6.3.1 Ontstaan en invulling regierol

De regierol van de provincie Zuid-Holland in Deltapoort is tot stand gekomen, doordat de provincie uit de ontwikkelingen in het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel oppikte dat het niet goed ging het gebied. De betrokkenheid van de provincie uitte zich de keuze in de planvormingfase personeel en financiële middelen aan de opgave te verbinden in de vorm van programmabureau, hiermee heeft de provincie in de beginfase van Deltapoort een actieve rol gespeeld. Waar in de andere twee casussen er vooral initiatief in de regio zelf was en de provincie hiermee aan de slag ging, is in deze casus de provincie meer de initiator van het programma. Maar bewust is er voor gekozen om niet zelf, maar Rotterdam de voorzitter te laten zijn van de stuurgroep. Er ontstond ook discussie binnen de provincie over haar rol, wat leidde tot een afbakening, ze wilde voorkomen dat de provincie ook naar de uitvoering toe de belangrijkste speler, en daarmee betaler zou zijn. Duidelijk werd dat de provincie in de eerste fase de regie nam, maar daarmee was niet gezegd dat dit ook in de uitvoering zo zou zijn. Aangegeven wordt dat dit ook naar de andere partijen is uitgesproken. Gesteld wordt dat de andere bestuurders nu niet het idee hebben dat “de provincie wel met het geld komt”. Op deze manier beoogt de provincie ook betrokkenheid en verantwoordelijkheid te stimuleren. Er is dus een duidelijke keuze in de regierol gemaakt.

De regierol van de provincie Zuid-Holland krijgt vorm in het programmabureau, en de programmaleider is de procesregisseur. Het programmateam van de provincie werkt voor het programma Deltapoort en niet voor de provincie en handelt ten aanzien van de doelen van het programma. De provincie organiseert de middelen, schrijft stukken en is verantwoordelijk voor agendamanagement. De regierol krijgt volgens het schema van Pröpper et al (2004:15) de invulling van de uitvoeringsgerichte adviseur. De provincie voert het script van het samenwerkingsverband uit en speelt hierin een actieve rol. De doorzettingsmacht van de regisseur komt tot uitdrukking in het resultaat van het samenwerkingsverband, de gebiedsvisie Deltapoort. Daarnaast heeft de provincie doorzettingsmacht op basis van haar positie als middenbestuur. Het feit dat de provincie een duidelijke rol voor zichzelf zag in de eerste fase van het programma ondersteunt deze invulling. Het verschil met de eerste twee casussen zit in de mate van doorzettingsmacht van de provincie, de provincie heeft een sterkere rol naar de andere partijen doen dan in de eerste twee casussen. Maar ook in deze casus is er vanuit het programmabureau geen belang dat verschilt van de belangen van de partners. Uit de interviews blijkt dat de provincie hierdoor als gelijkwaardige partner wordt gezien, en de rol van de provincie als regisseur wordt geaccepteerd door haar positie als middenbestuur. Hiermee ligt nemen van beslissingen bij de provincie, waardoor de doorzettingsmacht ondersteund wordt. Maar door zelf niet als voorzitter van de stuurgroep te functioneren, laat de provincie zien ook een partner te zijn en niet de hogere overheid die alles beslist. Uit de interviews blijkt ook dat gemeenten het makkelijk vinden dat de provincie de regie heeft.

Ook in deze casus wordt binnen het programmabureau nagedacht over haar rol in de uitvoeringsfase. Leidend principe vanuit de provincie is dat het bij de uitvoering gaat om het grondgebied van een gemeente, waar de provincie niet over gaat. Hiertoe moet de provincie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de gemeenten neerleggen en haar eigen rol wordt minder leidend. Qua capaciteit in fte's zal het programmabureau misschien ook gaan slinken. Vanuit het programmabureau worden nu plannen van aanpak geschreven voor de vijf opgaven uit de gebiedsvisie, ook dit ondersteunt de invulling van de uitvoeringsgerichte adviseur. Het programmabureau heeft sterke sturing op de uitvoering van het script. Elke opgave heeft een bestuurlijke trekker, een wethouder of burgemeester met een ambtelijke coördinator van een andere gemeente dan de bestuurder. Op deze manier wordt vanuit de provincie het eigenaarschap van de opgaven en verbinding tussen partijen gestimuleerd. De bijzonderheid van de constructie wordt door de provincie erkend, en ze geeft daarbij aan dat het tot nu toe goed werkt om partijen te dwingen over grenzen te laten kijken. In het programma is dus ook een verandering in de organisatie op komst, waarbij de focus gaat naar de uitvoering en de daarbij horende capaciteiten en regie. In deze casus lijkt de provincie duidelijk een stap terug te willen doen in haar regierol, en zal de provincie meer regie in de vorm van de faciliterende regisseur gaan voeren met de focus op het faciliteren van de samenwerking en ondersteunen van de uitvoering van het script. Ook in deze casus komt het belang van resultaatsturing naar voren bij de uitvoering.

6.3.2 *Boundary judgements*

Boundary judgements zijn de mentale constructen die bepalen wat managers wel en niet in beschouwing nemen bij het management van een complex issue (Van Meerkerk et al, 2010:3). *Boundary judgements* kunnen weergeven in hoeverre er een complexiteitsaanvaardende regierol gevoerd wordt. In Deltapoort is de afbakening van het gebied (fysiek) duidelijk, IJsselmonde-Oost en zijn er strakke *boundary judgements*. De programmaleider geeft aan dat de keuze bewust was:

“De beperking tot IJsselmonde is een bewuste keuze geweest, vaak willen mensen grootse en meeslepende projecten, maar dat blijft het dan ook: er gebeurt verder niks en het wordt niet concreet. En concreet is ook eng.” Jan Edens, 2012

De keuze voor IJsselmonde-Oost is ook tot stand gekomen in de concurrentie met Rotterdam over waar Deltapoort over zou gaan. Dit heeft geresulteerd in het onderscheid tussen bovenregionale en regionale opgaven. In de aanloop naar de visievorming werd een aantal opgaven te groot bevonden voor Deltapoort

en buiten het programma gehouden, omdat de oorzaken en oplossingen zich op een ander niveau afspelen, zoals de bereikbaarheid in het gebied op het niveau van de rijkswegen. Deze keuze heeft gezorgd voor de inhoudelijke afbakening van het gebied, er zijn duidelijke keuzes gemaakt over onderwerpen en opgaven. Hierbij is een complexiteitsreducerende aanpak gehanteerd, er is bewust voor gekozen om het gebied duidelijk te begrenzen en de grote opgaven op afstand te zetten. Daarnaast is er inhoudelijk meer begrenst door de sociaaleconomische problematiek (onderwijs en arbeidsmarkt) niet mee te nemen in het programma. Er is gekozen voor de fysieke, ruimtelijke opgaven; een duidelijke reductie van de complexiteit van het programma. Hierover was echter geen eenstemmigheid, de Commissaris van de Koningin en de gemeente Dordrecht wilden een breder programma. Maar er is een duidelijke keuze gemaakt om maar een deel van de problematiek in het programma op te nemen, hieruit blijkt ook de doorzettingsmacht van de provincie. Ook de aanwezigheid van Rotterdam, die zelf een opgave heeft op het gebied van sociaaleconomische problematiek, is hier een reden voor. Ook procesmatig is er met strakke *boundary judgements* gewerkt. De eerste gedachte was om een aantal grote projecten in het gebied onder Deltapoort te scharen. Dit bleek minder eenvoudig dan verwacht, dergelijke grote projecten hadden duidelijke (probleem)eigenaren en de provincie had moeite om daartussen te komen:

“Die keuze heeft te maken met dat veel projecten al eigenaren hadden en men het niet zo prettig vindt als er een ander komt met de instelling “ik regel het wel even voor jou”, Jan Edens, 2012

Een voorbeeld is de ontwikkeling van het bedrijventerrein Nieuw Rijenwaard, deze opgave is niet gekoppeld aan het programma, omdat het procesmatig moeilijk was om er tussen te komen. De programmaleider geeft aan dat deze keuze voorkomen heeft dat een belangrijk deel van de tijd van de programmaleider en het programmabureau opgegaan zijn aan de issues rondom dergelijke projecten:

“Dat heeft een hoop ruimte gegeven, als ik wel de probleemeigenaar was geweest, was ik verstrand in het besluitvormingstraject over het bedrijventerrein en was ik aan andere dingen niet toegekomen. Nu hebben we het aan anderen overgelaten”, Jan Edens, 2012

Achteraf wordt het door de programmaleider slim genoemd, omdat het eenvoudiger werd door de grote opgaven uit het programma te laten.

De verdere begrenzing ten aanzien van het proces en daarmee de betrokken partijen is gemaakt op basis van de fysieke begrenzing. De publieke partijen in het gebied zijn betrokken, bewust is gekozen om het bedrijfsleven niet formeel te betrekken. De verklaring van de programmaleider hierbij is als volgt:

“Het bedrijfsleven wil ook niet in een vroegtijdig stadium aan dit soort verkennende processen meedoen. Dit is een overheidstaak, maar de resultaten moeten we wel delen. Ze hadden geen duidelijke belangen waardoor betrokkenheid ontstond. Maar dat komt ook doordat wij voor hen werken, we doen niks wat het functioneren van bedrijven in de weg staat, maar willen het juist aantrekkelijker maken.”, Jan Edens, 2012

De *boundary judgements* die gebruikt zijn tijdens de plan- en visievorming van Deltapoort zijn dus strak. Hierdoor is de verbinding met de omgeving van Deltapoort bewust op een afstand gezet en niet meegenomen in de visievorming, dit geldt voor zowel de inhoudelijke als procesmatige complexiteit en is er sprake van complexiteitsreducerende aanpak in de regierol. Naar de uitvoeringsfase toe is het waarschijnlijk dat de *boundary judgements* ten aanzien van het proces gaan veranderen, omdat andere (private) partijen nodig zijn voor de uitvoering van het programma.

6.3.4 Samenwerking

De samenwerking rondom Deltapoort krijgt vorm in de stuurgroep en werkgroepen, die de provincie opgezet heeft en waar zij als partner in zit. Op deze manier heeft de provincie gewerkt aan het opzetten van de samenwerking. In de gebiedsvisie zijn vijf opgaven benoemd en daarvoor zijn wethouders verantwoordelijk voor de uitvoering, de gedeputeerde voor één. Op deze manier wordt de samenwerking, maar ook betrokkenheid verder georganiseerd en gestimuleerd. Vanuit de provincie wordt aangegeven dat het afschuiven van probleem dossiers de betrokkenheid heeft vergroot. Hieruit blijkt dat de mate van

concretisering van de visie van invloed is op de betrokkenheid; hoe concreter, hoe moeilijker de betrokkenheid. De gebiedsvisie was ook een middel om de samenwerking in het gebied te versterken.

De vruchtbaarheid van de samenwerking heeft te maken met capaciteiten van de betrokkenen, zoals Williams (2002:103) ook benadrukt en vanuit het programmabureau is aandacht besteed aan het verkrijgen van goede samenwerkingspartners binnen de organisaties:

“In de samenwerking met de partners is het gelukt om goede mensen te krijgen die aan het programma werken. Het niveau (bestuurlijk en ambtelijk) waarop je de partners aanspreekt is belangrijk, dat heeft ook met belang te maken. Hoe belangrijker partijen het programma vinden, hoe beter de mensen zijn die ingezet worden. Daarvoor moet je wel eerst een goed verhaal hebben.”, Floor Cammaert, 2012

Het feit dat Rotterdam deel uitmaakt van de samenwerking weegt zwaar. De rol van Rotterdam als voorzitter van de stuurgroep zorgt voor commitment van Rotterdam en het programmabureau geeft aan dat dit belangrijk is om een goede balans te krijgen tussen de grotere spelers (provincie, regio en grotere steden). Zij wil de problemen met een dergelijke speler samen oppakken, niet overnemen, zodat ieder zijn specifieke rol kan spelen.

...en je zit met Rotterdam, een grote speler in het gebied, eigenlijk groter dan provincie. Het is de kunst om met zoveel partijen ieder zijn rol te laten vervullen.”, Annet ten Cate, 2012

Een voorbeeld van het stimuleren van de betrokkenheid van de partijen bij Deltapoort is de ruimte die partijen werd gegeven voor eigen inbreng voor de gebiedsvisie. Dat werd op een kaart gezet, de opmerkingen van de partijen en wat er mee gedaan is, dit werd vervolgens aan de partijen teruggekoppeld. Vanuit het programmabureau wordt echter aangegeven dat hier weinig reactie op kwam. De betrokkenheid was dus niet vanzelfsprekend en daar moest veel werk in gestoken worden vanuit het programmabureau.

Om de landbouw sector betrokken te houden bij het programma zijn er vanuit het programmabureau voor de gebiedsvisie keukentafelgesprekken gevoerd om te praten over de toekomstwensen van de landbouw. Maar in een interview wordt gesteld dat daar uiteindelijk weinig mee gedaan is. De LTO was een aparte partij om in de samenwerking te betrekken door de compensatieprojecten van de Tweede Maasvlakte. Het beslag dat dit op de LTO heeft gedaan en de toon die daarbij is gezet, maakte het lastig om met de LTO samen te werken voor de gebiedsvisie. De winst voor het programma was om toch met deze partij in gesprek te komen. Dat is een aantal keer gelukt, waaruit een aantal programmapunten zijn voortgekomen voor de agrarische sector. Dit is een manier waarop geprobeerd is om de sectorale integraliteit in het programma te versterken door de agrarische sector mee te krijgen in de samenwerking. Verder is het aantal private partijen dat meedoet in de samenwerking beperkt, in de samenwerking heeft de provincie Zuid-Holland daarmee gestoeid. De private partijen zijn belangrijk voor de uitvoering en financiering, maar de samenwerking is voor de provincie nieuw. Aangegeven wordt dat elke keer de conclusie is dat de private partijen eerder betrokken hadden moeten worden.

6.3.3 Beleid

Het beleid voor Deltapoort komt tot uiting in de gebiedsvisie en daarin heeft de provincie een grote rol gehad. Het programmabureau van de provincie heeft een grote bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de gebiedsvisie, zowel inhoudelijk als procesmatig. Voorafgaand aan de gebiedsvisie is door het programmabureau geïnventariseerd welke onderwerpen een rol spelen in het gebied, waarbij de eerder beschreven afbakening gemaakt is in opgaven die lokaal/regionaal spelen en de opgaven die bovenregionaal spelen. De opgaven die lokaal/regionaal spelen zijn meegenomen in de gebiedsvisie, met link naar de uitvoering, de bovenregionale opgaven zijn alleen geagendeerd. Er is een werkgroep opgericht die vanuit een programma van eisen in een maandelijkse werksessie in onderdelen de

ontwikkelingsrichting voor het gebied heeft verkend. Uit de interviews met de provincie blijkt dat niet alle zaken gelijk besproken konden worden:

“Begonnen is met een verkenning, de marges opzoeken en daarna samenwerken aan de gevoeligere zaken.”. Annet ten Cate. 2012

Hieruit blijkt de samenwerking pril was en er duidelijk gevoeligheden in het gebied liggen. Hiertoe is in het proces om de afstemming in het programma te krijgen ook vaak met de meest betrokken wethouders een ronde gedaan om zaken voor te bespreken voor de stuurgroep. Op die manier werd er ruimte geboden om lastigere kwesties niet gelijk in bijzijn van de stuurgroep te bespreken en is getracht afstemming tussen de verschillende partijen te verkrijgen ten behoeve van de integraliteit van het programma.

De provincie Zuid-Holland heeft voor grote integrale ruimtelijke projecten (IRP) beleid ontwikkeld. Een IRP heeft aandacht van het bestuur en is voor de provincie van wezenlijk belang. Deltapoort heeft vanuit de provincie geen IRP-status gekregen, omdat de opgave breder moest zijn voor deze status. Omdat het programma al een flink eind op weg was, zou verbreding niet slim zijn volgens de provincie. Vanuit de provincie (en niet het programmabureau) wordt voor de bovenregionale opgaven nu aansluiting gezocht met andere programma's door middel van een coördinerend programma met IRP-status, om zo de bovenregionale opgaven met elkaar te verbinden. Voor deze grote bovenregionale opgaven wordt op een hoger schaalniveau samenwerking georganiseerd. Hiertoe wordt wederom actief bij partners langsgegaan, om de inbreng van de verschillende partijen in beeld te krijgen en bestuurlijke drukte weg te nemen. Hieruit blijkt dat er vraag blijft naar verbinding van de grotere opgaven vanuit de provincie. De complexiteit die bewust buiten Deltapoort is gehouden, wordt nu via een andere weg alsnog door de provincie benaderd. Hieruit blijkt het belang van de complexiteitsaanvaardende houding, aan de complexiteit valt niet te ontkomen door de verwevenheid en afhankelijkheden van opgaven (Teisman et al, 2009:6).

6.4 Governance capaciteit

| Kernvariabele | Governance capaciteit: Het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol. | |
|-------------------------------------|--|--|
| | Indicator | Typering |
| Governance capaciteit – individueel | Persoonlijke relaties bouwen | Bellen, goed luisteren en bezoeken |
| | Rol van onderhandelaar/tussenpersoon | Geen verborgen agenda en voornamelijk tussen gemeenten |
| | Herkennen van belangen | Niet optimaal |
| | Herkennen, communiceren en aanpakken van problemen en conflicten | Ja, maar soms ook problemen (bewust) genegeerd |
| Governance capaciteit – relationeel | Samenwerking stimuleren | Ja, keukentafel gesprekken en veel contact met partijen |
| | Betrokkenheid naar doel | Duidelijk enthousiasme programmabureau |
| | Positieve houding naar andere stakeholders | Ruimte voor inbreng partijen |
| | Rol van kennis | Klein, is al veel bestaande kennis |
| | Groepsdynamiek | Goede 'klik' tussen mensen |
| Governance capaciteit – relationeel | Vertrouwen – kwetsbaarheid | Door programmaleider en tonen t.a.v. financiële middelen |
| | Vertrouwen – risico's | Weinig |

| | | |
|---|---|---|
| Governance capaciteit – organisatie | Vertrouwen – stabiele en positieve verwachtingen van elkaars handelen | Gegroeid in samenwerking |
| | Gedeelde visie | Ja, door situatie in buitengebied |
| | Externe relaties | Weinig |
| | Goede interne en externe samenwerking | Matig, programmabureau niet altijd gesteund door provincie |

6.4.1 Individuele capaciteit van de procesregisseur

In Deltapoort is de belangrijkste procesregisseur Jan Edens, de voormalig programmaleider (ten tijde van het onderzoek is hij gestopt met deze functie). Maar ook Annet ten Cate als verantwoordelijke voor de gebiedsvisie was een belangrijke procesregisseur.

Net als in de andere twee casussen wordt in deze casus aangegeven dat het succes van de regierol, maar ook van persoonlijke relaties sterk afhankelijk is van de persoon. In meerdere interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is dat er binnen de provincie een persoon is die zich verbonden voelt met het programma. Vaak wordt gesteld dat het succes in de samenwerking en het verbinden van partijen te maken heeft met de persoonlijke competenties en het karakter van de programmaleider. Ook vanuit de theorie wordt dit belang van individuele capaciteit benadrukt. Williams (2002:16) geeft aan dat samenwerking tussen organisaties staat of valt met de mensen die vanuit de organisaties bij de samenwerking betrokken zijn. In het programma Deltapoort lag deze persoonlijke capaciteit sterk bij Jan Edens. Een van de belangrijkste competenties hierbij is het kunnen bouwen van goede persoonlijke relaties met de partners. Jan Edens deed dit vooral door veel telefoontjes te plegen en langs te gaan bij de partners. Het belang van het goede contact wordt door hem ook benadrukt en belang van luisteren daarbij aangegeven, luisteren is ook één van de belangrijke competenties die Williams (2002:115) aangeeft:

“Er is altijd gedoe, en als het echt spannend is, moet je het met een simpel telefoontje kunnen oplossen.”, Jan Edens, 2012

“Je moet niet teveel vinden, maar vooral luisteren. Je moet niet belerend of bevoogdend zijn, dan gaat het fout.”, Jan Edens, 2012

Over Jan Edens wordt ook unaniem gesteld dat hij altijd het gezamenlijke belang voorop had staan:

“Het zit tot in de tenen van Jan dat hij wil uitstralen dat het een gemeenschappelijk programma is.”
Marco den Heijer, 2012

Uit de interviews komt ook naar voren dat de programmaleider geen vooringenomen positie had. Dit draagt bij aan de rol als tussenpersoon. De programmamanager geeft zelf aan dat regisseur een rol is waarbij het belangrijk is om belangen en bestuurlijke verhouding te kennen en mensen in hun waarde te laten. Hij benadrukt eerlijkheid en transparantie:

“Ik heb geen verborgen agenda. Ik zeg wel eens dingen niet, maar dat maakt niet dat ik niet voorspelbaar ben. Dingen gaan mis omdat er (het gaat altijd om mensen) onverwachte dingen gebeuren. Dan gaan de hakken in het zand, dat moet je zien te voorkomen. Tot nu toe zijn we er altijd uitgekomen.”, Jan Edens, 2012

Hieruit blijkt ook zijn rol als tussenpersoon om te managen door onderhandeling, een van de individuele capaciteiten beschreven door Williams (2002:121). De keerzijde hiervan is echter dat er af en toe teveel de compromis werd gezocht in het programma. Aangegeven wordt dat de programmaleider ‘oneindig’ vaak bij alle partijen langs is geweest en in lastige discussies de partijen de koers liet bepalen. Gesteld wordt dat de programmaleider af en toe stilliger positie in had kunnen nemen, omdat het leek alsof het nemen van

beslissingen soms vermeden werd. Dit heeft er toe geleid dat er soms alleen procesafspraken werden gemaakt. Anderzijds wordt in interviews met gemeenten aangegeven dat het nog niet daadwerkelijk nodig is geweest om daadkrachtig een beslissing te nemen als provincie. Maar tegelijkertijd wordt in die interviews ook aangegeven dat de programmaleider de rol als regisseur soms duidelijker had mogen pakken.

De procesregisseurs Annet ten Cate en Jan Edens hebben beide goede verbindende capaciteiten, ze staan veel met de partijen in contact en stimuleren de betrokkenheid. Hierin hebben zij elkaar goed ondersteund. Beiden hebben veel tijd besteed aan het in gesprek zijn met partijen, maar binnen de inhoudelijke en fysieke kaders zoals eerder beschreven. Annet ten Cate heeft aangaande de gebiedsvisie een belangrijke rol gespeeld door uitgebreid met partijen in gesprek te gaan. Een meer complexiteitsaanvaardende houding van beiden ten aanzien van het proces, door ook met meer private partijen in gesprek te gaan, had meerwaarde voor het programma kunnen opleveren.

6.4.2 Relationele capaciteit

Relationele capaciteit gaat over de kwaliteit van interne en externe relaties tussen individuen en organisaties. Relationele capaciteit is belangrijk voor de effectiviteit en het voortbestaan van de samenwerking. Een van de centrale aspecten van relationele capaciteit is vertrouwen, wat zicht uit in kwetsbaarheid, risico durven nemen en positieve en stabiele verwachting van het handelen van andere partijen. De programmaleider geeft aan dat hij zich kwetsbaar durft op te stellen door te durven (en soms te moeten) zeggen: “ik weet het niet” (Jan Edens, 2012). Hij stelt hiermee ruimte te bieden voor de anderen om dat ook te kunnen en durven zeggen. Een voorbeeld is de discussie over de infrastructuur en bereikbaarheid met Rotterdam. Jan Edens heeft op een gegeven moment aangegeven dat ze er niet uit zouden komen en op een andere manier en misschien ook ander moment over verder zouden moeten praten. Deze openheid toont de relationele capaciteit. Anderzijds wordt aangegeven dat er geen sterke conflicterende zaken in het programma Deltapoort zitten, waardoor partijen open kunnen zijn. Dit heeft te maken met het eerder beschreven abstractieniveau waarop gehandeld wordt, doordat het programma beperkt concreet is, ontstaan er geen hevige discussies. De mate van concreetheid staat in directe verhouding tot de betrokkenheid en openheid van de partijen. Wanneer het te concreet wordt, worden partijen minder open en betrokken. Kwetsbaarheid of risico durven nemen gebeurt weinig, dit komt doordat er gevoelige onderwerpen in het programma zitten zoals de sanering van de glastuinbouw. Het programmabureau geeft ook aan dat het voor de verschillende partijen moeilijk blijft om iets over het grondgebied van een ander te zeggen, omdat de samenwerking nog nieuw is en partijen met dezelfde belangen zitten. Wederom is het voorbeeld van de sanering van de glastuinbouw hier passend. In een ander interview wordt aangegeven dat het economisch klimaat niet bijdraagt aan het durven nemen van financiële risico's. Kwetsbaarheid komt dan tot uiting in het durven aangegeven dat je als gemeente ergens geen geld voor hebt. Ondanks de relatief nieuwe samenwerking zijn er inmiddels stabiele verwachtingen van elkaars handelen. Dit heeft moeten groeien, omdat partijen elkaar hebben moeten leren kennen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen Ridderkerk en Zwijndrecht:

“Zo gaf de gemeente Zwijndrecht aan klaar te zijn met de ‘verpaarding van het landschap’, wat is dat?! Dan ga je het eens kijken en zie je het zelf inderdaad. Samen kijken we nu hoe het in bestemmingsplan buitengebied beter opgelost kan worden. De kennis over elkaar verbetert de samenwerking.”
“Het leidt er bijvoorbeeld ook toe dat de gemeenten onderling hebben afgesproken dat ze allemaal een bestemmingsplan buitengebied gaan maken en dat ze dat op dezelfde manier gaan doen. Dat is een spin-off van Deltapoort.” Ron Boom, 2012

De relaties in de samenwerking komen mede tot stand door de groepsdynamiek. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking als prettig wordt ervaren en dat mensen het met elkaar kunnen vinden; al vanaf het begin. Vanaf het begin was er een ook gezamenlijk enthousiasme, door het inhoudelijk gedeelde belang in

het gebied. Dit gedeelde belang komt sterk tot uiting in de stand van zaken in het gebied. Er was voor alle partijen verbetering te behalen. Als er problemen waren in de samenwerking is soms in kleiner verband verder gesproken over het issue. Maar de programmaleider geeft ook dat hij problemen soms juist negeerde of op kleine punten stuurde om zaken niet te groot te laten worden:

“Soms loop ik er moet een grote boog omheen. Als ik de wedstrijd niet kan winnen, ga ik die niet spelen. Morgen is er weer een dag. Of ik probeer op een klein onderdeel winst te halen. Je moet dingen nooit groot laten worden. In de kiem laten smoren of geen aandacht aan besteden.”, Jan Edens, 2012

Dit heeft als gevolg dat zaken soms niet worden opgelost. Maar uit de externe interviews blijkt dat het programmateam snel betrokken is bij problemen en zelfs al hulp aanbieden voordat er om gevraagd is. Het enthousiasme en de betrokkenheid van de medewerkers van het programmabureau worden gewaardeerd door de partners.

Aangaande het herkennen van belangen geeft de programmaleider aan goed de verschillende belangen te herkennen, maar vanuit het programmabureau wordt ook gesteld dat er wellicht te laat met omgevingsmanagement is begonnen; het proces was beperkt open. Aangegeven wordt ook dat hoe abstracter iets is, hoe moeilijker het is om met partijen in gesprek te blijven. Ook uit de interviews met de externen blijkt dat de herkenning van de belangen af en toe beter had gekund en dat het soms ook de vraag was of een onderwerp juist wel of niet in de stuurgroep besproken moest worden, zoals de sanering van de glastuinbouw of de problematiek rondom de bedrijventerreinen. Er werd dan voorzichtig verkend hoe ver er gegaan kon worden in het bespreken van knelpunten. Uiteindelijk bleek het lastig om hier verder in te gaan en dit bevestigd het ontstane beeld over de gevoeligheid van concretisering van opgaven.

6.4.3 Organisatiecapaciteit van de provincie Zuid-Holland

Organisatiecapaciteit gaat om de effectiviteit van de regisserende organisatie in de ondersteuning van het programma, hierbij is het belangrijk dat er goede communicatie en samenwerking is in de organisatie, zowel horizontaal tussen sectoren als verticaal bottom-up en top-down (Foster-Fishman, 2001:2). Hiervoor is de manier waarop het programma binnen de provincie georganiseerd is belangrijk. Het Deltapoortprogramma heeft binnen de provincie Zuid-Holland een programmabureau, waarvan de programmaleider formeel gezien voor de stuurgroep van Deltapoort werkt. De medewerkers van het programmabureau staan op de loonlijst van de provincie, maar werken voor de stuurgroep. De afstemming met de provincie is van groot belang voor de effectiviteit van het programma. De programmaleider geeft aan regelmatig met de gedeputeerde aan tafel te zitten. Echter, als er beslissingen genomen moeten worden is het de beleidsafdeling die advies geeft aan de gedeputeerde. De programmaleider bereidt de stuurgroepvergaderingen dan ook voor de voorzitter voor, de beleidsafdeling van de provincie voor de gedeputeerde. Op deze manier wordt getracht de rollen duidelijk te scheiden. Vanuit de provincie wordt ook aangegeven dat de programmaleider niet namens de provincie punten zal verdedigen in het programma:

“Voor een optimale sturing op het programma moet de programmaleider door de partners als neutraal persoon worden gezien, die vanuit het belang van het programma handelt, in plaats van vanuit de provincie”, Sandra van Rijswijk, 2012

Binnen het programma Deltapoort is er iemand anders verantwoordelijk voor de inbreng van het provinciale belang. Maar uit de interviews met de provincie blijkt dat deze scheiding nog niet voor iedereen even helder is. En op een dergelijk moment is communicatie en samenwerking met de beleidsafdeling belangrijk voor het delen van informatie en bediscussiëren van problemen en oplossingen (Foster-Fishman, 2001:2). De communicatie tussen het programmabureau en de beleidsafdelingen van de provincie is ook belangrijk voor de integraliteit van het programma. Wanneer zaken in het programma niet in lijn zijn met het provinciebeleid is afstemming met de provincie van belang. Uit de interviews blijkt dat de communicatielijnen naar de beleidsafdelingen goed zijn:

“De contactpersoon van RO/Deltapoort, daar heb ik bijna dagelijks contact mee. En daar staat of valt alles mee. Dat is een goede samenwerking. Als dat er niet is, dan gebeurt er niks in het programma”, Jan Edens, 2012

Een voorbeeld gegeven door Jan Edens is het dossier bereikbaarheid, daar is vanuit het programma de relatie gezocht met beleidsmakers:

“Op een gegeven moment waren we zover dat men vanuit verkeer en vervoer notie had van het feit dat er sprake was van knelpunten in het gebied, dat was een belangrijk moment. Want dat betekent dat er van die kant menskracht en middelen beschikbaar worden gesteld.”, Jan Edens, 2012

Maar vanuit het programmabureau wordt ook aangegeven dat de communicatie andersom, van de beleidsafdelingen naar het programmabureau niet altijd goed is. Dit wordt niet alleen door de provincie beschreven, maar blijkt ook uit interviews met partners. Het programmabureau is niet groots opgezet en heeft daardoor voeding vanuit de organisatie nodig. Maar uit de interviews blijkt dat er niet altijd bereidheid is van de beleidsafdelingen van de provincie om het belang van Deltapoort te zien. Het woord concurrenten wordt zelfs gebruikt om de verhoudingen aan te geven. Uit de externe interviews komen ook geluiden dat het soms veel moeite kost om binnen de provincie afstemming te krijgen. Formeel is er ook een opdrachtgever vanuit de provincie, de directeur RO en daarmee probeert de provincie te borgen dat wat in het programma gebeurd in lijn is met het beleid van de provincie. Maar het wordt duidelijk in de interviews dat het programma Deltapoort niet altijd de aandacht van de beleidsafdelingen heeft. De organisatiecapaciteit van de provincie kan verbeterd worden op interne communicatie en samenwerking.

6.5 Integraliteit in het programma Deltapoort

| Kernvariabele | Integraliteit: Integrale opgaven zijn opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen, waarden en met de context. | |
|-----------------------------|---|---|
| | Indicator | Typering |
| Integraliteit – bestuurlijk | Bovengemeentelijke samenwerking | Stadsregio’s tussenpositie, maakt integraliteit soms moeilijker |
| Integraliteit – sectoraal | Regionale samenwerking | Twee regio’s die samenwerken |
| | Integratie schaalniveaus | Vermeden in programma |
| | Integratie verschillende sectoren | Duidelijke inhoudelijke afbakening verminderd integraliteit |
| | Verbinding tussen partijen | Door bestuurders en ambtenaren van verschillende partijen te koppelen |

De laatste variabele die besproken wordt is de integraliteit van het programma. De regierol en governance capaciteit die de uitvoering van de regierol bepalen, zijn belangrijk voor de mate van integraliteit van het programma.

6.5.1 Bestuurlijk

De bestuurlijke integraliteit van het programma Deltapoort is ontstaan in het BPZ, waarin de partijen betrokken in de regio Deltapoort samen aan tafel zitten. De provincie Zuid-Holland heeft de partijen in het gebied benaderd om apart samen om de tafel te gaan voor Deltapoort. Vanuit de provincie Zuid-Holland was het een bewuste keuze om zelf niet de voorzitter van de stuurgroep te zijn, maar deze rol door de gemeente Rotterdam te laten uitoefenen. Op deze manier beoogde de provincie betrokkenheid van de gemeente Rotterdam en daarmee bestuurlijke integraliteit in het programma. De provincie levert het programmabureau en zo wordt er vanuit gegaan dat de verhoudingen in balans zijn. Uit de interviews blijkt dat de bestuursleden binnen Deltapoort nadrukkelijker met elkaar in verband staan dan binnen het

BPZ, hetzelfde geld voor ambtenaren en raadsleden. Men is elkaar en elkaars gemeenten beter gaan leren kennen, en daardoor ook beter gaan samenwerken. Hierin heeft de provincie met haar regierol dus duidelijk invloed gehad ten aanzien van de samenwerking door samenwerkingsarrangementen te organiseren. Echter, door de complexiteitsreducerende aanpak is de bestuurlijke integraliteit vereenvoudigd. Bewust is er voor gekozen om regionale opgaven te agenderen en uitvoeren en bovenregionale opgaven alleen te agenderen. De keuze hiervoor is gemaakt omdat er op bovenregionale andere spelers zijn, waar men niet mee wilde concurreren:

“Zoals het MIRT op het gebied infrastructuur, daar moet je niet mee willen concurreren”, Jan Edens, 2012

Met deze keuze is de verbinding met grotere opgaven wel blijven bestaan, maar is het programma vereenvoudigd tot het schaalniveau van de gemeenten en regio en de bestuurlijke integraliteit beperkt tot relatief projectmatige opgaven. Het bovenregionale schaalniveau is uit het programma gehouden. Hieruit blijkt de relatie tussen de complexiteitsreducerende aanpak en de mate van integraliteit. Binnen de gestelde *boundary judgements* is het de procesregisseurs wel gelukt om met de partijen in gesprek te raken en deze met elkaar in gesprek te brengen. De individuele capaciteiten van de procesregisseurs hebben dan ook binnen de *boundary judgements* invloed gehad op de samenwerking en daarmee op de bestuurlijke integraliteit.

6.5.2 Sectoraal

Sectorale integraliteit gaat om de afstemming van de verschillende beleidsectoren. Hiervoor is verbinding van de bijbehorende partijen belangrijk en afstemming tussen afhankelijkheden nodig. De sectorale integraliteit in het programma Deltapoort is enerzijds een complexe opgave, want er zijn veel tegenstrijdigheden in het gebied. De ontwikkeling van bereikbaarheid en economie snijden in de doelen op het gebied van recreatie en natuur. Daarbij speelt ook de huidige situatie een rol, want die is niet zomaar te veranderen. Er moet rekening worden gehouden met de A15, A16 en spoorlijnen als de Betuwelijn. Maar in het programma is de verbinding met de context beperkt gehouden. Zoals al besproken worden de grotere, bovenregionale opgaven niet in Deltapoort meegenomen. Dit gaat onder andere over de bereikbaarheid en infrastructuur, zoals de bereikbaarheid van Rotterdam (tunnels). Deze opgave is niet meegenomen, omdat besloten is dat dit een opgave voor Rotterdam is. Dit heeft ook te maken met de samenwerking met Rotterdam. De gemeente Rotterdam is een grote, sterke speler in het gebied en het programma Deltapoort heeft niet genoeg kracht om de belangen van de gemeente Rotterdam in relatie te brengen tot Deltapoort. Dit versterkt zowel de bestuurlijke als sectorale integraliteit van het programma niet. Wat betreft de bereikbaarheid wordt in het programma Deltapoort duidelijk een schaalniveau lager gekeken, er wordt bekeken of er op het onderliggende wegennet sprake is van knelpunten. Daarna wordt er eventueel naar de hoofdwegen gekeken, waarbij Rotterdam meer belang heeft. Ook hier heeft de complexiteitsreducerende houding dus niet bijgedragen aan de integraliteit.

In de gebiedsvisie komen minder concrete agendapunten aan de orde als leefbaarheid, bereikbaarheid (laag schaalniveau), economie en verduurzaming van de landbouw (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:25). De leefbaarheidopgave en bereikbaarheidsopgave kunnen als conflicterend worden gezien in het programma, maar de verbinding tussen beide wordt gezocht door leefbaarheid en bereikbaarheid in verbinding brengen te met recreatie en milieu. Het onderdeel economie heeft op dit moment nog minder uitwerking gekregen. De gebiedsvisie richt zich vooral op de ruimtelijk-landschappelijke component en beoogd daarmee ook een economische impuls te geven (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:13). Maar concrete economische opgaven worden nauwelijks besproken in de gebiedsvisie. De economische opgaven gaan vooral over economische herstructuringsopgaven (H+N+S Landschapsarchitecten, 2012:13). Dit heeft te maken met het feit dat de economische opgaven sterk verbonden zijn met het schaalniveau van de Zuidvleugel. Het thema economie komt dan ook minder goed naar voren in de gebiedsvisie, een echte verdiepingsslag moet nog plaatsvinden.

De complexiteitsreducerende aanpak van de procesregisseurs ten aanzien van de inhoudelijke opgaven van het programma hebben er dus voor gezorgd dat de sectorale integraliteit redelijk beperkt is gebleven. Een meer complexiteitsaanvaardende houding ten aanzien van de procescomplexiteit had de sectorale integraliteit kunnen verbeteren. Hieruit blijkt dus de relatie tussen de mate van integraliteit en de managementstijl ten aanzien van complexiteit.

6.6 Conclusie: relatie regie, governance capaciteit en integraliteit

De regierol van de provincie Zuid-Holland wordt gekenmerkt door de invulling uitvoeringsgerichte adviseur, waarbij de provincie een sterke rol heeft gehad in het uitzetten van de beleidslijnen en de nadruk nu legt op de uitvoering van het programma door de andere partijen. Het programmabureau tracht actief de uitvoering kracht bij de zetten door plannen van aanpak te schrijven en partijen te verbinden aan de opgaven. De doorzettingsmacht van de provincie komt voort uit de rol die zij in het begin heeft genomen door actief de samenwerking op te zetten en haar positie als middenbestuur, maar gebleken is dat een daadkrachtiger doorzettingsmacht door verschillende partijen gewaardeerd was. In de uitvoeringsfase ziet de provincie een minder grote rol voor zichzelf en kan de regierol veranderen in de faciliterende regisseur. Hieruit blijkt net als bij de andere casussen een verschil in de regie en capaciteiten in de verschillende fasen van het programma, maar veranderen de *boundary judgements* bij Deltapoort eerder andersom. Naar de uitvoering toe zijn de private partijen nodig, die nu nog niet in het programma zitten en zijn bredere *boundary judgements* ten aanzien van het proces nodig.

De programmaleider had strakke *boundary judgements* die duidelijk naar voren komen in de inhoudelijke afbakening van het programma. Er is bewust voor gekozen om het programma eenvoudig en beperkt te houden, om daadkracht te kunnen bewerkstelligen. Toch is het programma abstract gebleven. Schaalniveaus zijn bewust gescheiden op het gebied van uitvoering, ze zijn alleen gekoppeld in de agendering. Hiermee werkt de programmaleider complexiteitsreducerend. Met de keuzes ten aanzien van vereenvoudiging van de opgaven wordt getracht de complexiteit van het programma te verminderen. Echter, de complexiteit is hierdoor blijven liggen. De provincie pakt deze nu op in een ander programma. De complexiteitsreducerende aanpak is dus enigszins gevaarlijk, complexiteit wordt buiten het programma gehouden, maar daarmee wordt het programma ook abstract en roept de complexiteit op een andere manier om aandacht.

Voor de regierol is de individuele capaciteit van de programmaleider belangrijk, hij heeft goede verbindende capaciteiten, maar ook de capaciteit van de andere medewerkers van het programmabureau in het verbinden van de partijen zijn belangrijk. Of er sprake is van synergie tussen de verschillende procesregisseurs in Deltapoort is lastig te zeggen, beiden werken binnen de strakke *boundary judgements*, maar hebben wel sterke verbindende capaciteiten.

De relaties in het programma tussen de partijen zijn gegroeid gedurende het proces, voornamelijk de groepsdynamiek en het gezamenlijke belang in de regio hebben daar een rol in gespeeld. De samenstelling van de personen in de groep en de nieuwe samenwerking heeft voor een goede groepsdynamiek gezorgd. De relatie tussen de invulling van de regierol en daarbij gebruikte capaciteiten en de mate van integraliteit uit zich in een relatieve bestuurlijke integraliteit en vereenvoudiging van de sectorale integraliteit. De bestuurlijke integraliteit in het programma komt tot uiting in de samenwerking van de gemeenten, stadsregio's en provincie. Maar deze samenwerking berust dus sterk op het lage schaalniveau van opgaven in het buitengebied van Deltapoort. Volledige bestuurlijke integraliteit is er dan ook niet. Zoals gezegd zijn de *boundary judgements* ten aanzien van het proces strak, want alleen publieke partijen zitten in de samenwerking. De complexiteitsreducerende programmamanager zorgde ervoor dat de opgave niet te breed en complex is geworden, maar verminderde hiermee ook de integraliteit van het programma. Het feit dat problemen soms genegeerd werden door de programmaleider ondersteund de complexiteitsreducerende strategie en de regierol in de vorm van de uitvoeringsgerichte adviseur. Desondanks wordt de programmaleider wel gekenmerkt door goede verbindende capaciteiten.

Hoofdstuk 7. Casusvergelijking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een systematische vergelijking van de drie casussen gedaan. In het onderzoek zijn drie casussen onderzocht, ten eerste Ruimte voor de Vecht, dit programma gaat over de waterveiligheid, een sociaaleconomische impuls en natuuropgaven in het Vechtdal. De tweede casus is WaalWeelde en betreft de wateropgave van de Waal verbonden met ruimtelijke ontwikkeling rondom de Waal. De derde casus is Deltapoort, wat als doel heeft de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied Oost-IJsselmonde tussen Rotterdam en Dordrecht te verbeteren en een economische impuls te geven. Alle casussen worden gekenmerkt door opgaven in het buitengebied met een sterk accent op de ruimtelijke kwaliteit. Op basis van onderstaande tabel, waarin de bevindingen op basis van de drie kernvariabelen van het onderzoek weergegeven zijn, wordt een vergelijking van de drie casussen gedaan.

| Casus Kernvariabele | Ruimte voor de Vecht - Overijssel | WaalWeelde - Gelderland | Deltapoort - Zuid-Holland |
|--|--|--|--|
| Regie provincie | Faciliterende regisseur Duale managementstrategie Wijde boundary judgements, maar veranderlijk Ondersteuning van beleid van de partners Programma initiatief van provincie Voortgebouwd op bestaande samenwerkings- verbanden | Faciliterende regisseur Complexiteits- aanvaardende managementstrategie Wijde boundary judgements Ondersteuning van beleid van de partners Programma overgedragen naar provincie Verder gegaan met bestaande samenwerking | Uitvoeringsgerichte adviseur Complexiteits- reducerende managementstrategie Strakke boundary judgements Sterke invloed op het gezamenlijke beleid Programma initiatief van provincie Nieuwe samenwerking |
| Governance capaciteit - Individueel | Persoon van programmaleider belangrijk Sterke betrokkenheid naar doel Kracht om persoonlijke relaties te bouwen Tussenpersoon en policy entrepreneur Synergie procesregisseurs | Persoon van programmaleider belangrijk Kracht om persoonlijke relaties te bouwen Sterke betrokkenheid naar doel Tussenpersoon en policy entrepreneur Synergie procesregisseurs | Persoon van programmaleider belangrijk Kracht om persoonlijke relaties te bouwen Sterke betrokkenheid naar doel Tussenpersoon |
| Governance capaciteit - Relatieel | Positieve externe relaties Open en kwetsbare houding Goede interne groepsdynamiek Stabiele verwachtingen van handelen | Open en kwetsbare houding Goede interne groepsdynamiek Stabiele verwachtingen van handelen Informeel treffen | Goede interne groepsdynamiek Stabiele verwachtingen van handelen Informeel treffen |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | Informeel treffen | | |
| Governance capaciteit - Organisatie | Financiële middelen en fte's | Financiële middelen en fte's Goede interne samenwerking | Financiële middelen en fte's |
| Integraliteit - Bestuurlijk | Op basis van geschiedenis van partijen en initiatieven in het gebied Gemeenten, waterschappen en provincie Sterke betrokkenheid bij het programma Relatie met programma's op Rijksniveau wordt onderhouden | Vanuit wateropgave samenwerking Rijk, provincie en gemeenten Wateropgave zorgt voor verbinding Provincie heeft verbinding met het Rijk tot stand gebracht Wisselende betrokkenheid per deelgebied Context Deltaprogramma speelt een rol | Nieuw samenwerkingsverband ontstaan uit BPZ Bestuurlijke integraliteit alleen op thema's op regionaal schaalniveau, daar goede betrokkenheid Samenwerking ontstaan tussen provincie, stadsregio's en gemeenten Geen bestuurlijke integraliteit op bovenregionale thema's Ingewikkelde context van het programma |
| Integraliteit - Sectoraal | Integrale visie, maar vooral natuur- en wateropgaven in uitvoering. Vooral integraliteit waar doelen makkelijk te verenigen zijn. LTO laat aangesloten, van invloed op integraliteit | Integrale visie, belang integraliteit wordt in de visie benadrukt. Integraliteit in uitgangspunten. Integraliteit in uitvoering gezocht in projecten en dus op laag schaalniveau. | Abstracte visie op laag schaalniveau, concretisering gevoelig, daardoor weinig integraal en voornamelijk ruimtelijk-landschappelijk ingestoken |

7.2 Regie

Alle drie de casussen worden gekenmerkt door een actieve regierol van de provincie, maar de invulling is verschillend. In de casussen Ruimte voor de Vecht en WaalWeelde was er reeds samenwerking toen de provincie de regie van het programma nam/kreeg. In WaalWeelde is verder gegaan met de samenwerking van de initiatiefgroep en in Ruimte voor de Vecht zijn bestaande initiatieven geclusterd. Dit is terug te zien in de invulling van de regierol als faciliterende regisseur. In Deltapoort waar nog geen samenwerking was, is de regierol van de provincie steviger, in de vorm van de uitvoeringsgerichte adviseur, doordat de provincie veel invloed had op het beleid en de vormgeving van de samenwerking. De Ausgangssituatie is dus van invloed op de invulling van de regierol.

Ten aanzien van de managementstrategie en bijbehorende *boundary judgements* van de procesregisseurs zijn de drie casussen verschillend. In Ruimte voor de Vecht is een duale managementstrategie te zien, Herbert Bos en Wim van de Griendt als procesregisseurs hebben respectievelijk een complexiteitsaanvaardende en een complexiteitsreducerende strategie. Deze strategieën zitten gaard in de personen, maar sluiten aan bij de fases waarin beide programmaleider zijn (geweest). Hierdoor kon makkelijk de overgang naar de

uitvoeringsfase gemaakt worden. Er werd haast natuurlijk geschakeld van een procesmatige naar een projectmatige aanpak. In WaalWeelde hebben de twee belangrijkste procesregisseurs, Co Verdaas en Henk de Hartog, een complexiteitsaanvaardende managementstrategie, welke effectief was in de visievormende fase, maar leidt tot nadenken voor de uitvoeringsfase. Hieruit blijkt de vraag naar een projectmatige aanpak die tot nu toe ontbreekt en is de overgang naar de uitvoeringsfase minder vanzelfsprekend. In Deltapoort had de programmaleider Jan Edens strakke *boundary judgements* ten aanzien van inhoud en proces, en daarmee een complexiteitsreducerende managementstrategie. Annet ten Cate als procesregisseurs van de gebiedsvisie had een meer complexiteitsaanvaardende managementstijl, maar binnen de *boundary judgements* van de programmaleider. Het verschil in managementstrategie geeft het verschil in de programma's weer. In Deltapoort is bewust met strakkere *boundary judgements* gewerkt om complexiteit te reduceren en daarmee voortgang en concretisering te bewerkstelligen in het programma. Desondanks is de gebiedsvisie van Deltapoort abstract gebleven, omdat gevoeligheden minder uitgesproken zijn dan in de andere casussen. In de andere twee casussen met een complexiteitsaanvaardende strategie zijn de gevoeligheden meer uitgesproken en opgenomen in het beleid. De complexiteitsreducerende aanpak heeft dus niet voor de beoogde voortgang en concretisering gezorgd in Deltapoort. In de uitvoeringsfase zal er in Deltapoort minder stevig regie door de provincie worden gevoerd en zullen de *boundary judgements* verbreden om andere partijen in de uitvoering te betrekken. In deze casus is de combinatie van complexiteitsaanvaardend en –reducerend handelen dus andersom. Beide andere casussen werden in ieder geval in de visievormende fase gekenmerkt door wijde *boundary judgements*, waardoor de complexiteit van de verschillende partijen en opgaven in het gebied aanvaard en besproken werd en partijen onderling makkelijker met elkaar in gesprek raken over de uitvoering.

7.3 Governance capaciteit

Enerzijds hangen de individuele capaciteiten van procesregisseurs sterk samen met de managementstrategie, want sterke verbindende capaciteiten van procesregisseurs lijken in relatie te staan tot een complexiteitsaanvaardende managementstrategie. Dit blijkt uit de twee casussen Ruimte voor de Vecht en WaalWeelde, waar de procesregisseurs complexiteitsaanvaardend handelen en in de verschillende interviews gekenmerkt worden als sterke verbinders. Anderzijds is er ook een patroon zichtbaar waarin de individuele capaciteiten losstaan van de managementstrategie. In Deltapoort wordt namelijk complexiteitsaanvaardend gehandeld, maar hebben de procesregisseurs wel sterke verbindende capaciteiten. Hieruit blijkt dat de individuele governance capaciteiten niet direct ten grondslag liggen aan de complexiteitsaanvaardende dan wel reducerende managementstrategie.

Ten tweede wordt in alle casussen het belang van de individuele persoon die verantwoordelijk is voor het programma en zich ermee verbonden voelt, benadrukt. De individuele capaciteiten zijn daarmee belangrijk voor de kracht van de regierol. Dit lijken echter niet alleen aan te leren capaciteiten te zijn, maar ook iets te zijn wat in de persoon geaard moet zitten. In alle casussen wordt door de procesregisseurs goed en veel aan persoonlijke relaties gewerkt, door veelvuldig contact met de partijen zowel telefonisch, per email als directe bezoeken. Dit lijkt dan ook één van de belangrijkste capaciteiten voor het verbinden van de verschillende partijen aan de opgave en aan elkaar. Ook worden alle procesregisseurs gekenmerkt door een sterke betrokkenheid naar het gestelde doel en een positieve houding naar de andere stakeholders. Het belang van deze individuele capaciteit voor het stimuleren van samenwerking en een gedeelde visie komt sterk naar voren. Daarnaast is de rol als tussenpersoon een belangrijke individuele capaciteit. Het tijdens vergaderingen en tussen partijen bespreken van problemen of gevoeligheden komt in alle casussen naar voren. In de casussen WaalWeelde en Ruimte voor de Vecht worden in dergelijke situaties ook beslissingen genomen door de procesregisseur, maar in Deltapoort komt deze kracht van de procesregisseur minder sterk naar voren. Hierin blijkt het verschil tussen het handelen als tussenpersoon en handelen als tussenpersoon en policy entrepreneur. Ook de individuele capaciteit in het oplossen en communiceren van problemen is in deze casus minder sterk aanwezig. Aangegeven wordt dat de provincie behulpzaam is wanneer er problemen zijn, maar anderzijds worden problemen af en toe bewust genegeerd

of wordt er gewacht met interveniëren door de programmaleider. Dit is een bewuste keuze, maar heeft er toe geleid dat niet alle gevoeligheden uitgesproken zijn en in het programma zijn opgenomen. In de andere casussen komt de rol van policy entrepreneur meer naar voren. In de casus Ruimte voor de Vecht is bijvoorbeeld veel werk gedaan om gevoeligheden, zoals met de LTO, uit te spreken om kansen voor het programma te benutten. Anderzijds lijkt de provincie in de casus Ruimte voor de Vecht erg veel belang te hechten aan de aanwezigheid van de LTO in de samenwerking, wat negatief uitpakt op de houding van andere partijen in de samenwerking. Het vinden van de juiste balans naar de verschillende partijen is dus ook een belangrijke individuele capaciteit die niet als zodanig in het theoretisch kader is besproken. Ook het belang van de informele setting en betrokkenheid hierbij kunnen creëren is een belangrijke individuele capaciteit van de procesregisseurs om samenwerking te stimuleren. Ook dit is een capaciteit die niet als zodanig in het theoretisch kader naar voren is gekomen.

In Ruimte voor de Vecht is het verrichtte werk om de LTO in de samenwerking te krijgen een duidelijke vorm van relationele capaciteit. De procesregisseur herkende de verschillende belangen van de partijen en had begrip van de problemen die de LTO had ten aanzien van de samenwerking. Door de LTO actief en persoonlijk te benaderen en te vragen hun belangen te definiëren, is getracht de relatie met de LTO te verbeteren. De overige relaties in zowel Ruimte voor de Vecht als WaalWeelde komen voornamelijk voort uit eerdere samenwerking of een gedeelde geschiedenis zoals de wateropgave van de Waal. In Deltapoort speelt de groepsdynamiek en nieuwigheid van de samenwerking een belangrijke rol voor de relaties tussen de verschillende partijen en daar hebben de procesregisseurs een rol in gespeeld. De gemeenten die op de grens liggen van de twee regio's in Deltapoort hebben elkaar gevonden in de samenwerking, waar zij eerst gericht waren op de eigen regio. Het feit dat deze gemeenten gedeelde problemen hebben en nu samen aan een programma werken, draagt bij aan de relaties tussen deze gemeenten en de betrokkenheid bij het programma. Relationele capaciteit lijkt dus vooral van invloed en belangrijk te zijn wanneer er een nieuwe samenwerking ontstaat. Wanneer er al bestaande samenwerkingsverbanden bestaan, heeft de procesregisseur daar minder invloed op.

Vertrouwen als onderdeel van de relationele capaciteit is in het onderzoek gemeten op basis van kwetsbaarheid, risico durven nemen en het hebben van stabiele en positieve verwachtingen van elkaars handelen. De laatste indicator voor vertrouwen komt in alle casussen duidelijk terug. De samenwerking Ruimte voor de Vecht duidt een goed vertrouwen tussen de partijen aan, partijen durven risico te nemen en hun belangen op tafel te leggen en zich daarmee kwetsbaar op te stellen. Dit lijkt voort te komen uit de geschiedenis die de partijen samen hebben. De LTO is een uitzondering hierin, en hieruit blijkt dat kwetsbaarheid makkelijker lijkt te zijn als er minder grote en gevoelige belangen meespelen. Dit blijkt ook in Deltapoort, waar de samenwerking nieuw is en veel gevoelige belangen liggen ten aanzien van de glastuinbouw en verrommeling van het landschap. Ten eerste is de jonge samenwerking van invloed op het vertrouwen. Het vertrouwen heeft moeten groeien. Inmiddels zijn er wel stabiele verwachtingen van elkaar handelen. Maar van kwetsbaarheid en risico durven nemen is nog weinig sprake. Ten tweede spelen de gevoelige onderwerpen in het gebied een rol in de mate waarin er risico wordt genomen of de partijen zich kwetsbaar durven op te stellen. De procesregisseur in Deltapoort heeft wel getracht door zelf open en kwetsbaar te handelen, andere partijen hier ook toe aan te zetten. Maar dit heeft geen significant effect. In WaalWeelde geldt wel dat de open houding van de procesregisseurs bijdraagt aan het durven tonen van kwetsbaarheid. Duidelijk is dat voor vertrouwen de geschiedenis die partijen met elkaar hebben dus een grote rol speelt, dit wordt ook onderschreven door Williams (2002:112); de geschiedenis wordt onderdeel van het vertrouwen.

De organisatiecapaciteit van de provincie in de vorm van het verbinden van resources aan het programma draagt bij aan de kracht van de regierol voor het stimuleren van de samenwerking en het gaande houden van het programma, dit blijkt uit alle casussen. Belangrijk voor de integraliteit en de kracht van de regierol

is ook goede interne en externe samenwerking. De interne samenwerking is belangrijk, omdat de beleidsafdelingen van de provincies de integrale aanpak van het programma moeten ondersteunen. Dit is in de casussen Ruimte voor de Vecht en Deltapoort beperkt succesvol, de beleidsafdelingen ondersteunen niet direct de integraliteit van het programma. Dit zou eigenlijk als eerste voorwaarde voor sectorale integraliteit gesteld moeten worden. Als er vanuit de provincie geen ondersteuning is voor de integraliteit, is het moeilijk dit in het programma wel te bewerkstelligen. Alleen in de casus WaalWeelde lijkt de interne samenwerking op orde te zijn. In deze casus zijn de beleidsafdelingen ook al in een vroeg stadium betrokken bij de visievorming. Hierin kan het verschil zitten tussen de manier waarop de beleidsafdelingen de integrale programma's ondersteunen.

7.4 Integraliteit

Uit het onderzoek is gebleken dat voor het sturen op integraliteit de individuele capaciteiten van de programmaleider als procesregisseur belangrijk zijn om partijen te kunnen verbinden aan het programma, maar dat deze ook los kunnen staan van de managementstrategie ten aanzien van complexiteit. In de casus Ruimte voor de Vecht is sprake van een duale managementstrategie in een faciliterende regisseursrol en worden de procesregisseurs gekenmerkt door sterke verbindende capaciteiten. De mate van integraliteit van het programma is gemiddeld. Er wordt wel verbinding gezocht en gevonden tussen verschillende sectorale doelen, vooral op het gebied van natuur en de wateropgave. Ook wordt de verbinding, zeker in de visie, veel gezocht met recreatie. De landbouw, en daarmee deels de economische doelen, komen minder sterk naar voren in het programma. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de casus Deltapoort, waar ook het landschappelijk-ruimtelijke domein veel aandacht krijgt in de gebiedsvisie, en waar de economische impuls achterblijft. Ook hier wordt dus maar ten dele integraliteit bereikt. Deltapoort wordt gekenmerkt door een complexiteitsreducerende managementstrategie in een uitvoeringsgerichte adviseursrol, maar worden de procesregisseurs ook gekenmerkt door goede verbindende capaciteiten. WaalWeelde dan, wordt gekenmerkt door een complexiteitsaanvaardende managementstrategie in een faciliterende regisseursrol, met wederom sterke verbindende capaciteiten van de procesregisseurs. Echter, in de casus is de mate van integraliteit groter. Het belang wordt veelvuldig benadrukt en komt ook in de visie beter tot uiting.

Wat blijkt hieruit? Ten eerste, dat succesvolle samenwerking door goede verbindende, individuele capaciteiten hoeft niet direct te leiden tot een sterke mate van sectorale integraliteit in de programma's. Duidelijk is dat de rol van tussenpersoon en policy entrepreneur voor onderhandeling in het netwerk en de individuele capaciteit van het bouwen van persoonlijke relaties en organiseren van informele bijeenkomsten belangrijk is voor de samenwerking en betrokkenheid bij het programma. Maar de afwezigheid van de LTO in samenwerking bij Ruimte voor de Vecht en Deltapoort is van invloed op de integraliteit van deze programma's. Hieruit blijkt dat binnen de regierol de individuele en relationele capaciteit van de procesregisseur om partijen te verbinden aan het programma en samen te laten werken voor het gezamenlijke doel belangrijk is voor de integraliteit van het programma. Anderzijds lijkt ook het ontstaan van de regierol een rol te spelen. In Deltapoort en Ruimte voor de Vecht is het programma geïnitieerd door de provincie, in WaalWeelde is het vanuit de regio ontstaan, juist vanuit de behoefte naar een integrale aanpak. De samenwerking die daaromheen ontstaan is, heeft bijgedragen aan de betrokkenheid en daardoor aan de mate van integraliteit van het programma. In Deltapoort speelt ook de ingewikkelde context van de Zuidvleugel een rol. De keuze voor de complexiteitsreducerende aanpak lijkt deels voort te komen uit de complexiteit van de context, iets waar de andere twee casussen in mindere mate mee geconfronteerd worden. Ook de organisatiecapaciteit van de provincie in de vorm van interne samenwerking en communicatie lijkt een rol te spelen. Deze is zowel direct van invloed op de effectiviteit van de regierol als op mate van integraliteit van het programma. Uit de casussen Deltapoort en Ruimte voor de Vecht blijkt dat de interne samenwerking en communicatie tussen het programma en de sectorale beleidsafdelingen verbeterd kan worden, omdat het integrale belang van het programma niet altijd wordt

ondersteund door sectorale beleidsafdelingen. Het komt de sectorale integraliteit van deze programma's niet ten goede dat er intern moeilijkheden ontstaan bij de afstemming van beleidsdoelen. In WaalWeelde speelt dit niet en is de integraliteit sterker. Bestuurlijke integraliteit in het programma ontstaat vooral doordat de partijen elkaar kennen uit andere samenwerkingsvormen of een geschiedenis in het gebied. De provincie had in alle casussen niet veel moeite om de partijen te verbinden, maar om ze verbonden te houden aan het programma en aan te zetten tot concrete acties zijn de individuele capaciteiten van de procesregisseur belangrijk.

7.5 Conclusie: patronen en spanningspunten

Uit de casusvergelijking blijkt dat er verschillende patronen en spanningspunten zijn ten aanzien van het samenspel tussen de manier waarop er op integraliteit wordt gestuurd (en de mate van integraliteit), de wijze waarop de regiefunctie door de provincie wordt ingevuld en de verschillende capaciteiten.

Allereerst lijkt de situatie waarin de regierol van de provincie ontstaat en de manier waarop deze ontstaat van invloed te zijn op de invulling van de regierol. Wanneer er reeds bestaande samenwerkingsverbanden zijn uit de rol van de provincie zich als een faciliterende regisseur, wanneer er nog weinig samenwerking is in het gebied van de opgave en tussen de betrokken partijen, dan uit de rol van de provincie zich als uitvoeringsgerichte adviseur. Ook governance capaciteiten staan in relatie tot de voorgeschiedenis van het gebied en de partijen. Gebleken is dat vooral het behalen van relationele capaciteiten minder voorkomt in de casussen waar reeds samenwerkingsverbanden waren. Relationele capaciteiten spelen een belangrijkere rol wanneer de samenwerking nieuw is. Hierdoor krijgt het aan tafel houden van partijen in een nieuw samenwerkingsverband veel aandacht, waardoor de mate van integraliteit van het programma enigszins naar de achtergrond verdwijnt. Van de individuele capaciteiten heeft de rol als tussenpersoon dan de overhand over de rol als policy entrepreneur. Er lijkt dus concreter op integraliteit gestuurd te kunnen worden wanneer de samenwerking al enige tijd gaande is, dan gaat het niet alleen om partijen aan tafel houden, maar ook om middelen en inspanning te mobiliseren in de zoektocht naar succesvolle uitkomsten. Het kunnen creëren van een informele setting waarin de partijen bij elkaar komen, speelt hierbij een grote rol in de effectiviteit van de samenwerking.

Naast de voorgeschiedenis van de regierol speelt ook de fase van het programma een rol op de invulling van de regierol. Gebleken is dat alle partijen op zoek zijn (geweest) naar de juiste organisatie en sturing in de overgang naar de uitvoeringsfase. Duidelijk naar voren komt dat puur procesmanagement of puur projectmanagement in de regierol van de provincie in de uitvoeringsfase niet voldoende is om tot effectieve uitvoering te komen. Ondanks de verschillende strategieën die de procesregisseurs in de casussen hanteren, zien zij allemaal een noodzaak tot een andere rol in de uitvoeringsfase.

Het belang van individuele capaciteiten in het algemeen is in dit onderzoek sterk naar voren gekomen. Ook heeft de individuele capaciteit van de procesregisseur in de vorm van persoonlijkheid invloed op de managementstijl. Anderzijds blijken niet alleen de governance capaciteiten van invloed te zijn op de managementstijl. Contextuele factoren en de mate van complexiteit van de context spelen hierbij ook een rol. De casus Deltapoort wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit door de context van de opgave. De ontwikkelingen en opgaven op het niveau van de Zuidvleugel en spelers als de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam, maken een complexiteitsaanvaardende houding lastiger en de keuze om complexiteitsreducerend te handelen is dan ook bewust gemaakt.

Hiermee hangt samen dat goede individuele, verbindende capaciteiten los kunnen staan van wijde dan wel strakke boundary judgements. Gebleken is dat er ondanks de complexiteitsreducerende managementstijl met strakke boundary judgements, wel goede individuele verbindende capaciteiten behaald worden, zoals het bouwen van persoonlijke relaties, samenwerken, anderen respecteren, herkennen van belangen en communiceren.

Synergie tussen procesregisseurs levert de meeste meerwaarde in de voortgang en effectiviteit van het programma op wanneer de duale managementstrategie toegepast wordt, maar gebleken is dat synergie die ontstaat tussen de procesregisseurs met beide een complexiteitsaanvaardende strategie, de meeste meerwaarde oplevert in de visievormende fase en daarmee ook positief van invloed is op de mate van integraliteit van het programma. De synergie in de casus Deltapoort is niet voldoende aan bod gekomen om daar een uitspraak over te kunnen doen.

De organisatiecapaciteit van de provincie is direct van invloed op de integraliteit van het programma. Wanneer het programmabureau vanuit de provincie niet ondersteund wordt in het integrale beleid ondervindt het vanuit eigen organisatie al hinder. Dit werkt door op de manier waarop de andere partijen in direct contact met de provincie staan en ondersteund worden in hun beleid. De organisatiecapaciteit interne en externe samenwerking en communicatie is dus van groot belang voor de integraliteit van het programma. De organisatiecapaciteit om middelen aan het programma te verbinden, speelt ook een rol. Ten eerste op de samenwerking, heel concreet kunnen partijen met financiële middelen verbonden worden aan het programma. Maar daarnaast ook doordat met (financiële) middelen de samenwerking en het programma concreet gefaciliteerd kunnen worden.

Hoofdstuk 8. Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek over het handelen van provincies in ruimtelijke opgaven heeft als doel inzicht te geven in de capaciteit van provincies om met hun regierol te kunnen sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven. Hierbij is de volgende hoofdvraag gesteld:

Welke capaciteiten hebben provincies nodig om met hun regierol te sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven en hoe uit dit zich in de praktijk?

In het onderzoek zijn drie casussen onderzocht waarmee beoogd wordt antwoord te kunnen geven op deze vraagstelling:

1. Provincie Overijssel – Ruimte voor de Vecht: de waterveiligheid, een sociaaleconomische impuls en natuuropgaven in het Vechtdal.
2. Provincie Gelderland – WaalWeelde: de wateropgave van de Waal in Gelderland breder getrokken naar ruimtelijke ontwikkeling rondom de Waal.
3. Provincie Zuid-Holland – Deltapoort: de leef- en ruimtelijke kwaliteit van het gebied tussen Rotterdam en Dordrecht.

In dit hoofdstuk worden de hoofdvraag en de deelvragen beantwoord. Na deze conclusies wordt een korte reflectie op het onderzoek gegeven en worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk en verder onderzoek.

8.1 Conclusies

8.1.1 De regierol en capaciteiten in verschillende fasen van het programma

Gebleken is dat de verschillende fasen van een programma vragen om een andere invulling van de regierol en dat verschillende capaciteiten daarbij belangrijk zijn. In het theoretisch kader is gesteld dat de complexiteit van de wereld vraagt om een integrale aanpak. Complexiteit bestaat doordat de wereld uit een grote hoeveelheid variabelen bestaat die aan elkaar gerelateerd zijn en onder invloed van elkaar zijn (Teisman et al, 2009:6). Hierdoor kunnen opgaven in het ruimtelijk domein niet als afzonderlijke opgaven gezien worden, schaalniveaus en beleidssectoren staan met elkaar in verbinding (Weber & Khademian, 2008:336). Complexiteit kenmerkt ook de casussen, waarin bestuurlijke en sectorale grenzen overschreden worden. Twee vormen van complexiteitsmanagement zijn in het theoretisch kader beschreven: complexiteitsaanvaardend of complexiteitsreducerend. De complexiteitsaanvaardende strategie accepteert afhankelijkheden en gebruikt deze als kansen voor ontwikkeling. Een integrale aanpak vraagt om deze managementstrategie om schaalniveaus en beleidssectoren bij elkaar te brengen. Het belang hiervan is in het onderzoek gebleken, maar ook is gebleken dat alleen complexiteitsaanvaardend handelen niet volstaat naarmate het programma concreter wordt richting de uitvoeringsfase. Naast complexiteitsaanvaardend handelen, blijkt uit de casussen een vraag naar complexiteitreductie, ofwel projectmanagement. Daarbij is het niet gezegd dat in één fase één strategie voldoet. Ook is gebleken dat een complexiteitsaanvaardende regierol in uitvoeringsfase belangrijk blijft, om nieuwe partijen in de samenwerking op te nemen die (financieel) kunnen bijdragen aan de uitvoering en om de verbondenheid bij het programma te behouden. Te strakke *boundary judgements* kunnen de uitvoering beperken en de betrokkenheid van de partijen bij het programma verminderen. Maar, ook gesteld kan worden dat het opnemen van private partijen in de visievormende fase, een verdere verbreding van de *boundary judgements* ten aanzien van het proces, meerwaarde kan opleveren in de uitvoeringsfase. Deze duale managementstrategie wordt door Edelenbos et al (2009:190) onderschreven en komt voort uit de verschillende staten waarin een opgave zich kan bevinden, deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Managers moeten zich bewust van de verschillende stadia en het stadium waarin het project zich bevindt. De combinatie van project- en procesmanagement is nodig om een systeem dynamisch en vruchtbaar te houden (Edelenbos et al,

2009:190). Desondanks zijn de *boundary judgements* soms hardnekkig, zeker als in het begin van een proces zijn vastgelegd.

Tabel 2 Typering systeemstaten (Edelenbos et al, 2009:174)

| | |
|----------|--|
| Stabiel | De interactieprocessen tussen actoren binnen het systeem of subsystemen lopen soepel en er is geen sprake van conflicten waardoor de bedoelde resultaten gerealiseerd worden. |
| Inertie | De interactieprocessen tussen actoren binnen het systeem of subsystemen die voor impasse zorgen. De mate van interactie is verminderd of zelfs gestopt of ontstaan er conflicten waardoor resultaat en vooruitgang niet worden gerealiseerd. |
| Dynamiek | Interactie tussen actoren binnen het systeem of subsystemen vindt in grote mate plaats. Deze interactie loopt soepel en harmonieus. Deze interactiepatronen leiden tot onverwachte, verrassende en innovatieve resultaten. |
| Chaos | Binnen dit systeem is er ook sprake van een grote mate van interactie alleen gebeurd dit op een indirecte en verbroken manier. Bij interactieprocessen wordt er geen rekening gehouden met het geheel waardoor fragmentatie ontstaat. Hierdoor worden resultaten en vooruitgangen niet gerealiseerd maar verdwijnen juist. |

Bijvoorbeeld in de casus WaalWeelde is bewustzijn van de managementstrategie en het stadium belangrijk, het cluster WaalWeelde Midden bevindt zich bijna in de systeemstaat inertie, er gebeurt weinig. Door dan bredere *boundary judgements* toe te passen, kan het cluster in een dynamische systeem staat worden gebracht. Van de provincies vraagt dit verschillende capaciteiten van individuele procesregisseurs, want de capaciteiten van individuele procesregisseurs staan in sterke relatie tot de manier waarop de regierol invulling wordt gegeven. Van procesregisseurs wordt zowel proces- als projectmanagement verwacht, en dus zowel verbindende capaciteiten als resultaatsturing. Het bouwen van persoonlijke relaties en de rol van onderhandelaar of tussenpersoon kunnen aannemen, zijn belangrijke individuele capaciteiten die bijdragen aan de verbindende vermogen. Maar resultaatsturing vraagt ook om het kunnen verbinden van oplossingen aan problemen en een sterke betrokkenheid naar het doel.

8.1.2 De relatie tussen het type regie en de mate van integraliteit

De twee typering van de regierol die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, de uitvoeringsgerichte adviseur en de faciliterende regisseur staan in relatie tot de mate van integraliteit. De uitvoeringsgerichte adviseursrol is sterk gericht op de totstandkoming van het beleid en de concretisering hiervan, en de regisseur heeft in deze doorzettingsmacht op basis van het script dat in de samenwerking tot stand is gekomen. Uit deze doorzettingsmacht en focus op het gezamenlijke beleid, is de uitvoeringsgerichte adviseursrol een typering van de regierol die dichterbij de complexiteitsreducerende managementstrategie ligt dan bij de complexiteitsaanvaardende regierol. De faciliterende regisseur focust vooral op het managen in een niet-hiërarchische besluitvormingsarena, waarbij er geen doorzettingsmacht is in de samenwerking en doelen bereikt worden door individuele capaciteiten als policy entrepreneurschap. De faciliterende regisseur gaat meer uit van de afhankelijkheden en verbindingen in het gebied en de uitkomsten daarvan dan de uitvoeringsgerichte adviseur. De faciliterende regisseur hanteert daardoor eerder een complexiteitsaanvaardende regierol. Dit is van invloed op de mate van integraliteit van het programma. Uit het onderzoek blijkt dat hoe meer er in de visievormende fase complexiteitsaanvaardend wordt gehandeld en faciliterend wordt opgetreden als regisseur, de mate van integraliteit van het programma groter is. Hoe meer gevoeligheden en spanningen er in die fase weggenomen kunnen worden, en hoe meer er dan op persoonlijk contact en informeel treffen wordt aangestuurd, hoe sterker de relaties zijn en de samenwerking is; en hoe meer integraliteit er zal ontstaan in het programma.

Echter, de manier waarop de regierol ontstaat en de voorgeschiedenis die partijen in het gebied hebben (met elkaar) is van invloed op de invulling van de regierol en ook is de context van invloed op de managementstrategie. In een nieuwe samenwerking lijkt de uitvoeringsgerichte adviseursrol nodig om

partijen bij elkaar te brengen en actief te laten samenwerken aan een visie voor het gebied. Wanneer er reeds goed functionerende samenwerkingsverbanden zijn, kan de provincie de rol van faciliterende regisseur aannemen om de partijen gezamenlijk te ondersteunen in hun visievorming en de uitvoering daarvan. Het verschil zit in de doorzettingsmacht die de provincies al dan niet hebben, meer doorzettingsmacht lijken provincies te hebben wanneer ze zelf een nieuwe samenwerking opzetten. Daarnaast lijkt ook de context van de programma's een rol te spelen in het type regie dat gevoerd wordt en de managementstrategie die daarbij gehanteerd wordt. De contextuele complexiteit zoals beschreven door van Meerkerk et al (2010:5) is van invloed op de scope van de procesregisseurs.

8.1.3 De relatie tussen governance capaciteit en regie

Verskillende governance capaciteiten zijn van invloed op de regierol. Specifiek wordt ingegaan op capaciteiten die nodig zijn om een complexiteitserkennende vorm van regie in de praktijk te brengen. Deels zijn deze complexiteitserkennende capaciteiten sterk persoonsgebonden, geaard in de persoon. Maar anderzijds is ook de manier waarop de capaciteiten ingezet worden van belang. Ten eerste zijn de individuele capaciteiten van de procesregisseurs belangrijk, waarbij de houding aangaande de managementstrategie een grote rol vervult. Het belang van *boundary spanners* dat Williams (2001:103) benadrukt wordt bevestigd. Maar ook in bredere zin spelen de individuele capaciteiten een belangrijke rol. Voor de complexiteitserkennende regierol is de individuele capaciteit om te kunnen handelen als meer dan een tussenpersoon, maar ook juist als policy entrepreneur belangrijk. Het regisseurschap gaat verder dan partijen bij elkaar brengen in de complexiteit, het gaat ook om het verbinden van oplossingen aan problemen en het mobiliseren van middelen om tot succesvolle uitkomsten te komen.

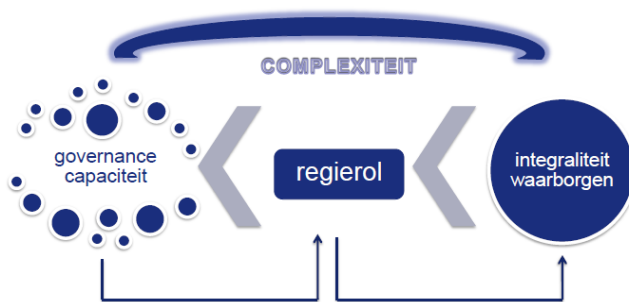
In de complexiteitsaanvaardende regierol is ook het organiseren van informele bijeenkomsten een belangrijke capaciteit. Het draagt bij aan relaties tussen partijen en hiermee wordt de samenwerking verstevigd. Met het verbeteren van de samenwerking wordt indirect gestuurd op de integraliteit van het programma. Het verbeteren van de relaties draagt ook bij aan het vertrouwen tussen de partijen, en daarmee aan de samenwerking en integraliteit. Want het ontbreken van vertrouwen is één van de grootste barrières voor samenwerking. Omdat horizontale, vrijwillige relaties in belang toenemen, is een goede vertrouwensrelatie tussen de verschillende partijen een belangrijke conditie voor governance processen. Maar sturen op vertrouwen blijkt moeilijk te zijn, dit wordt ook aangegeven door Edelenbos & Klijn (2007:33).

Sterke betrokkenheid naar het gestelde doel is één van de individuele capaciteiten die bijdragen aan de legitimiteit van de regierol van de provincie, er wordt door de partijen veel waarde gehecht aan betrokken en enthousiaste procesregisseurs. Qua organisatiecapaciteit speelt de interne en externe communicatie en samenwerking de belangrijkste rol voor de uitvoering van de regierol en het sturen op integraliteit. Het is van groot belang voor de kracht van de complexiteitserkennende regierol, wanneer de procesregisseur vanuit de eigen organisatie wordt ondersteund in de complexiteit van de opgave, draagt dit bij aan de kracht waarmee de procesregisseur de andere partijen kan faciliteren. In de organisatiecapaciteit moet ook meegenomen worden dat de provincie het provinciale belang en het programma kan scheiden, maar ook de verbinding zoekt tussen het programma en de provincie. Het is belangrijk om de dubbelrol die programmaleiders spelen in een programma, door als provincieambtenaar voor het programmabureau van de provincie te werken, waardoor het lastig is om de belangen te scheiden, expliciet te maken in de samenwerking. Hieruit blijkt het in het theoretisch kader beschreven spanningsveld waar publieke managers in terecht komen, balanceren tussen de traditionele provincie en het complexe governancenetwerk van het programma.

8.2 De relatie tussen governance capaciteit, regie en integraliteit

In het theoretisch kader is de relatie tussen integraliteit, de regierol en governance capaciteit beschreven. Complexiteit is de verbindende factor, het vraagt om een nieuwe sturingsvorm waarin de overheid niet meer de top-down, hiërarchische leider is, maar er door de afhankelijkheden en dynamiek in opgaven om een integrale aanpak gevraagd wordt, waarbij opgaven als een geheel worden gezien. Complexiteit vraagt

om governance en integraliteit, en daarmee om regie; een partij die sturing aan de integrale aanpak geeft. Hiervoor is governance capaciteit nodig. In onderstaand figuur zijn de relaties tussen de kernvariabelen nogmaals weergegeven:



Figuur 7.2 Conceptuele weergave relaties kernvariabelen

De invloed van governance capaciteit op de regierol is in het onderzoek bevestigd, net als de invloed van de regierol op het waarborgen van integraliteit. De wisselwerking tussen governance capaciteit en regie komt tot uiting in de complexiteitsmanagementstrategie, die van invloed is op de mate van integraliteit van

het programma. De relatie tussen governance capaciteit en regie is dus van invloed op de mate van integraliteit, zoals gebleken is in Deltapoort, waar door een complexiteitsreducerende aanpak schaalniveaus bewust gescheiden zijn en maar een beperkte sectorale integraliteit is gecreëerd. De governance capaciteit van procesregisseurs in de vorm van hun mindset ten aanzien van de opgave en complexiteit speelt hierbij een belangrijke rol. Andersom is ook gebleken dat integraliteit vraagt om regie en governance capaciteit. Want in de casussen Ruimte voor de Vecht en Deltapoort ontbraken essentiële partijen (tijdelijk) in de samenwerking ten koste van de integraliteit. Voor integraliteit is dus volledige samenwerking nodig en om dit te bewerkstelligen moet regie gevoerd worden met een complexiteitsaanvaardende houding en daarvoor zijn verbindende governance capaciteiten noodzakelijk.

8.3 Discussie: reflectie op het onderzoek

In dit onderzoek is het handelen van provincies in ruimtelijke opgaven onderzocht om in beeld te brengen hoe provincies kunnen sturen op integraliteit in hun nieuwe rol in de ruimtelijke ordening. Om dit te kunnen onderzoeken zijn drie provincies en drie casussen onderzocht. De uitkomsten van het onderzoek hadden versterkt kunnen worden door meer casussen per provincie op te nemen, om zo een beter beeld per provincie te kunnen krijgen. Ten tijde van de methodologische keuzes is bewust gekozen om drie provincies met één casus te onderzoeken in plaats van bijvoorbeeld één provincie met drie casussen. Hierdoor is per provincie geen generalisatie mogelijk en beperkte generalisatie over de provincies in het algemeen. Vervolgonderzoek zou een bijdrage kunnen leveren aan de versteviging van de uitkomsten door per provincie meerdere casussen te onderzoeken. Een tweede mogelijkheid om het onderzoek te verbeteren zit in het feit dat de drie onderzochte casussen allen enthousiast waren om mee te werken, maar er ook casussen waren die niet mee wilden werken aan het onderzoek, omdat het te gevoelig lag in de eigen samenwerking. Interessant is het om te proberen ook deze casussen mee te nemen in volgend onderzoek om een mogelijk gevarieerder beeld over de regierol van de provincie inzichtelijk te maken.

In het onderzoek is gebleken dat regie niet één vorm aanneemt in de verschillende fasen van programma's. De literatuur over proces- en projectmanagement en managementstrategieën ten aanzien van complexiteit onderschrijven ook het belang van een duale managementstrategie. Maar in het onderzoek is geen eenduidige succesvolle manier naar voren gekomen over hoe het beste invulling gegeven kan worden aan regie in verschillende fasen. Verder onderzoek zou dieper in kunnen gaan op de regierol in de verschillende fasen van ruimtelijke opgaven en de gevolgen daarvan op de integraliteit van het programma en de capaciteiten die het van provincies vraagt.

Ook zou de relatie tussen de verschillende vormen van regie en bijbehorende governance capaciteiten verder onderzocht kunnen worden. Er zijn verschillende redenen genoemd waardoor een bepaald type van regie tot uiting komt en daarbij is ingegaan op de relatie met de governance capaciteiten. Zo is gesteld

dat de voorgeschiedenis van de partijen, mede door het vertrouwen dat dat kan opleveren en de mate van complexiteit van invloed is op het type regie, maar ook dat de persoonlijkheid van de procesregisseur daarop van invloed is. Interessant zou zijn om dieper in te gaan op de relatie tussen governance capaciteiten en het type regie dat gevoerd wordt en de mate waarin de context van de opgave daarop van invloed is. Het type partijen dat betrokken is en de manier waarop zij betrokken zijn, zouden ook van invloed kunnen zijn op de invulling van de regierol en het wel of niet behalen van bepaalde governance capaciteiten. Verder onderzoek zou hierin meerwaarde kunnen opleveren.

In het theoretisch kader is ingegaan op governance, waarbij de nadruk ligt op processen die de macht weg van de staat verschuiven of buiten de structuur van de nationale overheid opereren (Kersbergen & Van Waarden, 2004:151). Governance is een breder begrip dan government. Bij governance gaat het om de samenwerking tussen publieke en private partijen en het sturen en coördineren van gezamenlijk overeengekomen doelen, waarbij sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid. Programmasturing lijkt één van de nieuwe vormen van organisaties te zijn die ontstaan in antwoord op de dynamiek, complexiteit en diversiteit van de samenleving en de opgaven die daaruit voortkomen. Echter, in programmasturing heeft nog steeds de overheid een regisserende rol en de samenwerking ten aanzien van programma's bestaat voornamelijk uit publieke partijen. Interessante opgave in programmasturing is de betrokkenheid van private partijen. Programmamanagement is nu vooral een publieke samenwerking, waarbij private partijen pas betrokken worden wanneer er nagedacht gaat worden over de uitvoering van de verschillende projecten die onder het programma hangen. De provincies stoeien met de betrokkenheid van de private partijen, het lijkt moeilijk om ze al eerder in het proces te betrekken. Toch zou dit richting de uitvoering van het programma meerwaarde opleveren, financieel en inhoudelijk, maar ook procesmatig. Verder onderzoek zou dan ook kunnen kijken naar het betrekken van de private partijen in programmasturing en de invloed daarvan op regie en governance capaciteit. Vraagt het betrekken van private partijen andere competenties en een andere regie dan ten aanzien van de betrokkenheid van publieke partijen?

Vertrouwen is in het onderzoek meegenomen in de relationele capaciteit. Het belang van vertrouwen wordt in verschillende wetenschappelijke bronnen geduid voor succesvolle samenwerking, zoals Williams (2002) en Edelenbos & Klijn (2007). Maar beiden duiden ook op het gevaar van vertrouwen, teveel vertrouwen kan leiden tot groepsdenken en blind vertrouwen. Het is in dit onderzoek niet bewezen dat er teveel vertrouwen is in de samenwerking, maar wel wordt in twee casussen zeer positief over de samenwerking en elkaars handelen gesproken. Deze positieve verwachting van elkaars handelen is onderdeel van het vertrouwen zoals beschreven door Edelenbos & Klijn (2007:29). Het is interessant om hier dieper op in te gaan en welke rol dit speelt voor de integraliteit. Leidt blind vertrouwen en groepsdenken niet juist tot een beperking van de integraliteit, doordat men minder kritisch staat tegenover elkaars handelen? Meer inzicht in de rol van het vertrouwen in het uitoefenen van de regierol en het sturen op integraliteit zou interessant zijn voor verder onderzoek.

8.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Op basis van de conclusies en discussie worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk; voor de provincies die invulling trachten te geven aan hun regisserende taak in de ruimtelijke ordening. Hiermee wordt antwoord gegeven op de twee prescriptieve deelvragen van het onderzoek:

- Welke capaciteiten blijken in de praktijk doorslaggevend te zijn in de regierol van provincies voor het sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven?
- Welke verbeteringen moeten provincies op het gebied van capaciteiten doorvoeren om goed te kunnen sturen op integraliteit in ruimtelijke opgaven?

Ten aanzien van de capaciteiten die doorslaggevend zijn in de regierol kan allereerst worden aangegeven dat de individuele capaciteiten van de procesregisseurs zeer belangrijk zijn voor het succes van de regierol,

maar ook voor de invulling van de regierol en daarmee voor het sturen op integraliteit. Specifiek de verbindende capaciteiten als tussenpersoon en het kunnen bouwen van persoonlijke relaties zijn hierbij erg belangrijk. Door goed netwerken kunnen procesregisseurs de percepties van de andere partijen begrijpen en daarmee belangen op elkaar afstemmen. Het belang van betrokkenheid en enthousiasme van de individuele procesregisseur is ook benadrukt in het onderzoek.

- ❖ Wees in de keuze van de procesregisseur bewust van de capaciteiten van de persoon en zijn of haar houding ten aanzien van complexiteit. Denk van te voren na over de combinatie van personen in de belangrijke functies aangaande een ruimtelijke opgave. Biedt ruimte aan de duale managementstrategie.
- ❖ Zorg voor een betrokkenheid en enthousiaste programmamanager om de betrokkenheid van de andere partijen te stimuleren.

Aan de individuele capaciteit is de relationele capaciteit verbonden. Relationele capaciteit speelt een rol ten aanzien van de groepsdynamiek en relaties tussen de partijen. Gebleken is dat het voor de procesregisseur moeilijk is om te sturen op vertrouwen, een mogelijkheid zit in de waarde van het samenkomen in informele setting. Excursies en het vieren van successen zijn voorbeelden van effectieve procesinterventies in informele setting. Ook is gebleken dat de geschiedenis die partijen hebben een rol speelt in relaties.

- ❖ Herken het belang van een goede groepsdynamiek voor de relaties tussen de partijen en daarmee de effectiviteit van de samenwerking tussen de partijen. Maak gebruik van bijeenkomsten in informele setting en zet de geschiedenis die partijen samen hebben positief in om de samenwerking te versterken.

Gebleken is dat de organisatiecapaciteit belangrijk is voor de effectiviteit van de regierol, en voor de sectorale integraliteit van het programma. Het is belangrijk dat de provincie financiële middelen en fte's aan het programma verbindt om enerzijds daadkracht te laten zien, maar anderzijds ook de samenwerking gaande te houden. Daarbij is de interne en externe samenwerking van de provincie belangrijk voor de verbinding van beleidssectoren en bestuurlijke partijen.

- ❖ Zorg voor een goede interne samenwerking en communicatie tussen het programmabureau en de beleidsafdelingen van de provincie om het integrale belang van een programma binnen sectorale beleidsafdelingen te borgen.
- ❖ Zorg voor een goede externe samenwerking en communicatie tussen de provincie (niet het programmabureau) en de samenwerkende partijen buiten het programma om, om daarmee de positie van de provincie in het programma te verstevigen.

Gebleken is dat de regierol en governance capaciteiten gedurende de verschillende fasen verschillen. Een duale managementstrategie is nodig om gedurende het gehele programma succesvol te kunnen sturen op integraliteit in het programma. Maar de complexiteitsaanvaardende en –reducerende strategieën vragen om andere capaciteiten. Het is dan ook belangrijk goed de invulling van de regierol te duiden in de verschillende fasen van het programma. Niet te snel moet gedacht worden dat in de uitvoeringsfase puur projectmanagement nodig is, ook dan blijft procesmanagement en de verbindende individuele capaciteit belangrijk.

- ❖ Duidt de verschillende fasen van het programma en de rol die de provincie daarin wil spelen. Kijk hierbij goed naar de persoon verbonden aan de regierol en zijn/haar managementstrategie ten

aanzien van complexiteit. Schroom niet om van programmamanager te wisselen wanneer het programma een nieuwe fase ingaat.

8.5 Aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek

Op basis van de reflectie van het onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor wetenschappelijk onderzoek.

Het onderzoek is beperkt doordat er maar één casus per provincie is onderzocht, waardoor de generaliseerbaarheid van de capaciteit van de individuele provincie beperkt is. Deze generaliseerbaarheid kan vergroot worden door per provincie meerdere ruimtelijke opgaven te onderzoeken waar de provincie de regie heeft. Op deze manier kunnen ook beter gefundeerd uitspraken worden gedaan over de provincie in het algemeen.

- ❖ Verder onderzoek naar de capaciteit van provincies door per provincie meerdere casussen te onderzoeken.

In het onderzoek is gebleken dat regie niet één vorm aanneemt in de verschillende fasen van programma's. De literatuur over proces- en projectmanagement en managementstrategieën ten aanzien van complexiteit onderschrijven ook het belang van een duale managementstrategie. Maar in het onderzoek is geen eenduidige succesvolle manier naar voren gekomen over hoe het beste invulling gegeven kan worden aan regie in verschillende fasen.

- ❖ Verder onderzoek naar de regierol in de verschillende fasen van ruimtelijke opgaven en de gevolgen daarvan op de integraliteit van het programma en de capaciteiten die het van provincies vraagt.

Daarnaast spelen in de onderzochte casussen private partijen geen grote rol, met de uitzondering van WaalWeelde en specifiek WaalWeelde-West. Deze uitzondering toont ook gelijk de meerwaarde van de betrokkenheid van private partijen aan, maar in de casussen stoeien de provincies met deze betrokkenheid. In het onderzoek is niet specifiek ingegaan op de capaciteiten die het van provincies vraagt om private partijen (eerder) te betrekken in het programma, dit zou toegevoegde waarde van verder onderzoek kunnen zijn.

- ❖ Onderzoek naar de invloed van de betrokkenheid van private partijen op de regierol en governance capaciteit van provincies en daarmee op het sturen op integraliteit.

De rol van vertrouwen is in het theoretisch kader duidelijk naar voren gekomen als belangrijk onderdeel van governance capaciteit. Echter de manier waarop procesregisseurs hier mee omgaan en op trachten te sturen, is in het onderzoek niet duidelijk naar voren gekomen. Verder onderzoek zou meerwaarde kunnen opleveren over relationele capaciteiten van de provincies.

- ❖ Verder onderzoek naar vertrouwen als relationele capaciteit van provincies in de regierol om te sturen op integraliteit.

Gebleken is dat er verschillende redenen zijn voor het ontstaan van een bepaald type regie en dat verschillende typen regie ontstaan door, maar ook vragen om verschillende governance capaciteiten. Verder onderzoek zou meerwaarde op kunnen leveren voor het vergroten van de effectiviteit door het juiste type regie te gebruiken en goed in beeld te hebben hoe de wisselwerking met governance capaciteiten is.

- ❖ Verder onderzoek naar de relatie tussen het type regie dat gevoerd wordt, de redenen daarvoor en de relatie met governance capaciteiten en de persoon van de procesregisseur.

Literatuur

- Ashmos, D.P., Duchon, D. & McDaniel Jr, R.R. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance, *Journal of Organizational Change Management*, 13(6): 577-594
- B&A Consulting (2010). Provincies en gebiedsontwikkeling binnen een veranderend stelsel van omgevingsrecht; De positie van provincies in gebiedsontwikkeling binnen een nieuw stelsel van omgevingsrecht. Den Haag: B&A Consulting
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Buuren, A. van & Edelenbos, J. (2004). Why is Joint Knowledge Production Such a Problem?, *Science and Public Policy* 31(4): 289-299
- H+N+S Landschapsarchitecten (2012). Gebiedsvisie Deltapoort. Amersfoort: H+N+S Landschapsarchitecten
- Edelenbos, J. & Klijn, E. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks, A Theoretical and Empirical Exploration, *Administration & Society* 39(1): 25-50
- Edelenbos, J., Klijn, E. & Kort, M. (2009). Managing Complex Process Systems, Surviving at the Edge of Chaos. In: Teisman, G.R., Buuren, A. van, & Gerrits, G. (red) *Managing Complex Governance Systems, Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge: 172-192
- Edelenbos, J., Klijn, E. & Buuren, A. van (2010a). The Connective Capacities of Network Managers, *paper PMRA-IRSPM Hong Kong*: 1-21
- Edelenbos, J., Schie, N, van & Gerrits, L. (2010b). Organizing interfaces between government institutions, *Policy Sciences*, 43(1): 73-94
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the Fifth Discipline, Learning with the unknowable*. New York: Rutledge
- Foster-Fishman, P.G., Berkowitz, S.L., Lounsbury, D.W., Jacobson, S. & Allen, N.A. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework, *American Journal of Community Psychology* 29(2): 241-261
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M (2003). *Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hupe, P.L. & Klijn, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid
- IPO (2011) Expeditie Mooi, Ruimtelijke Kwaliteit. Provincies gaan door. Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- IPO (2011) Expeditie Mooi, de Agenda voor Ruimtelijke Kwaliteit 2011. De provincies trekken verder. Den Haag: Interprovinciaal Overleg

- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2003) The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity, *IURD Working Paper Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley*
- Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2005). *The politics of attention, how government prioritizes problems*. Chicago: The University of Chicago Press
- Kaplan, A. (2000). Capacity building: shifting the paradigms of practice, *Development in Practice*, 10(3-4):517-526
- Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). Governance as a Bridge between Disciplines, *European Journal of Political Research*, 43(2): 143-171
- Kickert, W., Klijn, E. & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks*. London: Sage Publications
- Klijn, E.H. & Snellen, I. (2009). Complexity Theory and Public Administration. In: Teisman, G.R., Buuren, A. van, & Gerrits, G. (red) *Managing Complex Governance Systems, Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge: 17-36
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks, Foundations of a network approach to governance, *Public Management* 2(2): 135-158
- Meerkerk, I., van, Buuren, A., van & Edelenbos, J. (2010). The influence of water managers' boundary judgments on the (non)realization of adaptive water governance. An analysis of the Dutch case Haringvliet sluices, *Paper for the International Conference 'Deltas in Times of Climate Change 2010', Rotterdam, the Netherlands*
- Ministerie van I & M (2011) Samenvatting Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught: Partners+Pröpper, Bestuurskundig onderzoek en advies
- ROB (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur
- Ruimte voor de Vecht (2009). *Masterplan Ruimte voor de Vecht*. Zwolle: Ruimte voor de Vecht
- Span, K., Luijkx, K., Schols, J. & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: een theoretisch empirische analyse van de literatuur, *Bestuurskunde* 18(1): 92-100
- Stacey, R.D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes, *Strategic Management Journal*, 16(6): 477-495
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers

- Teisman, G.R. (2008). Complexity and Management of Improvement Programmes, *Public Management Review*, 10(3):341-359
- Teisman, G.R., Gerrits, L. & Buuren, A. van (2009). An Introduction to Understanding and Managing Complex Process Systems. In: Teisman, G.R., Buuren, A. van, & Gerrits, G. (red) *Managing Complex Governance Systems, Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge: 1-16
- Teisman, G.R. & Edelenbos, J. (2011). Towards a perspective of system synchronization in water governance: a synthesis of empirical lessons and complexity theories, *International Review of Administrative Sciences* 77: 101-118
- Tushman, M.L. & Scanlan, T.J. (1981). Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals, *The Academy of Management Journal*, 24(1): 83-98
- VVD & CDA (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid - Regeerakkoord VVD-CDA. Den Haag: VVD & CDA
- WaalWeelde (2009). *Visie WaalWeelde*. Arnhem: WaalWeelde
- Weber, E.P. & Khademian, A.M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings, *Public Administration Review* 334-339
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner, *Public Administration*, 80(1): 103-124
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Oaks: Sage Publications.

Internetbronnen

- Interprovinciaal Overleg (2011) *Kamer toont in debat SVIR moeite met decentralisatie*, 16 november 2011 [online] geraadpleegd 8 februari 2012.
<http://www.ipo.nl/nieuws/kamer-toont-debat-svir-moeite-met-decentralisatie>
- WaalWeelde (2012) *WaalWeelde voor een veilige en mooie omgeving langs de Waal* [online] geraadpleegd 14 mei 2012
<http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=20209>
- WaalWeelde (2012) *Geschiedenis van het programma WaalWeelde* [online] geraadpleegd 14 mei 2012
<http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/17/030.html>
- WaalWeelde (2012) *Programma* [online] geraadpleegd 14 mei 2012
<https://www.waalweelde.nl>

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht operationalisering inclusief interviewvragen

| kernvariabele | definitie | indicatoren | interviewvragen |
|---------------|--|--|--|
| Integraliteit | Integrale opgaven zijn opgaven die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijden en door de afhankelijkheden binnen de opgave vragen om een integrale aanpak; er wordt verbinding gelegd tussen verschillende doelen, partijen, belangen, waarden en met de context. | Bestuurlijke integratie | |
| | | i. boven gemeentelijke samenwerking | Hoe worden gemeente overstijgende vraagstukken aangepakt? Zijn er samenwerkingsarrangementen opgesteld etc.? Hoe is er gecommuniceerd /geïnteracteerd? Hoe is dit tot stand gekomen? |
| | | ii. provinciale samenwerking | Hoe worden provincie overstijgende vraagstukken aangepakt? Zijn er samenwerkingsarrangementen opgesteld etc.? Hoe is er gecommuniceerd /geïnteracteerd? Hoe is dit tot stand gekomen? |
| | | iii. regionale samenwerking | Hoe komen regionale opgaven tot stand? Wie initieert dit en hoe? |
| | | iv. integratie nationaal en provinciaal/regionaal/gemeentelijk schaalniveau | Hoe wordt er in de opgave verbinding gezocht en gelegd tussen de verschillende schaalniveaus? |
| | | Sectorale integratie | |
| | | i. integratie van verschillende sectoren als landbouw, water, economie, natuur, wonen, recreatie | Hoe wordt er in de opgave verbinding gezocht en gelegd tussen verschillende sectoren? |
| | | ii. Verbinding in de opgave tussen de verschillende partijen met eigen doelen en belangen | Hoe wordt er omgegaan met de veelheid aan partijen in de opgave? Wat is de betrokkenheid, hoe komt deze tot stand en hoe wordt er mee omgegaan? Hoe wordt er verbinding gezocht en gelegd tussen de verschillende partijen met eigen doelen en belangen? |
| | | iii. Herkenning en afstemming van de afhankelijkheden in de opgave | Op welke manier wordt er omgegaan met afhankelijkheden in de opgave en het proces? |
| | | Regie | Een actor regisseert wanneer zij |

| | | | |
|------------------------------|---|--|--|
| | ten aanzien van het geheel, vanuit verschillende interne en externe afhankelijkheidsrelaties, stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel te bereiken. | <ul style="list-style-type: none"> Ten aanzien van het proces – betrekken van actoren | Wat voor focus heeft de procesregisseur ten aanzien van verschillende partijen? |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Ten aanzien van de inhoud – integrale visie op de opgave | Wat voor focus heeft de procesregisseur ten aanzien van de inhoudelijke opgave? |
| | | Ten aanzien van de gehele, integrale opgave: | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Overzicht van de gehele opgave | In hoeverre heeft de procesregisseur overzicht van de gehele opgave en het proces? |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Verantwoording afleggen over de opgave | In hoeverre en hoe legt de procesregisseur verantwoording af over de gehele opgave en het proces? Aan wie en over wat? |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Uitzetten/organiseren van beleidslijnen ten aanzien van de opgave | Hoe worden er in het proces beleidslijnen uitgezet en georganiseerd ten aanzien van de gehele opgave door de procesregisseur? |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Samenwerking organiseren | Hoe organiseert de procesregisseur samenwerking tussen verschillende partijen uit verschillende sectoren ten aanzien van de gehele opgave? |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Begrenzen van de opgave | Op welke manier begrenst de procesregisseur de opgave? |
| | | | Afstemmen van de actoren |
| Governance capaciteit | Het geheel aan competenties om agenda's, actoren en strategieën af te stemmen en invulling te kunnen geven aan de regierol. | Individuele capaciteit | |
| | | i. het bouwen van effectieve, persoonlijke relaties met een variëteit aan andere actoren | Hoe werkt de procesregisseur aan persoonlijke relaties? |
| | | ii. het vermogen om te managen in niet-hiërarchische besluitvormingsarena's door middel van onderhandeling en de rol van tussenpersoon | Hoe is de procesregisseur in staat om te managen in niet-hiërarchische besluitvormingsarena's? Op welke manier uit de rol van onderhandelaar en tussenpersoon zich bij de procesregisseur? |
| | | iii. het vervullen van de rol van policy | Op welke manier tracht de procesregisseur problemen |

| | | |
|--|--|--|
| | entrepreneur om problemen aan oplossingen te verbinden en middelen en <i>effort</i> te mobiliseren in de zoektocht naar succesvolle uitkomsten | aan oplossingen te verbinden? |
| | iv. samenwerken | Hoe wordt samenwerking gestimuleerd door de procesregisseur? |
| | v. herkennen van belangen | Hoe worden de belangen van de verschillende actoren door de procesregisseur herkend? |
| | vi. conflicten oplossen en communiceren | Zijn er conflicten in het proces en hoe worden conflicten door de procesregisseur opgepakt en gecommuniceerd? |
| | vii. sterke betrokkenheid naar het gestelde doel | In hoeverre is er betrokkenheid van de procesregisseur ten aanzien van het gestelde doel? |
| | viii. positieve houdingen naar andere stakeholders | Hoe staat de procesregisseur open voor inbreng van andere stakeholders? |
| | Relationele capaciteiten | |
| | i. begrip van problemen | Zijn er problemen in het netwerk? Wat voor problemen, verschillende problemen? In hoeverre heeft de procesregisseur begrip van de problemen die er spelen in het netwerk? |
| | ii. herkenning van belangen, wederzijds en gedeeld | In hoeverre herkent de procesregisseur de wederzijdse belangen van de actoren? |
| | iii. goede interne groepsdynamiek | Hoe draagt de procesregisseur voor een goede groepsdynamiek? |
| | iv. Vertrouwen | |
| | ▪ open en kwetsbare houding durven aannemen | In hoeverre durft u een kwetsbare houding aan te nemen in het proces? |
| | ▪ risico's durven nemen | In hoeverre durft u risico's te nemen in het proces? |
| | ▪ stabiele en positieve verwachtingen | In hoeverre hebt u stabiele en positieve verwachtingen |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | van intenties en motieven van andere actoren | van het handelen van de andere actoren? |
| | | v. een gedeelde visie | In hoeverre is er een gedeelde visie tussen de verschillende actoren? |
| | | vi. positieve externe relaties met organisaties in sectoren die niet vertegenwoordigd zijn in de coalitie | Hoe heeft de procesregisseur externe relaties met organisaties die niet in de coalitie vertegenwoordigd zijn? Hoe komt dit tot uiting in de besluitvorming? |
| | | Organisatie capaciteiten | |
| | | i. goede interne en externe samenwerking | In hoeverre wordt de provincie gekenmerkt door goede samenwerking, zowel intern als extern? |
| | | ii. heldere richtlijnen voor besluitvorming | In hoeverre zijn er in de provincie heldere richtlijnen voor het besluitvormingsproces? |
| | | iii. goed ontwikkelt intern communicatiesysteem | In hoeverre is er binnen de provincie goede communicatie tussen afdelingen en bestuurders en staf? |

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

| Casus | Persoon | Organisatie | Functie |
|----------------------|------------------------------|-------------------------------|---|
| Ruimte voor de Vecht | Wim van der Griendt | Provincie Overijssel | Programmableider Ruimte voor de Vecht |
| Ruimte voor de Vecht | Jan van der Molen | Waterschap Velt en Vecht | Adviseur Beleid en Strategie |
| Ruimte voor de Vecht | Henk Kloosterboer | Waterschap Groot-Salland | Senior beleidsmedewerker |
| Ruimte voor de Vecht | Alwin te Rietstap | Gemeente Hardenberg | Senior medewerker water |
| Ruimte voor de Vecht | Rienko Baarslag | Gemeente Zwolle | Beleidsadviseur groen |
| Ruimte voor de Vecht | Philip Scheepers | Staatsbosbeheer | Medewerker Gebiedsontwikkeling |
| Ruimte voor de Vecht | Willem Seine | Natuur en Milieu Overijssel | Beleid en projecten water, food en duurzaamheid |
| WaalWeelde | Hans van Altena | Provincie Gelderland | Projectleider Gebieds-ontwikkeling & Deelprogrammableider WaalWeelde |
| WaalWeelde | Henk de Hartog | Provincie Gelderland | Programmableider WaalWeelde |
| WaalWeelde | Toine Smits | Radboud Universiteit Nijmegen | Professor Radboud Universiteit Nijmegen (Centre for Sustainable Management of Resources) |
| WaalWeelde | Co Verdaas | Gedeputeerde Gelderland | Portefeuille: wonen, ruimte, water, buitenlandse betrekkingen, Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD), bestuur Interprovinciaal Overleg en luchtvaart. |
| WaalWeelde | Corry van Rhee-Oud Ammerfelt | Wethouder Tiel | Portefeuille: ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling en grondbedrijf, economische zaken, coördinatie binnenstad, waterbeleid (exclusief riolering), monumentenzorg en archeologie, arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid |
| WaalWeelde | Bert Voortman | Rijkswaterstaat/DLG | Senior Adviseur at Rijkswaterstaat Oost Nederland |
| WaalWeelde | Erwin Klerkx | Provincie Gelderland | Programmacoördinator WaalWeelde West at Provincie Gelderland |
| WaalWeelde | Mark Jansen | Gemeente Druten | Projectleider / Sr beleidsmedewerker RO |
| Deltapoort | Jan Edens | Provincie Zuid-Holland | Programmableider Deltapoort |
| Deltapoort | Annet ten Cate | Provincie Zuid-Holland | Senior projectleider (gebiedsvisie) |

| | | | |
|------------|---------------------|---|---|
| Deltapoort | Floor Cammaert | Provincie Zuid-Holland | Projectleider Deltapoort |
| Deltapoort | Sandra van Rijswijk | Provincie Zuid-Holland | Programmamanager opdrachtgeverschap at Provincie Zuid-Holland |
| Deltapoort | Ron Boom | Gemeente Ridderkerk | Strategisch beleidsadviseur Ruimte en Economie |
| Deltapoort | André Seip | Gemeente Zwijndrecht | Strategisch beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling |
| Deltapoort | Marco den Heijer | Stadsregio Rotterdam/Gemeente Rotterdam | Senior opdrachtmanager RO Stadsontwikkeling Rotterdam |

Bijlage 3: Overzicht partijen en belangen

Ruimte voor de Vecht

| Partij | Belang – inhoudelijke opgave |
|------------------------------------|---|
| Provincie Overijssel | <ul style="list-style-type: none">• Gelijk aan het programmabelang: wateropgaven, sociaaleconomische impuls en ruimtelijke kwaliteit in het gebied |
| Gemeente Zwolle | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave en verbinding van de Vecht met de stad; recreatie |
| Gemeente Ommen | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave• Sociaaleconomische impuls |
| Gemeente Dalfsen | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave• Sociaaleconomische impuls |
| Gemeente Hardenberg | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave• Sociaaleconomische impuls |
| Waterschap Groot-Salland | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave (winterbed, peilbeheer en waterkwaliteit) |
| Waterschap Velt en Vecht | <ul style="list-style-type: none">• Half natuurlijke laaglandrivier i.v.m. de wateropgave (winterbed, peilbeheer en waterkwaliteit)• Grensoverschrijdende samenwerking |
| Waterschap Regge en Dinkel | <ul style="list-style-type: none">• Wateropgave (winterbed, peilbeheer en waterkwaliteit) |
| Staatsbosbeheer | <ul style="list-style-type: none">• EHS• Veel grondbezit en beheer in Vechtdal• Combinatie zoeken natuur en waterveiligheid• Recreatiestromen coördineren i.v.m. natuur |
| Overijssels Particulier Grondbezit | <ul style="list-style-type: none">• duurzame en rendabele exploitatie voor grondeigenaren |
| Land- en Tuinbouw Organisatie | <ul style="list-style-type: none">• het realiseren van een duurzaam perspectief voor en innovatie van de landbouw• het versterken van de rol van de landbouw als economische drager• het versterken van de rol als beheerder van natuur, landschap en water |
| Natuur en Milieu Overijssel | <ul style="list-style-type: none">• Natuur en milieubelangen in het programma behartigen, met in relatie tot landbouw |

WaalWeelde

| Partij | Belang – inhoudelijke opgave |
|--|---|
| Provincie Gelderland. | <ul style="list-style-type: none"> • Programmabelang, wateropgave en ruimtelijke kwaliteit langs de Waal |
| Cluster Oost (gemeenten) | <ul style="list-style-type: none"> • Waterveiligheid • Recreatie en toerisme langs de Waal • Ruimtelijke kwaliteit |
| Cluster Midden (gemeenten) | <ul style="list-style-type: none"> • Waterveiligheid • Ruimtelijke kwaliteit |
| Cluster West (gemeenten) | <ul style="list-style-type: none"> • Waterveiligheid • Woningbouwopgave • Ruimte voor bedrijven • Ruimtelijke kwaliteit |
| Waterschap Rivierenland | <ul style="list-style-type: none"> • Onderhoud van dijken, sloten, gemalen, stuwen • Dijkversterking/dijkteruglegging |
| Rijkswaterstaat | <ul style="list-style-type: none"> • Wateropgave van de Waal (uitvoering Ruimte voor de Rivier projecten en Deltaprogramma doelstellingen) |
| Dienst Landelijk Gebied | <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit landelijk gebied (duurzaam) |
| Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie | <ul style="list-style-type: none"> • Regionale economie • Landelijk gebied |
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | <ul style="list-style-type: none"> • Wateropgave van de Waal (Ruimte voor de Rivier projecten en Deltaprogramma doelstellingen) |
| Bedrijven | <ul style="list-style-type: none"> • In cluster West samenwerking met overheid om meer ruimte te creëren voor bedrijven langs de Waal |
| Omwonenden | <ul style="list-style-type: none"> • Waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit langs de Waal |

Deltapoort

| Partij | Belang – inhoudelijke opgave |
|------------------------------|---|
| Gemeente Rotterdam | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheidsopgave |
| Gemeente Dordrecht | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheidsopgave • Sociaaleconomische opgave |
| Gemeente Ridderkerk | <ul style="list-style-type: none"> • Leefbaarheid buitengebied • Bereikbaarheid/onderliggend wegennetwerk |
| Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht | <ul style="list-style-type: none"> • Leefbaarheid buitengebied • Bereikbaarheid |
| Gemeente Zwijndrecht | <ul style="list-style-type: none"> • Leefbaarheid buitengebied |
| Gemeente Barendrecht | <ul style="list-style-type: none"> • Leefbaarheid buitengebied |
| Regio Drechtsteden | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheid • Leefbaarheid • Sociaaleconomische opgave • Bedrijventerreinen |
| Stadsregio Rotterdam | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheid • Leefbaarheid • Sociaaleconomische opgave • Bedrijventerreinen |
| Havenbedrijf Rotterdam | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheid en ontwikkeling |
| Waterschap Hollandse Delta | <ul style="list-style-type: none"> • Waterkwaliteit en waterpeil • Wegbeheer |
| Ministerie EL&I | <ul style="list-style-type: none"> • De sociaal- economische ontwikkeling van IJsselmonde |
| Ministerie van I&M | <ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheid IJsselmonde, havengebied Rotterdam en de stad Rotterdam |
| Provincie Zuid-Holland | <ul style="list-style-type: none"> • Programmabelang: leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en economische impuls |