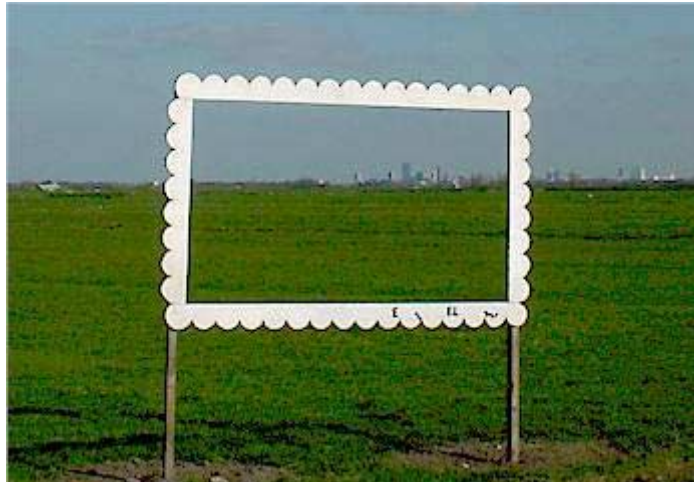


Ontwikkelingsplanologie: een blik op de toekomst



Case-study naar de inzet van de provincie Zuid-Holland bij de realisering van de A4 Midden-Delfland

*“Hoe na 35 jaar ingezien werd dat ruimtelijke
besluitvorming ook anders kan”*

Anđelina Marić, 194986

Rotterdam, januari 2004

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Differentiatie: - Publiek-Private Bedrijfsvoering
 - Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke
 Ontwikkelingen

Eerste lezer: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman

Tweede lezer: Dr. J. Weggeman

Ontwikkelingsplanologie: een blik op de toekomst

**Case-study naar de inzet van de provincie Zuid-Holland bij de
realisering van de
A4 Midden-Delfland:**

*“Hoe na 35 jaar ingezien werd dat ruimtelijke besluitvorming ook anders
kan”*

Andelina Marić, 194986

Bestuurskundescriptie

Rotterdam, januari 2004

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

**Differentiatie: - Publiek-Private Bedrijfsvoering
 - Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke
 Ontwikkelingen**

Eerste lezer: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman

Tweede lezer: Dr. J. Weggeman

Inhoud

Voorwoord		3
Hoofdstuk 1:	Inleiding: ontwikkelingsplanologie, provincies en netwerken	4
§ 1.1	Inleiding	4
§ 1.2	Provincies	4
§ 1.2.1	Positionering van de provinciale ruimtelijke ordening	4
§ 1.3	Aanleiding tot het onderzoek	5
§ 1.4	Doelstelling	7
§ 1.5	Methode van onderzoek: casestudy	7
§ 1.6	Vraagstelling	8
§ 1.6.1	Deelvragen	8
§ 1.7	Opzet en inhoud van het onderzoek	9
§ 1.8	Relevantie voor de bestuurskunde	9
Hoofdstuk 2:	Wat is Ontwikkelingsplanologie?	11
§ 2.1	Inleiding	11
§ 2.2	De Nederlandse ruimtelijke ordening in historisch perspectief	11
§ 2.3	Nota Ruimtelijke Ordening	13
§ 2.4	De uitvoering van ruimtelijk beleid	14
§ 2.5	Ontwikkelingsplanologie	15
§ 2.5.1	De kenmerken van ontwikkelingsplanologie	16
§ 2.6	De vorm van OPL	17
§ 2.7	De kern van ontwikkelingsplanologie	18
§ 2.8	OPL: terugkoppeling naar de casus	18
Hoofdstuk 3:	Provincies en OPL	19
§ 3.1	Inleiding	19
§ 3.2	Een andere verdeling van verantwoordelijkheden	19
§ 3.3	De provincie staat niet alleen!: de visie van het IPO	20
§ 3.4	De regionale invulling van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek	21
§ 3.5	Opdrachtgeverschap als sleutelrol	22
§ 3.6	De schaal van provincies	22
§ 3.7	Provincies opnieuw in beeld	22
§ 3.8	Het kan ook anders	23
Hoofdstuk 4:	Theoretisch kader: Netwerken & Publiek Private Samenwerking	24
§ 4.1	Inleiding	24
§ 4.2	Netwerken	24
§ 4.2.1	Opkomst van netwerken	24
§ 4.3	Publieke en private netwerken	25
§ 4.4	Trends die mede tot netwerken hebben geleid	26
§ 4.5	Verschillende definities van netwerken	27
§ 4.6	Kenmerken van netwerken	28
§ 4.7	Wetenschappelijke stromingen	29
§ 4.8	Sturing in netwerken	30
§ 4.9	Netwerken en hiërarchie	30
§ 4.10	Besluitvormingsprocessen in netwerken	31
§ 4.11	Netwerken: resumé	32
§ 4.12	Theoretisch kader: Publiek-private samenwerking	33
§ 4.13	Besturing en samenwerking in netwerken	33
§ 4.14	Overheid en markt	33
§ 4.15	Besluitvorming op de verschillende markten	34
§ 4.16	Publiek – private samenwerking	35
§ 4.17	Vroege vormen van PPS	36
§ 4.18	De risico's van PPS	37
§ 4.19	Voorwaarden voor PPS	37
§ 4.20	PPS: resumé	39

Hoofdstuk 5:	Methodologische verantwoording en operationalisatie	40
§ 5.1	Inleiding	40
§ 5.2	Het onderzoeksontwerp	40
§ 5.3	Het type onderzoek: casestudy	41
§ 5.4	Definiëren, indiceren, operationaliseren	42
§ 5.5	Operationalisatie OPL	42
§ 5.6	Operationalisatie netwerken	44
§ 5.7	Operationalisatie PPS	45
§ 5.8	Operationalisatie TPL	45
Hoofdstuk 6:	De A4 Midden-Delfland: de voorgeschiedenis	47
§ 6.1	Inleiding	47
§ 6.2	De voorgeschiedenis	47
§ 6.3	De jaren '60	47
§ 6.4	De jaren '70	47
§ 6.5	De jaren '80	48
§ 6.6	De jaren '90	48
§ 6.7	2000 en verder...	48
§ 6.8	Plan Norder	49
§ 6.9	Het belang van de A4 Midden-Delfland	50
§ 6.10	De officiële stukken	50
§ 6.11	Nota Ruimte	51
§ 6.12	Het nieuwe Nationale Verkeer- en Vervoersplan: nota Mobiliteit	51
§ 6.13	Interviews	52
§ 6.14	Voor of tegen de weg?	52
§ 6.15	De verschillende partijen: plaats in IODS	52
§ 6.16	De provinciale rol in de casus	53
§ 6.17	Een nieuwe vorm van planologie?	54
§ 6.18	PPS	56
§ 6.19	Conclusies uit de invulschema's	56
Hoofdstuk 7:	Analyse	58
§ 7.1	Inleiding	58
§ 7.2	Theorie en empirie	58
§ 7.3	Analyse van de interviews	61
§ 7.4	Analyse van de interviews	62
Hoofdstuk 8:	Conclusies	63
§ 8.1	Inleiding	63
§ 8.2	Eerste deelvraag	63
§ 8.3	Tweede deelvraag	64
§ 8.4	Derde deelvraag	65
§ 8.5	Conclusies en aanbevelingen	66
§ 8.6	Een blik op de toekomst	67
Nawoord		68
Bijlagen		69
Bijlage I	De private en publieke markt	70
Bijlage II	De vijf productgroepen	71
Bijlage III	Tijdschema Plan IODS	72
Bijlage IV	Lijst van geïnterviewden	73
Bijlage V	Vragenlijst	74
Bijlage VI	Resultaten invullijsten	75
Literatuurlijst		76
Samenvatting		79

Voorwoord

“Terugkijkend op de afgelopen vier jaar vind ik het heel goed dat er van onderop met de belanghebbende partijen iets is uitgedokterd, een integraal plan, want het landelijk bestuur, de Tweede Kamer, is in onze visie qua optreden in dit dossier eigenlijk een soap-opera geweest, met steeds verschillende meningen en partijen die zich ingraven.”

Dit opmerkelijke citaat is van één van de personen die ik voor dit onderzoek heb geïnterviewd. Het dossier dat hier bedoeld wordt is de “A4 Midden-Delfland”; de soap-opera de 35, jaar lang durende discussie over de vraag of de snelweg A4 wel of niet door dit cultuur-historisch landschap doorgetrokken moet worden.

Van deze 35 jaar zijn er slechts vier jaren waarover de respondent tevreden is. Maar dit was niet de enige persoon die geïnterviewd werd. Hoewel niet iedereen dezelfde mening was toegedaan als de hierboven geciteerde persoon, is er één ding duidelijk: de afgelopen jaren betekenden een hevige verandering in de discussie over de A4 en het omliggende gebied. Over deze periode en deze verandering handelt dit onderzoek.

Voor u liggen de pagina's die tezamen mijn doctoraalscriptie voor de opleiding Bestuurskunde vormen. Alvorens u deze pagina omslaat en aan het eerste hoofdstuk begint, wil ik u eerst laten weten wie mij de afgelopen periode tijdens het doen van dit onderzoek en schrijven van deze scriptie gestimuleerd, gesteund en geïnspireerd hebben.

Mijn dank gaat ten eerste uit naar Niek T., Hans, Niek H., Josje, Thomas, Hendrik, Jacco en Hanneke van de projectgroep OPL die mij vanaf het begin af aan betrokken hebben bij alle werkzaamheden en mij als een volwaardig mede-projectgenoot hebben beschouwd, ondanks het feit dat ik met een geheel eigen onderzoek bezig was. Speciale dank verdient Niek T. wiens ongebreidelde enthousiasme en vertrouwen in mij en mijn werk ten alle tijden stimuleerden om door te gaan. Hanneke, je hebt geen idee hoeveel de weg naar E10-54 voor mij betekende. Ook jij verdient hier speciale dank!

Maja, woorden zijn niet genoeg. Gelukkig ken je mijn gedachten: volim te!

Ilze en Ingrid: altijd aanwezig, meer dan dat, altijd op de juiste momenten aanwezig.

Tenslotte wil ik de heer Teisman voor zijn begeleiding bedanken, de heer Soeterbroek, zonder wie deze master niet mogelijk was geweest, en de heer Johan Weggeman, door wiens heldere uitleg ik deze scriptie heb kunnen afronden.

Andelina Marić

Rotterdam, Januari 2004

Hoofdstuk 1

Inleiding: Ontwikkelingsplanologie, provincies en netwerken

§ 1.1 Inleiding

Vanaf 1998 berichten verschillende rapporten en adviezen over de noodzaak van een nieuwe aanpak van ruimtelijk beleid. Zo bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1998 het advies "Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek" uit, de Sociaal Economische Raad (SER) in 2001 de nota "Ruimtelijk-economisch beleid" en de ad hoc-commissie "Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek" van het Interprovinciaal Overleg (IPO) het advies "Van ordenen naar ontwikkelen: provinciaal investeren in de kwaliteit van de ruimte". Niet alleen in deze officiële adviezen en rapporten wordt de noodzaak van een nieuwe aanpak van ruimtelijk beleid beargumenteerd, tevens verschijnen in dezelfde periode in verschillende vakbladen artikelen van gerenommeerde auteurs die hetzelfde beargumenteren (1).

In 2001 komt de Vijfde Nota Ruimtelijke Ontwikkeling uit waarin deze roep om verandering vertaald wordt naar beleid. In de nota komt meerdere keren duidelijk naar voren dat een andere aanpak van ruimtelijk beleid nodig is. Werden vorige nota's top-down opgesteld en uitgevoerd, een dergelijke aanpak voldoet in de huidige samenleving niet. De Nederlandse samenleving is veranderd. Wil de overheid beleid samenstellen en uitvoeren, dan dient de overheid rekening te houden met een breed scala aan actoren die allen invloed willen hebben op het overheidsbeleid. Niet alleen de overheid in al haar verschijningsvormen (van centraal tot lokaal niveau) maakt en voert beleid uit. Maatschappelijke groeperingen en private partijen hebben ook invloed in beleid dat hen aangaat en kunnen hierop invloed uitoefenen, zowel in de totstandkoming van dat beleid als in de uitvoering daarvan. In het ruimtelijke ordeningsbeleid is dit ook het geval. De toekomst van Nederland wordt gemaakt in een samenspel van verschillende actoren die hun eigen draai en betekenis aan deze toekomst geven. Ontwikkelingsplanologie (OPL) is een werkwijze die er voor moet zorgen dat deze samenwerking goed verloopt en dat plannen werkelijk tot uitvoer komen. Het Rijk ziet graag dat provincies in deze nieuwe werkwijze een sterkere positie en een nieuwe rol in het ruimtelijke ordeningsbeleid krijgen.

§ 1.2 Provincies

De provincie is van oudsher de tweede bestuurslaag in Nederland, die niet alleen overheidstaken uitvoert, maar tevens zelf ruimte heeft om beleid te maken en uit te voeren op verschillende beleidsterreinen. De uitwerking van de grondwettelijke voorschriften met betrekking tot de provincies is geregeld in de Provinciewet.

Het belang van provincies wordt dikwijls echter onderschat. In de Provinciewet staan weliswaar de bevoegdheden van provincies beschreven (onder andere toezicht op het bestuur van gemeenten, milieubeleid en de ruimtelijke ordening), maar ondanks deze formele vastlegging van provinciale taken en bevoegdheden blijft de provincie voor veel burgers een onzichtbare bestuurslaag. Dit blijkt onder andere uit de lage opkomst bij provinciale verkiezingen. Was het opkomstpercentage bij de provinciale staten verkiezingen in 1995 52%, in 2003 ging niet meer dan 48% van de kiezers naar de stembus (2). Dit is beduidend minder dan de opkomst voor de Tweede Kamer verkiezingen in 1998 en 2002: respectievelijk 73% en 80% (bron: www.provincie.nl). Het onderstaande kader bericht ook van de onduidelijke positie van de provincie. Hoewel deze bron over provincies bericht, komen provincies in de berichtgeving sporadisch voor. Ook hieruit blijkt de onzichtbaarheid van deze bestuurslaag, namelijk de geringe aandacht die het in de media krijgt.

Bron: www.omroepbrabant.nl

Kiezer miskent belang provincie

Den Haag, 12 maart - Volgens CDA-Tweede Kamerlid Theo Meijer is de slechte opkomst bij de statenverkiezingen in tegenspraak met het steeds grotere belang van de provincies.

Naast de belangrijke taken als bestuurslaag tussen rijk en gemeente zijn het ook de provincies die de Europese subsidiegelden ontvangen. Meijer constateert ook dat provinciebestuurders steeds vaker uit hun ivoren toren komen. Maar kennelijk is het grote publiek nog steeds onbekend met de provincieactiviteiten.

§ 1.2.1 Positionering van de provinciale ruimtelijke ordening

De provincie vervult een belangrijke rol als intermediair tussen Rijk en gemeenten (Klaassen, 2002; 61). Deze intermediaire positie geeft de provincie de mogelijkheid om eigen taken te vervullen, naast het rijksbeleid te vertalen en de gemeenten de controleren. De provincie heeft een aantal planologische instrumenten. Deze zijn (Klaassen, 2002; 61):

1.	Het vaststellen van streekplannen en ander ruimtelijk beleid;
2.	Het beoordelen van structuur-, bestemmings- en regionale structuurplannen en beleidsdocumenten;
3.	Het verstrekken van verklaringen van geen bezwaar voor projecten en het vaststellen van beleidsregels voor vrijstellingen;
4.	Het opleggen van verplichtingen aan gemeenten en regio's tot het maken of herzien van bestemmingsplannen en regionale structuurplannen;
5.	Het geven van aanwijzingen aan gemeenten en regio's met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen en regionale structuurplannen.

In de jaren twintig van de vorige eeuw kwamen de eerste initiatieven tot intergemeentelijke samenwerking, mede door de invloed van de bevolkingsgroei, industrialisatie en de noodzaak van huisvesting. Dit leidde in 1931 tot een wijziging van de Woningwet, waardoor provincies de mogelijkheid kregen om streekplannen vast te stellen (3). Deze streekplannen waren een intergemeentelijk bestemmingsplan: samenwerkende gemeenten stelden dit plan op en lieten het door de provincie goedkeuren. Maar in de jaren veertig en vijftig veranderde deze aard: gemeenten waren aan het streekplan gebonden. Er kwam een hiërarchisch systeem van ruimtelijke plannen, waarin het streekplan na nationale plannen en voor gemeentelijke bestemmingsplannen kwam. Streekplannen geven een statisch beeld van gewenste situaties die binnen een bepaalde tijd bereikt moeten worden. Het zijn een soort blauwdrukken zonder dat ze aangaven hoe doelen bereikt moesten worden: de plannen waren niet of nauwelijks gericht op de uitvoering (Klaassen, 2002; 61- 62).

In 1965 kwam hier verandering in. In dit jaar trad de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening in werking, waardoor het streekplan niet meer verplicht was. Het werd *“een programma waarin de meest gewenste ontwikkeling van het plangebied voor de komende tien jaar werd vastgelegd”* (Klaassen, 2002; 62). Streekplannen groeiden uit tot ruimtelijke plannen die zowat alle sectoren van de samenleving bevatten en deze met elkaar integreerden. In de jaren zeventig werden streekplannen meer uitvoeringsgericht (*“tweede generatie”* streekplannen genoemd) en in de jaren tachtig vond een herbezinning plaats. Door de opkomst van planmatig beleid op andere beleidsterreinen, het verminderde geloof in de maakbare samenleving en de stabilisatie van de grote naoorlogse bevolkings- en economische groei, waardoor er meer aandacht ontstond voor kwaliteit en beheer van de ruimte, kwam de vraag op of het streekplan zijn functie van integratiekader en uitvoeringsgericht toetsingskader wel waar kon maken. Hierdoor kwamen de *“derde generatie”* streekplannen op: deze zijn vanaf de jaren tachtig globaal en flexibel van opzet en hebben het karakter van een programma (Klaassen, 2002; 62).

Provincies hebben derhalve van oudsher een grote rol in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Toch heeft deze bestuurslaag voor velen in de maatschappij een onduidelijke positie. In 1996 is advies uitgebracht omtrent de positionering van de provinciale ruimtelijke ordening. In de tweede helft van de jaren negentig was er een decentralisatie van rijkstaken aan de gang welke aanleiding is geweest om de positie van de provinciale ruimtelijke ordening aan de orde te stellen (Van der Cammen e.a., 1996; 2 - 4). Deze decentralisatie was een reactie van de rijksoverheid op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vielen deels op het vlak van bestuursverhoudingen en deels op het vlak van publiek – private verhoudingen. Decentralisatie van rijkstaken in de ruimtelijke ordening was ten eerste het gevolg van onder andere *“dichtgetimmerde verhoudingen”* (Van der Cammen e.a., 1996; 3). Ruimtelijk orderingsbeleid werd door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) uitgestippeld in nauw overleg met andere departementen in een projectorganisatie. De uitkomst hiervan was dat standpunten over ruimtelijk beleid eensgezind en niet makkelijk te beïnvloeden zijn: provincies hebben derhalve niet veel invloed op dit beleid terwijl ze wel een principiële en vernieuwende rol willen blijven spelen. Hiervoor moet ruimte blijven bestaan. Tevens was er geen sprake van integratie op het gebiedsgerichte niveau. Deze taak dient voor provincies te zijn, maar noch VROM noch de Vereniging van Nederlandse Gemeenten steunden deze taak. Provincies kregen dan ook geen bestuursmiddelen om deze taak uit te kunnen voeren. Hoewel samenwerking door verschillende departementen door VROM gestimuleerd werd, kreeg het richting provincies veel minder inhoud. Het geld voor de ruimtelijke inrichting dient volgens het TNO-rapport *“Positionering van de provinciale ruimtelijke ordening: strategische notitie van het IPO”* tevens meer vanuit de markt te komen, waarbij overheidssturing via plannen loopt (Van der Cammen e.a.; 1996). Bij hogere overheden zijn er meer plannen dan beschikbare financiële middelen die voor de uitvoering ervan gebruikt kunnen worden. Provincies zouden in deze problematiek een sterke rol kunnen spelen.

Deze ontwikkelingen ondermijnen de positie van de provincie. Om de positie van provincies, die in het Nederlandse openbare bestuur het cruciale middenniveau in de ruimtelijke ordening vormen, in de toekomst te kunnen garanderen en te versterken is er in 1996 een strategische aanpak bedacht die bestond uit een drietal bundels van acties die elkaar onderling veronderstellen en versterken (Van der Cammen e.a., 1996; 5 – 11). Een eerste onderdeel is de optimalisering van de eigen beleidsruimte. Hiermee wordt bedoeld dat provincies eerst dienen na te gaan hoe ze met hun eigen beleidsruimte zelf beter kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving voordat ze beroep doen op medewerking van andere partijen. Ten tweede dient de formele positie, dus de wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden, van de provinciale ruimtelijke ordening versterkt te worden. Een aantal oorzaken ligt hier aan vooraf. In de sector van de ruimtelijke ordening komen steeds meer actoren uit het maatschappelijke middenveld en de private sector bij en stellen zich, met andere publieke actoren zoals gemeenten, krachtiger op. In het licht van deze ontwikkeling dient de rolverdeling in de ruimtelijke ordening ondubbelzinnig te zijn. Relaties met het ministerie van VROM dienen tenslotte ook versterkt te worden. VROM dient zich bewust te worden dat de context van de provinciale ruimtelijke ordening sterk is veranderd. Als antwoord hierop dient er een adequate partner-verhouding tussen VROM en de provinciale ruimtelijke ordening zich te ontwikkelen.

§ 1.3 Aanleiding tot het onderzoek

Uit de inleiding van dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat er een roep is voor een andere wijze waarmee ruimtelijk beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. In de veranderde en veranderende Nederlandse samenleving hebben meer dan ooit tevoren andere dan publieke actoren invloed op overheidsbeleid en –uitvoering op vrijwel ieder beleidsveld, waaronder ook het

ruimtelijke terrein. Hierdoor voldoet centralistische overheidssturing niet meer. Verschillende bronnen wijzen op de noodzaak voor een nieuwe manier van beleidsontwikkeling en –uitvoering op het ruimtelijke terrein. Deze nieuwe manier wordt ontwikkelingsplanologie genoemd. Hoewel de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening dit concept noemt en aangeeft dat ruimtelijk beleid volgens deze methode aangepakt dient te worden, wordt het concept in deze nota niet verder uitgewerkt. Hierdoor blijft het onduidelijk hoe deze werkwijze in de werkelijkheid vorm krijgt, welke kenmerken het bezit en aan welke eisen het moet voldoen. Menige nota's en adviezen berichten over de onduidelijke inhoud en positie van ontwikkelingsplanologie (4).

Wat wel duidelijk uit de Vijfde Nota en uit andere adviezen en rapporten naar voren komt, is dat er een hernieuwde aandacht voor de provinciale rol op het ruimtelijk gebied is (5). Het regionaal bestuur is op het ruimtelijke terrein verantwoordelijk voor het vervaardigen van streek- en regioplannen (Teisman, 2002; 49). Het regionaal bestuur kent hierbij een normstellende en –toetsende rol ten aanzien van bestemmingsplannen die op het lokaal bestuursniveau worden vervaardigd. Het streven van de regering is om de in de Vijfde Nota nagestreefde ruimtelijke kwaliteit te realiseren met ontwikkelingsplanologie. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van provinciale projecten en om de vele vormen van gebiedsgericht beleid waarin provincies participeren. Veel provincies hebben een sterke oriëntatie op de inhoud van planologie, en dan met name de beheerplanologie. In deze beheerplanologie wordt kwaliteit nagestreefd door deze vast te leggen in plannen en van daaruit proberen te voorkomen dat anderen afbreuk doen aan bestaande kwaliteiten. Met andere woorden, kwaliteit wordt nagestreefd door vastlegging en toezicht.

Ruimtelijke beleidsontwikkeling en –uitvoering volgens de ontwikkelingsplanologie geeft provincies een nieuwe rol in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Verschillende publieke organisaties (centraal, regionaal, lokaal) maken samen met partners in de omgeving (zowel private partijen als partijen uit het maatschappelijk middenveld) ruimtelijk beleid en voeren met name dit gezamenlijk uit. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening werd menigmaal gesteld dat ruimtelijk ordeningsbeleid op een zo laag mogelijk niveau uitgevoerd moet worden. Het motto “*centraal wat moet, decentraal wat kan*” wordt dikwijls herhaald. Volgens de Vijfde Nota dient het centrale rijksniveau in principe kaders te stellen voor ruimtelijk ordeningsbeleid. Het regionale niveau zou dit dan nader moeten invullen en uitvoeren. Immers, regionale besturen hebben meer bevattingsvermogen voor de problematiek die zich op regionaal niveau afspeelt dan het rijk zelf, aangezien dit het niveau is waar ze werken. Ze staan dicht bij de regio en hebben meer feeling voor de problematiek die zich hier afspeelt. Het centrale rijksniveau staat verder van dit niveau vandaan. Echter, de rol van provincies wordt niet nader ingevuld. Voordat deze taken overgeheveld kunnen worden en voordat ontwikkelingsplanologie als uitvoeringsinstrument gebruikt kan worden, dient eerst te worden onderzocht hoe ontwikkelingsplanologie vormt dient te krijgen.

Binnen het ministerie van VROM, directoraat-generaal Ruimte (DGR), is een projectgroep Ontwikkelingsplanologie ingesteld die het concept ontwikkelingsplanologie nader onderzoekt en invult teneinde een werkwijze te creëren die in de praktijk met succes gebruikt kan worden. Deze projectgroep werkt voorstellen uit om het proces van voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke plannen anders aan te pakken. Kort samengevat wil de projectgroep het volgende bereiken:

1.	Voorstellen voor het wegnemen van belemmeringen die een dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid in de weg staan;
2.	Voorstellen voor provincies en gemeenten, voor een ontwikkelingsgerichte aanpak van de stedelijke netwerken en de nationale en provinciale landschappen;
3.	Een stimuleringsprogramma in de vorm van handreikingen en uitwisseling van “best practices” tussen provincies en gemeenten. Deze worden daardoor in staat gesteld de kansen voor een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid beter te benutten;
4.	Experimenten met een ontwikkelingsgerichte aanpak met name gericht op de uitvoering van het regionaal ruimtelijk beleid van het rijk voor de stedelijke netwerken en de nationale landschappen.

De DGR-projectgroep bereidt beleidsprogramma's voor die 1 augustus 2003 gereed zijn voor politieke bespreking en die in de nota Ruimte komen:

1.	Een actieprogramma om belemmeringen te reduceren die een dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid in de weg staan. Dit betreft vooral de belemmeringen die direct gerelateerd zijn aan “Den Haag”, maar ook barrières elders die de rijksoverheid door haar invloed kan helpen slechten.
2.	Een stimuleringsprogramma, bestaande uit best practices op het gebied van ontwikkelingsplanologie. Dit zal gestructureerd worden op basis van de nota Ruimte, met een accent op Stedelijke netwerken en Nationale landschappen.
3.	Een experimenteerprogramma, naar het voorbeeld van de Stad en Milieu-regeling. Dit om het mogelijk te maken dat gebiedsontwikkeling door samenwerkende partijen vanuit VROM, als aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, kan worden voorzien van een premie, zoals extra ontwikkelrechten.

Binnen deze projectgroep heb ik een half jaar stage gelopen en onderzoek gedaan. Hoewel het zeker interessant zou zijn geweest om aan het onderzoek van de projectgroep OPL mee te werken, is het minstens zo interessant voor mij als student als voor leden van de projectgroep om een onafhankelijke en frisse kijk op het concept ontwikkelingsplanologie te werpen. Derhalve is dit onderzoek een ander onderzoek dan dat van de projectgroep. Wat dit afstudeeronderzoek inhoudt, kunt u lezen in de volgende paragrafen.

§ 1.4 Doelstelling

Dit onderzoek buigt zich over de vraag hoe in het kader van ontwikkelingsplanologie de nieuwe rol van de provincie eruit kan zien. Het provinciale niveau kan worden beschouwd als een ondergeschoven kindje: hoewel deze bestuurslaag formeel een invloedrijke positie en taken heeft, is de werkelijkheid anders (zie paragraaf 1.2). In een tijd waarin sommigen opperen om provincies af te schaffen, is het juist interessant om te bekijken wat deze bestuurslaag nu werkelijk doet. Dit onderzoek is echter geen beschrijvend onderzoek waarin de huidige taken van de provincie beschreven worden. Het exploreert daarentegen de mogelijkheden van de provincie om via een ander principe te werken, teneinde deze bestuurslaag weer een (aan)gezicht te geven. Dit gegeven gecombineerd met een nieuwe werkwijze als OPL vormt de basis voor dit onderzoek. Ontwikkelingsplanologie kan voor provincies mogelijkheden bieden om zich anders te profileren. De doelstelling van dit onderzoek is derhalve ten eerste het verklaren van de opkomst en de "hype" rondom ontwikkelingsplanologie vanuit wetenschappelijke noties en vanuit het perspectief van het rijk. Ten tweede poogt het onderzoek een verklaring te bieden voor de positionering van ontwikkelingsplanologie op het provinciale niveau: provincies zijn volgens het concept van ontwikkelingsplanologie een zeer geschikte bestuurslaag om ruimtelijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Echter, OPL is een breed begrip dat verschillende elementen bevat (hoofdstuk twee). Alle elementen van OPL verklaren en deze te positioneren op het provinciale niveau valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Er is echter één element dat in de bestuurskundige wereld sinds enige tijd de aandacht heeft: publiek-private samenwerking (PPS). Dit is kort gezegd een instrument waarin publieke en partijen samenwerken om beleid te realiseren. Vanwege de actuele aandacht die naar de rol van provincies, ontwikkelingsplanologie en publiek-private samenwerking gaat, is het interessant om de onderlinge verbanden en verhoudingen tussen deze drie begrippen te onderzoeken. Dit is een theoretische aanpak. De bestuurskunde is echter zowel normatief als empirisch: de bestuurskunde wil niet alleen beschrijven en verklaren, maar ook voorschrijven en toepassingsgericht zijn (Hakvoort, 1995; 3). Derhalve is empirisch onderzoek noodzakelijk. Door de theorie toe te passen op een case (casestudy) wordt een poging gedaan om niet alleen kennis te bundelen, maar tevens de theorie en de praktijk te koppelen, wat volgens Hakvoort (1995; 5) de twee brugfuncties van de bestuurskunde zijn. Wat een casestudy precies inhoudt en wat de voor- en nadelen van deze onderzoeksmethode zijn, kunt u lezen in hoofdstuk vijf. Om de nieuwsgierigheid al wat op te wekken, wordt hier beknopt de case beschreven (6).

§ 1.5 Methode van onderzoek: casestudy

De snelweg A4 is een weg die via Amsterdam en Den Haag naar Rotterdam loopt maar die niet "af" is: al 35 jaar ontbreekt een stuk weg van amper zeven kilometer tussen Schiedam en Rotterdam. De volgende afbeeldingen maken duidelijk waar het ontbrekende stuk snelweg tussen Schiedam en Rotterdam is en hoe dit eruit ziet. Over dit kleine stuk ontbrekende weg wordt al 35 jaar gediscussieerd of het er wel of niet moet komen en als het er komt, hoe het ingepast moet worden.

Bron: www.trafficnet.nl/randstad.htm



Bron: www.schpluiden.net/2003/middendelfland/a4.htm



Hoewel de besluitvorming al deze jaren in handen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat lag, lukte het verschillende partijen met verschillende belangen en meningen al deze jaren de besluitvorming te stremmen. Deze partijen waren uit alle maatschappelijke sectoren afkomstig en waren niet betrokken bij het besluitvormingsproces. Pas in 2001 komt er een nieuwe impuls in het proces:

onder leiding van de Zuid-Hollandse gedeputeerde Marnix Norder komt er nieuw plan waarin betrokken partijen integraal een programma voor de snelweg en het gebied Midden-Delfland met elkaar maken. Deze partijen zijn vertegenwoordigd in de

stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS). Hoewel officieel de publieke partijen het plan ontwerpen, bestaat er een nauwe samenwerking met partijen uit het maatschappelijk middenveld en private partijen. Voor het eerst worden deze partijen niet alleen geconsulteerd, maar kunnen ze daadwerkelijk ideeën aandragen en invloed hebben op het plan. Het plan is dan ook door al deze partijen ondertekend en op deze manier goedgekeurd door deze partijen. Door deze goedkeuring is er voor het eerst in de geschiedenis van de A4 overeenstemming bereikt over wat er nu daadwerkelijk moet gebeuren. Wordt er van dit plan afgeweken, dan verdwijnt de steun voor het plan en stagneert de besluitvorming omtrent de A4 opnieuw. Deze werkwijze wijkt op het eerste gezicht af van de werkwijze waarin het Rijk alleen ruimtelijke plannen maakt waarop provincies hun streekplannen moeten aanpassen (de werkwijze die 35 jaar werd aangehouden). Maar is dit werkelijk het geval? Met andere woorden, dit onderzoek gaat na welke kenmerken de wijze waarop het plan Norder tot stand is gekomen heeft en of deze werkwijze overeenkomsten vertoont met de traditionele werkwijze in de ruimtelijke ordening of niet. Het ideaaltypische model van deze traditionele werkwijze wordt in dit onderzoek *toelatingsplanologie* genoemd en is kort gezegd een top-down model waarin ieder publiek niveau ruimtelijke plannen maakt die hiërarchisch met elkaar overeen stemmen. In dit onderzoek is *ontwikkelingsplanologie* hiervan de tegenpool.

De manier waarop het plan IODS tot stand is gekomen wordt derhalve geïnclassificeerd met behulp van een spectrum met aan de ene kant de toelatingsplanologie en aan de andere kant de ontwikkelingsplanologie. Dit in beschouwing genomen luidt de doelstelling als volgt:

De opkomst en de "hyp" rondom ontwikkelingsplanologie verklaren vanuit wetenschappelijke noties en vanuit het rijksperspectief en deze theorie toepassen op de casus A4 Midden-Delfland teneinde te onderzoeken in hoeverre in de casus gesproken kan worden over OPL en PPS.

§ 1.6 Vraagstelling

Bovenstaande probleemstelling vormt het uitgangspunt van dit onderzoek. Uit deze probleemstelling volgt de volgende vraagstelling:

Wat is ontwikkelingsplanologie, welke rol en positie hebben provincies in het kader van ontwikkelingsplanologie en wat kunnen provincies specifiek met publiek-private samenwerking in het kader van ontwikkelingsplanologie?

De in de vorige paragraaf beschreven aanleiding tot het onderzoek heeft verschillende mogelijkheden gegeven met betrekking tot de keuze van de probleemstelling en vraagstelling. Een vraagstelling kan beschrijvend, verklarend en voorspellend van aard zijn (Swanborn, 1971; 29). De vraagstelling omvat alle drie de mogelijkheden. Voor de beantwoording van de vraagstelling wordt gebruik gemaakt van feiten. Daarnaast wordt geprobeerd een verklaring voor de samenhang tussen verschijnselen te geven. De voorspellende functie van de vraagstelling kan na toetsing werken. De probleemstelling vraagt naar de voorwaarden waaraan OPL en PPS moeten voldoen. Deze vraagstelling heeft derhalve een normatieve lading. Het beschrijven van de voorwaarden van OPL en PPS kan inzicht geven in deze werkwijze en in dit instrument. Een beschrijvend onderzoek biedt geen inzicht in de relatie tussen het vervullen van bepaalde voorwaarden en de kans op het ontstaan van problemen in het gebruik van OPL en PPS door provincies.

Een verklarende vraagstelling vereist dat theoretische veronderstellingen expliciet worden gemaakt: de veronderstellende verbanden tussen begrippen moeten worden aangegeven. De theoretische veronderstelling in dit onderzoek is dat het bestaan van problemen verband houdt met het voldoen aan bepaalde voorwaarden. In dit onderzoek worden deze voorwaarden uitgewerkt. Het niet vervullen van een voorwaarde vergroot de kans op problemen bij OPL als werkwijze. Er is derhalve een veronderstelde relatie tussen onafhankelijke variabelen (voorwaarden) en een afhankelijke variabele (het gebruik van OPL en in het verlengde daarvan PPS door provincies).

§ 1.6.1 Deelvragen

Uit de bovenstaande vrij beknopte vraagstelling is een aantal deelvragen af te leiden waarmee de vraag- en probleemstelling kunnen worden beantwoord. De hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1 a. *Wat was de aanleiding tot de opkomst van OPL en welke kenmerken vertoont het?*

Met behulp van verschillende adviezen en rapporten alsmede met behulp van enkele concepten uit de netwerktheorie wordt de aanleiding tot de opkomst van OPL wetenschappelijk verklaard. Tevens worden de voorwaarden voor een ideaaltypische OPL gegeven.

1 b. *Welke invulling geeft het rijk aan OPL en wat is de plaats van provincies binnen OPL?*

Het rijk zelf, en met name het ministerie van VROM, hebben een eigen idee over OPL en geven een invulling aan OPL als werkwijze welke terugkomt in de nota Ruimte. Nagegaan wordt wat deze invulling is en welke plaats provincies volgens deze werkwijze hebben.

2 a. *Op welke wijze is de besluitvorming omtrent de A4 Midden-Delfland tot stand gekomen, welke kenmerken vertoont deze werkwijze en wat was de rol van provincies en andere partijen?*

Toelatingsplanologie, als tegenhanger van OPL, bij provincies verloopt vooral via het maken van streekplannen op provinciaal niveau. Maar is er in de casus A4 Midden-Delfland volgens een andere werkwijze tot het plan Norder gekomen? Wat is dan veranderd en in welke ideaaltypische richting is dit verschoven? De vragen die hierbij gesteld worden zijn:

2 b. *Wat doen provincies bij het maken van streekplannen en met wie doen ze dit?*

2 c. *Kan er gesproken worden van een nieuwe werkwijze in de casus A4 Midden-Delfland en zo ja, in welke verhouding staat deze nieuwe werkwijze ten opzichte van traditionele streekplanactiviteiten?*

Hier wordt geanalyseerd hoe deze werkwijze past in de ideaaltypische ontwikkelingsplanologie en hoe deze zich verhoudt tot toelatingsplanologie. Tevens wordt geanalyseerd hoe effectief deze aanpak wordt geacht en of provincies in staat zijn om de vereisten van OPL als condities te creëren.

3. *Wat is PPS en hoe verhoudt PPS zich tot OPL?*

Met behulp van literatuurstudie over PPS wordt PPS uiteengezet: wat het is en aan welke voorwaarden het dient te voldoen. Tevens wordt nagegaan hoe PPS zich tot OPL verhoudt.

§ 1.7 Opzet en inhoud van het onderzoek

Omdat ontwikkelingsplanologie een relatief nieuw begrip is dat op verschillende manieren ingevuld kan worden, wordt in hoofdstuk twee uiteengezet wat ontwikkelingsplanologie is en hoe het in dit onderzoek opgevat wordt.

In hoofdstuk drie komt het standpunt van provincies ten aanzien van een hernieuwde positie aan de orde: hoe zij tegen een hernieuwde rol in de ruimtelijke ordening aankijken en hoe beschreven wordt wat de positie en rol van provincies ten aanzien van OPL is.

In hoofdstuk vier wordt het theoretisch kader gepresenteerd. Het theoretische kader van een scriptie bestaat uit een aantal begrippen waarmee de werkelijkheid wordt gestructureerd. Het is derhalve in feite een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, een model. De belangrijkste functie van het theoretische kader is het hanteerbaar maken van de "complexe" werkelijkheid. Dit gebeurt door een aantal begrippen, die een belangrijke rol in de werkelijkheid spelen, te kiezen. Deze begrippen worden benadrukt en vormen tevens een leidraad voor het onderzoek, waarmee de deelvragen en de hoofdvraag worden beantwoord (Hakvoort, 1995; 7).

In de methodologische verantwoording en de operationalisatie, hoofdstuk vijf, wordt uiteengezet hoe tot beantwoording van de deelvragen wordt gekomen, welke informatie is gebruikt en hoe aan deze informatie is gekomen. Tevens worden de deelvragen geoperationaliseerd.

In hoofdstuk zes worden de verzamelde gegevens, de empirie, gepresenteerd, waarna deze in hoofdstuk zeven in het licht van de uitgewerkte probleemstelling en met behulp gebruikte theorieën geanalyseerd wordt. Aan de hand van deze analyse wordt tenslotte in hoofdstuk acht de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd en wordt daarmee de hoofdvraag beantwoord.

§ 1.8 Relevantie voor de bestuurskunde

"Bestuurskunde is de wetenschap die zich bezighoudt met de werking van het openbaar bestuur" is een vrij eenvoudige definitie van de bestuurskunde en vormt tevens het kenobject van de bestuurskunde (Hakvoort, 1995; 1). Duidelijk komt naar voren dat het openbaar bestuur speciale aandacht heeft. Hakvoort noemt het openbaar bestuur "*één van de machtige instituties waardoor maatschappelijke veranderingen plaatsvinden en waarmee burgers vrijwel dagelijks in aanraking mee komen*". Bestuurskunde gaat dan ook over maatschappelijke veranderingen en de invloed die deze hebben op burgers, maar ook op groeperingen en op andere publieke en private organisaties in de samenleving.

De bestuurskunde is een wetenschap die informatie en zienswijzen uit andere disciplines, zoals politicologie, sociologie, rechten en economie, integreert. De bestuurskunde is dan een interdisciplinaire wetenschap die een tweetal functies vervult. Ten eerste bundelt de bestuurskunde kennis (begrippen, modellen, theorieën) uit de verschillende disciplines. Ten tweede koppelt de bestuurskunde theorie en praktijk (Hakvoort, 1995; 3 – 14). Naast een multidisciplinaire wetenschap is de bestuurskunde tevens een wetenschap die kennis integreert en toepassingsgericht is: vanuit de verschillende disciplines wordt kennis omtrent het openbaar bestuur samengevoegd en worden aanbevelingen gedaan. De bestuurskunde is daarmee prescriptief van aard. De bestuurskunde is derhalve niet alleen beschrijvend en descriptief (verklarend) van aard. Door toepassingsgerichte handelingsmethoden te ontwikkelen proberen bestuurskundigen een bijdrage te leveren aan de oplossing van praktische problemen: bestuurskundigen willen een bijdrage leveren tot verbetering van de overheid (Brasz, 1986; 5). Brasz stelt dat bestuurskundigen werken op het grensgebied tussen theorie en praktijk en dat theorie en praktijk in de bestuurskunde niet zonder elkaar kunnen (Brasz, 1986; 1). Theoretici kunnen door de pluriformiteit aan theorieën zich

niet houden aan een bepaald afgebakend deel van het denken: "*Bestuurskundige theorie kan niet zonder praktijk en de praktijk vergt alle beschikbare soorten van theorie*" (Brasz, 1986; 1). Dit betekent dat omgekeerd alleen het standpunt van praktijkmensen in te nemen ook niet wenselijk is. Indien een practicus alleen zijn eigen vaardigheden, die hij in de praktijk zich eigen gemaakt heeft, gebruikt, dan bestaat het gevaar dat hij louter praktijkgericht handelt. Zonder theorie kan dit pragmatische handelen echter irrelevant worden. In de woorden van Brasz: "*De bestuurspraktijk kan niet zonder rechtvaardiging en voor rechtvaardiging is theorie onmisbaar*". Dit in beschouwing genomen kan gesteld worden dat de bestuurskunde uit denken en doen bestaat.

Dit onderzoek wenst niet alleen te beschrijven en te verklaren, maar ook op basis van de conclusies aanbevelingen te doen. Reeds in paragraaf 1.5 is aangegeven dat de vraagstelling een beschrijvend, verklarend en een voorspellend element in zich heeft. Tevens handelt het onderzoek over het kenobject van de bestuurskunde, namelijk de werking van het openbaar bestuur. Nader gespecificeerd: de manier waarop een werkwijze of een model, namelijk OPL en PPS, door een provincie gebruikt kunnen worden op het ruimtelijke beleidsterrein. Niet alleen worden OPL, PPS en de inrichting van de Nederlandse ruimtelijke ordening beschreven en verklaard, tevens wordt gepoogd om aanbevelingen te doen ten aanzien van dit beleidsveld. De voor de bestuurskunde belangrijke koppeling tussen theorie en praktijk wordt in dit onderzoek ook gemaakt: vanuit bestuurskundige theorieën wordt naar een deel van de werkelijkheid gekeken. Tevens wordt gepoogd om deze werkelijkheid vanuit theoretisch perspectief te verklaren en aanbevelingen te doen voor een betere bestuurspraktijk.

De bestuurskunde is ook een wetenschap die over (actuele) maatschappelijke veranderingen en hun invloed op alle segmenten van de samenleving gaat. Door actuele maatschappelijke veranderingen te volgen en te onderzoeken, streven bestuurskundigen ernaar bruikbare bevindingen en aanbevelingen te doen. In een veranderende samenleving is kennis niet statisch en dient derhalve om bruikbaar en actueel te blijven ook te veranderen en zich aan te passen aan de veranderende samenleving. Ook de huidige discussie over de rol en positie van provincies, OPL en PPS is actueel. Dit onderzoek handelt over deze drie zaken en probeert te verklaren waarom deze actueel zijn, bekijkt wat hun onderlinge verbanden zijn en probeert aanbevelingen te geven om deze begrippen in de werkelijkheid te kunnen gebruiken. Juist door de actualiteit van het onderwerp en de koppeling tussen theorie en praktijk van het openbaar bestuur vormt dit onderzoek bij uitstek een relevant bestuurskundig thema.

- (1) O.a. Duyvendak & Sievers in *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening* (1998), Kreukels in *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening* (1998), Priemus in *Bestuurswetenschappen* (1998), Hajer & Zonneveld in *European Planning Studies* (2000). In de lijst van geraadpleegde literatuur bevinden zich de gehele omschrijvingen van deze artikelen, inclusief nummer, jaargang en uitgave.
- (2) De opkomst in 1999 was nog iets lager dan in 2003, namelijk 46%. Dit neemt echter niet weg dat de opkomst bij de provinciale staten verkiezingen zeer laag blijft.
- (3) *Streekplan: een ruimtelijk plan waarin de provincie haar toekomstig ruimtelijk beleid, in hoofdlijnen, vastlegt.*
- (4) O.a. IPO (2001), SER (2001), WRR (1998). Zie verder lijst van geraadpleegde literatuur.
- (5) O.a. SER-advies (2001), IPO (2001).
- (6) De volledige beschrijving van deze casus is te lezen in hoofdstuk acht "*De empirie*".

Hoofdstuk 2

Wat is Ontwikkelingsplanologie?

§ 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het concept ontwikkelingsplanologie (OPL) nader uitgelegd. Hoewel relatief gezien de rijksoverheid en in het bijzonder het ministerie van VROM nog niet zo lang aandacht aan dit concept schenkt, is er in de loop der jaren het nodige geschreven over ontwikkelingsplanologie. Dit hoofdstuk handelt over het hoe en waarom van ontwikkelingsplanologie en door wie het begrip tot leven is gebracht. Tevens wordt beschreven wat ontwikkelingsplanologie kenmerkt en hoe het idealiter in de praktijk eruit zou moeten zien. De volgende kanttekening is hier op zijn plaats: hoewel het concept niet geheel nieuw is, is het nog niet geheel ingevuld: hoe het in de praktijk uit ziet en aan welke eisen het dient te voldoen. Met behulp van inzichten uit verschillende bronnen uit de voorgaande jaren en het recente verleden (het ministerie van VROM die zich relatief kort bezig houdt met de invulling van het begrip) wordt een beeld geschetst van ontwikkelingsplanologie. Het onderscheid tussen “voorgaande jaren” en het “recente verleden” dient nadere uitleg. Ontwikkelingsplanologie wordt vanaf de tweede helft van de jaren negentig geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1). Pas in 2002 is ontwikkelingsplanologie opgepikt door de rijksoverheid.

§ 2.2 De Nederlandse ruimtelijke ordening in historisch perspectief

In het begin van de twintigste eeuw nam de ruimtelijke ordening een bescheiden plaats in. Zij is ontstaan vanuit de volkshuisvesting met de Woningwet (WW) uit 1901, wat een “*echte volkshuisvestingswet was*” (Klaassen, 2002; 23). Ruimtelijke ordening stond in deze periode gelijk aan stedenbouw. Op het gebied van de ruimtelijke ordening waren de belangrijkste onderdelen van de WW 1901 (Klaassen, 2002; 23):

1.	De verplichting voor gemeenten met een inwonertal van meer dan 10.000 om een “uitbreidingsplan” vast te stellen, wat het karakter van een stratenplan had;
2.	De mogelijkheid van een bouwverbod op voor straten en wegen bestemde gronden, om gronden open te houden voor straten, grachten en pleinen opdat de bereikbaarheid van huizen was gewaarborgd en licht en lucht zouden kunnen toetreden.

Voor de Tweede Wereldoorlog was er nauwelijks sprake van ruimtelijk ordeningsbeleid (VROM-Raad, 1998; 34). Het enige wat op dit terrein door de overheid gedaan werd was het aan bouwactiviteiten beperkingen stellen in het kader van de Woningwet. Frappant is dat Faludi en Van der Valk (1994; 26 - 44) erop wijzen dat de Nederlandse ruimtelijke ordening haar oorsprong in de negentiende eeuw heeft. Weliswaar spelen in deze periode met name gemeenten en niet de rijksoverheid, wat de Vrom-raad bedoelt, een grote rol in de ruimtelijke ordening. Volgens Klaassen (2002; 39) stammen de eerste gedachten over nationale ruimtelijke ordening uit de jaren dertig. In 1941 werd de Rijksdienst voor het Nationaal Plan ingesteld. Deze dienst had tot taak het coördineren van planologische maatregelen voor het gehele gebied van het Rijk. Tevens werd de Kroon de mogelijkheid gegeven een nationaal plan vast te stellen met de kracht van een formele wet die rechtstreeks bindend was voor lagere overheden en burgers. Plannen die hiermee niet in overeenstemming waren kwamen te vervallen. Op hoger institutioneel niveau werd vooral in planbureaus over de Nederlandse ruimtelijke ordening gedacht. Met het *Basisbesluit* van 1941 kwam er een centralistisch, top-down stelsel waarin sturing en beheersing centraal kwamen te staan. Het streekplan werd hiermee een sturingsinstrument van de provincies. Streekplannen vaststellen behoort tot de taak van provincies en het initiatief tot een streekplan, het voorbereidingsbesluit, verplichtte gemeenten om hun plannen eerst met provincies te bespreken. Tevens vervielen de gemeentelijke ruimtelijke bepalingen, zoals bijvoorbeeld bouwverboden en uitbreidingsvoorschriften, na de vaststelling van een streekplan. Gemeenten werden dan gedwongen om hun regelingen aan te passen (Van der Cammen & De Klerk, 1993; 76).

Door vergaande intensivering van ruimtegebruik na de Tweede Wereldoorlog ontstond de behoefte aan een nationaal ruimtelijk plan, waardoor dit beleidsveld op rijksniveau relatief laat, dus pas na de Tweede Wereldoorlog, vorm kreeg. Voor deze periode kan derhalve nauwelijks gesproken worden over overheidssturing. Van der Cammen en De Klerk (1993; 80) citeren F. Bakker, één van de bedenkers van het nationale ruimtelijke plan: “*Daartoe is nodig de doelbewuste leiding van één centraal orgaan, dat het nodige materiaal verzamelt en schift om daarna met kennis van zaken en voorgelicht door de deskundigen op elk der betrokken gebieden een oordeel te kunnen geven over de relatieve importantie van de verschillende factoren en deze tegenover elkander te kunnen afwegen.*”

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde het ruimtelijk ordeningsbeleid zich tot zelfstandig beleidsveld en pas vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw kan er over overheidssturing in het veld gesproken worden. Tijdens de wederopbouw zag de centrale overheid een leidinggevende rol voor zichzelf weggelegd: “*Doctrines als blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte*” (Van der Cammen & De Klerk, 1993; 130). Wagenaar (2001; 11) noemt de jaren veertig en vijftig de “*heroïsche periode van de ruimtelijke ordening in Nederland. (...) Nog nooit stond het beleid van de rijksoverheid zozeer in het teken van de maakbare*

samenleving als toen. Het summum van ruimtelijke planning was het ontwerpen van ruimtelijke patronen, die alle noodzakelijke activiteiten, (...) wonen, werken, verkeer en recreatie bevatten." In deze periode werd de eerste Nota Ruimtelijke Ordening geschreven (1960) en tevens kwam de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tot stand (1962), waarmee een juridische en institutionele basis werd gelegd. De WRO ging uit van een decentrale opbouw, waarin het bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument was (terwijl in 1941 de Kroon juist de bevoegdheid kreeg om nationale plannen op te stellen die bindend waren voor lagere overheden en burgers). De hoofdlijnen van beleid werden uiteengezet in rijksnota's, structuurschema's en structuurschetsen. Structuurschetsen geven inzicht in mogelijke ontwikkelingen die belangrijk kunnen zijn voor het rijksplanologische beleid op de lange en middellange termijn en bevat de hoofdlijnen en beginselen voor aspecten van dit beleid. Structuurschema's bevatten, met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksplanologisch beleid, hoofdlijnen en beginselen van algemeen belang en geven inzicht in de ruimtelijke aspecten van die sector op de lange en middellange termijn (Klaassen, 2002; 39). Beleid was niet beperkend, maar richtinggevend. Tevens was het de taak van de overheid om gunstige voorwaarden te scheppen zodat maatschappelijke ontwikkelingen gestuurd konden worden. Instrumenten hiervoor waren vooral communicatief; in plannen en concepten werden visies van de relevante actoren verwoord (Hajer & Zonneveld, 2000; 337- 355). Deze actoren waren afkomstig uit de publieke sector en uit verschillende bestuurlijke niveaus (horizontaal en verticaal). Bestuurlijke afstemming op verschillende niveaus werd derhalve belangrijk geacht. Interdepartementaal diende afstemming plaats te vinden via de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Raad Ruimtelijke Ordening (RPO). Bestuurlijke afstemming diende tevens tussen bestuursniveaus plaats te vinden door veelvuldig overleg. Gesteld kan worden dat het motto van de rijksoverheid op het terrein van de ruimtelijke ordening was "overreden door ideeën en zo min mogelijk dwang" (VROM-raad, 1998; 34 – 36). Derhalve werd niet nadruk op financiële middelen gelegd. Gedacht werd dat, indien planners eigen financiële middelen hadden, de effectiviteit van coördinatie tussen de verschillende niveaus in gevaar zou komen (Hajer & Zonneveld, 2000; 339). De nadruk lag derhalve op communicatieve instrumenten met behulp waarvan de verschillende bestuurlijke niveaus hun plannen op elkaar afstemden: "Ruimtelijke ordening is een kwestie van actieve coalitievorming waarbij planologen proberen allianties te formeren rond overtuigende visies op de toekomst" (WRR, 1998; 16).

Verticaal gezien had iedere bestuurslaag de bevoegdheid om een plan te maken. Het gevolg hiervan was dat van nationaal tot lokaal niveau een complex systeem van onderling verbonden plannen ontstond, namelijk de nationale planologische kernbeslissingen, de provinciale regionale plannen en de gemeentelijke structuurplannen. Deze plannen hadden echter geen juridische gevolgen (met uitzondering van de gemeentelijke structuurplannen die alleen binnen de gemeentelijke grenzen bindende gevolgen hadden). De WRO maakt het mogelijk om de noodzakelijke coördinatie tussen het planologisch beleid van het Rijk, provincies, regio's en gemeenten na te streven door veelvuldige contacten en overleggen. De lagere overheden moesten de "juistheid" van het rijksbeleid inzien, zodat zij dit beleid als eigen beleid zouden overnemen (Klaassen, 2002; 43). Indien lagere overheden deze "juistheid" niet inzagen of niet wilden zien, had de WRO een aantal instrumenten om het rijksbeleid door te zetten. Ten eerste kan de minister van VROM de provinciale staten verplichten om een streekplan vast te stellen of te herzien en bij de toepassing daarvan aanwijzingen geven omtrent de inhoud (art. 6 WRO). Ten tweede heeft de minister van VROM de mogelijkheid de gemeenteraad te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien en kan de minister tevens aanwijzingen geven omtrent de inhoud (art. 37, lid 1 en 2 WRO). Indien de gemeenteraad niet aan zijn verplichtingen voldoet, dan kan de minister op kosten van de gemeente tot de vaststelling of herziening van het bestemmingsplan overgaan (Klaassen, 2002; 43 – 44).

Toch werd de Nederlandse ruimtelijke ordening in de jaren zestig gekenmerkt door vrijblijvendheid om regionale en lokale plannen in één lijn met nationale plannen ("planologische kernbeslissing") te brengen (Hajer & Zonneveld, 2000; 340). De centralistische bestuursstijl werd gecombineerd met zelfsturing. Dit is niet zo verwonderlijk. In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat worden taken van de centrale overheid gedelegeerd naar de lagere overheden, die naast eigen bevoegdheden taken ook in medebewind uitvoeren.

In de jaren zeventig domineerde meer dan ooit het geloof in de maakbare samenleving: de overheid had het vermogen om de samenleving te sturen op de manier waarop zij dit wilde. Het veld van de ruimtelijke ordening werd verbreed en strekte zich uit over de sectoren milieu en volkshuisvesting. Tevens profileerde de Rijksplanologische Dienst zich als een "visionair planbureau" enerzijds, anderzijds als bestuursdienst die gericht is op uitvoering van beleid. Hierdoor raakten planning en uitvoering sterk met elkaar verbonden. Derhalve werd in deze periode gesproken over "uitvoeringsplanologie". De bestuursstijl in de jaren zeventig kenmerkte zich wederom door centralisatie, maar nu in combinatie met democratisering en een vorm van netwerksturing. De wens om de bevolking meer te betrekken bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting kwam meer naar voren door de opkomst van actie- en pressiegroepen en lag zelfs ten grondslag aan de planologische kernbeslissing (Vrom-raad, 1998; 34 - 36).

In de jaren tachtig van de vorige eeuw keerde het tij voor de centraal sturende overheid. Veranderingen in de maatschappelijke en in de institutionele context ondermijnden de kracht van het zeer centralistische systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Overleg met de horizontale en verticale publieke partners en met andere partners, zoals bijvoorbeeld beroepsorganisaties, is niet meer voldoende. Duyvendak en Sievers (1998; 21) stellen dat het stelsel van de ruimtelijke ordening in het verleden zeer succesvol is geweest, maar dat het niet opgewassen zal zijn tegen toekomstige

eisen. Deze successen in het verleden zijn te danken aan geslaagde coalities van de ruimtelijke ordening met meekoppelende belangen zoals de volkshuisvesting en de agrarische sector (Priemus, 1998; 106). De huidige samenleving stelt echter andere eisen aan “*de koppeling tussen maatschappelijke meningsvorming en politieke besluitvorming*” (WRR, 1998; 18). Er zijn verschuivingen opgetreden in de maatschappelijke context van het ruimtelijk beleid. Hierbij gaat het onder andere om veranderingen in bevolkingssamenstelling en –groei, werkgelegenheid, forensisme, ruimtegebruik en mobiliteit. Het ruimtelijke systeem is alleen te verklaren vanuit inzicht in brede maatschappelijke trends, condities en mechanismen. Hoewel deze trends niet in het ruimtelijke systeem zitten - ze zijn immers gerelateerd aan culturele, sociale, economische en technologische aspecten - hebben ze er wel invloed op (Kreukels, 1998; 109). Gesteld kan worden dat de netwerkmaatschappij ook gevolgen heeft voor het veld van de ruimtelijke ordening. Om de netwerkmaatschappij te sturen volstaat de centralistische methode van overheidssturing niet meer. Niet alleen zijn het beleidsveld en de problemen in dit veld veranderd, tevens zijn er andere partijen verschenen die invloed willen uitoefenen in het ruimtelijk beleid en haar uitvoering. Er dient niet meer alleen rekening gehouden te worden met publieke partijen. Private bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers worden mondiger en willen meer invloed hebben op beleid dat hun direct, maar ook indirect, aangaat. Deze partijen hebben in de voorgaande periode weliswaar in zekere mate invloed gehad, de “oude” manier waarin overheidspartijen de overige partijen consulteren, volstaat niet meer. Omdat deze “nieuwe” actoren steeds meer invloed kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld in de vorm van hinder- of blokkademacht, dienden nieuwe vormen van samenwerking te worden geïntroduceerd. Private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers hebben in deze samenwerkingsvormen daadwerkelijk invloed in zowel de beleidsvoorbereiding als -uitvoering (Hajer & Zonneveld, 1998; 349 – 350). Deze trend van de jaren tachtig zette zich in de jaren negentig voort, wat mede aanleiding was tot het rapport “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” van de WRR (1998).

§ 2.3 Nota Ruimtelijke Ordening

Deze benaderingen van het nationale ruimtelijke beleid zijn terug te vinden in de vijf nota's inzake de ruimtelijke ordening. Deze paragraaf geeft de kern van deze nota's in het kort weer (1). De nota's zijn “*planologische kernbeslissingen*” (PKB's): planfiguren die worden beschreven in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en die de nota's hun wettelijke status geven. Deze is nodig om er voor te zorgen dat het nationaal ruimtelijke beleid doorwerkt in de ruimtelijke plannen van de lagere overheden. Een PKB komt tot stand volgens een van tevoren vastgelegde procedure. De nota bestaat uit verschillende delen. Deel één van de PKB bevat het ontwerp, deel twee de resultaten van inspraak. Deel drie geeft het kabinetsstandpunt ná de inspraak weer en deel vier is de definitieve, door het parlement goedgekeurde nota.

Eerste Nota Ruimtelijke Ordening (1960)

Deze nota geeft aan dat er een betere spreiding van de bevolking en welvaartsbronnen (“*spreidingsbeleid*”) nodig is, maar kondigt geen concrete maatregelen of plannen aan. De Eerste Nota schetst een groeiemodel voor de Randstad, uitgaande van de bestaande ring van afzonderlijke steden rondom een groen, open middengebied: het Groene Hart. Deze steden moesten een veilige en overzichtelijke woonplaats vormen; in een aaneengegroeide metropool zou de stedeling ten onder gaan. De steden in het westen mochten dus niet te groot worden en niet aan elkaar groeien. Er moesten herbergzame woonwijken komen, die een veilige leefomgeving zouden vormen voor de vele jonge gezinnen. Het Groene Hart moest beschermd worden tegen de verstedelijking.

Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966)

Deze heeft als doel een richtinggevende visie op de toekomst van Nederland te geven en gaat in op de internationale positie van Nederland en de demografische, economische, sociaal-culturele, ruimtelijke en bestuurlijke perspectieven van Nederland tot 2000. Gebundelde deconcentratie, een ontwikkeling van stadsgewestelijke structuren met verschillende woonmilieus die door moderne verkeersverbindingen worden verbonden, staat centraal. Alle prognoses voor de groei van de bevolking wezen uit dat er rond de eeuwwisseling twintig miljoen mensen in Nederland zouden wonen. De Tweede Nota kampte met de vraag waar deze mensen zouden kunnen wonen. Zonder sterke ruimtelijke ordening zou de bevolkingsgroei rampzalige gevolgen hebben. De grootste angst was dat de Randstad zou uitdijen en samensmelten tot een onbestuurbare stad met getto's en sloppenwijken. Gebundelde deconcentratie was het antwoord hierop. Het stedelijk concept werd gecompleteerd met een dicht netwerk van autowegen; van het autogebruik werd toen nog niets dan goeds verwacht.

Derde Nota Ruimtelijke Ordening (1973-1983)

Deze kwam in verschillende etappes tot stand. De aanleiding voor de nieuwe nota was dat al vrij snel na het uitkomen van de Tweede Nota bleek dat het met de bevolkingsgroei sterk zou meevallen; in 2000 zou Nederland geen twintig miljoen, maar hooguit zeventien miljoen inwoners tellen. Ondertussen was er echter wel een trek van de bevolking uit de stad op gang gekomen die mede mogelijk werd gemaakt door het toenemende autobezit. Veel mensen ruilden hun verouderde stadswoning in voor een nieuwbouwwoning buiten de stad. Voor het eerst speelden wonen en werken zich niet noodzakelijk in dezelfde plaats af. Vooral de dorpen profiteerden van deze trek uit de stad; de groeikernen konden niet op eigen kracht van de grond komen. De Derde Nota moest deze scheefgroei onder controle zien te krijgen. Het uitgangspunt van de Tweede Nota (gebundelde deconcentratie) werd voortgezet en er werden elf groeikernen aangewezen. Nieuw in de Derde Nota was het instrumentarium om de verstedelijking te stimuleren, zoals grondkosten- en infrastructuursubsidies. De nota

bestaat uit een drietal deelnota's waarvan de eerste, de *Oriënteringsnota*, als de basisnota voor het nationaal ruimtelijk beleid beschouwd wordt. Speerpunten zijn een betere spreiding van de bevolking, werkgelegenheid en welzijnsvoorzieningen over het land; een bundeling van stedelijke bebouwing binnen de stedelijke zones; ontwikkelingen van groeikernen daar waar de omvang van de overloop dat noodzakelijk maakt. In het tweede deel (*Verstedelijkingsnota*) worden de doelstellingen in het eerste deel concreet uitgewerkt. Het derde deel geeft richting aan de ontwikkeling, de inrichting en het beheer van het landelijke gebied.

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) (1993)

De Vierde Nota handelt over de economische ontwikkeling, verstedelijkingsbeleid en de inrichting van het ruimtelijk gebied. De VINO is een verkenning van de toekomst en geen blauwdruk: het is een indicatief plan voor de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling tot het jaar 2015. Voor het eerst richtte het beleid zich op de volgende eeuw en ruimtelijke kwaliteit werd centraal gesteld. Dat wil zeggen: de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting zou tegemoet moeten komen aan de (hoge) eisen die nieuwe bedrijven in een internationale context stellen. Tevens werden er veel nieuwe woningen op het programma gezet om te kunnen voldoen aan de grote vraag naar goede woonruimte.

Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001)

Deze nota geeft een overzicht van verschillende ontwikkelingen voor de periode tot 2020 en met een doorkijk naar 2030. Speerpunten van deze nota zijn onder andere ruimtelijke kwaliteit, het landelijk gebied, stedelijke netwerken en water. De Tweede Kamer heeft echter in april 2002 86 voorstellen ingediend om de plannen van de regering te wijzigen.

Zoals gezegd verscheen deel één in 2001, waarna de inspraak begon. Deel twee (resultaten inspraak) en deel drie (het kabinetsstandpunt waarin de resultaten van inspraak zijn verwerkt) verschenen in januari 2002. Deel vier (de definitieve PKB) is nog niet verschenen. De parlementaire behandeling en vaststelling van deel vier hebben nog niet plaatsgevonden door de val van de twee achtereenvolgende kabinetten (kabinet Kok-II en kabinet Balkenende-I). Het kabinet Balkenende-I heeft wel op 1 november 2002 de zogenaamde Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid vastgesteld. Ex-minister Kamp (VROM) heeft deze brief op 6 november 2002 aan de Tweede Kamer gestuurd. De brief gaat in op wijzigingen in het nationaal ruimtelijk beleid naar aanleiding van het Strategisch Akkoord van het eerste kabinet Balkenende. Op basis van de voorstellen uit deze brief wil het kabinet de huidige Vijfde Nota en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte integreren in de Nota Ruimte. De Stellingnamebrief gaat ook in op aanpassingen in het nationale verkeers- en vervoersbeleid. Deze worden vastgelegd in het vernieuwde Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Met de installatie van het nieuwe kabinet (Balkenende-II) in mei 2003 is ook het werk aan de Vijfde Nota weer opgepakt. Bekeken wordt hoe met de voornemens uit de Stellingnamebrief zal worden omgegaan en welk proces moet worden gevolgd om relatief snel tot een definitieve Nota Ruimte (nieuwe naam van de Vijfde Nota) te komen.

§ 2.4 De uitvoering van ruimtelijk beleid

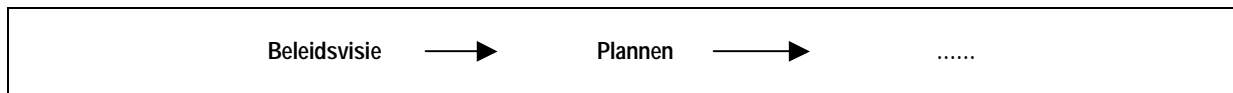
Door de toenemende vraag naar woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur, de aanpak van de hoogwaterproblematiek en dergelijke, neemt de ruimte- en milieudruk in Nederland sterk toe. Tegelijkertijd hebben burgers en bedrijven behoefte aan een hogere ruimtelijke kwaliteit en een meer duurzame omgeving. Ook op het bestuurlijke vlak doen zich veranderingen voor. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden mondiger en beschikken over meer expertise. Regelmatig komen zij met initiatieven of vernieuwende ruimtelijke visies en ideeën waar overheden een antwoord op moeten vinden. Soms worden nieuwe samenwerkingsverbanden gevormd of ontstaan stedelijke netwerken (2).

Het in de vorige paragraaf beschreven centralistische model van ruimtelijk beleid waarin de centrale overheid zegt wat moet en wat niet mag staat bekend als *toelatingsplanologie*. Deze vorm van ruimtelijke beleidsontwikkeling en –uitvoering bestaat sinds 1965 en is gebaseerd op artikel tien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze luidt als volgt:

1. Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen.
2. Voor het gebied van de gemeente, dat tot een bebouwde kom behoort, of voor een gedeelte daarvan, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan, als in het vorige lid bedoeld, vaststellen.
3. Gedeputeerde staten kunnen voor een door hen te bepalen termijn van de in het eerste lid bedoelde verplichting ontheffing verlenen.

Overheden beginnen volgens het model van de toelatingsplanologie met een beleidsvisie, zoals een nota, een streek- of bestemmingsplan, en vertalen deze vervolgens in concrete plannen. Echter, bij het ontwikkelen of uitvoeren van deze projecten lopen overheden vast. Dit komt omdat met uitvoeringsaspecten vaak geen rekening gehouden is. Met maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen wordt vaak geen rekening gehouden. Gemaakt beleid sluit vervolgens

niet meer op de maatschappij aan en is verouderd voordat het tot stand gekomen is. In een schema ziet deze werkwijze er als volgt uit:



Maatschappelijke organisaties en private partijen maken plannen in de tegenovergestelde volgorde. Hun inbreng in de ruimtelijke ordening begint meestal met projectvoorstellen die ze dan tot planvorm creëren. Vervolgens lopen ze vast bij de beleidsvisie (3). Hun werkwijze ziet er schematisch als volgt uit:



Het gevolg van deze twee verschillende werkwijzen is, is dat er onbegrip en wrijving voor elkanders werkwijzen ontstaat. Hierdoor worden veel interessante ruimtelijke projecten niet uitgevoerd, wat als gevolg heeft dat gebiedskwaliteit achterblijft. Tevens ontstaat er veelvuldige kortsluiting en wrijving tussen overheden en andere partijen. Het tot nu toe gevoerde restrictieve beleid (toelatingsplanologie) vertoont beperkingen (SER, 2001; 39). Het restrictieve beleid is niet toereikend in een situatie met een sterke stedelijke dynamiek en een verzwakte agrarische tegenkracht (SER, 2001; 39).

Het grootste probleem van de toelatingsplanologie is dat projecten te langzaam van de grond komen. Er is versnelling nodig. Daarnaast zijn de huidige projecten van mindere kwaliteit, omdat er geen synergie tussen partijen tot stand komt. Tevens hebben projecten minder draagvlak omdat de relatie tussen publieke en private sector als problematisch is aan te merken. Zoals reeds gezegd, is dit mede een gevolg van het feit dat overheden en private partijen een andere werkwijze hebben (zie bovenstaand schema). Dit leidt tot vertraging.

Taverne (2001; 5) meent dat het "oude" planologische regime, dat gefixeerd is op inrichting, beheersing en ordening, onvoldoende toegesneden is op *verstrooidheid, flexibiliteit en grenzeloosheid*, wat de *kenmerken van de moderne markt- en netwerkeconomie* zijn. De netwerksamenleving is een samenleving waarin voorheen stabiele ruimtevormen (stad, regio, nationaal territorium en alle woon- en leefpatronen hierin) onder druk zijn komen te staan. Deze druk is het gevolg van instabiele organisatievormen die door informatie- en communicatietechnologieën gestuurd worden. De eerder genoemde verstrooidheid, flexibiliteit en grenzeloosheid zijn hiervan het gevolg. Taverne meent dat sociaal-ruimtelijke categorieën onvoldoende zijn om de *complexiteit van de werkelijkheidservaringen die daarbij in het geding zijn, te kunnen karakteriseren, laat staan vast te leggen in geografisch gebonden beelden of concepten* (Taverne, 2001; 8 – 9).

§ 2.5 Ontwikkelingsplanologie

De SER heeft voorgesteld dat Den Haag de oude, centralistische toelatingsplanologie laat varen en overstapt naar een nieuw model. In dit model van de ontwikkelingsplanologie worden kansen en mogelijkheden die in de regio aanwezig zijn, benut in goed overleg tussen maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en plaatselijke overheden. Niet alleen de SER is voorstander van deze nieuwe aanpak, tevens denken verschillende maatschappelijke organisaties, waaronder de ANWB en Natuurmonumenten, hetzelfde erover (4). Reeds in het rapport "Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek" van de WRR (1998) wordt het advies gegeven dat ruimtelijk beleid anders ingevuld dient te worden door een grotere rol aan regio's, private en maatschappelijke organisaties en burgers te geven. Weliswaar komt het begrip "*ontwikkelingsplanologie*" niet letterlijk erin voor, de WRR geeft wel adviezen die de aanleiding waren om OPL nader te definiëren en in te vullen.

Reeds in 1987 stelt Wissink dat er zich de laatste jaren veel afspeelt in de planologie. Deze auteur pleitte reeds in de jaren tachtig voor een grotere handelingsgerichtheid in de planologie. Hij vat planologie op als wetenschap en praxis van overheidsbemoediging met de sociaal-ruimtelijke organisatie van de samenleving. Echter, hij ziet ook in dat de bedoelde effecten niet alleen door de overheid worden bepaald: "*De overheid is voor wat zij wil en kan bereiken sterk afhankelijk van het handelen en reageren van individuen, groeperingen en organisaties*" (Wissink, 1987; 198). Ook het particulier initiatief zal vroegtijdig betrokken moeten worden (Wissink, 1987; 204). Toekomstige ontwikkelingen kunnen zelden met zekerheid worden vastgelegd in plannen en programma's. Derhalve dient er aandacht te zijn voor het handelen en reageren van andere partijen en individuen, voor de in te zetten instrumenten en voor hun effecten. Tevens stelt hij dat bij zowel de overheid als bij de samenleving een toenemende behoefte bestaat om *ontwikkelingen te initiëren of te sturen op het locale niveau* (Wissink, 1987; 200).

Hoewel Wissink een pionier op dit gebied was, wordt dit nieuwe model pas halverwege de jaren negentig verder uitgewerkt. Dit nieuwe model is tevens in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ontwikkeling beschreven. De Nota gaat uit van een nieuwe sturingsfilosofie van de overheid. De vorige nota's waren zeer gericht op de uitvoering van beleid. De belangrijkste les uit dit

is dat een betere uitvoeringsstrategie voor het ruimtelijke beleid moet rusten op een tweetal pijlers. Ten eerste een effectief planologisch en juridisch instrumentarium met een consequente handhaving daarvan. Ten tweede een pakket van uitvoeringsmaatregelen in de sfeer van afstemming en financiële middelen. Het rijk wil krachtiger sturen, maar wil zich niet in toenemende mate bemoeien met het beleid van andere overheden, behalve op beleidsonderdelen van nationale betekenis. De rijksoverheid zal derhalve een selectiever beleid voeren (VROM-raad, 2001; 46 - 47).

Ten eerste betreft dit beleid waarbij het rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat. Dit betreft beleid met groot nationaal of internationaal belang en gaat in het kader van de ruimtelijke ordening om de algemene beleidsformulering en de ruimtelijke hoofdstructuren (hoofdsystemen voor transport, water, mainports, ecologische hoofdstructuren, verstedelijking). Het rijk is verantwoordelijk voor ruimtelijke kwaliteit en dient derhalve algemene kwaliteitscriteria te formuleren. De uitvoering van dit beleid hoeft echter niet door het rijk zelf te geschieden, maar kan ook door andere overheden uitgevoerd worden.

Tevens kan stimuleringsbeleid onderscheiden worden. Verantwoordelijkheid voor het eindresultaat ligt primair bij andere overheden of bij particulieren en samenwerking tussen lagere overheden is niet vanzelfsprekend. De centrale overheid heeft alleen een actief stimulerende en ondersteunende rol. In dit kader wordt vooral gedacht aan de planvorming door lagere overheden op het niveau van stedelijke netwerken en landschapsvisies. Lagere overheden dienen wel reeds bij de planvorming te weten wat de inzet van het rijk is. Om deze reden dient het rijk zelf ook een visie te hebben, zonder overigens de primaire verantwoordelijkheid van lagere overheden te beletten (VROM-raad, 2001; 48).

Ten derde noemt de nota faciliterend beleid. Dit betreft geen actief rijksbeleid. Het rijk neemt, indien nodig, slechts belemmeringen weg en geeft voorlichting. Met andere woorden, het rijk zou passende plannen met allerlei middelen moeten steunen. Hierbij gaat het niet alleen om financiële middelen, maar tevens om bijvoorbeeld het wijzigen van (belemmerende) wetgeving (VROM-raad, 2001; 48). Het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet" ondersteunt deze sturingsfilosofie.

Tevens zijn er nieuwe opgaven in de Vijfde Nota, met name de nationale en regionale stedelijke netwerken en de nationale en provinciale landschappen, waarvoor een andere aanpak van ruimtelijk beleid noodzakelijk is. Actief overheidsoptreden is noodzakelijk (5). Het Strategisch Akkoord (2002) van het kabinet Balkenende I pleit ook voor een ontwikkelingsgerichte aanpak van ruimtelijk beleid: "*Niet primair conservering van het bestaande, maar het ontwikkelen van een duurzame toekomst moet bepalend zijn. Niet primair milieubehoud, maar het scheppen van een leefbare omgeving, niet primair ordening, maar het voeren van een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid moet uitgangspunt zijn*".

Het officiële regeringsbeleid van dit kabinet noemt ontwikkelingsplanologie nadrukkelijk: "*OPL is volgens dit beleid een veelbelovende nieuwe aanpak dat als uitgangspunt heeft het ontwikkelen van een gebied op basis van een samenhangende visie op het geheel*" (Balkenende II, 2003; 46). Het Rijk stimuleert hierbij "ruimtelijke ordening van onderop" en verlicht de regeldruk. Het akkoord "Meedoen, meer werk, minder regels" van Balkenende II pleit voor een aanpak waarin bureaucratie en regeldruk op beleidsterreinen, die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van Nederland, verminderd zijn en waar meer ruimte en verantwoordelijkheid gegeven moet worden aan provincies en gemeenten (Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66, 16 mei 2003; 12).

§ 2.5.1 De kenmerken van ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie, zoals vormgegeven door de projectgroep Ontwikkelingsplanologie van het ministerie van VROM, heeft een vijftal kenmerken. Deze zijn achtereenvolgens:

1. Gebiedsontwikkeling;
2. als een gezamenlijk proces;
3. van complementaire partijen;
4. die kwaliteitsverbetering nastreven;
5. door financiering en uitvoering van een projectenveloppe.

Ad 1) Er is sprake van *gebiedsontwikkeling*. Een gebied van enige omvang wordt begrensd op basis van "span of control". Dit houdt in dat gebieden niet "te" groot dienen te worden, omdat anders sturing voor problemen kan zorgen. Het overzicht op het gebied wordt kwijtgeraakt waardoor overheidslagen verantwoording over sturing in het gebied van zich afschuiven. In steden geldt dit met name voor centra en herstructureringsgebieden, in buitengebieden met name voor de inrichting voor Nationale Landschappen en de herinrichting van verrommelde gebieden.

Ad 2) Met een *gezamenlijk proces* wordt bedoeld dat vanaf het begin tot het einde alle partijen, dus zowel publieke als private partijen in het maatschappelijke middenveld, bij het proces in alle stadia worden betrokken. De verantwoordelijkheid van het proces ligt niet alleen bij de publieke partijen. Deze verantwoordelijkheid ligt in handen van alle partijen, die als kenmerk hebben dat ze zakelijk in de omgang en betrouwbaar zijn. Tussenresultaten worden vastgelegd in afspraken die door alle partijen dienen nagekomen te worden. Tevens worden er afspraken op de gebieden van publiek- en privaatrecht gemaakt, zodat partijen vooraf weten waar ze aan toe zijn.

Ad 3) *Complementaire partijen* vullen elkaar aan en doen datgene waarin ze goed zijn. De partijen brengen gezag, vermogen, kennis en draagvlak in. Gezamenlijk ontwikkelen ze plannen.

Ad 4) *Kwaliteitsverbetering* wordt nagestreefd. Voor de aanvang van het project wordt concreet omschreven wat de kwaliteitsdoelstellingen zijn. Tevens dient er tussentijds getoetst te worden. Dit is noodzakelijk wil, er politiek draagvlak voor de projecten zijn. De na te streven kwaliteitsslag geldt ook als selectiecriteria ten aanzien van publieke en private partners.

Ad 5) *Projectenveloppe*: projecten worden met elkaar verevend, waardoor projecten vroegtijdig in beeld komen in plaats van aan het einde. Op deze manier dient voorkomen te worden dat aannemers of projectontwikkelaars krenten uit de pap willen halen. Tevens ontstaat er de mogelijkheid voor projectsturing in plaats van plansturing.

Aan dit rijtje wordt nog één voorwaarde gevoegd: onder het punt "gezamenlijk proces" wordt uitgegaan van samenwerking tussen publieke en private partijen. Uit hoofdstuk vier zal blijken dat er aan deze samenwerking, *publiek – private samenwerking* (PPS), haken en ogen zitten en dat er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan, wil er sprake zijn van succesvolle PPS. Derhalve vormt in dit onderzoek PPS een kenmerk van OPL en dient er aan de voorwaarden van PPS voldaan te zijn, wil er sprake zijn van OPL in ideaaltypische vorm.

Kuiper c.s. (2003; 15) menen dat de toelatingsplanologie werkt voor gebieden die beschermd moeten worden. Voor gebieden waar veranderingen noodzakelijk zijn, is ontwikkelingsplanologie inzetbaar. OPL kan derhalve naast toelatingsplanologie bestaan. Per gebied zal bepaald moeten worden of het beschermd moet worden door restrictief beleid (toelatingsplanologie) of dat het ontwikkeld zal moeten worden met verschillende actoren (ontwikkelingsplanologie).

§ 2.6 De vorm van OPL

Twee soorten processen dienen interactief met elkaar verbonden te worden. Eén proces is het op een publiekrechtelijke manier vastleggen van plannen, zoals gemeentelijke bestemmingsplannen, intergemeentelijke structuurplannen en provinciale streekplannen. Het andere proces is het vastleggen van plannen die in het kader van een gebiedsgericht ontwikkelingsproces tot stand komen, dus met betrokkenheid van private partijen en maatschappelijke organisaties (SER, 2001; 12). Deze processen kunnen met elkaar verbonden worden door gebruik te maken van reeds bestaande instrumenten en procedures, waarbij het vooral gaat om een heldere en op interactiviteit gerichte ordening van ontwikkelings- en besluitvormingsprocessen.

De Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid (1 november 2002) pleit voor een heldere taakverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten krijgen hiermee een duidelijke positie in het ruimtelijk beleid. Zij werken namelijk het rijksbeleid uit en kunnen daarnaast eigen ruimtelijk beleid voeren. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk en betrokkenheid van marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij het ruimtelijk beleid en de uitvoering ervan. Tevens bemoeit het Rijk zich minder met de uitvoering van het ruimtelijk beleid door de provincies en gemeenten. Zoals gezegd, centraal wat moet, decentraal wat kan. Versterking van de vitaliteit van stad en platteland dient op decentraal niveau haar plaats te krijgen in een gebiedsgerichte benadering (SER, 2001; 6). Dit dient op het decentrale niveau te gebeuren omdat alleen overheden op dit niveau weten wat de potenties van een gebied zijn en deze in kaart kunnen brengen. Dit schaalniveau wordt tevens gekozen omdat ruimtelijke inrichting gepaard gaat met positieve en negatieve externe effecten. Afwegingen dienen op dat schaalniveau plaats te vinden waar de belangrijkste externe effecten geïnternaliseerd kunnen worden. Het regionale niveau is hier vaak het meest geschikt voor (SER, 2001; 63).

Verder dienen volgens de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid burgers, private en maatschappelijke organisaties aangesproken en gestimuleerd te worden om initiatief en eigen verantwoordelijkheid te nemen. Om dit te bereiken dient het aantal Haagse regels verminderd te worden. Ruimtelijk beleid dat voor het rijksniveau belangrijk is dient bij voorkeur in planologische kernbeslissingen (PKB) te worden vastgelegd. Een planologische kernbeslissing bevat de landelijke regels voor de inrichting van Nederland. Een PKB beschrijft vrij globaal wat er met de ruimte moet gebeuren, zoals bijvoorbeeld of er in een bepaald gebied landbouw komt of dat het gereserveerd voor toerisme is. Lagere overheden zoals provincies en gemeenten werken deze plannen verder uit. Een voorbeeld van een PKB is de Derde Nota Waddenzee. In dit plan staan bescherming en duurzame ontwikkeling van het Waddengebied centraal (6).

Het aantal nota's en rijksregels voor het ruimtelijk beleid en haar uitvoering dienen beter op elkaar te worden afgestemd en tevens dienen ze in aantallen te worden beperkt. Op deze wijze wordt er meer ruimte voor provincies en gemeenten geschepd. Provincies en gemeenten hebben, zoals gezegd meer, op een meer directe wijze te maken met ruimtelijke plannen en initiatieven die de burger raken. In deze gevallen dienen zij meer eigen keuzes te kunnen maken en dienen zij middelen te hebben om deze keuzes te kunnen maken. Een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid wordt nagestreefd om de uitvoering van beleid te verbeteren.

Voor het voeren van een goed gebiedsgericht beleid betekent dit dat een niet-vrijblijvende, effectieve afstemming en samenwerking tussen gemeenten nodig is, onder regie van de provincie (SER, 2001; 63). Echter, er bestaat geen blauwdruk

voor de intergemeentelijke samenwerking en voor de regisserende rol van de provincie. Wat wel vaststaat, is dat verschillende belangrijke ruimtelijke afwegingen van provincies, zoals die over de ruimtebehoefte voor woningen, bedrijventerreinen, maar ook voor water, landbouw en natuur, bij elkaar komen. Provincies vervullen in dit licht een belangrijke intermediaire rol.

§ 2.7 De kern van ontwikkelingsplanologie

Om dit hoofdstuk kort samen te vatten, kan gesteld worden dat de Nederlandse ruimtelijke ordening volgens twee modellen ingericht kan worden. Ten eerste is er het oude model van centralistische overheidssturing, genaamd *“toelatingsplanologie”* dat voornamelijk geschikt is voor bescherming van gebieden. Het gebruik van TPL voor te ontwikkelen gebieden is problematisch. Het ruimtelijk orderingsbeleid ondervindt in toenemende mate invloed van partijen andere dan de publieke alleen, waardoor centralistische sturing minder effectief is. Omdat TPL niet meer voldoet aan de eisen van de huidige samenleving gaan, er stemmen op voor een nieuw model, de ontwikkelingsplanologie die wel raad weet met te ontwikkelen gebieden. Er zijn verschillende trends waar te nemen in de wereld van de ruimtelijke ordening. Regio’s worden belangrijker. Hier bevinden zich actoren die het meest dichtbij het beleidsveld staan en die rechtstreeks de gevolgen van de ontwikkelingen hierin ondervinden. Actoren die op dit niveau aanwezig zijn, zijn de aangewezen partners van de overheid om ruimtelijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De rijksoverheid stuurt hierbij op grote lijnen. Het zijn de provincies die samen met partners in de regio beleid op details maken. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteitsverbetering van gebieden op regionaal schaalniveau. Samenwerking is derhalve de kern van een nieuw model van ruimtelijke ordening: niet alleen samenwerking tussen publieke partijen, maar tevens samenwerking met private partijen en maatschappelijke groeperingen. Indien deze twee modellen als ideaaltypen beschouwd worden, dan kan aan de ene kant van een continuüm TPL gezet kunnen worden en aan de andere kant, als tegenpool, OPL. Voor een continuüm wordt gekozen omdat een dichotomie bij voorbaat tussenmodellen of hybriden uitsluit. Visueel:

TPL

OPL

De kenmerken van beide ideaaltypen zijn dan ook elkaars tegenpolen. TPL kenmerkt zich door een hiërarchisch systeem van ruimtelijke plannen die als blauwdruk fungeren: ze geven een statisch beeld van een gewenste situatie die binnen een vastgestelde tijd behaald moet worden. De provinciale streekplannen verkeren in een tussenpositie: zij komen na de nationale en voor de gemeentelijke ruimtelijke plannen die op elkaar worden afgestemd (7). Ook hieruit blijkt dat het een hiërarchisch model is en waar weinig tot geen ruimte is voor inbreng van niet-publieke partijen. OPL is dan hier het tegengestelde hiervan: een bottom-up model van ruimtelijke ordening waarin geen blauwdrukken, maar richtinggevende kaders worden gemaakt door verschillende publieke en non-publieke partijen (samenwerking). Deze kaders worden in dit onderzoek *“koersen”* genoemd. Niet alleen worden deze koersen gemaakt, ze moeten ook door de verschillende partijen gerealiseerd worden. In de TPL is iedere bestuurslaag zelf verantwoordelijk voor de eigen plannen, waardoor over zelfsturing gesproken kan worden. Over het resultaat bestaat dan tussen de bestuurslagen overeenstemming. Bij OPL is er sprake van verantwoording: resultaten worden geijkt aan de hand van gezamenlijk voorafgestelde doelen. Schematisch:

Toelatingsplanologie	Ontwikkelingsplanologie
Plannen	Koersen
Afstemming	Samenwerking
Zelfsturing	Realisatie
Overeenstemming	Verantwoording

§ 2.8 OPL: terugkoppeling naar de casus

Uit hoofdstuk 1.5 blijkt dat het plan Norder, officieel het plan Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam door de gelijknamige stuurgroep is opgesteld. In deze stuurgroep hebben verschillende publieke en private partijen en enkele maatschappelijk groeperingen zitting en staat onder leiding van de provincie Zuid-Holland. Ontwikkelingsplanologie ten top! Of niet? Met behulp van de theorie omtrent OPL en het theoretische kader over netwerken en publiek-private samenwerking (hoofdstukken vier en vijf) zal de casus geanalyseerd worden en zullen de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord worden.

- (1) Alle informatie uit deze paragraaf is ontleend aan A.W. Klaassen (2002). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. 's -Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie B.V. pp. 51 – 53 en de site www.minvrom.nl/pagina.html?id=9434.
- (2) De WRR noemt het hier nog “Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek”.
- (3) <http://www.gymnasion.tudelft.nl/ruimte.html>
- (4) Project OPL, *Plan van Aanpak*, 17 oktober 2002
- (5) http://www.deltametropool.nl/IndeMedia/de_vage_contouren_van_nederland.htm
- (6) <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7490>
- (7) Zie § 1.2.1.

Hoofdstuk 3

Provincies en OPL

§ 3.1 Inleiding

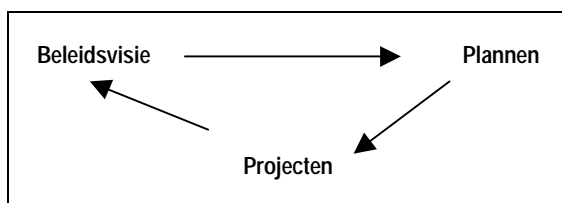
Na de korte geschiedenis in de Nederlandse ruimtelijke ordening in hoofdstuk twee is duidelijk geworden dat de ontwikkeling van ontwikkelingsplanologie een geleidelijk proces is geweest, beïnvloed door de veranderde en veranderende netwerksamenleving. Naar voren is gekomen dat er geen plaats meer is voor strakke, allesomvattende hiërarchische sturing van de centrale overheid. In de ontwikkelingsplanologie worden taken uit handen gegeven. In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre deze taken aan provincies kunnen worden overgelaten. De keus voor provincies is in hoofdstuk één verklaard. Deze keus veronderstelt niet dat andere partijen niet in staat zouden kunnen zijn om volgens OPL te kunnen werken. De scope van dit onderzoek richt zich echter op provincies. Dit hoofdstuk verklaart nader vanuit het perspectief van de huidige regering en vanuit provincies waarom juist provincies een belangrijke rol in OPL kunnen vervullen, welke opgaven de provincies te wachten staan en hoe deze taken ingevuld dienen te worden. Er zijn echter ook tegengeluiden te horen: niet iedereen is van mening dat de provincie een sleutelrol in OPL kan en moet vervullen.

§ 3.2 Een andere verdeling van verantwoordelijkheden

Het Strategisch Akkoord van de regering Balkenende I richt zich op een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende publieke niveaus. Tevens zouden overheden en marktpartijen door minder Haagse regels en door verruiming van bestaande beleidskaders samen beter in staat zijn om maatwerkoplossingen te bedenken en uit te voeren (Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid). In deze benadering ligt het zwaartepunt bij planvorming door maatschappelijke coalitievorming. Ruimtelijk beleid dient meer op basis van actieve en brede maatschappelijke coalitievorming over concrete ontwikkelingsvoorstellen te worden gevoerd. Op deze manier, dus door het voeren van ontwikkelingsgerichte planologie, kan ruimtelijke kwaliteit verbeterd worden en kan de vitaliteit van steden en platteland versterkt worden (SER, 2001; 39).

De Vijfde Nota pleit voor een grotere rol voor provincies en gemeenten “centraal wat moet, decentraal wat kan”. Dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid dient vooral op regionaal niveau vorm te krijgen. Derhalve dienen provincies en gemeenten volgens de Vijfde Nota een versterkte rol bij de eigen regionale gebiedsontwikkeling te krijgen. Tevens dienen private partijen actief bij de voorbereiding en uitvoering van beleid te worden betrokken. Dit is de kern van OPL: gebiedskwaliteit kan alleen worden bereikt door interactieve planontwikkeling en besluitvorming. De kwaliteit van de ruimtelijke inrichting is een maatschappelijke opgave. Een maatschappelijke opgave vraagt om actieve inbreng van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven (SER, 2001; 44-45). Door al deze actoren bij planvorming te betrekken ontstaat een sterk draagvlak voor het gekozen beleid.

Ontwikkelingsplanologie, als tegenpool van toelatingsplanologie, wil ruimte bieden aan dergelijke vernieuwingen zonder dat daarbij de sturing daarover verloren gaat. Deze nieuwe aanpak dient de volgende kenmerken, die in een dynamische omgeving onmisbaar zijn, te bezitten. Ten eerste dienen rond de ontwikkeling van een gebied overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen vroegtijdig aan een intensieve samenwerking te beginnen. Onderdeel hiervan is dat deze partijen gezamenlijk kwaliteitsdoelstellingen formuleren en afspraken met elkaar maken over financiële en uitvoeringsaspecten. Ten derde wordt een gebiedsgerichte aanpak nagestreefd waarin verschillende projecten in onderling verband worden ontwikkeld en uitgevoerd (1). Schematisch ziet het model als volgt uit:



Ook de provincies zijn van mening dat de “oude” manier van ruimtelijke ordening niet meer voldoet in de huidige, dynamische samenleving (IPO, 2001; 7). Op het terrein van de ruimtelijke dynamiek doen zich allerlei ontwikkelingen voor, waarvan de gevolgen in alle provincies merkbaar zijn. Wonen, werken, studeren en recreëren doen zich niet op één plek voor. Eén en dezelfde ruimte kan wel voor meerdere doeleinden gebruikt worden, maar dit is niet persé het geval. Deze verschillende functies van ruimte dienen vertaald te worden naar de (provinciale) ruimtelijke agenda.

Het gaat niet alleen om de vraag hoe de vraag naar wonen, werken, mobiliteit, natuur en recreatie op welke locaties vervuld kunnen worden. Tevens is van belang wat de kwaliteit van deze functies is (IPO, 2001; 12). Het IPO noemt als voorbeeld Vinex-locaties die geen openbaar vervoer hebben, wateroverlast hebben omdat er gebouwd is op plaatsen waarop niet gebouwd had mogen worden en die bedreiging zijn voor natuurgebieden met culturele waarde (IPO, 200; 7 - 11).

Deze ontwikkelingen vinden op het regionale niveau plaats en derhalve dienen keuzes op dit niveau gemaakt te worden. Een nieuwe aanpak van provinciaal ruimtelijk beleid is nodig, eentje die gekenmerkt wordt door ontwikkeling in plaats van ordening (IPO, 2001; 7). In dit nieuwe soort beleid moeten overheden bij de inrichting van de ruimte meer naar de ontwikkelingen in de buitenwereld kijken en wat deze betekenen voor het ruimtelijk beleid. Provincies vinden dat ze een belangrijke rol kunnen vervullen bij het sturen op kwaliteit. Dit vraagt echter om een andere verantwoordelijkheid: plannen, coördineren en arbitrerende zijn niet meer voldoende. Provincies dienen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor ontwikkelingen en projecten, iets wat gemeenten al geruime tijd doen.

Provincies zijn voor decentralisatie. Tevens dient de ruimtelijke ordening radicaal gemoderniseerd te worden waardoor de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus sterk ten opzichte van elkaar verschuift (IPO, 2001; 10). Burgers, lokale en regionale bestuurders moeten hun wensen vertalen in duidelijke doelstellingen, zowel voor de kwaliteit van nieuwe ruimte als voor de bescherming van bestaande waarden. Het regionale niveau is derhalve het aangewezen niveau om strategische keuzes te maken die de kwaliteit van ruimte waarborgen en versterken (IPO, 2001; 11).

§ 3.3 De provincie staat niet alleen!: de visie van het IPO

Bron: IPO (2001): "Van Ordenen naar Ontwikkelen"

Het provinciale bestuur onderkent in toenemende mate de noodzaak om een ontwikkelingspolitieke benadering na te streven. In het IPO-rapport "Van ordenen naar ontwikkelen" (2001) wordt gepleit voor samenwerking, omdat provincies onderkennen dat de afweging van claims en het bereiken van ruimtelijke kwaliteit niet de verantwoordelijkheid van één bestuurslaag is en kan zijn: via samenwerking met rijk, gemeenten, maatschappelijke groeperingen en private partijen dient ruimtelijke kwaliteit te worden verwezenlijkt. In het IPO-rapport geven provinciale bestuurders aan dat in een ontwikkelingspolitieke benadering het vraagstuk van verantwoordelijkheid opnieuw bezien dient te worden. Indien partijen gezamenlijk ruimtelijke kwaliteit nastreven, dienen zij tevens gezamenlijk verantwoording naar elkaar en naar de maatschappij af te leggen. Bestuurlijke partners zijn niet de enigen die deze keuzes maken. Het IPO stelt dat hoewel provincies, gemeenten, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers hierbij betrokken moeten zijn, provincies toch in dit proces een specifieke verantwoordelijkheid moeten hebben. Provincies zijn in staat om prioriteiten te stellen die op korte termijn tegen het eigen belang ingaan, gemeenten en private partijen daarentegen niet.

Door ruimtelijke ordening en andere beleidssectoren met elkaar te verbinden ontstaat er een samenhangende ontwikkelingsstrategie voor een regio. Om deze te laten slagen dienen provincies samen te werken met partners in de regio. Het ideaal dat de provincies voor ogen staat, is dat niet alleen provincies zelf op zoek gaan naar samenwerking met partners in de regio, maar dat tevens deze partners de provincie ook weten te vinden. Keuzes voor regionale initiatieven en hun realisatie dienen gezamenlijk te worden gemaakt, waardoor kwaliteit, diversiteit en meervoudig ruimtegebruik gerealiseerd kunnen worden. Tevens kunnen door deze interactie coalities ontstaan. Op deze manier vormt ruimtelijke ontwikkelingspolitiek het startpunt van verschillende, interactieve beleidsprocessen. Hiervoor is een andere dan de traditionele aanpak voor nodig. Provinciebesturen willen derhalve hun beleid en hun organisatie daarop aanpassen.

Het behalen van ruimtelijke kwaliteit hangt af van het samenspel tussen de verschillende overheden, maatschappelijke groeperingen en private partijen. Dit betekent niet dat er een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden is die tot gevolg heeft dat niemand op zijn verantwoordelijkheid kan worden aangesproken. Het onderscheid tussen de eigen (regionale) verantwoordelijkheid, die van anderen en gedeelde verantwoordelijkheden dient wel duidelijk gemaakt te worden. Bij de uitvoeringsovereenkomsten dienen hierover afspraken te worden gemaakt. Het is immers verstandig om alleen maar verantwoording te willen en moeten afleggen voor die taken en zaken die een partij in alle redelijkheid ook zo zelfstandig kan uitvoeren dat deze op de uitvoering aangesproken kan worden. Bij het afleggen van deze verantwoording zullen bestuurders verschillende lijnen volgen. Eén daarvan heeft betrekking op verantwoording aan het rijk op het punt van specifieke verantwoordelijkheden die men in het kader van het nationale beleid heeft genomen. Tevens bestaat er een regionale verantwoordingsbehoefte, waarin de context van nationaal en landelijk beleid belangrijk kan zijn. Provincies dienen net als het rijk bereid te zijn verantwoording voor hun beleid af te leggen naar andere provincies, gemeenten, waterschappen en burgers. Dit kan de transparantie en de legitimiteit van provinciaal bestuur en beleid aanzienlijk vergroten.

Verantwoording dient tevens afgelegd te worden over gezamenlijk beleid, waardoor er sprake is van gezamenlijke inspanningsverplichting (bijvoorbeeld regio, rijk en gemeente). Tot nu toe ligt de aandacht vooral bij de interne verantwoording naar de eigen politieke toezichthouders. Bij gemeenschappelijke verantwoording is het belangrijk hoe deze verantwoording afgelegd kan worden. Aan de ene kant kan er sprake zijn van een gemeenschappelijke evaluatie naar de politieke gremia van de verschillende bestuurslagen. Tevens kan er sprake zijn van directe verantwoording naar de samenleving toe.

Een groot deel van het ruimtelijk beleid krijgt gestalte op het lokale niveau. Nationaal beleid en eigen ontwikkelingsperspectief zijn daarbij richtinggevende kaders. Echter, veel wordt bepaald door de eigen krachtenvelden waarin lokaal ruimtelijk beleid en de realisatie daarvan gestalte moet krijgen. Ten eerste is afstemming en onderhandeling

nodig met omringende gemeenten en de provincie. Tevens dient er voor financiering en realisatie overeenstemming te worden bereikt met private actoren en vaak ook met de centrale overheid. Als laatste valt ruimtelijk beleid zeker op het lokale niveau nauw samen met andere beleidsterreinen. Omgekeerd hebben ontwikkelingen op andere terreinen (o.a. economische ontwikkeling, verkeer en vervoer, huisvesting, toerisme) gevolgen voor het ruimtelijk beleid. Derhalve kunnen ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen, in wisselwerking met andere partijen en in afweging met andere beleidsterreinen.

Voor afwegingen die niet op decentraal niveau kunnen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld de zorg voor de ruimtelijk-economische hoofdstructuur, de ecologische hoofdstructuur en andere grote projecten, is het Rijk verantwoordelijk. Het ruimtelijke beleid van het Rijk vormt vervolgens het kader voor gebiedsgerichte planologie in de afzonderlijke regio's. In dit rijkskader dienen het formuleren van inhoudelijke doelen, het stellen van eisen aan de samenwerking op regionaal niveau en het maken van prestatieafspraken voor specifieke doelen de centrale elementen te zijn (SER, 2001; 12). Een gebiedsgerichte benadering betekent tevens dat de desbetreffende overheid over voldoende instrumenten dient te beschikken om haar publieke verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren (SER, 2001; 9).

Echter, samenwerking alleen volstaat niet. Beleid dient via investeringen gekoppeld te worden, aangezien de inzet van financiële middelen doorslaggevend is. Door deze koppeling gaat de discussie over concrete ontwikkelingsplannen die zullen worden uitgevoerd en zal de discussie derhalve niet alleen over conceptuele plannen gaan. Hierdoor wordt de betrokkenheid en de betekenis van de discussie versterkt.

Aan de resultaten van de samenwerking tussen verschillende partijen in de regio moeten politiek-bestuurlijke eisen worden gesteld. Verantwoording voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek dient te worden afgelegd. De verantwoordelijke publieke partner dient te allen tijde bij te kunnen sturen. Echter, deze partnerrol en de rol van voor de overkoepelende verantwoordelijkheid mogen niet met elkaar vermengd worden. Zowel naar binnen als naar buiten toe dienen deze rollen helder te worden onderscheiden. Hierdoor wordt voorkomen dat aan de langetermijnstrategie concessies worden gedaan bij de realisatie van doelen en projecten op korte termijn.

§ 3.4 De regionale invulling van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek

In het rapport "Tijd voor de regio en een markante bijdrage van de provincie" (IPO april 2002) presenteert het IPO haar agenda voor de komende kabinetsperiode. Hierin geven de provincies aan welke rol zij kunnen en willen spelen bij het oplossen van maatschappelijke problemen in de regio. "*Maatschappelijke opgaven vragen om een resultaatgerichte, daadkrachtige en democratisch gelegitimeerde regionale overheid met heldere verantwoordelijkheid*" (IPO, 2002; 1). Provincies willen deze rol op zich nemen. De provincie ziet in de toekomst een rol voor zichzelf die aansluit op haar huidige, namelijk die van intermediair (IPO, 2002; 4). In deze intermediaire rol is de provincie beweeglijk, communicatief en heeft relatief weinig uitvoerende taken. Wel ontwikkelt de provincie plannen en is tevens opdrachtgever en toezichhouder die richting aan beleid geeft. Tevens bewaken provincies de uitvoering van beleid en is er sprake van politiek leiderschap. Het rapport geeft aan dat de politieke en ambtelijke cultuur van de provincies verder in deze richting moeten worden vernieuwd. Dit is in de eerste plaats een opgave voor de provincies zelf (IPO, 2002; 4). Deze regionale invulling van de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek kan aan de hand van vier trefwoorden worden samengevat:

Bron: IPO, 2001; 13

Koers	Het opstellen van een ruimtelijke agenda waarin maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen zijn vertaald in een ontwikkelingsstrategie voor de langere termijn.
Samenwerking	Het zoeken van samenwerking met regionale partijen voor het maken van specifieke keuzes voor ontwikkelingsprojecten.
Realisatie	Het maken van afspraken over de realisatie van ontwikkelingsprojecten en daaraan eisen stellen.
Verantwoording	Het iken van de resultaten van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Het IPO is van mening dat de hierboven geschetste benadering van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek de knelpunten, die zich bij het overheidsbestuur in het algemeen en de ruimtelijke ordening in het bijzonder voordoen, kan oplossen (IPO, 2001; 13).

Ten eerste kan de moeizame relatie tussen de overheid en burgers worden hersteld. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek dwingt de overheid te kijken naar maatschappelijke ontwikkelingen en wat deze voor het ruimtelijk beleid betekenen. Op deze manier kan een groter maatschappelijk draagvlak ontstaan en kunnen er minder juridische problemen bij de realisatie van projecten zich voordoen, omdat de politiek naar de "echte" maatschappelijke agenda zoekt. Tevens wordt er gecommuniceerd over de strategie voor de lange termijn en de concrete keuzes die gemaakt moeten worden om problemen op te lossen: Welk gebied en welke projecten dienen aangepakt te worden? Welke partners zijn aanwezig en welke inhoudelijke randvoorwaarden bestaan er?

Door samenwerking tussen verschillende publieke en private partners bij het maken van keuzes en bij de ontwikkeling van projecten ontstaat er tevens meer rendement door de ontstane interactie en overeenstemming over ruimtelijke inrichting en

ontwikkeling. Het blijft met andere woorden niet bij praat- en overlegcircuits, maar wezenlijke doelen worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Deze ruimtelijke ontwikkelingspolitiek heeft gevolgen voor de eisen die aan provincies worden gesteld. Provincies dienen zich te profileren als ondernemende partij en onderhandelaar die ontwikkelingen ziet aankomen daarop adequaat kan inspelen. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek vereist een combinatie van beleidsvorming en het vermogen om beleid uit te voeren (IPO, 2001; 15). Provincies moeten derhalve zelf initiatief kunnen nemen om een plan te ontwikkelen en tevens dienen zij over financiën, personeel en kennis te beschikken om plannen daadwerkelijk uit te voeren. Echter, provincies dienen niet zelf alle initiatieven te willen realiseren en zullen met de realisatie van projecten selectief moeten omgaan, waarbij hun rol transparant, herkenbaar, duidelijk en controleerbaar moet zijn. Provincies dienen zich actief op te stellen boven op de betrokkenheid van gemeenten in het kader van bestemmingsplannen en projectontwikkeling.

§ 3.5 Opdrachtgeverschap als sleutelrol

Volgens het IPO zien provincies voor zichzelf een sleutelrol weggelegd in het geven van opdrachten op regionaal niveau. In dit opdrachtgeverschap komen visie, planvoorbereiding en –uitvoering en het toezicht daarop samen. In het kader van ruimtelijke ontwikkelingen op regionaal niveau dienen provincies als trekker te fungeren en dienen ze over de bevoegdheden en de middelen voor de realisatie hiervan te beschikken (IPO, 2002; 4). In dit kader dient het gebiedsgericht werken een nieuwe impuls te krijgen. De provincie kan als opdrachtnemer van het rijk fungeren, terwijl de eindverantwoordelijkheid van het gevoerde beleid bij het rijk zelf blijft.

De functie van opdrachtgever dient provincies in staat te stellen om nieuwe voorzieningen te (doen) realiseren en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Om dit te kunnen doen dient, er een systeem van handhaving en inspectie te zijn, waarbij verticale hiërarchie van de bestuurlijke organisatie het uitgangspunt is. Veel inspectietaken vallen onder de rijksdepartementen, aangezien het Rijk toezichthouder op het provinciale handhavingsbeleid is. Echter, de provincies zien toe op de gemeentelijke handhaving en de handhaving door waterschappen (IPO, 2002; 4).

§ 3.6 De schaal van provincies

Veel ontwikkelingen, zoals verstedelijking, infrastructuur, regionale economie en waterbeheer, trekken zich niets van (provincie)grenzen aan. Om deze ontwikkelingen bij te kunnen houden, hebben provincies hun onderlinge interprovinciale samenwerking versterkt. Dit is echter niet voldoende. De schaal van het versterkte provinciale bestuur vraagt tevens om maatwerk en differentiatie (IPO, 2002; 6). Schaalvergroting is echter niet overal een oplossing. De Randstad bijvoorbeeld is een aaneenschakeling van stadsgewesten en grote steden die alle hun eigen belangen volgen. De rol van de provincies is hier minimaal. Schaalvergroting is hier derhalve gewenst.

Buiten de Randstad is schaalvergroting echter niet gewenst. Hier is versterking van interprovinciale samenwerking van onderop gewenst. In deze regio's staat derhalve gebiedsgericht werken centraal. Op deze schaal is integratie van verschillende belangen mogelijk en kan tevens sectorale verkokering worden tegengegaan.

§ 3.7 Provincies opnieuw in beeld

Uit de paragrafen 1.2 en 1.2.1 blijkt dat de provinciale bestuurslaag aan bekendheid en invloed inboet. In het IPO-rapport "*Tijd voor de regio en een markante bijdrage van de provincie*" staan een aantal voorstellen naar het kabinet toe om het belang van de provinciale bestuurslaag voor de ruimtelijke ordening te herstellen (IPO, 2002; 8). Voor het einde van 2002 willen de provincies regionale structuurvisie opstellen, waarmee ze maatschappelijke problemen pogen op te lossen. De realisatie hiervan willen ze ontwikkelingsgericht bevorderen. Hiermee wordt bedoeld dat met gemeenten, maatschappelijke organisaties en private partijen niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt over hun aandeel in de realisering. Per provincies dient binnen een structuurvisie een (uitwerkings)project te worden geselecteerd. Deze dient bij te dragen aan duurzame ontwikkeling of aan de eliminatie van milieuproblemen.

Tevens willen provincies dat het rijk zich hieraan bestuurlijk en financieel committeert (IPO, 2002; 8). Tegengegaan moet worden dat departementen de regionale structuurvisies niet doorkruisen met ander beleid. Financiële zekerheid gevraagd: na toetsing van de structuurvisies dient het rijk deze financieel te ondersteunen. Bestuurlijke instrumenten zijn ook nodig. Derhalve zijn de provincies van mening dat de herziening van de Wet ruimtelijke ordening snel afgerond moet worden. Door deze wet kan de doorwerking van beleid op alle bestuursniveaus beter verzekerd worden en kan er meer ruimte voor regionaal beleid geschapen worden.

Gesteld kan worden dat ook bij provincies de behoefte bestaat aan een nieuw soort ruimtelijk beleid, waarin provincies een grotere rol voor zich zien weggelegd. Uit de in dit hoofdstuk gebruikte provinciale bronnen blijkt dat provincies dit vooral belangrijk vinden om hun positie en status op te krikken. Ontwikkelingsplanologie kan dan misschien als middel fungeren om

dit doel te behalen. Ook in de casus A4 Midden-Delfland is het de provincie die het voortouw heeft genomen om de dialoog omtrent de ontbrekende kilometers op te vatten en te leiden. Maar welke rol heeft de provincie precies gehad en vertoont dit de kenmerken van een ontwikkelingsplanologische aanpak?

§ 3.8 Het kan ook anders

Om niet de indruk te wekken dat dit onderzoek de rol van andere partijen uitsluit in OPL, worden enkele kritische tegengeluiden gegeven.

Wijffels vindt dat gemeentes OPL handen en voeten moeten geven (Bleumink en Wijffels, 2001: 12 – 15). Ook hij deelt de mening dat de ontwikkeling van ruimte niet van bovenaf in te vullen is, maar dat er van onderop gewerkt moet worden. Rijk en provincies geven kader aan, waarna gemeentes op niet-vrijblijvende basis structuurplannen gezamenlijk opstellen. Provincies moeten volgens Wijffels zich meer toeleggen op de regie en arbitrage en dat provincies zich werkelijk op de uitvoering toeleggen.

Rommelse is van mening dat provincies nog te veel worstelen met de omslag van plantoetsers naar planbegeleiders (Rommelse, 2002: 14 – 17). Ofwel: toetsers van publieke ruimtelijke plannen (TPL) en begeleiders van integrale, dynamische ontwikkelingsplannen (OPL). Regie in de handen van provincies betekent in de praktijk dat provincies zich toch op detailniveau bezighouden met gemeentelijke zaken, terwijl het de bedoeling is dat provincies moeten kijken of gemeenten de kaders die Rijk en provincies stellen niet overtreden. Provincies zijn volgens Rommelse nog niet voldoende uitgerust om deze nieuwe rol op zich te kunnen nemen.

Van Tankeren (1999; 8 – 9) is van mening dat provincies niet gebiedgericht kunnen werken omdat provinciale collegeprogramma's nog te verbrokkeld en onvoldoende uitgewerkt zijn. Om gebiedsgericht te kunnen werken moet er ook sectorgericht gewerkt kunnen worden. Deze sectorgerichte visie zit nog niet in het provinciale collegeprogramma: provincies weten veelal niet wat de plannen voor sectoren zijn, terwijl hier juist het geld verdiend wordt.

Dit zijn slechts enkele tegengeluiden die de rol van provincies in OPL in twijfel trekken. Dit onderzoek gaat na wat de rol van provincie in OPL kan zijn zonder uit te sluiten dat andere partijen ook geschikt zouden kunnen zijn om een regierol te vervullen.

(1) Project OPL, *Plan van Aanpak*, 17 oktober 2002.

Hoofdstuk 4

Theoretisch kader: Netwerken & Publiek-Private Samenwerking

§ 4.1 Inleiding

Het theoretisch kader van een scriptie bestaat uit een aantal begrippen waarmee de werkelijkheid wordt gestructureerd. Het is derhalve in feite een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, een model. De belangrijkste functie van het theoretische kader is het hanteerbaar maken van de "complexe" werkelijkheid. Dit gebeurt door een aantal begrippen te kiezen die worden benadrukt en die een leidraad voor het onderzoek vormen. Tevens spelen deze begrippen een belangrijke rol in de werkelijkheid (Hakvoort, 1995; 7).

§ 4.2 Netwerken

Een kenmerk van de huidige maatschappij is dat vele partijen invloed hebben op overheidsbeleid. Niet alleen de overheid in al haar verschijningsvormen maakt beleid en voert het uit. Maatschappelijke organisaties en private partijen hebben ook invloed op beleid dat hen aangaat en kunnen hierop invloed uitoefenen, zowel in de totstandkoming van dat beleid als in de uitvoering daarvan. Een top-down benadering van overheidssturing voldoet in de huidige samenleving niet meer. Wil beleid breed ondersteund worden, dan dient rekening te worden gehouden met al deze actoren. Partijen, inclusief de overheid, zijn afhankelijk van elkaar. Deze partijen interacteren met elkaar in een *netwerk*: een aantal actoren met verschillende belangen die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof, 1999: 16). Eigen doelen kunnen niet gerealiseerd worden zonder inzet van middelen die anderen actoren bezitten (Klijn, 1996: 16). Klijn (1996: 16) stelt dat op deze manier "doeleinden van actoren met elkaar verweven raken en dat interacties zich intensiveren". Langdurige afhankelijkheden en interacties in netwerken leiden tot een zekere institutionalisering. Binnen netwerken ontstaan dan regels en omgangspatronen die nieuwe interacties gaan reguleren.

§ 4.2.1 Opkomst van netwerken

Lange tijd werd de overheid gezien als een actor boven andere actoren: de overheid staat boven de samenleving en kan deze vanaf de positie, hiërarchisch, sturen. Nederland was van oudsher verzuild en de bestuurlijke verhoudingen tussen de staat en de maatschappij berustten op basis van geloofs- en levensovertuiging (Kickert, 1993: 51). In de jaren van de wederopbouw, en daarna, had de overheid een belangrijke sturende rol waarmee de op- en verdere uitbouw van de verzorgingsstaat gepaard ging. Volgens Kickert (1993: 52) werden de *mogelijkheden voor overheidssturing nagenoeg grenzeloos geacht*. Wagenaar (2001: 11 - 13) stelt dat het beleid van de rijksoverheid en de ruimtelijke ordening in Nederland in de jaren veertig en vijftig van de vorige eeuw in het teken stonden van de maakbare samenleving. In de ruimtelijke ordening was het de overheid die zelf het ruimtelijke beleid bepaalde middels een strakke planning van ruimtelijke patronen, waarin alle noodzakelijke activiteiten (wonen, werken, verkeer en recreatie) ondergebracht waren (1).

De visie van de centrale rol van de overheid bleek in de jaren zestig en zeventig te hoog gegrepen: de samenleving is te complex en te onkenbaar en derhalve is het niet mogelijk om top-down te sturen. Door ontzuiling en individualisering is de samenleving minder kenbaar geworden. Grote problemen zoals milieuvervuiling, werkloosheid, criminaliteit en filevorming bleken onoplosbaar, ondanks overheidsmaatregelen (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993: 13). Taverne (2001; 8) is het eens met Castells die stelde dat een samenleving waarin "*voorheen stabiele ruimtevormen als stad, stadsgewest, regio en nationaal territorium en alle daaraan beantwoordende woon- en leefpatronen, onder druk zijn komen te staan door informatie- en communicatietechnologieën gestuurde, instabiele organisatievormen*" de "*netwerksamenleving*" noemt (2).

Tevens heeft de economische crisis van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig van de vorige eeuw tot een debat over de "*mogelijkheden en grenzen van overheidssturing*" geleid. De economie was niet te beheersen, wat tot gevolg had dat het *planninggelooft* afnam (Kickert, 1993: 51). Met andere woorden, het geloof in de maakbare samenleving nam af. In een staats- en maatschappijvorm waarin vele belangengroepen en andere partijen aanwezig zijn die invloed hebben op overheidssturing en –beleid voldoet het beeld van een centrale staat, die de machtsmonopolie heeft en de wetgevende macht eenzijdig beheerst, niet (Kickert in: Kickert, 1993: 50 – 52). Deze constatering had negatieve gevolgen voor het imago van de overheid: de overheid was niet in staat om maatschappelijke processen te beïnvloeden. Burgers waren teleurgesteld in het falende overheidsingrijpen, wat leidde tot een pessimistische houding ten aanzien van de mogelijkheid van de overheid om haar doelen te bereiken en de samenleving te sturen (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993: 13). Tevens leidde de economische recessie tot overheidsbezuinigingen, omdat de verzorgingsstaat te duur werd. De overheid had in deze periode onvoldoende vermogen om de samenleving te sturen, waardoor het vertrouwen in de overheid afnam.

Dit was tevens de hoofdgedachte in de jaren tachtig. Door het falende overheidsbeleid ontstond een debat over de grenzen van overheidssturing en de maakbaarheid van de samenleving (Kickert, 1993: 52). De overheid diende minder taken op zich te nemen. Het maatschappelijk middenveld moest een grotere rol toebedeeld krijgen. Gedacht werd dat door de te grote

verzorgingsstaat, die burgers “van de wieg tot het graf verzorgde”, burgers te “lui” waren geworden: burgers zouden te weinig mondig zijn en niet in staat zijn om verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun naaste te dragen (Kickert, 1993: 52). Door ruimte te maken voor het maatschappelijk middenveld moest meer gemeenschapszin ontstaan. De overheid zou in deze situatie alleen een arbiter, en geen aanvoerder, moeten zijn. Om het te stellen in de geveleugelde uitspraak van John F. Kennedy: “*Ask not what your country can do for you, but what you can do for your country*”.

In deze periode kwam tevens meer aandacht voor private bedrijven, waarvan werd gedacht dat deze wel met dynamiek en verandering konden omgaan. Wilde de overheid succesvol zijn, dan diende ze meer op private ondernemingen te lijken. Immers, deze waren veelal niet strikt hiërarchisch, een kenmerk van publieke organisaties die ervoor zorgde dat de overheid niet met de veranderde samenleving kon omgaan. De leidende gedachte in deze periode was “minder overheid, meer markt”, wat leidde tot deregulering, decentralisatie en privatisering. Gepoogd werd om hiërarchische sturing te vervangen door marktwerking; de overheid diende te functioneren als private ondernemingen. Private ondernemingen zouden meer resultaat- en kostenbewust zijn, ze zouden meer klantgericht zijn en tevens zou hun dienstverlening beter zijn (Kickert in: Kickert 1993: 20 - 22). De centrale gedachte in de jaren negentig was dat de overheid meer bedrijfsmatig zou moeten werken. Meer aandacht kwam voor bedrijfsmatigheid en klantgerichtheid.

Overheidssturing blijft echter voor veel maatschappelijke vraagstukken onontbeerlijk (Cörvers, 2001: 42). Aan het einde van de jaren tachtig en aan het begin van de jaren negentig werd derhalve een nieuwe sturingsstrategie geïntroduceerd, namelijk “*netwerksturing*”. De overheid is hier niet (meer) de enige sturende actor. Verschillende overheden en private actoren hebben ook invloed op overheidsbeleid en kunnen sturend optreden (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993: 11-23, VROM-Raad, 1998: 27-42, Cörvers, 2001: 42). In de netwerkgedachte is meer aandacht voor relationele aspecten van beleid.

Nelissen (1992) noemt het denkbeeld van de overheid die aan de top van een piramide staat en van daaruit macht en gezag uitoefent over andere actoren, een mythe. Tegenwoordig werkt de overheid met andere actoren samen in beleidsarena's, waarin de andere actoren zowel concurrenten en tegenspelers als medespelers en supporters kunnen zijn. De overheid staat dan niet meer aan de top van een piramide, maar is een partij onder partijen (Nelissen, 1992: 14). Horizontale relaties komen in de plaats voor hiërarchische, verticale relaties. In de moderne, complexe maatschappij is centrale sturing bijna niet mogelijk, want deze houdt te weinig rekening met de complexiteit en onzekerheden die deze maatschappijen kennen. Er is vraag naar nieuwe vormen van sturing en nieuwe sturingsconcepties (Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993: 13).

Met het begrip netwerk wordt geprobeerd aan te geven dat algemene en groepsbelangen tegenwoordig behartigd worden in “*complexe stelsels van interacties en communicatie tussen partijen die op de een of andere manier bij een beleidsveld betrokken zijn*” (Nelissen, 1992: 14). In een complex stelsel van relaties tussen verschillende publieke en private organisaties wordt via onderhandeling, machts- en blokvorming en ruil en uitwisseling gepoogd om beleidsproblemen op te lossen.

Deze netwerkbenadering is echter niet geheel nieuw. Reeds in 1978 introduceerde Scharpf het begrip netwerk en vroeg aandacht voor netwerken van actoren waarin beleid wordt gevormd en uitgevoerd (Cörvers, 2001: 42). Meer aandacht werd geschonken aan de omgeving van organisaties, de actoren die zich in deze omgeving bevinden en de relaties die tussen hen bestaan. Nederlandse bestuurskundige aandacht voor netwerken kwam vooral in de jaren tachtig (Bekke & Rosenthal, 1983; Kickert & Van Vught, 1984). In deze netwerkbenadering “*zijn de studie van het overheidsbeleid en de organisatieleer van de overheid (...) verenigd tot een nieuw perspectief, waarbij de aandacht voor problemen en doelgerichtheid in beleid wordt verbonden met de interorganisatiele en institutionele aspecten van het openbaar bestuur*” (Cörvers, 2001: 43).

Een ander kenmerk van de complexe samenleving is onzekerheid die voorkomt uit de technische complexiteit van problemen en uit de verschillende percepties die betrokkenen hebben over de oorzaken en kenmerken van deze problemen. Percepties zijn beelden die betrokkenen hebben over hun situatie en waarmee zij hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren (Klijn e.a., 2000; 1 - 3). Om deze problemen op te lossen kunnen actoren niet een eenzijdige aanpak gebruiken die gebaseerd is op hun eigen perceptie van het probleem. Ze zijn afhankelijk van de medewerking van anderen (individuen, groepen en organisaties binnen publieke en private sector), die een eigen perceptie en de beste oplossing voor problemen hebben. Derhalve is het bijna onmogelijk om tot een eenduidige definiëring van het probleem te komen.

Om toch met probleemsituaties om te kunnen gaan, dienen actoren een manier te ontwikkelen om met deze onzekerheid en complexiteit om te kunnen gaan (Klijn e.a., 2000; 1). Een benadering die dit poogt, is de netwerkbenadering. Volgens Klijn e.a. “*...levert deze benadering de theoretische uitgangspunten en concepten voor het in kaart brengen van percepties en interacties, en geeft zij aanknopingspunten voor analyse en prescripties ten aanzien van sturings- en managementstrategieën voor complexe beleidsprocessen*”.

§ 4.3 Publieke en private netwerken

Netwerken zijn in zowel publieke als in private organisaties zichtbaar (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, pp. 15-18). De centrale overheid bestaat uit meerdere overheden, zoals de verschillende ministeries. Deze kunnen onderling tegenstrijdige

belangen hebben, maar tevens is het mogelijk dat binnen ministeries, dus per afdeling, tegenstrijdige belangen heersen. Ministeries en afdelingen binnen ministeries kunnen derhalve wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Dit belemmert de sturing van de hiërarchische top.

Ook in de private sector bestaan netwerken tussen verschillende organisaties en verschillende organisatieonderdelen onderling. De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat “*de omvang, de geografische spreiding, complexiteit van de primaire processen en dynamiek van de markt het onmogelijk maken om dergelijke ondernemingen vanuit één punt aan te sturen*”. Deze private bedrijven bestaan uit autonome eenheden die zich door deze autonomie ondernemend kunnen gedragen. Het gevolg hiervan is dat er vrij autonome eenheden ontstaan die verschillende belangen kunnen hebben en die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Derhalve krijgt de organisatie als geheel het karakter van een netwerk en wordt ook hier op alle niveaus binnen en tussen organisaties sturing van bovenaf bemoeilijkt.

§ 4.4 Trends die mede tot netwerken hebben geleid

Zoals gezegd heeft niet alleen de overheid in al haar verschijningsvormen invloed op overheidsbeleid. Vele andere partijen beïnvloeden het overheidsbeleid alsmede. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waardoor deze partijen deze invloed hebben gekregen en waardoor vervolgens netwerken zijn ontstaan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, 18)

Ten eerste zijn moderne samenlevingen *geprofessionaliseerd*. Wederzijdse afhankelijkheden, zowel tussen als binnen organisaties, nemen toe indien professionalisering toeneemt. In de huidige samenleving kunnen zowat alle organisaties als professionele organisaties worden beschouwd. Dit heeft tot gevolg dat traditionele (hiërarchische) organisatievormen niet langer geschikt zijn voor besluitvorming. Teisman (1992, 49) noemt tevens specialisatie als één van de oorzaken van de opkomst van netwerken. Echter, specialisatie is volgens hem een gevolg van de *modernisering van de westerse samenleving*. Met andere woorden, een kenmerk van modernisering is specialisatie (Teisman, 1992: 49). Koppenjan, De Bruijn en Kickert (1993: 32) bekijken dit vanuit een wat ander perspectief. Zij zijn van mening dat beleidsterreinen dermate complex zijn in de huidige samenleving, dat besturingsvraagstukken alleen opgelost kunnen worden door steeds meer actoren op basis van hun functie of expertise bij deze vraagstukken te betrekken. In paragraaf 4.2.1 zagen we al dat volgens Klijn onzekerheid, voortkomende uit de technische complexiteit van problemen, een kenmerk van de huidige samenleving is. Klijn, Van Bueren en Koppenjan noemen specialisering en dynamiek in kennis en ontwikkeling als één van de oorzaken voor toenemende wederzijdse afhankelijkheden (Klijn e.a. 2000: 9).

Professionalisering heeft op zijn beurt *fragmentatie* tot gevolg: hoe meer specialistische kennis nodig is voor de uitvoering van functies, hoe meer organisaties en interorganisatorische samenwerkingsverbanden zullen fragmenteren. Maar is fragmentatie wel zo negatief? Immers, fragmentatie kan tot meer variëteit leiden en dit kan op zijn beurt tot meer creativiteit leiden. Tevens kan een gefragmenteerde organisatie veel autonome eenheden hebben die ondernemend kunnen zijn juist omdat er beperkte sturing van bovenaf is. Klijn e.a. (2000: 9) noemen specialisering, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering als oorzaak van fragmentatie, want hierdoor ontstaan er steeds meer plaatsen in de maatschappij waar beslissingen kunnen worden genomen.

Mondigheid kan ook een gevolg van professionalisering zijn. Indien individuen of organisaties meer professionaliseren, zullen ze minder inmenging van “leken” verdragen, aangezien deze niet over de nodige kennis beschikken. Dit kan echter zorgen voor legitimiteitsproblemen voor de toppen van organisaties en zelfs voor de positie van de overheid in de samenleving. Indien maatschappelijke problemen opgelost kunnen worden door expertise die in de samenleving aanwezig is, dan is het moeilijk om de samenleving aan te sturen. Dit omdat het inhoudelijke gezag ontbreekt. Opvattingen over omgangsvormen tussen en met groepen en individuen en groepen zijn gewijzigd. Overheden kunnen niet meer voor steun voor hun beleid blindelings vertrouwen op publieke of private partijen. Relaties zijn verzakelijkt: rationale, calculerende individuen en organisaties bepalen eerst welk voordeel zij uit samenwerking behalen: “*horizontalisering van relaties*” (Klijn, 2000: 11). Dit betekent dat er tegenwoordig meer onderhandeld wordt: kon vroeger de overheid “bevelen” van bovenaf geven, tegenwoordig nemen organisaties en individuen in de samenleving deze bevelen niet meer vanzelfsprekend aan.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen ten tweede *globalisering* als oorzaak van de opkomst van netwerken. Globalisering betekent dat grenzen en geografische afstanden ook voor overheden en bedrijven vervagen. In de publieke sector heeft dit tot gevolg dat veel beleidsprocessen het nationale niveau overstijgen, waardoor meerdere nationale overheden betrokken bij beleidsvorming betrokken zijn, zonder dat er een hiërarchische actor aanwezig is. Dit heeft netwerken tot gevolg. Immers, beleidsprocessen overstijgen steeds vaker het nationale niveau. Samenwerking tussen de verschillende actoren is dan noodzakelijk. Echter, de samenwerking vindt plaats in een hevig gefragmenteerd systeem.

Zoals gezegd vindt globalisering ook in de private sector plaats. Doordat meerdere mogelijkheden door informatietechnologie gecreëerd worden, kunnen economische activiteiten ontwikkeld worden waarvoor tijd en ruimte niet meer zo van belang zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat hiërarchische vormen van sturing niet meer effectief zijn. Deze kans is zeer groot indien

tegelijkertijd de markt een *buyer market* wordt: in een dergelijke markt zijn de voorkeuren van consumenten bepalend voor de aard van producten. Derhalve dienen bedrijven hun producten af te stemmen op de consument. Hier kunnen zich netwerken dan vormen: wanneer de activiteiten van private organisaties globaliseren en differentiatie nodig wordt, dan moet aan afzonderlijke bedrijfsonderdelen meer autonomie worden gegeven. Op deze manier zal de organisatie een vorm van een netwerk aannemen.

Globalisering heeft ook tot gevolg dat regio's belangrijker worden. Dit zou een tegenreactie van globalisering kunnen worden genoemd. Zoals gezegd heeft globalisering uniformering van waarden en culturen tot gevolg. Uniformering heeft op zijn beurt regionalisering tot gevolg: tegelijkertijd wordt meer waarde gehecht aan de eigen lokale waarden en cultuur. Regionalisering is ten tweede ook een economisch proces: door de opkomst van "megasteden" zoals Londen en Bombay is er een samenballing van informatietechnologische voorzieningen en bundeling van economische activiteit. Het gevolg van deze twee ontwikkelingen is wederom het ontstaan van netwerken: minder dan ooit zijn activiteiten van overheden en bedrijven verbonden aan geografische grenzen, waardoor zij steeds meer afhankelijk van elkaar zijn.

De derde oorzaak van netwerken is de *vervlechting van de publieke en de private sector*. Grenzen tussen verschillende sectoren verschuiven. Publieke functies worden door processen van deregulering en liberalisering door private partijen uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat de overheid niet langer meer diensten aanbiedt, maar vooral toezicht houdt op de betreffende sectoren. Door deze vervlechting van de verschillende sectoren verandert de rol van de overheid. De verstrengeling van de twee sectoren (publiek en privaat) betekent tevens dat ze afhankelijk van elkaar worden en dat de scheiding tussen ze onduidelijk wordt. Overheden worden afhankelijk van private partijen en vice versa. Netwerken zijn het gevolg van deze toenemende interdependentie. Koppenjan, De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen dit het "*algemene proces van erosie van de besturende rol en positie van de overheid in de samenleving*" (1993: 34). Zij zijn van mening dat de overheid als rationele en centraal sturende actor steeds minder besturend vermogen heeft, wat tot gevolg heeft dat de overheid niet al haar bestuurlijke ambities waar kan maken. Gesteld kan worden dat de overheid minder aanpakt en "*selectief terugtreedt*" (Koppenjan, De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993: 34). Hierdoor hebben andere actoren de mogelijkheid om naar voren te treden, wat leidt tot grotere interdependentie tussen de publieke en private actoren.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen tenslotte *informatietechnologie* als oorzaak van netwerken. Informatietechnologie zorgt in steeds meer sectoren ervoor dat nieuwe producten en diensten tot stand komen. Dit heeft tot gevolg dat sectoren, die eerder niet met elkaar samenwerkten, dit steeds vaker doen. Op deze manier ontstaat wederzijdse afhankelijkheid. Klijn e.a. (2000: 11) noemen *het voortschrijden van de techniek en wetenschappelijke onderzoek* dat niet heeft geresulteerd in een reductie van technologische onzekerheden. De complexiteit van verschijnselen neemt toe naarmate kennis meer ontwikkeld wordt. Nieuwe vragen over nieuwe kennis ontstaan. Ook dit is een gevolg van specialisatie.

Klijn, Van Bueren en Koppenjan noemen tevens de *turbulente* omgeving van organisaties als een van de oorzaken voor netwerken (Klijn, 2000: 10). Het is voor organisaties niet meer mogelijk om hun omgeving te negeren. Ondernemingen kunnen zich niet meer richten op louter winstmaximalisatie: de omgeving van ondernemingen wijst deze op de negatieve externe effecten die zij produceren en is tevens in staat om privaatrechtelijke middelen en maatschappelijke druk in te zetten om deze negatieve externe effecten tegen te gaan.

Waardenpluralisme is ook kenmerkend voor een netwerksamenleving. In de huidige samenleving ontbreekt een eenvoudige waardenhiërarchie (Klijn e.a. 2000: 10). Nederland is niet meer de verzuiilde, corporale samenleving van weleer. Hierdoor delen individuen en organisaties in de samenleving geen gezamenlijke waardepatronen meer. Nieuwe organisatorische verbanden ontwikkelen eigen waardenstelsels. Waardenpluralisme kwam tevens in paragraaf 4.2.1 naar voren: volgens Klijn hebben actoren verschillende percepties op problemen wat van invloed is op de complexiteit van de samenleving. Tevens heeft dit gevolgen voor besluitvormingsprocessen, waarover in paragraaf 4.10 meer te lezen is.

§ 4.5 Verschillende definities van netwerken

Er zijn derhalve een aantal maatschappelijke ontwikkelingen aan te wijzen die netwerken tot gevolg hebben gehad. Tevens is er door de jaren heen aandacht aan netwerken geschonken. Dit begon met Scharpf in de jaren zeventig en een nieuwe impuls kwam een decennium later. In deze periodes zijn verschillende definities van netwerken ontstaan. Een aantal zal worden genoemd, alsmede de grootste overeenkomsten tussen deze verschillende definities in paragraaf 4.6 (3).

Klijn (1996; 51) omschrijft netwerken als "*min of meer duurzame 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 spelers*".

Volgens Teisman (1992; 49) worden netwerken gekenmerkt doordat "*actoren niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen*". Deze twee auteurs komen samen tot de volgende definitie: "*veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of*

clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele” (Klijn en Teisman, 1992: 32-51). Deze definitie hangt nauw samen met die van Koppenjan, De Bruijn en Kickert (1933: 19), waarin zij netwerken omschrijven als “(...) *patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s*”.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 15) omschrijven netwerken als “*een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen afhankelijk van elkaar zijn*”.

Termeer (1992; 11) verstaat onder een netwerk een “*geheel van actoren, hun onderlinge interacties en hun gedeelde opvattingen*”. In deze interacties worden opvattingen en ideeën uitgewisseld en worden tevens gemeenschappelijke denkbeelden gecreëerd. Ook worden er in netwerken omgangsregels gevormd: regels die aangeven hoe de actoren met elkaar dienen om te gaan. Netwerken zijn constant aan veranderingen onderhevig, omdat het mogelijk is dat actoren toe- en uit treden. Op deze manier kunnen nieuwe actoren aan het netwerk deelnemen en kunnen “oude” actoren, die reeds geruime tijd actief zijn in het netwerk, een andere rol toebedeeld krijgen. Denkbeelden en omgangsvormen en –regels worden telkens veranderd. Dit is niet alleen het gevolg van voortdurende interactie tussen de actoren, maar ook omdat nieuwe actoren, met andere denkwijzen en ideeën toegang tot het netwerk kunnen krijgen.

In al deze definities wordt gesproken over “actoren”, waarmee de overheid (centraal, decentraal, lokaal, regionaal), private partijen en maatschappelijke organisaties worden bedoeld. Godfroy specificeert dit nader en noemt onder andere administratieve organisaties, ondernemingen, dienstverlenende organisaties op non-profit basis, vakbonden, onderzoeksinstellingen, kerken, vertegenwoordigende organen, semi-georganiseerde groepen en invloedrijke personen (in: Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993: 33).

§ 4.6 Kenmerken van netwerken

In de vorige paragraaf is genoemd dat deze definities enkele gemeenschappelijke kenmerken vertonen. Een eerste kenmerk die in alle definities aan bod komt, is het bestaan van *wederzijdse afhankelijkheden* tussen de verschillende actoren. Koppenjan e.a. (1993: 19) beschouwen dit kenmerk als de kern van netwerken. Organisaties hebben zelf te weinig middelen tot hun beschikking om hun doelen te verwezenlijken. Derhalve is samenwerking met andere organisaties gewenst. Immers, deze andere organisaties kunnen wel over de benodigde middelen beschikken en kunnen zelf ook een gebrek hebben aan andere middelen. Ruilen van middelen is dan een oplossing om tot doelbereiking te komen. Met andere woorden, de benodigde hulpbronnen zijn over verschillende publieke en private actoren verdeeld. In een samenleving die gekenmerkt wordt door specialisatie is wederzijdse afhankelijkheid aan de orde van de dag, want middelen zijn dan verspreid over vele organisaties (Teisman, 1992, 52). Klijn (1996: 40) stelt dat actoren in een netwerk van elkaar afhankelijk zijn, omdat beleidsprocessen niet bevredigend afgerond kunnen worden zonder dat beroep wordt gedaan op middelen die andere actoren tot hun beschikking hebben. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof kunnen deze interdependencies in verschillende grootheden worden uitgedrukt, bijvoorbeeld in termen van financiën, bevoegdheden, middelen, politieke steun en informatie. Ook Klijn, Van Bueren en Koppenjan (2000: 3) stellen dat actoren hun doeleinden niet kunnen bereiken indien zij geen gebruik van andermans middelen kunnen maken.

Deze laatstgenoemde auteurs stellen tevens dat door zulke afhankelijkheden rond beleidsproblemen en clusters van middelen interactiepatronen tussen actoren ontstaan, die na verloop van tijd een zekere duurzaamheid verkrijgen: er ontwikkelen zich regels die het gedrag van actoren reguleren (2000: 3, 14-16). Relaties in netwerken hebben een duurzame aard: er is pas sprake van een netwerk indien interacties herhaald worden en patronen zichtbaar worden. Het gevolg van deze duurzame relaties is dat actoren opvattingen met elkaar delen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien actoren regelmatig met elkaar samenwerken en op deze manier tot gezamenlijke beeldvorming komen. Tevens creëren de actoren een gezamenlijke taal. Dit is het gevolg van fragmentatie en specialisatie: onbewust wordt een eigen benadering van de werkelijkheid gecreëerd die tot uiting in een eigen taal komt, welke voor buitenstaanders veelal onverstaaanbaar is. Zoals gezegd worden er ook duurzame regels ontwikkeld die onderlinge acties vereenvoudigen. Deze regels bepalen wie toegang heeft tot het netwerk en hoe in deze netwerken met elkaar gecommuniceerd dient te worden. De institutionele positie van actoren in netwerken kan tevens institutioneel verankeren, bijvoorbeeld doordat wettelijke bevoegdheden en wettelijk verankerde rechten en plichten worden toebedeeld aan actoren. *Institutionalisering* is dan het tweede kenmerk van netwerken. Volgens Klijn, Van Bueren en Koppenjan bezitten netwerken de volgende kenmerken (2000: 14):

1.	interactiepatronen (relaties) die actoren onderling onderhouden;
2.	gezamenlijke opvattingen die actoren hebben ontwikkeld;
3.	de taal die zij hanteren om elkaar te begrijpen;
4.	de regels die zij in de loop der tijd hebben ontwikkeld om hun interacties te vergemakkelijken;
5.	de institutionele verankering die zij daartoe hebben gerealiseerd.

Deze auteurs stellen tevens dat binnen netwerken *beleidsspelen* plaatsvinden (2000: 3). Dit is te omschrijven als “duwen en trekken” rondom beleid: series van interacties tussen verschillende actoren vinden plaats over bepaalde beleidsissues. In deze spelen zijn alleen actoren betrokken wiens belangen worden geraakt. Dit betekent dat niet alle actoren in een netwerk altijd bij de beleidsspelen betrokken zijn. In deze beleidsspelen wordt de positie van actoren bepaald door hun plaats binnen het netwerk en hun strategisch gedrag binnen het spel. De uitkomsten van beleidsspelen zijn dan de resultante van de interacties van strategieën van de actoren. Deze strategieën hebben een reden en worden niet blindelings gekozen. In plaats daarvan worden ze gekozen op basis van de percepties van het spel, de inzet en de andere actoren. Strategieën worden dan gekozen op basis van deze percepties en er worden (mogelijke) uitkomsten van beleidsprocessen geëvalueerd. Indien er grote verschillen in verschillende percepties van de actoren bestaan, dan kunnen blokkades of stagnaties voorkomen in de beleidsprocessen. Dit kan non-interactie tot gevolg hebben. Derhalve zijn percepties belangrijk voor het verloop en de uitkomsten van de beleidsprocessen.

Ten derde gaan deze definities ervan uit dat relaties binnen netwerken niet stabiel zijn. Met andere woorden, deze relaties kunnen veranderen doordat actoren telkens opnieuw een andere invulling aan deze relaties geven (Teisman, 1992, 50). Derhalve zijn deze relaties niet voorspelbaar. In elk nieuw besluitvormingsspel kunnen andere actoren spelen en kunnen ze telkens van positie en rol verschillen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen nog een aantal kenmerken van netwerken (1999: 30). Naast wederzijdse afhankelijkheid of interdependentie noemen zij *pluriformiteit* als belangrijk kenmerk. De actoren die in een netwerk participeren kennen onderlinge verschillen. Deze hebben onder andere betrekking op de omvang, machtsmiddelen en de omgeving van de actor. Tevens kenmerken actoren in een netwerk zich door *geslotenheid*. Dit houdt in dat hoewel actoren gevoelig zijn voor stuursignalen van binnen, zij niet per definitie gevoelig zijn voor stuursignalen van buiten het netwerk. Actoren binnen een netwerk delen met elkaar kernwaarden. Deze waarden zijn diep geworteld in een organisatie en deze bepalen voor een groot deel het handelen van een organisatie. Deze kernwaarden bepalen op hun beurt het referentiekader van een organisatie. Actoren zijn dan vooral gevoelig voor stuursignalen die komen vanuit hun eigen referentiekader. Voor externe geluiden staan zij veelal niet open, omdat deze veelal niet overeenkomen met hun eigen referentiekader.

Tenslotte worden netwerken gekenmerkt door dynamiek in structuren. Netwerken zijn constant in beweging, omdat de pluriformiteit van netwerken, het referentiekader van actoren en wederzijdse afhankelijkheden kunnen veranderen (Klijn e.a. 1999: 43-44). Deze veranderingen beïnvloeden elkaar op hun beurt weer. Veranderingen in de pluriformiteit van actoren kunnen bijvoorbeeld de wederzijdse afhankelijkheden beïnvloeden.

In de vorige paragrafen zijn de kenmerken van netwerken genoemd. Deze paragraaf sluit met een overzichtelijke opsomming van deze kenmerken. In paragraaf 4.8 zal blijken dat dit tevens de definitie is die De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) hanteren.

1.	Wederzijdse afhankelijkheid waardoor top-down sturing niet mogelijk is;
2.	Pluriformiteit van partijen;
3.	Institutionalisering van regels en omgangspatronen waardoor het netwerk in zekere mate gesloten is;
4.	Complexe samenleving (door o.a. technische complexiteit van problemen en verschillende percepties van actoren) vereist dynamiek in structuren.

§ 4.7 Wetenschappelijke stromingen

Door de jaren heen hebben verscheidene stromingen in verscheidene disciplines de netwerkbenadering vormgegeven. Verschillende auteurs noemen een drietal institutionele “wortels” van de netwerkbenadering, namelijk de uit de organisatiewetenschappen afkomstige interorganisatorische benadering, een politicologische benadering en een organisatiesociologische benadering (Klijn, 1996; Koppenjan e.a. 1993, Kickert e.a., 1997; De Bruijn e.a., 1993).

Netwerken en organisatiewetenschappen

In de organisatiewetenschappen werden organisaties lange tijd als op zichzelf staande systemen gezien. In de jaren zestig werd echter aandacht gegeven aan de omgeving van organisaties en de relaties tussen organisaties en hun omgeving. In deze contingentiebenadering wordt verondersteld dat stabiliteit of turbulentie van organisaties invloed hebben op de interne organisatiestructuur. Interorganisatorische studies gaan er echter tevens van uit dat organisaties elkaar onderling beïnvloeden en dat deze relaties in zekere mate geïnstitutionaliseerd worden in de vorm van netwerken. Interacties kunnen dan in interorganisatorische verhoudingen opgevat worden als “*spelen waarin actoren hun macht binnen het netwerk proberen te maximaliseren en hun afhankelijkheden te minimaliseren*” (Koppenjan e.a. 1993; 17).

Netwerken en politicologie

Koppenjan e.a. (1993) noemen het neo-corporatisme als “inspiratiebron” voor de netwerkbenadering. Het neo-corporatisme is een theorie over een systeem van belangenvertegenwoordiging. Deze kenmerkt zich door een beperkt aantal groepen met

een sterke interne orde. Deze zijn door de staat erkend en hebben tevens taken van de staat gekregen. Het neo-corporatisme is de West-Europese reactie op de Amerikaanse theorie over het pluralisme. In deze theorie bestaat de samenleving uit veel groepen en belangenorganisaties. Deze hebben vrije toegang tot het besluitvormingsproces waarin ze met elkaar interacteren en samenwerken. Tevens hebben alle groepen gelijke kansen om hun belangen te vertegenwoordigen, waardoor er niet telkens dezelfde "winnaars" en "verliezers" zijn. Volgens Hufen en Ringeling (1990) bestaat er in de politicologie reeds geruime tijd aandacht voor netwerken. Hierin is veel aandacht voor de verscheidenheid van belangen en de mechanismen om deze te overwinnen. In deze discipline gaat het derhalve om het verschil van belangen.

Netwerken en sociologie

Benaderingen die zich op instituties en institutionaliseringsprocessen richten vormen de laatste wortel van de netwerkbenadering. Hierbij wordt gekeken naar structurele en culturele kenmerken van netwerken, waarbij de nadruk op het laatste soort kenmerken ligt (bijvoorbeeld gedeelde waarden en normen, referentiekaders, percepties). Deze kenmerken leiden ertoe dat actoren die in een bepaald netwerk aanwezig zijn, situaties op een vergelijkbare manier beoordelen, tot gezamenlijk optreden komen en duurzame relaties met elkaar onderhouden (Koppenjan e.a. 1993; 18). Volgens Hufen en Ringeling (1990) kregen organisatiesociologen na de jaren zestig aandacht voor de omgeving van organisaties en de relaties van organisaties met hun omgeving. Voor deze tijd richtten organisatiesociologen zich vooral op intra-organisatorische processen. Met deze aandachtsverschuiving van intra-organisatorische naar interorganisatorische processen kwam tevens het inzicht dat organisaties door deze relaties met hun omgeving afhankelijk van de omgeving zijn en dat derhalve interactie, samenwerking en ruil noodzakelijk zijn.

§ 4.8 Sturing in netwerken

Top-down sturing volstaat in de huidige maatschappij niet meer. Centrale sturing in een moderne, complexe maatschappij houdt te weinig rekening met de onzekerheid en complexiteit van deze maatschappij (Koppenjan e.a. 1993; 13). De netwerkbenadering gaat er vanuit dat zowel publieke als private actoren op uiteenlopende maatschappelijke niveaus van elkaar afhankelijk zijn, willen zij hun doelen behalen. Actoren gaan als gevolg van deze wederzijdse afhankelijkheden interacties met elkaar aan waarvan netwerken het resultaat zijn. Echter, geen enkele actor, zelfs de centrale overheid niet, kan een andere actor zijn wil opleggen: de wederzijdse afhankelijkheden zijn hiervoor te groot. Zo bezien worden beleids- en sturingsprocessen niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen. In plaats daarvan worden zij beschouwd als interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen met elkaar ruilen. Sturing is dan ook alleen geslaagd als het bijdraagt aan de totstandkoming van coöperatie tussen actoren die maatschappelijke problemen gezamenlijk willen oplossen. Indien er geen voorwaarden voor samenwerking bestaan en als er blokkades in interacties zijn, bijvoorbeeld doordat actoren niet erin slagen om gezamenlijk overeenstemming over te behalen doelen behalen, dan is de kans groot dat sturing faalt (Koppenjan e.a. 1993; 21 - 22). *Netwerkmanagement* is een middel, gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor samenwerking. Niet alleen interactieprocessen binnen netwerken kunnen door netwerkmanagement beïnvloed worden, tevens kunnen structurele en culturele kenmerken van netwerken beïnvloed worden teneinde belemmeringen weg te nemen en samenwerking te stimuleren (Koppenjan e.a. 1993; 23).

§ 4.9 Netwerken en hiërarchie

Om de structuur van netwerken beter te begrijpen worden ze vaak met hiërarchische structuren vergeleken (o.a. De Bruijn & Ten Heuvelhof 1999, Hufen & Ringeling 1990, Koppenjan e.a. 1993). Ook in dit onderzoek worden netwerken vergeleken met een andere organisatievorm, teneinde netwerken beter te kunnen begrijpen en beter te kunnen plaatsen in het organisationele veld.

Lange tijd werd de visie van een overheid die boven de samenleving staat en die deze en haar ontwikkeling zeer kan beïnvloeden aangehangen. Dit is een technisch-rationele optiek van waaruit overheidsbeleid werd bekeken. In het klassieke besturingsparadigma staat de relatie tussen de bestuurder en bestuurden centraal en kan worden opgevat als een hiërarchische vorm van coördinatie van interactie tussen actoren op basis van dwang en formele regeling (Koppenjan e.a., 1993: 12 - 21). Degenen die bestuurd worden, kunnen worden opgevat als object van sturing. Derhalve wordt er gesproken over de één-actor-benadering, waarin de doelstellingen van de besturende actor centraal staan. In deze klassieke visie op besturing wordt gedrag beïnvloed op basis van rationele keuzes die worden gemaakt door het besturende orgaan.

Tegenover hiërarchische vormen van sturing kan een andere vorm, namelijk een vrijwillige, informele vorm van sturing, geplaatst worden. Deze wordt gekenmerkt door autonome doelen, weinig regels en wederzijdse aanpassing (Koppenjan e.a. 1993: 20). De overheid staat niet meer boven een samenleving, maar is een onderdeel van de samenleving en is ze voor de effectiviteit en legitimiteit van haar functioneren afhankelijk van de steun van andere actoren, zowel publieke als private als van het maatschappelijk middenveld. De overheid heeft niet alleen tot taak om te sturen, maar wordt op haar beurt tevens gestuurd door al deze andere actoren. Dit beeld van de overheid is een geheel ander dan het gangbare beeld uit de jaren zestig van de vorige eeuw waarin de overheid boven aan de maatschappij staat en zonder meer kan sturen (politieke

weerstand dient dan miniem te zijn). De kenmerken van hiërarchische structuren en netwerken kunnen in een tabel vergeleken worden.

Bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 30.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit in structuur domineert	Dynamiek in structuur domineert

Uniformiteit versus Pluriformiteit

Actoren in een netwerk kennen onderlinge verschillen, die onder andere betrekking hebben op de omvang, machtsmiddelen en omgeving van de actor.

Eenzijdige versus Wederzijdse afhankelijkheden

Wederzijdse afhankelijkheid betekent dat, om de eigen doeleinden te behalen, actoren met elkaar moeten samenwerken, omdat geen enkele actor over voldoende middelen beschikt om geheel op eigen kracht deze doeleinden te behalen. Tevens is het mogelijk dat bovengeschatte actoren op bepaalde momenten afhankelijk zijn van anderen ondanks hun "hogere" positie. Op een ander moment kan immers een andere actor bovengeschat zijn. Deze kan in zijn doen en laten zich laten leiden door de wijze waarop andere actoren (die bijvoorbeeld eerst bovengeschat waren) hebben gehandeld.

Openheid versus Geslotenheid

Om in netwerken te kunnen sturen dienen actoren open te staan voor stuursignalen. Echter, vaak zijn actoren gesloten voor deze stuursignalen en kunnen zich er zelfs tegen verzetten. Dit komt omdat bijvoorbeeld in een onderneming afzonderlijke bedrijfsonderdelen ondernemend en alert moeten zijn (omdat markten kunnen veranderen). Deze onderdelen moeten zich dan snel kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Een hiërarchische top kan dan hinderlijk werken.

Stabiliteit versus Dynamiek

Netwerken zijn aan verandering onderhevig; posities van actoren wisselen herhaaldelijk. Zo is het mogelijk dat een in het verleden belangrijke actor tegenwoordig een rol van weinig betekenis speelt.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999; 32) komen, bovenstaande in beschouwing nemend, tot de volgende definitie van netwerken:

"Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen."

§ 4.10 Besluitvormingsprocessen in netwerken

Besluitvormingsprocessen in netwerken verlopen grillig en ongestructureerd, omdat er in deze netwerken sprake is van *complexe problemen met een dynamisch karakter die in een netwerk opgelost dienen te worden* (De Bruijn e.a. 1998; 21 - 22). Complexe problemen kunnen als ongestructureerde problemen worden beschouwd. Voor dit soort problemen is er geen objectieerbare oplossing aanwezig, omdat er ten eerste geen objectieve informatie beschikbaar is en, omdat ten tweede waarden en normen van betrokken partijen van elkaar verschillen. Een andere reden waarom problemen complex kunnen zijn is, omdat problemen vaak vervlochten met andere problemen zijn en derhalve niet in afzondering van elkaar opgelost kunnen worden. Echter, om problemen op te lossen zullen afwegingen gemaakt kunnen worden en dit kan niet neutraal gebeuren. Het oplossen van problemen is derhalve niet objectiebaar (De Bruijn e.a. 1998; 2 - 5, 22). Problemen zijn tevens dynamisch van aard. Dit betekent dat de inhoud van de problematiek in de loop der tijd kan veranderen. Dit is mogelijk wanneer er bijvoorbeeld nieuwe informatie ter beschikking komt of wanneer partijen van mening veranderen omtrent de problematiek (De Bruijn e.a. 1998; 6 - 7, 22). Echter, problemen en oplossingen zijn zelden onveranderlijk. Dynamiek an sich is derhalve niet heel bijzonder. In de context van een netwerk daarentegen krijgt dynamiek wel een bijzondere betekenis. Dit heeft te maken met de aanwezige partijen in een netwerk: *partijen in netwerk kunnen van het dynamisch karakter van problemen en oplossingen strategisch gebruik maken, bijvoorbeeld door een beschikbare oplossing, op het moment dat het hen uitkomt, naar buiten te brengen* (De Bruijn e.a. 1998; 7). Het derde kenmerk van problemen (*"problemen dienen in een netwerk te worden opgelost"*) heeft te maken met het volgende. In een netwerk delen partijen dikwijls niet dezelfde belangen, waarden en normen en tevens hebben zij toegang tot verschillende typen informatie (De Bruijn e.a. 1998; 4). Echter, in een netwerk zijn actoren afhankelijk van elkaar. Dit heeft tot gevolg dat belangen, waarden, normen en informatie niet zonder meer door andere partijen worden overgenomen. Bijvoorbeeld, als een oplossing voor een probleem wordt gevonden, dan betekent dit niet dat alle partijen met deze oplossing tevreden zullen zijn. Eén of meer partijen zullen de oplossing niet accepteren en zullen zich strategisch gedragen, wat de besluitvorming kan bemoeilijken: gedrag en omgang met andere partijen stellen zij in dienst van de optimale bevrediging van het eigenbelang (De Bruijn e.a. 1998; 5). Informatie die een partij in haar bezit heeft kan dan bijvoorbeeld op een van te voren bepaald tijdstip met anderen gedeeld worden en kan gefilterd naar buiten worden gebracht. Tevens kunnen partijen coalities met andere partijen sluiten waardoor ze samen een blokkademacht kunnen vormen.

Deze kenmerken hebben tot gevolg dat besluitvormingsprocessen grillig en ongestructureerd verlopen. Bij het tegenovergestelde model van netwerken, het hiërarchische model, verloopt besluitvorming ordelijk: van probleemsignalering naar probleemoplossing, waarbij het besluitvormingsproces door de hiërarchisch bovengeschikte actor geïnitieerd is. Andere actoren die aan het proces meedoen, gedragen zich coöperatief. Dit als gevolg van hun hiërarchische onderschikking ten opzichte van de initiator van het probleem. Netwerken daarentegen verlopen niet zo ordelijk. Problemen worden veelal gezamenlijk geformuleerd, maar dikwijls wordt niet een oplossing voor deze problemen bedacht: actoren zien onvoldoende in agendering van het probleem of verliezen gedurende het besluitvormingsproces hun belangstelling. Tevens kunnen actoren gedurende het besluitvormingsproces er achterkomen dat hun belangen worden geschaad door de nagestreefde oplossing. Dit kan tot gevolg hebben dat actoren vervolgens strategisch gedrag vertonen door het besluitvormingsproces proberen te blokkeren. Dit is op zijn beurt mede gevolg van de afwezigheid van een hiërarchische onderschikking.

§ 4.11 Netwerken: resumé

In de jaren zestig en zeventig blijkt dat de grenzen van centrale overheidssturing bereikt zijn. De samenleving is zodanig veranderd dat andere groepen in de samenleving invloed op beleid en de uitvoering daarvan willen hebben. Hoewel overheidssturing voor verschillende maatschappelijke vraagstukken nodig blijft, stuurt de overheid niet meer alleen. Algemene belangen en groepsbelangen worden behartigd in complexe interactiestelsels tussen verschillende partijen die op een bepaalde manier betrokken zijn bij een beleidsveld. Verticale sturingsrelaties maken plaats voor horizontale sturingsrelaties waarin alle actoren afhankelijk van elkaar zijn: geen enkele actor is in staat om zonder de hulp van anderen eigen doelen te behalen. Netwerken bezitten kenmerken die het tegengestelde van hiërarchieën zijn. In paragraaf 4.5 worden een aantal definities van netwerken genoemd. In dit onderzoek gekozen voor de definitie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999; 32) waarin netwerken met hiërarchieën vergeleken worden. Deze vergelijking zal later in het onderzoek toepasbaar zijn op de vergelijking van ontwikkelingsplanologie met haar tegenpool, de toelatingsplanologie.

“Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.”

Hier kan een verband tussen OPL en netwerken getrokken worden. De kritische lezer zal verbanden tussen netwerken en OPL en de “kenbare samenleving” en TPL hebben gezien. Ontwikkelingsplanologie is een reactie op een aantal trends die in de ruimtelijke ordening waarneembaar zijn. De netwerksamenleving dringt tot alle beleidsterreinen door, ook tot die van de ruimtelijke ordening. Ook hier proberen verschillende publieke en non-publieke partijen grip op te krijgen, teneinde ontwikkelingen te kunnen sturen in gewenste richtingen. De overheid is niet meer alleen verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen (zie tevens hoofdstuk twee). Gesteld kan worden dat OPL een reactie van het ruimtelijke beleidsterrein op de netwerksamenleving is.

Netwerken zijn relatief jong. De periode na de Tweede Wereldoorlog kenmerkt zich door de opkomst en uitbreiding van de verzorgingsstaat waarin een allesomvattende, hiërarchische overheid beleid maakt en uitvoert. Andere partijen zijn vertegenwoordigd in verschillende overlegorganen van het Nederlandse poldermodel, maar hebben niet rechtstreeks invloed op beleid. De hier beschreven maakbare samenleving is het tegengestelde van de netwerksamenleving. Ook in de ruimtelijke ordening is dit het geval: ruimtelijke plannen worden door de overheden gemaakt en uitgevoerd volgens het model van TPL. Indien de hiërarchische “kenbare” maatschappij het tegengestelde van de netwerksamenleving is, dan is de toelatingsplanologie op haar beurt de tegenpool van OPL.

Netwerken bezitten de volgende kenmerken (4):

1.	Wederzijdse afhankelijkheid
2.	Pluriformiteit
3.	Geslotenheid
4.	Dynamiek in structuren

De kenmerken hebben gevolgen voor de besluitvormingsprocessen in netwerken. De ze verlopen grillig en ongestructureerd verlopen omdat problemen complex zijn. Hierdoor is er geen objectieveerbare oplossing mogelijk. Problemen zijn complex omdat:

1.	er geen objectieve informatie beschikbaar is;
2.	actoren verschillende percepties hebben;
3.	problemen met elkaar vervlochten zijn;
4.	problemen zijn dynamisch van aard.

Met behulp van hoofdstuk twee, drie en dit hoofdstuk kan de eerste deelvraag worden beantwoord. Op het eerste gezicht lijkt de opkomst van ontwikkelingsplanologie samen te hangen met de opkomst van de netwerksamenleving. Maar wordt in de empirie dit verband ook gelegd? Aan de hand van interviews wordt nagegaan of dit wel of niet het geval

is. In netwerken vinden tevens “*beleidsspelen* plaats”: reeksen van interacties tussen de verschillende actoren van een netwerk over bepaalde beleidsissues. Het beleidsissue van dit onderzoek is de casus A4 Midden-Delfland en de beleidsvorming omtrent dit onderwerp sinds 2001. Derhalve wordt de besluitvorming als beleidsspel beschouwd. Zijn deze beleidsspelen werkelijk grillig en ongestructureerd? Wat zijn de posities van de verschillende actoren in de stuurgroep IODS en hoe gedragen zij zich? Wordt dit bewust gekozen en wat zijn de percepties van de actoren op het vraagstuk (moet de A4 er komen en op welke manier moet deze weg er komen?).

§ 4.12 Theoretisch kader: Publiek –private samenwerking

Eén van belangrijkste kenmerken van netwerken is wederzijdse afhankelijkheid van actoren. Publieke en private actoren dienen met elkaar samen te werken, willen zij hun doelen gerealiseerd zien worden. Deze min of meer gedwongen samenwerking heeft niet alleen te maken met wederzijdse afhankelijkheden zoals beschreven in de vorige paragrafen, maar ook met het afgenomen vertrouwen in de overheid in de jaren zeventig en tachtig. De leidende gedachte was dat private partijen effectiever en efficiënter waren en dat de overheid hun als voorbeeld moest nemen. Derhalve werken publieke en private actoren steeds meer samen. Deze samenwerking verloopt echter niet altijd vlekkeloos. De publieke en private wereld hebben beide hun eigen doelen en regels die veelal niet met elkaar overeenkomen. Dit hoofdstuk handelt over deze samenwerking tussen publieke en private actoren: publiek – private samenwerking (PPS). De kenmerken die beide sectoren bezitten worden behandeld evenals de spelregels die de sectoren hanteren om samenwerking soepel te laten verlopen.

§ 4.13 Besturing en samenwerking in netwerken

De overheid kan de netwerkmaatschappij niet meer eenzijdig beïnvloeden. De samenleving verandert, burgers worden mondiger en maken (in georganiseerd verband) beter gebruik van hun rechten. Dit heeft tot gevolg dat de samenleving meer dan ooit gevormd wordt door ideeën, opvattingen en behoeften van verschillende actoren (naast de overheid ook private partijen, burgers en maatschappelijk middenveld) (Van der Ham, 2002; 28). Burgers verlangen aan de ene kant van de overheid dat deze zich aanpast aan de maatschappelijke omstandigheden, aan de andere kant verlangen burgers tegelijkertijd dat de overheid waarborgen biedt voor primaire levensbehoeften, zoals huisvesting, onderwijs en zorg.

Politieke programma's en bestuurlijke ambities zijn echter niet meer de doorslaggevende factor voor beleid op verschillende terreinen (Van der Ham, 2002; 28). Andere actoren in de samenleving hebben invloed op overheidsbeleid en overheidssturing. Hoewel de overheid primair verantwoordelijk is voor het realiseren van beleid, is ze afhankelijk van andere actoren (netwerkgedachte). De positie van de overheid is dan veelal faciliterend: de overheid schept voorwaarden en ontwikkelt een visie. In deze situatie werken overheden en private partijen steeds vaker samen.

Private en publieke organisaties beïnvloeden elkaar: niet alleen hebben private organisaties te maken met regulerend en interveniërend overheidsoptreden, tevens heeft het functioneren van private partijen invloed op overheden (bijvoorbeeld door investeringsbeslissingen en productie). Eerste generatie sturingsinstrumenten, dat wil zeggen juridische instrumenten (zie paragraaf 4.14), voldoen niet in een maatschappij die te maken heeft gehad en nog steeds te maken heeft met economische, politieke, sociale en culturele veranderingen (Kouwenhoven, 1991; 1, 25) (5). In de jaren zeventig van de vorige eeuw kreeg de overheid te maken met financieel-economische problemen en een toenemende budgettaire druk als gevolg van de economische crises. Deze ontwikkelingen, veranderingen in politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, hebben geleid tot herbezinning op de rol van de overheid: een ander evenwicht in de relatie tussen de overheid en de samenleving, taken en verantwoordelijkheden herpositioneren op plaatsen waar ze op grond van maatschappelijke ontwikkelingen of behoeften horen, politieke sturing die openstaat voor wensen en behoeften uit de samenleving en een overheid die slagvaardiger werkt in samenwerking met andere partijen. Met andere woorden, er werd nagedacht of de overheid haar taken nog naar behoren uitvoerde en indien dit niet het geval was werd nagedacht over andere manieren van taakuitvoering. Drie motieven kunnen hiervoor genoemd worden (Meijerink & Schaap in: Coops, 1995; 39 - 41). Ten eerste *economische* motieven. Hierbij gaat het om of de overheid in staat is om op een doelmatige wijze om te gaan met collectieve middelen. Op welke manier worden deze middelen verdeeld? Ten tweede *bestuurlijk-organisatorische* motieven. Hierbij gaat het om de bestuurbaarheid, beheersbaarheid en controleerbaarheid van overheidshandelen. Vragen die dit vraagstuk kunnen benaderen zijn: kan de overheid haar taken efficiënt uitvoeren? Biedt de huidige structuur van de overheid de mogelijkheid om hedendaagse complexe problemen aan te pakken op een maatschappelijk verantwoorde manier? Tenslotte is er het vraagstuk van de rol en de positie van de overheid in de hedendaagse complexe netwerksamenleving, ofwel het *politiek-maatschappelijke* motief. Naast de positie van de overheid is hier ook de wijze van politieke invloed op de maatschappij van belang.

Deze motieven hebben ervoor gezorgd dat de verhouding van de overheid ten opzichte van de maatschappij is veranderd. Werd de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven in de jaren zeventig gekenmerkt door vervreemding en afstand, in de jaren tachtig groeiden deze twee sectoren juist naar elkaar toe. Steeds vaker werd de vraag gesteld of bepaalde zaken niet effectiever en efficiënter kunnen worden aangepakt indien publieke en private partijen met elkaar samenwerken (Kouwenhoven, 1991; 1).

§ 4.14 Overheid en markt

De grenzen tussen de taken van de overheid en de private sector verschuiven en zijn niet meer helder van elkaar gescheiden als gevolg van deze ontwikkelingen. Deze opmerking geeft aan dat de overheid en de marktsector van elkaar verschillen en derhalve niet dezelfde kenmerken bezitten. Deze verschillen zijn terug te voeren op de omgeving en de besluitvormingsstructuur van beide sectoren, maar er zijn ook grote cultuurverschillen (Lemstra, 1995; 44).

Omdat deze verschillen van belang zijn voor het functioneren en het samenwerken van deze twee domeinen, worden in deze paragraaf de belangrijkste kenmerken van beide sectoren behandeld en met elkaar vergeleken.

De verschillen tussen de overheid en de private sector komen het duidelijkst naar voren als naar hun kernfuncties gekeken wordt. De rijksoverheid heeft als kerntaak “regeren”: *“het tot stand brengen, voeren en uitvoeren van overheidsbeleid voor en namens de gehele samenleving”* (Hoogerwerf, 1995; 62). Overheidsorganisaties werken op een politieke markt, waarin de voorkeuren van vragers tot uiting komen via het stemmechanisme. De markt waar overheidsorganisaties hun goederen en diensten op aanbieden, wordt gekenmerkt door monopolisme: de overheid is de enige aanbieder van bepaalde goederen en diensten. Goederen en diensten van de overheid hebben niet altijd specifieke vragers (bijvoorbeeld natuurbescherming en veiligheid) (Lemstra, 1996; 45). Overheidstaken en –doelstellingen hebben een publieke doelstelling en zijn derhalve in beginsel voor iedereen toegankelijk. Deze taken zouden op de markt niet tot stand komen. De overheid kan derhalve niet “zomaar” taken schrappen, ook niet als deze taken bedrijfseconomisch niet rendabel zouden zijn. Publieke organisaties letten op het maatschappelijk rendement van hun activiteiten.

Private organisaties daarentegen letten op commercieel rendement (Kouwenhoven, 1991; 82). Private organisaties produceren goederen en diensten op verschillende terreinen teneinde winst te behalen (Hoogerwerf, 1995; 62 - 63). Patijn en Teisman stellen zelfs dat het bedrijfsleven, in tegenstelling tot de overheid, geen taak heeft, maar dat het een maatschappelijke functie als productie-eenheid vervult (in: Teisman & In 't Veld, 1992; 45 – 46). Immers, het enige belang dat ze nastreven is het eigenbelang. Private bedrijven werken op een goederen- en / of dienstenmarkt, waarop de voorkeuren van afnemers (cliënten) tot uiting komen via een andere markt, namelijk via het marktmechanisme (Lemstra, 1996; 44). Deze ondernemingen oriënteren zich op de lange termijn. Doelstellingen worden vastgesteld op basis van kansen en bedreigingen vanuit de omgeving en op basis van de sterke en zwakke punten van het eigen bedrijf. Hierop wordt de marktbenadering afgestemd. Concurrentie tussen ondernemingen vindt niet alleen plaats op basis van prijs, maar ook op basis van kwaliteit, flexibiliteit en innovativiteit (Lemstra, 1996; 44). Uit deze omschrijvingen kan zwart-wit gesteld worden dat de overheid het algemene belang nastreeft en private organisaties het eigenbelang, onder andere in de vorm van financiële winst (6). Het onderscheid tussen publiek en privaat kan ook gemaakt worden als gekeken wordt naar de middelen die publiek en privaat tot hun beschikking hebben om doelen te bereiken. Overheidsbeleid behoort bindend te zijn en de staat kan door middel van dwang de grenzen van de macht van personen en groepen in de samenleving bepalen. Private ondernemingen daarentegen werken met vrijwillig aangegane overeenkomsten, met het oog op winst (Hoogerwerf, 1995; 63). Binnen dit algemene kader hebben beide sectoren heel wat andere middelen tot hun beschikking, zoals voorschriften, vergunningen, subsidies, boetes en dwang. In bijlage I is een schema gevoegd teneinde het geheel overzichtelijk te maken.

Deze paragraaf begon met de stelling dat de grenzen tussen publiek en privaat verschuiven en niet meer helder van elkaar gescheiden zijn. Deze stelling impliceert dat het onderscheid tussen deze domeinen ook onduidelijk is geworden. Dit onderscheid wordt bemoeilijkt door de vele relaties die tussen de private en publieke sector bestaan: publiek en privaat werken steeds meer met elkaar samen.

§ 4.15 Besluitvorming op de verschillende markten

Op de private goederen- en dienstenmarkt is sprake van een duidelijke besluitvormende instantie, namelijk de ondernemer die beslist wat er wordt geproduceerd, hoeveel er wordt geproduceerd en hoe er geproduceerd wordt (zie ter verduidelijking bijlage I). Deze beslissingen maakt de ondernemer door prijs-, kwaliteit-, flexibiliteits- en innovativiteitsverhoudingen aan de in- en output kant met elkaar te vergelijken (Lemstra, 1996; 45). Niet alleen winstmaximalisatie is hier doelstelling, maar ook omzetmaximalisatie, bevordering van de continuïteit van de organisatie en het behalen van een zo groot mogelijk marktaandeel. De ondernemer maakt hiertoe relatief autonome besluiten binnen een relatief gesloten systeem, dat steeds meer open wordt. Naast bepaalde randvoorwaarden, zoals wet- en regelgeving, economische en demografische ontwikkelingen, waar de ondernemer rekening mee moet houden, komen er meer ontwikkelingen bij. Private bedrijven luisteren steeds vaker naar wensen van de omgeving. De ondernemingsstrategie van een onderneming wordt steeds meer gebaseerd op de wensen en eisen van klanten, belangengroepen en andere actoren in de maatschappij.

De overheid heeft te maken met een politieke markt waar geen sprake is van één besluitvormende instantie (Lemstra, 1996; 45). Hoewel de politiek het laatste woord heeft, wordt de concrete vormgeving van besluiten sterk bepaald door andere actoren, namelijk burgers (kiezers), maatschappelijke organisaties, en ambtenaren. Uiteindelijke afnemers van overheidsgoederen en -diensten zijn burgers, maatschappelijke organisaties en private bedrijven. Derhalve kan gesteld worden dat doelstellingen van politici omschreven kunnen worden in termen van *“optimalisatie van een veelheid aan belangen van diverse groeperingen”* (Lemstra, 1996; 45). Het stemmechanisme is hierbij belangrijk: burgers geven om de zoveel tijd (vier jaar) hun voorkeuren aan door middel van stemmen. De uiteindelijke beslissingen over overheidsgoederen en –diensten liggen weer in handen van politici. Echter, tussen verkiezingen door worden politici ook meer geconfronteerd met wensen en eisen vanuit de samenleving. Maatschappelijke organisaties en burgers zijn in staat om tussentijds besluitvorming te beïnvloeden door bijvoorbeeld te lobbyen en door inspraak. Eén partij is nog niet genoemd, namelijk de ambtenaren. Lemstra (1996) formuleert hun doel in termen van budgetmaximalisatie en outputaximalisatie (binnen de speelruimte die de politiek toelaat). Met andere woorden, volgens Lemstra hebben ambtenaren tot doel om een zo groot

mogelijk budget voor hun beleidsveld binnen te halen. Want hoe groter hun budget, des te meer goederen en diensten ze kunnen produceren en des te groter, en in het verlengde hiervan belangrijker, is hun beleidsveld.

Ondernemingen en overheid behoren tot een open systeem. Ondernemingen behoren tot dit systeem via de wensen en eisen van pressiegroepen, publieke opinie en overheidsinvloed. De overheid via het kiesstelsel, ambtenaren, pressiegroepen en publieke opinie. Besluitvormingsprocessen bij de overheid zijn echter relatief complexer dan bij bedrijven. Immers, op besluitvormingsprocessen van de overheid proberen allerlei non-publieke belanghebbenden invloed op uit te oefenen.

§ 4.16 Publiek-private samenwerking

Als deze twee sectoren zoveel van elkaar verschillen, is er dan überhaupt behoefte aan samenwerking? Op deze vraag kan een met een volmondige "ja" geantwoord worden: veel van de hedendaagse problemen kunnen niet via het marktmechanisme of door direct overheidsingrijpen opgelost worden (Van Duursen in: Teisman & In 't Veld, 1992; 14). De noodzaak tot samenwerking heeft tevens te maken met verminderde financiële middelen van de overheid. Een groot deel van deze middelen ligt vast in de voorzieningen die de verzorgingsstaat biedt (bijvoorbeeld gezondheidszorg, sociale uitkeringen) en in het afbetalen van de overheidsschuld. Derhalve staat het overheidsbudget, dat voor overheidsinvesteringen bedoeld is, onder druk. Volgens Teisman is samenwerking noodzakelijk vanwege specialisatie (in: Teisman & In 't Veld, 1992; 30 – 32). Op het eerste gezicht lijkt specialisatie het tegenovergestelde van samenwerking. Immers, specialisatie houdt taakverdeling in, waardoor de zelfstandigheid van producerende eenheden groot is. Coördinatie tussen gespecialiseerde onderdelen kost echter tijd en geld en dient derhalve zo klein mogelijk te blijven. Volgens dit denkbeeld is een optimale taakverdeling tussen partijen er één waarbij partijen zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar zijn. Zowel de publieke als private sector hangen deze gedachte aan. Specialisatie is echter alleen voordelig zolang organisaties in staat zijn om zelfstandig tot goede producten of beleid te komen. In de werkelijkheid valt autonomie tegen: niet alleen wordt het handelen van actoren door anderen bepaald, tevens zijn organisaties niet langer in staat om zelfstandig goede producten of diensten te leveren. Teisman stelt dat voor complexe problemen in de huidige samenleving een aanpak nodig is waarbij verschillende specialistische eenheden met elkaar samenwerken (in: Teisman & In 't Veld, 1992; 31).

Publiek-private samenwerking (PPS) is de samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen, waarbij de overheid en het bedrijfsleven samenwerken op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Met andere woorden, in PPS-projecten brengen publieke en private partijen geld in en komen gezamenlijk tot afspraken over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Elke partij heeft een eigen inbreng die gebaseerd is op het realiseren van meerwaarde in termen van efficiëntie en / of betere kwaliteit (Bestebreuer e.a., 2001; 130 –131, Hoek & Van Keulen, 2003; 16). PPS vergroot op deze manier de voordelen voor alle partijen. Er zijn een aantal motieven voor het aangaan van PPS. Ten eerste de *financieel-economische* motieven. Wil de overheid (kwalitatief hoogwaardige) goederen en diensten tot stand brengen, dan is zij door het financieringstekort gedwongen om samen te werken met private partijen. De overheid kan dan bijvoorbeeld tegen dezelfde of zelfs tegen lagere kosten een kwalitatief beter eindproduct realiseren. Private partijen krijgen nieuwe kansen op een groeiende markt en kunnen zelf bijdragen aan een commercieel aantrekkelijk project. Niet alleen is directe financiële inbreng belangrijk, kennisuitwisseling en wederzijdse afstemming kunnen van net zo groot belang zijn (Kouwenhoven, 1991; 71 - 72). Samenwerking wordt ook aangegaan omdat organisaties zelf niet alle hulpbronnen (zoals geld, kennis, grondstoffen, macht, expertise) bezitten die ze nodig hebben om eigen doelen te behalen. Samenwerkingsverbanden worden dan aangegaan om hulpbronnen met elkaar te ruilen. In termen van de netwerktheorie: samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen worden aangegaan omdat partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn.

Bestuurlijk-economische motieven vormen de tweede categorie. Deze hebben te maken met de heroriëntering van de overheid in de jaren 1980. In deze jaren wilde de overheid, mede dankzij het financierings- en begrotingstekort, effectiever en efficiënter functioneren (7). Private ondernemingen werden als voorbeeld genomen, aangezien de algemene gedachte was dat de markt effectiever en efficiënter goederen en diensten kon leveren dan de overheid. Met andere woorden, de overheid diende meer als een privaat bedrijf te functioneren. Door PPS aan te gaan zou de overheid meer markt- en klantgericht opereren en zou tevens haar bedrijfsvoering verbeterd worden. Immers, de overheid kan bij PPS gebruik maken van de marktkennis die private bedrijven bezitten. Tevens zou de overheid meer kostenbewust worden indien zij gebruikt maakt van private inbreng. Dit komt ten goede van de efficiency van bepaalde projecten (Kouwenhoven, 1991; 74). In dit opzicht sluit PPS aan bij het streven naar in samenwerking met andere partijen gemaakt en uitgevoerd beleid. Dit sluit ook aan bij de netwerkbenadering waarbij beleid niet meer vanuit een dirigistische besturingsoptiek eenzijdig wordt opgesteld. Ook private partijen hebben baat bij PPS vanuit bestuurlijk-strategisch motief. Private partijen hechten steeds meer waarde aan goede relaties met overheden, waardoor zij in staat zijn om invloed te kunnen uitoefenen op de regulerende en interveniërende rol van de overheid op het functioneren van ondernemingen (Kouwenhoven, 1991; 74 – 75). Dit kan een belangrijke stimulans voor private partijen zijn om mee te doen aan PPS-projecten. Immers, door opdrachten in het kader van PPS worden commerciële kansen gecreëerd, waardoor private partijen ten opzichte van concurrenten voordeel behalen. Tevens kunnen procedures en vergunningen makkelijker of sneller afgehandeld worden indien private partijen goede contacten met overheden hebben. Een ander voordeel dat private partijen kunnen behalen door PPS is dat ze door deze samenwerking de werkwijze van de overheid beter begrijpen en daarmee een betere verstandhouding met de overheid

kunnen opbouwen. Een laatste voordeel in het kader van bestuurlijk-strategische motieven voor PPS is dat private partijen op deze manier gestimuleerd worden om mee te denken over maatschappelijke problemen en deze helpen op te lossen (Kouwenhoven, 1991; 75). Dit voordeel is vooral van belang voor de overheid zelf. Immers, private partijen zullen, gelet op hun kernfunctie, met name aan PPS-projecten meedoen indien zij direct of indirect commercieel belang hierbij hebben (8).

Bij het aangaan van een PPS let de overheid op het maatschappelijke rendement dat behaald kan worden. Dit doet zij vanuit haar publiekrechtelijke rol. Private partijen letten vanuit hun privaatrechtelijke rol naar het commerciële rendement dat behaald kan worden. Zonder de eigen identiteit en verantwoordelijkheid opzij te zetten vinden ze toch convergente doeleinden (Van Duursen in: Teisman & In 't Veld, 1992; 14). Samenwerking is dan vooral wenselijk om een gezamenlijk doel gemakkelijker te bereiken. Om dit bereiken is in PPS coöperatie belangrijk, die hier omschreven wordt als *interdependentie, van waaruit factoren kunnen bijdragen aan elkaars doelstelling door activiteiten op elkaar af te stemmen of ruilovereenkomsten aan te gaan* (Kouwenhoven, 1991; 27 – 29). En interdependentie is een belangrijk kenmerk van netwerken. Gesteld kan worden dat de opkomst van PPS te maken heeft met de opkomst van de netwerksamenleving, waarin actoren doelen alleen kunnen bereiken door samenwerking.

§ 4.17 Vroege vormen van PPS

PPS is echter niet nieuw: op vele beleidsterreinen was er reeds sprake van verschillende vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. In de jaren vijftig van de vorige eeuw ontstonden bijvoorbeeld de product- en bedrijfsschappen, de Openbare Lichamen voor Bedrijf en Beroep. Dit zijn, voor zover ze een door de overheid erkend positie hebben, instanties die zich bezighouden met onderlinge afspraken, regulering en wetgeving binnen economische sectoren, bedrijfstakken en beroepsgroepen (9). De Raad voor het Binnenlands Bestuur onderscheidde reeds in 1987 een drietal periodes waarin PPS langzaam aan ontstond (10). Pas vanaf de tweede helft van de jaren 1980 wordt dit samenwerkingsverband "*publiek-private samenwerking genoemd*" (Linthorst in: Teisman & In 't Veld, 1992; 19).

De eerste periode: 1945 – 1968

In deze periode, die gekenmerkt wordt door herstel en wederopbouw, was samenwerking tussen publiek en privaat noodzakelijk door de ontwrichting op ieder maatschappelijk terrein (sociaal, cultureel, economisch, ruimtelijk). Alleen door samenwerking tussen publiek en privaat kon de oorlogsschade hersteld worden. De doelstellingen van overheden en private partijen kwamen in deze periode dan ook met elkaar overeen. In deze periode ontstonden de product- en bedrijfsschappen. In de jaren zestig verschenen de eerste tekenen van vervreemding van de publieke sector van de private en andersom. De doelstellingen van de overheid en het bedrijfsleven groeiden meer uit elkaar in deze economische hoogtijdagen. Niet alleen de bevolkingsomvang nam toe, tevens kwam het geloof in de maakbaarheid van de samenleving tot een hoogtepunt. De overheid kon mede dankzij een goed gevulde staatskas steeds meer goederen en diensten zelf produceren. Private partijen op hun beurt floreerden op een groeiende markt, waarin de overheid zich niet veel mee bemoeide.

De tweede periode: 1968 – 1982

De in de vorige paragraaf beschreven trend zette tegen het einde van de jaren zestig door. Door de afwezige noodzaak tot samenwerking groeiden de publieke en private sector steeds meer uit elkaar en raakten ze van elkaar vervreemd. Mede door de democratisering van individuen in de samenleving en door de opkomst van actie- en pressiegroepen ontstond maatschappelijke onvrede op veel terreinen. Dit had tot gevolg dat de samenleving een sceptische houding ten aanzien van private partijen nam, waardoor de overheid het ook minder aantrekkelijk vond om met het bedrijfsleven samen te werken. De relatie tussen de twee sectoren kenmerkte zich door regulering.

De derde periode: vanaf 1982

Pas vanaf de jaren 1980 stijgt het aanzien van de private sector. De overheid was in deze periode na de economische crises genoodzaakt om een werkgelegenheidsbeleid te voeren. Tegelijkertijd met dit beleid is er een herwaardering van bedrijfswinsten. De overheid wordt zelf ook meer kostenbewust en probeert methoden en technieken uit de private sector over te nemen. Het credo "*meer markt, minder overheid*" wordt in deze jaren als een nieuwe managementfilosofie aangehangen. Het bedrijfsleven op haar beurt beseft steeds meer dat regulering en interveniëring door de overheid onvermijdelijk zijn: de sectoren zijn in hun handelen met elkaar verstrengeld. Gesteld kan worden dat met het economische herstel de publieke en private sector elkaar beginnen te waarderen en dat ze inzien dat ze elkaar nodig hebben. De opkomst van PPS in deze periode kan verklaard worden doordat overheid en bedrijfsleven hun wederzijdse afhankelijkheden erkennen en derhalve samenwerkingsverbanden opzetten om deze afhankelijkheden te kanaliseren en te exploiteren (Kouwenhoven, 1991; 79). Deze nieuwere publiek – private samenwerkingsvormen verschillen op twee manieren van de oudere PPS-verbanden. Ten eerste zijn er tegenwoordig vooral projectmatige vormen van samenwerking. Na de Tweede Wereldoorlog was er vooral sprake van meer institutionele vormen van samenwerking. Ten tweede worden risico's die verbonden zijn aan de samenwerking tegenwoordig meer verdeeld over alle partijen. De overheid neemt niet zonder meer de verantwoordelijkheid voor risico's (Kouwenhoven, 1991; 2, 78 -79).

§ 4.18 De risico's van PPS

Het is echter niet gegarandeerd dat partijen de voordelen van PPS ook daadwerkelijk kunnen realiseren. Partijen zijn voor hun resultaat immers afhankelijk van andere partijen die bij het PPS-project betrokken zijn. Deze afhankelijkheid brengt risico's met zich mee: samenwerking brengt voor zowel de overheid als voor private partijen onzekerheid met zich mee over de opstelling van de andere partij, welke kan leiden tot onder andere beperkte informatie-uitwisseling, een inefficiënt onderhandelingsproces en lage investeringsbereidheid. Tevens kan wederzijdse afhankelijkheid leiden tot individueel voordeel voor één partij ten koste van de andere partij (Canoy e.a., 2001; 7). Indien er sprake is van zo een situatie, dan is de kans groot dat PPS mislukt. Derhalve is een voorwaarde voor PPS dat partijen dienen te anticiperen op de mogelijke risico's in de samenwerking. Echter, het is voor de publieke en private partijen niet gemakkelijk om voor complexe en grote projecten de publieke belangen in overeenstemming te brengen met de private belangen.

PPS staat of valt door de mate van vertrouwen en commitment tussen de betrokken partijen. Teisman (1990; 13) noemt wederzijds vertrouwen derhalve de "*achillespees van PPS*". Om dit vertrouwen te kweken, dient er een mate van geslotenheid te zijn waarbinnen de publieke en private partijen partnerschap kunnen ontwikkelen. Deze geslotenheid is eerder in paragraaf 4.9 genoemd en is een kenmerk van netwerken. De hedendaagse samenleving vereist echter openheid en transparantie. Marktwerking bestaat en wordt nagestreefd en transparantie is nodig om politieke en maatschappelijke toezicht en bijsturing mogelijk te maken. Tevens dienen private partijen de mogelijkheid te hebben om met elkaar te concurreren, teneinde concurrerende aanbiedingen aan de overheid te kunnen doen om op deze manier een meer aantrekkelijke partner voor de overheid te worden (Teisman, 2001; 13).

Samenwerking *an sich* brengt altijd meerkosten met zich mee (Teisman in: Teisman & In 't Veld, 1992; 35 – 36). Voor een goede samenwerking is communicatie nodig, waardoor partijen met elkaar overeenstemming kunnen bereiken over de te behalen doelen. Communicatie vereist dan dat partijen naar elkaar luisteren, elkaar begrijpen en dat in staat zijn hun standpunten bij te stellen teneinde tot consensus te komen. Consensus heeft op zijn beurt niet alleen te maken met afspreken wie wat en wanneer doet, maar tevens met vertrouwen, want afspraken moeten daadwerkelijk nagekomen worden. Met dit vraagstuk houden partijen zich vooral mee bezig indien ze niet eerder hebben samengewerkt. Indien deze samenwerking succesvol verloopt, neemt het vertrouwen in elkaar toe. Dit heeft tot gevolg dat de meerkosten in termen van consensusbuilding en in termen van garanties voor de uitvoering van de gemaakte afspraken afnemen. Verloopt samenwerking echter minder of helemaal niet succesvol, dan daalt het vertrouwen. Dit kan tot gevolg hebben dat verdere samenwerking opgeschort wordt. In Nederland is dit bij PPS vaak het geval geweest. Ten eerste hebben de publieke en private sector verschillende doelen en werkwijzen, wat voor verschillende verwachtingen kan zorgen.

Er zijn meer redenen waardoor PPS niet van de grond komt. Het Nederlandse besluitvormingsstelsel kenmerkt zich door grote regel- en overlegdichtheid, wat een groot obstakel voor PPS is. Tevens kan de specifieke taakstelling van de overheid de samenwerking bemoeilijken. De overheid werkt immers anders dan de markt (Teisman & In 't Veld, 1992; 4) (11).

§ 4.19 Voorwaarden voor PPS

De eerste voorwaarde voor een succesvolle PPS is in de vorige paragraaf genoemd: partijen dienen te anticiperen op mogelijke risico's in de samenleving. Er zijn meer voorwaarden. PPS ontstaat namelijk niet plotseling. PPS is alleen realiseerbaar als de beleidsdoelen van de overheid aansluiten op het winststreven van private partijen. De beleidsdoelen van de overheid dienen in overeenstemming met het winststreven van private bedrijven te worden gebracht. Indien (één van) de partijen niet voldoende bereid is zich aan te passen aan de wensen van de andere partij(en), dan vormt dit een ernstige bedreiging voor het verdere verloop van de samenwerking (Teisman, 2001; 41). Een andere voorwaarde voor succesvolle samenwerking is dat deze alleen tot stand kan komen indien het voor alle betrokken partijen meerwaarde oplevert. Hoewel dit logisch klinkt, wordt er nog steeds vanuit de publieke sector alleen aan PPS gedacht indien publieke doelen met privaat geld of andere private inbreng bekostigd kunnen worden. Belangrijker is de vraag onder welke voorwaarden de overheid een interessante partner voor private partijen kan zijn. Bij de aanvang van de samenwerking moet er derhalve aandacht besteed worden aan de vraag welke meerwaarde samenwerking kan opleveren (Teisman in: Teisman & In 't Veld; 1992; 32; Teisman, 2001; 41).

Het onderlinge vertrouwen tussen publieke en private partners is vrij broos en tijdelijk. Ontwikkelingen bij één partij kunnen gevolgen hebben voor de houding van andere partijen. Vertrouwen ontstaat niet plotseling. Partijen hebben de tijd nodig om elkaar te leren kennen en te vertrouwen. Echter, het opzeggen van vertrouwen door één of meerdere partijen heeft veelal het gevolg van eerdere "*weeffouter*" in de samenwerking (Teisman, 2001; 42 – 43). Deze fouten zijn soms niet te voorkomen omdat partijen niet altijd het achterste van hun tong laten zien. Tevens kunnen zij vaak niet een balans vinden tussen gezamenlijke doelen aan de ene kant en de veelal eenzijdige doelen van de eigen achterban. Op deze manier raken individuen verstrikt tussen afspraken die in het verleden zijn gemaakt. Afspraken kunnen bijvoorbeeld onhelder zijn over de verschillende doelen en over de verschillende werkwijzen die de partijen gebruiken. Onder deze omstandigheden kan er vrij gemakkelijk een vertrouwensbreuk ontstaan.

Hoewel niet altijd even gemakkelijk, dienen publieke en private partijen tevens hun eigen verantwoordelijkheden te blijven dragen (Patijn & Teisman in: Teisman & In 't Veld, 1992; 44 – 45). Private partijen zien het immers niet altijd zitten om maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich te nemen: ze hebben zich genoeg te houden aan bijvoorbeeld sociale en ecologische randvoorwaarden. Aan de andere kant gaan publieke partijen niet gemakkelijk PPS aan, omdat de kans bestaat dat de politieke achterban het hier niet eens mee is: deze kan van mening zijn dat samenwerking met private bedrijven belangenverstremming en verwaarlozing van de belangen van de kiezer in de hand werkt. Partijen proberen tevens op een andere manier verantwoordelijkheid van zich af te schuiven. Partijen, zowel publiek als privaat, gaan er vaak van uit dat de meerwaarde van de samenwerking geheel aan hun toe komt en dat ze de kosten naar de andere partner kunnen schuiven. Geen partij wil het risico nemen dat zij de kosten moeten dragen.

Dit in beschouwing genomen zullen alle partijen moeten beseffen onder welke voorwaarden PPS mogelijk is en onder welke voorwaarden iedere partij participeert. Patijn en Teisman (in: Teisman & In 't Veld, 1992; 46 – 48) menen dat de belangen van niet-deelnemende partijen, zoals andere private partijen en burgers, geschaad kunnen worden indien:

1.	een samenwerkingsverband leidt tot een gunstige concurrentiepositie van participerende private partijen ten opzichte van niet-deelnemende private partijen;
2.	de openbaarheid, een eigenschap van overheidsbesluitvorming, in het gedrang komt door het gesloten karakter van de samenwerking;
3.	procedures, waarmee burgers hun belangen behartigen, zodanig worden ingekort of onbeduidend worden dat een evenwichtige belangenafweging onmogelijk wordt;
4.	de output van het samenwerkingsverband zulke negatieve effecten heeft dat hierdoor een negatief beeld over het nut van samenwerking bij burgers ontstaat.

Het Kenniscentrum PPS noemt nog een aantal basisvoorwaarden waar PPS aan moet voldoen, wil het succesvol zijn (Kenniscentrum PPS, juni 2001; 8 – 13). Ten eerste wordt “*output-gericht*” werken vereist. Dit betekent dat de overheid niet alle details van een project van te voren moet vastleggen. Hierdoor wordt de markt namelijk gereduceerd tot uitvoerder en dat is niet de bedoeling. Private partijen dienen ruimte voor eigen inbreng te hebben, waardoor hun kennis, ervaring en creativiteit gebruikt kunnen worden. Ten tweede dient de “*scope*” van het project (de grenzen van het project) niet te strak door de overheid vastgesteld te worden. Private partijen dienen ook eigen inbreng bij de afbakening van het project te hebben. Soms is een betere afstemming mogelijk indien verschillende projecten of onderdelen van projecten worden geïntegreerd. Tevens maakt een brede scope het mogelijk dat andere partijen financiële middelen inbrengen: ze krijgen dan de kans om hun eigen doelen te realiseren. Op deze wijze komen meer financiële middelen beschikbaar. Echter, indien de scope teveel verbreed wordt, dan heeft dit nadelen voor de complexiteit en omvang van een project. De voorwaarde “*wederzijds belang*” is enkele malen genoemd. Voor een succesvolle PPS dienen publieke en private partijen belang bij een project te hebben. Een project van de overheid kan kwalitatief verbeterd worden, als in een vroeg stadium met private partijen wordt overlegd over de beste manier om een doel te bereiken. Tevens kan dan meer geld beschikbaar komen voor overheidsprojecten. Door samenwerking in een vroeg stadium kunnen private partijen hun wensen en behoeften in overheidsprojecten laten doorklinken. Projecten kunnen tevens worden efficiënter uitgevoerd, waardoor de bespaarde middelen voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Een vierde basisvoorwaarde voor een succesvolle PPS is dat publiek en privaat niet hun “*kernfuncties*” uit het oog verliezen. De maatschappelijk opgave van de overheid mag niet ten koste gaan van het winststreven van private partijen. Projecten die voor private partijen niet interessant, maar maatschappelijk wel relevant zijn, mag de overheid niet uit het oog verliezen. De “*verantwoordelijkheid*” die het kabinet, het parlement en inspraakgerechtigden hebben zijn het vijfde uitgangspunt voor het aangaan van PPS. Democratische controle is derhalve ook van toepassing op PPS-projecten, want politiek overtuiging, en niet winstgevendheid, is doorslaggevend om PPS wel of niet aan te gaan. Hiertoe worden wettelijk geformaliseerde besluitvormingsprocedures gevolgd. Politiek gevoelige onderwerpen zijn minder geschikt voor PPS, aangezien politieke verhoudingen en meningen kunnen verschuiven. Tenslotte wordt een “*evenwichtige verdeling*” genoemd. PPS is alleen succesvol indien partijen uit beide sectoren de positie van de ander respecteren en elkaars (on)mogelijkheden niet uit het oog verliezen. Een evenwichtige verdeling van taken en risico's moet garanderen dat er zorgvuldig omgegaan wordt met algemene middelen. Ook hier mag de overheid haar kerntaak niet uit het oog verliezen (het dienen van het maatschappelijk belang). Het Kenniscentrum PPS stelt een aantal criteria waaraan PPS moet voldoen (Kenniscentrum PPS, juni 2001; 6). Bij een PPS-project;

1.	werken overheden en het bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
2.	is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke risico's en kosten draagt;
3.	gaat het om het realiseren van maatschappelijke en commerciële doelen;
4.	verwachten publieke en private partijen dat een beter resultaat tegen dezelfde kosten gerealiseerd kan worden (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten) dankzij samenwerking en inbreng van ieders specifieke deskundigheid;
5.	behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

De overheid mag onder geen enkel beding haar publiekrechtelijke bevoegdheden afstaan. Overheden zijn volgens Linthorst uniek in hun legitimatie, waarbij het gaat om het nemen van op democratische grondslag gebaseerde besluiten die bindend zijn voor burgers en bedrijven (in: Teisman & In 't Veld, 1992; 23). Overheden hebben tevens geen instrumenten en kennis die private bedrijven wel hebben. Derhalve is de overheid geen onderneming in economische betekenis. Het democratische gehalte van publieke besluitvorming hoeft echter niet te lijden indien overheden meedoen aan PPS (Linthorst in: Teisman & In 't Veld, 1992; 23). Er worden immers afspraken gemaakt waarbij de publieke verantwoordelijkheden intact blijven.

§ 4.20 PPS: resumé

Dit hoofdstuk opende met de stelling dat de overheid in de hedendaagse netwerksamenleving steeds meer van anderen afhankelijk is om beleid te maken en uit te voeren. Om beleidsdoelen te kunnen realiseren, is het evenwicht tussen overheid en bedrijfsleven veranderd: top-down sturing voldoet bijna niet meer, horizontale sturingsrelaties zijn in de netwerksamenleving effectiever (12). De verschillende organisaties in de maatschappij en de overheid hebben steeds meer met elkaar te maken. Hedendaagse problemen kunnen niet via het marktmechanisme of door overheidsingrijpen opgelost worden. Derhalve werkt de overheid, op ieder niveau, steeds vaker samen met private partijen om haar doelen te kunnen realiseren. Een tweede reden voor PPS is dat de laatste twee decennia het vertrouwen in de overheid af- en in de markt toenam. De overheid had te maken met een financierings- en begrotingstekort en door meer als een privaat bedrijf te functioneren, hoopte de overheid deze problemen op te lossen. Kortom, samenwerking met private partijen is noodzakelijk in de netwerksamenleving (wederzijdse afhankelijkheid). Het biedt tevens voordelen: niet alleen worden doelen bereikt, tevens maakt deze samenwerking voor de overheid het mogelijk om kosten- en doelbewuster te werken zonder haar maatschappelijke doelstelling te verliezen.

Hoewel verschillende bronnen de criteria melden waaraan PPS moet voldoen, is het niet mogelijk om al deze criteria in dit onderzoek te operationaliseren. Derhalve wordt in dit onderzoek gekozen voor de criteria die het Kenniscentrum PPS aan publiek – private samenwerking stelt (zie vorige paragraaf).

Faalfactoren van PPS zijn beperkte informatie-uitwisseling tussen de partijen, inefficiënte onderhandelingsprocessen, te grote openheid: wederzijds vertrouwen kan alleen in een gesloten sfeer gekweekt worden. Andere faalfactoren van PPS zijn lage investeringsbereidheid van één of beide kanten en wederzijdse afhankelijkheid. Hoewel dit tevens een voorwaarde voor PPS is, is het tevens een struikelblok, omdat het kan leiden tot individueel voordeel voor één partij ten koste van de andere.

Voor dit onderzoek is het van belang om na te gaan of er in de casus sprake is van PPS. Immers, PPS is een kenmerk van OPL (zie paragraaf 2.5.1). Indien aan de kenmerken van PPS niet voldaan wordt, is er geen sprake van PPS. En indien er geen PPS is, dan is er ook geen sprake van de ideaaltypische OPL. Hoewel publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep IODS, is het niet duidelijk hoe ver deze samenwerking zich strekt. Is er alleen sprake van gezamenlijke besluitvorming of worden projecten ook publiek-privaat uitgevoerd? En hoewel publiek en privaat vertegenwoordigd zijn, zijn hun beleidsdoelen met elkaar te verenigen? Immers, een succesvolle PPS is alleen mogelijk indien, naast de voorwaarden in bovenstaand schema, beleidsdoelen van de overheid aansluiten op het winststreven van private partijen. Met andere woorden, in hoeverre komen de kenmerken van PPS in het proces IODS terug?

(1) Zie ook § 2.2.

(2) Zie ook § 2.4

(3) Wegens het grote aantal definities van netwerken worden er slechts een aantal genoemd. Meer definities zijn te vinden in o.a.: E. H. Klijn, E. Van Bueren & J. Koppenjan (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming en beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon. W.J.M. Kickert e.a. (ed.) (1997). *Managing complex networks*. London. J.A.M. Hufen & A.B. Ringeling (red.) (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.J.M.J. Baayens (1988). *Beleidsnetwerken in actie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

(4) Zie tevens § 4.8.

(5) In § 4.14 wordt nader ingegaan op deze instrumenten.

(6) De werkelijkheid is niet zo zwart-wit dat de overheid puur het algemene belang nastreeft of dat private organisaties puur het eigenbelang nastreven. Overheden kunnen groepsbelangen nastreven en woningcorporaties bijvoorbeeld zijn private organisaties met winstoogmerk maar met een maatschappelijk doel.

(7) Zie tevens § 4.2.1.

(8) Deze kernfunctie is: "Het produceren van goederen en diensten op verschillende terreinen teneinde winst te behalen". Zie tevens § 4.15.

(9) www.overheid.nl/home/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/openbaarlichaam

(10) Hier wordt verwezen naar het rapport Partners voor vernieuwing: advies over Public Private Partnership uit 1987.

(11) Zie tevens § 4.15.

(12) Zie de paragrafen over netwerken voor nadere uitleg.

Hoofdstuk 5

Methodologische verantwoording en operationalisatie

§ 5.1 Inleiding

Methodologie is de manier waarop een onderzoek wordt uitgevoerd en is de leer hoe wetenschap bedreven kan worden, zodanig dat de praktische vergaring van empirische kennis wordt ondersteund door “*fundamentele wijsgerige keuzen*” (Bruinsma e.a., 1992; 9). Methodologie is “*de weg waarlangs de onderzoeker onderzoek doet*” (Jonker & Pennink, 2000; 14). De onderzoeker dient een methode te ontwerpen waarmee hij zijn onderzoek uit kan voeren. Nadat de empirie verzameld is, dienen de gegevens geanalyseerd te worden teneinde de hoofdvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden. Alvorens dit te doen, dienen relevante begrippen meetbaar gemaakt worden. Dit is de operationalisatie. Dit hoofdstuk geeft een uitleg over definiëring, indicering en operationalisatie.

Den Hertog en Van Sluijs (1995; 26) stellen dat organisatiewetenschappelijk onderzoek over organisaties gaat en zich in belangrijke mate in organisaties afspeelt. De lijn kan doorgetrokken worden naar bestuurskundig onderzoek: bestuurskundig onderzoek gaat over (organisaties in) het openbaar bestuur en speelt zich in belangrijke mate af in organisaties van het openbaar bestuur. Het doel van de bestuurskunde is, onder andere, de kennis over de overheid en de maatschappij toe te laten nemen (Bruinsma e.a., 1992; 17).

§ 5.2 Het onderzoeksontwerp

Een onderzoeksontwerp bevat een reeks beslissingen over de achtereenvolgende fasen in het onderzoek, maar het is meer dan een logistiek plan waarmee wordt aangegeven dat de ene handeling aan de andere moet vooraf gaan. Den Hertog c.s. delen met Yin de mening dat een onderzoeksontwerp de empirische gegevens die een onderzoek oplevert, verbindt met de conclusies die aan het einde worden getrokken. Derhalve is het onderzoeksontwerp ook belangrijk voor evaluatie achteraf. Immers, resultaten van een wetenschappelijk onderzoek worden pas als zodanig geaccepteerd, indien de onderzoeker de stappen die hij in het onderzoek heeft genomen, kan verantwoorden (Den Hertog e.a., 2000; 55). Het onderzoeksontwerp bevat in ieder geval besluiten over de volgende aspecten van een onderzoek (Hakvoort, 1995; 84 – 85):

Het *type* onderzoek: de onderzoeker beslist hier of hij kiest voor een casestudie, een survey, interviews of een andere vorm van onderzoek. De beslissingen die de onderzoeker ten aanzien van het type onderzoek maakt, zijn sterk afhankelijk van de aard van de probleem- en vraagstelling.

Het *soort* onderzoeksstrategie waarvan gebruik wordt gemaakt: hier gaat het om de keuze tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek is gestructureerd onderzoek dat gekenmerkt wordt door objectiviteit. Objectiviteit in kwalitatief onderzoek betekent *objectbetrokkenheid*: mensen interpreteren zelf de werkelijkheid (Wester in: Bruinsma e.a., 1992; 215). De onderzoeker probeert zo veel mogelijk te begrijpen hoe een ander de werkelijkheid ervaart, dus vanuit het perspectief van de betrokkenen (Jonker & Pennink, 2000; 46). Kwantitatief onderzoek is tevens vooral bruikbaar indien een grote hoeveelheid gegevens verzameld en geanalyseerd moet worden (Babbie, 1998; 37). Het gaat hierbij om de kwantiteit, de hoeveelheid, van verzamelde data die in een aantal categorieën verdeeld kan worden. Kwalitatief onderzoek heeft meer oog voor details: juist omdat niet grootschalig gegevens worden verzameld, kunnen details worden onderscheiden, ook als ze niet binnen een bepaalde categorie vallen. Volgens Jonker en Pennink (2000; 46) is de kern van het kwalitatieve onderzoek “*het ontdekken van eigenschappen van verschijnselen en gebeurtenissen uit de te onderzoeken werkelijkheid, waarna deze eigenschappen in een onderling verband worden gebracht in een bepaalde theorie*”. De keuze tussen deze twee soorten onderzoeksstrategieën hangt sterk af van de stand van kennis op een bepaald terrein. Indien over een bepaald beleidsterrein nog niet veel bekend is, dan kan een verkennend onderzoek als eerste opstap dienen.

De mate van gebruik van een *theoretisch model*: hier worden begrippen en relaties tussen deze begrippen, definiëring, indicering en operationalisering gekozen. Definiëren, indiceren en operationaliseren zijn de opeenvolgende handelingen die een onderzoeker moet uitvoeren om de “*verhouding tussen theoretische begrippen zoals bedoeld en empirische variabelen zoals bepaald*” aan te geven (Hakvoort, 1995; 129). Definiëren is het zo nauwkeurig mogelijk vastleggen van de betekenis van een begrip. Indiceren is het aangeven wat in de werkelijkheid overeenkomt met de inhoud van de definitie. Door operationalisatie wordt de indicering technisch verwerkt in een meetprocedure, zoals bijvoorbeeld een vraag in een enquête.

In een onderzoeksontwerp worden tevens beslissingen over het gebruik van het soort en aantal technieken van materiaalverzameling genomen. Hierbij gaat het of de onderzoeker kiest voor interviews, observaties of andere vormen van materiaalverzameling.

Vervolgens worden keuzes omtrent *steekproeven* gemaakt: de manier waarop onderzoekseenheden worden geselecteerd. Het onderzoeksontwerp bevat tevens beslissingen over de wijze waarop verzameld materiaal *verwerkt* wordt en over de

analyse. Analyse is nodig om een grote hoeveelheid ongeordend materiaal te ordenen ten behoeve van een systematische beschrijving van het onderzoeksonderwerp (Hakvoort, 1995; 153). Bevindingen worden *geïnterpreteerd* met behulp van de probleemstelling, vraagstelling en deelvragen, waarna aanbevelingen worden opgesteld.

§ 5.3 Het type onderzoek: casestudy

Voordat een bepaalde onderzoeksstrategie gekozen wordt, dienen onderzoekers een drietal vragen te stellen (Yin, 2003; 5 - 11). Deze hebben ten eerste te maken met het type onderzoeksvraag. Onderzoeksvragen kunnen in de volgende categorieën worden verdeeld: "wie"-, "wat"-, "hoe"- en "waarom" - vragen.

In onderzoek gaat het om het hoe en waarom van ontwikkelingsplanologie, provincies en PPS en welke verbanden en relaties deze begrippen met elkaar hebben. Ten tweede dienen onderzoekers rekening te houden met de mate van invloed die hij over gebeurtenissen en gedrag heeft. De onderzoeker heeft als buitenstaander geen invloed over het gedrag van actoren en over gebeurtenissen: dit wordt geobserveerd en wordt tevens door middel van interviews achterhaald. Ook dit is een kenmerk van een casestudy. Het project is tevens afgebakend in de tijd: het besluitvormingsproces dat het plan IODS als eindproduct heeft, heeft een duidelijk begin- en eindpunt. In dit onderzoek staat de manier waarop het plan IODS is gevormd centraal (1). Dit is het derde punt waarmee onderzoekers rekening dienen te houden, namelijk of het een actueel onderwerp is.

In dit onderzoek is gekozen voor de casestudy. De casestudy is een onderzoekstype waarbij waarnemingen gedetailleerde en concrete beschrijvingen opleveren van mensen en gebeurtenissen. Deze waarnemingen leveren kwalitatieve gegevens op, wat betekent dat de gegevens niet door de onderzoeker voorgestructureerd zijn en waarnemingsprocedures derhalve open zijn (zoals bijvoorbeeld observatie en vraaggesprekken) (Bruinsma e.a., 1992; 213). Den Hertog c.s. definiëren een casestudy als volgt: "*een gevalstudie is een onderzoeksstrategie waarin een hedendaags verschijnsel wordt onderzocht in de natuurlijke en historische context en waarin de grenzen tussen dat verschijnsel en de context niet precies zijn aan te geven. Bij een casestudy wordt gebruik gemaakt van verschillende gegevensbronnen*" (Den Hertog e.a., 2000; 243). Yin (2000; 13) definieert casestudies als volgt: "*A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*". Den Hertog e.a. (2000; 134) voegen hier nog een derde punt aan toe, namelijk "*de plaatsing van een verschijnsel in historisch perspectief*".

Casestudies worden in allerlei situaties voornamelijk gebruikt om kennis over individuen, groepen, organisaties en sociale, politieke en economische fenomenen te vergaren en worden derhalve dikwijls gebruikt voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek om complexe sociale problemen te bestuderen (Yin, 2003; 1). Den Hertog c.s. (2000; 134) stellen dat casestudies vrijwel altijd veranderingen of processen betreffen. Met andere woorden, casestudies betreffen vrijwel altijd verschijnselen die uit het verleden voortkomen, in het heden voorkomen en de toekomst beïnvloeden. Situaties worden op de verschillende tijdstippen beschreven en tevens wordt het proces tussen beide tijdstippen geanalyseerd. Dit onderzoek poogt hetzelfde te doen: dit onderzoek poogt te verklaren in hoeverre ontwikkelingsplanologie als werkwijze in de stuurgroep IODS is gebruikt en wat het te maken heeft met de netwerksamenleving en publiek-private samenwerking. De case handelt over een complex ruimtelijk en maatschappelijk vraagstuk met een lange historie dat ook vandaag de dag zeer actueel is en dit in de toekomst ook zal zijn. Immers, het plan dat er ligt is nog maar het topje van de ijsberg. Het plan moet worden uitgevoerd, wat in de toekomst zal gebeuren.

Yin geeft aan dat theoretische noties in een casestudy onmisbaar zijn: het doel van een casestudy is om een theorie te ontwikkelen of te testen (Yin, 2003; 28). In dit onderzoek worden een aantal theoretische noties gebruikt. Ten eerste werd de aanleiding tot de opkomst van OPL verklaard en aan welke kenmerken het ideaaltypische model dient te voldoen. Deze opkomst heeft te maken met de netwerksamenleving. De derde theorie die gebruikt wordt is de theorie omtrent PPS. Samenwerking tussen publieke en private partijen is een kenmerk van OPL, maar deze samenwerking kan problematisch zijn. Voor een succesvolle PPS en derhalve voor succesvolle OPL dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. De theorieën worden op de casus toegepast om na te gaan in hoeverre er in de casus sprake is van ontwikkelingsplanologische of toelatingsplanologische aanpak, of deze succesvol is geweest en welke factoren tot dit bijgedragen hebben.

In casestudies wordt gebruik gemaakt van *triangulatie*: "*het gebruik van meer dan één methode of techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken*" (Hakvoort, 1995; 127, 131 – 132). Casestudies leveren gedetailleerde en concrete beschrijvingen van mensen en gebeurtenissen, welke uit verschillende bronnen, zoals bijvoorbeeld documenten, interne stukken, nota's, notities, vergaderverslagen, overeenkomsten en interviews dienen te komen. Deze variëteit aan verschillende bronnen is nodig omdat deze onderzoekseenheden veelal een complexe aard hebben. Door meerdere bronnen te gebruiken wordt het aantal betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten gereduceerd (Arksey & Knight, 1999; 21). Dit is bij bestuurskundig onderzoek van belang, omdat er sprake van toepassingsgerichte of praktijkgerichte onderzoekssituaties is. In dit onderzoek worden derhalve ook meerdere bronnen gebruikt om empirische gegevens te verzamelen. Naast officiële beleidsdocumenten worden andere documenten over het onderwerp, alsmede interviews met sleutelpersonen gebruikt.

Door voor de casestudy te kiezen kunnen een aantal vragen omtrent het onderzoeksontwerp beantwoord worden (2). Ten eerste is de vraag voor welk type onderzoek gekozen wordt meteen duidelijk, namelijk een casestudy. Ten tweede is hiermee ook voor het soort onderzoeksstrategie gekozen: in paragraaf 5.3 wordt vermeld dat waarnemingen in een casestudy kwalitatieve gegevens opleveren. De soort onderzoeksstrategie is derhalve een kwalitatief onderzoek. De vragen omtrent het soort en aantal technieken van materiaalverzameling en steekproeven kunnen nu ook beantwoord worden. Bij een casestudy is sprake van triangulatie, waardoor er meer dan van één techniek van materiaalverzameling gebruik wordt gemaakt. De bronnen waarvan gebruik wordt gemaakt zijn zoals gezegd documenten, interne stukken en interviews. Maar hoe worden de personen voor de interviews geselecteerd? Hiervoor worden steekproeven gebruikt. In het project van de A4 Midden-Delfland zijn veel partijen betrokken. Er zijn slechts een aantal partijen die daadwerkelijk hebben meegewerkt aan het plan IODS. Omdat de tijd en ruimte het niet toelaten om alle betrokken personen te interviewen die zitting hebben in deze stuurgroep is er een selectie gemaakt, waarbij rekening is gehouden dat zoveel mogelijk verschillende partijen, dat wil zeggen uit alle sectoren, aan het woord komen.

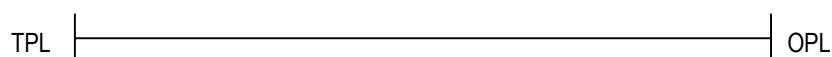
§ 5.4 Definiëren, indiceren en operationaliseren

Onderzoek laat zich als volgt omschrijven: “Nadat van een probleem (theoretisch en/of beleidsmatig) een probleemstelling is geformuleerd, geeft de onderzoeker van de in de probleemstelling gebruikte termen definities of omschrijvingen” (Hakvoort, 1995; 81). Deze definities zijn nodig om het feitelijke empirische object van het onderzoek te bepalen. Bovendien zijn definities nodig voor de indicering en operationalisatie van de theoretische variabelen en voor de vaststelling van de waarden van empirische variabelen welke zijn vergaard door kwalitatieve of kwantitatieve onderzoeksmethoden (Hakvoort, 1995; 81). Om een analyse te kunnen uitvoeren, dienen begrippen derhalve adequaat geoperationaliseerd te worden. Operationalisatie is het vertalen van begrippen in concreet meetbare aspecten (Babbie, 1998: 5). Volgens Neuman (2000; 160) brengt operationalisatie theoretische begrippen samen met de empirische bevindingen. Operationalisatie begint met het definiëren van het concept. Een concept duidt een direct of indirect aanwijsbare zaak aan. Begrippen als *mens*, *auto* en *water* zijn voorbeelden van concepten (Zwanenburg, 2002: 18). Door te definiëren wordt de betekenis van een begrip zo nauwkeurig mogelijk vastgelegd (Hakvoort, 1996: 129). Dit dient op een zodanige wijze te gebeuren dat iedereen, dus ook mensen die relatief weinig van het onderwerp afweten, begrijpen wat het concept inhoudt. Na definiëring komt indicering. Hiermee geeft de onderzoeker aan wat in de werkelijkheid overeenkomt met de inhoud van de definitie (Hakvoort, 1996: 129). Als laatste wordt geoperationaliseerd. Dit is de technische verwerking van de indicering in een meetprocedure (Hakvoort, 1996: 129). Operationalisatie in kwalitatief onderzoek is een gedetailleerde omschrijving van hoe de onderzoeker data, die de basis voor zijn concepten zal vormen, heeft verzameld en hoe deze hierover denkt. Het is een beschrijving die na een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt: ex post en niet ex ante (Neuman, 2000; 163).

Toelatingsplanologie bij provincies verloopt vooral via het maken van streekplannen op provinciaal niveau. Maar is er in de casus A4 Midden-Delfland volgens een andere werkwijze tot het plan Norder gekomen? Door wat kenmerken de beide modellen zich? Hoe zien de ideaaltypische modellen eruit? Is er iets in de werkwijze van het plan IODS veranderd en zo ja, in welke ideaaltypische richting is dit verschoven? En heeft de provincie Zuid-Holland hierin eigenlijk wel de rol die ze wil hebben? De vragen die hierbij gesteld worden zijn:

- 1) Wat doen provincies bij het maken van streekplannen en met wie doen ze dit?
- 2) Zijn er andere manieren van werken? Zo ja, wat doen provincies en andere partijen in die gevallen?
- 3) In welke verhouding staat deze nieuwe werkwijze ten opzichte van traditionele streekplanactiviteiten?
- 4) Op welke wijze is de stuurgroep IODS tot het plan IODS gekomen?

Geanalyseerd wordt hoe de werkwijze waarmee het plan IODS tot stand is gekomen, past in de ideaaltypische ontwikkelingsplanologie, hoe deze zich verhoudt tot TPL en hoe effectief deze nieuwe aanpak wordt geacht of is. Kort gezegd, dit onderzoek gaat na welke kenmerken de wijze waarop het plan Norder tot stand is gekomen, heeft en tot welke ideaaltypische model deze werkwijze gerekend kan worden. Deze werkwijze wordt geclassificeerd met behulp van een spectrum met aan de ene kant de toelatingsplanologie en aan de andere kant de ontwikkelingsplanologie, als elkaars tegenpolen. Visueel:

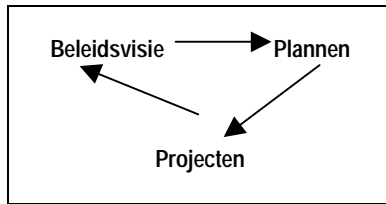


§ 5.5 Operationalisatie OPL

In de hoofdstukken twee en drie zijn de kenmerken van OPL naar voren gekomen. In deze paragraaf wordt het begrip geoperationaliseerd. Nadat OPL geoperationaliseerd is, kan hetzelfde met haar tegenhanger, TPL, gebeuren.

Definiëren

Een model van ruimtelijk beleid, waarin kansen en mogelijkheden die in de regio aanwezig zijn, benut worden, in goed overleg tussen maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en plaatselijke overheden.



Indicatoren

1. Gebiedsontwikkeling;
2. gezamenlijk proces;
3. complementaire partijen;
4. kwaliteitsverbetering wordt nagestreefd;
5. projectenveloppe.

Operationaliseren

Ad 1) Is er sprake van gebiedsontwikkeling?

Een gebied van enige omvang wordt begrensd op basis van "span of control". Dit houdt in dat gebieden niet "te" groot dienen te worden, omdat anders sturing voor problemen kan zorgen. Het overzicht op het gebied wordt kwijtgeraakt waardoor overheidslagen verantwoording over sturing in het gebied van zich afschuiven.

- Voor dit onderzoek is het belangrijk om aan te geven welke gebied het project A4 Midden-Delfland behelst, welk schaalniveau dit is en welke partijen verantwoordelijk zijn voor sturing van het project in het gebied en welke rol de provincie hierin heeft.

Ad 2) Werken partijen met elkaar samen om dit project van de grond te krijgen?

Vanaf het begin tot het einde zijn alle partijen bij het proces in alle stadia betrokken. Verantwoordelijkheid ligt in handen van alle partijen, die zakelijk in de omgang en betrouwbaar zijn. Tussenresultaten worden vastgelegd in afspraken die door alle partijen dienen nagekomen te worden. Tevens worden er afspraken op de gebieden van publiek- en privaatrecht gemaakt, zodat partijen vooraf weten waar ze aan toe zijn. PPS is derhalve ook een kenmerk van OPL (in paragraaf 5.7 wordt PPS geoperationaliseerd). Deze vragen worden niet alleen beantwoord aan de hand van officiële documenten. Tevens is het belangrijk om te weten wat de partijen hier zelf van vinden.

- Welke partijen nemen deel aan het project en behoren ze tot het publieke, private of maatschappelijke domein?
- Zijn al deze partijen bij het proces in alle stadia betrokken?
- Bij welke partij(en) ligt de verantwoordelijkheid voor het project? Welke verantwoordelijkheid heeft de provincie?
- Zijn er tussenresultaten gemaakt en vastgelegd? Zo ja, worden deze nagekomen / welke sancties zijn er indien ze niet worden nagekomen?
- Is er sprake van PPS?

Ad 3) Zijn partijen complementair?

Partijen vullen elkaar aan en doen datgene waarin ze goed zijn. De partijen brengen gezag, vermogen, kennis en draagvlak in. Als resultaat wordt verwacht dat er ontwikkeld en beheerd wordt. En hoe zien de partijen dit zelf?

- Wat is de inbreng van iedere partij?
- Behoort deze inbreng tot de kernfuncties van deze partij?

Ad 4) Wordt kwaliteitsverbetering nagestreefd?

Voor de aanvang van het project wordt concreet omschreven wat de kwaliteitsdoelstellingen zijn. Tevens dient er tussentijds te worden getoetst. De na te streven kwaliteitsslag geldt ook als selectiecriteria ten aanzien van publieke en private partners.

- Wat wordt er onder kwaliteit verstaan? Wat verstaan de partijen zelf hieronder?
- Zijn er voor aanvang van het project kwaliteitsdoelstellingen gemaakt?
- Zo ja, op welke wijze zijn ze vastgelegd?
- Vindt er tussentijdse toetsing plaats en zo ja, door wie?

Ad 5) Is er sprake van een projectenveloppe?

Projecten worden met elkaar verevend waardoor projecten vroegtijdig in beeld komen in plaats van aan het einde. Met de opbrengsten of meevallers van rendabele projecten worden minder rendabele projecten gefinancierd.

- Is het project opgedeeld in meerdere, kleinere projecten?
- Is er sprake van een projectenveloppe? Zo ja, wat houdt deze in?

Aan de te interviewen partijen wordt gevraagd of ze in een tabel kunnen aangeven in hoeverre deze kenmerken van de ideaaltypische OPL in het plan IODS voorkomen.

§ 5.6 Operationalisatie netwerken

In dit onderzoek wordt nagegaan of de opkomst van OPL te maken heeft met de netwerksamenleving en in hoeverre de netwerksamenleving invloed heeft gehad op het plan IODS.

Definiëren

Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.

Indiceren

1. Wederzijdse afhankelijkheid;
2. Pluriformiteit;
3. Geslotenheid;
4. Dynamiek in structuren.

Operationaliseren

Ad 1) Zijn de participerende actoren in de casus afhankelijk van elkaar?

In een netwerk is geen van de actoren in staat om de eigen doeleinden te behalen op eigen kracht. Omdat actoren niet over voldoende middelen bezitten, moeten ze met elkaar samenwerken om van elkaars middelen gebruik te kunnen maken teneinde de eigen doelen te behalen.

- Voor dit onderzoek is het belangrijk om na te gaan of de actoren die zitting hebben in het plan IODS afhankelijk van elkaar zijn om eigen doelen te behalen.

Ad 2) Vormen de actoren een homogene of heterogene groep?

De partijen die in een netwerk aanwezig zijn kennen onderlinge verschillen die onder andere betrekking hebben op de omvang, de aanwezige machtsmiddelen en de omgeving van de partijen.

- Uit welke sectoren / beleidsvelden komen de actoren uit de stuurgroep IODS en wat zijn hun doelen? Hoe kan op basis van deze uitkomsten de groep geclassificeerd worden (homogeen / heterogeen)?
- Verschillen de actoren in
 - a) Omvang;
 - b) Aanwezige machtsmiddelen;
 - c) Wat is hun omgeving?

Ad 3) Kan er gesproken worden van geslotenheid in het netwerk?

Geslotenheid in netwerken betekent dat actoren niet per definitie gevoelig zijn voor stuursignalen van buiten het netwerk. De actoren delen met elkaar kernwaarden die diep geworteld zijn in een organisatie. Deze bepalen voor een groot deel het handelen en het referentiekader van een organisatie. Actoren zijn dan vooral gevoelig voor stuursignalen die komen vanuit hun eigen referentiekader. Voor externe geluiden staan zij veelal niet open, omdat deze veelal niet overeenkomen met hun eigen referentiekader.

- Welke kernwaarden hebben de actoren en komen deze met elkaar overeen? Kan er gesproken worden van een gemeenschappelijk referentiekader?
- Hebben externe actoren, dat wil zeggen actoren die niet aan het netwerk deelnemen en derhalve geen zitting hebben in de stuurgroep IODS, invloed in de besluitvorming en zo ja, hoe uit dit zich?

Ad 4) Is het netwerk aan verandering onderhevig?

Omdat de pluriformiteit van netwerken, het referentiekader van actoren en wederzijdse afhankelijkheden kunnen veranderen zijn netwerken constant in beweging. Derhalve wisselen posities van actoren frequent. Tevens kunnen partijen in netwerken strategisch gebruik maken van het dynamisch karakter van problemen en oplossingen, bijvoorbeeld door bepaalde oplossingen naar buiten te brengen op het moment dat het hun uitkomt.

- Hoe dynamisch of statisch zijn de posities van de actoren in het netwerk van de stuurgroep IODS? Wisselen zij vaak van positie of blijven zij juist in hun eigen rol / op hun eigen plaats?
- Maken actoren strategisch gebruik van problemen en oplossingen en hoe uit dit zich?

Aan de te interviewen personen wordt gevraagd om het volgende schema in te vullen:

Wederzijdse afhankelijkheid						Eenzijdige afhankelijkheid
Pluriformiteit						Uniformiteit
Geslotenheid						Openheid
Dynamiek						Stabiliteit

§ 5.7 Operationalisatie PPS

PPS is een kenmerk van OPL. Indien in de casus de samenwerking tussen publieke en private partijen niet voldoet aan de kenmerken van PPS, dan is er ook geen sprake van ideaaltypische OPL.

Definiëren

In de veranderende samenleving is het evenwicht tussen overheid en bedrijfsleven veranderd waardoor top-down overheidssturing bijna niet meer voldoet. Derhalve werkt de overheid op ieder niveau steeds vaker samen met private partijen om haar doelen te kunnen realiseren.

Indiceren

- 1) Overheden en het bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- 2) Het is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke risico's en kosten draagt;
- 3) Maatschappelijke en commerciële doelen worden door middel van PPS gerealiseerd;
- 4) Publieke en private partijen verwachten dat een beter resultaat tegen dezelfde kosten, of eenzelfde resultaat tegen geringere kosten, gerealiseerd kan worden dankzij specifieke deskundigheid;
- 5) Iedere partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Operationaliseren

- Zijn er contractueel afspraken vastgesteld tussen publieke en private partijen in de stuurgroep of met actoren buiten de stuurgroep?
- Indien dit het geval is, is dan tevens vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke risico's en kosten draagt?
- Wat voor soort doelen worden nagestreefd (maatschappelijk / commercieel)? Wat zijn deze doelen?
- Op welke wijze doen partijen mee met PPS? Behouden zij hierin hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid?

Door middel van het volgende schema kan achterhaald worden wat de mening van de respondenten is over het wel of niet bestaan van PPS in het plan IODS:

	Wel	Niet
Partijen werken samen o.b.v. contractueel vastgelegde afspraken		
In deze afspraken staat wie waarvoor verantwoordelijk is		
Publieke partijen streven niet alleen commerciële doelen na		
Iedere partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid en identiteit		

§ 5.8 Operationalisatie TPL

Definiëren

Het tegengestelde van OPL: een centralistisch model van ruimtelijk beleid waarin de overheid zegt wat moet en wat niet mag. Op centraal niveau worden plannen gemaakt die vervolgens in concrete projecten worden vertaald. Schematisch:



Indicatoren

- 1) (Streek)plannen;
- 2) Afstemming;
- 3) Centralistische bestuursstijl en zelfsturing;
- 4) Verschillende plannen die op verschillende niveaus gemaakt zijn moeten met elkaar overeenstemmen (overeenstemming)

Operationaliseren

Ad 1) Is het plan IODS een streekplan?

De term “plan” geeft aan dat beleid wordt uitgezet via rijksnota’s, provinciale streekplannen en, op hun beurt, bestemmingsplannen. Indien het plan IODS een streekplan is, dan scheidt de provincie voorwaarden om maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen sturen. Visies van relevante actoren worden door publieke partijen in plannen verwoord, maar deze partijen nemen geen deel aan de besluitvorming.

- Op welke wijze wordt ruimtelijk ordeningsbeleid gemaakt en vastgelegd in het plan IODS?
- Welke partijen op welk niveau zijn verantwoordelijk voor het maken van ruimtelijk ordeningsbeleid in deze casus?
- Indien private partijen en het maatschappelijk middenveld niet betrokken zijn bij het maken van deze plannen, worden hun visies dan toch vertaald in de plannen en zo ja, op welke wijze?

Ad 2) Stemmen de verschillende bestuursniveaus met elkaar af?

“Afstemming” is de tegenpool van “samenwerking”. Wordt in “samenwerking” samenwerking met regionale partijen gezocht voor het maken van specifieke keuzes voor ontwikkelingsprojecten, in “afstemming” wordt tijdens de planvorming rekening gehouden met bestuurlijke overeenstemming met andere publieke partijen, zonder dat de plannen gezamenlijk zijn gemaakt.

- In hoeverre is de provincie zelf verantwoordelijk geweest voor de inhoud van het plan IODS?
- Is het plan afgestemd op nationale ruimtelijke plannen?

Ad 3) Van welke bestuursstijl kan worden gesproken?

Bij TPL wordt er hiërarchisch gestuurd: van het rijksniveau naar het provinciale naar het gemeentelijke niveau. Dit is een centralistische bestuursstijl. Verschillende overheden hebben echter ook de bevoegdheid tot zelfsturing: hoewel ze opdrachten van hoger niveau krijgen, kunnen ze veelvuldig plannen zelf invullen en uitvoeren. Tegenover “realisatie” (“het maken van afspraken over de realisatie van ontwikkelingsprojecten en daaraan eisen stellen”) staat “zelfsturing”: een centralistische bestuursstijl in combinatie met zelfsturing.

Ad 4) Verschillende plannen die op verschillende niveaus gemaakt zijn moeten met elkaar overeenstemmen (overeenstemming).

Komen de verschillende plannen van de verschillende publieke niveaus met elkaar overeen en spreken ze elkaar niet tegen of is er sprake van “verantwoording”: het ijkken van de resultaten van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek?

Aan de te interviewen partijen wordt gevraagd om TPL met de provinciale OPL te vergelijken. Met behulp van het volgende schema dienen ze aan te geven welke kenmerken in welke mate voorkomen.

Koers						Plan
Samenwerking						Afstemming
Realisatie						Zelfsturing
Verantwoording						Overeenstemming

- (1) Dit betekent echter niet dat het gehele project “klaar” is. Immers, de weg is er nog niet en er zijn ook geen werkzaamheden in Midden-Delfland. Zie het nawoord voor actuele ontwikkelingen.
- (2) Hakvoort, 1995: zie paragraaf 5.2.
- (3) Zie tevens paragraaf 2.3.2.
- (4) Zie tevens paragraaf 4.8.
- (5) Zie tevens paragraaf 4.19.
- (6) Zie tevens paragraaf 3.4.

Hoofdstuk 6:

De empirie

§ 6.1 Inleiding

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft in het kort de geschiedenis van de A4 Midden-Delfland weer, waarna de verzamelde empirische gegevens aan bod komen. Reeds is opgemerkt dat in casestudies gebruik wordt gemaakt van triangulatie. Om een zo goed mogelijke beschrijving van de case te geven is informatie uit meerdere bronnen nodig aangezien de onderzoekseenheid een complexe aard heeft. Derhalve wordt naast officiële beleidsdocumenten en interviews tevens de voorgeschiedenis geanalyseerd, teneinde een antwoord te kunnen geven op de deelvragen.

§ 6.2 De voorgeschiedenis

Kabinet Balkenende I noemt in haar regeerakkoord specifiek de aanleg van de A4 Midden-Delfland:

“Het kabinet dient op korte termijn – in samenspraak met de betrokken medeoverheden – na te gaan wat binnen de bestaande middelen voor infrastructuur mogelijk is, inclusief eventuele herprioriteringen (ten behoeve van bijvoorbeeld de ondertunneling van de A2 in Maastricht en de aanleg van de A4 in Midden-Delfland).”

Sinds de tweede helft van de jaren zestig woedt er een hevige discussie of de ontbrekende zeven kilometers rijksweg in Midden-Delfland er moeten komen en zo ja, op welke manier dit stuk aangelegd moet worden. Wat is er precies aan de hand? Tussen Den Haag en Rotterdam loopt de A4, maar tussen Delft-Zuid en Schiedam en Vlaardingen houdt de weg op: zeven kilometers op dit traject ontbreken (1). Verschillende partijen in de regio discussiëren jaren of dit stuk er moet komen en op welke manier. Verschillende belangen spelen in de verschillende perioden een rol. Het project kenmerkt zich door een zeer grote verscheidenheid aan actoren, wat de besluitvorming omtrent het probleem bemoeilijkt. Diende het traject in de aanvangsjaren te komen om verkeers- en fileproblemen in de toekomst te vermijden, in de latere periodes wordt er belang gehecht aan economische groei en de kwaliteit van het milieu in het omringende landschap. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.7 worden chronologisch de belangrijkste perioden van dit project behandeld (Esselbrugge, 2003; 78 –112) (2).

§ 6.3 De jaren '60

In deze jaren wordt gedacht vanuit de *verkeersinvalshoek*: er wordt alleen gekeken naar het verkeersprobleem dat opgelost moet worden en er wordt derhalve geen aandacht geschonken aan economische belangen en milieu- en landschapbelangen (Esselbrugge, 2003; 98). Het zijn de Rijkspartijen die in deze periode besluiten nemen.

- 1965 De minister van Verkeer en Waterstaat (V & W) neemt een tracébesluit voor de aanleg van de A4, gedeelte Rijswijk (kooppunt Ypenburg) – Delft (Kruithuisweg) – Delft (knooppunt Kethelplein). Reeds in de jaren vijftig bleek de noodzaak van deze nieuwe rijksweg: in deze periode werd aangenomen dat door de toenemende groei van de economie en de bevolking ook het aantal files zouden toenemen.
- 1968 De weg wordt in het Rijkswegenplan opgenomen als “Rijksweg 19”. In dit jaar wordt tevens het zandlichaam tussen het Kethelplein en de noordelijke grens van de gemeenten Schiedam en Vlaardingen aangelegd.

§ 6.4 De jaren '70

Ook in deze periode wordt vanuit de verkeersinvalshoek gekeken. Maar nu is de milieubeweging op komst en verzet zich hevig tegen de weg: de milieubeweging wil niet dat het tracé door het landschap van Midden-Delfland gaat.

- 1972 Zandlichaam wordt opgespoten. Vrijwel tegelijkertijd uiten actiegroepen bezwaren tegen de aanleg: de weg tast volgens hun de natuurlijke waarden van Midden-Delfland aan en tevens zou de geluidshinder toenemen.
- 1974 Verdere opkomst van het milieubesef: er wordt meer aandacht geschonken aan de gevolgen van de A4 voor het milieu.
- 1976 Bij de behandeling van het wetsontwerp Reconstructie Midden-Delfland wordt door de Tweede Kamer de motie Voortman aangenomen. De motie vroeg om de werken aan de weg stop te zetten tot een heroverweging van de noodzaak tot realisering zou hebben plaatsgevonden. Alternatieven voor de weg werden onderzocht. De regering zegt toe dat de noodzaak tot de aanleg van de weg in het kader van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) nader zal worden bezien. De werken worden derhalve opgeschort.
- 1977 Regering kiest voor de aanleg van de weg door middel van het SVV. Er wordt echter nagedacht over de vraag of verkeer en vervoer belangrijker zijn dan landschap en milieu. In maart van dit jaar wordt de Reconstructiewet Midden-Delfland aanvaard door de Eerste Kamer, waardoor het mogelijk wordt een gedeelte van het gebied te ontegenen en te reconstrueren met het oog op de belangen van de landbouw, natuur, landschap en recreatie.

§ 6.5 De jaren '80

Naast de verkeersinvalshoek wordt nu ook gekeken naar de gevolgen die de weg zou kunnen hebben voor het landschap en het milieu. Vanaf 1983 echter wordt de verkeersinvalshoek wederom dominant.

- 1980 De aangekondigde heroverweging vindt plaats en wordt opgenomen in de regeringsbeslissing van het eerste SVV (1978 – 1979). Op basis van deze heroverweging stemt de Tweede Kamer in met de voltooiing van de rijksweg, mits de weg op aanvaardbare wijze in het landschap wordt ingepast.
- 1981 Bij de vaststelling van het SVV wordt Rijksweg 4 als hoofdverbinding opgenomen. Tevens werd bepaald dat verdere aanleg in de eerste fase (tot 1990) dient plaats te vinden.
- 1982 Provincie Zuid-Holland neemt de weg op in het streekplan.
- 1984 Provincie verzet zich niet meer tegen het traject. Door een andere samenstelling in de provinciale staten staat Zuid-Holland nu positief tegenover de A4.
- 1985 De Tweede Kamer besluit de weg niet af te wijzen. Bij de behandeling van de Rijksbegroting zijn door de Kamercommissie vragen gesteld over de weg. De minister van V & W heeft naar aanleiding hiervan een projectgroep Geluidshinder ingesteld, welke voor het gehele traject een akoestisch onderzoek heeft uitgevoerd. Aan de hand van deze resultaten worden de oorspronkelijk inpassingsmaatregelen aangepast.
- 1989 De A4 verschijnt in de SVV II, waarna de meerderheid van de Tweede Kamer opnieuw besluit voor de aanleg van de weg. De voorgestelde inpassingsmaatregelen voldeden volgens de Tweede Kamer aan de eisen van de Reconstructiecommissie. Vanwege budgettaire problemen en lopende procedures kon de verdere aanleg van de A4 niet meteen worden voortgezet.

§ 6.6 De jaren '90

Tot halverwege de jaren 1990 blijft de verkeersinvalshoek dominant. Vanaf 1997 komen economische belangen op de eerste plaats.

- 1992 Tegenstanders van de A4 spannen juridische procedures aan, waardoor het proces stagneert, omdat gewacht moet worden op de uitspraak van de Raad van State. Een nieuw onderzoek wordt verricht: een milieueffectrapportage (MER) wordt verricht om te bepalen of het gedeelte van het traject bij Schipluiden en Schiedam in strijd is met de bestemmingsplannen.
- 1992 – 1996 De MER wordt gecombineerd met een procedure volgens de Tracéwet voor de gehele weg tussen Delft en Schiedam, welke het tracébesluit uit 1965 moet vervangen.
- 1996 De tracé- / MER-nota wordt gepubliceerd waarin staat dat de weg onontkoombaar is vanwege de voorspelde groei van de automobiliteit. Het standpunt van het kabinet, gebaseerd op de uitkomsten van de tracé- / MER-studie luidt als volgt: *“In Midden-Delfland aanleg op maaiveldniveau en in het stedelijk gebied van Schiedam en Vlaardingen aanleg op het bestaande en circa zeven meter hoge zandlichaam, kosten 370 miljoen”* (Esselbrugge, 2003; 80). Het kabinet besluit een 2 x 3 autosnelweg aan te leggen, maar om te beginnen wordt besloten om een 2 x 2 stroken aan te leggen voor doelgroepenverkeer. De Tweede Kamer staat hier echter kritisch tegenover: de Kamer staat niet achter het standpunt van de minister om de weg op maaiveldniveau aan te leggen. Tevens is er op dat moment geen geld beschikbaar voor duurdere alternatieven.
- 1997 De stadsregio Rotterdam, stadsgewest Haaglanden, provincie Zuid-Holland en de gemeenten Delft, Schipluiden, Schiedam en Vlaardingen komen overeen over de maximaal haalbare inpassing van de A4 Midden-Delfland. De inpassing van de A4 en de aanvullende financiering ervan wordt als kansrijk project voor PPS gezien.
- 1999 De Tweede Kamer besluit dat pas bij de bespreking van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening besloten wordt hoe de A4 Midden-Delfland eruit gaat zien. Op 16 juni besluit het kabinet dat de verlenging van de A4 mag doorgaan. De aanleg wordt bekostigd door het bedrijfsleven en zal gedurende dertig jaar tolopbrengsten leveren. Naar aanleiding van de aangenomen motie Van Heemst / Giskes worden de gereserveerde middelen voor de periode 2005 – 2010 (€ 196 mln.) overgeheveld naar andere projecten: de Tweede Kamer besluit het budget van de A4 aan de spoortunnel in Delft en de inpassing van het spoor bij Abcoude te besteden. Private financiering is dan alleen mogelijk indien er tol wordt geheven en indien de stedelijke ontwikkeling boven de weg tussen Schiedam en Vlaardingen gerealiseerd wordt.

§ 6.7 2000 en verder...

In het nieuwe millennium worden de verschillende belangen die de voorgaande jaren de besluitvorming hebben gehinderd integraal aan elkaar gekoppeld. Naast de verkeersbelangen worden ook economische en milieudoelstellingen meegenomen in het Plan Norder. Tevens wordt meer aandacht aan PPS besteed: nadat 196 miljoen euro naar andere projecten is overgeheveld, is duidelijk geworden dat de A4 niet alleen met publieke middelen bekostigd kan worden. Publiek en privaat geld zijn nodig voor de “duurste zandbak van Europa” (3).

- 2000 Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat brengt het consultatiedocument “*Publiek-private samenwerking rijksweg 4 Delft – Schiedam*”, wat zich duidelijk alleen op de weg richt. Deze levert echter alleen globale inzichten in de mogelijkheden van private financiering door tolopbrengsten. Op 25 september van dit jaar besluit minister Netelenbos 250 miljoen gulden beschikbaar te stellen als een private aanleg niet haalbaar is. De minister neemt echter om onduidelijke redenen niet hetzelfde standpunt in als de Tweede Kamer omtrent het rapport waardoor opnieuw de besluitvorming stagneert (Esselbrugge, 2003: 89). In oktober wijst de minister gedeputeerde Marnix Norder aan als voorman van het “Bestuurlijk Beraad A4 Midden-Delfland”. In dit beraad zijn de stadsgewesten Haaglanden en Rotterdam en de gemeenten Schipluiden, Delft en Maasland vertegenwoordigd. Het is de bedoeling dat de provincie over negen maanden een plan presenteert, waarin de zeven kilometers A4 zijn uitgewerkt. Hierbij blijft het niet bij: om steun van alle partijen te verkrijgen wordt aan hun wens voldaan door geheel Midden-Delfland onder de loep te nemen en te bepalen welke problemen hier verder spelen, dus die niet direct aan de weg zijn gekoppeld. Het gebied wordt onder andere bedreigd door economische terugval in de agrarische sector en versnippering van het natuurgebied en cultuur-historisch landschap. Kortom, er wordt een plan gemaakt dat een integrale kwaliteitsverbetering van het gehele gebied nastreeft. De aandacht wordt voor het eerst van de weg naar het gehele gebied verschoven, de hierin aanwezige partijen worden bij de besluitvorming betrokken, waardoor het plan IODS (of plan Norder) ontstaat.
- 2001 Het plan IODS wordt gepresenteerd. In dit plan wordt PPS voor Delft en Schiedam gekoppeld aan een kwaliteitsprogramma voor Midden-Delfland en het stedelijk gebied. De programmaonderdelen zijn vastgelegd in het rapport “Kansen benutten, impasses doorbreken” dat aan de minister van Verkeer en Waterstaat is aangeboden. Minister en Tweede Kamer reageren enthousiast op het rapport. Minister Netelenbos vindt dat de A4 tussen Schipluiden en Vlaardingen / Schiedam volgens dit plan aangelegd moet worden.
- 2002 De aanleg wordt vertraagd: de Tweede Kamer verwerpt in april het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan van minister Netelenbos. De VVD vindt de financiële onderbouwing onvoldoende. Pas na de verkiezingen en vorming van een nieuw kabinet zal duidelijk worden of en hoe snel de ontbrekende kilometers van de A4 er zullen komen.

§ 6.8 Plan Norder

In 2001 komt er een nieuw keerpunt in de A4 Midden-Delfland. Het rapport “Kansen benutten, impasses doorbreken”, officieel het plan IODS maar beter bekend als het Plan Norder, geeft aan hoe in nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen een kwaliteitsimpuls gegeven kan worden aan Midden-Delfland (Nieuwskrant nr. 1, april 2001). Het programma is ontworpen door de provincie Zuid-Holland, de voorzitter, in samenwerking met het stadsgewest Haaglanden, stadsregio Rotterdam, de gemeenten Delft, Schipluiden, Vlaardingen, Schiedam, Maassluis, Pijnacker, Maasland en De Lier, het Hoogheemraadschap van Delfland en Rijkswaterstaat. De organisaties Natuurmonumenten, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, ANWB, WLTO / In Natura, woningbouwcoöperaties van Vlaardingen en Schiedam, het Algemeen Verbond voor Bouwbedrijven (AVBB) en VNO/NCW West vormen de klankschaal die de stuurgroep officieel adviseert over de te nemen keuzes (4). In werkelijkheid hebben deze partijen zitting in de vijf productgroepen die besluiten nemen over de verschillende onderdelen van het plan IODS. In totaal hebben 140 personen in 35 weken het plan Norder opgesteld. Dit samenwerkingsverband betekende een stap in een richting die 35 jaar lang niet wordt genomen. Het is de eerste keer dat onderkend wordt dat zonder samenwerking tussen verschillende partijen in de regio de rijksweg er nooit zal komen (wederzijdse afhankelijkheid). Gesteld kan worden dat wordt onderkend dat ook in dit gebied netwerken aanwezig zijn.

Het programma IODS is ontwikkeld om integrale kwaliteitsverbetering mogelijk te maken. Kernpunten van het programma zijn het behoud, maar ook de verdere ontwikkeling van het groene cultuurlandschap en inbedding van de A4 in dit landschap. Belangrijk uitgangspunt van het IODS is dat het landelijk gebied en het aangrenzende stedelijk gebied van grote betekenis voor elkaar zijn en dat ze elkaar in hun functioneren kunnen versterken: de stad als afzetmarkt voor de producten in het buitengebied en het buitengebied als leverancier van rust en ruimte aan stedelingen. Gestreefd wordt naar samenhang tussen ruimtelijke kwaliteit, economische vitaliteit en mobiliteit. Het rapport geeft aan op welke manier Midden-Delfland een gebied kan worden waar de verkeersveiligheid is verbeterd, waar sluipverkeer is verdwenen en waar de waarde van het gebied is versterkt door de aanleg van nieuwe natuurgebieden en ecologische verbindingen onder of over de weg. Het doel van het rapport is dat ook na de aanleg van de A4, natuur, water, recreatie, wonen, landbouw en mobiliteit erop vooruit gaan. Om dit te realiseren is volgens de makers van het rapport noodzakelijk dat bestaande kwaliteiten beschermd moeten worden, dat potentiële kwaliteiten ontwikkeld moeten worden en dat de eventuele aanleg van de A4 zorgvuldig ingepast moet worden. In deze visie wordt de weg half verdiept aangelegd in het landelijk gebied en overkapt in het stedelijk gebied van Schiedam en Vlaardingen. Het project behelst een drietal categorieën, namelijk:

1. Bereikbaarheid in de verbinding (Amsterdam -) Den Haag – Rotterdam (- Antwerpen);
2. Instandhouding en / of verbetering van Midden-Delfland;
3. Inpassing van de A4 in het stedelijk gebied tussen Schiedam en Vlaardingen als onderdeel van stedelijke herstructurering van de aanliggende woongebieden.

Binnen het IODS zijn een vijftal productgroepen geformeerd die opdracht hebben om voor een specifiek aandachtsgebied een streefbeeld te ontwikkelen (zie bijlage II). Deze vijf productgroepen hebben gezamenlijk een streefbeeld en een programma van eisen ontwikkeld. Deze streefbeelden zijn op de zogenaamde *Kristallisatiedag*, 30 mei 2001, samengevoegd tot een integraal kwaliteitsplan. Tijdens deze dag heeft de stuurgroep IODS de contouren van het plan geschetst en dilemma's voor de verdere invulling en uitvoering van het plan op tafel gelegd. Overheden, bedrijfsleven, belangenorganisaties en burgers discussiëren in een *"open sfeer over de voornaamste alternatieven voor de verdere uitwerking van het plan Norder"* (IODS Nieuwskrant, nummer 3, juni 2001).

De IODS Nieuwskrant nummer vier (september 2001) bericht dat de stuurgroep een akkoord heeft bereikt over een kwaliteitsprogramma. Tevens is er een programma van eisen opgesteld voor de inpassing van de A4 Delft – Schiedam. Uitgangspunt van deze programma's was een integrale aanpak, waarin aandacht is voor een betere bereikbaarheid, herstructurering van het stedelijk gebied en voor een kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied. Dit plan is na consultatie van de deelnemers en de achterban in oktober 2001 aangeboden aan de minister van V & W, mevrouw Netelenbos. Dit plan behelst derhalve de ontwikkeling van een bepaald gebied teneinde kwaliteitsverbetering na te streven en is bottom-up door verschillende publieke, private en maatschappelijke partijen in een netwerk gezamenlijk ontwikkeld. Ook is het is de bedoeling dat PPS tot stand komt. Deze werkwijze wijkt af van de eerdere manieren om een plan te maken. In het verleden kwamen alle initiatieven en voorstellen vanaf het centrale niveau (top-down) en konden andere partijen weinig input inbrengen, een werkwijze die de kenmerken van TPL heeft. Twee werkwijzen kunnen derhalve hier worden onderscheiden. Dit onderzoek gaat na hoe deze werkwijzen geïnclassificeerd kunnen worden.

Hoewel in het plan de deelprojecten duidelijk zijn gemaakt, zijn er geen specifieke afspraken gemaakt over de financiering en in het verlengde daarvan de haalbaarheid van het plan. De minister van VROM gaf aan dat een financiële bijdrage vanuit VROM bespreekbaar is. Voor de weg zelf zou echter V & W in overleg met VROM een nieuwe Tracéwetprocedure moeten opstarten in de vorm van een startnotitie voor een aanvullende MER (5). De ingepaste A4 kost globaal 885 miljoen euro, de gebiedsvisie 200 miljoen euro. Gedeputeerde Norder verwacht dat 600 miljoen euro privaat wordt gefinancierd. Van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) verwacht hij 100 miljoen euro, van het ministerie van VROM 140 miljoen euro. In het plan zijn tegenvallers op de kosten van V & W. Op dit moment is de MER gaande volgens het IODS-rapport. Het resultaat hiervan wordt in het najaar van 2003 verwacht, waarna het ministerie van V & W een besluit zal nemen (6). Het tijdschema van het Plan Norder is te vinden in bijlage III.

§ 6.9 Het belang van de A4 Midden-Delfland

Omdat de discussie meer dan 35 jaar duurt en omdat pas in 2001 het project een nieuwe impuls heeft gekregen, kan het de lezer onduidelijk zijn geworden wat nu werkelijk het belang van de A4 Midden-Delfland is (7).

In het voorjaar van 1998 heeft het Centraal Planbureau in samenwerking met een aantal andere planbureaus de effectiviteit en efficiency van een aantal geplande projecten bepaald. Mobiliteitsgroei zal in de komende jaren zich doorzetten. De capaciteitsuitbreidingen van de A1 en de A2 / A76 reduceren congestie op de wegen binnen de Randstad. Deze capaciteitsuitbreiding heeft tot gevolg dat op de A4 / A16 en op een deel van de A15 bij Rotterdam juist tot een verkeersstroomname leidt. Door de A4 en de A15 aan te passen kan een groot deel van de extra congestie worden weggenomen, waardoor tevens de congestie op andere wegen, zoals de A13, vermindert. Niet alleen deze verkeersproblemen worden (gedeeltelijk) opgelost met de aanleg van dit ontbrekende stuk van de A4, tevens vergoot de weg de groeipotenties van de Zuidvleugel van de Randstad en daarbinnen van de Mainport Rotterdam. Mainport Schiphol en Mainport Rotterdam worden met elkaar verbonden. De groeipotentie van de betreffende regio wordt vergroot. De bereikbaarheid van bestaande bedrijventerreinen wordt verbeterd door de aanleg van de A4. Tevens geeft de weg een impuls aan de bedrijvigheid in de Hoeksche Waard.

Tegenover de positieve effecten van congestievermindering staan echter negatieve effecten voor milieu en leefbaarheid van het gebied, zoals bijvoorbeeld de toename van emissies van CO₂ en NO_x, de aantasting van landschappelijke waarden en geluidsoverlast. De weg doorsnijdt tevens de ecologische en recreatieve hoofdstructuur van Zuid-Holland.

§ 6.10 De officiële stukken

"De burgers zijn zich meer dan ooit bewust van de gebreken die onze samenleving vertoont en van de noodzaak de kwaliteit van onze democratie, de publieke dienstverlening, de veiligheid, het onderwijs en de zorg te verbeteren. Tegelijkertijd is de economische en budgettaire situatie van ons land dramatisch slechter geworden."

Hoewel deze tekst van toepassing zou kunnen zijn op de situatie in Nederland eind jaren zeventig en begin tachtig, heeft het betrekking op Nederland anno 2003 (8). Het kabinet Balkenende II heeft geconstateerd dat de Nederlandse economie in een recessie is beland. Dit heeft te maken met de neergang van de internationale economie. Het is echter meer dan een conjunctureel probleem (9). Door de vergrijzing zijn de kosten van de pensioenlasten enorm gestegen. Arbeidskosten zijn

ook aanzienlijker hoger dan in het buitenland en daarbij komt ook nog eens dat de werkloosheid stijgt. Beheersing van de loon- en pensioenkosten is een noodzakelijke voorwaarde voor economisch herstel. Tevens dient de publieke sector haar kosten te matigen en zij zal zich moeten bezinnen op haar functioneren. Dit betekent volgens het kabinet minder regels en meer handhaving. De werkwijze van de overheid dient transparanter en slagvaardiger te worden. Minder regels moeten meer ruimte geven aan burgers en organisaties. De samenleving is met andere woorden ook verantwoordelijk voor het slagen of falen van beleid. Het Rijk geeft alleen kaders aan. Voor het ruimtelijk beleid betekent dit specifiek dat er één nota Ruimte komt en dat provincies en gemeenten meer ruimte krijgen voor een samenhangend en effectief ruimtelijk beleid. De kern voor het rijksbeleid is: een slagvaardige overheid door minder bureaucratie en regels, concrete beleidsdoelstellingen, langsepende problemen aanpakken en meer verantwoordelijkheid voor burgers en organisaties in de samenleving (Balkenende II, 16 mei 2003: 2).

Deze ontwikkelingen hebben de nodige invloed op het ruimtelijk beleid. Het huidige kabinet geeft prioriteit aan een ontwikkelingsgerichte aanpak van ruimtelijk beleid. Het Strategisch Akkoord van Balkenende I pleitte al voor *“het ontwikkelen van een duurzame toekomst. Niet primair milieubehoud, maar het scheppen van een leefbare omgeving, niet primair ordening, maar het voeren van een ruimtelijk dynamisch ontwikkelingsbeleid moet uitgangspunt zijn”*. OPL is volgens Balkenende II een nieuwe aanpak voor ruimtelijk beleid, waarmee meer ruimte moet komen voor maatschappelijke dynamiek bij de inrichting van Nederland. De eerste van de vier beleidsprioriteiten op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu is dan ook *“ruimte geven aan ontwikkeling”* (10): *“Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies en gemeenten beoordelen doorgaans zelf het best de ruimtelijke kansen voor en de bedreigingen van hun gebied. Het Rijk bemoeit zich voortaan in de eerste plaats met de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. (...) Uitgangspunt (van OPL) is de ontwikkeling van een gebied op basis van een samenhangende visie op het geheel”* (Balkenende II, 2003; 45 – 46). Om dit mogelijk te maken dient ten eerste op dit beleidsterrein het aantal regels te worden verminderd. Het samenvoegen van verschillende nota's tot één nota Ruimte is de eerste stap hiertoe. Tevens worden kortere procedures ingevoerd om sneller ruimtelijke ontwikkeling te kunnen realiseren. Ten derde ligt de nadruk op meer verantwoordelijkheid voor provincies en gemeenten. Provincies moeten volgens dit nieuwe beleid op regionaal kaders aangeven en zullen meer verantwoordelijkheid krijgen op het terrein van de infrastructuur: infrastructuurmiddelen zullen naar provincies worden gedecentraliseerd. Ook op rijksniveau krijgt infrastructuur extra aandacht. Het kabinet wil middelen herprioriteren ten gunste van filebestrijding en het *“kwartje van Kok”* aanwenden voor wegen. Dit komt in het nieuwe Nationale Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) te staan, waarover meer in paragraaf 6.12.

§ 6.11 Nota Ruimte

Ook de Nota Ruimte heeft veel aandacht voor een andere aanpak van ruimtelijk beleid. In deze Rijksnota staan de principes voor de Nederlandse Ruimtelijke inrichting vastgelegd, die spelen tussen nu en 2020 en met een doorkijk naar 2030 (11). In de Nota Ruimte dienen afzonderlijke nota's over ruimtelijk beleid geïntegreerd te worden tot één nota. Derhalve zal deze nota ook uitspraken uit het NVVP en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) bevatten en worden Gebiedsgerichte Economische Perspectieven (GEP) opgenomen (12). Samen met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening vormen dit de bouwstenen van de Nota Ruimte, waardoor deze nota een integraal product dient te worden. Niet alleen het ministerie van VROM heeft het ruimtelijke terrein tot haar beleidsdomein. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en V & W zijn ook werkzaam op dit gebied (13). Onderkent wordt dat deze terreinen elkaar overlappen. De nieuwe nota wordt derhalve ontwikkeld omdat het huidige beleid, dat gebaseerd is op de Vijfde Nota, niet meer aansluit op de behoeften van de samenleving. Ook deze nota onderkent dat in een veranderde samenleving ruimtelijk beleid dient mee te veranderen wil het effectief zijn. De Nota Ruimte zal niet gedetailleerd zijn, maar zal volgens de wens van het kabinetsbeleid beleid op hoofdlijnen bevatten. Tevens maakt de nota het voor het Rijk mogelijk om sturing te geven aan de inrichting van ruimte en wil de nota ontwikkelingen op sociaal, cultureel en economisch vlak accommoderen. Kortom, de nota gaat uit van een integrale aanpak van problemen op ruimtelijk gebied.

§ 6.12 Het nieuwe Nationale Verkeer en Vervoersplan: nota Mobiliteit

Het kabinet werkt aan een nieuw NVVP, dat overigens nota Mobiliteit zal heten om verwarring met het oude NVVP te voorkomen. Deze nota, die in samenwerking met provincies, gemeenten, waterschappen en kaderwetgebieden tot stand komt en de status van een PKB zal hebben, geeft de nationale visie op het verkeer en vervoersbeleid tot en met het jaar 2020 weer. De ruimtelijke aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid komen terug in de nota Ruimte. Het doel van het verkeers- en vervoersbeleid is om een maximale bijdrage te leveren aan de versterking van de economie en de kwaliteit van de samenleving. Dit gebeurt door vraag naar mobiliteit te accommoderen met behulp van een goed en betrouwbaar verkeers- en vervoerssysteem met minder nadelige gevolgen voor mens en milieu. Goede bereikbaarheid is een voorwaarde voor de sociale en economische ontwikkeling in Nederland die op haar beurt nieuwe mobiliteit mogelijk maakt. Het hoofddoel van de nota Mobiliteit is derhalve *“verbetering van de betrouwbaarheid van het verkeerssysteem (weg, water, spoor en lucht) van deur tot deur binnen de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Mensen moeten mobiel kunnen zijn om maatschappelijk te kunnen participeren.”* (www.vananaarbeter.nl).

De nota heeft veel aandacht voor instrumenten ter uitvoering van beleid. Deze instrumenten dienen zich te kenmerken door “*keuzevrijheid, een zakelijke benadering, meer publiek-private samenwerking en flexibiliteit*” (Kernteam NVVP, 1 juni 2003; 1). Het nieuwe NVVP is tevens meer gericht op een samenhangende, gebiedsgerichte benadering waarbij alle wegbeherende overheden en, waar mogelijk, marktpartijen, samen “*gebiedsgewijs problemen onderzoeken, benoemen en aanpakken*” (Kernteam NVVO, 1 juni 2003; 2). Door decentralisatie krijgt de regio meer geld, bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij weg, spoor en water. Een meer samenhangend en gezamenlijke beleidsmatige vertaling biedt op nationaal niveau de bouwstenen voor een goede financiële afweging. In samenwerking met bestuurlijke partners worden de gezamenlijke uitgangspunten benoemd. Bij de uitwerking moet ondermeer gedacht worden aan (het wegnemen van belemmerende) wetgeving en duidelijke kaders bij de decentralisatie.

§ 6.13 Interviews

De paragrafen 6.7 en 6.8 beschrijven de wijze waarop het plan IODS tot stand is gekomen. Deze beschrijving is gebaseerd op officiële documenten zoals de nieuwskrant IODS en het plan IODS. Volgens deze documenten lijkt de besluitvorming een harmonieus proces tussen verschillende publieke, private en maatschappelijke partijen die een eenduidig doel voor ogen hebben en die het over de wijze waarop dit doel behaald dient te worden eens zijn. Maar in een casestudy worden meerdere bronnen gebruikt om empirische informatie te verzamelen. Omdat triangulatie in een casestudy nodig is, worden niet alleen deze documenten gebruikt om de deelvragen te beantwoorden. Door de bij het IODS betrokken partijen te interviewen wordt de gang van zaken nader genuanceerd. De geïnterviewde personen hebben namens hun organisatie zitting genomen in de stuurgroep IODS en hebben de standpunten van hun organisatie in het plan proberen op te laten nemen.

In de stuurgroep IODS heeft een groot aantal partijen zitting, waarvan er voor dit onderzoek negen zijn geïnterviewd. De wijze waarop deze personen geselecteerd zijn, is te lezen in hoofdstuk vijf. De lijst van geïnterviewden alsmede de interviewvragen zijn in bijlage IV en V te vinden. Tevens zijn de door de geïnterviewde personen ingevulde schema's alsmede de antwoorden te lezen in bijlage VI.

§ 6.14 Voor of tegen de weg?

In het plan IODS staan afspraken over een gebied, een weg dat dit gebied doorkruist en de inpassing van deze weg in het gebied. De lezer krijgt dan een indruk dat deze weg er dan ook komt. De partijen van het IODS delen deze mening niet. Hoewel alle geïnterviewde partijen met elkaar gemeen hadden dat ze zitting hadden in de stuurgroep IODS en derhalve over de mogelijke inpassing van de A4 Midden-Delfland en de verdere inrichting van het gebied afspraken hebben gemaakt, zijn de partijen het niet met elkaar eens of de weg er überhaupt moet komen. Hoewel sommige partijen zitting in de stuurgroep hebben, omdat ze van mening zijn dat de weg er moet en zal komen (“*Het is duidelijk dat de weg er komt*”), hebben andere partijen een ander doel voor ogen. Enkele partijen zijn van mening dat de projecten in het plan IODS niet bindend zijn: het zijn mogelijke projecten voor Midden-Delfland indien de weg er komt. “Indien” omdat volgens sommige partijen het nut en de noodzaak van de weg nog niet voldoende bewezen zijn en omdat er nog geen MER is gemaakt die dit bewijst. Indien de MER uitwijst dat de weg er moet komen, dan moet deze ingepast worden volgens het plan IODS. Maar de MER kan ook het tegendeel uitwijzen: de weg mag er dan niet komen. Opvallend is dat iedere partij ook van mening is dat de provincie Zuid-Holland een groot voorstander van de weg is, terwijl de provincie aangeeft dat dit niet het geval is: “*De insteek van de provincie was niet de vraag of de vraag of de A4 er wel of niet moet komen, maar als de A4 er komt, op welke manier en wijze dan? Op welke manier is de weg wel acceptabel voor de regio? (...) De provincie is voorstander van de weg mits nut en noodzaak worden aangetoond in de MER. De conclusie dat de weg er moet komen is nog niet getrokken.*” De provincie vond dat haar grote doel was afspraken in een gemeenschappelijk plan gerealiseerd te krijgen dat draagvlak heeft.

§ 6.15 De verschillende partijen: plaats in IODS

De partijen in het IODS vertegenwoordigen de verschillende sectoren. Hoewel ze allemaal in het IODS zitten, werken sommige partijen met de één meer dan met de ander: in paragraaf 6.8 stond beschreven dat er vijf productgroepen zijn opgericht, die allen een specifiek aandachtsgebied hebben. Soortgelijke partijen doen aan die clusters mee die over hun interessegebied gaan. Zo zitten de milieubewegingen vooral in productgroepen die over natuur en landschap gaan en private partijen in de “harde” groepen, zoals over de weg zelf en over PPS-financiering. De publieke partijen zijn vertegenwoordigd in alle productgroepen. Hieruit kan niet de conclusie worden getrokken dat milieupartijen en private partijen geheel van elkaar gescheiden zijn: in sommige clusters werken ze wel degelijk met elkaar samen. Toch komt dit minder vaak voor dan de samenwerking tussen soortgelijke partijen. De partijen vinden dit niet meer dan logisch: in een productgroep, die over het eigen interessegebied gaat, hebben de partijen meer te zeggen dan over een interessegebied en bijbehorende groep waarvan ze niet veel van afweten. De partijen geven dan ook allen aan dat ze invloed in hun productgroep en uiteindelijk in het plan IODS hebben gehad. De mate van deze invloed verschilt per partij. Sommige partijen geven aan dat ze weinig tot beperkte invloed hebben gehad. Toch hebben zij enkele van hun eigen punten in het uiteindelijke plan kunnen laten opnemen. Sommige partijen waren hier mee tevreden, anderen hadden liever gezien dat ze door samenwerking met partijen waarvan ze meer verwachten een sterker blok konden vormen en meer invloed in het plan

zouden hebben. Frappant is dat al met al iedere partij aangeeft welke eigen ideeën in het plan IODS zijn opgenomen en dat ze toegeven dat alle ideeën en meningen in meer of mindere mate in het plan zijn geïntegreerd: *“Het is een kwestie van geven en nemen. Niemand heeft honderd procent gelijk gekregen, maar dat is altijd zo in dit soort onderhandelingen. Er zijn gewoon veel tegengestelde belangen.”* Tevens zijn de partijen van mening, ongeacht of ze vonden of dat veel van hun eigen standpunten in het plan terugkomen, dat iedere partij een kans heeft gehad om zichzelf te profileren. Ze beschouwen IODS dan ook als een integraal plan, een compromis, dat in zijn geheel geïmplementeerd dient te worden: indien de MER uitwijst dat nut en noodzaak van de weg bewezen zijn, dan moet de weg er volgens het gehele plan IODS er komen. Niet alleen de weg moet dan volgens het plan aangelegd worden, maar alle deelprojecten dienen volgens het plan uitgevoerd te worden. Het is alles of niets: wordt één deelproject niet uitgevoerd, dan zijn alle partijen bereid om uit het IODS te stappen waardoor belangrijke draagkracht wordt verloren: *“Het is alles of niets, want als je één onderdeel eruit laat, dan vallen partijen weg die dan tegenstanders worden.”* Private partijen en een enkele publieke partij delen echter deze mening minder sterk dan de milieugroeperingen: hoewel ze vinden dat het plan IODS een goed plan is en het in zijn geheel uitgevoerd moet worden, staan zij open voor nieuwe ideeën en plannen die voor een andere inpassing van de weg en de invulling van het gebied zijn. Met andere woorden: indien er een beter plan gemaakt wordt, dan zijn zij bereid om dat te steunen en niet het plan Norder. Milieupartijen zijn hier stilliger in en zien geen heil in een ander plan. Ten eerste omdat het plan IODS door alle partijen ondertekend is en derhalve de status van een convenant heeft dat niet zomaar opgeheven kan worden. Ten tweede omdat ze van mening zijn dat dit het enige plan is waar na jarenlange discussie men het er over eens is. Een nieuw plan ontwikkelen kost te veel tijd en te veel geld. Tevens zijn ze bang dat hun invloed in een nieuw plan te beperkt zal zijn.

§ 6.16 De provinciale rol in de casus

De provincie is de trekker van dit project: het was de provincie die de partijen tot elkaar heeft gebracht met als doel niet alleen de A4 aan te leggen, maar Midden-Delfland opnieuw in te richten en de A4 in dit gebied in te passen. De provincie benadrukt hierbij dat, hoewel ze de A4 graag doorgetrokken ziet, de MER zal uitwijzen of de weg er überhaupt komt. Zonder uitzondering beschouwen alle partijen de provincie Zuid-Holland, en dan vooral gedeputeerde Norder, als de trekker van dit project. Een aantal partijen vindt dat de provincie niet zozeer het eigenbelang nastreeft. Hoewel de provincie zeker eigen ideeën heeft, zijn sommige partijen van mening dat de provincie het belangrijker vindt dat er na zoveel jaren een plan komt waar overeenstemming over bestaat. Andere partijen daarentegen vinden de provincie een groot voorstander van de weg: *“Ze doen er echt alles aan dat dat ding er komt.”* Over één ding zijn de partijen het wel eens: de provincie is trekker van het IODS. En hoewel een aantal partijen vond dat de provincie bovenal de weg wilt aanleggen en dat hun eigen doelen niet geheel zijn meegenomen in het plan, zijn ze blij dat de provincie de trekker was: *“Indien Rijkswaterstaat de trekkersrol op zich had genomen, dan zou er waarschijnlijk helemaal geen rekening gehouden zijn met andere eisen. Een plan als het IODS had dan nooit tot stand kunnen komen. In die zin ben ik derhalve blij dat de provincie als regisseur optrad.”*

De tevredenheid over de provincie heeft te maken met het niveau waarop de provincie opereert: *“De provincie is de enige die over verschillende gemeenten in een groter gebied gaat. Daarom kan de provincie een rol in ontwikkelingsplanologie spelen. Anders zit je op ministerieniveau, maar dat is lastig omdat deze op hun eigen vakgebied bezig zijn en het hier juist over vele vakgebieden gaat. De provincie is regionaal gericht en weet wat zich hier afspeelt.”* Een andere respondent zegt het volgende: *“De provincie heeft een heel goede rol vervuld. Ik denk dat de provincie veel beter gekwalificeerd is dan het Rijk, omdat de provincie de regionale belangen en de regionale belanghebbenden veel beter kent.”* *“Provincies moeten door hun taakstelling kijken naar meer onderwerpen en zij zijn uitstekend op de hoogte van regionale belangen en spelers”* is een andere mening. Tevens heeft deze tevredenheid te maken met de interne aansturing van de provincie: er is vertrouwen in de ambtelijke organisatie van de provincie, die naar de mening van één van de respondenten meer aandacht heeft voor processen en procesmanagement. Aan de andere kant hebben andere respondenten weinig vertrouwen in de provinciale interne organisatie. Provincies willen nog te veel op details sturen en richten zich te veel op de middelen in plaats van de doelen.

Hierbij vallen twee dingen op. Ten eerste wordt het plan IODS door alle partijen toegeschreven aan gedeputeerde Norder: *“Hoe Norder dit aangepakt heeft is ongelofelijk slim. Hij heeft alle partijen bij elkaar gehaald en liet ieder zijn woord doen.”* Eén partij is van mening dat de provincie zelfs niets in de melk te brokkelen had: *“De provincie bestaat niet echt. Je hebt te maken met een bepaalde bestuurder.”* De combinatie van bestuurslaag en type bestuurder is volgens de ondervraagden derhalve ook belangrijk: *“Wil je dit soort projecten aangaan, dan heb je een type bestuurder nodig die veel meer kwaliteiten in huis heeft dan traditioneel. We praten over regie-, lobby- en bemiddelingskwaliteiten naar andere hoge bestuursorganen”.*

Hoewel de partijen het provinciale niveau het aangewezen niveau voor dit soort projecten vinden, zijn ze het ten tweede niet over eens of de provincie wel de juiste middelen, bevoegdheden en gezag bezit om dit soort processen te leiden: *“Ik heb het gevoel dat er weinig daad- en slagkracht is. Alles staat of valt uiteindelijk met de financiering van de uitvoering van de plannen. Het is de provincie niet gelukt om dat hard te houden. Misschien is het niet aan de provincie om dit te doen.”* Een andere respondent stelt het volgende: *“Deze regierol van de provincie is niet vanzelfsprekend. In de praktijk is het nog onderontwikkeld. Deze casus is een positieve uitzondering. De bestuurskracht van provincies is essentieel, die moet ontwikkeld zijn. Indien dit niet zo is, dan heeft het voor provincies geen enkele zin om deel te nemen aan gecompliceerde*

projecten. “ Hier wordt de interne, ambtelijke organisatie van de provincie als mogelijke faal- of succesfactor genoemd. De interne organisatie van de provincie wordt als star omschreven, maar vertoont wel de drang om bij te leren en zich anders op te stellen ten aanzien van complexe projecten waar geen eenduidige oplossing voor is.

Alle respondenten zijn van mening dat de provincie nog (te) veel afhankelijk is van het Rijk: “*De provincie regisseert wel, maar het geld moet voor een groot deel van het Rijk komen.*” Niet alleen financiële middelen zijn essentieel, tevens zijn nationale regels en wetten dominant: “*Met de provincie alleen kom je er niet. Want je praat hier over een project waar uiteindelijk wettelijk landelijke besluiten en landelijk geld nodig is.*” Niet alleen wetten en regels zijn belangrijk, ook de landelijke politiek oefent invloed uit: “*Norder heeft uiteindelijk niets te zeggen. De uiteindelijke besluitvorming ligt op kabinetsniveau.*”

Deze twijfelende houding tegenover de geschiktheid van de provincie als regisseur in het project komt voort uit de vertraagde gang van zaken van de laatste tijd: alle respondenten geven aan dat nadat het plan IODS is gemaakt en ondertekend, er verder weinig is gebeurd. Onderhandelingen staan op een laag pitje, er worden geen uitvoeringsafspraken gemaakt. Derhalve hebben de respondenten weinig vertrouwen in de toekomst: doordat de provincie niet meer prominent aanwezig is en vanwege de aangekondigde bezuinigingen van het kabinet, zijn de partijen bang dat de plannen niet of gedeeltelijk zullen worden uitgevoerd. De provincie heeft volgens hen in deze fase niet veel te zeggen. Nu komt het aan op landelijke besluiten en landelijk geld.

De provincie zelf is van mening dat het provinciale niveau het aangewezen niveau is voor dit soort projecten. Dit heeft te maken met de positie als middenbestuur: “*Stadsgewesten kunnen veel, maar uiteindelijk blijft het toch samenwerking tussen gemeenten. Die kunnen onderling veel afspreken, maar als het om regio-overstijgende problematiek gaat, dan heb je partijen nodig die daar boven kunnen zweven.*” De provincie wordt beschouwd als een intermediair die tussen verschillende belangen kan opereren, dus tussen rijksbelangen en lokale belangen: “*Ons belang is het gemeenschappelijke belang.*” Derhalve is de provincie van mening dat de overeenstemming in het IODS ten eerste te danken is aan het feit dat het proces op het juiste schaalniveau heeft plaatsgevonden. Andere partijen missen deze neutrale positie: private partijen of milieu- en natuurorganisaties zouden te veel naar hun eigen belangen kijken. Vanuit hun eigen belang zitten zij in een proces. De provincie weegt verschillende belangen op regionaal schaalniveau af. Het Rijk moet het regionale niveau over laten aan regionale partners en moet zichzelf op internationaal niveau concentreren. Ten tweede is overeenstemming te danken aan de bestuurskracht van Norder. Deze wist partijen bij elkaar te brengen en bij elkaar te houden.

§ 6.17 Een nieuwe vorm van planologie?

Alle respondenten geven aan dat het plan IODS niet volgens de traditionele wijze is opgesteld. Echter, een geheel nieuwe wijze is het ook niet. Er is volgens de respondenten wel sprake van een verschuiving richting ontwikkelingsplanologie. De jaren voor het plan IODS worden bestempeld als pure TPL. Pure OPL is de huidige werkwijze echter niet: “*Hoewel OPL herkenbaar is in de casus, de ontwikkelingsvisie is bijvoorbeeld bottom-up gemaakt, moeten de plannen door de provincie en later door het Rijk worden goedgekeurd. Het is niet geheel bottom-up dus.*” Alle respondenten geven aan dat op een bepaald moment goedkeuring van bovenaf, van het ministerie van V en E, nodig is: “*Je komt er niet alleen van onderop. Mooie plannen zijn niets waard zonder commitment van bovenaf. Je hebt te maken met regels en wetten. Alleen dat kan leiden tot besluiten en financiën.*” Eén respondent is van mening dat OPL de kern van de A4 is. Echter, doordat er geen landelijke betrokkenheid was, is het proces vertraagd. Hoewel het plan niet van bovenaf is opgelegd, is het ook niet echt op een organische manier gegroeid en ontwikkeld: “*De overlegstructuren zijn vrij vast en star.*” Eén respondent ziet geen verband tussen OPL en het plan IODS: “*Het is geen OPL als de weg zelf niet ter discussie kan staan. Het is gewoon het poldermodel om compromissen te sluiten.*” Ook deze respondent vindt centrale sturing onmisbaar. Dit is niet per sé slecht. Het Rijk dient te alle tijde sturing te geven. Echter, niet op details, maar op hoofdlijnen. Alle partijen zijn van mening dat het centrale niveau in meer of mindere mate onmisbaar is. De provincie kan sommige dingen niet alleen en tevens is het de taak van het centrale niveau om aan deze projecten in meer of mindere mate aandacht te geven.

Tevens lopen OPL en TPL volgens de respondenten door elkaar heen: “*Er is een constante wisselwerking tussen deze twee modellen. Er is constant sprake van uitwisseling, afstemming, samenwerking, zelfsturing, realisatie.*” Een andere respondent vindt dit ook: “*Het proces is een combinatie van twee stijlen, de toelatingsplanologie en de ontwikkelingsplanologie. Vroeger werd er duidelijk meer volgens de traditionele manier gewerkt.*” Ook andere respondenten geven aan dat de oude werkwijze, die zij als toelatingsplanologie benoemen, steeds meer plaats maakt voor een aanpak die meer ontwikkelingsplanologische kenmerken bezit. Frappant is dat alle respondenten van mening zijn dat er niet expliciet tussen de modellen gekozen hoeft te worden: “*Het zal altijd een mix van twee modellen zijn, waarbij in verschillende fases het ene model meer aandacht zal hebben dan het andere.*”

Een ontwikkelingsplanologische aanpak verdient wel de voorkeur. Verschillende belangen worden erkend, het is een dynamisch model voor nieuwe kansen en leent zich derhalve voor nieuwe thema's. OPL is de enige manier om duidelijk aan te geven wat de partijen, uit alle sectoren, willen: “*Anders zou de A4 als de A13 eruit komen te zien.*” Een andere respondent

gaf aan dat *“het een goede manier is als ergens iets moet gebeuren wat veel weerstand oplevert, om dan te kijken hoe je een set kan maken waar mensen mee akkoord gaan.”* Echter, OPL is voor een controversieel onderwerp volgens een andere deelnemer juist niet geschikt: *“Het stelt hoge eisen aan deelnemers, waardoor het niet geschikt is voor alle gebieden. Dan is het goed om vanaf centraal niveau met een al uitgewerkt plan te komen. Dit is concreet en er kan over gediscussieerd worden.”* Er is wel een verschuiving van TPL naar OPL. Ook de provincie denkt meer na over de uitvoering van beleid: *“We gaan af van het alleen maar bedenken van hoe het zou moeten en veel meer naar het stellen van prioriteiten en het voor elkaar krijgen. Daarbij is de integrale benadering en het verbreden van opgaven om tot realisatie te komen heel belangrijk.”* De werkwijze van IODS is een voorbeeld van hoe het steeds meer zal gaan. Maar deze werkwijze is nog niet de werkwijze van de provincie: *“We zitten in een overgangperiode. Dit college heeft heel nadrukkelijk op de uitvoeringsgerichte kant ingezet. Je ziet een koerswijziging in het hele apparaat. Er zijn al goede voorbeelden van hoe er op deze manier wordt gewerkt. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij dit niet gebeurt en het is ook maar de vraag of je alle vraagstukken op zo een manier kunt aanpakken.”* Voor vraagstukken zoals de A4, zeer complexe ruimtelijke opgaven die niet één goede oplossing kennen en waarbij de afhankelijkheid tussen partijen en belangentegenstellingen groot en waarbij op verschillende schaalniveaus effecten te verwachten zijn, waarbij vaak processen heel lang lopen, is deze werkwijze wel goed uitpakkt. Dit is onder andere te danken aan het schaalniveau: *“A4 heeft effecten tussen Amsterdam en Antwerpen. Je kunt het helemaal als plangebied nemen, maar dat schiet niet erg op. Je moet heel gedoseerd daarmee omgaan, waar je het doet en welke problemen en oplossingdefinities je het proces binnenhaalt. Het heeft geen enkele zin als je ergens in het landelijke gebied bezig bent en het gaat om een stuk natuur waar iedereen het over eens is en er weinig belanghebbenden zijn die het redelijk met elkaar eens zijn. Het probleem is dan redelijk goed te overzien en je kunt dan redelijk snel tot zaken komen. De effecten zijn hier te overzien en er is een beperkt aantal partijen bij betrokken,”* aldus de provincie.

Deelnemers aan het IODS vinden de manier van planvorming goed, omdat alle partijen medeverantwoordelijk voor de totale gebiedsontwikkeling worden gemaakt. Over het eindproduct is niet iedereen het eens. Hoewel alle partijen van mening zijn dat het plan IODS een convenant is, vinden sommige het niet een echte status hebben. Eén respondent noemt het plan een *“boterzachte intentieovereenkomst”*. De meerderheid vindt het wel een convenant: de handtekeningen van de partijen staan er immers onder. Aan de andere kant zijn er geen uitvoeringsafspraken gemaakt. Ook hierover bestaan twijfels. Vinden sommigen dat deze er moeten komen omdat het plan IODS uitgevoerd moet worden, andere partijen vinden het niet nodig om uitvoeringsafspraken te maken. Indien de MER uitwijst dat de weg er niet moet komen, dan zal immers een ander plan gemaakt moeten worden. Tevens zijn sommige partijen van mening dat als een ander plan gemaakt wordt, maakt niet uit door wie, dat het plan IODS dan kan komen te vervallen. Het plan IODS is dan ook geen streekplan en OPL is niet een nieuwe manier om streekplannen te maken. De respondenten zijn van mening dat deze werkwijze goed is uitgevallen in de casus A4, maar dat het nog niet goed uitgewerkt is om er daadwerkelijk streekplannen mee te maken: *“Het heeft nu alleen geresulteerd dat wat in het streekplan wordt opgenomen, niet belemmerend mag zijn voor de uitvoering van het plan Norder. Het is nog niet in een uitvoeringsplan omgevormd.”* De gemaakte afspraken zijn derhalve voor zo ver mogelijk vertaald naar het streekplan. Doelstellingen worden in het streekplan opgenomen.

Traditionele streekplannen veranderen echter wel, ze worden meer uitvoeringsgericht. Aan streekplannen worden Ruimtelijke Ontwikkelingsprogramma's (ROP's) gekoppeld. Dit zijn uitvoeringsparagrafen in het streekplan. Tevens is niet ieder streekplan evenveel gedetailleerd, maar er is wel een trend dat het meer ruimte laat voor ontwikkelingen in de trant van bijvoorbeeld IODS. Het is volgens de respondenten niet altijd mogelijk plannen als het IODS te vertalen naar streekplannen. Dit hangt af van de aanwezige dynamiek in de omgeving en de bestuurlijke dynamiek. Sommige opgaven zijn zo breed dat ze niet in het streekplan passen. Derhalve zullen voor bepaalde gebieden en hun ontwikkelingen traditionele streekplannen nodig blijven.

Volgens de provincie heeft het plan IODS de status van draagvlak, wat ook de belangrijkste status is. Het is een aanbod van de regio aan het Rijk: *“Het Rijk wil al zo lang de A4. Als regio kunnen we dit alleen accepteren als het op deze manier wordt aangelegd. Dit is de IODS-afpraak waarvoor iedereen getekend heeft”*. TPL is een passieve manier van de provincie van omgaan met plannen: *“de één wil wat en wij kijken of het kan”*. De wijze waarop IODS functioneert is een pro-actieve manier van ingrijpen in ruimtelijke processen, waarbij de provincie haar positie als middenbestuur optimaal benut. De provincie noemt deze werkwijze *“een verbrede en integrale aanpak waarbij naar de belangen van de partijen wordt gekeken.”* Integraliteit is een kenmerk die meer respondenten noemen. Niet alleen wordt er gekeken naar het asfalt dat gelegd zal worden, de blik wordt verbreed naar het totale gebied van Midden-Defland. Integraliteit is een pluspunt: door verbreding van de problematiek en oplossingen voelden meer partijen zich aangesproken en verantwoordelijk, wat geleid heeft tot een concreet plan.

Maar wat is volgens de respondenten het doel van IODS? Alle partijen zijn het erover eens dat het plan slechts één doel was dat behaald is. Alle partijen geven wederom aan dat het plan geen kracht heeft indien het niet uitgevoerd wordt. En juist op uitvoeringsniveau schort het. Er zijn geen concrete uitvoeringsafspraken gemaakt, er zijn voldoende financiële middelen om daadwerkelijk tot uitvoering te beginnen en misschien wel het belangrijkste, de MER laat op zich wachten. In hoeverre is het plan IODS dan geslaagd? *“Als het eerste doel is om partijen om de tafel te krijgen om inhoudelijk tot overeenstemming te komen, dan zijn we zeer effectief geweest. Als het doel is om iets voor elkaar te krijgen, het plan werkelijk gerealiseerd te*

zien worden dan wel uitvoeringsgerichte afspraken hierover te maken, dan moeten we ons nog bewijzen. Er zijn meerdere stappen te onderscheiden, waarbij we in ieder geval bij één belangrijke stap hebben aangetoond dat het effectief is," aldus de provincie. Ook de andere partijen zijn van mening dat IODS pas geslaagd is, als het daadwerkelijk tot uitvoering komt.

Volgens de respondenten moeten provincies nog veel bijleren. Provincies zijn gewend om vanuit de beleidsmatige TPL te denken. Een slag moet worden gemaakt om meer procesmatig en uitvoeringsgericht te werken. Volgens één respondent moet de decentralisatie verder doorgevoerd worden zodat provincies meer bevoegdheden krijgen. De provincie is nu teveel *"een sluis voor geld"*. Het regionale niveau moet zelf bepalen wat waar ontwikkeld wordt. Alleen één respondent is van mening dat provincies overbodig zijn en dat stadsgewesten provinciale taken kunnen overnemen.

§ 6.18 PPS

Hoewel private partijen hebben meegedaan aan de totstandkoming van het plan IODS en het de bedoeling is dat de weg en de andere deelprojecten gezamenlijk tot stand komen, is er volgens de respondenten geen sprake van PPS. Alle partijen zijn het eens dat er geen uitvoeringsafspraken in het plan IODS staan. Alleen één partij is van mening dat het plan wel als een PPS afspraak kan worden gezien: *"Er ligt nu een plan met handtekeningen van alle partijen. Volgens mij is dat juridisch gezien niet keihard, maar heeft een convenantstatus. Maar het zijn wel vastgelegde afspraken waarin staat wie waarvoor verantwoordelijk is. Hoe het vervolgens verder gaat, wordt momenteel onderzocht."* De andere partijen delen deze mening niet. Er staat wat er moet gebeuren, maar niet door wie dit gedaan moet worden en hoe dit gedaan moet worden onder welke voorwaarden. Met andere woorden, het plan bevat geen contractueel vastgelegde afspraken. Volgens sommige partijen komt PPS later: *"Het is vooralsnog lastig om bij een project als de A4 goede afspraken te maken. Pas als dit gebeurt kan er naar PPS gekeken worden"*.

§ 6.19 Conclusies uit de invulschema's

De respondenten hebben een eigen mening over de totstandkoming van het plan IODS. Echter, indien de respondenten in een schema de kenmerken van IODS zoals gedefinieerd in dit onderzoek moeten benoemen, welke kenmerken benoemen zij dan en vertoont dit verschillen met wat zij in het interview gezegd hebben? Zie bijlage VI voor een schematische voorstelling van de antwoorden.

OPL

Het grote merendeel van de respondenten vindt dat de kenmerken van OPL in het proces terug te vinden zijn. *"Gebiedsontwikkeling"* vinden alle respondenten in gemiddelde tot zeer hoge mate terugkomen. De onderhandelingen draaien tenslotte om de invulling en de kwaliteit van het gebied Midden-Delfland. "Laag" en "zeer laag" werden bij dit kenmerk van OPL niet aangekruist. Een tweetal partijen die ontevreden zijn over de samenwerking met partijen waarvan ze meer steun hadden verwacht geven de indicator *"gezamenlijk proces"* een lage score. Het merendeel van de respondenten is van mening dat de partijen gezamenlijk het plan IODS tot stand hebben gebracht. Tevens is het merendeel van mening (acht van de negen) dat de partijen complementair zijn. Eén partij geeft deze indicator de score "laag", omdat volgens de mening van deze respondent de doelstellingen van de partijen te ver uiteen liggen. Andere respondenten geven dit ook toe, maar vinden het geen belemmering: deze partijen zijn van mening dat complementariteit juist behaald wordt door verschillende doelstellingen en achtergronden. Een partij die tegen de A4 blijft geeft *"kwaliteitsverbetering"* de laagste score. Andere partijen zijn van mening dat het plan IODS het gebied Midden-Delfland ten goede komt, zowel cultureel, als landschappelijk, als agrarisch en economisch. Alleen over *"projectenveloppe"* zijn de partijen het eens dat, hoewel het de bedoeling is dat alle deelprojecten uitgevoerd worden, het niet duidelijk is of projecten met elkaar verevend worden. De partijen die een hoge score hieraan geven, gaan ervan uit dat dit het geval is. Een minderheid (vier respondenten) geeft aan dat ze niet denken dat er sprake is van verevening of zal zijn. De respondenten kunnen niet aangeven of het rapport IODS letterlijk over verevening rept. De respondenten denken dat het een intentie of een logisch vervolg van PPS is.

OPL vs. TPL

De meerderheid van de antwoorden van dit schema geeft aan dat de besluitvorming meer kenmerken van OPL dan van TPL vertoont. Het merendeel van de respondenten geeft echter aan dat er niet van ideaaltypische OPL kan worden gesproken; kenmerken van TPL komen ook voor. Eén respondent geeft zelfs aan dat beide kenmerken voorkomen: er is niet sprake van een dichotomie. Het is volgens de respondenten dan ook mogelijk dat de kenmerken van TPL en OPL tegelijk voorkomen. Eén respondent verduidelijkt dit als volgt: *"Hoewel IODS vanuit een koers is ontstaan, wordt er naar het oude plan voor de A4 gegrepen. En dit oude plan is juist het tegengestelde van koers: het is een centralistisch plan dat aan lagere overheden opgelegd wordt en dat door lagere overheden en non-gouvernementele partijen weinig te beïnvloeden valt"*. OPL en TPL kunnen dus beide in het proces voorkomen. Toch zijn de respondenten van mening dat het IODS meer kenmerken van een nieuwe werkwijze vertoont. Nergens in het schema wordt aangegeven dat deze werkwijze geheel aan de indicatoren van OPL voldoet. Wel is het merendeel van de antwoorden is aan de linkerkant van het schema ingevuld: hoewel het geen ideaaltypische OPL is, bezit het wel meer ontwikkelingsplanologische kenmerken.

Netwerken

De meerderheid van de respondenten geeft tevens aan het plan IODS kenmerken van netwerken heeft. Het merendeel van de respondenten (zeven van negen) is van mening dat zonder elkaars hulp het plan IODS niet tot stand zou zijn gekomen. Twee respondenten vinden dat partijen niet geheel van elkaar afhankelijk zijn. Deze twee partijen zijn van mening dat de provincie de grootste rol heeft gespeeld. Ze benadrukken wel echter, dat dit niet zo kwalijk hoeft te zijn. Alle respondenten zijn van mening dat er een pluriforme groep van partijen bij het IODS is betrokken. Bij "geslotenheid" tegenover "openheid" zijn de meningen meer verdeeld. Hoewel een aantal respondenten van mening is dat er naar externe signalen is geluisterd, of dat er in ieder geval interesse voor was, vinden anderen dat dit absoluut niet het geval was. Een tweetal respondenten vond dat alleen naar de partijen binnen het IODS is geluisterd. De meerderheid (vijf respondenten) geeft aan dat er sprake van beide is: niet alleen hadden de IODS-partijen het voor het zeggen, externe actoren hadden ook (beperkte) invloed. Frappant is ook dat de respondenten vonden dat het een stabiel proces was: de partijen die bij IODS betrokken waren, bleven ook in het IODS. De respondenten die IODS dynamisch vonden, geven aan dat vertegenwoordigers van partijen wel konden wisselen, maar dat er geen nieuwe partijen toegelaten werden en dat oude partijen niet weggingen.

PPS

Eén respondent is van mening dat er helemaal geen sprake is van PPS, omdat er geen financierings- en uitvoeringsafspraken zijn gemaakt, waardoor de kenmerken van PPS ook niet terugkomen in het plan IODS. Deze respondent heeft dan ook steevast het veld "niet" aangekruist, behalve bij de laatste indicator: hoewel er geen sprake van PPS is, hebben alle partijen tijdens het proces hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid behouden. Deze respondent is ook van mening dat publieke partijen niet alleen vanuit commercieel oogmerk hebben gehandeld. Publieke doelen bleven op nummer één staan. Eén respondent beschouwt het plan IODS als een PPS-convenant waarin werkafspraken zijn gemaakt, welke echter niet uitvoeringsgericht zijn. Deze respondent heeft derhalve beide velden bij de eerste indicator aangekruist. Andere respondenten geven aan dat er geen PPS-uitvoeringscontracten zijn gemaakt. Twee andere geven aan dat ze het plan IODS als uitkomst van de eerste indicator ("Partijen werken samen op basis van contractueel vastgelegde afspraken") beschouwen. Over de indicator "verantwoordelijkheid" zijn de meningen verdeeld. Omdat er geen sprake is van PPS-contracten, stellen vijf van de negen respondenten dat dan ook niet vastgelegd kan zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Drie respondenten geven aan, hoewel er één van mening is dat er geen sprake van de eerste indicator is, dat in het plan IODS duidelijk naar voren komt wie waarvoor verantwoordelijk is. Opvallend is dat de grote meerderheid (acht van de negen) van mening is dat publieke partijen geen commerciële doelen nastreven. Slechts één respondent is van mening dat de provincie commerciële winst uit het project wilt behalen. Over de laatste indicator zijn de respondenten eenduidig van mening dat iedere partij op eigen stoel tijdens de onderhandelingen heeft gezeten: iedere partij behield zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

- (1) Voor een grafisch beeld van het gebied: zie § 1.7.
- (2) Gezien het omvangrijke aantal beslismomenten, impasses en impulsen worden in dit hoofdstuk alleen die gebeurtenissen behandeld, waardoor de geschiedenis van de A4 Midden-Delfland beter te begrijpen is. Voor een uitgebreid overzicht wordt verwezen naar het proefschrift van Monique Esselbrugge (2003): "Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen". De paragrafen 8.5, 8.6 en 8.7 bevatten tevens informatie van de websites www.schipluiden.net/artikelen/a4/a4.htm en www.moleveld.vl/aaanlega4/voorgeschiedenis_en_besluitvormi.htm.
- (3) Reeds in 1976 is 45 miljoen gulden (ruim 20,4 miljoen euro) aan het project besteed, waardoor minister Jorritsma de A4 in de "duurste zandbak van Europa" omdoopte (Esselbrugge, 2003; 177).
- (4) www.haaglanden.nl/nieuws/nieuws/pdf/speerpunten.pdf
- (5) Grootschalige activiteiten hebben vaak gevolgen voor het milieu. Bij het nemen van besluiten inzake dit soort grootschalige activiteiten, vindt de wetgever het belangrijk dat extra aandacht wordt besteed aan het afwegen van consequenties die een activiteit heeft voor het milieu. Om te garanderen dat het milieubelang een volwaardige plaats krijgt binnen de belangenafweging en besluitvorming, is de verplichting ingevoerd om een milieueffectrapport (MER) op te stellen (Klaassen, 2002; 308).
- (6) Zie het nawoord voor actuele ontwikkelingen.
- (7) Informatie uit deze paragraaf is ontleend aan het artikel van Hugo Priemus (2001): "Ruimtelijk-economische betekenis van de A4 Midden-Delfland". In: *Ruimte en Planning*, jaargang 21, nummer 3 (juli – augustus – september 2001), pp. 230 –238.
- (8) Balkenende II (16 mei 2003). *Meedoen, meer werk, minder regels: hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*.
- (9) De nummers twee, drie en vier zijn; 2) streven naar een duurzame samenleving door versterking van een eco-efficiënte economie; 3) versterken van de steden; 4) organiseren van betere naleving en minder regels (Balkenende II, 2003; 45).
- (10) Kabinet Balkenende II (11 juni 2003). *Regeringsverklaring*.
- (11) www.vrom.nl/pagina.html?id=3410
- (12) SGR2 geeft invulling aan de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. SGR2 wordt opgenomen in de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland die in het voorjaar van 2004 zal verschijnen. In de kabinetsnota Ruimte worden de principes voor de ruimtelijke inrichting van Nederland vastgelegd. De Agenda voor een Vitaal Platteland beschrijft het beleid voor het platteland. Totdat de Nota Ruimte is vastgesteld, blijft het in het SGR neergelegde rijksbeleid rechtsgeldig in planologische besluiten van decentrale overheden (<http://www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/sgr2/>).
- (13) Ook andere ministeries hebben raakvlakken met de ruimtelijke ordening. Denk aan de dienst Domeinen van het ministerie van Financiën die namens het Rijk als verkoper van onroerend goed optreedt.

Hoofdstuk 7

Analyse

§ 7.1 Inleiding

De gegevens uit de empirie worden in dit hoofdstuk geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader, teneinde tot conclusies en aanbevelingen te komen (hoofdstuk acht).

§ 7.2 Theorie en empirie

Uit de tijdslijn in hoofdstuk zes blijkt dat de eerste dertig jaar wordt gewerkt volgens een principe, waarin op ministerieel niveau wordt bepaald dat de ontbrekende kilometers van de A4 aangelegd moeten worden. Hoewel er veel geprotesteerd wordt tegen dit asfalt, worden de protesterende partijen niet betrokken bij de besluitvorming. De protesterende partijen hebben echter zoveel invloed, dat het hun lukt om de weg meer dan drie decennia tegen te houden. Door de nauwe kijk op de problematiek, het gaat immers alleen over de vraag op welke wijze het asfalt gelegd moet worden, is er geen aandacht voor het gebied waarin de weg zal komen te liggen. Hoewel tot de conclusie is gekomen dat de werkwijze van de afgelopen dertig jaar niet werkt, worden pas in 2000 de eerste stappen gezet om de problematiek anders te benaderen en volgens een andere werkwijze te opereren. Ten eerste wijst het ministerie van V & W de provincie Zuid-Holland aan als voorman van het IODS, waarmee het zichzelf een andere rol toekent. Hoewel V & W zich niet helemaal terugtrekt, laat het ministerie de taak om de weg aan te leggen over aan andere partijen. Het ministerie is niet betrokken bij de stuurgroep IODS, het belangrijkste overlegorgaan. De taak om een plan voor de weg aan te leggen wordt derhalve gedecentraliseerd. Wel moet in gedachten worden gehouden dat, hoewel het ministerie niet op de voorgrond actief is, zij op de achtergrond in zekere mate invloed heeft. De provincie is immers voor financiële middelen inzake deze problematiek in grote mate afhankelijk van het ministerie. Tevens blijft Rijkswaterstaat betrokken bij de stuurgroep: in paragraaf 6.8 is reeds vermeld dat het plan IODS in samenwerking met onder andere Rijkswaterstaat is gemaakt. Gesteld kan worden dat vanaf centraal niveau aan lagere overheden de opdracht wordt gegeven om de problematiek rondom de A4 aan te pakken volgens een werkwijze, die anders is dan dat het tot nu toe is geweest en dat het ministerie zichzelf een bescheiden rol in het proces heeft toegekend.

Ten tweede wordt onderkend dat het niet alleen om de weg gaat. Was er in de afgelopen drie decennia alleen het ontbrekende stuk weg de kern van het probleem, nu wordt onderkend dat deze nauwe kijk misschien een factor is geweest voor het falen van het voorgaande beleid. Hoewel in het verleden bekend was welke problemen dwarsliggende partijen hadden met de weg, wordt voor het eerst op een andere manier hier aandacht aan besteed: aan de “dwarsliggers” wordt gevraagd wat hun mening is, welke problemen zij met de weg hebben en waarom dit zo is. Hier blijft het niet bij. Deze partijen worden uitgenodigd om serieus mee te denken aan een oplossing voor de problematiek. Maar bij meedenken blijft het niet. Deze partijen krijgen daadwerkelijk de benodigde invloed om beleid te maken waarmee zij kunnen leven. Want als één ding duidelijk is, dan is dat er “iets” gedaan moet worden. Uitgangspunt was niet of de weg er moet komen. Dit zal immers blijken uit de MER. Het gebied Midden-Delfland dreigde als cultuurhistorisch landschap versnipperd te raken. Milieuvervuiling en economische achteruitgang maakten het gebied tot een schemerzone. Het centrale vraagstuk was dat *“als de weg er komt, hoe moet deze er dan uitzien?”*. Dit vraagstuk gaat niet alleen over de fysieke weg. Daarnaast moest nagedacht worden over het omliggende landschap, de economische activiteiten en de woonkernen in het gebied. Verschillende problemen werden derhalve gekoppeld tot een integraal vraagstuk betreffende het gehele gebied van Midden-Delfland. Men is tot het inzicht gekomen dat alleen door middel van een integraal plan het mogelijk is om de steun van dwarsliggende partijen te verkrijgen. Niet alleen integraliteit van problemen is belangrijk, tevens dienen deze partijen bij de besluitvorming betrokken te worden, iets wat in dertig jaar niet is gebeurd. Integraliteit van problemen veronderstelt dat meerdere, verschillende problemen niet geaggregeerd worden tot één probleem, maar dat in een afgebakend gebied wordt nagegaan welke problemen er spelen bij actoren die in dit gebied aanwezig zijn. De geschiedenis wijst uit dat het geen zin heeft om zich op één probleem zich te concentreren. Partijen, die het met dit vraagstuk niet eens zijn, zullen een belangrijke hindermacht vormen, teneinde hun mening en hun problemen te laten onderkennen. Het is derhalve van belang om deze partijen in officiële gremia als volwaardige partners te laten opereren.

Een andere, misschien wel de belangrijkste “eye-opener” voor samenwerking was het gebrek aan financiële middelen. Door de uit de hand gelopen financiën kan de overheid deze weg niet meer alleen bekostigen. Hulp van andere partijen is nodig. En deze hulp kan alleen verkregen worden, indien deze partijen invloed hebben op het plan. Een andere aanpak van de problematiek is derhalve niet alleen ontstaan vanuit een ideologische overtuiging waarin actoren als volwaardige partners met publieke partijen beleid maken, maar heeft te maken met beperkte financiële middelen.

Uit deze opsomming blijkt dat een nieuwe werkvorm geleidelijk is ontstaan: werden de eerste plannen centraal gemaakt zonder de hulp van andere partijen en was er alleen aandacht voor de weg, langzaam aan komt het besef op dat andere partijen onmisbaar zijn. Ten eerste vanwege wederzijdse afhankelijkheden in een samenleving, waar veel partijen invloed willen hebben op beleid en ten tweede door gebrekkige financiële middelen. Het ministerie van V en W schakelt derhalve de

hulp van de provincie in, die op haar beurt door samenwerking met partijen, die voorheen de besluitvorming tegenhielden, tot een allesomvattend plan IODS komt. Door de problematiek van de weg naar het gehele gebied te verbreden en door andere partijen de mogelijkheid te geven om mee te doen aan de besluitvorming, ontstaat er voor het eerst voldoende draagvlak voor de aanleg van de ontbrekende kilometers van de A4. Het Plan IODS heeft derhalve ook als doelstelling om integrale kwaliteitsverbetering van Midden-Delfland mogelijk te maken.

In de officiële documenten komen telkens enkele kernwoorden terug: minder regels, meer handhaving, meer ruimte aan andere partijen, meer (publiek-private) samenwerking, gebiedsgericht beleid en decentralisatie. De speerpunten van het huidige kabinet zijn vertaald naar een nieuwe aanpak van ruimtelijk beleid. Uit de analyse van de officiële documenten kan worden gesteld dat OPL een reactie is op de hedendaagse samenleving. TPL is niet meer voldoende voor alle ruimtelijke problemen, terwijl dit in het verleden wel anders was: TPL leent zich niet voor dynamische gebieden waarin complexe maatschappelijke en ruimtelijke problemen aanwezig zijn en waarop veel actoren invloed willen hebben. Dit wijst erop dat de samenleving waarin TPL wel effectief was, de periode van na de Tweede Wereldoorlog tot halverwege de jaren tachtig, niet dezelfde is als die van nu. Is de huidige samenleving anders dan die van voor de jaren tachtig? Indien dit zo is, hoe uit zich dit? In hoeverre kan de huidige samenleving getypeerd worden als een netwerksamenleving? Ter herinnering; een netwerk is in paragraaf 5.6 gedefinieerd als een *"dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten van elkaar kunnen opstellen"*.

Ontwikkelingsplanologie past in de lijn van het te voeren regeringsbeleid van het huidige kabinet. Worden de kernpunten van OPL naast die van het nieuwe regeringsbeleid gezet, dan komen de volgende overeenkomsten duidelijk naar voren. De Nederlandse samenleving is veranderd. De samenleving waarin burgers, maatschappelijke groeperingen en private partijen invloed willen en kunnen uitoefenen op beleid (suitvoering) wordt de *"netwerkmaatschappij genoemd"*. In deze maatschappij voldoet centralistische sturing niet. Ook in de ruimtelijke ordening willen verschillende partijen invloed hebben op beleid en de uitvoering daarvan. De verschillende groepen zijn niet tevreden over het functioneren van de overheid en zijn van mening dat hun inbreng meerwaarde oplevert voor de gehele samenleving. Het rapport van VROM, en in lijn daarmee de werkzaamheden aan de Vijfde Nota, het WRR-rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, de SER en het IPO, geven aan dat ruimtelijk orderingsbeleid aangepast moet worden aan de eisen die de hedendaagse netwerksamenleving stelt.

De eerste indicator van netwerken is wederzijdse afhankelijkheid. De verschillende documenten die in dit hoofdstuk behandeld worden tonen allemaal aan dat centrale overheidssturing 35 jaar lang voor een impasse in deze casus van het ruimtelijk beleid heeft gezorgd. De (centrale) overheid kan en wil niet meer alleen voor ruimtelijk beleid zorgen. Twee redenen liggen hier ten grondslag. Ten eerste willen lagere overheden, private partijen, burgers en maatschappelijke groeperingen tegenwoordig meer invloed hebben op beleid dat hun aangaat en op de uitvoering ervan. Deze groepen zijn mondiger geworden en willen hun ideeën in het beleid naar voren laten komen. Ten tweede kan de centrale overheid niet alles meer alleen doen: door de economische terugval heeft de overheid niet de middelen om beleid zelf te ontwikkelen en uit te voeren. Voor middelen is de overheid aangewezen op andere partijen. Niet alleen financiële middelen, maar zeker ook niet-financiële middelen zoals expertise en kennis over regionale problemen heeft de overheid niet zelf voorhanden. Tevens wil de huidige politiek meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen van andere partijen.

Niet alleen de overheid is afhankelijk van andere partijen. Andersom is dit ook het geval. Niet-publieke partijen willen ook invloed hebben op beleid. Ze hebben echter noch de bevoegdheid, noch voldoende middelen om beleid te kunnen ontwikkelen of zelfs maar te kunnen beïnvloeden. Dit vraagstuk van private beleidsvorming is een heet punt van discussie in onze maatschappij. Private partijen zijn van elkaar en van de overheid afhankelijk. Door deze wederzijdse afhankelijkheid is een vorm van ruimtelijke ordening nodig waarin wel aan de eisen van de verschillende partijen voldaan kan worden. Willen publiek en privaat met elkaar samenwerken, dan zijn er spelregels nodig. Deze spelregels vormen de bouwstenen van PPS. Centralistische toelatingsplanologie voldoet niet meer in alle ruimtelijke vraagstukken. Een nieuwe vorm is nodig. Wederzijdse afhankelijkheid is derhalve een reden voor de opkomst van OPL. In de casus blijkt dit, doordat géén partij in staat is geweest om alleen de knoop door te hakken: het ministerie van V & W heeft sinds de jaren zestig haar beleid niet kunnen uitvoeren, doordat er te veel tegenstand en tegenwerking van regionale partijen was. In het jaar 2001 werden deze regionale partijen bij de besluitvorming betrokken. Géén van deze partijen kon echter alleen besluiten nemen. Gezamenlijk konden ze dit wel. Hierdoor werd er afgeweken van een aantal principes van TPL en werd besluitvorming gedecentraliseerd. Zonder misschien het theoretisch kader van OPL bewust te hanteren, ontstond een nieuwe werkvorm.

Pluriformiteit is de tweede indicator van netwerken: partijen die in een netwerk aanwezig zijn kennen onderlinge verschillen (in omvang, machtsmiddelen, omgeving). Partijen, die invloed willen hebben in ruimtelijk beleid, kennen ook onderlinge verschillen. Ten eerste komen ze uit verschillende sectoren: naast de publieke, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen centrale overheid en decentrale overheden, zijn ze ook afkomstig uit de private sector en het maatschappelijk middenveld. Op regionaal niveau willen deze verschillende partijen meer invloed hebben op ruimtelijk beleid. Ten tweede vindt de centrale overheid het ook belangrijk dat deze partijen meedoen. Niet alleen omdat ze beschikken over de benodigde middelen en expertise, maar zeker ook vanwege het feit dat de huidige politiek betrokkenheid en verantwoordelijk van de samenleving wil. Deze partijen komen uit verschillende sectoren, verschillen in omvang, machtsmiddelen en omgeving.

Aan de eerste twee indicatoren van netwerken is voldaan. Maar heeft de opkomst van OPL te maken met geslotenheid (de derde indicator)? Indien het terrein van de ruimtelijke ordening als een veld beschouwd wordt waarin actoren in een netwerk met elkaar participeren, dan vertoont dit veld een mate van geslotenheid. Dit veld is dan namelijk een duidelijk afgebakend terrein, waarin actoren participeren die te maken hebben met dit terrein of met een bepaald probleem op dit terrein. Alleen die partijen die direct of indirect belang hebben bij dit terrein kunnen participeren in dit netwerk. Actoren waarop dit niet van toepassing is, hebben geen noodzaak tot participatie in dit netwerk. Tevens is het de vraag of het wenselijk is om allerlei andere actoren bij de besluitvorming op dit terrein te betrekken. In de geanalyseerde documenten wordt dit echter niet expliciet uitgesloten. Echter, IODS bestaat uit een bepaald aantal partijen en de documenten maken geen melding dat er partijen uittreden en nieuwe partijen toetreden. Op deze manier beschouwd, is de derde indicator ook aanwezig.

Netwerken zijn tenslotte aan verandering onderhevig (dynamiek in structuren). Deze veranderingen hebben te maken met de pluriforme actoren, hun referentiekaders en wederzijdse afhankelijkheden. De geanalyseerde documenten geven aan dat problemen kunnen veranderen en dat in de loop der tijd sommige problemen naar voren en andere naar achteren kunnen schuiven. Partijen zijn dan eerder tot participatie geneigd bij problemen die hun raken. De partijen die in IODS zitting hebben, behoren ook tot een gemêleerd gezelschap afkomstig uit verschillende sectoren, met verschillende achtergronden en verschillende doelstellingen.

Paragraaf 6.10 begon met een standpunt van het huidige kabinet waarin duidelijk werd gemaakt dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor beleid(uitvoering). Dit heeft niet alleen een ideologische inslag, maar weerspiegelt ook de afwenteling van financiële lasten naar andere partijen toe. In het verlengde hiervan stellen deze bronnen dat decentralisatie nodig is. In een samenleving waarin noch de overheid noch andere partijen tevreden zijn over het functioneren van het Rijk, worden taken gedecentraliseerd naar lagere overheden. De gedachte hierachter is dat de centrale overheid primair verantwoordelijk is voor de kaderstelling van beleid, waardoor de overheid slagvaardiger en transparanter kan functioneren. Dit is een doel van het huidige kabinet. Er ligt derhalve nadruk op meer verantwoordelijkheid voor provincies en gemeenten: provincies geven op regionaal niveau kaders aan en krijgen meer verantwoordelijkheid op infrastructureel en op ruimtelijk-economisch gebied. Het doel van minder regels, kortere procedures en de vergrote verantwoordelijkheid van lagere overheden staat centraal in de nota Ruimte (PKB), die niet strikt centraal, maar in samenwerking met verschillende lagere overheden gemaakt wordt. Ook in deze nota staan economie, kwaliteit van de omgeving en een gebiedsgerichte benadering centraal. Deze doelen dienen in samenwerking met andere partijen bereikt te worden. Lagere overheden hebben een beter zicht op regionale problematiek en zouden deze problematiek met regionale partners beter kunnen aanpakken. Een gebiedsgerichte benadering dus, één van de vijf kenmerken van OPL volgens VROM (zie tevens paragraaf 2.5.1). Concreet betekent dit minder regels (het Rijk geeft kaders aan), kortere procedures en meer handhaving, waardoor meer ruimte ontstaat voor initiatieven van lagere overheden, burgers en organisaties. De gehele samenleving is immers verantwoordelijk voor het slagen of falen van beleid. In deze gebiedsgerichte benadering is plaats voor PPS, zowel volgens de definitie van PPS als volgens het nieuwe beleid. Volgens het kabinet is een nieuw ruimtelijk beleid nodig, omdat op overheidsuitgaven bezuinigd moet worden. PPS maakt het mogelijk om kwaliteitsverbetering na te streven (kenmerk vier van OPL; zie § 2.5.1) zonder dat de overheid meer dan nodig haar budget aantast. PPS past ook in het beeld van de netwerksamenleving: bij gebiedsgericht beleid zijn ook private partijen betrokken, die invloed willen en kunnen hebben op de beleidsvorming en -uitvoering. Ruimtelijk beleid is dan ook een gezamenlijk proces tussen verschillende overheden, private partijen, maar ook maatschappelijke groeperingen en burgers (kenmerk twee van OPL; zie § 2.5.1).

Het nieuw te voeren ruimtelijk beleid kenmerkt zich door decentralisatie van taken naar lagere overheden, met name naar provincies toe. De decentralisatiegedachte komt tevens terug in PKB's die door verschillende overheden gemaakt worden en die minder regels en kortere procedures inhouden. Hiermee zou een kwaliteitsverbetering mogelijk worden gemaakt. Niet alleen andere overheden, maar ook non-gouvernementele partijen hebben invloed op deze PKB's en voeren ook gemaakt beleid in samenwerking met publieke partijen uit (PPS). Decentralisatie heeft tenslotte ook te maken met ontwikkelingen op gebiedsgericht niveau: ruimtelijk beleid dient op het niveau van de regio gemaakt en uitgevoerd te worden.

Zowel uit hoofdstuk twee als uit de analyse van deze documenten blijkt dat door het Rijk de volgende kenmerken aan OPL worden gegeven: gebiedsontwikkeling als een gezamenlijk proces tussen verschillende publieke en non-publieke partijen die kwaliteitsverbetering nastreven. Een tweetal kenmerken komt op het eerste gezicht niet terug. Dit betreft ten eerste het kenmerk "*complementaire partijen*". Hoewel in de geanalyseerde documenten het woord "*complementair*" niet terugkomt, gaan deze documenten uit van regionale partijen die op de één of andere manier bij een ruimtelijk probleem betrokken zijn en door wier hulp dit probleem opgelost zou kunnen worden. Iedere partij heeft dan een eigen inbreng, wat neerkomt op complementariteit tussen de verschillende partijen. Het tweede kenmerk is de "*financiering en uitvoering van projecten door middel van een projectenveloppe*". De in dit hoofdstuk geanalyseerde documenten geven aan dat ruimtelijk beleid volgens de nieuwe methode in samenwerking met verschillende, zowel publieke als private als maatschappelijke partijen tot stand komt en dat deze partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor (een gedeelte van) de financiering. Of projecten door middel van een projectenveloppe tot stand komen, wordt niet expliciet uitgesloten, maar wordt ook niet expliciet genoemd.

§ 7.3 Analyse van de interviews

In de stuurgroep IODS hebben partijen zitting, die afkomstig zijn uit alle sectoren van de maatschappij (1). De groep heeft tot doel een plan voor het gebied Midden-Delfland te maken, waarin het ontbrekende stuk A4 wordt ingepast in het landschap. De weg vormt echter maar één onderdeel van het plan. Alle onderdelen dienen te worden uitgevoerd, want anders bestaat een reële kans dat steun voor het plan wegvalt, indien niet alle onderdelen uitgevoerd worden. Alle partijen zijn het eens met het “alles of niets”-principe. Het plan bestaat uit drie deelprojecten waarvan de weg er slechts één is. Het plan bundelt de aanpak van verschillende problemen. Deze integraliteit valt ook op een andere manier op. Alle partijen kunnen aangeven welke invloed zij op het plan hebben gehad en welke punten van hen zijn opgenomen, ongeacht of ze in meer of mindere mate tevreden zijn met het plan. Alle respondenten zijn van mening, dat zij in meer of mindere mate invloed hebben gehad en dat zij daadwerkelijk het gevoel hadden dat hun mening gehoord werd en dat deze mening ook invloedrijk was. Deze meningen van de respondenten zijn vanzelfsprekend niet eenduidig: hun achtergronden en doelstellingen liggen ver uit elkaar. Toch is het gelukt een integraal plan te maken, waarin alle meningen en ideeën zijn opgenomen. En dit is te danken aan het feit dat iedere partij een volwaardige partij in het besluitvormingsproces is geweest.

Frappant is dat de geïnterviewde partijen een verschillende mening hebben over de vraag of de weg er daadwerkelijk komt. Zijn sommige partijen er stellig van overtuigd dat de weg er zonder meer komt, andere partijen geven aan dat dit niet zeker is en dat de MER dit zal aantonen. Partijen delen niet hetzelfde uitgangspunt met elkaar. De respondenten zijn van mening dat de provincie in ieder geval voorstander van de weg is. Sommigen nuanceren dit beeld door te veronderstellen dat de provincie zich aan de uitkomst van de MER zal houden. Anderen zijn echter stellig van mening dat de MER niet veel om het lijf zal hebben en dat de provincie de weg zal aanleggen, zelfs als de MER het nut en de noodzaak van de doorgetrokken A4 niet uitwijst. De provincie daarentegen is niet uitgesproken voor of tegen de weg en zal zich neerleggen bij de uitkomst van de MER. Hieruit blijkt dat de partijen elkaars doelen niet helemaal kennen. Echter, indien de weg er *niet* komt, zijn alle partijen van mening dat Midden-Delfland op een andere manier ingericht moet worden: weg of geen weg, Midden-Delfland is een waardevol cultuurhistorisch landschap dat wordt bedreigd. Derhalve dient er een kwaliteitsverbetering voor dit gebied te worden gemaakt. Over de provinciale rol bestaat wel overeenstemming: de provincie, en dan met name de persoon van de verantwoordelijke gedeputeerde, is duidelijk de trekker van het proces geweest. De provincie heeft de partijen om de tafel gekregen en ze een gelijkwaardige positie toebedeeld. Daar waar de partijen de afgelopen dertig weinig tot niets te zeggen hebben gehad in de besluitvorming, werden ze nu als volwaardige partners gezien. Echter, dit proces heeft niet geheel bottom-up plaatsgevonden: het ministerie van V & W heeft aan de provincie de opdracht gegeven om samen met regionale partijen tot een plan te komen. En hoewel de respondenten tevreden zijn met de provinciale trekkersrol, benadrukken ze dat de regisseursrol van de provincie niet vanzelfsprekend is. De provincie heeft nog veel bij te leren wat betreft procesmanagement en PPS. Provincies zijn nog gewend om beleidsmatig, en niet uitvoeringsgericht te denken. Tevens is de bestuurskracht van de verantwoordelijke bestuurder van essentieel belang. Een zwakke bestuurder zou nooit een positief resultaat hebben behaald. De provincie blijft wel voor bepaalde bevoegdheden en financiële middelen afhankelijk van het Rijksniveau, wat een grote belemmering vormt voor de bestuurskracht en geloofwaardigheid van de provincie. Respondenten geven aan dat hoewel het plan IODS op een nieuwe manier tot stand is gekomen, het Rijk toch een grote rol zal blijven spelen. De landelijke politiek bepaalt wat de provincie wel en niet mag doen. Tevredenheid over de provinciale rol is te danken aan het regionale schaalniveau waarop het IODS heeft plaatsgevonden.

Het plan IODS is geen plan dat is opgesteld volgens traditionele ruimtelijke ordening. Het eindresultaat resulteerde niet in een streekplan. Het plan vertoont echter ook niet alle kenmerken van OPL. Hoewel het plan bottom-up is opgesteld door regionale partijen, is deze werkwijze van bovenaf opgelegd en dient het eindresultaat achteraf van bovenaf goedgekeurd te worden. Ook zijn de respondenten van mening dat er een wisselwerking tussen de twee ideaaltypische modellen is: in verschillende fasen kunnen elementen van beide modellen gebruikt worden (2). De respondenten geven aan dat niet voor iedere soort problematiek het mogelijk zal zijn om dit met OPL aan te pakken. Het leent zich met name voor complexe problemen op een regionaal schaalniveau met veel belanghebbenden. Indien dit niet het geval is, dan is het eenvoudiger om problemen volgens TPL aan te pakken. Ook op een andere manier blijkt dat het plan Norder geen streekplan, maar ook niet een “ontwikkelingsplanologisch” plan is. Alle respondenten noemen het een convenant dat in de nabije toekomst uitgevoerd zal worden. Er zijn echter een aantal valkuilen. Ten eerste bevat het plan geen uitvoeringsafspraken, terwijl dit een kenmerk van OPL is (uitvoeringsgerichtheid, zie paragraaf 6.17). Zelfs in de traditionele streekplannen worden zogenaamde ROP's opgenomen waardoor ook streekplannen meer uitvoeringsgericht worden. Het plan IODS wordt opgenomen in streekplannen, maar heeft zelf geen zelfstandige status. Over de hardheid van het plan twijfelen de respondenten. Het besluitvormingsproces rondom de A4 Midden-Delfland lag geruime tijd stil door het gebrek aan financiële middelen (3). Ook hier ontbrak het de provincie en haar bestuurder aan de nodige invloed om het plan uit te laten voeren. Deze tweede impasse heeft ervoor gezorgd dat de partijen steeds minder in het plan, de provincie en de bestuurder geloofden. Een kenmerk van OPL is opvallend afwezig: hoewel publieke en private partijen samenwerken, is er geen sprake van PPS. Publieke en private partijen hebben samengewerkt om het plan tot stand te brengen. De partijen geven echter ook aan dat er geen contractueel vastgelegde uitvoerings- en financieringsafspraken zijn gemaakt. Er wordt derhalve niet aan alle in dit onderzoek vastgestelde voorwaarden van PPS voldaan. In de in dit onderzoek gehanteerde definitie van OPL vormt PPS een element ervan. Afwezigheid van PPS houdt dan in, dat er ook geen sprake van OPL is.

§ 7.4 Analyse van de invulschema's

De resultaten van de invulschema's wijken niet veel af van wat er in de interviews is gezegd. Ook hier wordt aangegeven dat het besluitvormingsproces IODS kenmerken van TPL en OPL vertoont, maar dat het meer OPL is dan TPL. Er is echter geen sprake van een ideaaltypische OPL. De stuurgroep IODS vertoont ook alle kenmerken van netwerken, maar van PPS zoals gedefinieerd in dit onderzoek is geen sprake. Publiek en privaat hebben gezamenlijk een plan gemaakt, maar ze hebben geen uitvoeringsafspraken gemaakt. En dat is een voorwaarde voor PPS.

- (1) Zie tevens bijlage IV.
- (2) Zie tevens paragraaf 6.16.
- (3) Zie Nawoord.

Hoofdstuk 8

Conclusies

§ 8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies waarmee de deelvragen en de hoofdvraag worden beantwoord. Tenslotte worden aanbevelingen gegeven.

§ 8.2 Eerste deelvraag

Wat was de aanleiding tot de opkomst van OPL en welke kenmerken vertoont het?

Ruimtelijk beleid wordt beïnvloed door de netwerksamenleving. Ruimtelijke ordening volgens de toelatingsplanologie bereikt volgens velen haar grenzen. De centralistische manier van besturen waarin ruimtelijke plannen als blauwdrukken op ieder publiek niveau worden gemaakt en die met elkaar in overeenstemming worden gebracht kan niet alle hedendaagse problemen aanpakken. Wederzijdse afhankelijkheden van pluriforme actoren maken het de overheid onmogelijk om de centraal sturende actor te zijn. Een ander netwerk dat relatief gesloten is voor buitenstaanders, maar zeer dynamisch is in zijn structuur wil ruimtelijk beleid maken en uitvoeren. Actoren in de samenleving willen invloed hebben op beleid dat hun aangaat. Gesteld kan worden dat er van "buitenaf" een roep om een andere vorm van ruimtelijke ordening is opgekomen. Van "binnenuit" wordt deze roep ook groter: de overheid ziet zelf in dat ze niet alle problematiek alleen kan en wil oplossen. Het huidige beleid is erop gericht om de centrale overheid zich zo min mogelijk met details te laten bemoeien. De overheid dient op hoofdlijnen te sturen. Decentrale overheden dienen met regionale actoren regionale problemen aan te pakken, zonder veel hulp of inmenging van het Rijk en dient uitvoeringsgericht te zijn. Deze manier van werken wijkt af van de toelatingsplanologie. Het is een manier van werken waarbij regionale partijen, publiek, privaat en maatschappelijk, worden betrokken om een regionaal probleem aan te pakken en het gebied op basis van hun specifieke deskundigheid te ontwikkelen en kwaliteitsverbetering na te streven. In het theoretische ideaaltypen van dit model wordt tevens belang gehecht aan verevening. Omdat het ene project beter betaalbaar is dan het andere, dienen minder rendabele deelprojecten verevend te worden met meer kostendekkende deelprojecten. Dit staat bekend als "projectenveloppe". Eén element dat niet expliciet uit de theorie over OPL naar voren komt, maar in dit onderzoek een essentieel onderdeel van OPL vormt, is PPS. OPL gaat uit van samenwerking tussen publiek en privaat. Volgens OPL werken deze partijen samen op basis van complementariteit (*"ieder doet waar hij goed in is"*) en verevening (*"maatschappelijke en commerciële doelen worden gerealiseerd"*), maar worden er geen voorwaarden aan deze samenwerking gesteld. Wil PPS succesvol zijn, dan dient er tevens sprake te zijn van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken waarin aangegeven is wie waarvoor verantwoordelijkheid is. PPS moet meerwaarde hebben ten opzichte van geheel publieke besluitvorming- en met name – uitvoering en iedere partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid. Derhalve is PPS een element van OPL en dient er aan alle elementen van PPS te worden voldaan, wil er sprake van OPL zijn. De elementen van OPL zijn:

1. Gebiedsontwikkeling;
2. door regionale, complementaire partijen uit alle sectoren;
3. die gezamenlijk kwaliteitsverbetering van het gebied nastreven (beleidsvorming en –uitvoering);
4. door middel van een projectenveloppe;
5. De samenwerking tussen publiek en privaat dient aan alle kenmerken van PPS te voldoen.

Vijfendertig jaar werd door het ministerie van V en W gepoogd de A4 aan te leggen, zonder andere regionale partijen naar hun mening omtrent de weg te vragen. Het gevolg hiervan was dat het deze partijen lukte om de besluitvorming tegen te houden. De oplossing werd gezocht door een meer dynamische werkwijze te introduceren die de inertie van de afgelopen 35 jaar wist te doorbreken. Door de besluitvorming over de problematiek in deze casus te decentraliseren naar uit alle sectoren afkomstige regionale partijen werd voor het eerst in de geschiedenis van de A4 afgeweken van de oude werkvorm. Tevens werden voor het eerst meerdere problemen in het gebied bij de besluitvorming betrokken: hoewel de aanleg van de weg nog steeds essentieel is, is de probleemdefiniëring verbreed naar het gehele gebied van Midden-Delfland. Door gezamenlijk met de in de regio aanwezige partijen verschillende problemen, die volgens deze actoren in de regio aanwezig zijn, aan te pakken, werd steun en medewerking verkregen van regionale partijen die in het verleden telkens de besluitvorming wisten tegen te werken. Hoewel er een breed gedragen plan uit deze samenwerking is voortgekomen, vormt dit plan niet de basis voor de uitvoeringspraktijk. Het plan wordt zo goed als mogelijk opgenomen in het streekplan, dat nog steeds blijft bestaan en die door de provincie wordt gemaakt. Tevens kan het plan van tafel worden geveegd indien de MER uitwijst dat nut en noodzaak van de A4 niet aangetoond worden. Ook blijft goedkeuring van bovenaf voor het plan nodig: centrale sturing blijft nodig. Het Rijk is ook nodig voor de benodigde financiële middelen, aangezien er geen sprake van PPS is: hoewel publiek en privaat samenwerken, gaat deze samenwerking niet voldoende ver om van PPS te kunnen spreken. Gesteld kan worden dat de werkwijze van het IODS kenmerken TPL en van OPL vertoont.

Welke invulling geeft het rijk aan OPL en wat is de plaats van provincies binnen OPL?

Het Rijk is van mening dat zij niet meer alleen verantwoordelijk is voor ruimtelijk beleid. Onder het motto “*centraal wat moet, decentraal wat kan*” is het de intentie om taken over te hevelen naar lagere overheden. Ten eerste noodzaakt het krappe overheidsbudget het Rijk om voor een deel taken uit handen te geven. Hulp van lagere overheden en andere partijen is nodig (wederzijdse afhankelijkheid). Niet alleen heeft de overheid deze partijen nodig vanwege hun (financiële) middelen, tevens hebben deze partijen de overheid nodig om zelf invloed op beleid uit te kunnen oefenen. Als zij dit echter ook willen, dan dienen zij ook verantwoordelijk hiervoor te nemen. Het Rijk wil niet meer overal verantwoordelijk voor worden gehouden: de samenleving is in principe hier ook voor verantwoordelijk. Het regionale niveau lijkt het meest geschikt voor decentralisatie. Veel problemen spelen zich immers op regionaal niveau af. Provincies hebben een goed overzicht hierover en kunnen als een intermediair fungeren. Provincies delen deze mening ook. De partijen zijn van mening dat het Rijk beleid op hoofdlijnen moet maken en de uiteindelijke beleidsvorming en -uitvoering aan provincies moeten worden overgelaten. Volgens het Rijk voldoet OPL aan de kenmerken die bij deze deelvraag worden beschreven, maar voegt daarbij nog toe dat de provincie de rol van trekker annex regisseur van het besluitvormingsproces dient te vervullen.

In de praktijk blijkt dat het Rijk onmisbaar blijft, ondanks het feit dat partijen aangeven dat de provincie het meest geschikte niveau is voor beleidsvorming en -uitvoering op basis van OPL. Het Rijk is volgens hun op dit moment een meer geloofwaardige partner, want alleen het Rijk heeft de benodigde financiën en stelt landelijk beleid, regels en wetten. Aan de ene kant zijn partijen tevreden over de rol van de provincie en vinden ze de provincie een geschikt niveau voor deze casus, aan de andere kant is er niet genoeg vertrouwen in de provincie: provincies moeten het afleggen tegen landelijke grillen. Provincies bezitten tevens nog onvoldoende slagkracht en andere (financiële) middelen om als een geloofwaardig regisseur te kunnen optreden. Hierdoor is het proces wederom in een inertie geraakt. Pas toen het Rijk eind 2003 besloot om middelen uit te trekken voor het plan IODS, kwam er weer leven in het proces (1). Tevens is een goede bestuurder onmisbaar; hoewel de partijen tevreden zijn over de rol van de provincie Zuid-Holland, zijn ze van mening dat het onmogelijk zou zijn geweest om een plan te maken met een zwakke bestuurder. Gesteld kan worden dat hoewel de provincie Zuid-Holland een regisseursrol in de casus heeft vervuld, deze rol kent een aantal gebreken, wat een belemmering is voor het proces. De provincie is in de praktijk nog onderontwikkeld om adequaat als regisseur te kunnen optreden in OPL.

§ 8.3 Tweede deelvraag

Op welke wijze is de besluitvorming omtrent de A4 Midden-Delfland tot stand gekomen en welke kenmerken vertoont deze werkwijze?

De besluitvorming omtrent de A4 Midden-Delfland is op een merkwaardige wijze tot stand gekomen. Het ministerie van V & W wees de provincie Zuid-Holland, in de persoon van gedeputeerde Marnix Norder, als procesbegeleider aan van een nieuw te vormen overlegorgaan. In dit overlegorgaan, de stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, hadden publieke, private en maatschappelijke partijen zitting. Het doel was om een door alle partijen ondersteund plan te ontwikkelen, waarin het asfalt van de A4 wordt ingepast in het landschap en waarin dit landschap, daar waar nodig, verder wordt ontwikkeld of beschermd. Centraal werd de opdracht gegeven (TPL) om decentraal een integraal plan te ontwikkelen met regionale partners (OPL). In dit orgaan hadden de partijen in gelijke mate invloed op de te nemen besluiten (OPL). Vooral vergelijkbare partijen werkten in de productgroepen met elkaar samen, maar dit was niet de regel. Partijen zijn van mening dat ze een gelijkwaardige inbreng in de besprekingen hebben gehad en dat ze, hoewel niet allemaal (even) tevreden over het eindresultaat, toch in meer of mindere mate invloed hebben gehad op het eindproduct. De provincie fungeerde als regisseur van dit proces dat zich binnen een afgebakend gebied, Midden-Delfland, afspeelde (OPL). Het centrale niveau bemoeide zich in vergelijking met voorgaande jaren nauwelijks met dit proces. Dit is niet geheel OPL, want Rijkswaterstaat was wel vertegenwoordigd (2). Het is echter ook niet geheel TPL, aangezien Rijkswaterstaat zeker niet als enige beslissingsmacht had. Het ontwikkelde en door alle partijen ondertekende plan heeft echter geen officiële status. Het is geen streekplan (TPL) of een publiek-privaat uitvoeringsconvenant (OPL). In plaats daarvan wordt het plan IODS opgenomen in het streekplan van de provincie Zuid-Holland en is derhalve altijd instemming van het Rijk nodig. Immers, het streekplan dient met nationale plannen overeen te stemmen (TPL). De bij het IODS betrokken partijen zien het als een convenant waarmee in het streekplan rekening dient te worden gehouden. Tevens dienen alle onderdelen van het integrale plan uitgevoerd te worden (OPL), anders valt de steun van de partijen weg. Publieke en private partijen zijn echter eerder geneigd om van het plan IODS af te wijken indien een ander, beter plan wordt voorgesteld. De milieugroeperingen zijn van mening dat er geen ander plan mogelijk is, want onder het plan IODS hebben alle partijen hun handtekening gezet. Verdere discussie over de A4 en Midden-Delfland is derhalve niet mogelijk. Toch heeft het plan officieel niet een “harde” status en geeft de provincie zelf aan dat afwijkingen mogelijk zijn. Hoewel de provincie trekker was, beschikte ze niet over voldoende financiële middelen en bevoegdheden om het plan gelijk uit te laten voeren. Dit was ook te wijten aan het feit dat er geen publiek-private afspraken werden gemaakt. Tevens geven de andere partijen aan dat het Rijk het laatste woord heeft en dat derhalve afwijkingen, wenselijk of niet, mogelijk zijn. Hoewel het plan gericht is op uitvoering (OPL), zijn er onduidelijkheden over wat wanneer en door wie gedaan moet worden. Ook hier kan derhalve niet van OPL, maar eerder van TPL worden gesproken. Gesteld kan worden dat het besluitvormingsproces IODS kenmerken van OPL en TPL vertoont. Beide modellen worden in verschillende fasen gebruikt. Ze wisselen elkaar af en volgen elkaar op, maar sluiten elkaar niet uit.

Wat doen provincies bij het maken van streekplannen en met wie doen ze dit?

Streekplannen zijn ruimtelijke plannen, die door provincies worden gemaakt. Ze zijn het fysieke product van TPL. Streekplannen bezetten een tussenpositie in na de rijksplannen, maar voor de gemeentelijke plannen. Provincies maken deze plannen alleen; hoewel rekening wordt gehouden met de wensen van verschillende partijen, worden deze partijen niet bij de besluitvorming van deze plannen betrokken. Provincies zijn derhalve alleen verantwoordelijk voor deze plannen die hiërarchisch op Rijksplannen dienen te zijn afgestemd.

Kan er gesproken worden van een nieuwe werkwijze in de casus A4 Midden-Delfland en zo ja, in welke verhouding staat deze nieuwe werkwijze ten opzichte van traditionele streekplanactiviteiten?

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een "oude" en "nieuwe" vorm van planologie. De eerste vorm wordt aangeduid als "toelatingsplanologie" (TPL), de nieuwe als "ontwikkelingsplanologie" (OPL). De besluitvorming omtrent het plan IODS vertoont op het eerste gezicht de kenmerken van OPL. Niet op alle fronten voldoet het echter aan het ideaaltypische beeld. Hoewel het plan geen streekplan is, blijven streekplannen bestaan en wordt het plan IODS zelfs in het streekplan opgenomen. En hoewel alle partijen het plan hebben ondertekend, is het plan niet hard: een "*boterzacht*" convenant waarvan afgeweken kan worden. Tevens is er geen sprake van PPS: hoewel private partijen bij de besluitvorming waren betrokken, zijn er geen afspraken gemaakt die aan de theoretische vereisten van PPS voldoen. Aangezien in dit onderzoek PPS een kenmerk van OPL is en er niet aan de vereisten van PPS wordt voldaan, kan er derhalve ook geen sprake zijn van ideaaltypische OPL. OPL is een decentrale werkwijze. In de casus werd deze werkwijze opgelegd van bovenaf. Het proces heeft wel het regionale niveau als werkterrein en tevens gaat het om een integrale kwaliteitsslag die in dit gebied op meerdere fronten gemaakt moet worden. Hier vertoont de casus kenmerken van OPL. Tevens is, net als volgens OPL, de provincie de regisseur van het proces. Alle geïnterviewde partijen geven echter aan dat hoewel de A4 Midden-Delfland hiervan een geslaagd voorbeeld is, provincies niet altijd even geschikt zijn voor de regisseursrol.

Dit heeft ten eerste te maken met het soort problematiek: voor problemen op een hoger of lager schaalniveau zijn het Rijk, respectievelijk gemeenten of stadsregio's verantwoordelijk. Maar ook niet alle problemen op regionaal schaalniveau kunnen met OPL worden opgelost. Indien de problematiek relatief simpel en niet maatschappelijk gevoelig of complex is, is het gemakkelijker en minder kostbaar (zowel financieel als in tijd en andere eenheden) om het probleem centraal aan te pakken. Overleg met veel verschillende partijen kost te veel tijd, geld en geduld. Het Rijk kan zulke problemen zelf aanpakken. Aangezien het Rijk taken wil decentraliseren, zullen provincies deze problemen zelf moeten en kunnen aanpakken. OPL is derhalve geschikt voor complexe, dynamische problemen die meerdere beleidsvelden raken en die veel partijen in een gebied beïnvloeden en waar geen eenduidige oplossing voor is. De casus A4 Midden-Delfland illustreert dit voortreffelijk: de problematiek handelt over een weg, waar niet iedereen het mee eens is of deze er moet komen. En hoewel het plan er is, is het is nog niet zeker of de weg er komt. De MER zal eerst nut en noodzaak van de weg moeten bewijzen, alvorens de weg daadwerkelijk wordt aangelegd. Tevens is de problematiek van de weg verruimd naar het gehele gebied van Midden-Delfland: door de problematiek te verruimen is het gelukt om partijen om de tafel te krijgen om tot een gezamenlijk plan te komen. Integraliteit is derhalve een sleutelwoord.

Ten tweede mist de provincie voor de rol als regisseur in OPL nog de nodige kunde en kennis. Tevens blijven provincies voor hun financiën grotendeels afhankelijk van het Rijk, waardoor ze weinig speelruimte hebben om te experimenteren met OPL. Provincies zijn ook gebonden aan regels, beleid en wetten van het Rijk. Hoewel het de wens van het Rijk is om beleid op hoofdlijnen te maken, bestaat bij andere partijen weinig vertrouwen hierin: de praktijk laat zien dat het Rijk en de landelijke politiek het laatste woord hebben. Niet alleen zijn de geïnterviewde personen hiervan overtuigd, maar ook blijkt dit uit het feit dat pas het project weer leven werd ingeblazen, toen eind 2003 de minister van V en W besloot om een bepaald budget toe te kennen aan het plan IODS (3). De casus illustreert dit ook: in paragraaf 6.8 staat beschreven dat Rijkswaterstaat en andere publieke partijen ook beslissingsmacht hebben. Tevens is de persoon van de bestuurder essentieel: ook al heeft de provincie de benodigde middelen en bevoegdheden in huis, een ongeschikte bestuurder kan partijen niet om de tafel krijgen, laat staan om tot een integraal, gezamenlijk plan te komen.

§ 8.4 Derde deelvraag

Wat is PPS en hoe verhoudt PPS zich tot OPL?

PPS is samenwerking tussen publiek en privaat op basis van contractueel vastgelegde afspraken, waarin staat wie voor wat verantwoordelijk is, en wie welke kosten en risico's draagt. PPS dient door samenwerking meerwaarde voor alle betrokken partijen te creëren. In deze samenwerking behoudt iedere partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid. PPS is een kenmerk van OPL: in OPL dienen publiek en privaat op de hiervoor beschreven wijze samen te werken. In de casus A4 Midden-Delfland is hier echter geen sprake van. Partijen geven wel aan dat in de uitvoeringsfase van het plan wel rekening met PPS zal worden gehouden. OPL behoort uitvoeringsgericht te zijn; als tijdens de planvorming geen rekening wordt gehouden met de uitvoering, dan is er ook geen sprake van ideaaltypische OPL. En hoewel publiek en privaat samenwerken, werken ze niet samen volgens de bovenstaande theoretische vereisten. Gesteld kan worden dat de casus niet aan de vereisten van PPS voldoet en derhalve niet als ideaaltypische OPL aangeduid kan worden.

§ 8.5 Conclusies en aanbevelingen

Dit in beschouwing nemend kan de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Ontwikkelingsplanologie is een nieuwe vorm van ruimtelijke ordening waarin provincies een grote rol toebedeeld krijgen teneinde uitvoeringsgerichte plannen met verschillende partijen te maken. OPL leent zich voor complexe, meervoudige problemen in een gebied (het is gebiedsgericht) en is ontstaan in een tijd waarin de overheid door financiële en ideologische redenen taken wil decentraliseren. Het is de tegenpool van toelatingsplanologie. Hoewel provincies idealiter als trekker of als regisseur dienen te fungeren, zijn alle betrokken (publieke en private) partijen medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de plannen. De uitvoeringsgerichtheid van de gemaakte plannen dient zich te uiten in concrete PPS-afspraken, die partijen niet alleen financieel bindt aan een gebied en de problematiek daarin: de gehele samenleving is verantwoordelijk voor de maatschappij en door private partijen financieel te committeren zullen deze meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid voelen jegens de maatschappij. Een minder idealistische reden voor financieel commitment is, dat publieke partijen de financiële middelen niet hebben om problemen zelf op te lossen.

De casus A4 vertoont kenmerken van OPL, maar voldoet niet aan alle vereisten. Het besluitvormingsproces IODS vertoont ook kenmerken van TPL. De weg zelf kon bijvoorbeeld niet ter discussie staan: het plan dat gemaakt moest worden, diende de weg in de omgeving in te passen. Dit is lang geleden van bovenaf bepaald en opgelegd. Reeds in de jaren zestig werd dit door het ministerie van V en W besloten. Maar omdat deze aanpak niet heeft gewerkt, kon alleen draagvlak verkregen worden door het probleemgebied te verschuiven van de weg naar geheel Midden-Delfland: gebiedsontwikkeling. Derhalve kan gesteld worden dat de modellen elkaar niet uitsluiten: in de ene fase kan er volgens de principes van OPL gewerkt worden en in andere volgens de principes van TPL. OPL en TPL zijn hier dan ook aanvullend. Het kan echter denkbaar zijn dat ze elkaar ook tegen kunnen werken. In de procesarchitectuur, waarover later in dit hoofdstuk meer, dient hiermee rekening te worden gehouden. Hier is niet doelbewust voor gekozen: de partijen in de casus hebben niet bewust volgens het ideaaltype van OPL gewerkt. Gesteld kan worden dat er sprake was van een behoefte om op een nieuwe manier aan de slag te gaan, aangezien er meer dan dertig jaar volgens TPL gewerkt was en weinig succes in deze periode is geboekt. Deze spontane verandering van werkwijze is een reden geweest waarom de regels van OPL niet strikt werden opgevolgd. Gesteld kan worden dat in de casus geleidelijk van de oude werkvorm werd afgeweken en dat er een nieuwe werkvorm organisch ontstond, waardoor kenmerken van beide modellen in de casus aanwijsbaar zijn. Een nuancering is dan nodig: hoewel de kenmerken van de ideaaltypische modellen elkaars tegenhanger zijn, betekent dit niet dat het ene model het andere uitsluit. In verschillende fasen is een ander model nodig. Op deze manier liggen OPL en TPL in elkaars verlengde. Sterker nog, in deze casus kunnen ze niet zonder elkaar.

Het theoretisch kader van OPL is noch in deze casus, noch in organisaties geheel ingebed. Provincies hebben in de praktijk nog niet voldoende ervaring en middelen om geheel volgens OPL te kunnen werken. Hoewel de partijen tevreden zijn over de gang van zaken en het plan IODS, bestaat er twijfel over de geschiktheid van de provincie en de middelen die zij tot beschikking heeft om volgens de principes van OPL aan de slag te kunnen. Provincies moeten dan ook nog veel bijleren. Wil OPL meer kans van slagen hebben en in de provinciale organisatie ingebed worden, dan dient deskundigheidsbevordering bij en door provincies nagestreefd te worden. De interne (ambtelijke) organisatie van de provincie vormt nog een te grote belemmering voor OPL. Deze is nog geneigd om op details en middelen te sturen, in plaats van op hoofdlijnen en doelen. Tevens dient het motto "*centraal wat moet, decentraal wat kan*" daadwerkelijk uitgevoerd te worden, ook in financiële zin. Anders blijft de provincie nog te veel afhankelijk van het centrale niveau en wordt er volgens TPL gestuurd. En dit model blijkt juist ongeschikt in de huidige praktijk.

De stelling dat TPL niet meer voldoet dient te worden genuanceerd: voor ruimtelijke problemen, die niet complex van aard zijn, en die relatief eenvoudig door een enkele actor aangepakt kan worden, is OPL te kostbaar. Tevens blijkt dat in een enkele casus elementen van OPL en TPL nodig zijn. TPL kan derhalve niet geheel overboord worden gegooid. Door selectiviteit in projecten en problemen kan de meest geschikte werkwijze bepaald worden, bijvoorbeeld door een procesarchitect of procesmanager. In de casus had de provincie de taak om dit te bepalen. Maar de provincie heeft top-down de taak gekregen om bottom-up te werken. Is deze contradictie wel gunstig? Een goede procesarchitect dient over dit te denken en te beslissen. De persoon van de bestuurder als procesarchitect is derhalve van vitaal belang. Meer dan de provincie zelf wordt de bestuurder als belangrijkste factor voor het slagen van het plan gezien. Aangezien de provincie op dit moment niet geheel geschikt is om deze taak op zich te nemen, kan de rol van regisseur die de procesarchitectuur opstelt aan een "*externe buitenboordmotor*" toebedeeld worden. Procedures en keuzes moeten goed worden overwogen. Meer vertrouwen moet er dan worden gegeven aan een onafhankelijke partij, die hiervoor ingeschakeld wordt, onafhankelijk van het feit of de provincie de kennis en middelen in huis heeft om een goed procesmanager te zijn. Het dient niet vanzelfsprekend te zijn dat provincies altijd in naam van OPL als procesmanager gekozen worden: per project, per provincie, per tijd zal in gezamenlijkheid bepaald moeten worden wie de rol van procesarchitect krijgt toebedeeld. Uit de casus blijkt dat partijen niet altijd zeker waren van de onpartijdigheid van de provincie. Tevens komt de geloofwaardigheid van de provincie en haar bestuurder in gevaar, indien plannen niet snel uitgevoerd worden, waardoor het draagvlak vermindert. Dit kwam de interne sfeer niet ten goede. Indien de provincie deze rol naar behoren kan vervullen, dan is er geen bezwaar voor de provincie als trekker.

Opvallend in de casus is de afwezigheid van PPS. De afspraken die gemaakt zijn, voldoen niet aan de theoretische vereisten van PPS. Hoewel sommige kenmerken voorkomen, zijn de meeste partijen van mening dat aan de eerste indicator van PPS niet is voldaan (*"partijen werken samen op basis van contractueel vastgelegde afspraken"*). Aangezien de tweede indicator (*"het is contractueel vastgesteld wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke risico's en kosten draagt"*) een logisch vervolg is op de eerste, kan aan de tweede indicator niet worden voldaan indien aan de eerste ook niet is voldaan. Hier is de conclusie dan ook dat er van PPS, zoals in dit onderzoek gedefinieerd, geen sprake is. Een aanbeveling is dan ook om tijdens de planvorming over PPS na te denken, waardoor uitvoering versneld kan worden. OPL is immers uitvoeringsgericht en PPS maakt onderdeel van OPL uit. Het plan IODS stuitte juist bij de uitvoering op problemen. Na de besluitvormingsfase geraakte het proces wederom in een impasse, omdat er geen sterke uitvoeringsafspraken zijn gemaakt, enerzijds omdat PPS ontbrak, anderzijds omdat de provincie niet over de benodigde middelen en bevoegdheden bezit om de uitvoering te starten en te leiden. Over de uitvoeringsfase dient derhalve in een veel eerder stadium nagedacht te worden. OPL met een provinciale trekker is derhalve alleen mogelijk, indien de provincie financieel daadkrachtiger en zelfstandiger is. In de casus wordt van publieke financiering uitgegaan, waardoor ook hier sprake is van een krachtige oriëntatie vanuit TPL. Goed ontwikkelde publiek-private samenwerking zou een push kunnen zijn voor het daadwerkelijk uitvoeringsgericht maken van opgestelde plannen, wat in OPL noodzakelijk is.

Hoewel het voor echte problemen zorgde, bestaat er in deze casus geen eensgezindheid over de vraag of de weg er wel of niet komt. Sommige partijen gaan er van uit dat deze er koste wat kost komt, anderen wijzen op de resultaten van de MER. Partijen zitten, met andere woorden, niet met dezelfde uitgangspunten in IODS. Ze delen niet hetzelfde uitgangspunt qua startpositie met elkaar. Ze hoeven het niet allemaal eens met elkaar te zijn, maar een aanbeveling voor de toekomst kan zijn dat iedereen dezelfde opdracht meekrijgt om teleurstellingen te voorkomen. Dit impliceert niet dat actoren dezelfde percepties met elkaar moeten delen. Het impliceert dat partijen elkaars standpunten moeten kennen, ook als deze veranderen. Informatie-uitwisseling en wederzijds vertrouwen liggen hier aan ten grondslag. Deze vormen de basis van netwerken én van PPS.

§ 8.6 Een blik op de toekomst

Met de casus A4 Midden-Delfland is een blik op de toekomst geworpen: Nederland heeft hiermee een voorbeeld van ruimtelijke beleidsvorming, die in de netwerkmaatschappij bruikbaar is. Hoewel OPL in deze casus niet bewust is nagestreefd en in de praktijk nog niet geheel is ontwikkeld, kan de casus beschouwd worden als een geslaagde poging om ruimtelijke besluitvorming vorm te geven aan de hand van de eisen die de netwerksamenleving stelt. De casus werpt als het ware een blik op de toekomst van ruimtelijk Nederland.

OPL heeft echter alleen toekomst als er in de praktijk daadwerkelijk mee wordt geëxperimenteerd. Immers, een enkele casus kan nooit voldoende zijn om een hele theorie op te testen en gebruiksklaar te maken. De A4 Midden-Delfland, de stuurgroep IODS en het plan met dezelfde naam zijn uniek. Alle andere toekomstige ruimtelijke problemen waarmee Nederland mee te maken zal krijgen, zullen nooit in meer of mindere mate vergeleken kunnen worden met de casus van dit onderzoek. Wil ontwikkelingsplanologie in de praktijk slagen, dan zal het theoretisch kader van OPL in de werkwijze van organisaties ingebed moeten worden. En dit is alleen mogelijk door er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. Hoewel toelatingsplanologie zeker niet vergeten mag en kan worden, is de tijd rijp om OPL meer en doelbewust te ontwikkelen en in de praktijk te brengen.

(1) Zie nawoord.

(2) Zie § 6.8.

(3) Zie nawoord.

Nawoord

De tijd heeft niet stilgestaan. Terwijl ik in de laatste maanden van 2003 bezig was dit onderzoek af te ronden, berichtten de media veelvuldig over de plannen van minister Peijs van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de A4 tussen Delft en Schiedam. Na een periode van stilte, hebben de partijen weer hoop dat het proces wordt gecontinueerd daar waar het na ondertekening van het plan IODS is stil komen te staan. De realiteit is echter anders.

In december 2003 steunt de Tweede Kamer de minister in haar besluit om de aanleg van de weg mogelijk te maken, indien de MER een positief resultaat oplevert. Hiervoor is 210 miljoen euro uitgetrokken, waardoor het totale budget op 475 miljoen euro komt en waardoor de aanleg van het ontbrekende asfalt op zijn vroegst in 2006 zou kunnen beginnen (1).

Opvallend in de berichtgeving is de afwezigheid van de andere deelprojecten van het plan IODS. Peijs haalt het geld voor de weg uit een pot van 330 miljoen euro dat enkel is gereserveerd voor wegenprojecten. Geld voor de compensatie van natuur en landbouw is er echter niet. De minister wijst de inpassing van de weg niet van de hand. De provincie en de regio zullen dit echter zelf moeten betalen (2).

Gedeputeerde Norder blijft bij zijn standpunt dat het zijn plan moet worden of helemaal niets. De andere partijen laten ook hun ongenoegen horen. Indien het Norder niet lukt om de benodigde middelen bij elkaar te krijgen, dreigt het plan wederom in een impasse te raken.

Het laatste woord over de A4 is zeker nog niet gesproken. Hoewel de toekomst van het plan IODS op dit moment er niet al te rooskleurig uitziet, mag de aandacht voor ontwikkelingsplanologie juist door deze actuele ontwikkelingen niet verslappen. Het plan IODS is het bewijs dat ruimtelijke besluitvorming anders kan. Ontwikkelingsplanologie heeft echter alleen toekomst indien tijd en geld in onderzoek worden gestoken.

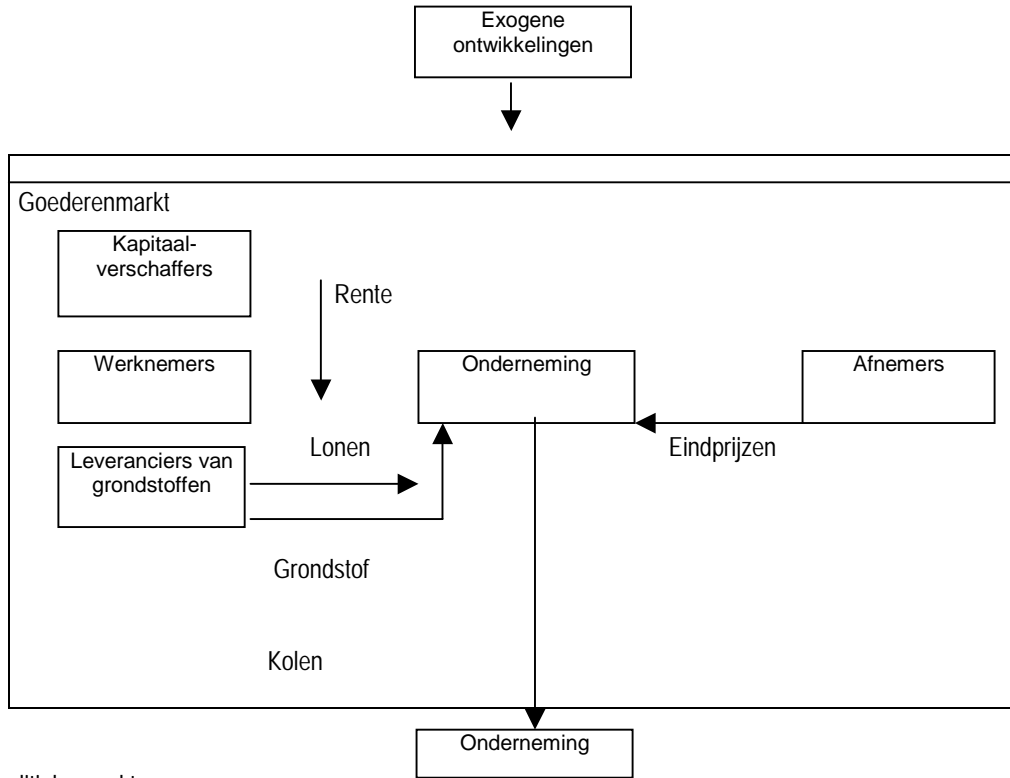
- (1) Arno Korsten (2003). "Regionale aanpak beloond" . In: *Binnenlands Bestuur*, jaargang 24, (12 december 2003). P.13.
(2) www.home.nld.chello.nl/upcmnfc/start/nieuws/binnenland/1078/10787228.html
www.schipluiden.net/2003/middendelfland/a4.htm



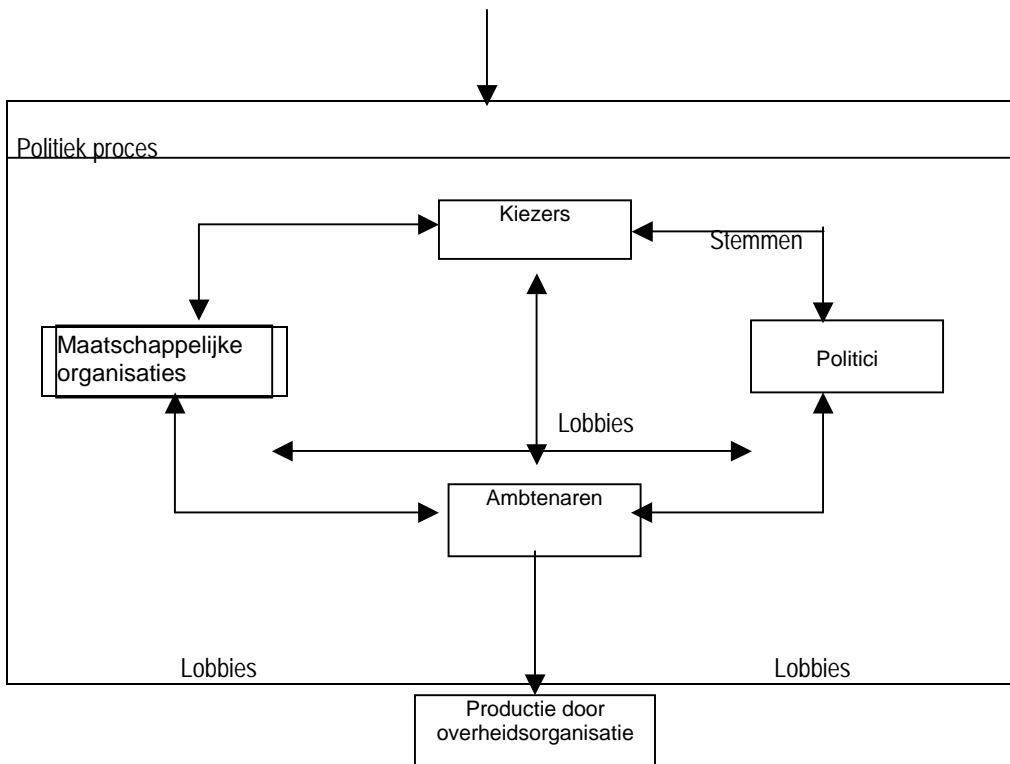
Bijlage I: De private en publieke markt

Bron: Lemstra, 1996: 44.

Figuur 1. De goederenmarkt



Figuur 2. De politieke markt



Bijlage II: De vijf productgroepen

Bron: Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam, Nieuwskrant 1, april 2001

Productgroep 1	Productgroep 2	Productgroep 3	Productgroep 4	Productgroep 5
Ecologische, recreatieve en waterhuishoudkundige ingrepen	De toekomst van Midden-Delfland als duurzaam groengebied	Stedenbouwkundige wisselwerking Schiedam - Vlaardingen	De rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam	Gezamenlijke financiering door overheid en bedrijfsleven
Hoe ontstaat een cultuur landschap met belangrijke ecologische waarden en duurzame landbouw, dat tevens functioneert als recreatiegebied voor de omwonende stedeling en waar een verantwoord waterbeheer zorgt voor veiligheid en schoon water.	Voorstellen doen voor het verbeteren van de groene kwaliteit van Midden-Delfland. Onder meer stelt de productgroep een door alle partijen te onderschrijven moratorium op. Zo beschikt Midden-Delfland over de harde garantie dat het de komende vijftig jaar behouden blijft als een aantrekkelijk, open en duurzaam groengebied.	Aan de hand van modellen worden de stedenbouwkundige mogelijkheden onderzocht voor de inpassing van de A4. Een van de opties is om de wisselwerking tussen Schiedam en Vlaardingen te versterken.	Naast de technische eisen die aan de weg worden gesteld, worden ook eisen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en een optimale inpassing van de weg in de landelijke en stedelijke omgeving gesteld. Op basis van het programma van eisen moeten publieke en private partijen de weg samen kunnen realiseren.	Voor een gedegen financiële onderbouwing onderzoekt de productgroep kosten, baten, risico 's en mogelijkheden voor publiek- private samenwerking. Het eindproduct is een door de bestuurders onderschreven programma van eisen voor meervoudige financiering.
gemeenten Schipluiden, Maasland, Pijnacker, Delft en Vlaardingen, Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Delfland, Natuurmonumenten, Dienst Landelijk Gebied, Rijkswaterstaat, Groenservice Zuid-Holland en Agrarische Natuurvereniging 'Vockestaert'.	gemeenten Schipluiden, Maasland, Delft en Vlaardingen, Provincie Zuid-Holland, Recreatieschap Midden-Delfland, Natuurmonumenten, WLTO, Stadsgewest Haaglanden, Hoogheemraadschap van Delfland, ministerie van VROM, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.	gemeenten Schiedam en Vlaardingen, Stadsregio Rotterdam.	gemeenten Delft, Schiedam en Vlaardingen, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Zuid-Hollandse Milieufederatie en Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat, HKW, BNG, VNO NCW West.

Bijlage III: Tijdschema Plan IODS

Bron: IODS Nieuwskrant, nummers 1 tot en met 4, april 2001 – september 2001:

Maart, april, mei 2001	30 mei 2001	Juni 2001	Juli – december 2001
Productgroepen werken aan de bundeling en verrijking van oplossingen tot streefbeeld met bijbehorende programma's van eisen.	Kristallisatiedag voor het met alle betrokkenen opstellen van het overkoepelende, meest gewenste en haalbare plan voor Midden-Delfland, inclusief een samenhangend pakket van oplossingen.	Maken en ondertekenen van bestuurlijke afspraken.	Verdere uitwerking van het gekozen plan en de programma's van eisen.
Najaar 2001	Najaar 2001 – 2004	2002	2004 – 2006
Aanbieding plan aan de minister van V & W en behandeling in de Tweede Kamer. Start uitvoering onderdelen plan 'Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam' (natuur, recreatie, stedelijke ontwikkeling).	Planuitwerking van de Rijksweg A4 (Tracé / MER-studie).	Organisatie van publiek – private samenwerking.	Uitvoering Rijksweg A4 en continuering uitvoering projecten voor natuur en stedelijke ontwikkeling.

Bijlage IV: Lijst van geïnterviewden

Naam	Organisatie	Functie	Sector
Dhr. E. van Staveren	Woonplus Schiedam	Manager Unit Noord	Privaat ¹
Dhr. P.C.H.M. Joormann	Gemeente Vlaardingen	Projectleider A4 (Dienst Stadswerk, afdeling Stadsontwikkeling)	Publiek
Dhr. H.S.H. Mooren	VNO-NCW West	Directeur	Privaat ²
Dhr. J. van Opstal	Provincie Zuid-Holland	Projectdirecteur IODS	Publiek
Dhr. A. Steekelenburg	Zuid-Hollandse Milieufederatie	Voorzitter	Maatschappelijk middenveld ³
Dhr. L.C. Brinkman	AVBB	Voorzitter	Privaat ⁴
Mw. B. Rodenburg	InNatura	Consulent voor verenigingen en stichtingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Zuid-Holland	Maatschappelijk middenveld ⁵
Mw. L. Brouwer	WLTO	beleidsmedewerker IODS	Privaat ⁶
Mw. M. Schotman	Gemeente Schiedam	Hoofd Ruimtelijke Ordening, Verkeer & Vervoer	Publiek

¹ Woningcorporaties zijn private bedrijven met een maatschappelijke doelstelling.

² VNO-NCW West is een ondernemingsorganisatie dat op nationaal en internationaal niveau de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven behartigt.

³ De ZHM is een onafhankelijke organisatie die opkomt voor een kwalitatief en kwantitatief goed milieu.

⁴ Het Algemeen Verbond Bouwbedrijf is de federatie van ondernemingsorganisaties in de uitvoerende bouw.

⁵ InNatura is de koepelorganisatie van en voor 26 verenigingen en stichtingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in west Nederland.

⁶ De Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie is een belangenvereniging van en voor agrarische ondernemers in Noord- en Zuid-Holland.

Bijlage V: Vragenlijst

A. Persoonlijke vragen

1. Volledige naam + titel(s)
2. Op welke wijze bent u betrokken bij het Plan Norder / A4 Midden-Delfland?
3. Welke functie heeft u in de stuurgroep / klankschaal IODS?
4. Sinds wanneer / tot wanneer bent u betrokken (geweest) bij de A4 Midden-Delfland?

B. Inhoudelijke vragen: over de organisatie zelf

5. Op welke manier is uw organisatie betrokken bij dit project?
6. Welke rol heeft uw organisatie in de stuurgroep / klankschaal?
7. Welk doel / streven en belang heeft uw organisatie in de totstandkoming van de A4?
8. Op welke wijze kan uw organisatie het proces rondom dit project beïnvloeden en in welke mate heeft het invloed?

C. Inhoudelijke vragen: Ontwikkelingsplanologie

9. Wat verstaat u onder OPL?
10. Hoe kijkt u tegen OPL aan?
11. Bent u van mening dat maatschappelijke en private partijen gebaat zijn met een dergelijke aanpak of juist niet? Waarom wel / niet?
12. Welke mening heeft u over het feit dat provincies een grotere rol in OPL toebedeeld krijgen?
13. Denkt u dat de werkwijze OPL toekomst heeft?

D. Inhoudelijke vragen: PPS

14. Zijn er PPS-afspraken? Zo ja, hoe zijn deze tot stand gekomen?
15. Welke partij heeft de leidende rol in de uitvoeringsafspraken?
16. Hoe stelt de provincie zich op in deze uitvoeringsafspraken?
17. Zijn er afspraken gemaakt over risico- en winstverdeling? Zo ja, zijn deze vastgelegd en op welke manier?

E. Inhoudelijke vragen: Provincie

18. Hoe kijkt u tegen de rol van de provincie aan in dit project?
19. Welke rol heeft de provincie in dit project?
20. In hoeverre heeft de provincie een traditionele of juist ontwikkelingsgerichte rol in dit project?
21. Kan deze aanpak als OPL beschouwd worden? Zo ja, in hoeverre kan deze aanpak als OPL beschouwd worden?
21. Bent u van mening dat de provincie bewust voor deze rol heeft gekozen of kon het door de omstandigheden niet anders?

Bijlage VI: Resultaten invullijsten

Vraag: In welke mate wordt het proces gekenmerkt door:

Mate \ Kenmerk	Zeer laag	Laag	Gemiddeld	Hoog	Zeer hoog
Gebiedsontwikkeling	-	-	3 (33,3%)	4 (44,4%)	2 (22,2%)
Gezamenlijk proces	-	2 (22,2%)	1 (11,1%)	3 (33,3%)	3 (33,3%)
Complementaire partijen	-	1 (11,1%)	4 (44,4%)	3 (33,3%)	1 (11,1%)
Kwaliteitsverbetering	1 (11,1%)	-	1 (11,1%)	4 (44,4%)	3 (33,3%)
Projectenveloppe	3 (33,3%)	1 (11,1%)	4 (44,4%)	1 (11,1%)	-

Vraag: In hoeverre verloopt het proces volgens de principes van TPL / OPL?

Koers (1)	2 (25%)	1 (12,5%)	2 (25%)	2 (25%)	1 (12,5%)	Plan
Samenwerking	2 (22,2%)	5 (55,5%)	1 (11,1%)	1 (11,1%)	-	Afstemming
Realisatie	1 (11,1%)	5 (55,5%)	2 (22,2%)	-	1 (11,1%)	Zelfsturing
Verantwoording (2)	1 (14,3%)	4 (57,1%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	-	Overeenstemming

- (1) Eén respondent geeft hier aan dat het plan IODS vanuit een koers is ontstaan, maar dat daarna weer snel naar het oude plan van het oude traject van de A4 is gegrepen ("plan" i.p.v. "koers"). "Koers" en "plan" komen derhalve voor.
- (2) - Eén respondent wilde hierover geen uitspraken doen: naar zijn mening liggen de projecten te ver uit elkaar en hebben derhalve weinig met elkaar te maken.
- Eén respondent geeft hier aan dat door politieke wispelturigheid beter over "compromis" dan over "overeenstemming" kan worden gesproken. Dat er toch besluiten zijn genomen, komt doordat de politiek welwillend was.

Vraag: In hoeverre komen de kenmerken van netwerken terug in de casus?

Wederzijdse afhankelijkheid	4 (44,4%)	3 (33,3%)	-	2 (22,2%)	-	Eenzijdige afhankelijkheid
Pluriformiteit	6 (66,6%)	3 (33,3%)	-	-	-	Uniformiteit
Geslotenheid	1 (11,1%)	1 (11,1%)	5 (55,5%)	1 (11,1%)	1 (11,1%)	Openheid
Dynamiek	1 (11,1%)	1 (11,1%)	1 (11,1%)	4 (44,4%)	2 (22,2%)	Stabiliteit

Vraag: Is er sprake van de volgende kenmerken van PPS?

	Wel	Niet
Partijen werken samen o.b.v. contractueel vastgelegde afspraken (1)	2,5 (27,8%)	6,5 (72,2%)
In deze afspraken staat wie waarvoor verantwoordelijk is	3 (33,3%)	6 (66,6%)
Publieke partijen streven niet alleen commerciële doelen na	8 (88,8%)	1 (11,1%)
Iedere partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid en identiteit	8 (88,8%)	1 (11,1%)

- (1) Eén respondent beschouwt het plan IODS als een convenant waarin werkafspraken zijn gemaakt. Dit convenant is echter niet uitvoeringsgericht en bevat geen contractueel vastgelegde afspraken. Derhalve twijfelt deze respondent tussen het "wel" en het "niet" van deze vraag en heeft beide velden aangekruist.

Literatuur

- Arksey, H. & P. Knight (1999). *Interviewing for Social Scientists*. London: Sage.
- Baayens, J.M.J. (1988). *Beleidsnetwerken in actie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Babbie, E. (1998). *The Practice of social Research*. Wadsworth: Belmont.
- Balkenende I (2002). *Strategisch Akkoord*.
- Balkende II (16 mei 2002). *Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66: Meedoen, meer werk, minder regels*.
- Balkenende II (2003). *Hoofdpunten van het regeringsbeleid*.
- Balkenende II (11 juni 2003). *Regeringsverklaring*
- Bestebreuer, A., A. D. Kraak & C. van der Burg (2001). *Modern financieel management bij het Rijk: de rijksbegroting belicht*. Den Haag: Sdu.
- Bleumink, H. & H. Wijffels (2001). "Herman Wijffels: Het leven zelf is dynamisch". In: *Landwerk*, jaargang 2, nummer 5 (oktober 2001), pp. 10 – 15.
- Brasz, H.A. (1986). *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Bruijn, J.A. de & E. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de & E. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.) (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho B.V.
- Van der Cammen, H. & L.A. de Klerk (1993). *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen – de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum B.V.
- Van der Cammen, H. & A. de Lange (1996). *Positionering van de provinciale ruimtelijke ordening: strategische notitie van het IPO*. Delft: TNO – Inro.
- Cörvers, R. (2001). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Canoy, M., M. Janssen, B. Vollaard, G. van Bork & M. Ham (mei 2001). *PPS: een uitdagend huwelijk: Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Duyvendak, J.W. & I.P. Sievers (1998). "De kloof tussen sturingsambities en sturingsmogelijkheden: de maakbaarheid van de ruimtelijke inrichting". In: *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 79, nummer 5 (1998); pp. 18 – 22.
- Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Delft: Eburon.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Ham, W. van der (2002). "Publiek – Private Samenwerking: maar hoe zit het met de regie?". In: *B & G*, jaargang 29, nummer 12 (december 2002); pp. 28 – 30.
- Hajer, M. & W. Zonneveld (2000). 'Spatial Planning in the Network Society: rethinking the Principles of Planning in the Netherlands'. In: *European Planning Studies*, volume 8, number 3 (2000); pp. 337 - 355.
- Hakvoort, J. (1995). *Handleiding voor het schrijven van een scriptie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst: dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hertog, F. den & E. van Sluijs (2000). *Onderzoek in organisaties: een methodologische reisgids*. Assen: Van Gorcum.
- Hoek, F. & K. van Keulen (2003). 'Naar een transparant begrotingsproces voor PPS-infrastructuur.' In: *PPS*, jaargang 3, nummer 1 (februari 2003), pp. 16 – 20.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (red.) (1990). *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.
- Interprovinciaal Overleg (2001). *Van ordenen naar ontwikkelen – provinciaal investeren in de kwaliteit van de ruimte: advies van de ad hoc IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: IPO, publicatie 154.
- Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (april 2001). *Nieuwskrant nummer 1: Uitwerking Plan Norder*.
- Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (mei 2001). *Nieuwskrant nummer 2: Uitwerking Plan Norder*.
- Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (juni 2001). *Nieuwskrant nummer 3: Uitwerking Plan Norder*.
- Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (september 2001). *Nieuwskrant 4: Uitwerking Plan Norder*.
- Jonker, J. & B.J.W. Pennink (2000). *De kern van methodologie: een inleiding*. Assen: Van Gorcum.

- Klaassen, A.W. (2002). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie B.V.
- Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Klijn E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H., E. van Bueren & J. Koppenjan (red.) (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Korsten, A. (2003). "Regionale aanpak beloond". In: *Binnenlands Bestuur*, jaargang 24, (12 december 2003). P.13.
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-private samenwerking: mode of model?* Delft: Eburon.
- Kreukels, A.M.J. (1998). "Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' als spiegel: bestaande planningsstelsel niet afschrijven". In: *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 79, nummer 5 (1998); pp. 106 – 11.
- Kuiper, R., C. Schilderman & M. Wijma (2003). "Toenemende druk door intensivering rode functies in natuur: planologische bescherming in de EHS". In: *ROM*, jaargang 21, nummer 4 (april 2003), pp. 14 – 20.
- Lemstra, W. (1996). 'Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven: utopie of werkelijkheid. In: *Bedrijfskunde*, jaargang 68, nummer 3 (1996), pp. 44 – 50.
- Meijerink, M.H. & J.H. Schaap (1995). "Nieuwe evenwichten". In: Coops e.a. (red.) (1995). *Van overheid naar markt: theorie, praktijk en analyse*. Den Haag: Sdu. Oo. 39 – 53.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, kernteam NVVP (1 juni 2003). *Nieuwsbrief NVVP*. Amsterdam: Drukkerij Jubels B.V.
- Nelissen, N.J.M. (1992). *Besturen binnen verschuivende grenzen*. Zeist: Kerckebosch.
- Neuman, W.L. (2000). *Social Research Methods: qualitative and quantitative Approaches*. Needham Heights: Allyn and Bacon.
- Project OPL (17 oktober 2002). *Plan van Aanpak*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Priemus, H. (1998). "WRR over WRO: intelligente analyse en aanvechtbare conclusies. Kanttekeningen bij het WRR-rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek'". In: *Bestuurswetenschappen*, jaargang 52, nummer 2 (1998); pp. 106 – 111.
- Priemus, H. (2001). "Ruimtelijk-economische betekenis van de A4 Midden-Delfland." In: *Ruimte en Planning*, jaargang 21, nummer 3 (juli – augustus – september 2001): pp. 230 – 238.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1987). *Partners voor vernieuwing: advies over Public Private Partnership*. 's-Gravenhage: Raad voor het Binnenlands Bestuur.
- Rommelse, A. (2002). "Worstelen met gemeentelijke vrijheid en provinciale regiefunctie". In: *Landwerk*, jaargang 3, nummer 6 (2002), pp. 14 – 17.
- Sociaal Economische Raad (2001). *Nota ruimtelijk-economisch beleid*. Den Haag: SER, publicatienummer 99 / A.
- Sociaal Economische Raad (2001). *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening: advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening 2000 / 2020 uitgebracht aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: SER, publicatienummer 01 / 07.
- Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid, 1 november 2001
- Tankeren, M. van (juni 1999). "De paradox van de provinciale ambitie". In: *MilieuActief*, jaargang 23, nummer 2 (juni 1999), pp. 8 – 9.
- Taverne, E. (2001). "Sturen in 'tijden van ontreding': ruimtelijk beleid en de maatschappelijke werkelijkheid". In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, jaargang 82, nummer 2 (2001), pp. 5 – 9.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijke procesmanagement: studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon.
- Teisman, G.R. (2002). *Evalueren om te leren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Teisman, G.R. & R. In 't Veld (red.) (1992). *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven: mogelijkheden van en voorstellen tot een gemeenschappelijke publiek-private aanpak van maatschappelijke problemen*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Termeer, C.J.A.M. (1992). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den Haag: VUGA.
- Ministerie van VROM (2002). *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening: ruimte maken, ruimte delen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM-Raad (1998). *De sturing van een duurzame samenleving: advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*. Den Haag: VROM-Raad advies 006.
VROM-Raad (2001). *Kwaliteit in ontwikkeling – Interimadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: VROM-Raad advies 026.
VROM-Raad (2002). *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002*. Den Haag: VROM-Raad advies 033.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek: advies aan de regering nummer 53*. Den Haag: Sdu.

Wagenaar, C. (2001). "Drie keer Nederland, drie keer gefaald: drie episodes in de ruimtelijke ordening." In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, jaargang 82, nummer 2 (2001), pp. 11 – 16.
Wissink, G.A. (1987). "Nieuwe oriëntaties en werkerreinen voor de planologie". In: *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, jaargang 68, nummer 6 (juni 1987), pp. 197 – 205.

Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications Inc.

Internet:

www.deltametropool.nl/IndeMedia/de_vage_contouren_van_nederland.htm www.gymnasion.tudelft.nl/ruimte.html
www.omroepbrabant.nl
www.provincie.nl
www.vrom.nl/pagina.html?id=7490
www.minvrom.nl/pagina.html?id=9434
www.trafficnet.nl/randstad.htm
www.overheid.nl/home/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/openbaarlichaam
www.schipluiden.net/artikelen/a4/a4.htm
www.schipluiden.net/2003/middendelfland/a4.htm#
www.moleveld.nl/aanlega4/voorgeschiedenis_en_besluitvormi.htm
www.vananaarbeter.nl
www.vrom.nl/pagina.html?id=3410
www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/sgr2/
www.haaglanden.nl/nieuws/nieuws/pdf/speerpunten.pdf
www.home.nld.chello.nl/upcmnfc/start/nieuws/binnenland/1078/10787228.html
www.schipluiden.net/2003/middendelfland/a4.htm

Samenvatting

Al enige jaren is in het veld van de ruimtelijke ordening aandacht voor een nieuwe aanpak van beleidsvorming en – uitvoering. Na de Tweede Wereldoorlog was ruimtelijke ordening een publieke taak. Een hiërarchisch systeem van ruimtelijke plannen die door Rijk, provincies en gemeenten werden gemaakt en uitgevoerd bepaalden de inrichting van Nederland. Met de overgang van de maakbare samenleving naar de *netwerksamenleving*, miste deze *toelatingsplanologie* (TPL), in veel gebieden haar doel. TPL was vooral succesvol gebleken in gebieden met relatief simpele problemen, zowel in ruimtelijke als maatschappelijke context (problemen die niet politiek gevoelig zijn) en waar het ging om behoud van de bestaande kwaliteiten. Echter, in de opkomende netwerksamenleving bestaan tevens dynamische gebieden met complexe maatschappelijke en ruimtelijke problemen, waar veel actoren, zowel publieke als private als maatschappelijke, invloed op willen hebben. TPL is in deze gebieden niet toereikend. Dit zijn niet de enige ontwikkelingen die het ruimtelijke veld beïnvloeden. Door beperkte (financiële) middelen onderkende de overheid dat het niet meer mogelijk is om de rol van dé centraal sturende actor te vervullen. De overheid is voor totstandkoming van beleid afhankelijk van andere partijen in de samenleving: zowel de publieke, als de private als de maatschappelijke. Derhalve is één van de beleidsdoelen van de regering om taken te decentraliseren en het Rijk alleen verantwoordelijk te laten zijn voor beleid op hoofdlijnen. Decentrale overheden kennen de regionale problematiek en de regionale partners beter dan het Rijk, en zijn derhalve beter in staat om beleid op details te maken. Een ideologische reden voor decentralisatie is het feit dat vooral provincies de laatste jaren aan invloed hebben ingeboet, terwijl ze altijd een grote rol in de ruimtelijke ordening hebben gespeeld. Echter, deze afhankelijkheid van het Rijk komt niet van één kant: ook de private en maatschappelijke partijen willen meer bij besluitvorming en beleidsuitvoering worden betrokken, opdat hun eigen doelen behaald kunnen worden. TPL voldoet in deze praktijken niet meer. Een aanpak die de tegengestelde kenmerken bezit, *ontwikkelingsplanologie* (OPL), moet effectief zijn waar TPL tekortschiet. Deze aanpak kenmerkt zich door:

1. **Gebiedsontwikkeling;**
2. **gezamenlijk proces;**
3. **complementaire partijen;**
4. **kwaliteitsverbetering;**
5. **projectenveloppe.**

Hoewel deze definitie van samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS) uitgaat, zijn er geen voorwaarden gesteld aan welke deze samenwerking met voldoet. Wil PPS succesvol zijn, dan moet het aan de volgende voorwaarden voldoen. Derhalve is PPS volgens de voorwaarden tevens een kenmerk van OPL. De kenmerken van PPS zijn:

1. Overheden en het bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
2. Het is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke risico's en kosten draagt;
3. Maatschappelijke en commerciële doelen worden door middel van PPS gerealiseerd;
4. Publieke en private partijen verwachten dat een beter resultaat tegen dezelfde kosten, of eenzelfde resultaat tegen geringere kosten, gerealiseerd kan worden dankzij specifieke deskundigheid;
5. Iedere partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Er is één casus die op het eerste gezicht ontwikkelingsplanologische kenmerken vertoont (*casestudy*). De A4 Midden-Delfland is een project onder leiding van de provincie Zuid-Holland, waarin een plan is gemaakt om de snelweg A4 in Midden-Delfland door te trekken en een kwaliteitsverbetering voor het gehele gebied door te voeren. Dit plan is door samenwerkende publieke, private en maatschappelijke partijen gemaakt en ondertekend. Vijfendertig jaar lang is door het ministerie van V en W gepoogd om plannen voor de weg te maken en uit te voeren. De weerstand in de regio was echter zo groot, dat het regionale partijen gelukte de aanleg van de weg tegen te houden. Pas in 2001 kreeg de provincie Zuid-Holland de taak van het ministerie om deze problematiek anders aan te pakken door bottom-up een integraal plan te maken en is in enkele maanden tijd het plan IODS ontstaan. Maar in hoeverre kan er in deze casus van (succesvolle) OPL gesproken worden en hoe ziet deze er uit? De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan als volgt:

Wat is ontwikkelingsplanologie, welke rol en positie hebben provincies in het kader van ontwikkelingsplanologie en wat kunnen provincies specifiek met publiek-private samenwerking in het kader van ontwikkelingsplanologie?

Met behulp van de theorieën omtrent OPL, netwerken en PPS wordt door middel van een casestudy gepoogd een antwoord te geven op de hoofdvraag. Voor de casestudy is gekozen omdat deze gebruikt wordt om kennis over individuen, groepen, organisaties en sociale, politieke en economische fenomenen te vergaren en om complexe sociale problemen te bestuderen (Yin, 2003;1). Empirische informatie is verzameld door verschillende documenten te analyseren alsmede sleutelpersonen van het IODS te interviewen (*triangulatie*). Door theorie en empirie met elkaar te verbinden zijn de volgende conclusies getrokken en kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven:

OPL, de tegenpool van TPL, is een nieuwe vorm van ruimtelijke ordening waarin provincies een grote rol krijgen toebedeeld, teneinde uitvoeringsgerichte plannen met verschillende partijen te maken. OPL leent zich voor complexe, meervoudige problemen in een gebied, en is ontstaan in een tijd waarin de overheid door financiële en ideologische redenen taken wil decentraliseren. Alle betrokken publieke en private partijen zijn medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de plannen. Dit dient zich te uiten in concrete PPS-afspraken, die partijen financieel en maatschappelijk bindt aan een gebied en de problematiek daarin. Provincies zijn idealiter de trekker of regisseur van de besluitvormingsprocessen. TPL blijft nodig voor ruimtelijke problemen, die niet complex van aard zijn en die relatief eenvoudig door een enkele actor aangepakt kunnen worden.

In de casus A4 wordt niet aan alle vereisten van OPL voldaan en derhalve kan niet worden gesproken van ideaaltypische OPL. Dit heeft ondermeer te maken met het feit dat niet doelbewust voor OPL als werkwijze is gekozen. Deze is organisch gegroeid. Meer dan dertig jaar is er volgens de principes van TPL gewerkt. In de casus zijn derhalve ook kenmerken van TPL aanwezig. De twee ideaaltypische modellen sluiten elkaar niet uit, maar zijn aanvullend. Door doelbewust de procesarchitectuur te ontwerpen door een externe of interne procesarchitect dient bepaald te worden wanneer welke model effectief is.

Provincies hebben op dit moment niet de ervaring en middelen om als procesarchitect met OPL te werken en dienen dan ook nog veel bij te leren. Tevens is de interne organisatie van provincies nog te veel geneigd om op details en middelen te sturen, in plaats van op doelen en hoofdlijnen. Door het motto "*centraal wat moet, decentraal wat kan*" in de praktijk te brengen, dient de provincie onafhankelijker van het Rijk te worden gemaakt. De afhankelijkheid van de provincie van het Rijk is een grote belemmering voor OPL.

Indien de provincie voldoende kennis en middelen heeft om als trekker te fungeren, dan is tevens de persoon van de bestuurder als procesarchitect van vitaal belang. Het is denkbaar dat in bepaalde gevallen meer vertrouwen bestaat in een onafhankelijke partij als trekker. Het dient niet vanzelfsprekend te zijn dat provincies altijd in naam van OPL als procesmanager worden gekozen: per project, per provincie, per tijd zal in gezamenlijkheid bepaald moeten worden wie de rol van procesarchitect krijgt toebedeeld.

Het niet uitvoeren van het plan IODS is mede te wijten aan de afwezigheid van PPS. Er zijn geen PPS-uitvoeringsafspraken gemaakt, die voldoen aan de theoretische vereisten van PPS. Afwezigheid van ideaaltypische PPS houdt afwezigheid van ideaaltypische OPL in, en belemmert de uitvoering van de plannen. En uitvoeringsgerichtheid is juist een kenmerk van OPL. Tijdens de besluitvormingsfase dient er over de uitvoering worden gedacht en dienen er concrete afspraken te worden gemaakt. Tot uitvoering is het ook nog niet gekomen, omdat de provincie niet over de benodigde middelen en bevoegdheden bezit om de uitvoering te starten en te leiden. OPL met een provinciale trekker is derhalve alleen mogelijk, indien de provincie financieel daadkrachtiger en zelfstandiger is.