

# **DE PROVINCIE ALS NETWERKMANAGER**

**EEN ONDERZOEK NAAR  
DE MANAGMENTROL VAN DE PROVINCIE  
IN DE ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE**

**DRS. C.M. DEN HEIJER**

## **De provincie als netwerkmanager**

Een onderzoek naar de managementrol van de provincie in de ontwikkelingsplanologie

Auteur: drs. C.M. (Ineke) den Heijer

Studentnummer: 263267 CH

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit: Sociale Wetenschappen

Studierichting: Bestuurskunde

Opdracht: doctoraal scriptie

Datum: 11 januari 2005

Plaats: Rotterdam



## Voorwoord

Deze scriptie is tot stand gekomen dankzij de bereidheid van diverse actoren om mij te woord te staan. Ik dank hiervoor met name dhr. S.F. Sieswerda, mevr. A. Wildekamp, dhr. Baas, dhr. A.J Dekkers, dhr. H. van Rooijen, mevr. C. Schippers, dhr. P. Wigman, dhr. G. A. Jonkman, dhr. A. van Dongen en dhr. W. Etty.

Daarnaast dank ik Erik-Hans Klijn van de Erasmus Universiteit Rotterdam voor de goede begeleiding en Jurian Edelenbos voor zijn bijdrage bij de afronding van dit onderzoek.

Tot slot gaat mijn grote dank en bewondering uit naar mijn vriend Menno, die mij altijd steunt en aanmoedigt in mijn ambities.

Januari 2005, Ineke den Heijer



	<b>Blz.</b>
<b>1 Ontwikkelingsplanologie als nieuwe planningsstrategie</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Een andere planningsstrategie? .....	7
1.3 Van ontwikkelingspolitiek naar ontwikkelingsplanologie.....	8
1.4 De ontwikkelingsplanologie van nu. ....	9
1.5 De rol van de provincie.....	11
1.6 Centrale onderzoeksvraag en opzet van het rapport.....	14
<b>2 Theoretische notities over de netwerktheorie</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding.....	17
2.2 De netwerktheorie; wat houdt het in? .....	17
2.3 Ontstaan van een netwerk; de interacties .....	18
2.4 Het netwerk verder ontrafelt .....	19
2.5 Het sturen van het netwerk; netwerkmanagement .....	21
2.6 Strategieën om het spel te leiden .....	23
2.7 Het te verklaren verschijnsel; het verloop en de uitkomst van het beleidspel. ...	25
2.8 Conditie voor netwerkmanagement .....	27
2.9 Conclusie; management in de netwerktheorie .....	28
<b>3 Onderzoeksopzet</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Onderzoeksvragen .....	31
3.3 Methode van het onderzoek.....	32
3.4 Methode van de projectevaluatie .....	33
3.5 Stap 1: beschrijving van de case .....	33
3.6 Stap 2: evalueren van de uitkomsten .....	34
3.7 Stap 3: wat is de rol van de provincie? .....	35
3.8 Hoe wordt de rol beoordeeld?.....	36
3.9 Vervolg.....	37
<b>4 Hart van de Heuvelrug: schaken op een bord van rode en groene functies.</b>	<b>39</b>
4.1 Context van het project Hart van de Heuvelrug.....	39
4.2 Een samenvatting: hoe is het project verlopen? .....	39
4.3 De spelers in de case Hart van de Heuvelrug.....	40
4.4 Ronde 1: initiatief voor een gebiedsvisie; medio 2000 - medio 2003 .....	45
4.5 Ronde 2: onderzoek en afstemming; medio 2003 – december 2003 .....	49
4.6 Ronde 3: initiatief van Rijkswaterstaat; einde 2003- begin 2004 .....	52
4.7 Ronde 4: daadwerkelijk commitment? juli 2004 – eind 2004.....	54
4.8 Conclusie .....	54
<b>5 Case Wieringerrandmeer: opzoek naar een ontwikkelingsimpuls voor de kop van Noord-Holland.</b>	<b>57</b>

5.1	Inleiding.....	57
5.2	Hoe is het proces verlopen?.....	57
5.3	Hoofdrospelers in het project .....	60
5.4	Ronde 1: aanleiding en initiatief; van 1996- medio 2000 .....	64
5.5	Ronde 2: provinciale regierol; maart 2000- mei 2003.....	65
5.6	Ronde 3: weerstand bij de provincie; mei 2003- december 2003 .....	69
5.7	Ronde 4: de ontwikkelingscompetitie start: eind 2003 - januari 2004 .....	71
5.8	Ronde 5: start onderhandelen met private partijen; maart 2004- nu .....	72
5.9	Conclusie .....	74
<b>6</b>	<b>Vergelijking van de cases</b>	<b>77</b>
6.1	Inleiding .....	77
6.2	Verrijking: Hart van de Heuvelrug versus Wieringerrandmeer .....	77
6.3	Conclusie verrijking en tevredenheid .....	80
6.4	Vergelijking van de rol van het management in het project.....	81
6.5	Conclusie beoordeling uitvoering managementrol.....	87
6.6	De rol van de provincie: leidt goed management tot goede uitkomsten?.....	88
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>89</b>
7.1	Inleiding .....	89
7.2	Aanbevelingen specifiek voor de provincie Utrecht en Noord-Holland. ....	89
7.3	Algemene aanbevelingen voor de ontwikkelingsgerichte provincie .....	90
<b>8</b>	<b>Samenvatting; de rol van de provincie als netwerkmanager</b>	<b>95</b>
8.1	Inleiding: de rol van de provincie bij ontwikkelingsplanologie.....	95
8.2	Ontwikkelingsplanologie; van hindermacht naar ontwikkelkracht?.....	96
8.3	Inzichten in het sturen van complexe processen: de netwerktheorie .....	97
8.4	Brug tussen theorie en praktijk .....	101
8.5	Empirisch onderzoek: twee projecten met elkaar vergelijken.....	104
8.6	Conclusies projecten.....	106
8.7	Aanbevelingen voor de provincie.....	110
8.8	Algemene aanbevelingen voor de ontwikkelingsgerichte provincie .....	112

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Bijlage 2: Vragenlijst

Bijlage 3: Managementacties Hart van de Heuvelrug

Bijlage 4: Managementacties Wieringerrandmeer

Bijlage 5: Kaart gebied Hart van de Heuvelrug

Bijlage 6: Kaart gebied Wieringerrandmeer

Bijlage 7: Over de auteur

## 1 Ontwikkelingsplanologie als nieuwe planningsstrategie

*“te vaak leiden plannen alleen maar tot nieuwe plannen in plaats van tot projecten. Te vaak komen interessante, goede ruimtelijke projecten niet tot uitvoering. Te vaak heeft dat te maken met het feit dat de partijen die nodig zijn om dergelijke projecten van de grond te tillen dat samen niet voor elkaar krijgen. Ontwikkelingsplanologie is een werkwijze waarmee we die impasse in de ruimtelijke planning willen doorbreken. Een aanpak om gewenste goede projecten van de grond te krijgen die de ruimtelijke kwaliteit van een gebied duidelijke verhogen. Met ontwikkelingsplanologie kan kwaliteitswinst geboekt worden in gebieden waar de situatie tot nu op slot zit waardoor de ruimtelijke kwaliteit sluipenderwijs achteruitgaat. (VROM, pp 3, 2003).*

### 1.1 Inleiding

Bovenstaande tekst is afkomstig van de notitie: ‘van hindermacht naar ontwikkelkracht’ gepubliceerd door het ministerie van VROM (2003). Zij heeft hiermee willen aangeven dat er binnen de ruimtelijke ordening ‘iets’ moet veranderen om de ruimtelijke kwaliteit in Nederland te verhogen. Ontwikkelingsplanologie zou daarvoor het antwoord moeten zijn. Hoe, wie, en wat precies ermee wordt bedoeld vormt onderdeel van de zoektocht die al enige tijd gaande is. Wetenschappers, beleidsmakers en adviesraden buigen zich over het onderwerp: wat verstaan we onder ontwikkelingsplanologie, hoe moet het worden uitgevoerd, en door wie?

De nieuwe trend van ontwikkelingsplanologie kent (in theorie) een grotere rol toe aan de regionale bestuurder. Een logische conclusie die in het verlengde hiervan ligt is dat de provincie als manager zou moeten optreden bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. De vraag waar deze scriptie zich op richt is: hoe moet die rol van de provincie invulling krijgen? Welke invloed heeft de provincie op de uitkomst van (besluitvorming in) regionale ruimtelijke ontwikkelingsprojecten? Welke condities zijn daarbij van belang?

Deze scriptie kan zich daarmee onder de ‘zoektochten’ scharen. In dit hoofdstuk wordt allereerst uitgelegd wat de aanleiding, achtergrond, inhoud en doelstelling is van ontwikkelingsplanologie.

### 1.2 Een andere planningsstrategie?

Wat is de aanleiding om over een andere manier van planologie na te denken? De belangrijkste argumenten van de afgelopen vijf á zes jaar zijn geweest (VROM, 2003, WRR,1997, RPB, 2003):

- De positie van het rijk is aan het veranderen, enerzijds door de sombere perspectieven voor de eigen investeringsmiddelen, anderzijds door een veranderende sturingsfilosofie: meer op afstand, kaderstellend en stimulerend;
- Tussen de verschillende bestuurslagen is ten aanzien van ruimtelijke ordening een vervlechting van taken en bevoegdheden ontstaan waardoor de ruimtelijke ordening klem is komen te zitten tussen de bestuurslagen;
- Van overheden wordt gevraagd om binnen de ruimtelijke ordening zelf meer initiatief en organiserend op te treden. Overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke

lijke organisaties samen zullen meer op zoek moeten gaan naar gemeenschappelijke belangen als uitgangspunt voor samenwerking.

- Meekoppelende belangen als volkshuisvesting en landbouw verdwijnen waardoor het steeds moeilijker wordt financiële bronnen te vinden voor de uitvoering van ruimtelijk beleid. De volkshuisvesting wordt sinds enige tijd niet meer op nationaal niveau bepaald, en is steeds meer een activiteit van lagere overheden, woningcorporaties en marktpartijen. Dit geldt ook voor de landbouwsector. Deze sector krimpt in, waardoor het bestaande landbouwareaal toegankelijk wordt voor andere functies. Het behoud van groene open ruimtes als ruimtelijk nationaal beleid is daardoor (zonder de steun van de landbouwsector zelf) moeilijker te handhaven.
- De decentrale opzet van de ruimtelijke ordening bemoeilijkt de aanpak van nationale en regionale opgaven. De gemeenten hebben één van de belangrijkste instrumenten van de ruimtelijke ordening in handen, namelijk het bestemmingsplan. In dit plan worden de bestemmingen van de gemeenten voor een langere periode vastgelegd. Het is het een juridisch bindend document. Gemeenten hebben daardoor een bepalende rol in de ruimtelijke ordening, ook al zijn zij verplicht om het beleid te volgen dat centraal wordt opgelegd;
- Door de toenemende mondigheid van de burger valt de scheiding tussen bestuurlijke afstemming en organisatie van maatschappelijk draagvlak niet langer vol te houden. Maatschappelijke organisaties, burgers en private partijen willen niet alleen achteraf hun mening geven, maar een actieve rol spelen in het proces van planvorming.

Op grond van bovenstaande opsomming komen beleidsmakers, bestuurders en planologen tot de conclusie dat er een kloof is tussen ruimtelijke plannen en de uitvoering van projecten. Goede initiatieven of projecten komen niet, of te langzaam tot stand. Vooral de samenwerking op gebiedsniveau kan worden verbeterd.

### 1.3 Van ontwikkelingspolitiek naar ontwikkelingsplanologie

Nieuw is de gedachtegang van de 'ontwikkelingsplanologie' niet. De term wordt door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) voor het eerst gebruikt in 1998. Zij stellen in het rapport 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' (1998) een nieuwe inrichting voor van planologische verantwoordelijkheden. Op grond van de analyse van de maatschappelijk context menen zij dat een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek nodig is die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren (de stakeholders). Juist in de erkenning van dynamiek liggen goede mogelijkheden 'zwakke functies' te beschermen en sterke verder te ontwikkelen. Noodzakelijk is daarbij wel dat de 'zwakke functies' beschermd worden door 'sterke stakeholders' of bijvoorbeeld onderliggende wetgeving, om te voorkomen dat het recht van de sterkste gaat gelden (Evers, e.a 2003).

De WRR pleit voor een variabele verdeling van bevoegdheden waarbij in vergelijking met de huidige situatie de rijksoverheid, waar mogelijk, meer terughoudend moet zijn en waar gewenst over meer daadkracht beschikt. Daarom onderscheidt zij drie ruimtelijke schaalniveaus waar zeggenschap en bevoegdheden worden gekoppeld. Deze zijn:

#### *De basisgebieden*

Gebieden waarvoor het rijk alleen basiskwaliteits-eisen formuleert waarvan de uitwerking aan regionale en lokale overheden wordt overgelaten.

### *De nationale gebieden*

Gebieden waarvan bescherming van nationaal belang is of juist ingrepen van nationaal belang moeten plaatsvinden. Hier krijgt het rijk de mogelijkheid de planbevoegdheid naar zich toe te trekken indien de provinciale overheid hiertoe niet in staat is, of wordt geacht. Het gaat hier bijvoorbeeld om nationale natuurgebieden of een project zoals de Betuwe-route of de Hogesnelheidslijn (HSL).

### *De ontwikkelingsgebieden*

Gebieden waar bovenlokale belangen in het geding zijn en een actieve ontwikkelingsplanning wenselijk is. Het kan hierbij gaan om een gebied waar een bijzondere ingreep, bijvoorbeeld vestiging van een HSL lijn of station, een nieuwe ruimtelijke constellatie oplevert. In een ander geval kan een gebied tot ontwikkelingsgebied worden aangemerkt waar naar het idee van rijk en provincie bescherming voorop dient te staan, maar waar vanwege de veelheid aan strijdige belangen, bescherming niet door een eenvoudig conserverend beleid is te bereiken.

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek duidt met name op planvorming op het regionale niveau. Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek

De WRR heeft met haar rapport veel vakmensen geïnspireerd. Toch is er vanaf 1998 geen duidelijke ommezwaai geweest om deze indeling in de praktijk te brengen. Je zou kunnen zeggen dat het rapport geen revolutie heeft gebracht, maar wel evolutie en dat de uitwerking op dit moment – pas- vorm begint te krijgen.

#### **1.4 De ontwikkelingsplanologie van nu.**

De invulling van de ontwikkelingsplanologie van nu is met name gericht op het verbeteren van twee dingen. Aan de ene kant wil de rijksoverheid het samenwerkingsproces tussen de stakeholders verbeteren, aan de andere kant wil zij aanpassingen ten aanzien van de verdeling van middelen, bestuurlijk-juridische bevoegdheden, wetten en regelgeving (VROM, 2003). Deze twee aspecten worden hieronder toegelicht.

De *procesmatige oriëntatie* van de ontwikkelingsplanologie wordt gekenmerkt door:

- De gebiedsgerichte aanpak. Er wordt projectmatig en integraal gewerkt. Dat wil zeggen dat verschillende sectoren en disciplines gezamenlijk werken aan de verbetering van verschillende functies in een bepaald gebied gedurende een project. Door deze overallaanpak wordt de samenhang tussen verschillende functies in een gebied vergroot.
- De interactieve planvorming. Onder interactieve planvorming wordt verstaan het actief betrekken door de bestuurlijke partners (overheden) van marktpartijen en maatschappelijke organisaties en burgers (zowel publiek als privaat) in de verschillende fasen van de planvorming. Door de betrokkenheid van de verschillende partijen is er een breder draagvlak voor het project. Interactieve planvorming is meer dan alleen inspraak; het omvat het geven van invloed aan bepaalde partijen in het gehele planvormingsproces.
- De provinciale regierol bij realisatie van bovengemeentelijke projecten. De provincie neemt het initiatief bij het starten van een project. Zij stuurt projecten aan en coördineert de verschillende activiteiten.
- Goede relaties met andere (private) partijen. Een onderdeel hiervan is bijv. publiek-private samenwerking (PPS). De overheid gaat een samenwerking aan met

private partijen om zo de (bijvoorbeeld) financiële risico's onder elkaar te verdelen. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door ontwikkelingen te laten meefinancieren door bedrijven, in ruil voor een stem in het besluitvormingsproces. Voor beide partijen dient uit de samenwerking wel een meerwaarde voort te komen.

Ten aanzien van *regelgeving* wil men met ontwikkelingsplanologie vooral bereiken dat er een meer flexibel wet- en regelgeving instrumentarium ontstaat zodat de procedures vereenvoudigen en bijvoorbeeld planvormingstrajecten minder lang duren. Een voorbeeld hiervan is de onbalans tussen strategische planning en projectplanning. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

Met name op nationaal en regionaal niveau is de ruimtelijke planning onvoldoende toegesneden op en geïnstrumenteerd voor de realisatie van nationale en regionale projecten, d.w.z. projecten die naar hun aard primair van nationaal respectievelijk regionaal belang zijn. Vanuit ontwikkelingsplanologisch perspectief is dat relevant, omdat het projectinstrumentarium in belangrijke mate bepalend is voor de stuurbaarheid van projecten op het meest gereede bestuursniveau en daarmee voor de focus en de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid op dat niveau. Op nationaal niveau is hier gaandeweg verbetering in gekomen door de introductie van projectprocedures. Die lijn is doorgetrokken met de vrijwel afgeronde, algemene regeling van rijksprojectenprocedures in de Wet Ruimtelijk Ordening (WRO) en zal mogelijk verder worden getrokken naar provinciale projectenprocedures, in het geval de voorgenomen, fundamentele wijziging van de WRO wordt doorgezet (VROM-raad, pp 51, 2004).

#### Goede en slechte planningsstrategieën

De ontwikkelingsplanologie lijkt hét ideaal voor de toekomstige ruimtelijke ordening. Onze methoden liggen op dit moment dan ook ernstig onder vuur. Er is een zwart-wit beeld ontstaan, met aan de ene kant de planologie van vroeger (is niet wenselijk) en aan de andere kant de planologie van de toekomst, dé ontwikkelingsplanologie (hoe het zou moeten).

Zo wordt in de notitie van VROM (2003) de ruimtelijke ordening in Nederland onderverdeeld in 'toelatingsplanologie' en 'ontwikkelingsplanologie'. Toelatingsplanologie is de formele planologie, die bijvoorbeeld uitmondt in het maken en toetsen van bestemmingsplannen. Deze plannen laten slechts ontwikkelingen toe en plaatsen de overheid derhalve in een passieve rol. Dit is de klassieke opvatting van overheidssturing, van 'top-down'. Daarnaast is er de ontwikkelingsplanologie, de aanpak die moet leiden tot het daadwerkelijk uitvoeren van de plannen. De tegenstelling tussen deze twee 'planningsstrategieën' is verder uitgediept in tabel 1.1.

#### Ontwikkelingsplanologie blijft ook een definitiekwestie

Parallel aan de toenemende populariteit van de ontwikkelingsplanologie gedachte, ontwikkelt zich een probleem. Want, er is eigenlijk niemand die tot nu toe goed grip heeft kunnen krijgen op wat het nu precies ontwikkelingsplanologie is. De term is een vergaarbak, een 'garbage can' (Parsons, 1995) geworden van wensen en doelstellingen (zie figuur 1.1). Het concept wordt steeds verder opgerekt en aangepast zodat het aan allerlei verschillende probleemdefinities tegemoet komt. Indien er teveel actoren met teveel uiteenlopende probleemdefinities met het concept gaan werken, dan raakt het overbelast. Het verliest zijn onderscheidende werking en daarbij het vermogen om hulpbronnen en actoren gericht bij elkaar te brengen. Daardoor is niet de praktische toepassing, maar de defi-

nitie van het begrip in het middelpunt van de discussie komen te staan. Dat houdt enerzijds de discussie breed en levendig, maar heeft anderzijds als grootste valkuil dat het uiteindelijk niets oplevert. Blijft men steken in dit soort verbale exercities, dan zal ‘ontwikkelingsplanologie’ een zelfde lot beschoren zijn als eerdere pogingen om ruimtelijke plannen meer uitvoeringsgericht te maken. Nodig is meer een empirisch gefundeerde planologie, die het gedrag van planologische beleidsvoerders als uitgangspunt neemt (de Ridder, 2003).

Om onderzoek te kunnen doen naar de toepassing van ontwikkelingsplanologie zijn er mijns inziens twee aspecten van belang, ten eerste moet een bruikbare definitie worden gehanteerd, ten tweede moet een keuze worden gemaakt waar ontwikkelingsplanologie wel en waar het niet over gaat.

<b>Interactieve planvorming</b>	<b>Flexibele regelgeving</b>	<b>Draagvlak</b>
<b>Betrokkenheid private partijen</b>	<b>Provinciale regierol</b>	
<b>Gebiedsgerichte aanpak</b>	<b>Interdisciplinair</b>	

*Figuur 1.1: begrippen uit de ontwikkelingsplanologie-gedachte van VROM (2004)*

#### *1: een definitie*

Om verder ontwikkelingsplanologie te behandelen ga ik uit van een definitie, die mijns inziens aansluit bij de belangrijkste kenmerken: ‘ontwikkelingsplanologie is een manier van sturing, overheidsstrategie en planningsstrategie bij gebiedsontwikkeling waarbij er wordt uitgegaan dat ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan met verschillende publieke en private partijen in één gezamenlijk proces wordt vormgegeven’.

#### *2: een keuze; de rol van de provincie*

Om te voorkomen dat je in dezelfde valkuil komt waar het begrip zelf in is gekomen, namelijk dat ontwikkelingsplanologie alles is (maar daarmee ook eigenlijk weer niets), moet je een keuze te maken wat je met ontwikkelingsplanologie wilt bereiken. Interessant wordt dan om te kijken naar wat de consequenties in de praktijk zullen zijn wanneer de gedachte van de ontwikkelingsplanologie moet worden geïmplementeerd.

In dit onderzoek wordt de keuze gemaakt om alleen *naar de rol van de provincie* te kijken en te onderzoeken hoe de rol van de provincie in regionale gebiedsontwikkelingsprojecten vorm zou moeten krijgen. In de volgende paragraaf wordt kort toegelicht wat er op dit moment van die rol wordt verwacht.

### **1.5 De rol van de provincie**

Doordat de WRR (1989) een duidelijk onderscheidt maakt in drie type bestuurslagen (gemeenten, provincie en rijk) met elk hun ruimtelijke verantwoordelijkheid, wordt de rol van

de provincie beter zichtbaar. Werd de provincie vroeger getypeerd als een 'doorgeefluik' van nationaal beleid naar lokale uitvoering, nu wordt er van de provincie verwacht dat ze met eigen beleid en visie komt.

De provincie wordt geacht het procesmanagement te verzorgen, daar waar het gaat om projecten die de gemeentegrenzen overstijgen. Het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), omschrijft de rol als volgt (*IPO, pp. 15-16 2001*): *'Dit regionaal opdrachtgeverschap vereist dat competenties aanwezig zijn voor procesregie en uitvoeringsprocessen. Daarbij gaat het om een sterke regie op inhoud en proces, waarbij de provincie over voldoende beslissingsbevoegdheid, beoordelingsvrijheid en verantwoordelijkheid beschikt. Zijn de provincies tot op heden vaak sterk gericht op beleidsontwikkeling en toetsing (toelatingsplanologie), ontwikkelingsplanologie vergt eerder een sterke regierol in het aansturen van regionale samenwerkingsprocessen en het genereren en stimuleren van ruimtelijke investeringen ten behoeve van strategische projecten. De provincie zal daarom sturing moeten kunnen geven aan een verscheidenheid van actoren, zowel publiek als privaat'*. (zie BOX 1, pp. 13 voor meer informatie over hoe de provincie kan sturen).

De vraag is nu hoe de provincie dit regionale opdrachtgeverschap kan claimen. Aan welke competenties zou een provincie moeten voldoen om wel die stevige regierol te kunnen neerzetten in projecten en welke middelen en bevoegdheden zou zij moeten bezitten? Welke invloed heeft de provincie op de uitkomst van (besluitvorming in) regionale ruimtelijke ontwikkelingsprojecten? Welke condities zijn daarbij van belang?

Tabel 1.1: kenmerken van ontwikkelingsplanologie versus toelatingsplanologie

Kenmerk	Ontwikkelingsplanologie	Toelatingsplanologie
Kerngedachte	Complexe besluitvorming Afhankelijkheid Partijen handelen strategisch Pluricentrische benadering	Eén partij is belangrijk (autonomie) Unicentrische benadering
Beleid	Stimuleren, gericht op uitvoering	Heroverwegen gericht op handhaven
Sturing	Netwerk	Top-down
Besluitvorming	In een netwerk, gezamenlijk	Top-down
Regierol	Gemeenten, Provincie	Rijk
Financiële middelen	Koppelen aan plan; project-envelop. Gericht op verevening	Scheiding van inkomsten en uitgaven.
Partijen	Publiek en privaat	Publiek
Leidinggevend Schaalniveau	Lokaal en Regionaal	Nationaal en lokaal
Rol van het plan	Gericht op een open plan proces, Interactieve planvorming	Gericht op een vastgesteld plan, dat van tevoren door een minderheid is bepaald
Scope	De scope is flexibel en gebiedsgericht. Zonodig wordt deze aangepast aan de problematiek	Bij de start is de scope per functie vastgelegd
Overlegstructuur	Door het vormen van coalities	Bestuurlijk overleg
Ontwerpen en onderzoeken	Gezamenlijke planvorming (als 'unifying concept')	Plan wordt door één partij gemaakt
Juridische instrumenten	Wet Ruimtelijke Ordening, en planhiërarchie Intentieovereenkomsten die per project worden afgesloten.	Bestemmingsplan, regionaal plan en Wet Ruimtelijke Ordening
Middelen	Autoriteit, financiën, informatie, politieke steun en legitimiteit	Regelgeving, planvorming en coördinatie

## 1.6 Centrale onderzoeksvraag en opzet van het rapport

In dit rapport evalueer ik de uitkomsten van regionale ontwikkelingsprojecten en de rol van de provincie in de projecten.

De centrale onderzoeksvraag is: Welke managementrol heeft de provincie bij regionale gebiedsontwikkelingsprojecten, welke strategieën past zij toe en hoe wordt deze beoordeeld?

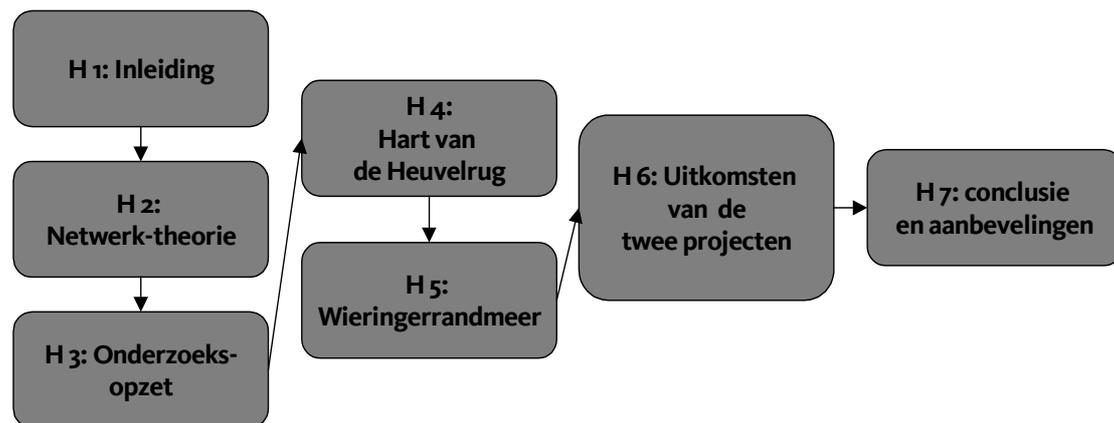
Een aanknopingspunt voor deze vraag wordt gevonden in de netwerktheorie (zie hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksopzet behandeld.

Om na te kunnen gaan welke rol de provincie inneemt, worden twee projecten geëvalueerd (hoofdstuk 4 & 5):

- Het programma Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht;
- Het project Wieringerrandmeer in de provincie Noord-Holland;

De belangrijkste vraag die hierbij gesteld wordt is: is er een relatie tussen de manier waarop de provincie haar rol oppakt als procesmanager en de uitkomsten van de projecten?

Het rapport kent de volgende opzet (figuur 1.2):



*Figuur 1.2: opzet rapportage*

BOX 1: de rol van de provincie (uit; van ordenen naar sturen, door het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), 1999)

Een provincie heeft een aantal mogelijkheden voor de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het provinciale streekplan. Het gaat hier echter om instrumenten die een toetsende functie hebben: het wel of niet toelaten van bepaalde ontwikkelingen. Door het uitbreiden van de regierol krijgt de provincie meer mogelijkheden om de regie te nemen in een project. Dit betekent dat de provincie niet alleen door middel van juridische procedures bepaalde ontwikkelingen toestaat, maar dat zij actief overlegt en samenwerkt met andere partijen (gemeentes, andere provincies, private partijen, etc). De rollen geven de mate van actieve participatie in het proces weer:

- *Inspirator, supporter.* De provincie brengt partijen bij elkaar;
- *Medeontwikkelaar.* De provincie werkt samen met andere partijen en neemt deel in een project;
- *Opdrachtgever, uitvoerder.* De provincie realiseert zelf een project en neemt een sturende rol, inclusief de leiding bij de uitwerking, cofinanciering en uitvoering.

De drie bovenstaande rollen kunnen ook door elkaar heen 'gespeeld' worden. De instrumenten die de provincie kan inzetten zullen hieronder worden behandeld aan de hand van de drie rollen.

#### *Inspirator, supporter.*

Bij deze rol hoort als taak het zoeken en samenbrengen van partijen die betrokken zijn bij een bepaald project. Ook betekent het dat de provincie zich in het openbaar in spant om het project van de grond te krijgen. Dit houdt ook in dat er concrete bestuurlijke en materiele steun aan het project wordt toegezegd.

#### *Medeontwikkelaar.*

Een meer actieve rol kan de provincie aannemen door zich als medeontwikkelaar op te stellen. Zowel de samenwerking van de provincie met andere partijen als de deelname van de provincie in de ontwikkeling van een project kan op verschillende manieren plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Samenwerking door middel van afspraken tussen provincie en andere overheden. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de financiële bijdragen, de tijdsplanning en natuurlijk de wijze van realisatie. Ook kunnen er afspraken gemaakt worden over het evt. onderbrengen van het project bij een bestaande afdeling van de provinciale overheid of een nieuw op te richten projectbureau met een bepaalde mate van zelfstandigheid.
- Samenwerking door middel van deelname van de provincie in een samenwerkingsverband. Naast de hierboven beschreven afspraken kunnen de betrokken partijen ook een verdergaande samenwerking afspreken. Dit betekent een samenwerking op meerdere terreinen, waaronder m.n. de organisatie van het project: welke partijen zijn verantwoordelijk voor bepaalde deelprojecten en hoe zijn de financiële risico's over de partijen verdeeld.
- Samenwerking door middel van deelname in een ontwikkelingsmaatschappij. Een stap verder dan het samenwerkingsverband is de oprichting van deze private rechtspersoon. De ontwikkelingsmaatschappij heeft meer vrijheid voor de realisatie van één of meerdere projecten, maar de democratische legitimiteit is beperkter en zal door de aandeelhouders (de betrokken partijen) moeten worden gecontroleerd.

#### *Opdrachtgever, uitvoerder.*

De meest actieve rol kan de provincie aannemen wanneer het verantwoordelijk is voor zowel de besluitvorming en voorbereidende procedures als voor de uitvoering van een project. Belangrijk hierbij is dat de provincie verantwoordelijk is voor alle financiën en dat de provincie dus ook alle risico's voor haar rekening neemt. Met name voor de financiële kant van een project kenmerkt deze rol zich door het gebruik van verschillende instrumenten: een actief provinciaal grondbeleid waarbij de provincie voor het project zelf grond verwerft en eventueel ook uitgeeft, Publiek-Private Samenwerking (PPS), voorfinanciering en het verstrekking van subsidies of heffing van belastingen.



## 2 Theoretische notities over de netwerktheorie

### 2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst hoe de provincie in de ‘ontwikkelingsplanning gedachte’ een procesmanager is die acteert in het complexe beleidsveld van de ruimtelijke ordening. Om tot goede uitkomsten te komen moet de provincie dit samenspel leiden en vormgeven. De vraag is dan; hoe zou de provincie dit moeten doen? Hoe moet die rol vorm krijgen? Waar moeten de acties op gericht zijn?

In de bestuurskundige literatuur is veel aandacht besteed aan de rol van de manager in dergelijke complexe omgevingen (zie voor meer informatie complexiteit “Wat is complexiteit” BOX 2). Eén van de theorieën die hierover is verschenen is de netwerktheorie (Kikkert, e.a, 1997; de Bruijn, e.a, 1999). Deze theorie wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt aan de hand van de volgende vragen: wat houdt de netwerktheorie in, en welk bruikbaar theoretisch kader biedt het?

#### BOX 2: wat is complexiteit?

Complexiteit is een moeilijk te definiëren begrip. Je kunt het zien als een probleem met een zekere mate van dynamiek. Deze dynamiek is er omdat bijvoorbeeld de inhoud van het probleem in de tijd gezien is verschoven of doordat er nieuwe informatie beschikbaar is (Bruijn, ea, 1999). Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij ruimtelijk complexe projecten, zoals de Betuweroute, de hogesnelheidslijn (HSL) en bij ontwikkeling van grote woningbouwprojecten (VINEX-locaties). Complexiteit uit zich dan op verschillende niveaus;

- Complexiteit in de actorenconstellatie (aantal actoren, tegenstrijdigheid van belangen, afhankelijkheid van elkaar),
- Complexiteit van de beleidscontext (voorgeschiedenis van het project, maatschappelijke weerstand en politiek belang) en,
- Complexiteit van de organisatie (planning van het project, financiële omvang en risico's).

Met het fenomeen complexiteit moet rekening worden gehouden bij het analyseren van besluitvorming in projecten.

### 2.2 De netwerktheorie; wat houdt het in?

#### Achtergrond

Beslissingen zijn niet altijd rationeel te verklaren, met andere woorden, het is niet altijd een afgewogen keuze van alle voor- en nadelen. Soms blijkt dat de motivatie om een keuze te maken niet is gelegen in het feit of iets het goedkoopste of meest efficiënt is. Er spelen ook andere krachten een rol in de besluitvorming.

In de jaren zestig en zeventig is, vooral in de sociologie en later ook in de bestuurskundige literatuur, aandacht geschonken aan het inzichtelijk maken van formele en informele organisatorische relaties in complexe besluitvormingsprocessen. Met als doel daar sturing- en managementstrategieën aan te koppelen. Wetenschappers beseften dat besluiten niet als rationele processen kunnen worden geanalyseerd, maar dat besluitvormingsprocessen vaak buitengewoon onoverzichtelijk en complex zijn (Parsons, 1995). Dat komt door de

veelheid van partijen, procedures en onderwerpen (Voor meer informatie over het verschil tussen rationele besluitvorming en besluitvorming in netwerken, zie BOX 3).

#### BOX 3: hiërarchie versus netwerk

In de theorieën over besluitvorming zijn twee uitersten te herkennen. Het ene is het hiërarchiemodel, de andere het netwerkmodel. De kenmerken van besluitvorming in het hiërarchiemodel is dat de stappen en de besluiten ordelijk verlopen. Eerst is er de probleemsignalering en die bereikt via een aantal ordelijke stappen en fasen de oplossing van het probleem. Het proces wordt geïnitieerd door de hiërarchisch bovengeschikte actor. De overige actoren die in dit besluitvormingsproces participeren, gedragen zich coöperatief, en zijn bereid tot samenwerken.

De kenmerken van besluitvorming in het netwerkmodel is juist dat deze fasen niet gestructureerd en ordelijk verlopen. Problemen worden door één of meerdere actoren geformuleerd, en worden niet altijd uitgewerkt tot een oplossing. Wanneer er geen draagvlak is voor een oplossing blijft deze liggen, andere voorstellen worden weer wel opgepakt. Een van de belangrijkste kenmerken is, dat er geen hiërarchie is. Actoren gedragen zich in dit proces strategisch, dat wil zeggen de partijen handelen vanuit een zekere doelstelling, en kunnen uit en binnen het proces treden. Het proces is niet lineair, maar speelt zich af door ronden te maken, elke ronde heeft winnaars en verliezers. Niet één, maar alle partijen bepalen wanneer het proces is beëindigd (Bruijn, 1999).

### 2.3 **Ontstaan van een netwerk; de interacties**

Tegen de achtergrond van complexe besluitvorming is de netwerktheorie ontstaan (Kickert, 1997). Deze theorie gaat er van uit dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het bereiken van hun doelen. Zij kunnen weinig bereiken zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren. Deze afhankelijkheidsrelaties clusteren de actoren rondom een bepaald probleem. Vervolgens ontstaan interactiepatronen die wisselend intensief of minder intensief kunnen zijn. Om de interactie vast te leggen ontwikkelen partijen regels die het gedrag van actoren reguleren en er ontstaan middelenverdelingen die de interacties vormgeven. Zo ontstaat er een *netwerk*. Dit is de omgeving waarbinnen actoren handelen en waarbij zij rekening moeten houden met andere partijen. Deze 'netwerken' worden getypeerd aan de hand van de volgende componenten (Voogd, 1995,, Kickert 1997):

- Een verzameling van actoren (individueel, groepen, organisaties);
- De belangen, wensen en doelen van die actoren;
- De activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- De regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen de actoren bepalen;
- De verzameling van actie- en interactiemogelijkheden, waarover elke actor beschikt;
- De verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Het samenspel van al deze facetten creëert aanknopingspunten om sturings- en managementstrategieën te ontwikkelen bij complexe besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek wordt het netwerk gedefinieerd als *'een stabiel patroon van sociale relaties tussen afhankelijke actoren, welke zijn ontstaan en welke zich vormen rond een beleidsissue en of rondom een beleidsprogramma'* (Kickert, 1997). Zie voor een praktijkvoorbeeld van een netwerk, BOX 4.

#### BOX 4: voorbeeld van netwerk rondom de woningnood in NL

Om het concept van netwerkvorming toe te lichten wordt gebruik gemaakt van het voorbeeld (Kickert, 1997) van de woningnood na de tweede wereldoorlog. Die tijd wordt gekenmerkt door een groot huizentekort en een beperkte bouwcapaciteit. De taak die er op dat moment voor de overheid lag, was het reguleren van de prijzen en het genereren van nieuwe bronnen om nieuwe huizen te bouwen tegen relatief lage prijzen. Er sloot zich een dicht netwerk rondom deze problematiek. Iedere partij had zijn eigen reden om betrokken te zijn. Bouwbedrijven waren geïnteresseerd omdat ze op deze manier hun productie op pijl konden houden, woningcorporaties wilden de bouw van huizen ook graag doorzetten omdat dit past bij hun doelstelling, en investeerders wilden bijdrage om zo omzet te kunnen maken. Kortom, vanuit ieders doel en vanuit de mogelijkheden die een ieder zag in dit project, ontstond er een hecht netwerk rondom dit beleidsprobleem. Zodoende kwamen er samenwerking tot stand en werden in interactie met elkaar regels en beleid geformuleerd.

#### 2.4 Het netwerk verder ontrafelt

Wat speelt zich nu precies af binnen deze netwerken en tussen partijen rondom beleidsissues? En, hoe moet je dat analyseren? Op dit gebied zijn verschillende, voornamelijk bestuurskundige, publicaties verschenen. Voor de analyse zijn een aantal begrippen van belang, te weten; het spel, de arena, de strategie, de perceptie en de institutie (Klijn, 2000). In deze paragraaf worden ze toegelicht (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: begrippen voor netwerkanalyse

#### Het spel binnen het netwerk

Binnen het netwerk vindt voortdurende interactie plaats. Dit wordt in de theorie gezien als het 'spel' (Klijn, 1997). Spelen worden gekarakteriseerd als een steeds in verandering zijnde combinatie van de spelers en hun 'aanpak'. Het spelconcept kan helpen om complexe beleidsvormingsprocessen te analyseren. Eén definitie van spelen is: *an ongoing, sequential chain of (strategic) actions between different players (actors), governed by the players' perceptions and by existing formal and informal rules, which develop around issues or decisions in the actors are interested* (Kickert, 1997, pp101). Een andere definitie is: *'beleids-spelen zijn een reeks van interacties tussen actoren gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen'* (Klijn, 2000, pp 16).

#### Arena's

Een arena is een moment of plek waar verschillende partijen bij elkaar komen op basis van hun visie. In die arena worden beslissingen genomen over een bepaald probleem. Een arena kan bijvoorbeeld een overlegsituatie zijn. Wanneer een spel complexer wordt dan kan dat komen door het samenkomen van meerdere arena's. Een voorbeeld hiervan is de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute. Deze voltrekt zich in verschillende arena's, zoals vervoer, transport, economie en milieu. De voortgang en inhoud van het beleidspel krijgt hierdoor een gefragmenteerd karakter, omdat beslissingen in verschillende arena's worden genomen. Deze verscheidenheid bemoeilijkt de sturingsmogelijkheden en managementpogingen aanzienlijk.

## Strategieën

De manier waarop het spel gespeeld wordt, wordt ook wel 'strategie' genoemd. Strategieën zijn niet per definitie coöperatief, omdat het leidend motief bij strategisch handelen het realiseren van eigen doelstellingen is (Klijn, 2000). Dit is een belangrijk uitgangspunt. Het kan aantrekkelijk zijn voor actoren om de voortgang van het spel te vertragen of te blokkeren. Indien partijen van hulpbronnen afhankelijk zijn, zullen zij andere partijen moeten zien te bewegen om mee te doen. Er kunnen verschillende typen strategieën onderscheiden worden (Klijn, 2000, pp20):

- Go alone strategieën. Dit zijn strategieën waarbij de betrokken actor een eigen inhoudelijke oplossing voor een probleem heeft geformuleerd en deze min of meer ongeacht zijn strategische afhankelijkheden probeert te realiseren. Deze strategieën kunnen resulteren in een 'eigen oplossing'. Maar het is ook denkbaar dat deze strategie reacties van andere partijen oproept en in blokkades uitmondt.
- Conflictueuze strategieën. Dit zijn strategieën gericht op het voorkomen of blokkeren van de door de betrokken partij gewenst geachte oplossingen of beleidsmaatregelen.
- Vermijdende strategieën. Dit zijn strategieën waarbij partijen zich niet daadwerkelijk verzetten tegen een bepaalde oplossing, maar zich passief opstellen. Bijvoorbeeld omdat zij niet daadwerkelijk geïnteresseerd zijn of omdat zij door mijddgedrag de kosten van de beleidsvoorstellen kunnen ontlopen.
- Samenwerkingsstrategieën. Dit zijn strategieën waarbij actoren hun externe afhankelijkheden erkennen, zich inzetten om andere partijen voor hun plannen te interesseren en vervolgens proberen in een onderhandelingsproces een voor hen gunstig resultaat te realiseren.
- Faciliterende strategieën. Dit zijn strategieën die ingegeven zijn door het besef dat samenwerking nodig is voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing. Deze strategieën kunnen voortkomen uit een inhoudelijk belang, maar ook uit een streven naar beperking van transactiekosten. Ook kan een partij handelen uit verantwoordelijkheid voor de gang van zaken op een bepaald terrein.

Het is te verwachten dat het verloop en de uitkomst van processen wordt bepaald door een mix van deze strategieën.

## De rol van de actoren: percepties

Actoren baseren hun strategieën op beelden die zij hebben van hun omgeving en van de problemen en kansen die zich daarbinnen voordoen. Elke actor heeft een ander referentiekader. Dit referentiekader is in de loop van de jaren gevormd door bepaalde ervaringen. Hierdoor wordt op een andere manier naar de omgeving gekeken en waarde gehecht aan bepaalde aspecten. Doordat referentiekaders van actoren verschillen kunnen hun percepties ook sterk uiteenlopen. (Partijen hebben dan ook andere percepties van een probleem, zie voor meer informatie BOX 5).

Percepties kunnen ook veranderen door omstandigheden. Actoren interpreteren wat hun bedreigingen en kansen zijn en hoe hiermee om te gaan. Op basis daarvan bekijken ze wie ze nodig hebben en welke middelen belangrijk zijn. Dat kan een reden zijn voor partijen om hun inzichten en ideeën aan te passen. Dit geeft 'het spel' een zekere dynamiek; actoren passen hun strategieën aan, op basis van veranderende percepties van het probleem. In het kader (BOX 6) hieronder is een voorbeeld van veranderende strategieën en percepties van actoren.

#### BOX 5: het probleem en 'de oplossingen'.

Actoren handelen op basis van percepties. Deze verschillen van elkaar. De logische consequentie is dan dat er onzekerheid bestaat over wat het probleem is waar het spel zich op moet richten. 'Het probleem' blijkt dan ook niet te bestaan. Hoppe (1989) gaat uit van het feit dat een probleem een sociale constructie is. Partijen hebben hun eigen idee over wat het probleem is. Dit komt doordat er vaak verschillende maatstaven ten grondslag liggen op basis waarvan men uitgaat van een probleemsituatie. Wanneer je dergelijke constatering doet dan blijkt dat een probleem verschillende dimensies heeft. Enerzijds is er verschil van opvatting over de maatstaven (wanneer spreek je nu van een probleem, hoe meet je dat?), anderzijds kan er een verschil zijn van opvatting over de inhoudelijke kennis. Wanneer over beide onduidelijkheid bestaat wordt in de literatuur gesproken over 'wicked problems' (Klijn, 2000). In het Nederlands wordt dit vertaald naar 'ongetemde problemen' (Bruijn, 1998) Deze problemen moeten worden aangepakt zonder dat er een inhoudelijk of normatief ijkpunt is. Voorbeelden hiervan zijn: de uitbereiding van de luchthaven Schiphol, de aanleg van de Betuweroute, de aanpak van de mestproblematiek. Het probleem van de 'wicked problems' roept de vraag op hoe gezamenlijk handelen en probleemoplossing mogelijk is ten aanzien van vraagstukken waarin fundamentele verschillen van inzichten bestaan over wat het probleem precies is.

#### BOX 6: voorbeeld besluitvorming Masterplan Rijnboog in Arnhem:

Voor de ontwikkeling van het project Rijnboog (in het centrum van Arnhem) is de gemeente een samenwerkingsverband aangegaan met private partijen. In november 2000 hebben deze partijen een intentieovereenkomst getekend en het opstellen van een Masterplan werd door publiek en private partijen gefinancierd. Partijen waren allen enthousiast over het maken van een haven in het gebied. In Januari 2002 is het schetsboek voor het deelproject gepresenteerd en gedurende een half jaar voorgelegd aan de bevolking. De reacties vanuit de bevolking waren overwegend positief. Toen echter het Masterplan ter besluitvorming aan de nieuwe (!) gemeenteraad werd voorgelegd besloot deze pas op de plaats te maken en wilde een referendum organiseren over een deel van het Masterplan; een aanleg van een haven; ja of nee. Uiteindelijk is een raadwerkgroep ingesteld die de vraag over het referendum heeft onderzocht. Zij heeft besloten toch geen referendum te organiseren, maar heeft wel een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over het opstellen van het plan. Deze moeizame interactie met de gemeenteraad heeft uiteindelijk veel vertraging opgeleverd en de samenwerking met de private partijen bijna in gevaar gebracht. Dit voorbeeld laat zien dat de gemeente Arnhem steeds haar idee over het plan wijzigde. Eerst was zij een partij die open stond voor samenwerking, vervolgens veranderde zij in een partij die de regie wilde behouden, maar uiteindelijk besloot alleen de kaders te scheppen voor de ontwikkeling.

#### Institutie

Een netwerk heeft een institutionele verankering. Hierbij wordt gekeken naar welke regels gelden in het netwerk (ongeschreven maar ook formeel) en welke organisatorische arrangementen en procedures er zijn opgesteld. Dit zijn als het ware de spelregels van het spel. Deze analyse moet duidelijkheid verschaffen over de grenzen en beperkingen van de strategische ruimte van een actor (Klijn, 2000). Gedacht kan worden aan lidmaatschappen van belangen organisaties, wettelijke bevoegdheden en wettelijke plichten of rechten. De formele voorzieningen dragen bij aan de stabiliteit van het netwerk.

#### 2.5 **Het sturen van het netwerk; netwerkmanagement**

Wie zich verdiept in de netwerkbenadering kan het idee krijgen dat een manager gelimiteerd is in het sturen van andere partijen en eigenlijk niet in staat is restricties op te leggen (Kickert, 1997). Zij is immers onderdeel van het netwerk, en geen sturende of bepalende factor.

Deze veronderstelling daagde onderzoekers uit om juist te kijken naar de mogelijkheden en potenties die de manager heeft om deze netwerken te sturen of te faciliteren. Zo hebben o.a. Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en strategieën van netwerkmanagement voor het openbaar bestuur.

Het begrip netwerkmanagement kan het best worden toegelicht door het af te zetten tegen de kenmerken van management in een hiërarchische organisatie (zie tabel 2.1). In een hiërarchische organisatie is er namelijk een duidelijke rolverdeling tussen partijen. Ook zijn de doelstelling van dergelijke organisatie veel scherper neer te zetten. Verder is de organisatie gestructureerd en er is een duidelijke hiërarchie afgesproken.

In een netwerk, moet het management zich aanpassen aan de situatie. Geen van de actoren heeft voldoende sturend vermogen om de anderen te leiden. Er is op zich wel sprake van autoriteit en machtsverhouding, maar in die mate dat geen van de partijen de absolute macht over de ander heeft. De organisatie heeft mede doordat er absolute macht ontbreekt een minder duidelijke inrichting of structuur. Netwerkmanagement richt zich dan ook op het sturen van de processen die zich afspelen, waarbij het 'spel' een belangrijk aanknopingspunt is. Netwerkmanagement kan worden gezien als: *Promoting the mutual adjustment of the behaviour of actors with diverse objectives and ambitions with regard to tackling problems within a given framework of interorganizational relationships.* (Kickert, 1997, pp 44).

De activiteiten van netwerkmanagement zijn:

1. Intervenieren in het bestaande patroon en/of het herstructureren van relaties;
2. Creëren van condities voor coöperatie ('consensus-building');
3. Gezamenlijk een probleem oplossen.

De aanname is dat zonder dit netwerkmanagement bevredigende uitkomsten tussen de actoren veelal niet mogelijk zijn. Hoe het management vorm moet krijgen wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

*Tabel 2.1: twee perspectieven over management*

<b>Perspectief</b>	<b>Klassiek perspectief</b>	<b>Netwerkperspectief</b>
<b>Dimensie</b>		
De organisatie	Eén autoriteit	Meerdere autoriteiten
Doelstelling	Activiteiten worden geleid door heldere doelen en gedefinieerde problemen	Meerdere en variërende definities van problemen en verschillende doelstellingen
Rol van de manager	Controller van het systeem	Mediator, procesmanager en een bouwer van het netwerk
Management opdracht	Planning en leiding geven aan het organisatorisch proces	Begeleiden van interacties en het ondersteunen van mogelijkheden
Management activiteiten	Planning, ontwerp en leiderschap	Intervenieren in patronen Consensus-building Gezamenlijk probleem oplossen

## 2.6 Strategieën om het spel te leiden

Management van spelen (in netwerken) is nodig omdat onzekerheden, belangentegenstellingen en dynamiek spontane samenwerking bemoeilijken. Welke strategie moet dan worden toegepast om in de complexiteit van het netwerk wel tot tevreden uitkomsten te komen? In de literatuur (Klijn, 1997) kan grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten van netwerkmanagement: 1) procesmanagement en 2) netwerkconstituering.

(1) *Procesmanagement* moet de interacties tussen actoren in de beleidsspelen bevorderen. Belangrijke strategieën die worden genoemd zijn:

- Het bevorderen van gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een vraagstuk of oplossing;
- Het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement;
- Het creëren van tijdelijke organisationele arrangementen tussen organisaties.

(2) *Netwerkconstituering* richt zich op het aanbrengen van veranderingen in het netwerk. Wanneer blijkt dat het onmogelijk is om binnen het bestaande netwerk problemen op te lossen, dan is het mogelijk om te overwegen om het netwerk te modificeren (Kickert, 1997). Dit kan doormiddel van formeel beleid, of doormiddel van verdeling van bronnen waardoor de positie van partijen verandert. Voorbeelden hiervan zijn:

- Posities van actoren te veranderen of nieuwe actoren te introduceren;
- Regels te wijzigen (bijvoorbeeld het wijzigen van regels die de toegang tot een proces reguleren);
- Fundamenteel veranderen van ideeën ('reframing') over het functioneren en de inhoudelijke problemen van het netwerk.

In de tabel hieronder (tabel 2.2) zijn deze twee strategieën onderverdeeld in de aandachtsgebieden waar ze invloed op uit oefenen, namelijk perceptie, de actoren zelf en de organisationele arrangementen.

Tabel 2.2 : managementstrategieën in netwerken

	Percepties (1)	Actoren (2)	Organisaties (3)
<b>Management om het spel te verbeteren (procesmanagement)</b>	Convenanting: onderzoeken van gelijkenissen/ verschillen in de percepties van actoren om de mogelijkheden te vergroten om gezamenlijk een doel te bereiken	Selectieve (de)activation; (de) mobiliseren van actoren en hun bronnen.	Arranging: bevorderen van interactie tussen partijen en het formaliseren van afspraken.
<b>Management om het netwerk te verbeteren (netwerkconstituering)</b>	Reframing; veranderen van percepties van actoren over het netwerk (welk spel wordt gespeeld, welke professionele waarden van belang zijn).	Netwerk (de)activation: veranderen van de positie van actoren, of nieuwe actoren introduceren.	Constitutional reform; veranderen van regels en bronnen in netwerken of het veranderen van fundamentele gronden van het spel

(bron: Kickert, 1997, pp106)

In dit onderzoek wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de drie strategieën van het *procesmanagement* (de eerste rij). Hieronder worden de strategieën verder uitgewerkt.

- Strategie gericht op de inhoud en percepties van actoren,
- Strategie gericht op het proces en de interacties
- Strategie gericht op de organisationele arrangementen en het formaliseren van afspraken

#### Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren

##### *doel*

Doel van deze strategie is om verbindingen te maken tussen problemen en oplossingen, of initiatieven en bronnen. In het engels wordt daar het woord 'covenanting' voor gebruikt; het onderzoeken naar gelijkenissen en verschillen tussen de percepties van actoren en de mogelijkheden die er zijn om doelen bij elkaar te brengen. Deze strategie wordt toegepast bij een impasse die een cognitieve oorsprong kent (Klijn, 2000). Dit betekent wanneer het een meningsverschil betreft over de aard van zowel de problematiek als de oplossing. Kenmerkend is dan dat partijen langs elkaar heen praten. Een inhoudelijke doorbraak bestaat dan uit het totstandkomen van een nieuwe agenda die voor alle partijen het perspectief op een uitkomst heropent. Behalve inhoudelijke variëteit gaat het hierbij ook om gemeenschappelijke beeldvorming.

##### *focus*

De strategie richt zich op:

- Reconstrueren van de ideeën en belangen van initiatiefnemer en actoren om te achterhalen onder welke condities zij willen meewerken aan het initiatief;
- Het bevorderen van gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een vraagstuk of oplossing;
- Het bevorderen van het totstandkomen van nieuwe kennis en inzichten;
- Het bevorderen van de kwaliteit van de dialoog;
- Het formuleren van nieuwe agenda's die impasses tussen betrokken partijen kunnen overbruggen.

#### Strategie gericht op het proces en de interacties

##### *doel*

Deze strategie wordt toegepast bij impasses in beleidsspelen welke een meer sociale achtergrond kennen (Klijn, 2000). Deze vloeien voort uit het ontbreken van interacties met actoren van wie de hulpbronnen en medewerking onmisbaar zijn voor de aanpak van het probleem of doordat strategieën onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Doel van de strategie is het selectief activeren van partijen (Kickert, 1997, pp47 ). Het selecteren betekent dat de manager de partijen die nodig zijn om een specifiek probleem op te lossen of opdracht uit te voeren, identificeert en daarna ook activeert. Dit activeren gaat niet altijd even gemakkelijk. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat partijen onvoldoende doordrongen zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden, of omdat men er niet in geslaagd is om een gemeenschappelijk belang te ontdekken. Ook kan het zijn dat één partij niet de volle aandacht heeft voor één probleem, en haar aandacht en middelen moet verdelen over meerdere 'spelen'.

### *focus*

De strategie richt zich op:

- Het activeren van belangrijke organisaties, maar ook belangrijke mensen binnen deze organisaties;
- Het initiëren van interactie processen om zodoende problemen op te lossen of doelen te bereiken;
- Het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement;
- Het initiëren en faciliteren van interacties tussen actoren;
- Het bemiddelen en arbitreren tussen verschillende partijen;
- Het arrangeren van interacties om strategische onzekerheid te verminderen;
- Het zorgdragen voor overlappende lidmaatschappen.

### Strategie gericht op arrangementen

#### *doel*

Deze strategie is gericht op het aangaan van, eventueel tijdelijke, arrangementen tussen organisaties. Het doel van deze strategie is om de verschillende 'spelen' van de verschillende actoren op een effectieve en efficiënte manier te coördineren, dit wordt in de literatuur (Kickert 1997, Klijn 2000) *arranging* genoemd. Arrangeren betekent dan het inrichten, opstellen, veranderen en maatregelen treffen voor 'ad hoc' voorzieningen die aansluiten bij al reeds bestaande interacties.

In principe zijn er veel arrangementen denkbaar, zowel formeel als informeel. Te denken valt aan: oprichten van projectbureaus of projectgroepen, convenanten sluiten, intentie-overeenkomsten, contracten, gentlemen's agreements, samenwerkingsovereenkomst, bilateraal overleg voeren, overlegorganen, ect. De netwerkmanager moet een keuze maken die het beste past bij de participanten.

#### *focus*

Het management moet ervoor zorgen dat de actoren hun bronnen ter beschikking stellen aan het proces, en dat verzekeren voor nu en voor in de toekomst. Dit gebeurt bijvoorbeeld in een overeenkomst. Een onderdeel van de afspraken is bijvoorbeeld, hoe er wordt omgegaan met conflictsituaties en meningsverschillen, welke partijen zijn verantwoordelijk voor bepaalde deelgebieden, of hoe zijn de financiële risico's onder de partijen verdeeld. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt over de projectorganisatie en de wijze van samenwerking.

## 2.7 **Het te verklaren verschijnsel; het verloop en de uitkomst van het beleidsspel.**

### Het verloop van het beleidsspel in ronden

Ten aanzien van het verloop van beleidspelen spreekt men in de bestuurskundige literatuur over '*ronden*' (Teisman, 1995). Dit houdt in dat het spel (het project) zich voltrekt middels 'ronden' van een aantal opeenvolgende beslissingen. Een ronde begint vaak met een initiatief of beleidsvoornemen van één van de partijen. Dit vormt aanleiding voor anderen om ook tot actie over te gaan. Daarna volgt dat partijen met elkaar overleggen en onderhandelen over de situatie en de rol die een ieder hierin zal gaan vervullen. Partijen zoeken door verschillende stappen te nemen naar een gezamenlijke oplossing. Deze reeks van stappen is nodig omdat aan het begin van een proces vaak kennis over problemen en oplossing ontbreekt, omdat de gedachtevorming over een geschikte oplossing nog niet

voltooid is, en omdat uiteenlopende partijen betrokken moeten worden. Bij elke ronde worden problemen opgelost, partijen betrokken of onzekerheid gereduceerd.

Dit proces verloopt natuurlijk niet zonder problemen, er kunnen stagnaties ontstaan of blokkades worden opgeworpen. Wanneer dit gebeurt kan het twee consequenties hebben, ten eerste kan het proces worden beëindigd of tijdelijk heel traag lopen, ten tweede kan het mogelijk zijn dat er juist een belangrijke beslissing wordt genomen waardoor het proces in een versnelling komt. Je spreekt in het eerste geval van stagnaties, in het tweede geval van versnellingen (Klijn, 2000).

Een belangrijke beslissing houdt bijvoorbeeld in dat het probleem wordt hergeformuleerd of dat tegengestelde oplossingen met elkaar worden verzoend of dat de kring van betrokken actoren wijzigt. Je kunt dus zeggen dat eigenlijk elke ronde eindigt met een dergelijke belangrijke beslissing. Deze beslissing is richting gevend voor de rest van het proces.

### De uitkomsten van het beleidspel; verrijking en tevredenheid

Uitkomsten uit beleidsspelen zijn moeilijk te bepalen. Er moet rekening worden gehouden dat de spelen een complex karakter hebben en een hoge mate van dynamiek vertonen. Wanneer kan je spreken van een goede of slechte uitkomst? In de praktijk kan bijvoorbeeld blijken dat niet iedereen tevreden is, dat consessies zijn gedaan en dat een doel niet gehaald is. Anderzijds kan het voorkomen dat doelen wel gehaald zijn, maar partijen toch ontevreden zijn. In dit onderzoek worden hiervoor twee indicatoren gebruikt: verrijking en tevredenheid.

#### *1. Verrijking*

Onderzoek naar de uitkomsten uit beleidsspelen moet rekening houden met de inhoud van besluiten *en* het proces van besluitvorming. In de literatuur wordt daarvoor de term 'verrijking' gebruikt (Klijn, 2004). Verrijking wordt opgesplitst in twee begrippen: variëteit en doorwerking.

Het uitgangspunt is dat informatie voor het bereiken van goede beleidsvoorstellen en –producten verspreid is over verschillende actoren en goede beleidsproducten het kenmerk hebben dat ze problemen van verschillende actoren helpen oplossen. Daarom is het vergroten van variëteit een belangrijk criterium voor inhoudelijke verrijking van de oplossing.

Variëteit gaat over het feit of partijen vernieuwende concepten hebben bedacht in het proces. Dit kan zijn op het gebied van samenwerking, de inhoud van plannen of het proces zelf. Hierbij wordt gekeken naar de ideeën die partijen hebben, suggesties voor vernieuwingen en verbeteringen, zoals wijziging van scope van het plan of menging van functies, maar ook innovatieve ideeën over samenwerking, en of er de mogelijkheid bestaat dat ook andere partijen vernieuwingsvoorstellen kunnen doen in het proces.

Vervolgens is dan ook de acceptatie daarvan door de andere actoren belangrijk. Dus, worden de vernieuwende voorstellen ook daadwerkelijk doorgevoerd en of uitgewerkt. (zie voor een voorbeeld uit de praktijk BOX 7: spoorzone Delft). Dit laatste wordt doorwerking genoemd.

#### *2. Tevredenheid*

Om een totaal beeld te krijgen van de uitkomst wordt er ook gekeken naar de tevredenheid van actoren; er wordt gevraagd of de betrokken actor achteraf gezien, of tijdens het proces tevreden is over het resultaat. Dit wordt ook wel *Ex-post satisficing'* (Parsons, 1995)

genoemd, het na verloop van een proces actoren vragen naar hun mening over het verloop. Behalve de inhoudelijke uitkomsten kunnen hier ook uitspraken worden gedaan op het niveau van proces. Actoren beoordelen dan of het eindresultaat voldoet aan hun eigen doelstelling zoals die zich ontwikkelde tijdens het proces. Doordat de mening in retrospectief wordt uitgesproken wordt recht gedaan aan de ontwikkeling die doelstellingen en probleemformuleringen tijdens het proces hebben doorgemaakt. De beoordeling van dit criterium is positiever naarmate meer actoren tevreden zijn (Klijn, 2004). Deze meetmethode lost in feiten problemen met betrekking tot meetbaarheid, afweging en dynamiek op (Klijn, e.a., 1997).

**BOX 7: een voorbeeld van variëteit en verrijking: spoorzone Delft.**

Een voorbeeld van verrijking vormt de ontwikkelingen rondom het spoor en het station in Delft. ProRail, de eigenaar en beheerder van het spoor wilde het spoor uitbereiden van twee naar vier sporen. Wanneer dit op dezelfde plaats zou gebeuren zou de stad Delft nog meer last ondervinden van het treinverkeer dat dwars door de binnenstad wordt geleid. De gemeente Delft heeft zich daarom hard gemaakt om een ondergrondse variant in de planstudie mee te nemen. De extra kosten voor de ondertunneling zouden dan vanuit subsidies en vastgoedontwikkeling kunnen worden gehaald, want rond het station zou door de ondertunneling nieuwe ruimte voor kantoren en woningen komen.

De verrijking blijkt uit het feit dat er niet simpel onderzocht is of viersporigheid kan worden aangelegd, maar ook is gekeken hoe het plan moet worden ingepast in de omgeving, en hoe het vervolgens ook nog tot een extra kwaliteitsimpuls voor de binnenstad van Delft kan zorgen. De doorwerking blijkt uit het feit dat zowel 'variant' Prorail als 'variant' Delft aan de minister zijn voorgelegd.

## 2.8 **Conditie voor netwerkmanagement**

Naast de manier waarop de rol van de netwerkmanager vorm krijgt, zijn er meer 'hardere' randvoorwaarden die de mate bepalen waardoor bovenstaande netwerkmanagementstrategie succesvol, al dan niet succesvol is (Kickert, 1997). Deze randvoorwaarden zijn historisch of institutioneel bepaald. Ik ga hier in op de afhankelijkheid van instrumenten en middelen.

### Afhankelijkheid van instrumenten en middelen

Een voorbeeld van die mate waarin actoren middelen hebben om het proces te beïnvloeden is verwoord in de volgende spreuk: 'wie betaalt, die bepaald'. Hiermee wordt aangegeven dat degene die het meeste geld tot haar of zijn beschikking heeft ook bepaald wat er gebeurt. Deze gedachte staat niet in lijn met de netwerktheorie, waarin juist wordt aangegeven dat iedereen van elkaar afhankelijk is, en dat daarbij wel machtsverschillen zijn, maar dat er nooit één actor de absolute macht over de ander heeft. Ik ga er in dit onderzoek van uit dat middelen dan ook niet alles bepalend zijn, maar wel bijdragen aan de rol die een actor in het proces in neemt. Middelen kunnen ook betrekking hebben op bevoegdheden, kennis, grond en personeel. Maar middelen kunnen ook betrekking hebben op minder grijpbare zaken zoals informatie, status, legitimiteit, relaties, contacten en de capaciteit om hulpbronnen te gebruiken.

Voor dit onderzoek naar de rol van de provincie zijn onder ander van belang de verdeling van bevoegdheden en middelen op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening en of Algemene Wet Bestuur. Het gaat er dan om wie welke instrumenten heeft om dwang op te leggen of andere partijen te verplichten iets te doen.

## 2.9 Conclusie; management in de netwerktheorie

De nieuwe trend van ontwikkelingsplanologie kent (in theorie) een grotere rol toe aan de regionale bestuurder. Dit is aanleiding voor de vraag 'hoe die rol invulling moet krijgen'. Wanneer de rol van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling wordt onderzocht dan wordt de netwerktheorie als (normatief) uitgangspunt genomen. De netwerktheorie blijkt waardevolle aanknopingspunten te bieden voor de analyse van de rol van de provincie. Er wordt vanuit gegaan dat het management afgestemd moet zijn op een netwerkomgeving, waarbij het gaat om participatie van meerdere partijen die afhankelijk zijn van elkaar, en waarbij er wel machtsverschillen zijn, maar geen van de partijen absolute macht heeft over de ander.

Management van beleidspelen in netwerken is nodig omdat onzekerheden, belangtengestellingen en dynamiek spontane samenwerking bemoeilijken. Zonder ondersteuning lopen samenwerkingen al gauw vast op blokkades of stagnaties. Management beoogt dan ook impasses die zich in de interactie tussen actoren kunnen voordoen te voorkomen, af te zwakken en te doorbreken. Dit uitgangspunt is in het theoretisch deel beschreven. Daarbij wordt er van uitgegaan dat dit middels de drie strategieën moet gebeuren, door middel van drie interventieniveaus. In het kort, gaat het dan om strategieën gericht op de ideeën die bij partijen leven, de selectie van actoren en de interactie en de formalisatie van de afspraken, de organisationele arrangementen (zie tabel 2.3). De indeling van de strategieën gaan in op de volgende vragen; wat willen we bereiken? hoe gaan we het doen, en met wie?

*Tabel 2.3: management in de netwerktheorie*

Management-strategie	Indicatoren
Strategie 1: beeldvorming (wat ?)	Doel van deze strategie is om verbindingen te maken tussen problemen en oplossingen (of initiatieven en bronnen); het onderzoeken naar gelijkenissen en verschillen tussen de percepties van actoren en de mogelijkheden die er zijn om doelen bij elkaar te brengen.
Strategie 2: interactie (wie ?)	Doel van de strategie is het selectief (de)activeren van partijen: het mobiliseren van partijen en actoren die belangrijke bronnen bezitten, en die of een hindermacht of ontwikkelkracht kunnen zijn voor het project.
Strategie 3: organisatorische constructies. (hoe ?)	Het doel van deze strategie is om de verschillende spelen van de verschillende actoren op een effectieve en efficiënte manier te coördineren (arranging).

### In het onderzoek rekening houden met complexiteit en dynamiek

Het onderzoeken van de uitkomsten van dergelijke netwerken en het management ervan blijkt geen eenvoudige opgave. Doordat de netwerktheorie nadrukkelijk rekening houdt met de complexiteit van het proces en de positie van de verschillende actoren, kan een evaluatie niet enkel gericht zijn op het feit of doelstellingen gehaald zijn. Een evaluatie moet gericht zijn op het interactieproces en op de verschillende strategieën van de betrokken partijen. Daarom is verrijking van het proces zo belangrijk.. Daarbij zijn vragen van belang zoals: hebben andere partijen ook genoeg ruimte gehad om bij te dragen aan de besluitvorming, zijn hun voorstellen ook serieus overwogen, is het proces open genoeg geweest zodat vernieuwingen zijn toegelaten? Een ander methode om de uitkomst uit netwerken te evalueren is te vragen naar de tevredenheid van actoren. Daarmee is het moge-

lijk om ook iets van de dynamiek van het proces te vangen. Omdat je achteraf vraagt hoe actoren het ervaren hebben, maken actoren zelf de afweging tussen wat ze ervan verwacht hadden en hoe het werkelijk gegaan is.

Deze aanknopingspunten worden in dit onderzoek gebruikt om de uitkomsten van een proces te analyseren. Er zal gekeken worden in welke mate de rol van de provincie heeft bijgedragen aan de tevredenheid van de actoren over de uitkomsten van het proces en de mate waarin het de uitkomst verrijkt ten opzichte van een 'normaal' beleidsproces (Klijn, 2003). In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd hoe het onderzoek methodologisch is ingericht.



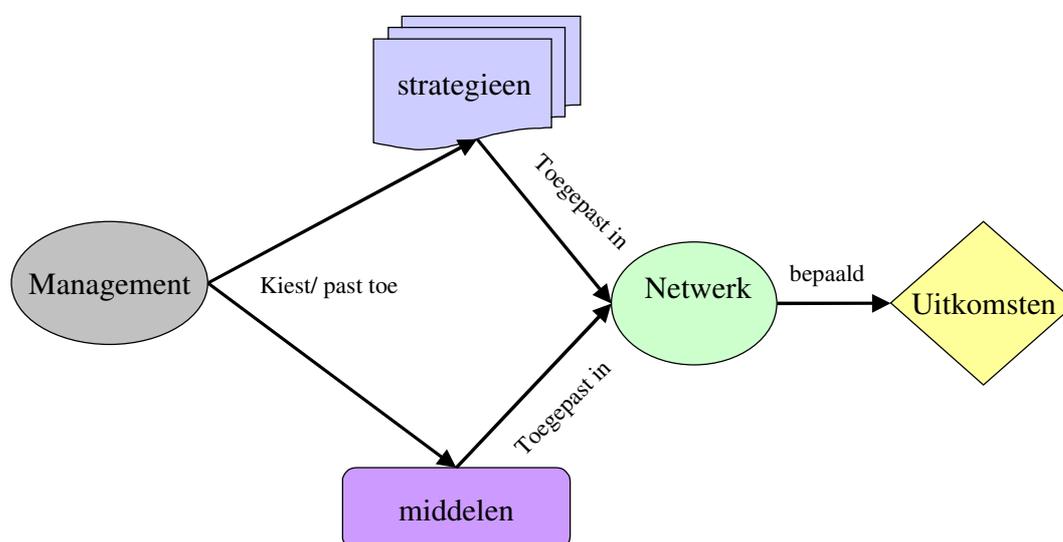
### 3 Onderzoeksopzet

#### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst hoe in dit onderzoek naar de rol van de provincie als manager wordt gekeken. Daarbij is het uitgangspunt geformuleerd dat wanneer het management invloed wil uitoefenen, het moet zijn afgestemd op een netwerkomgeving, waarbij het gaat om participatie van meerdere partijen die afhankelijk zijn van elkaar, en waarbij er wel machtsverschillen zijn, maar geen van de partijen absolute macht heeft over de ander. De manager moet daarom op verschillende niveaus invloed uitoefenen en sturing geven aan het netwerk en heeft daarvoor verschillende strategieën tot zijn beschikking. De aanname is dat zonder de rol van de provincie als netwerkmanager bevredigende uitkomsten niet mogelijk zijn.

De realiteit is echter niet dat de manager als enige invloed kan uitoefenen op de uitkomsten en dat alle behaalde resultaten voor zijn rekening komen, welke invloed de provincie kan hebben is mede afhankelijk van externe condities. Bij dit onderzoek ga ik uit van het gegeven dat een klein deel van het succes en falen van het procesmanagement ook afhangt van middelen die de provincie tot haar beschikking heeft. Het gaat hier dan om afhankelijkheid van middelen zoals juridisch- bestuurlijke bevoegdheden en financiën. Dit bepaald de mate van vrijheid in handelen en de mogelijkheid om de rol van manager invulling te geven.

Het theoretisch kader (figuur 3.1) ziet er dan als volgt uit:



Figuur 3.1: theoretisch kader voor het onderzoek

#### 3.2 Onderzoeksvragen

Dit theoretisch kader wordt gebruikt om te kijken naar de rol van de provincie bij concrete regionale gebiedsontwikkelingsprojecten. Ik richt me op de vraag hoe de provincie op dit moment de rol als manager oppakt. De rol wordt geanalyseerd aan de hand van de netwerkbenadering. Het doel hiervan is te komen tot een analyse welke managementrol tot

de beste uitkomsten leidt, wat de sterke kanten zijn van die rol en welke voorwaarden (condities) daarbij van belang zijn.

*Het onderzoek richt zich op de volgende vraag :*

Welke managementrol heeft de provincie bij regionale gebiedsontwikkelingsprojecten, welke strategieën past zij toe en hoe wordt deze beoordeeld?

Om te komen tot een antwoord op deze vraag zijn de volgende vragen van belang bij de case studies:

**A. Hoe verloop het project?**

Welke versnellingen en stagnaties zijn te ontdekken?

Welke partijen zijn te onderscheiden?

Wat zijn de percepties van het probleem en welke oplossingen zien zij?

Hoe proberen zij hun doelen te bereiken en wat zijn hun strategieën?

**B. Wat zijn de uitkomsten van het project?**

Hoe is de inhoud van het besluit of een product samengesteld?

Hebben andere partijen voldoende kunnen inbrengen op het gebied van proces en inhoud?

Zijn actoren tevreden over het resultaat en/of de procesgang tot nu toe?

**C. Wat is de rol van de provincie?**

Welke managementstrategie kiezen zij?

Wat is de aanleiding voor de managementstrategieën?

Hoe effectief zijn de strategieën?

Zijn partijen tevreden over de rol van de provincie?

Mist de provincie middelen/bevoegdheden om haar rol uit te voeren?

**D. Is er een relatie tussen het verloop en de uitkomst van het project en de rol van de provincie? Zo, ja welke relatie is er?**

**3.3 Methode van het onderzoek**

Het onderzoek is opgebouwd uit twee case studies. Om de benodigde informatie te verzamelen voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende dataverzamelmethode:

- Deskresearch; het vergaren van informatie uit reeds bestaande bronnen, zoals internet, beleidsdocumenten, vergaderverslagen, verslagen van informatiebijeenkomsten, krantenartikelen, e.d. om meer te weten te komen over het onderwerp.
- Interviews; door middel van het houden van interviews onder de betrokken partijen in de cases is gekeken wat de rol van de provincie is (zie bijlage 2). Het gaat hier om sleutelfiguren bij de provincie en andere betrokkenen. Deze interviews worden gedaan middels een van tevoren opgestelde vragenlijst. (zie bijlage 3)

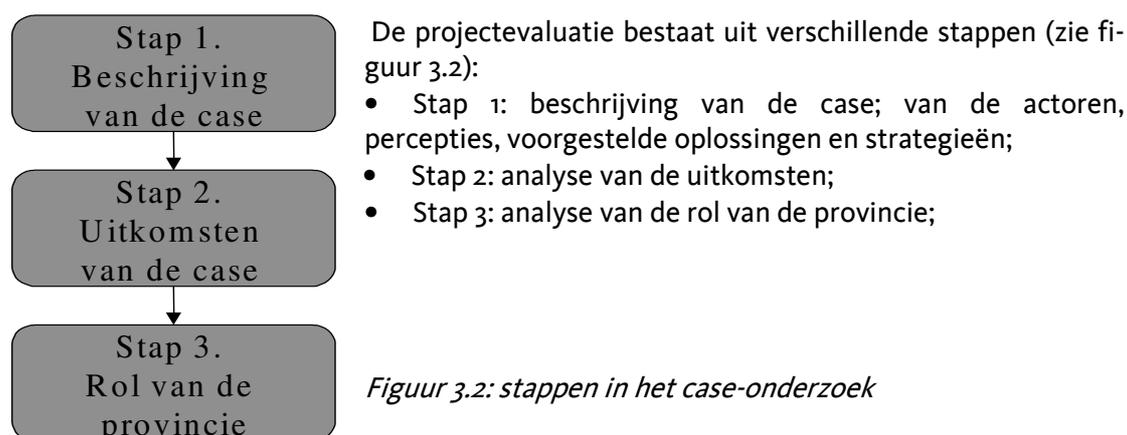
De onderzoeksprojecten:

De projecten die worden onderzocht worden 'ontwikkelingsprojecten' genoemd. Dit zijn regionale gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de provincie een belangrijke rol speelt. De ontwikkelingsprojecten zijn tevens te typeren als 'gezamenlijke projecten' (IPO 2004). Bij gezamenlijke projecten werkt de provincie samen met (een) publieke en/of private partij(en) om een project te realiseren.

## Verantwoording projectselectie

Oorspronkelijk was het idee van het onderzoek om meerdere projecten te evalueren. Gaande weg het proces is echter gebleken dat het evalueren van projecten veel tijd vergt. De insteek van het onderzoek noodzaakt dat een project van verschillende kanten belicht wordt. Daarom zijn er in ieder geval per case meerdere interviews gewenst. Het toevoegen van een derde of eventueel vierde case zou, gezien de tijd die voor een dergelijk afstudeeronderzoek gereserveerd is, niet haalbaar zijn.

### 3.4 Methode van de projectevaluatie



### 3.5 Stap 1: beschrijving van de case

#### Beschrijving verloop van project

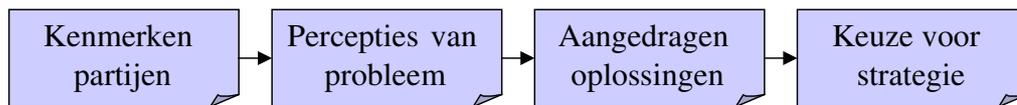
Voor een beschrijving van een case wordt gebruik gemaakt van het rondemodel van Teisman (1995), zoals in hoofdstuk vier is beschreven. Door het formuleren van rondes bij de analyse van een project wordt er structuur gegeven aan de analyse, en worden belangrijke kenmerken van het project per ronde aangegeven.

#### Actoren, percepties en strategieën

Volgens de netwerkbenadering is het van belang om inzicht in de percepties en strategieën van betrokken actoren te krijgen. Vanuit dat inzicht is het dan ook mogelijk om te analyseren en te begrijpen hoe de actoren op elkaar reageren en welke posities ze innemen en waarom<sup>1</sup>. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de kenmerken van de partijen, vervolgens wordt nagegaan welke perceptie deze partijen hebben van het probleem (zie ook hoofdstuk 2), daarna wordt onderzocht welke oplossingen deze partij heeft aangedragen om dat probleem op te lossen en tot slot kan worden bepaald welke strategie de actor toepast om haar doelstelling te behalen. Deze strategie kan bijvoorbeeld gericht zijn op samenwerken, of juist op niet samenwerken. De onderstaande figuur geeft het overzicht wat per case van belang wordt gevonden (zie figuur 3.3).

<sup>1</sup> In managementliteratuur wordt dit ook wel de stakeholder-analyse genoemd (Kickert, 1995, Klijn, 2000).

*Figuur 3.3: analyse van percepties en strategieën per case*



### 3.6 Stap 2: evalueren van de uitkomsten

Zoals in paragraaf 2.7 uitgelegd, worden uitkomsten van spelen geanalyseerd doormiddel van het begrip verrijking. Het gaat enerzijds om de variëteit van de aangeboden oplossingen, en anderzijds om de doorwerking (Klijn, 2004). Hierbij wordt gekeken in hoeverre deze variëteit is terug te vinden in einddocumenten, plannen en voorstellen voor goedkeuring aan een bevoegd gezag. Behalve de inhoudelijke uitkomsten heeft het spel tussen de actoren ook uitkomsten op het niveau van proces. Om een totaal beeld te krijgen (over zowel de inhoud als van het proces) van de uitkomst wordt er ook gekeken naar de tevredenheid van actoren; er wordt gevraagd of de betrokken actor achteraf bezien, of tijdens het proces tevreden is over het resultaat. De tevredenheid van actoren wordt gevraagd tijdens een interview, maar wordt ook geïnterpreteerd door middel van deskresearch, door het kijken op websites van actoren, beleidsstukken te lezen of berichten in de pers.

#### Beoordeling van de uitkomsten

De informatie voor de beoordeling van de mate van verrijking wordt verkregen door interviews, *eindrapportages*, besluiten, inhoud van overeenkomsten/contracten, interviews, inhoud van beleidsstukken, rapportages en websites.

Hoe het totaal van uitkomst wordt gemeten is weergegeven in tabel 3.1. De meting gaat als volgt: hoe minder de stellingen (in de kolom bij indicatoren) op de case van toepassing zijn, hoe minder het planproces is verrijkt.

*Tabel 3.1: criteria projectuitkomsten*

Criteria	Indicatoren	Meeting
Verrijking	Innovatie van inhoud en proces (bijvoorbeeld af te leiden uit interviews en beleidsstukken, rapportages, websites, berichtgeving in de pers).	verrijking is onderverdeeld in variëteit en doorwerking
<i>-variëteit</i>	-Partijen hebben innovatieve voorstellen gedaan om tot oplossingen te komen; -Partijen hebben voldoende mogelijkheden gehad en de ruimte om eigen ideeën in het proces naar voren te brengen; -Er is ruimte voor de inbreng van mensen, partijen en concepten met diverse achtergronden; -Er wordt geprobeerd om zoveel mogelijk verschillende opvattingen zichtbaar te maken en zijn ook meegenomen in de besluitvorming.	- geen variëteit +/- weinig variëteit + variëteit ++ veel variëteit
<i>-doorwerking</i>	Hebben de vernieuwende en verschillende ideeën van actoren ook geleid tot vernieuwingen in het te leveren product en de wijze van organisatie.	- geen doorwerking +/- weinig doorwerking + doorwerking ++ veel doorwerking
Tevredenheid	1) Vraag aan betrokken actor: bent u tevreden over het eindresultaat? 2) Interpretatie van geschreven bronnen (krant, internet, etc).	- niet tevreden +/- weinig tevreden + tevreden ++ heel tevreden

### 3.7 Stap 3: wat is de rol van de provincie?

Vervolgens wordt de inzet van de provincie als manager van het project geanalyseerd aan de hand van twee vragen; 1) welke strategieën past de provincie toe, en waarom, en 2) hoe worden deze strategieën uitgevoerd?

#### 1) Welke strategieën past de provincie toe:

Om het verloop en de rol van de provincie van elk project in kaart te brengen wordt een per case een tabel opgesteld (tabel 3.2). In de tabel wordt per ronde aangegeven welke managementacties zijn uitgevoerd en door wie. Vervolgens wordt bepaald wat de aanleiding is geweest, wat het beoogde doel en de uitkomst van de acties was. Door het verloop van het project via deze tabel te 'ontrafelen' wordt inzicht verkregen in de kenmerkende managementstrategie.

Deze tabel heeft de volgende inhoud:

Nummer van de ronde	Management-actie en strategie	Naam partij	Beoogd doel van de actie	Uitkomst van de Actie
---------------------	-------------------------------	-------------	--------------------------	-----------------------

Tabel 3.2: managementanalyse per case

#### 2. hoe worden deze strategieën uitgevoerd?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende vragen van belang: wat kan worden gezegd over de activiteit van de provincie? Welke provincie is het actiefst geweest? Hebben de acties bijgedragen aan het oplossen van de stagnaties in het proces? Was de provincie als enige actief in het sturen van uitkomsten, of hebben meer actoren een belangrijke bijdrage geleverd? Vervolgens is nog van belang het gegeven of partijen tevreden zijn over de rol van de provincie, en of de provincie nog middelen en bevoegdheden mist om haar rol uit te voeren.

Kortom, in deze stap wordt gekeken naar vier elementen:

1. Activiteit; hoe actief is de provincie in het managen van het proces?
2. Effectiviteit van de uitvoering: hoe effectief zijn haar acties?
3. Formalisatie van de rol; is de rol van de provincie als manager formeel vastgelegd?
4. Tevredenheid van actoren (en de provincie zelf) over de rol van de provincie.

#### 1. Activiteit

Het doel hiervan is om een beeld te krijgen van de relatieve rol van de provincie. Dat wil zeggen: in hoeverre hebben andere partijen ook een rol gespeeld in het verloop van het proces? Bij de beoordeling van de rol van de provincie worden de volgende vragen centraal gesteld:

- Zijn de activiteiten om de impasse te doorbreken uitgevoerd door de provincie?
- Is de provincie in het hart van de interacties aanwezig?
- Is de rol van de provincie het meest prominent in de interacties met andere partijen?
- Is zij bij alle initiatieven actief betrokken?
- Probeert zij in het project partijen en initiatieven te koppelen?
- Onderhoudt zij contacten met alle partijen?

Wanneer bovenstaande vragen bevestigd worden, dan wordt de rol als actief beoordeeld. Hoe minder vragen met 'ja' worden beantwoord hoe minder actief de provincie is.

## *2. Effectiviteit*

Bij de beoordeling van effectiviteit van de managementacties staan de volgende vragen centraal:

- Heeft de actie ook het beoogde effect gehad?
- Heeft de actie bijgedragen aan het oplossen van de stagnatie?

Wanneer bovenstaande vragen bevestigd kunnen worden, dan wordt de rol van de provincie als effectief beoordeeld.

## *3. Formalisatie van de rol*

Naast bovenstaande analyse van de acties wordt per case gekeken of de managementrol van de provincie geformaliseerd is. Dat wil zeggen; er wordt gekeken of de rol is vastgelegd in formele documenten en /of organisatorische arrangementen. Het gaat hier dan om nieuwsbrieven, krantenartikelen, vergaderverslagen, intentieovereenkomsten of andere contractvormen. Maar ook kan een rol vastliggen door de rolverdeling bij een projectorganisatie of stuurgroep, etc. Het zegt iets over de bevoegdheden en het mandaat die de manager heeft gekregen van de andere partijen om te handelen

Het meest geformaliseerd is de rol van de provincie wanneer er een formele aanstelling is van een manager en een formeel politiek besluit aan ten grondslag ligt. Op die manier is er politieke steun voor het project en voor het management, wat als voordeel kan worden beschouwd. Het verzekert politiek-bestuurlijk commitment. Wanneer er óf een formeel politiek besluit ligt, óf een formele aanstelling van de manager, dan is de rol ook geformaliseerd, maar bestaat het risico dat of de politiek uiteindelijk het project niet meer ondersteunt, of de managementrol van de provincie niet goed vastligt. Nog minder geformaliseerd is de rol wanneer er geen formeel politiek besluit aan ten grondslag ligt en er geen formele aanstelling is voor de projectmanager.

## *4. Tevredenheid van actoren over de rol van de provincie in uitvoering,*

Wat is de voornaamste kritiek op de provincie in de rol als manager? Hebben partijen regelmatig of bijna nauwelijks hun items moeten bevechten of veroveren in het proces? Hoe tevreden zijn zij? En, hoe tevreden is de provincie zelf over haar optreden? Heeft zij het goed gedaan of zijn er punten van kritiek te noemen? Daarbij wordt gekeken of er een relatie is met de afhankelijkheid van middelen en bevoegdheden. Heeft de provincie middelen gemist en of bevoegdheden waardoor zij haar taak niet goed heeft kunnen uitvoeren? Dit laatste wordt als een 'open vraag' gesteld: heeft de provincie middelen en bevoegdheden gemist? En, zo ja, om welke bevoegdheden en of middelen gaat het dan?

### **3.8 Hoe wordt de rol beoordeeld?**

Het is te verwachten dat middels deze vijf factoren een goed beeld verkregen wordt van de rol van de provincie in het project. Uiteindelijk moet de rol zo beschreven en beoordeeld kunnen worden dat het gekoppeld kan worden aan de uitkomsten van het project.

De rol wordt 'gemeten' aan de hand van een aantal indicatoren (zie tabel 3.3). Het gaat hier om een relatieve vergelijking. In dit onderzoek hanteer ik geen absolute norm waar de uitkomsten en de managementrol aan worden getoetst, maar worden de twee projecten met elkaar vergeleken. De indicatoren zijn wel opgesteld aan de hand van wat in de netwerktheorie belangrijk wordt gevonden, en getypeerd wordt als 'goed management'. De aanname is hier dat wanneer de provincie bij elke vraag ++ scoort, het betekent dat zij goed

invulling geeft aan haar rol als manager. Op die manier wordt inzicht verkregen in de verschillen en overeenkomsten tussen de twee cases.

*Tabel 3.3: beoordeling van de rol van de provincie*

Kenmerk	Vraagstelling	Beoordeling	
Activiteit	Welke managementacties heeft de provincie ondernomen. Hoe actief is de provincie?	o +/- + ++	niet actief matig actief actief heel actief
Effectiviteit	Hebben de managementacties ook het beoogde effect gehad?	o -/+ + ++	niet effectief matig effectief effectief heel effectief
Formalisatie van de rol	Staat de rol van de provincie vastgelegd (in documenten, overeenkomsten of vergaderverslagen, etc)	+/- + ++	summier vastgelegd redelijk vastgelegd ja, duidelijk geformaliseerde rol
Tevredenheid	Zijn partijen (inclusief de provincie zelf) tevreden over de rol van de provincie als procesmanager?	o +/- + ++	niet tevreden matig tevreden tevreden heel tevreden

### 3.9 Vervolg

Twee cases worden in de volgende twee hoofdstukken verder uitgewerkt:

- Hoofdstuk 4: het programma Hart van de Heuvelrug, in de provincie Utrecht
- Hoofdstuk 5: het project Wieringerrandmeer, in de provincie Noord-Holland

Per hoofdstuk behandel ik de volgende vragen per case: hoe verloopt het project? Welke partijen zijn te onderscheiden? Wat zijn de percepties van het probleem en welke oplossingen zien zij? Hoe proberen zij hun doelen te bereiken en wat zijn hun strategieën? Welke versnellingen en stagnaties zijn te ontdekken in het proces?

Daarna volgt in hoofdstuk 6 de analyse van de uitkomst van het proces, en staat de vraag, of partijen tevreden zijn, centraal. Hebben partijen voldoende in kunnen brengen en, is het eindproduct een gezamenlijk product? Welke rol neemt de provincie in? Welke managementstrategieën worden gebruikt? En heeft zij een bijdrage geleverd aan de voortgang?

In het laatste hoofdstuk (7) wordt de relatie gelegd tussen het verloop en de uitkomst van het project, de rol van de provincie, en de externe condities. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van de rol van de provincie als manager.



## **4 Hart van de Heuvelrug: schaken op een bord van rode en groene functies.**

### **4.1 Context van het project Hart van de Heuvelrug**

In de brede zone tussen Zeist en Amersfoort, het hart van de Utrechtse Heuvelrug, is het gebruik van de ruimte aan het veranderen. Er zijn veel partijen betrokken. Zo wil het ministerie van Defensie haar militaire terreinen af stoten en hebben de omliggende gemeenten behoefte aan ruimte voor woningbouw en bedrijvigheid. Zorginstellingen deconcentreren wat leidt tot huisvesting van cliënten elders in de regio en de vraag wat met de vrijgekomen ruimte gedaan kan worden. Tegelijkertijd is er de wens van natuurorganisaties en de provincie om het gebied groen te houden en de natuur te versterken, bijvoorbeeld door het aanleggen van groene verbindingzones tussen huidige natuurgebieden. Voor een kaart van het gebied zie bijlage 5.

Planologisch gezien is er niet veel mogelijk in het hart van de Heuvelrug en het beleid van de provincie is gericht op conserveren. Bovenstaande ontwikkelingen dwingen echter tot een meer ontwikkelgerichte benadering van de provincie. De vraag is daarom wat kan de provincie doen in deze situatie en welke strategie moet zij hanteren? Dit hoofdstuk beschrijft het proces. Paragraaf 4.2 geeft in het kort weer hoe het proces is verlopen. Paragraaf 4.3 introduceert de hoofdrolspelers en in paragraaf 4.4 tot en met 4.7 worden de rondes beschreven. De conclusie is te lezen in paragraaf 4.8.

### **4.2 Een samenvatting: hoe is het project verlopen?**

Het initiatief voor de visie voor de Heuvelrug wordt genomen door de natuurorganisatie, het Utrechts Landschap (UL) in samenwerking met vastgoedontwikkelaar ING Vastgoed. Zij noemden hun visie 'het Schaakbordmodel' (zie 4.4.) Deze visie werd door een groot aantal partijen uit de regio omarmd. De provincie Utrecht heeft zich de regierol op zich genomen. Het project wordt in vier rondes beschreven. Van begin 2000 tot medio 2003 wordt het project opgestart. De provincie richt het platform Hart van de Heuvelrug op, waarin alle belangen worden geïnventariseerd. In het overleg zitten 17 partijen. In dit grote overleg wordt goed samengewerkt, en er wordt een gezamenlijke visie opgesteld. Op basis van deze tweede visie wordt in mei 2003 een intentieverklaring door alle partijen ondertekend. Vanaf medio 2003 ontstaat er dan een situatie waarbij deze brede structuur eerder tot last is dan een zegen. De provincie slaagt er niet in enige voortgang te boeken. Er vindt wel overleg plaats, maar er worden geen beslissingen genomen.

Deze periode duurt niet meer dan een half jaar, want vanaf begin 2004 worden er een aantal doelstellingen toch gehaald. Zo wordt er een realisatie- overeenkomst gesloten en wordt er gewerkt aan nieuwe overkoepelende overeenkomst. Deze 'picketpaaltjes' geven weer het idee dat er voortgang wordt geboekt. Daarna moet een cruciale stap volgen in het proces. Het commitment zal moeten worden vastgelegd in de clustercontracten, waarin afspraken komen over de uitvoering<sup>2</sup>. De vraag is echter of partijen nu de risico's willen gaan nemen, en of partijen zich daadwerkelijk gaan houden aan de afspraken.

---

<sup>2</sup> Helaas kan dit onderzoek deze ronde niet helemaal meenemen in het onderzoek. De clustercontracten zouden pas later gereed zijn.

Het project kenmerkt zich door de volgende rondes:

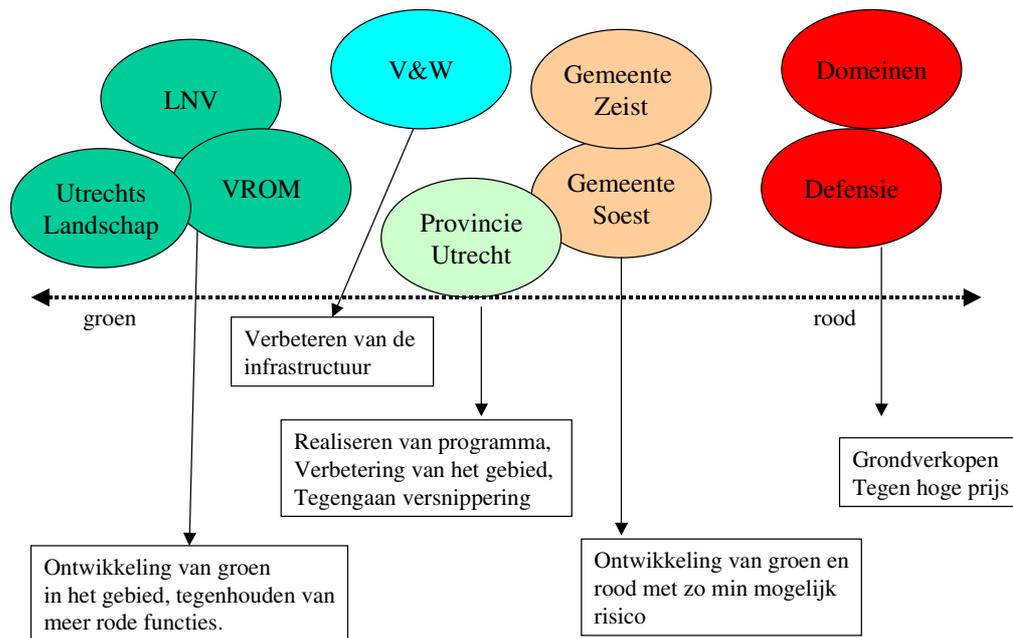
Ronde	Omschrijving van de belangrijke momenten
1. Van initiatief fase. Intentie-overeenkomst, begin 2000- medio 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie neemt het initiatief om het project Hart van de Heuvelrug te starten</li> <li>• Ze richt daarvoor een platform op.</li> <li>• De provincie zorgt voor ambtelijke sturing voor het project, en stelt gezamenlijk met de partijen een gebiedsontwikkelingsvisie op. Partijen tekenen een intentieovereenkomst waarin zij aangeven de gebiedsvisie te accepteren.</li> <li>• Na het tekenen van de intentieovereenkomst start een periode van onderzoek.</li> </ul>
2. Periode van onderzoek; medio 2003 – december 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partijen vormen coalities rondom de voor hun belangrijkste onderwerpen.</li> <li>• De rijkspartijen organiseren zich als één partij.</li> <li>• Het proces lijkt voor veel partijen even stil te staan, totdat er op initiatief van het ministerie van V&amp;W een deelcontract wordt opgesteld.</li> </ul>
3. Slaan van picketpaaltjes; december 2003 tot medio 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ministerie van V&amp;W neemt initiatief om een deelcontract op te stellen, en voor partijen geeft dit weer hoop op vooruitgang.</li> <li>• De gemeenten en provincie voeren een regio-overleg in.</li> <li>• De Commissaris van de Koningin maakt een raamovereenkomst; dit document laat zien waar partijen het wel over eens zijn.</li> </ul>
4. Daadwerkelijk commitment? Medio 2004 – eind 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partijen moeten nu laten zien in hoeverre er commitment is ten aanzien van de eerder gemaakte afspraken.</li> <li>• De gemeenten ondervinden weerstand bij de bevolking, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van de onteigeningen.</li> </ul>

#### 4.3 De spelers in de case Hart van de Heuvelrug

Het project Hart voor de Heuvelrug is een relatief omvangrijk project, zowel in ruimtelijke zin als in organisatorische. Dit komt o.a. door het gemeentee overstijgend karakter, door de betrokkenheid van maatschappelijke organisatie en door een dominante positie van de rijksoverheid (o.a. vanwege de grondposities).

In tabel 4.1, op de volgende bladzijde, worden de belangrijkste partijen genoemd en daarbij hun ideeën ten aanzien van het project en de oplossingen die zij hebben voorgedragen. De laatste kolom betreft een beschrijving van de strategie die zij gekozen hebben. De verschillende belangen zijn het meest eenvoudig weer te geven door een scheiding te maken tussen partijen die vinden dat de natuur (groen) voorrang moet krijgen, en partijen die voornamelijk belang hebben bij ontwikkeling van woningen en/of bedrijventerreinen

(rood). Tussen deze uitersten zitten ook partijen die belang hebben bij zowel rood als groen. De posities zijn hieronder schematisch weergegeven (figuur 4.1).



*Figuur 4.1: hoofdrolspelers en hun posities in het project Hart van de Heuvelrug*

Dit onderzoek richt zich met name op de hierboven geïdentificeerde hoofdrolspelers.

Tabel 4.1 partijen en hun strategie (Hart van de Heuvelrug)

Partij	Perceptie van het probleem	Aangedragen oplossing	Strategie
ING Vastgoed	Ziet dat er geen mogelijkheden meer zijn om veel nieuwbouw te ontwikkelen in de gemeenten, terwijl de gemeenten eigenlijk wel graag nieuwbouw zouden willen	Probeer locaties te vinden waar nog wel gebouwd kan en mag worden. Bedenkt oplossingen in de koppeling van groene functies met rode.	Samenwerken met partijen met grondposities (vnl. gemeenten) maar ook met natuurorganisatie. Strategische grondposities innemen en of samenwerkingen zoeken om te kunnen ontwikkelen.
Provincie Utrecht	Ziet dat de natuur erg versnipperd raakt door de veelheid aan functies in het gebied. De regionale groei moet hierdoor echter niet belemmerd worden.	Zoeken naar mogelijkheden om de natuurwaarde te behouden en te versterken.	Samenbrengen van partijen om problemen op te lossen. Actieve gemeenten faciliteren en achterblijvende gemeente stimuleren. Actief inzetten voor realisering van doelstellingen. Niet alleen restrictief beleid maar ook ontwikkelkracht. Regie voeren over het project.
Gemeente Amersfoort	Verbetering bereikbaarheid en leefbaarheid van de gemeente.	Nadruk op oplossingen zoeken voor de congestie op de wegen rondom Amersfoort.	Vermijdende strategie; doet mee, maar laat zich niet zien als hele actieve gemeente. Aankoop van gronden voor ecologische corridor, maar zonder kosten voor de gemeente.
Gemeente Soest	Leefbaarheid van de gemeente kan beter. Er zijn te weinig locaties om in eigen woningbehoefte te voorzien, en voor uitbereiding van bedrijven.	Ziet oplossing in de combinatie van woningbouw en bedrijventerreinen, en ontwikkelen van natuur. Wil werken aan een gezamenlijke visie, maar onder een aantal voorwaarden: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rijk moet geluidszones aanpassen</li> <li>2. Ministerie van Defensie verkoopt haar terrein.</li> <li>3. Grondprijs hoog houden, zodat winst kan worden overgeheveld naar natuurontwikkeling.</li> </ol>	Samenwerken; doet mee en wekt de indruk actief te participeren. Moet daarvoor wel de randvoorwaarden van provincie en rijk mee krijgen. Is een belangrijke partij omdat zij grondeigenaar is van een groot deel van de projectgebieden. Is niet snel geneigd veel risico's te nemen. Wil zelf de regie houden over wat er in Soest gaat gebeuren.

Gemeente Zeist	Om de vitaliteit en leefbaarheid van gemeente te blijven waarborgen is de bouw van een flink aantal woningen in het buitengebied noodzakelijk.	Ziet oplossing in de combinatie van woningbouw en bedrijventerreinen en de ontwikkeling van natuur elders. Wil graag meer mogelijkheden voor nieuwe bouwlocaties voor wonen en bedrijven.	Wekt de indruk samen te willen werken omdat het kansen voor de gemeente schept, op het gebied van woningbouw en bedrijvigheid. Is grondeigenaar van een groot deel van de projectgebieden. Wil zelf een deel van de planvorming en spelregels bepalen, maar laat ook graag de regie over aan de provincie. Is ook niet snel geneigd risico's te nemen. Vindt dat ze genoeg groen in het plan heeft ingebracht.
Rijk – Ministerie van Defensie	Moet delen van militaire terreinen afstoten. Ook de vliegbasis Soesterberg staat ter discussie.	Focus op de functies van defensie. Oplossingen voor de herbestemming van de grond komen van Domeinen.	Go alone strategie, gericht op eigen functies. Werkt wel samen met Domeinen omdat deze partij grond moet verkopen.
Rijk – Ministerie van Financiën; onderdeel Domeinen	Moet bepalen hoe om te gaan met het afstoten van de defensieterreinen. Zijn eigenaar van gronden van het Rijk.	Met het verkopen van grond kan geld worden verdiend. Wil mogelijk zelf risicodragend participeren en zelf gebieden gaan ontwikkelen.	Go alone strategie omdat het lijkt alsof Domeinen één doelstelling voor ogen heeft, en dat is geld verdienen aan verkoop van defensieterreinen. Domeinen werkt gedwongen samen. Ze is bijvoorbeeld afhankelijk van bestemmingsplannen van de gemeenten. Is door grondbezit een belangrijke speler.
Rijk- Prorail, Rijkswaterstaat, Verkeer en Waterstaat	De drukte op de rijkswegen neemt toe in het gebied, bijvoorbeeld de A28.	Wil zich inzetten voor verbeteren van de mobiliteit.	Samenwerking. Heeft geen duidelijke positie in de discussie over de functies van het gebied. Zij heeft toegezegd te zorgen voor de ecoducten.
Rijk – Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit (LNV)	Natuurwaarde van het gebied is door de veelheid van functies aan het afnemen.	Wil een robuuste ecologische verbindingszone voor het gebied Hart van de Heuvelrug.	Zet een sterke lobby in voor de ontwikkeling van het groen in het project, en zoekt daarbij samenwerking met partijen met dezelfde doelstelling, zoals VROM en UL.

Rijk – Ministerie van Volkshuisvesting ruimtelijke ordening en milieu (VROM)	Natuurwaarde van het gebied is door de veelheid van functies aan het afnemen.	Houdt belang in de gaten van landbouw en natuur-gebieden in Nederland. Bevordert en stimuleert nieuwe initiatieven m.b.t regionale projecten.	Zet een sterke lobby in voor de ontwikkeling van het groen in het project, en zoekt daarbij samenwerking met partijen met dezelfde doelstelling, zoals LNV en UL.
Utrechts landschap (UL)	Natuurwaarde van het gebied is door de veelheid van functies aan het afnemen.	Beschermen van grote natuurlijke gebieden en landschappen en de daarin aanwezige planten en diersoorten.	Zet een sterke lobby in voor de ontwikkeling van het groen in het project, en zoekt daarbij samenwerking met partijen met dezelfde doelstelling, zoals LNV en VROM.

#### 4.4 Ronde 1: initiatief voor een gebiedsvisie; medio 2000 - medio 2003

Een initiatief voor het ontwikkelen van een visie voor de Heuvelrug werd het eerst genomen door Het Utrechts landschap (UL) in samenwerking met vastgoedontwikkelaar ING Vastgoed (medio 2000). Zij noemden hun visie 'het Schaakbordmodel'. Waarbij het schaakspel staat voor het geheel van het project dat alleen kans van slagen heeft wanneer er geschoven kan worden met rode en groene functies (natuur en woningbouw). Dit wordt ook wel het principe van 'rood voor groen', of 'groen voor rood' genoemd.

Met dit principe werd de provincie direct aangesproken, omdat zij het juridisch planologisch mogelijk kan maken om te schuiven met functies, ook over gemeentegrenzen heen. Dit moet o.a. worden vastgelegd in het streekplan, het ruimtelijke beleidsplan van de provincie. Het was de gedeputeerde van de provincie die de noodzaak van het project zag en het op de politieke agenda zette.

Zo startte de provincie het gebiedsgericht project voor 'het Hart van de Heuvelrug', inclusief de gedachte van het schaakbordmodel. Inhoudelijk wilde men met een visie komen waardoor de groenstructuur in kwaliteit toe zou nemen. Maar de visie zou ook mogelijkheden moeten bieden voor woningbouw en eventueel ontwikkeling van bedrijventerreinen om zo de kosten van het aanleggen van het groen te kunnen betalen. Het doel van het project *als proces* werd als volgt geformuleerd: 'dat door een goede regie en afstemming de gemeenschappelijk ervaren winst uiteindelijk groter is dan wanneer alle partijen afzonderlijk hun doelstellingen nastreven'.

##### Oprichten van het platform Hart van de Heuvelrug

Een volgende stap werd eind 2001 genomen. Onder aanvoering van de provincie Utrecht werd één tafel gecreëerd waarop alle initiatieven besproken konden worden. Dit werd het platform 'Hart van de Heuvelrug' genoemd. De taak van het platform was het helder krijgen van de probleemstelling, de doelstellingen formuleren en draagvlak verkrijgen. Omdat alle partijen met enige belang werden uitgenodigd begon het platform met ruim dertig partijen: provincie, gemeenten Amersfoort, Leusden, Zeist, Soest en de Bilt, rijkspartners LNV, VROM, Defensie, Domeinen en RWS, andere belanghebbenden zoals Het Utrechts Landschap, Natuur- en Milieuorganisatie Utrecht, Zorginstellingen en Kamer van Koophandel. Daarmee was het platform een bestuurlijk platform, waar geen commerciële partijen (zoals vastgoedontwikkelaars of bouwers) bij werden uitgenodigd. Een reden hiervoor was dat de provincie van mening was dat de beginfase het domein van publieke partijen is.

Omdat de provincie Utrecht hoge prioriteit toekende aan het project werd de Commissaris van de Koningin voorzitter van het platform, met als gevolg dat de andere partijen het project serieus namen.

##### Afspraken ten aanzien van de uitgangspunten

Het platform stelt in gezamenlijkheid een overzicht op van posities en wensen van de betrokken partijen in het gebied (van januari tot maart 2002). Uit de inventarisatie komt naar voren dat alle platformleden de groene kwaliteiten van het Hart willen behouden. De inventarisatie toonde ook aan dat de ontwikkelingen die op het gebied zijn geprojecteerd in nauw verband moeten worden gezien, en dat er een slimme koppeling nodig is tussen de kansen en bedreigingen die zich voordoen in het gebied (zie tabel 4.2). Daarmee werd

duidelijk dat voor de uitvoering van de wensen en initiatieven de partijen sterk van elkaar afhankelijk zijn.

*Tabel 4.2: kansen en bedreigingen in de Utrechtse Heuvelrug*

<b>Kansen</b>	<b>Bedreigingen</b>
De deconcentratie van zorginstellingen	Verouderde bedrijventerreinen
De militaire terreinen worden afgestoten	Ruimtelijke versnippering in het gebied
De vliegbasis in het gebied verdwijnt	De verkeersdrukte veroorzaakt milieu- en barrièrewerking in ecologische zin (spoorlijnen, rijkswegen (A12, A27, A28) en de provinciale wegen)
	Toename woningbouw

Binnen het platform tekenende zich in het begin verschillende onderlinge relaties en afhankelijkheden af. Deze lagen op het gebied van financiën, eigendomsverhoudingen, grondposities en bevoegdheden.

In het project zijn de belangrijkste gemeenten, Zeist en Soest. Op hun grondgebied vinden de meeste ontwikkelingen plaats. De gemeenten hebben de rijksdienst Domeinen en het ministerie van Defensie nodig omdat deze actief zijn op het gemeentelijk grondgebied en met hun militaire activiteiten de bestemmingen ook naast de militaire terreinen bepalen (door o.a. geluidscontouren en eisen aan veiligheid). De rijksdienst Domeinen heeft de gemeente Zeist en Soest nodig om de toekomstige bestemming van de gronden ook juridisch vast te leggen (via het bestemmingsplan). Daarnaast is te zien dat de partijen die het 'groen' hoog in het vaandel hebben elkaar opzoeken en elkaar versterken. Deze lobby wordt gevormd door LNV, VROM en het UL en ook deels de provincie. Daar tegenover komen de gemeenten te staan die extra woningen in hun gemeente willen bouwen (zie ook figuur 4.1)

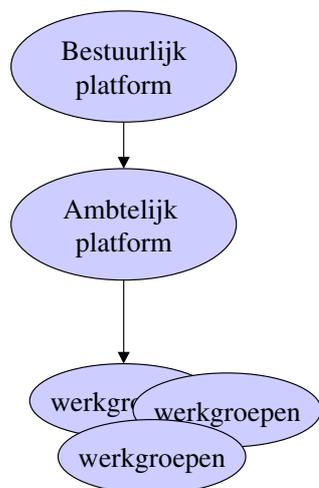
De onderlinge afhankelijkheid wordt nog eens extra versterkt doordat de inzet van de provincie is om bewust koppelingen te zoeken tussen de wenselijke nieuwbouw en de verplichte groenopgave. Dit wordt het principe van 'verevening' genoemd. Dit houdt in dat wanneer een gemeente op een locatie woningbouw wil ontwikkelen, zij op een andere locatie natuurontwikkeling moet realiseren. Het wordt één van de belangrijkste randvoorwaarden voor het project. Uitgangspunt daarbij is om zoveel mogelijk de bevoegdheden en taken van de betrokken partijen in stand te laten. Indien verevening mogelijk is binnen de deelprojecten van één partij dan kan deze partij hiervoor zorg dragen en is er geen aparte uitvoeringsorganisatie nodig.

Alle partijen stemmen in met deze ingezette koers en het inventarisatierapport wordt april 2002 vastgesteld.

### Projectbeheersing

Als vervolg op deze inventarisatie heeft 'het platform' de provincie verzocht de organisatie verder op te pakken (april 2002), met als doel om een gezamenlijke visie te maken. Om het project aan te sturen stelt de provincie een ambtelijk projectleider aan, deze projectleider was niet, zoals vaak bij dergelijke grootschalige projecten, van een extern adviesbureau. Naast het bestuurlijk platform, waarin de provincie gezien haar bestuurlijke regiefunctie het voorzitterschap vervult, komt het ambtelijke platform, onder leiding van de provinciale projectleider. Onder het ambtelijk platform worden werkgroepen ingesteld, die zich bezig

houden met onderwerpen zoals: verevening, spelregels, grondexploitatie, etc. In dit platform worden voorstellen voor uitvoering uitgewerkt. Het bestuurlijk platform is er om daaraan goedkeuring te geven (zie figuur 4.2).



*Figuur 4.2: organisatie Hart van de Heuvelrug in ronde 1.*

De provincie streeft naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de uitvoering, maar neemt wel regierol in de aansturing. Het bestuur van de provincie keurt daarvoor een budget goed. Ze reserveert echter geen budget voor uitvoering. Mochten er kosten komen voor eventueel grondaankopen, aanleg van groen en/of andere investeringen, dan moet er goedkeuring komen van de Dienst Ruimte&Groen van de provincie. Op die manier is een duidelijk onderscheid tussen de proceskant en de uitvoering van het provinciale beleid.

Ten aanzien van de planning van het project wordt door de provincie verschillende fasen onderscheiden (mei 2002), die elk worden afgesloten met een beslisdocument (zie tabel 4.3 op de volgende pp).

#### De ontwikkeling van de gezamenlijke gebiedsvisie

In april (2002) gaf de provincie opdracht aan een extern adviesbureau om een *conceptvisie* uit te werken door antwoord te geven op een drietal vragen: welk gebiedsconcept is leidraad voor samenwerking? hoe moeten de partijen samenwerken (spelregels)? en, hoe komen de partijen tot een succesvolle uitvoering?

De visie is in goed overleg met partijen opgesteld. In de visie wordt geen keuze gemaakt voor één strategie, maar worden een zestal ontwikkelingsstrategieën opgesteld (zie BOX 4.1). Zo moeten strategieën op het gebied van verdichten van bebouwing de strategieën van ecologische ontwikkeling en groenbehoud mogelijk maken. Ze dienen als 'koppeling' van ontwikkelingen in verschillende delen van het gebied. Het principe van verevening vormt daarom een belangrijk onderdeel van de vast te stellen gebiedsvisie. Hoe de verevening wordt opgezet is nog niet duidelijk op dat moment. De uitwerking zal bestaan uit een aantal deelopwerkingsen die ruimtelijk, procesmatig of financieel sterk uiteenlopen.

De concept gebiedsvisie dateert van juni 2002 en is uitgebreid besproken in het platform. Vervolgens is eind 2002 een ontwerp gebiedsvisie ter instemming voorgelegd aan de dagelijks besturen van de platformpartijen, en fungeert het sindsdien als uitgangspunt voor de verdere beleidsontwikkeling in het gebied.

Tabel 4.3: projectplanning van het Hart van de Heuvelrug opgesteld door de provincie

Fase	Inhoud van de fase	Beslisdocument
Initiatief	De opdracht tot uitvoering van het project en de instelling van het Platform Hart van de Heuvelrug.	<i>Begin 2002</i>
Definitie	De opdracht vanuit het platform aan de provincie voor het opstellen van de gebiedsvisie.	<i>inventarisatie rapport (april '02<sup>3</sup>)</i>
Ontwerp	Ontwikkelen gebiedsvisie in overleg met de betrokken partijen.	<i>Gebiedsvisie (einde 2002) + intentieverklaring (mei 2003).</i>
Voorbereiding van de uitvoering	Oprichten van een uitvoeringsorganisatie om de kostenvereveningen te organiseren. De zwaarte van de uitvoeringsorganisatie moet nog worden bepaald.	<i>Spelregels verevening; implementatieplan uitvoeringsorganisatie; bedrijfsplan; overeenkomst bestuurlijke partners. (Looptijd; mei 2003 tot nu)</i>
Uitvoering	De trekkersrol kan liggen bij de uitvoeringsorganisatie, het Platform of de afzonderlijke gemeenten, provincie en andere partijen. Dit is afhankelijk van de uitkomst van voorbereidingsfase.	<i>jaarplanning en jaarrapportages</i>
Poject-Beëindiging en nazorg	De realisering van de gebiedsvisie door het uitvoeren van projecten zal, gelet op de aard van de projecten, naar verwachting tenminste duren tot 2010. Per deelproject dient de projectbeëindiging en nazorg te worden ingevuld en geregeld.	<i>Nvt, tot en met 2010</i>

**BOX 4.1 De volgende strategieën worden voor het Hart van de Heuvelrug benoemd:**

- 1) Actieve ecologische ontwikkeling door o.a het creëren van groene corridors in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS);
- 2) Nee, tenzij. Behoud van aaneengesloten bos- en natuurgebieden door, onder andere het wegnemen van barrières;
- 3) Ja, mits: cluster van rood, groen en grijs in delen van het gebied waar wonen/werken in groen mogelijk is ;
- 4) Verevening doelstelling op regionale schaal;
- 5) Verdichting bestaande woon- en werkgebieden;
- 6) Inpassen van militair gebruik.

Kenmerken van het proces

Het proces om tot de gebiedsvisie te komen wordt door een aantal betrokken partijen omschreven als breed, democratisch en open. Zo zagen de gemeenten Zeist en Soest dat meedoen mogelijkheden bood om hun wensen ten aanzien van woningbouw en kantorenontwikkeling te realiseren, waar het vooralsnog door het restrictieve beleid van de provincie onmogelijk was. De gemeenten hebben in de informatieavonden die zijn voor hun bewoners hebben georganiseerd wel hun positie moeten verdedigen. Een voorbeeld hiervan wordt hieronder gegeven (zie BOX 4.2 op de volgende pp). In de gemeente Soest wordt het project besproken in een inspraakavond met bewoners, en dat loopt niet voor iedereen naar wens.

<sup>3</sup> Tussen haakjes is er de planning bijgezet, zoals die werkelijk is.

## De intentieovereenkomst

Een bevestiging van hetgeen in de visie was neergelegd, werd naast de acceptatie in de verschillende besturen en gemeenteraden ook georganiseerd middels een intentieovereenkomst. Het was een feestelijk moment, toen op 20 mei 2003 de intentieovereenkomst door 17<sup>4</sup> partijen ondertekend werd. Op deze manier spreken partijen een inspanningsverplichting uit om hetgeen te willen realiseren wat afgesproken is. Er wordt benadrukt dat het behoud van de natuur (de Ecologische Hoofdstructuur) voorop staat, en dat de provincie betekenis hecht aan het voeren van de regie. Voor de concrete afspraken wordt verwezen naar de nog te maken samenwerkingsovereenkomst. In deze overeenkomst moeten afspraken komen te staan over de haalbaarheid van een gezamenlijke financiële strategie en de ruimtelijke kwaliteit. Daarom gaan de ingestelde werkgroepen aan het werk om bovenstaande onderwerpen uit te diepen. Echter, dit leidt niet tot de bevredigende resultaten. Deze impasse wordt hier ronde 2 genoemd.

**BOX 4.2: hoe het gemeentebestuur Soesterberg u de groene rug toekeert** (een verslag van een aanwezige bewoner)

De inspraakavond gisteren in Soesterberg m.b.t. het project "Hart van de Heuvelrug" verliep ronduit teleurstellend: Een ongewijzigde uitvoering van dit plan treft Soesterberg (13% van de bevolking van Soest) buitengemeen hard. Veel groen - ook al bestaat dit op papier en in de ogen van planologen niet - wordt opgeofferd aan industrie.

De gemeente doet in het bestemmingsplan een fictieve optelsom van groen vs. bebouwing. Groen wordt verplaatst in de richting van Soest/Soestduinen, de daar aanwezige bebouwing (al staat dit grotendeels al jaren te verkrotten) wordt verplaatst naar Soesterberg. De ecologische ontsluiting van het 'nieuw' ontstane groen gebeurt letterlijk over de rug van Soesterberg, middels het 'ecoduct' over de N237.

Al met al doet het plan de leefbaarheid van Soesterberg geen goed. Voor Soesterberg is er een integrale aanpak nodig, waarbij er rekening wordt gehouden met: de vorming van een gezonde dorpskern, het behoud van groen voor de Soesterbergse gemeenschap (en niet enkel de gemeente als taal) en beperking van overlast door bedrijfsactiviteiten en de infrastructuur (m.n. de A28). Dit vereist een voortvarende aanpak waarin de gemeente het voortouw moet nemen en letterlijk luistert naar de Soesterbergse gemeenschap. De indrukken van gisteravond:

- Wethouder stelt het volgen van de lijnen van de besluitvorming centraal (Rijk, Provincie, Gemeente) en niet de belangen van de Soesterbergse gemeenschap, die wordt getroffen door het kruisen van al deze lijnen.

- De vertegenwoordigers van het openbaar bestuur waren niet geïnteresseerd in de meningen van de aanwezigen. Zich constant bedienend van de standaard drogrede van het 'onderzoeksrapport' (de mening van onze deskundigen bepaalt uw werkelijkheid).

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

## 4.5 **Ronde 2: onderzoek en afstemming; medio 2003 – december 2003**

Na het tekenen van de intentieovereenkomst begint een periode waarin voornamelijk veel onderling overlegt plaatsvindt. Partijen komen niet tot concrete afspraken. De impasse kenmerkt zich door inhoudelijke en organisatorische belemmeringen, en door stagnaties op het interactieniveau. Hieronder worden deze drie punten verder toegelicht.

---

<sup>4</sup> De intentieverklaring is ondertekend door de volgende partijen: de gemeente Amersfoort, de Bilt, Leusden, Soest en Zeist, de provincie Utrecht, de Kamer van Koophandel Ktrecht, de stichting Abrona, Altrecht, Reinard en Het Utrechts Landschap en het Ministerie van Defensie, Financiën, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit waren de partijen die echt in het project betrokken zouden worden. De overige partijen waren belangenorganisaties, en alleen betrokken om mee te denken in het beginstadium.

De inhoudelijke dilemma's komen voort uit het feit dat veel partijen, zoals de gemeenten, de provincie en het rijk onbekend zijn met de financiële en organisatorische aspecten van regionale samenwerking. Gemeenten en rijk zijn gewend met hun eigen grond- exploitatie om te gaan, maar kennen het niet op regionaal niveau. De provincie heeft ook weinig kennis van het opstellen van grondexploitaties. Om deze onzekerheid te reduceren wordt er veel overleg gepleegd en nog meer onderzoek. Het gaat hier dan om vragen zoals: moet er een afzonderlijke onafhankelijke uitvoeringsorganisatie komen, of moeten partijen zoveel mogelijk zelf doen? Moet er verevening plaatsvinden op projectniveau of op niveau van het hele plan? Welke gebieden mogen hoeveel rode functies krijgen en welke gebieden moeten groen blijven?

De vertraging komt mogelijk ook door een gebrek aan goede sturing. Het brede overlegstructuur van het platform blijkt belemmerend voor de daadkracht. Het wordt door partijen ervaren als een 'log' instituut waarin wel overleg en afstemming plaatsvindt, maar waar geen beslissingen worden genomen die van belang zijn voor de voortgang. Het zijn grote vergaderingen waar te veel gediscussieerd wordt. Een voorbeeld is het onderwerp van verevening. Hoewel de financiële consequenties bij de gemeenten liggen bemoeit elke partij zich met het onderwerp. Zo ontstaat er een discussie met een diffuus karakter. De provincie als voorzitter van het platform lijkt er niet in te slagen om aan dit proces sturing te geven.

Ook blijkt dat partijen niet altijd goed met elkaar kunnen samenwerken. Hieronder worden de relaties tussen gemeente en rijk, de rijkspartijen onderling en gemeente en provincie nader toegelicht.

#### *Verhouding Gemeenten-Rijk*

De gemeenten geven aan dat er sprake is van een afstandelijke verhouding tussen rijk en gemeenten tijdens het gehele proces, ingegeven door o.a een andere werkwijze en andere belangen. Dit blijkt met name het geval te zijn bij de rol van Domeinen als eigenaar van de rijksgronden. Want, wanneer op termijnen de terreinen van defensie worden afgestoten heeft dat nogal wat consequenties voor de omgeving, dus moet er overleg plaatsvinden om een passend planologische vervolg op deze bestemmingswijziging te ontwikkelen. Domeinen wil met de verkoop van de gronden van defensie geld verdienen. Gronden voor woningen of bedrijventerreinen leveren nu eenmaal meer geld op dan gronden met de bestemming natuur. Ze werkt dan namelijk tegen dat er op de oude defensie terreinen nog iets van natuur kan worden gerealiseerd. De gemeenten en de provincie willen zo min mogelijk betalen voor de gronden en voelen er niets voor om de grond tegen hoge grondprijzen aan te kopen. Bovendien moeten de terreinen nog gesaneerd worden, en voor wiens rekening komt dat? Kortom, de doelstellingen van de gemeente en de rijksdiensten botsen met elkaar en een samenwerking komt hier niet spontaan tot stand.

#### *Verhouding Rijk-Rijk*

Op rijksniveau ontbreekt er een beleidskader voor de inzet van rijksgronden. Er is geen sprake van een gezamenlijke grondstrategie door de verschillende grondeigenaren op rijksniveau. In de zomer van 2003 wijzen de betrokken ministeries - Rijkswaterstaat, Financiën (Domeinen), VROM, LNV en Defensie – het Hart van de Heuvelrug aan als 'pilot project' ter bevordering van interdepartementale samenwerking<sup>5</sup>. Deze beslissing zorgde ervoor dat de samenwerking tussen de betrokken ministeries wordt vormgegeven in één organisatie. Deze beslissing is mede tot stand gekomen op nadrukkelijk verzoek van de provin-

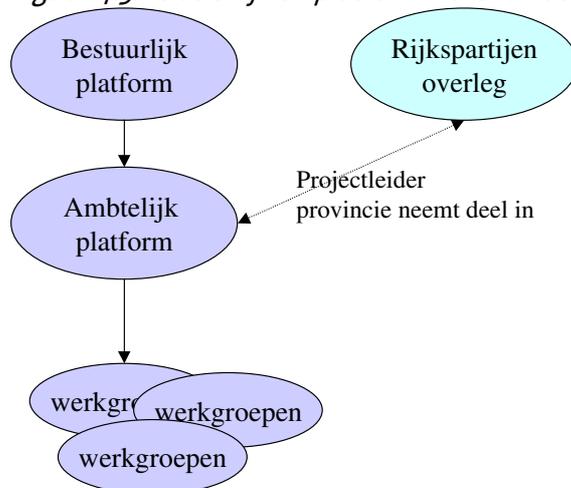
---

<sup>5</sup> Het ministerie van financiën is aangewezen als coördinator, en de dienst landelijke gebieden als secretaris.

cie. Dit levert een aantal belangrijke voordelen op. Niet alleen betekent het één aanspreekpunt, ook proberen de departementen met één stem te spreken en een gezamenlijk mening naar voren te brengen, daarnaast is de financiële inbreng vanuit het rijk gegarandeerd. Ook verzorgt het ministerie een adviseur voor de provincie voor de publiek-private en publiek-publieke samenwerkingsvraagstukken. De betrokken rijkpartijen roepen ter ondersteuning aan dit doel een 'rijkspartijenoverleg' in het leven (zie figuur 4.3), waarbij de provincie ook altijd uitgenodigde partij is.

Of deze samenwerking inderdaad ook 'brengt' wat er van verwacht wordt, is niet helemaal duidelijk geworden. De provincie en het rijk vinden de interdepartementale samenwerking één van de succesfactoren van het project. Voor de gemeenten is dit voordeel minder zichtbaar. Zij vinden dat er nog altijd een grote verdeeldheid is tussen de ministeries.

*Figuur 4.3: relatie rijk en platform Hart van de Heuvelrug*



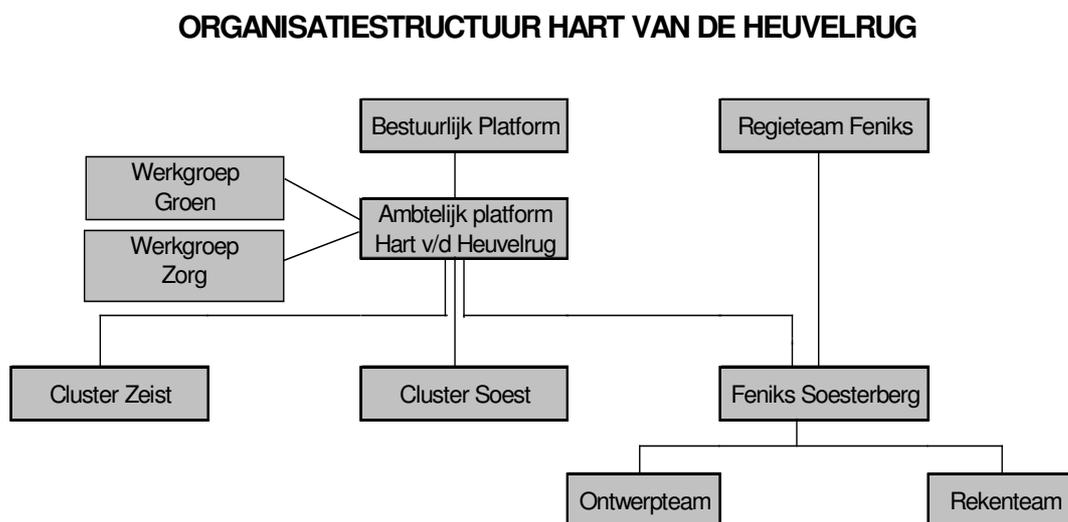
#### *Verhouding gemeenten - provincie*

De relatie tussen gemeenten en provincie is goed, en verbetert tijdens het proces. Einde 2003 wordt onder leiding van de provincie het regio-overleg ingesteld. Het regio-overleg is het overleg tussen de provincie en de gemeente Zeist en Soest. Zij waren van mening dat partijen die het meeste risico zouden lopen ook de belangrijkste keuzen moeten maken. Het belangrijkste onderwerp is de verevening en de verhouding rood en groen. Zij wilde voorkomen dat iedereen zich in deze discussie zou mengen, en hebben het onderwerp naar zich toetrokken. De drie partijen hebben zich in een aantal sessies laten informeren en adviseren door professionals op het gebied van contractering en verevening.

#### Het einde van rond 2 (dec. 2003)

Duidelijk wordt dat in ronde 2 een aantal acties genomen zijn die zorgen voor een versoepeling van de samenwerking. Het rijk organiseert zich als één partij, de provincie en de gemeenten gaan zich verder verdiepen in de discussie over verevening en ook de samenwerking tussen Rijk en gemeenten wordt door de provincie goed bijgestaan. Zo ontwikkelt de organisatiestructuur zich gaandeweg het proces (figuur 4.4). Deze ronde eindigde eind 2003 wanneer door één partij actie wordt ondernomen.

Figuur 4.4.: organisatiestructuur Hart van de Heuvelrug<sup>6</sup>



#### 4.6 Ronde 3: initiatief van Rijkswaterstaat; einde 2003- begin 2004

Omdat de samenwerkingsovereenkomst op zich laat wachten, neemt Rijkswaterstaat<sup>7</sup> (RWS) het initiatief, om één van de deelprojecten vooruit te schuiven en daarover in december 2003 vast een overeenkomst te sluiten<sup>8</sup>. Dit deelproject is onderdeel van de strategie zoals omschreven in de gebiedsvisie. Het gaat hier om het realiseren van de corridor Leuserheide, een ecologische verbindingzone voor dieren waarbij verbindingen worden gelegd tussen natuurgebieden<sup>9</sup>. Op die manier wordt hun leefgebied vergroot.

De overeenkomst kent geen spannende inhoud. Het gaat over gebruikelijke zaken, zoals het doel van de overeenkomst, de kosten verdeling, het rechtskarakter van de afspraken/verplichtingen en geschillen, afspraken ten aanzien van tijdsplanning en over onvoorziene omstandigheden en schadevergoeding. Maar het signaal dat deze overeenkomst afgeeft is heel positief. Want door het initiatief van RWS krijgen de andere partijen de indruk dat er weer vaart komt in het proces.

<sup>6</sup> De werkgroep Zorg en Cluster Feniks zijn buiten dit onderzoek gelaten.

<sup>7</sup> Onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

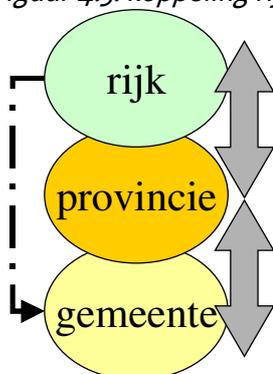
<sup>8</sup> Deze overeenkomst wordt 16 december 2003 door acht partijen getekend. Het gaat om de gemeenten Amersfoort, Leusden, Soest en de Ministeries van Defensie, VROM en Rijkswaterstaat en de provincie Utrecht en Prorail. Deze laatste is een nieuwe partij in het proces. Maar betrokken omdat de corridor Leuserheide over het spoor gaat

<sup>9</sup> Dat het initiatief wordt genomen heeft te maken met de planning van Rijkswaterstaat om al in 2005 een Ecoduct over de A28 te realiseren en daarom wilde Rijkswaterstaat en ook andere partijen zekerheid over de realisatie van de totale corridor.

### Nieuwe deadline voor de overeenkomst

Vervolgens wordt de druk vanuit het bestuurlijk overleg verder opgevoerd. Eind van 2003 wordt door de Commissaris van de Koningin een nieuwe deadline ingesteld; in juli 2004 moeten partijen nu eindelijk met elkaar een samenwerkingsovereenkomst sluiten. Na wederom veel overleg en discussie blijkt in februari 2003 dat er nog te veel inhoudelijke dilemma's zijn om in juli een overeenkomst af te ronden. Vooral de relatie tussen de rijksdienst domeinen en de beide gemeenten geeft de nodige spanningen in het proces. De provincie neemt daarom het besluit om naast het groter platformoverleg, ook een bilaterale overleg tussen de gemeenten en Domeinen te organiseren, met als doel om partijen, die voorheen nooit direct met elkaar aan tafel zitten, bij elkaar te brengen en zodoende begrip en vertrouwen te creëren (zie figuur 4.5). Of een dergelijke koppeling een belangrijk deel van het wantrouwen heeft kunnen wegnemen, blijft nog wel de vraag. Door het rijk werd het aangegeven als belangrijke succesfactor in het proces, door de gemeenten werd dit succes niet of nauwelijks herkend.

*Figuur 4.5: koppeling rijk, provincie en gemeenten*



*dunne lijn = nieuw bilateraal overleg gemeenten en rijk*  
*dikke pijl = bestaande overlegstructuur*

### Vooruitlopend op de samenwerking

Wanneer met de CvK in februari 2004 vanuit het overleg wordt teruggekoppeld dat een samenwerkingsovereenkomst in juli niet haalbaar is, bedenkt hij een nieuwe oplossing. Hij neemt het besluit om alvast, vooruitlopend op de samenwerkingsovereenkomst een 'raamovereenkomst' te sluiten. In deze overeenkomst<sup>10</sup> wordt vastgelegd waar partijen het *wel*/met elkaar over eens zijn. De raamovereenkomst vormt een tussenproduct.

Op hoofdlijnen gaat over de doelstellingen van het programma en hoe verevening moet werken. Duidelijk blijkt dat er geen concessie is gedaan aan de oorspronkelijke doelstelling. Natuurontwikkeling en -behoud staat nog steeds als de belangrijkste randvoorwaarden. Tussen de regels door is wel te lezen dat andere ontwikkelingen mogelijk zijn, mits ze maar aan een aantal randvoorwaarden voldoen. De overeenkomst is daarom een product dat geen van de partijen buiten sluit of de mogelijkheid ontnemt om eigen doelstellingen te realiseren. Er wordt een aantal belangrijke spelregels in genoemd waar partijen zich aan moeten houden. Zo komt er een fonds, waar gemeenten een deel van de opbrengsten van woningbouwprojecten en nieuwe bedrijventerreinen in storten. Daarmee kan de ontwikkeling en het herstel van natuur en de aanleg van ecoducten betaald worden.

<sup>10</sup> Deze overeenkomst heeft geen betrekking op het terrein van de vliegbasis Soesterberg

Op 29 juni 2004 wordt de handtekening door zeventien organisaties<sup>11</sup> gezet onder deze 'raamovereenkomst'. Partijen zijn wederom trots op het bereikte doel. De volgende stap in het proces houdt in dat partijen met elkaar de samenwerkingsovereenkomst sluiten en uitvoeringscontracten worden opgesteld.

#### 4.7 Ronde 4: daadwerkelijk commitment? juli 2004 – eind 2004

Deze fase kan in dit hoofdstuk niet helemaal worden beschreven, omdat het nog geen afronding kent. Daarom wordt volstaan met het noemen van de belangrijkste ontwikkelingen tot nu toe.

Het is duidelijk dat nu één ding belangrijk is: partijen moeten laten zien in hoeverre er commitment is ten aanzien van de eerder gemaakte afspraken. De spelregels zijn bepaald, maar nu moet het spel nog gespeeld worden. Er staan echter nog veel vragen open, bijvoorbeeld over risicoverdeling, vormgeving uitvoeringsorganisatie en financiële afwikkeling.

Uit gesprekken blijken er nog een aantal vraagstukken onopgelost. Gemeenten willen eigenlijk niet te veel financiële risico's lopen en pleiten er daarom voor om eerst de rode functies te ontwikkelen en daarna de groene functies. De partijen LNV, UL en de provincie Utrecht hebben sterke voorkeur voor eerst natuurontwikkeling en daarna pas woningbouw, omdat zij bang zijn dat anders de groene functies nooit meer aangelegd worden. In dit verband is ook de provincie Utrecht bezig met een heroverweging ten aanzien van haar strategie; want misschien is het mogelijk dat zij ook risicovol gaat participeren in het project. Dat betekent dat zij eventueel ook grond gaat aankopen en tot ontwikkeling wil over gaan. Helaas is de uitkomst van deze heroverweging nog niet bekend aan het einde van dit onderzoek.

In de tussentijd lopen zowel de gemeente Soest als Zeist aan tegen behoorlijke weerstand bij de bevolking bij de voorbereiding van onteigeningen, wijzigingen van bestemmingsplannen en ander beslissingen die de burgers direct raken. Zo wordt bijvoorbeeld de gemeente Soest geconfronteerd met een bewoner die een referendum wil aanvragen voor de plannen die de gemeente wil uitvoeren. Kortom, de afloop van het project is nog onzeker.

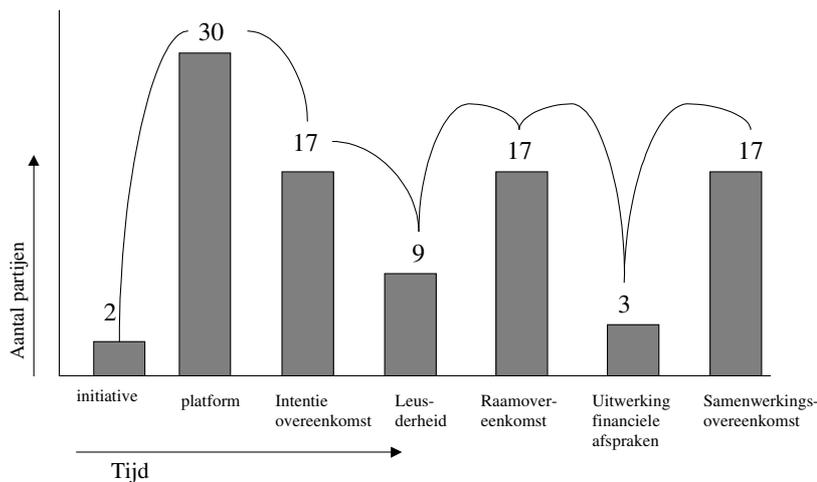
#### 4.8 Conclusie

Het project Hart van de Heuvelrug is een organisatorisch (zie figuur 4.6) en ruimtelijk complex project, waar mede vanwege de omvang en het regionale belang de provincie Utrecht het voortouw heeft genomen. De provincie organiseerde een platform waarin alle belanghebbenden zitting namen. Gezamenlijk werd een visie voor het gebied opgesteld en vastgesteld en een intentieovereenkomst gesloten. Het doel is om de natuurwaarde in het gebied te versterken, maar ook belangrijke ontwikkelingen op het gebied van wonen, zorg, infrastructuur en kantoorontwikkeling mogelijk te maken. De fysieke ruimte is echter beperkt, dus moet er geschoven worden met functies. De afhankelijkheid tussen partijen werd daarmee één van de belangrijkste issues in het proces.

---

<sup>11</sup> Hieronder is ook Prorail, die zich later heeft aangesloten, vanwege de betrokkenheid bij de overeenkomst Corridor Leusderheide.

Figuur 4.6: aantal betrokken partijen per belangrijk moment



Het doel van het project *als proces* werd mede daarom als volgt geformuleerd: ‘dat door een goede regie en afstemming de gemeenschappelijk ervaren winst uiteindelijk groter is dan wanneer alle partijen afzonderlijk hun doelstellingen nastreven’. Samenwerking in dit plan staat dus hoog op de agenda. De samenwerking verliep in het begin goed. De provincie nam de regierol, maar stuurde heel duidelijk op het gezamenlijke doel, maar ook op de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Naarmate de afspraken concreter werden, nam het tempo in de besluitvorming echter steeds verder af.

Ondanks de intenties van partijen om samen te werken treden vertragingen op in het proces. In het proces zijn de volgende stagnaties opgetreden:

Tabel 4.4: stagnatie in project Hart van de Heuvelrug

	Stagnatie	Door wie actie ondernomen?	Uitkomst van actie
1.	Te veel overleg, er wordt geen resultaat geboekt	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Er komt een deelovereenkomst
2.	Overleggen tussen partijen verlopen niet goed	Provincie Utrecht	Organiseren van bilaterale overleggen waardoor partijen weer beter met elkaar communiceren.
3.	Te lange voorbereidingstijd. Volgens planning had er al lang een gezamenlijke overeenkomst moeten liggen	Provincie Utrecht	Organiseert een voorlopige gezamenlijke overeenkomst.

De oorzaak van deze stagnaties zijn tweeledig. Enerzijds komt naar voren dat *partijen verschillende percepties hebben van het probleem en met verborgen agenda's deelnemen aan het project*, anderzijds ligt er waarschijnlijk een oorzaak in de *aansturing, dus het projectmanagement*.

Dat er stagnaties ontstaan in de samenwerking tussen partijen heeft een aantal oorzaken.

- Partijen hebben, ondanks dat er een gezamenlijke visie is gemaakt, verschillende percepties van het probleem, en hebben daarom ook een andere oplossing voor ogen. Achteraf blijken partijen aan tafel te zitten met een verborgen agenda. Zo willen bij

voorbeeld de gemeenten meer woningbouw in hun gebied realiseren, wil de rijksdienst Domeinen van het ministerie van Financiën de defensie terreinen tegen hoge prijzen verkopen en willen de natuurorganisaties meer groen in de omgeving. Deze tegenstellingen komen de samenwerking niet te goede. Het gemeenschappelijk belang lijkt ongeschikt te zijn aan het eigen belangen. Je zou kunnen zeggen dat partijen snel geneigd zijn de verantwoordelijkheid voor het project als totaal niet bij zichzelf neerleggen, maar proberen dat bij een ander neer te leggen. Vandaar de stelling; 'niet de lasten, wel de lusten'.

- Daarnaast blijkt dat partijen hun posities versterken door coalities te sluiten met andere partijen. Zo is duidelijk te zien dat er een groene lobby is, en een rode lobby. Besluitvorming rondom het Hart van de Heuvelrug vindt plaats in verschillende arena's. Die arena's hebben zich enerzijds geformeerd rondom onderwerpen (zoals groen, zoals woningbouw), anderzijds zijn ze ook ontstaan op schaalniveau (er is naast het rijkspartijenoverleg een regio-overleg in het leven geroepen). Partijen staan er dus niet meer alleen voor, en op die manier is het steeds lastiger om tegengestelde belangen bij elkaar te brengen. De provincie moet als coördinator van het proces optreden en bij alle overleggen aanwezig zijn.

#### De rol van de provincie: als 'coördinator'.

Over het algemeen probeert de manager van provincie Utrecht een neutrale en coördinerende rol in te nemen. Ze probeerde daarmee draagvlak te creëren voor de plannen. Dat was ook belangrijk, want zonder een gezamenlijke ambitie zou het programma Hart van de Heuvelrug geen kans van slagen hebben. Ook omdat een samenwerking tussen verschillende partijen (zoals de gemeente en de gemeentedienst Domeinen) niet elke keer eenvoudig tot stand kwam. Zij heeft dit over het algemeen gedaan doormiddel van het organiseren van bilaterale overlegstructuren, dus het inrichten van tijdelijke arrangementen, zowel met de gemeenten als de rijkspartijen. De provincie heeft echter geen dominante positie ingenomen, en het lijkt alsof die rol wel gemist wordt in het proces. Ook blijkt dat de provincie de specifieke kennis en kunde over het onderwerp mist om met creatieve voorstellen te doen om toch tot een gezamenlijke oplossing te komen.

#### Met een goede opening win je nog geen spel

Wanneer je het spel van de provincie met een schaakspel vergelijkt, dan lijkt het erop dat de provincie het spel begonnen is met een perfecte opening, maar daarbij geen duidelijke strategie heeft gehad om het spel ook voort te zetten en de perfecte opening te gebruiken om te winnen. Bovendien, heeft ze het spel nog niet goed af kunnen maken, en dat laat een wat onbevredigend beeld achter.

## 5 Case Wieringerrandmeer: opzoek naar een ontwikkelingsimpuls voor de kop van Noord-Holland.

### 5.1 Inleiding

In de kop van Noord-Holland hebben gemeente en provincie te maken met vergrijzing en gebrek aan werkgelegenheid. Een ontwikkelimpuls voor dat gebied is noodzakelijk. De aanleg van een randmeer tussen de oude eilandkust en de Wieringermeer zou een oplossing zijn, omdat het ongekende mogelijkheden oplevert om water, natuur, wonen, werken, landbouw en recreatie op een aantrekkelijke manier te combineren. Herstel van de oorspronkelijk eilandfunctie van Wieringen biedt daarvoor de juiste ingrediënten. De provincie heeft voor de ontwikkeling van een randmeer geld gereserveerd, maar heeft partners nodig om het te realiseren. De vraag is nu: hoe vind je partners om in zo'n omvangrijk project te investeren? Voor een kaart van het gebied zie bijlage 6.

Het proces, van initiatief tot en met de onderhandelingen met de markt om tot uitvoering van een Wieringerrandmeer te komen, wordt hieronder nader toegelicht. Paragraaf 5.2 geeft in het kort weer hoe het proces is verlopen. Paragraaf 5.3 introduceert de hoofdrolspelers en in paragraaf 5.4 tot en met 5.8 worden de ronden beschreven. De conclusie is te lezen in paragraaf 5.9.

### 5.2 Hoe is het proces verlopen?

Het project Wieringerrandmeer kan het best omschreven worden aan de hand van vijf ronden (zie tabel 5.1):

*Tabel: 5.1: ronden in het project Wieringerrandmeer*

Ronde 1;	Ronde 2:	Ronde 3:	Ronde 4	Ronde 5:
Aanleiding en Initiatief; 1996- maart 2000	Provinciale regie; maart 2000-mei 2003	Provinciale weerstand; Mei 2003- September 2003	Start Competitie en winnaar; September 2003-februari 2004	Provinciale regie en onderhandelingen februari 2004-nu..

Hoewel er al jaren plannen zijn om te komen tot een Wieringerrandmeer, kwam de ontwikkeling ervan pas goed op gang toen medio 1999 een verkenning werd uitgevoerd naar de haalbaarheid ervan door het overlegorgaan 'Water Bindt', in opdracht van de gemeente Wieringen. Het plan kreeg bijval uit vele hoeken; organisaties als de Raad voor het Landelijk gebied, de vereniging voor behoud van Natuurmonumenten, de Milieufederatie Noord-Holland en de provincie Noord-Holland stonden positief tegenover het randmeer. De provincie Noord-Holland werd trekker van het project.

Bij overhandiging van de onderzoeksresultaten door de gemeente Wieringen aan de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland in maart 2000 is aangegeven dat de provincie en de initiatiefnemers samen met het plan aan de slag gaan. Een belangrijke stap van de provincie is dat zij een budget beschikbaar stelt voor het plan en daarna een externe projectleider in

huurt om het project op te zetten. Deze projectleider legt belangrijke contacten met de markt, met bewoners in het gebied en de betrokken bestuurders. In plaats dat hij offertes aan de markt ging opvragen aan de hand van een gedegen programma van eisen, wilde hij een competitie uitschrijven voor marktpartijen om zo met het beste plan voor ontwikkeling van het Randmeer te komen. De ambtenaren van de provincie zagen echter veel risico's in dergelijke aanpak, en stelde zich kritisch ten opzicht van het uitschrijven van een competitie.

In mei 2003 was er een wisseling van het college. De nieuwe politieke leider van de provincie, verantwoordelijk voor het Wieringerrandmeer was in eerste instantie bereid om met de plannen door te gaan. In augustus 2003 werd via een collegebesluit toch de start van de ontwikkelingscompetitie tegengehouden. De weerstand vanuit de provinciale ambtelijke organisatie was uiteindelijk te sterk. De ambtenaren vonden dat de risico's die aan een publiek-private samenwerking kleven niet goed onderzocht waren. Er volgde een collegebesluit waarin een geheel andere koers werd voorgesteld. De samenwerking met marktpartijen zou weer op een meer traditionele manier worden vormgegeven. Voor de projectleider en de gemeente Wieringen was dit een onacceptabel voorstel. De projectleider en de gemeente Wieringen hebben zich daarna hard gemaakt om dat besluit te wijzigen. Daarvoor hebben zij o.a. de hulp van de markt ingeschakeld.

In september 2003 start de provincie met de competitie voor de markt. Doel was om zoveel mogelijk ideeën op tafel te krijgen hoe en voor welk bedrag het randmeer ontwikkeld kon worden. Er werd een jury geselecteerd van betrokken partijen en prominente professionals. Het was spannend hoeveel partijen zouden inschrijven. Uiteindelijk waren het er 10, die een enorme variëteit aan ideeën lieten zien. Uiteindelijk is er één gekozen door de jury

Na de competitie in februari 2004 werd een provinciale projectleider aangesteld om het project verder te organiseren. Een gevolg daarvan was dat het projectbureau, dat voorheen op locatie was gevestigd, verhuisde naar Haarlem (het provinciehuis). Op dit moment wordt met de marktpartijen onderhandeld over de realisatie van de plannen. Vanuit alle hoeken klinkt nog weerstand en onzekerheid over de financiële bijdrage van partijen en de verdeling van risico's, dus er is nog geen zekerheid of een Intentieovereenkomst gesloten zal worden.

Ronde	Omschrijving met belangrijke momenten
Ronde 1: 1996- begin 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998; gemeente Wieringen zet het randmeer op de regionale agenda.</li> <li>• 1999; er wordt een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid van het randmeer door het overlegorgaan 'Water Bindt'.</li> <li>• Na presentatie van uitkomsten krijgt het plan bijval van veel partijen.</li> <li>• De provincie Noord-Holland wordt gevraagd als trekker van het project.</li> </ul>
Ronde 2; provinciale regierol begin 2000- mei 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie Noord-Holland is in maart 2000 samen met initiatiefnemers met het plan aan de slag gaan.</li> <li>• De provincie stelt een budget beschikbaar van 29 miljoen Euro en huurt een externe projectleider in om het project op te zetten.</li> <li>• De projectleider legt belangrijke contacten met de markt, met bewoners in het gebied en de betrokken bestuurders.</li> <li>• Er wordt een projectteam ingericht.</li> <li>• Het projectteam stuurt aan op een ontwikkelingscompetitie voor private partijen.</li> <li>• Bij de ambtenaren van de provincie is enige weerstand merkbaar ten aanzien van de aanpak van het project.</li> </ul>
Ronde 3: weerstand bij de pro- vincie mei 2003- sept 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een wisseling van provinciaal bestuur.</li> <li>• De gemeente Wieringen en de projectleider hebben druk uit moeten oefenen om het project toch weer op de agenda te krijgen.</li> <li>• In augustus 2003 wordt het collegebesluit genomen om de ontwikkelingscompetitie voor het randmeer niet door te laten gaan.</li> <li>• De provinciale ambtelijke organisatie heeft geen vertrouwen in hoe de samenwerking met private partijen wordt vorm gegeven.</li> <li>• Er volgt een collegebesluit waarin een hele andere koers (traditionele vorm van aanbesteding) wordt voorgesteld.</li> <li>• Er volgt een intern onderzoek bij de provincie naar het opdrachtgeverschap van de provincie aangaande het project.</li> <li>• De projectleider en gemeente Wieringen maken zich hard om voorstel weer om te draaien, de hulp van de markt wordt ingeschakeld.</li> </ul>
Ronde 4; doorgaan met oor- spronkelijk plan sept 2003 – fe- bruari 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• September 2003; het college stemt toch in met het besluit om te starten met de ontwikkelingscompetitie.</li> <li>• Doel is om zoveel mogelijk ideeën op tafel te krijgen hoe en voor welk bedrag het randmeer ontwikkeld kon worden.</li> <li>• Er wordt een jury ingesteld van betrokken partijen en professionals.</li> <li>• De competitie blijkt een succes want het resulteert in een variatie aan ideeën.</li> <li>• De jury kiest één consortium van partijen om de onderhandeling mee te starten.</li> <li>• De externe projectleider rond de opdracht af.</li> </ul>
Ronde 5: provinciaal opdracht- geverschap – februari 2004- nu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt een provinciale projectleider aangesteld om het project te organiseren.</li> <li>• Het projectbureau komt in het provinciehuis in Haarlem.</li> <li>• De onderhandelingen met de markt zijn gestart</li> <li>• Het plan wordt gepresenteerd aan bewoners en de gemeenteraden;</li> <li>• Toch blijkt niet iedereen overtuigd van het plan.</li> <li>• De onderhandelingsresultaten blijken moeizaam op gang te komen, en de deadline van afspraken wordt steeds verplaatst.</li> </ul>

### 5.3 Hoofdrolspelers in het project

Het project Wieringerrandmeer is een relatief overzichtelijk project, zeker in vergelijking tot het project Hart van de Heuvelrug. De tabel (tabel 5.3) op de volgende bladzijde geeft een overzicht van de betrokken partijen, hun percepties van het probleem, de oplossingen die zij hebben aangedragen en hun strategie.

Tabel 5.2 partijen Wieringermeer

Partij	Perceptie van het probleem	Aangedragen oplossingen	Strategie
Gemeente Wieringen	De gemeente Wieringen (en de Kop van Noord-Holland) komen in sociaal-economische problemen als er niet snel een impuls aan het gebied wordt gegeven.	Er moet een intergraal plan komen; waar- bij het gaat om wonen, werken en recreë- ren.	Initiatiefnemer van het project Wieringer- randmeer. Draagt een oplossing aan die verder reikt dan bevoegdheden van de eigen gemeente. Daarom samenwerken; om het plan te realiseren zijn de bevoegdheden van de gemeente alleen niet voldoende. Wil daarom dat de provincie de regie over het project gaat voeren.
Gemeente Wieringenmeer	De agrarische sector is de belangrijkste sector in de kop van Noord-Holland en deze sector moet geholpen worden. Er zijn geen woningen- meer om de eigen bevol- kingsgroei op te vangen.	Woningbouw realiseren voor eigen ge- meente. Oplossing om het gehele gebied te helpen moeten voornamelijk gericht zijn op de agrariërs in het gebied.	Was aanvankelijk niet enthousiast voor de aangeboden oplossingen van de gemeente Wieringen, heeft zich gaande weg gecon- formeerd, en aangesloten. Draag nu in fi- nanciële zin hetzelfde bij als de gemeente Wieringen. Kiest voor samenwerking.
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartiers (HHNK) <sup>12</sup>	In Noord-Holland moeten we droog land behouden en schoon water en waterber- ging.	De ontwikkeling van Wieringerrandmeer zien zij niet als kerntaak.	Werken niet echt helemaal samen. Ze con- formeren zich aan de keuze van andere par- tijen. Zij stellen vervolgens geen financiële middelen ter beschikking, maar wel kennis en kunde. Hun taakopvatting is heel duide- lijk het toetsen van plannen.
Waterschap Hollandse Kroon	Idem	Idem	Idem

<sup>12</sup> Partij fuseert rond 2000 met Waterschap Hollandse Kroon.

Provincie Noord-Holland	Er moet een verbetering komen op het gebied van waterbeheer, ecologische verbindingsas en sociaal-economische ontwikkeling in de kop van Noord-Holland	Er moet een integraal plan voor de kop van Noord-Holland komen.	Samenwerking. Voor realisatie van het plan zijn eigen financiële middelen niet voldoende, daarom samenwerken met zowel publieke partijen als met de markt. Neemt wel de regie in eigen handen en richt een projectorganisatie op voor de sturing aan het project.
Private partijen	Een uitdaging voor de private partijen; hoe maak je onder de gegeven randvoorwaarde een zo goed mogelijk plan voor het Wieringerrandmeer?	Locatieontwikkeling, grondstoffenwinning, herontwikkeling landbouwareaal en projectvoorbereiding en uitvoering	Samenwerking met winstdoelstelling. Opdrachtnemer van opdrachten van private partijen.
Bewoners in het gebied, particulieren	Aantrekkelijk houden voor wonen, natuur en werken. Bang voor de negatieve invloed van eventuele nieuwe recreatie in het gebied, voor te veel nieuwe woningen en vruchtbaarheid van de landbouwgrond.	Willen verbetering van de omstandigheden voor agrariërs. Anderen willen rust behouden in het gebied. Weer anderen zijn enthousiast over meer recreatie en woningen in het gebied.	Niet zomaar bereidt samen te werken omdat ze niet overtuigd zijn. Sterke lobby voor de boeren die huidige situatie willen behouden. Meninge worden kenbaar gemaakt bij de politiek die invloed kan uitoefenen op het proces.

Rijk <sup>13</sup>	Weinig directe betrokkenheid. Eventueel LNV pleit voor behoud van de ecologische verbindingzones. Daarnaast ziet Domeinen een probleem omdat boeren moeten worden verplaatst	Laat provincie de regie voeren over het project. Rijkpartijen De betrokkenheid van de rijksdepartementen wordt omschreven als 'het project is 'te klein voor 't tafellaken en te groot voor 't servet' <sup>14</sup> . In het concept van de 5 <sup>e</sup> nota RO werd het Wieringerrandmeer genoemd, maar als regionaal project. In het kader van het waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw wordt de aanleg van het Wieringerrandmeer door Rijkswaterstaat niet gezien als bijdrage aan het waterbeheer op het IJsselmeer, maar mogelijk wel als een regionaal antwoord op de voorziene peilverhoging op het IJsselmeer. Bij het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij (LNV) richt men zich op andere robuuste verbindingzones. Met het ministerie van Financiën moet de provincie afspraken maken over welke risico's acceptabel zijn om te lopen bij ontwikkeling van het project.. Met Domeinen afspraken over de verplaatsing van de boeren in het gebied.	Benieuwd naar de afloop. Afwachtende houding. Heeft tot op heden geen echte deelneming, maar kijk geïnteresseerd vanaf de zijlijn.
--------------------	--	--	--

<sup>13</sup> Uit de interviews is gebleken dan zowel Domeinen als LNV een rol hebben gespeeld in het project, echter die is steeds zijdelings naar voren gekomen. Daarom is besloten om deze partij verder niet in de analyse te betrekken.

<sup>14</sup> Projectbureau wieringerrandmeer; consultatiedocument Publiek-private samenwerking Wieringerrandmeer, den oever 9 april 2003.

#### 5.4 Ronde 1: aanleiding en initiatief; van 1996- medio 2000

##### Aanleiding van het project

Door de vergrijzing en gebrek aan werkgelegenheid kende de gemeente Wieringen zorgwekkende economische problemen. Daarom besloot de gemeenteraad van Wieringen gezamenlijk met de bewoners in 1996 een toekomstvisie voor de gemeente te maken. Van alle belangen die in de gemeente bij elkaar kwamen, zoals natuur, visserij en agrariërs is een inventarisatie gemaakt van problemen en oplossingen. Er zijn vervolgens 7 onderwerpen benoemd die zouden moeten worden aangepakt. De onderwerpen varieerden van het oprichten van een natuurorganisatie tot het ontwikkelen van een haven. De zeven projecten werden allemaal opgepakt door één van de collegeleden van de gemeente Wieringen. De provincie Noord-Holland ondersteunde dit initiatief door er een gebiedsgericht 'pilot project' van te maken. Met de gedeputeerde is gewerkt aan een overeenkomst met de gemeente, waarin de provincie aangeeft kennis en geld voor projecten in de gemeente beschikbaar te willen stellen.

Een van de projecten, het ontwikkelen van een randmeer werd door de bevolking zelf geopperd. Burgemeester en Wethouders van Wieringen zagen zelf eerst niet veel in het project, maar gaven desalniettemin opdracht aan een onderzoeksbureau om een haalbaarheidsstudie te verrichten naar het project. Dit resulteerde in een eindverslag in 1998. De uitkomsten waren zeer positief. Dit kwam voornamelijk omdat verschillende doelstellingen konden worden geïntegreerd; waterbeheer, recreatie, natuurontwikkeling en cultuurhistorie<sup>15</sup>.

Maar de omvang van het project was dusdanig dat de gemeentelijke bevoegdheid alleen niet voldoende was om het totale plan te realiseren. In eerste instantie de gemeente Wieringermeer erg tegen het project. Deze gemeente kende een grote agrarische lobby en die zagen niets in de geïntegreerde doelstelling, met nadruk op recreatie. Daarom ging de burgemeester van Wieringen met het plan langs andere betrokken partijen, zoals de waterschappen en de provincie, om het daar ook onder de aandacht te brengen.

##### *Water bindt*

In 1999 sloegen publieke partijen betrokken bij het waterbeleid in Noord-Holland de handen in elkaar tot een samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband was een initiatief van de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Noord-Hollands Noorderkwartier en het gewest Kop van Noord-Holland. Onder de naam: 'Water Bindt', besloten zij gezamenlijk op trekken in en rond het Amstelmeergebied, met als doel om plannen te maken waarin de belangen van natuur, cultuur en landschap op die van watersport, waterrecreatie en andere economische activiteiten afgestemd worden. Basisgedachte voor de samenwerking is dat er veel projecten zijn van verschillende overheden die een direct raakvlak met elkaar hebben. Het gezamenlijk aanpakken van deze projecten werkt kostenbesparend en biedt de mogelijkheid om diverse projecten tegelijk aan te melden voor subsidiefondsen. Het samenwerkingsverband heeft een intentieverklaring gemaakt, die mede is ondertekend door het Waterschap Hollands Kroon en de gemeente Den Helder, Wierin-

---

<sup>15</sup> Pas later uit studie zal blijken dat ook woningbouw betrokken zou moeten worden om het plan financieel ook haalbaar te laten zijn.

gen en Wieringenmeer. De samenwerking werd voorgezeten door het Hoogheemraadschap.

Eén van de plannen die op de agenda van Water Bindt stond was het project Wieringerandmeer. De afspraak was dat dit keer de partijen in Water Bindt 'go – no go' zouden geven ten aanzien van het project. De provincie stelde middelen beschikbaar om nieuwe haalbaarheidsstudies te doen. Dit keer ging het dieper in op verschillende deelaspecten, zoals economie, ecologie en etc. Wederom bleek dat het project veel voordelen had.

Sinds het onderzoek kreeg het plan bijval uit vele hoeken; organisaties als de Raad voor het Landelijk gebied, de vereniging voor behoud van Natuurmonumenten, de Milieufederatie Noord-Holland en de provincie Noord-Holland stonden positief tegenover de komst van het Wieringerrandmeer. Ook de gemeente Wieringen was bereid mee te doen.

#### BOX 5.1: uitgangspunten voor de aanleg van de Wieringerrandmeer

De volgende uitgangspunten voor de aanleg van het Wieringermeer die door de stuurgroep Water Bindt aan de provincie zijn meegegeven, zijn:

- Het meer vormt een vaarverbinding tussen IJsselmeer en Amstelmeer;
- Er komen tussen de 700 en 1300 nieuwe woningen;
- Focus ligt op watersportgebonden bedrijvigheid;
- Voor bollenteelt op zand wordt 1000 hectare gereserveerd;
- Het meer levert een bijdrage aan de bergingscapaciteit voor water in het gebied;
- Het meer en oevers vormen samen een robuuste ecologische verbindingzone;
- Voorzieningen voor wonen, werken en recreëren bekostigen de groene functies;
- Het meer wordt minstens 250 meter breed en 10 kilometer lang.

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

De betrokken partijen zagen in dat een project van dergelijke omvang en van regionale betekenis gestuurd moet worden door de provincie. Bij overhandiging van de onderzoeksresultaten door de gemeente Wieringen aan de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland in maart 2000 is aangegeven dat de provincie en de initiatiefnemers van het samenwerkingsverband Water Bindt samen met het plan aan de slag gaan (zie BOX 5.1 voor randvoorwaarden waaraan het project moest voldoen).

#### 5.5 Ronde 2: provinciale regierol; maart 2000- mei 2003

De doelstelling van de provincie is drieledig; verbetering van Waterbeheer (blauwe doelstelling); realisatie van een ecologische verbinding (groene doelstelling); sociaal-economische ontwikkeling<sup>16</sup> (rode doelstelling).

Van 2000 tot 2002 komt de discussie rond het randmeer verder op gang. Zo zijn de boeren in het gebied nog niet enthousiast over het plan en vrezen dat ze schade zullen ondervinden van kwel dat veroorzaakt wordt door de aanleg van het randmeer. De voorstanders van het randmeer denken dat het geen probleem is omdat het kan worden opgevangen door drainage. De agrariërs (vertegenwoordigd in de Westelijke Land en Tuinbouw Organisatie (WTLO)) zijn er niet gerust op en vinden dat er meer zekerheid moet komen voor de boeren. Zij vinden dat er teveel met bestuurders wordt gepraat en te weinig met de omgeving over de plannen (dd. 21-06-2001, [www.agriholland.nl](http://www.agriholland.nl)). Deze discussie zal in het vervolg van het proces nog meerdere malen terugkomen. Maar, de provincie zit niet stil en

<sup>16</sup> In oktober 2001 is een studie gedaan door een extern adviesbureau naar de economische potenties van de Wieringerandmeer (dromen en daden, een onderzoek naar de economische potenties van het Wieringerandmeer, oktober 2001). Er wordt dan gedacht aan natte bedrijven, zoals recreatieterreinen en jachthavens.

begint in 2001 met het opkopen van land in de polders. Ook worden in 2001 nog aanvullende onderzoeken uitgevoerd naar de haalbaarheid ([www.pagowirens.nl](http://www.pagowirens.nl)).

Begin 2002 wordt het project bij de provincie op de agenda gezet. De timing hiervoor was goed, want er was op dat moment geld beschikbaar bij de provincie. Het is de verantwoordelijke gedeputeerde vervolgens gelukt een bedrag voor het project te reserveren. Van de plannen die er reeds lagen werd een raming gemaakt. Die kosten werden globaal op 116 miljoen Euro geschat (prijspeil 2005). Vervolgens stellen de Gedeputeerde Staten middels een Staten Besluit (november 2002) de Provinciale Staten voor om 30% van de totale investeringen, wat neerkwam op 29 miljoen Euro te reserveren voor eventuele realisatie van het Wieringerrandmeer. Dit onder voorbehoud dat Provinciale Staten dit randmeer definitief ruimtelijk mogelijk maken, en onder voorwaarde dat er een sluitende kostenbegroting is en harde financiële toezeggingen dat derden (rijksoverheid, Europese Unie, regionale overheden, en private investeerders) minimaal 70% van de totale kosten voor hun rekening nemen. Daarnaast heeft Provinciale Staten een bedrag van 2,8 miljoen euro voor voorbereidingskosten beschikbaar gesteld.

#### Oprichten van een projectorganisatie en aannemen van projectleider

De provincie, nu als regisseur van het project had voor zichzelf twee opdrachten geformuleerd: 1) probeer andere partijen te vinden die in het project willen investeren, en 2) creëer draagvlak, hou gemeenten, bewoners en andere belangstellenden en stakeholders bij het plan betrokken, om zodoende zo veel mogelijk weerstand weg te nemen.

Opdracht één week in feite af van oorspronkelijk plannen van de stuurgroep Water Bindt, die altijd uitgingen van bekostiging van het plan middels een slimme koppeling van subsidies. Het idee om ook private partijen te betrekken was ingegeven door financiële noodzaak, want hoewel de provincie 29 miljoen euro beschikbaar stelde, wist zij ook dan minimaal het drievoudige nodig was. Zonder de bijdrage van andere partijen (zowel (semi)publieke als private) was het project dus niet haalbaar. Maar, ook inhoudelijk koos de provincie bewust voor die afhankelijkheid omdat zij van mening is dat:

- wat economisch interessant is om te bouwen, ontwikkelen of exploiteren bepaalt uiteindelijk de markt, die kan het beter dan de provincie;
- wat interessant is in waterbeheer is ook een belangrijke verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap, die zullen dus ook moeten participeren;
- wat een goed functionerende robuuste ecologische verbinding is, is primair een zaak van het Ministerie van LNV, Staatsbosbeheer en andere natuur- en milieuorganisaties;
- wat een leefbare menging van functies is bepalen in hoge mate bewoners en gemeenten in de streek.

De vraag was nu wel, hoe organiseer je de samenwerking tussen publieke en private partijen. De provincie besloot dat een sterke projectleider nodig was om het plan te gaan trekken, en oordeelde vervolgens dat het binnen eigen gelederen niet de juiste mensen daarvoor had. Ze besloot om een externe projectleider in te huren. Er zijn verschillende gesprekken geweest met adviseurs en uiteindelijk is einde 2002 één projectleider gekozen. Deze projectleider had een sterk profiel met de juiste bestuurlijk organisatorische achtergrond.

De projectleider richtte in 2002 een projectteam/ projectbureau op, waar de burgemeester van Wieringen, de wethouder van Wieringermeer, een sturende ambtenaar van de provincie Noord-Holland en de directeur van het inmiddels gefuseerde Hoogheemraadschap in deelnamen.

### Publieke private samenwerking (PPS)

Vervolgens ging de projectleider op zoek naar voorbeeldprojecten om ideeën op te doen hoe met marktpartijen samengewerkt zou kunnen worden. Een voorbeeld was de expertmeeting in maart 2003 waarin ervaringen met een drietal andere vergelijkbare projecten wordt uitgewisseld, zoals de Blauwe stad in Groningen. Het had als doel om te kijken hoe andere projecten o.a. met PPS vraagstukken zijn omgegaan en wat het beste bij dit specifieke project zou passen. In de tussentijd werden ook contacten met de markt gelegd.

De projectleider had reeds in het begin van het project een sterke voorkeur voor vroege betrokkenheid van de markt. Maar de ambtenaren bij de provincie hadden twijfels bij een dergelijk aanpak. Ook de gedeputeerde was nog wat onzeker ten aanzien van hoe private partijen bij het project betrokken zouden moeten worden, en vroeg meerdere malen om de mening van andere adviesbureaus (periode december 2002 tot maart 2003).

Naar aanleiding van deze bijeenkomsten wordt in april 2003 een rapport opgesteld door het projectbureau met als titel: *consultatiedocument publiek-private samenwerking Wieringerrandmeer*. Het is een document waarin een verkenning plaatsvindt van verschillende opties voor de vormgeving van publiek-private samenwerking. Het gaat hier dan om zaken zoals de taak-, risico- en zeggenschapsverdeling. Deze verkenning resulteert in een aantal samenwerkingsmodellen, van traditionele samenwerking naar meer innovatieve vormen. Om te bepalen welke samenwerkingsvorm het meest geschikt is voor deze case, stonden een viertal vragen centraal: kunnen partijen hun doelstellingen realiseren? Zijn voor partijen hun risico's in redelijke mate afgedekt? Wordt de meerwaarde van PPS optimaal benut? Bestaat er zicht op een heldere samenwerkingsvorm?

Na deze verschillende overleggen en bijeenkomsten werd uiteindelijk de wens geformuleerd om de betrokkenheid en creativiteit uit de markt, maar ook van maatschappelijke organisaties en van andere overheden maximaal mogelijk te maken. Daarmee koerst zij aan op maximale samenwerking met een consortium van private partijen, bij voorkeur al te beginnen bij de ontwerpfasen. Zo ontstond het idee om een prijsvraag of ontwikkelingscompetitie voor de markt uit te schrijven. Hieronder worden de kenmerken van een model verder uitgewerkt (zie tabel 5.3).

### Samenwerking in het projectteam

Vanuit het perspectief van de projectleider was de samenwerking met beide gemeenten goed, echter de provincie was een onstabiele factor in het projectteam. Het kwam voor dat er maanden geen ambtenaar vanuit de provincie betrokken was, of wisselde de bezitting. Het was alsof de ambtenaren meer binnen de eigen organisatie bezig waren, dan met het project. Ook de waterschappen waren niet erg betrokken. Door een reorganisatie waren zij meer naar binnen gericht dan naar buiten. De relatieve afwezigheid van het Waterschap werd niet zo als probleem ervaren, maar de afwezigheid van de provincie wel. In deze periode ontstond een zekere afstand tussen de ambtenaren bij de provincie en de leiding van het project.

Tabel 5.3: kenmerken van een PPS prijsvraagmodel.

Kenmerken	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> <li>-In dit model wordt het hele project van ontwerp tot realisatiefase in één keer aanbesteed</li> <li>-Er is in dit model geen sprake van een publiek-private rechtsvorm;</li> <li>-Ontwerp, voorbereiding en realisatie vinden plaats door een privaat consortium, waarin relevante disciplines zijn ondergebracht;</li> <li>-De aanbesteding vindt niet plaats op grond van een functioneel programma van eisen, maar op grond van een prijsvraag;</li> <li>-In de prijsvraag is voor private partijen optimale ruimte om eigen expertise en marktinzichten in te brengen;</li> <li>-De beoordeling van de inzendingen vindt plaats op verhouding prijs-kwaliteit;</li> <li>-Publieke sturing vindt plaats door de vraagstelling in de prijsvraag en de selectie van de winnaar, gevolgd door onderhandeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De mogelijkheden voor optimalisatie door marktpartijen zijn groot, maar de ruimte voor publieke sturing is beperkt;</li> <li>-Een prijsvraag werkt alleen als brede deelname marktwerking en een publieke kwaliteitsweging mogelijk maakt;</li> <li>-Om publieke sturing te borgen dienen de uitgangspunten van de opgave in de spelregels voor de prijsvraag al nauwkeurig, functioneel en gespecificeerd te zijn.</li> </ul>

Bron: document Wieringerrandmeer, 2003

### Competitie wel of niet?

Het werd duidelijk dat weinig ambtenaren vertrouwen om private partijen in een vroeg stadium te betrekken. Ze vonden het te risicovol en plaatste de volgende kanttekeningen bij het model: het is de vraag of het meervoudig karakter van het project en het gegeven dat andere overheden nog aansluiting moeten vinden een PPS wel een goed model is. Is de overheidspositie al dermate concreet dat de confrontatie tussen publieke ambities en private belangen in de prijsvraag voldoende tot stand kan komen? Anders is het risico groot dat tijdens of na afloop van de prijsvraag de publieke randvoorwaarden onder druk komen te staan.

De ambtenaren gingen met hun zorgen naar de gedeputeerde, die daardoor ook aan het twijfelen werd gebracht en bij adviesbureaus advies ging inwinnen. De voortgang werd hierdoor telkens in gevaar gebracht. Een ander voorbeeld hiervan was dat ambtenaren, zonder het te laten weten aan de externe projectleider, een eigen interne projectgroep hadden opgericht die vergaderde over het Wieringerrandmeer. Dit was hinderlijk voor de externe projectleider, die hierdoor nog minder grip kreeg op de provincie.

De projectleider wees telkens op de voordelen van een competitie (zie BOX 5.2) en hield vast aan het oorspronkelijke idee.

#### BOX 5.2: de verwachte meerwaarde van publiek-private samenwerking

- Optimalisatie kwaliteit; de kennis en creativiteit van overheid en bedrijven wordt in samenhang benut om projecten beter te maken.
- Optimalisatie efficiency; de combinatie van kennis en creativiteit van bedrijven en overheden levert winst op door in de ontwerpfase reeds rekening te houden met de efficiency bij de realisatie;
- Optimalisatie markt; een deel van opbrengsten is vaak marktgevoelig. Door bedrijven al in de planvorming te betrekken kan in de keuze van kwaliteitsniveaus of door fasering een hogere opbrengst worden bereikt.
- Risico-overdracht; de opbrengsten van marktgevoelige opbrengsten is onzeker. Door risico's over te dragen aan partijen die deze markt zelf bespelen wordt het risico van het project voor de overheid sterk gereduceerd. Door de betrokkenheid van de overheid treedt risicoreductie voor de private partij in de planvoorbereiding en de uitvoering.
- Verbreding opbrengsten: door de marktgevoeligheid van het project te vergroten en risico's te verdelen wordt het mogelijk nieuwe opbrengstenstromen voor een project te realiseren.

Bron: consultatiedocument publiek-private samenwerking Wieringerrandmeer (9 april 2003).

### 5.6 Ronde 3: weerstand bij de provincie; mei 2003- december 2003

#### Nieuwe politieke leiding

In mei 2003 werd de politieke verantwoordelijkheid overgedragen naar een nieuwe gedeputeerde. Door de kritische houding van de ambtenaren bij de provincie was het nog niet zo vanzelfsprekend dat het project weer op de agenda zou komen te staan. Binnen de provincie was een mening ontstaan dat het project eigenlijk te klein was om als regionaal project te functioneren. Daarnaast was men bezorgd over de aanpak en de samenwerking met de private partijen. Sommige ambtenaren adviseerde de gedeputeerde dan ook te stoppen met het project. De projectleider van het project en de gemeente Wieringen hebben echter voldoende druk uitgeoefend om het alsnog op de agenda te krijgen. Zo verschijnt de gedeputeerde toch op een drukbezochte informatieavond in mei 2003 waar hij openbaar aangeeft dat het Wieringerrandmeer één van de belangrijkste projecten voor de provincie Noord-Holland is.

Het collegebesluit om het project via een competitie op de markt te zetten zou voor 1 september 2003 genomen moeten worden. Echter, voordat de gedeputeerde het in de vergadering kon brengen werd hij opnieuw bestookt door ambtenaren met kritische reacties over de aanpak van het project. Het was de gedeputeerde zelf die op dat moment besloot om het collegevoorstel toch maar aan te houden.

#### *Kritiek op toezicht projectleider*

Naast kritiek op de aanpak van het plan kwam er kritiek op de externe projectleiding en het toezicht erop. Er zou onvoldoende toezicht zijn geweest op de werkzaamheden van de projectleider en de kosten van de inhuur zouden veel te hoog zijn. Zelf had de adviseur daar al bij zijn aanname voor gewaarschuwd. De provincie vroeg toen een projectleider voor 4 jaar. Toen had hij al aangegeven dat een aanstelling van één jaar in eerste instantie voldoende zou moeten zijn, omdat de projectleider meer een coördinerende rol moest hebben. Verder zou er een ambtenaar van de provincie kunnen meelopen en opgeleid worden om de taak na één jaren over te nemen. Echter door de wisselingen bij de provincie

is dat nooit goed gelukt. Het leek er een beetje op dat de slechte aansturing bij de interne organisatie van de provincie nu op het project werd afgewenteld.

#### *Draagvlak behouden*

Ondanks deze impasse ging de externe projectleider verder met acties om de betrokkenheid en het draagvlak voor het plan te ontwikkelen. Zo werden er openbare informatieavonden georganiseerd over het project, en onderhield de projectleider de reeds bestaande contacten met de markt. Hij wilde ervoor zorgen dat de twijfel die er bij de provincie leefde niet de bewoners of marktpartijen zou bereiken. Zou dat wel het geval zijn, dan zou het project weer zo goed als bij 'af' zijn.

Om partijen betrokken te houden werden in de maanden juni tot en met september 2003 allerlei bijeenkomsten over het Randmeer gehouden. In juni en juli werden door een team van landschapsarchitecten verkennende schetsen gemaakt van het Wieringerrandmeer aan de hand van drie thema's; water, natuur en economie. Tevens werd een zogenaamde nul variant (wat als er geen meer komt) uitgewerkt. De schetsen leverden geen echte plannen op, wel meer inzicht over wat mogelijk is in het gebied en waar de knelpunten zitten. De informatie was ook nadrukkelijk bedoeld om de marktpartijen te inspireren. In september 2003 wordt een werkconferentie door het projectbureau georganiseerd over de gemaakte themaschetsen, met terugkoppeling wat er met de suggesties van de bewonersavond is gedaan. Verder organiseert het projectbureau van 4 tot 10 september de week van het Wieringerrandmeer.

#### *Boeren weerstand*

De uitkomsten van de informatieavonden waren positief. Alleen de Westelijke Land en Tuinbouw Organisatie (WTLO) was nog steeds niet overtuigd en benadrukt dat de aanleg van het Wieringerrandmeer voor de agrarische sector de komende decennia geen toegevoegde waarde heeft. De agrarische sector is gebaat bij de aanvoer van voldoende zoet water van goede kwaliteit en het Wieringerrandmeer draagt daar niet aan bij ([www.wtlo.nl](http://www.wtlo.nl), 19 september 2003). Zij vinden dat de functie van de landbouw ondergeschikt wordt gemaakt aan ontwikkelen op het gebied van verstedelijking, natuur- en landschap, cultuurhistorische waarden en water. Dit terwijl de landbouw in Noord-Holland Noord nu een belangrijke economische factor en drager van het landschap is (11 september 2003, [www.wlto.nl](http://www.wlto.nl)).

#### *Het nieuwe collegebesluit; een andere aanpak van het plan*

Begin september 2003 ligt er bij de provincie opeens een collegebesluit om het project Wieringerrandmeer totaal anders op te pakken. De provincie wilde eerste een consultatie ronde, om te weten te komen of de markt wel echt geïnteresseerd zou zijn, vervolgens zou men een busnisscase maken om de risico's en de haalbaarheid van het plan te onderzoeken, en daarna zou men pas met marktpartijen overeenkomsten aangaan. Het kwam erop neer dat de markt pas veel later betrokken moest worden.

Voor zowel de projectleider als de gemeente Wieringen was dit een onacceptabel voorstel. Het belangrijkste argument was dat met deze koerswijziging veel marktpartijen zouden worden afgeschikt en de overheid als een onbetrouwbare partij zou overkomen. Er is daarom vanuit de bovengenoemde partijen druk uitgeoefend bij de gedeputeerde om van gedachte te veranderen. De projectleider heeft hiervoor een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarbij naast de gedeputeerde ook de 'kritische' ambtenaren aanwezig waren. Bij één van deze bijeenkomsten betrok de projectleider de directeur van de Nepron<sup>17</sup>, als ver-

---

<sup>17</sup> Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelaars

tegenwoordiger van de marktpartijen, om uitleg te geven hoe de politiek op de marktpartijen overkomen. Hij heeft kunnen duidelijk maken dat wanneer de aanpak nu zou worden gewijzigd de markt zou afhaken, voor nu en voor in de toekomst. Na deze bijeenkomsten was de gedeputeerde bereid om zijn besluit terug te nemen en alsnog aan te koersen op het oorspronkelijk plan, de ontwikkelingscompetitie.

#### 5.7 Ronde 4: de ontwikkelingscompetitie start: eind 2003 - januari 2004

Een versnelling ontstaat omdat het college van Gedeputeerde Staten op 21 oktober 2003 besluit nu zo snel mogelijk van start te gaan met het selectieproces.

De provincie en het projectteam houden daarbij vast aan wat zij in eerste instantie beoogde ten aanzien van een publiek-private samenwerking; vroege betrokkenheid van de markt en veel eigen ideeën ten aanzien van de haalbaarheid.

Dat deze besluitvorming iets meer tijd heeft gekost dan gepland werd door de provincie naar buiten toe afgedaan met het bericht dat men binnen de provinciale organisatie bezig was met wat men noemde een interne 'herbezinning' op de projectorganisatie, en dat het even tijd heeft gekost om de nieuwe provinciale Staten te informeren over de stand van zaken rond het project.

De provincie vond na het interne onderzoek dat zij in dit soort grootschalige projecten de trekkersrol intern moet regelen. Ze vindt dat ze zo meer in staat is om expertise op te bouwen en tevens daarmee kosten van inhuur van externe projectleiders uit te sparen. Per november 2003 zou er dus intern een projectleider worden aangesteld vanuit de provincie Noord-Holland. De huidige projectleider zou voorlopig een adviserende rol blijven vervullen, maar zal na de ontwikkelingscompetitie afscheid nemen.

#### De ontwikkelingscompetitie

Voor de beoordeling van de ontwikkelingscompetitie werd een jury opgericht. De jury bestond uit de burgemeesters van beide betrokken gemeenten, gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, en enkele prominente onafhankelijk professionals. De jury was samengesteld door de externe projectleider. Voordat de officiële competitie zou starten is ook aan studenten van de Amsterdams Academie voor de Bouwkunst gevraagd om plannen te maken voor het randmeer. Zij kregen verder geen voorschriften mee. Op die manier werd de jury voor het eerst geconfronteerd met 'wilde plannen' over het gebied. Het resultaat was dat de jury leden meer 'open gingen' staan voor vernieuwende ideeën.

Op 6 November 2003 werd de officiële ontwikkelingscompetitie gestart. De eerste fase van de competitie was een preselectie. Deze fase sloot op 4 december 2003. Tot grote vreugde en opluchting van alle partijen waren er 10 inschrijvingen. Dat was meer dan men verwachtte. De jury heeft op basis van financiële en professionele geschiktheideisen vijf partijen geselecteerd<sup>18</sup>. In de vervolgfase zijn de vijf overgebleven partijen gevraagd een ontwikkelingsvoorstel Wieringerrandmeer te maken aan de hand van de volgende vier competitievragen: wat is uw visie op de gewenste (extra) functies in het gebied? Wat is uw

---

<sup>18</sup> Het gaat om de volgende private partijen: . (in alfabetische volgorde):

- AM wonen en Rabo Vastgoed, met als adviseurs BVR, Concire en Vista
- Combinatie Grontmij - Bouwfonds - de Vries & van de Wiel
- Combinatie Heijmans - Arcadis
- Ontwikkelingscombinatie Lago Wirense i.o. bestaande uit Volker Wessels Stevin Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland, Boskalis en Witteveen+Bos
- Combinatie Wironi bestaande uit Ballast Nedam Infra en Ballast Nedam Bouw en Ontwikkeling, met als adviseurs H+N+S en Ecorys.

visie op de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling van het gebied? Wat is uw visie op de 'overall' haalbaarheid van de door u aangegeven visie op de ontwikkeling van het Wieringerandmeer? Wat is uw visie op de inrichting van het publiek-private proces?

Er kwamen vijf zeer goede plannen uit voort, die naar mening van de jury allemaal zouden kunnen worden uitgevoerd. Er was veel variatie; dat bleek uit het verschil in investeringsomvang, die varieert van 90 tot 450 miljoen euro. Op 4 februari 2004 werd bekend wie de jury op de plaatsen één t/m vijf heeft gekozen. Het bedrijvenconsortium 'Lago Wirense' werd eerste. De reden hiervoor lag volgens de jury in het feit dat dit consortium heel creatief met de opdracht is omgegaan en met vernieuwende ideeën is gekomen. Zij wisten duidelijk te maken dat de opdracht, het aanleggen van een randmeer zou leiden tot slechte waterkwaliteit voor zowel landbouw als de natuur. Om dat te ondervangen kwamen zij onder meer met een kanaal. Verder is de ontwikkelden partij bereid om zelf een groot risico te dragen. Het juryrapport spreekt daarom van 'een knap staaltje ingenieurswerk'. De inzendingen van alle partijen werden openbaar en op panelen ook zichtbaar voor de bewoners en belangstellenden.

#### 5.8 Ronde 5: start onderhandelen met private partijen; maart 2004- nu

Na de afronding van de competitie neemt de externe projectleider afscheid en wordt de nieuwe projectleider van het projectbureau Wieringerrandmeer geïnstalleerd. Ook het projectbureau wordt naar Haarlem (het provinciehuis Noord-Holland) gehaald. Niet iedereen vindt dit een goede ontwikkeling; gemeenten vinden dat een projectbureau in het gebied zelf hoort te zijn gevestigd om zo de binding met de omgeving en de mensen die er wonen te behouden. Andere kritiek op het functioneren van de provincie komt omdat er vanaf de competitie lange tijd geen nieuws naar buiten komt over de voortgang van het project. De eerste openbare bijeenkomsten zijn er pas weer in juni (zie BOX 5.3).

##### BOX 5.3; informatieavonden vanaf juni 2004

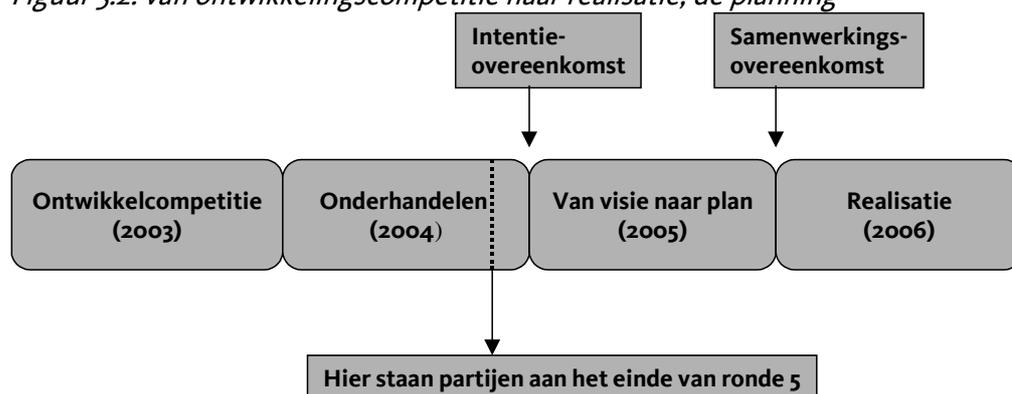
- 2 juni 2004-10-17 informatieavond voor bewoners en raadsleden van de gemeente Wieringen, Wieringermeer, Statenleden van de provincie, voor het hoogheemraadschap. In totaal 170 mensen bezochten de avond, waar ook Lago Wirense haar plan presenteert..
- 8 juni 2004; informatieavond voor Maatschappelijke organisaties, zoals VVV en de WLTO.
- 2 juli 2004; publieke vertegenwoordigers nemen een kijkje bij voorbeeld project; blauwe stad in Groningen
- 1 september 2004; informatiebijeenkomst voor alle betrokken volksvertegenwoordigers. Er blijkt behoefte om de destijds meegegeven randvoorwaarden voor het randmeer naast de globale visie van Lago Wirense te leggen.

##### Onderhandelingen met private partijen

Vanaf maart 2004 zijn de betrokken publieke partijen met Lago Wirense aan het onderhandelen. Deze onderhandelingen moeten leiden tot het sluiten van een intentieovereenkomst om het randmeer en omgeving gezamenlijk te ontwikkelen. De intentieovereenkomst moet opgevolgd worden door een samenwerkingsovereenkomst waarin de afspraken concreter zouden moeten worden. Tussen publieke partijen wordt een bestuursovereenkomst opgesteld waarin de publieke partijen hun afspraken vastleggen. Het gaat hier om bijvoorbeeld de afspraken rondom de financiële bijdrage van partijen en het verevenen van opbrengsten van woningbouw.

De onderhandelingen met de private partijen wordt gedaan door een publieke onderhandelingsdelegatie. De provincie spreekt daarin namens de beide gemeenten en het Hoogheemraadschap. Het team bestaat uit een provinciale projectleider, een financieel deskundige en een (externe) adviseur op het gebied van PPS. Als de onderhandelingen leiden tot een intentieovereenkomst dan moeten de besturen van provincie, gemeenten en Hoogheemraadschap aangeven of zij kunnen instemmen met deze intentieovereenkomst. Mochten de onderhandelingen mislukken, dan zullen de publieke partijen met de tweede van de rangordelijst verdergaan. In maart 2004 is het nog de bedoeling dat de intentieovereenkomst getekend wordt halverwege 2004.

*Figuur 5.2: van ontwikkelingscompetitie naar realisatie; de planning*



#### Lopende kwesties in de tussentijd

Of de partijen uit de onderhandelingen komen is vraag één, vraag twee is of de publieke partijen er met elkaar uit komen. Er spelen nog een aantal vraagstukken. Hieronder worden ze kort beschreven.

#### *Weerstand bij de bewoners en boeren*

Niet iedereen blijkt zo tevreden met het plan, wanneer in Juni 2004 het winnend consortium zich presenteert aan de bewoners. Voornamelijk de boeren willen weten wat er met hun grond gebeurt. De gemeente Wieringen en Wieringermeer stuurden 327 eigenaren een brief waarin staat dat ze een beroep doen op de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De eigenaar moet dan als hij zijn grond wil verkopen, het eerst aan de gemeente aanbieden. Behalve onzekerheid over de grond vreesden boeren dat een nieuw randmeer kan leiden tot een toename van zoute kwel, wat weer nadelig is voor de groei van de gewassen. Ook bewoners zijn bang dat de natuur in het gebied achteruit gaat door de bouw van havens, huizen, strandjes en wellicht een golfbaan. De provincie en de gemeente en het consortium proberen de informatieavond de zorgen weg te nemen en het plan te verdedigen. Maar de vragen van de boeren spelen nog steeds.

#### *Politieke werkelijkheid*

Ook blijkt het voor de provincie niet altijd eenvoudig om de gemeenten en de gemeenteraden betrokken te houden. Het zijn kleine gemeente en die missen op sommige vlakken de operationele expertise en flexibiliteit. Daarom blijft het projectbureau veel energie steken in deze partijen. De mening van de plaatselijk politiek is van groot belang voor het slagen van het project, ook omdat de gemeenteraad besluit over bijvoorbeeld de intentieovereenkomst het bestemmingsplan. Vanuit de lokale politiek is er zelfs al een brief aan de provincie gestuurd waar, de ouderenpartij in dit geval, vraag om het inzetten van een

referendum voor dit project, omdat zij het idee hebben dat veel bewoners het project ongewenst vinden ([www.ouderenpartijnhvsp.nl](http://www.ouderenpartijnhvsp.nl)).

#### *Beslissingen worden vooruit geschoven*

Het was oorspronkelijk de bedoeling om de intentieovereenkomst voor de zomer van 2004 gereed te hebben. De intentieovereenkomst is er nog steeds niet. Er wordt op dit moment nog onderhandeld over de inhoud, want publieke partijen vinden dat er nu een voorstel ligt dat voor hen te veel risico heeft. Of private partijen nu bereid zijn om meer van die risico's op zich te gaan nemen is voor alsnog onbekend. Mocht de intentieovereenkomst er komen dan is het daarna nog de vraag of de verschillende raden met de afspraken akkoord gaan, want ook daar blijkt er niet altijd overeenstemming te zijn over de kwaliteit van het plan.

## 5.9 Conclusie

### Kenmerken van het project: innovativiteit in inhoud en samenwerking

Het project Wieringenrandmeer kenmerkt zich door een min of meer gecompliceerd plan met vier betrokken overheidspartijen, landschaps- en natuurbelangen en agrarische belangen. Doordat de provincie de financiële middelen (en grondposities) had om het plan op te zetten, speelt zij in principe een dominante rol.

Mede onder invloed van de discussie over ontwikkelingsplanologie besluit de provincie zo snel mogelijk te onderzoeken of private partijen in deze opgave geïnteresseerd zijn. Geen van de overheden bleek echter een ambtenaar te hebben met voldoende kennis en overzicht van marktpartijen en het tot stand brengen van dit soort publiek-private samenwerkingen. Daarom is een externe projectleider aangetrokken.

De projectleider ging voortvarend te werk en richtte zich enerzijds op het behouden van het draagvlak in de omgeving (door onder andere het organiseren van expertsmeetings, bewonersavonden, het versturen van nieuwsbrieven, het oprichten van een projectbureau in het gebied, en allerlei gesprekken met betrokken bestuurders), en anderzijds op het leggen van contacten met de marktpartijen. Ondersteund door een gecombineerd projectbureau van de vier betrokken overheden is een ontwikkelingscompetitie opgezet en binnen een jaar afgerond.

Op het gebied van samenwerking is het een innovatief project. Dat blijkt uit een aantal aspecten:

- Om de problemen in het gebied op te lossen is door publieke partijen gezamenlijk gezocht naar een integrale visie voor het gebied, en hebben gezamenlijke randvoorwaarden geformuleerd.
- Samenwerking met private partijen. Het had de voorkeur om die samenwerking al in een zeer vroeg stadium van de planvorming plaats te laten vinden (via een ontwikkelingscompetitie) om zo optimaal van de kennis en kunde van de markt te kunnen profiteren;
- Overleg met de bevolking en lokale en regionale belangen (boeren, natuur- en milieuorganisaties, bouwbedrijven);
- Een hoog tempo in het begin van het proces, van marktconsultatie, competitie en besluitvorming.

De ontwikkelingscompetitie was een succes. De variëteit van de inzendingen was enorm, dat bleek onder andere uit de verschillende investeringsbudgetten die bij de plannen werden genoemd.

#### De rol van de provincie; 'opdrachtgever en uitvoerder'

De provincie Noord-Holland opereert in vergelijking met Utrecht dominanter. Zij is zich echter terdege bewust van de afhankelijkheid van gemeenten en andere partijen (denk aan het behalen van draagvlak, meewerken met bestemmingsplannen etc). Maar, het grote verschil met Utrecht is, dat in dit plan de provincie zelf zal investeren en grond in bezit heeft. Zij zal daarom in de opdrachtgevers en uitvoerdersrol innemen. De uitvoering van haar managementrol is echter niet goed te omschrijven zonder een onderscheid te maken tussen de rol van de provincie (als bestuursorgaan) en de rol van de manager (de externe projectleider).

Wat opvalt is dat de belangrijkste stagnaties vooral ontstaan door een actie die de provincie onderneemt. In tabel 5.4 is een kort overzicht van de belangrijkste stagnaties in het project Wieringerrandmeer. Wat opvalt is dat bij deze twee stagnaties de provincie steeds een belangrijke rol speelt.

*Tabel 5.4; belangrijkste stagnaties in het project*

Wanneer?	Wie?	Inhoud stagnatie	Oplossing / gekozen strategie.
Ronde 2	Provincie Noord-Holland	In augustus 2003 wordt het collegebesluit genomen om de ontwikkelingscompetitie voor het randmeer niet door te laten gaan.	Gemeente Wieringen en de externe projectleider oefenen druk uit om besluit ongedaan te maken en schakelen hiervoor hulp van de markt in
Ronde 5	Provincie, gemeenten en markt	Onderhandelingen blijken moeizaam te verlopen en de deadline wordt steeds weer verplaatst.	Provincie en gemeente huren onderhandelingsexperts in en werken aan een bestuursovereenkomst om bestuurlijke afspraken ook vast te leggen.

Hoewel de provincie de toezegging had gedaan om de regiefunctie over dit project in te nemen (en zij daarvoor ook financiële middelen had gereserveerd) bleef de provincie twijfelen aan het project. Wat verder meespeelt is dat de provincie zich te lang afzijdig heeft gehouden van het proces. Op het moment dat zij uiteindelijk weer betrokken raakte werd zij geconfronteerd met een aantal beslissingen waar zij niet mee eens was. Dit ging bijvoorbeeld over de manier van samenwerking met private partijen. Zij had voorkeur voor een meer traditionele aanpak waarbij private partijen alleen worden ingeschakeld voor de uitvoering. Het probleem was alleen dat de contacten met de marktpartijen al gelegd waren. Door deze twee aspecten bleek de provincie achter de feiten aan te lopen, waardoor ze alleen nog via collegebesluiten invloed konden uitoefenen op het proces.

Later in het proces treden stagnaties op in de relatie publiek-privaat en in de relatie gemeente en provincie. Deze stagnaties doen zich voor in de onderhandelingsfase en zijn eigenlijk allemaal een onderdeel van de inhoud van het onderhandelen; over taak- en risicoverdeling en over de financiële verdeling. In deze fase blijkt ook dat de gemeente en de provincie nooit eerder tot een bestuurlijk akkoord zijn gekomen. Het is dus niet alleen dat de onderhandelingen plaatsvinden met de private partijen, maar ook publiek-publiek moet er nog onderhandeld worden.



## 6 Vergelijking van de cases

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twee cases met elkaar vergeleken, het programma Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht en het plan Wieringerrandmeer in de provincie Noord-Holland. Het gaat hier om de vergelijking tussen de uitkomsten van de cases enerzijds, en de rol van de provincie als manager van het project of programma, anderzijds.

Het belangrijkste in dit hoofdstuk is het benoemen van verschillen en overeenkomsten, zodat er conclusies aan verbonden kunnen worden over de rol van de provincie als manager, en mogelijke aanbevelingen voor de toekomst kunnen worden gedaan.

Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, is er geen absolute norm waaraan de uitkomsten en de managementrol worden getoetst, maar worden de twee projecten met elkaar vergeleken.

Paragraaf 6.2 gaat over de uitkomsten, en in paragraaf 6.3 vindt de vergelijking plaats van de rol van het management.

### 6.2 Verrijking: Hart van de Heuvelrug versus Wieringerrandmeer

#### Inleiding

De uitkomsten uit het proces worden doormiddel van het begrip verrijking en tevredenheid geanalyseerd. In hoofdstuk 3 is reeds beschreven hoe dit gemeten wordt. Hieronder volgt de analyse voor de beide projecten.

#### Verrijking: variëteit en doorwerking

##### *variëteit*

Over het algemeen kan worden opgemerkt dat in de plannen van zowel het Hart van de Heuvelrug als het Wieringerrandmeer partijen zijn gekomen tot innovatieve oplossingen. Maar daarbij moet wel worden opgemerkt dat in Wieringerrandmeer de innovativiteit van de plannen en het proces wel wat verder gaan dan bij het Hart van de Heuvelrug.

In Utrecht zijn innovatieve ideeën ontstaan op het gebied van de financiële verevening op regionale schaal. Zo kan natuurontwikkeling worden bekostigd door de opbrengsten die voortvloeien uit de ontwikkeling van vastgoed. De manier waarop Utrecht dit project aanpakt wordt gezien als een voorbeeld voor andere gebieden in Nederland. Ook op het gebied van samenwerking zijn innovatieve oplossingen aangedragen. Ik doel hier met name op het 'pilot project' dat het rijk gestart is voor interdepartementale samenwerking.

De visie voor Hart van de Heuvelrug is tot stand gekomen door het leggen van contacten met zoveel mogelijk partijen. Wel blijkt uit het verloop van het proces dat de inbreng van partijen beperkt is geweest. Dit komt doordat de visie voor het gebied eigenlijk van tevoren al vast stond (het totaal programma gaat immers over de versterking van de groenstructuur). De opdracht voor de betrokken partijen is doordoor niet meer, maar ook

niet minder dan een oplossing vinden hoe eigen doelstellingen rondom die visie nog gerealiseerd kunnen worden.

Bij het project van het Wieringerrandmeer is zowel procesmatige als inhoudelijke innovativiteit te vinden. Dit komt ten eerste door de manier waarop publieke partijen samenwerking hebben gezocht met marktpartijen (doormiddel van de prijsvraag) en ten tweede door de uitkomsten die deze samenwerking heeft opgeleverd. Doordat private partijen alleen functionele eisen meekregen in hun opdracht waren zij vrij om met oplossingen en ideeën te komen voor het gebied, zodoende kwamen er een veel nieuwe en gevarieerde ideeën naar boven (waarbij bijvoorbeeld het genoemde investeringsbudget enorm van elkaar verschilt).

Daarnaast zijn bij het Wieringerrandmeer al voordat met private partijen werd samengewerkt verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijke inrichting van het randmeer. Deze verkenningen zijn enerzijds door onderzoekers gedaan (die de opdracht kregen om de haalbaarheid van een randmeer te onderzoeken), anderzijds kregen landschapsarchitecten, studenten en zelfs bewoners de opdracht om mee te helpen aan 'ideevorming'. Deze inventarisatie van wensbeelden heeft in de voorfase gezorgd voor veel variëteit.

*Tabel 6.2 uitkomst variëteit in beide projecten*

	<b>Hart van de Heuvelrug</b>	<b>Wieringerrandmeer</b>
Partijen hebben innovatieve voorstellen gedaan om tot oplossingen te komen;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koppelen van rode functies met groene functies.</li> <li>• Afspraak om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij gemeenten te houden.</li> <li>• Rijkspartijenoverleg</li> </ul> <p><i>+ ja, voldoende</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Van Wieringen weer een eiland maken</li> <li>• Publieke partijen gezamenlijk optrekken.</li> <li>• Definitief plan door markt laten ontwikkelen.</li> </ul> <p><i>++ ja, ruim voldoende</i></p>
Er is ruimte voor de inbreng van mensen, partijen en concepten met diverse achtergronden.	Het platform begon met ruim 30 partijen. Veelal de betrokken publieke partijen. Verder geen inbreng buiten het platform.	De betrokken publieke partijen, maar ook onderzoekers, kunstenaars, bewoners, marktpartijen.
	<i>+/- inbreng is matig</i>	<i>+ ja, voldoende</i>
Partijen hebben voldoende mogelijkheden gehad en de ruimte om eigen ideeën in het proces naar voren te brengen;	Bij ontwikkelen van gezamenlijke visie. In vergaderingen, bijeenkomsten en werkgroepen. In contact met de projectleider. Minder openbare gelegenheden	Zowel projectteam bijeenkomsten als openbare informatie bijeenkomsten (ook verslagen van op internet)
	<i>+/- inbreng is matig</i>	<i>+ ja, voldoende</i>
Er wordt geprobeerd om zoveel mogelijk verschillende opvattingen zichtbaar te maken en zijn ook meegenomen in de besluitvorming.	Versterking van groenstructuur is dominante opvatting. Ideeën over bebouwing worden heel beperkt toegestaan.	Opvattingen zichtbaar gemaakt van allerlei partijen. Diende als inspiratie voor de marktpartijen om met oplossingen te komen
	<i>+/- matig</i>	<i>++ ja, ruim voldoende</i>
<b>Conclusie</b>	<b><i>+/- weinig variëteit</i></b>	<b><i>++ veel variëteit</i></b>

Voor het programma Hart van de Heuvelrug hebben partijen laten weten dat ze voldoende mogelijkheden en ruimte hebben gehad om eigen ideeën in het proces naar voren te brengen. Maar naast de partijen van het platform hebben geen andere partijen een bijdrage kunnen leveren aan het plan. Zo lijken bijvoorbeeld de informatieavonden die er zijn geweest in de gemeenten over de projecten voornamelijk eenzijdig; de gemeente informeert de bewoners over wat er gaat gebeuren, maar verwacht geen actieve inbreng. In vergelijking met het Wieringerrandmeer is er daarom dus minder inbreng van mensen, partijen en concepten met diverse achtergronden. De uitkomst voor beide projecten is in tabel 6.2 weergegeven.

### *Doorwerking*

Bij Hart van de Heuvelrug is de doorwerking van nieuwe ideeën of nieuwe oplossingen voornamelijk te lezen uit de gezamenlijke visie, de intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst die partijen met elkaar zijn overeengekomen. Uit deze documenten blijkt dat partijen zich zullen inspannen om het programma Hart van de Heuvelrug met elkaar te realiseren en zich ook min of meer committeren aan de werkwijze. In de samenwerkingsovereenkomst wordt dit nog eens benadrukt, omdat daarin de afspraken nog verder zijn uitgewerkt.

Bij het Hart van de Heuvelrug blijkt het overigens niet voor alle partijen duidelijk wat er met nieuwe voorstellen wordt gedaan. Dit komt voornamelijk doordat in het begin de overlegstructuur van het platform als breed, democratisch, maar ongestructureerd wordt ervaren en hierdoor nieuwe voorstellen blijven liggen en/of worden niet opgepakt. De doorwerking blijkt daarom minder zichtbaar.

Bij het Wieringerrandmeer blijkt de doorwerking uit de manier waarop de samenwerking met de marktpartijen uiteindelijk is vormgegeven. Eén van de meest innovatieve samenwerkingsvormen is gekozen. Verder is de doorwerking zichtbaar door de uitkomst van het winnend projectvoorstel. Het winnend plan week af van de opdracht en heeft zelfs de opdracht voor zichzelf geherformuleerd. Tabel 6.3 geeft de verrijking als totaal aan.

*Tabel 6.3: uitkomsten verrijking*

<b>Criteria</b>	<b>Hart van de Heuvelrug</b>	<b>Wieringerrandmeer</b>
<i>Variëteit</i>	+/- weinig variëteit	++ veel variëteit
<i>Doorwerking</i>	+/- weinig doorwerking	++ veel doorwerking
<b>Totaal Verrijking</b>	+/- weinig verrijking	++ veel verrijking

### Tevredenheid; Hart van de Heuvelrug versus Wieringerrandmeer

Bij het Hart van de Heuvelrug blijkt uit de gesprekken dat de partijen tevreden zijn over samenwerking in het algemeen, en meer in het bijzonder over de gedachte dat iedereen aan een gezamenlijke visie voor het gebied heeft gewerkt. Het commitment dat is afgegeven middels de intentieovereenkomst blijkt bijgedragen te hebben aan het onderling vertrouwen. Ten tweede leidt de positie en de rol van de provincie in het project tot tevredenheid. De geïnterviewde partijen vinden het project een redelijk goed voorbeeld van hoe ontwikkelingsplanologie zou moeten zijn.

Ontevreden zijn voornamelijk de gemeenten over de samenwerking met het rijk, een relatie die zij als afstandelijk typeren. Ook is er ontevredenheid over de voortgang van het

project. De uitwerking van de intentieovereenkomst duurt te lang, de discussies worden te lang gevoerd en belangrijke beslissingen blijven uit. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de provincie en de gemeenten nog relatief onbekend zijn met de inhoudelijke materie, zoals de regionale vereveningen, de contracten die voor de deelgebieden moeten worden gesloten en de financiële uitwerking van de plannen.

Bij het plan Wieringerrandmeer blijken de geïnterviewde partijen tevreden over het behaalde resultaat. De provincie, de gemeenten en de externe projectleider geven aan dat de ontwikkelingscompetitie een scala aan nieuwe ideeën heeft opgeleverd, die anders nooit zouden zijn bedacht. In principe zijn er nu 5 mooie ideeën, die nu minder geld hebben gekost dan wanneer de provincie aan elk van de markt partijen daarvoor een opdracht had moeten uitschrijven.

Minder gerust zijn de ambtenaren van beide gemeenten op het verdere verloop van het proces. Zij vragen zich af wat de onderhandelingsresultaten zullen zijn. Lopen zij niet te veel risico? Ook maken de gemeenten zich zorgen of het winnende plan uiteindelijk wel genoeg draagvlak zal hebben. Vooral de gemeente Wieringermeer geeft aan dat er weerstand wordt ondervonden bij de boeren ten aanzien van het nieuw te graven kanaal. Partijen die aan het begin van het project actief waren plaatsten enige kritische kanttekeningen bij de manier waarop de provincie haar projectleidersrol opgepakt en heeft opgepakt. In dit verband wordt genoemd dat de provincie minder oog heeft voor de verschillende belangen in het gebied en daar vervolgens ook niet goed mee communiceert.

Het totaal beeld van de tevredenheid bij beide projecten wordt zichtbaar in tabel 6.4

*Tabel 6.4: uitkomst tevredenheid*

Criteria	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer
Tevredenheid	+ tevreden	++ heel tevreden

### 6.3 Conclusie verrijking en tevredenheid

Uit bovenstaande blijkt dat zowel het programma, als het proces van het Hart van de Heuvelrug minder variëteit kent dan het project Wieringerrandmeer. Dit komt doordat de provincie Noord-Holland bij het maken van het plan voor het Wieringerrandmeer samenwerking heeft gezocht met burgers, overheden en marktpartijen. Dit leidde tot een enorme variatie van ideeën en oplossingen. Het starten van de ontwikkelingscompetitie is de ultieme doorwerking van dit open planproces.

Het programma voor het Hart van Heuvelrug werd eigenlijk om een bestaande visie heen gebouwd. Om aan deze visie te voldoen zijn gemeenten en provincie wel tot innovatieve ideeën en concepten gekomen, zoals het denken over verevening en de vormgeving van de contracten. Het platform is breed en democratisch begonnen, maar gaandeweg steeds meer beperkt tot een aantal stakeholders. De overlegstructuur is redelijk onoverzichtelijk, zodat ook niet helder is wat er met nieuwe voorstellen wordt gedaan. Als gevolg daarvan is de doorwerking van innovatieve en nieuwe ideeën minder zichtbaar.

Partijen in beide cases zijn tevreden met het behaalde resultaat. Bij het Wieringerrandmeer blijken partijen echter meer enthousiast over het resultaat dan bij Hart van de Heuvelrug. Dat komt waarschijnlijk door het goede verloop van de ontwikkelingscompetitie. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat meer verrijking leidt tot een grotere

tevredenheid bij partijen over de inhoud en het proces. Dit is conform hetgeen omschreven in de netwerktheorie.

Het totaal beeld van de uitkomsten wordt weergegeven in tabel 6.5.

*Tabel 6.5: uitkomsten Hart van de Heuvelrug versus Wieringerrandmeer*

Criteria	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer
Verrijking	+/- weinig verrijking	++ veel verrijking
Tevredenheid	+ redelijk tevreden	++ heel tevreden

#### 6.4 **Vergelijking van de rol van het management in het project**

##### Inleiding

Bij de vergelijking van de rol van de provincie in de twee cases staan twee vragen centraal:

1. welke managementstrategieën worden door de provincie toegepast?
2. hoe is de managementrol uitgevoerd?

De managementstrategieën van de twee provincies en de externe projectleider zijn per case geanalyseerd. De uitkomsten zijn in twee tabellen weergegeven. Bijlage 3 geeft een overzicht van de managementacties van het Hart van de Heuvelrug, bijlage 4 geeft een overzicht van de managementacties bij het project Wieringerrandmeer. De analyse van de tabellen vindt hieronder plaats.

##### 1. Over de managementstrategie; sturing op proces, inhoud of organisatie

Ten eerste valt op dat beide provincies in eerste instantie niet het initiatief hebben genomen om het project op de politiek-bestuurlijke agenda te zetten. Dat initiatief kwam van de actoren die de 'probleem – houder' waren. Bij het project Wieringerrandmeer was dat de gemeente Wieringen, die oplossingen zocht voor hun economische problemen, en bij het Hart van de Heuvelrug was het het Utrechtse Landschap die de natuurwaarde van het gebied zag achteruitgaan. De provincies voelden zich door de omvang van het project, zowel op financieel, ruimtelijk als organisatorisch gebied, verantwoordelijk om het initiatief over te nemen. In beide gevallen was de verantwoordelijke gedeputeerde direct betrokken, en heeft er voor gezorgd dat de middelen beschikbaar werden gesteld om de managementrol op te pakken.

Ten tweede valt op dat alleen de provincie Noord-Holland ook expliciet een projectbudget gereserveerd voor de realisatie en uitvoering. Bij de provincie Utrecht zouden eventueel financiële middelen voor uitvoering moeten komen van de interne diensten van de provincie (zoals dienst Milieu en Ruimte). Zij leggen geen koppeling tussen de managementrol en inhoud van het project. Dat doet de provincie Noord-Holland wel. De bedoeling van de provincie Utrecht is in eerste instantie dan ook meer om als coördinator op te treden, dan als risicodragende partij te participeren. Ze laat mede daarom meer verantwoordelijkheid bij de betrokken partijen. De provincie Noord-Holland vervult naast de regiefunctie ook de investeerdersrol, waardoor zij meer sturend en meer als regisseur te werk gaat.

Tot slot, valt op dat beide provincies een andere keuze maken voor de uitvoering van het management. De provincie Utrecht heeft het management intern geregeld, de provincie Noord-Holland oordeelde dat ze zelf geen mensen in dienst had met de juiste capaciteit en heeft daarom een externe projectleider aangenomen.

### *Verskillende managementstrategieën die zijn toegepast*

In de eerste ronde zijn er overeenkomsten in de strategieën die de provincies kiezen. In beide gevallen wordt eerst de organisatie opgezet. De projectleider van de provincie Noord-Holland richt een projectteam op, de provincie Utrecht een ambtelijk en bestuurlijk platform. Beide arrangementen ondersteunen de interacties.

De projectleider van de provincie Noord-Holland gaat daarnaast op zoek naar andere partijen om het project te realiseren. Daarom schakelt hij, nadat de organisatie is vormgegeven, naar strategieën gericht op de interacties en het selectief activeren van partijen. De inbreng van marktpartijen is wenselijk om zodoende zeker te zijn van voldoende financiële middelen. De provincie Utrecht trekt de interactie minder breed, en houdt het zoveel mogelijk bij bestuurlijke en maatschappelijke partijen.

De projectleider van de provincie Noord-Holland gebruikt vervolgens strategieën gericht op ideeën en percepties, om zodoende gelijkenissen en verschillen in de percepties van actoren te vinden. Enerzijds zijn deze strategieën gericht op de beeldvorming over wat in het gebied mogelijk is, anderzijds op hoe de noodzakelijke samenwerking met de marktpartijen zou moeten worden ingericht. Daarmee vergroot hij de kans om een gezamenlijk doel te bereiken.

De provincie Utrecht richt zich in eerste instantie ook op het maken een gezamenlijke visie, door het inventariseren van de verschillende ideeën die partijen hebben. Vervolgens onderneemt zij meerdere acties die zijn gericht op de organisatie; zij is bezig de spelen van de verschillende actoren op een effectieve en efficiënte manier te coördineren. Maar uit het vervolg van het proces blijkt dat alleen het coördineren niet voldoende is. De partijen komen er gezamenlijk niet uit, omdat de percepties van partijen nog te veel verschillen. De provincie Utrecht probeert daarom meer dan voorheen te bemiddelen en te arbitreran tussen partijen, zij initieert en faciliteert verschillend interacties en legt koppelingen tussen partijen.

Wat verder opvalt bij het Wieringerrandmeer, is de scheiding van de provincie voor én na de ontwikkelingscompetitie. Voor de competitie was de externe projectleider de manager van het project. En, hoewel hij in opdracht van de provincie werkte, was de aansturing en betrokkenheid van de provincie marginaal. Hierdoor ontstond er een groot verschil in inzicht tussen de provincie en de externe projectleider. Na de ontwikkelingscompetitie heeft de provincie zelf het roer overgenomen. Vanaf dat moment past de provincie voornamelijk managementstrategieën toe die zijn gericht op arrangementen en organisatie (inrichten van onderhandelingsteam, intentieovereenkomst maken tussen publieke partijen, etc). De kritiek die er van andere partijen komt is dat de provincie op dat moment zo bezig is met deze organisatie dat ze vergeet te sturen op de interactie en ideeën. Het effect is dat partijen (waaronder ook de bewoners uit het gebied) verder uit elkaar komen te liggen.

De provincie Utrecht is door haar strategieën en activiteiten een manager die in eerste instantie veel aan partijen zelf overlaat. Ze probeert partijen te koppelen en waar nodig te bemiddelen tussen partijen. Ze is daarmee meer reactief dan actief. De provincie Utrecht onderkent haar afhankelijkheid in het project, afhankelijk van gemeenten door de grondposities en afhankelijkheid van het rijk, o.a. ook door de grondposities.

De provincie Noord-Holland opereert in vergelijking met Utrecht veel dominanter. Zij is zich bewust van de afhankelijkheid van gemeenten en andere partijen, maar ervaart dat in eerste instantie minder als belemmering. De provincie Noord-Holland heeft zelf meer middelen tot haar beschikking, zoals grond en geld voor de uitvoering.

## 2. Beoordeling van de uitvoering van de managementrol

Hieronder wordt de uitvoering van de rol van de provincies beoordeeld. In hoofdstuk 3 staat uitgelegd hoe dit wordt gemeten. Een samenvatting hiervan is weergegeven in onderstaande tabel (tabel 6.6).

*Tabel 6.6: beoordeling van de rol van de provincie*

Kenmerk	Vraagstelling	Beoordeling	
Activiteit	Welke managementacties heeft de provincie ondernomen. Hoe actief is de provincie?	o +/- + ++	niet actief matig actief actief heel actief
Effectiviteit	Hebben de managementacties ook het beoogde effect gehad.	o -/+ + ++	niet effectief matig effectief effectief heel effectief
Formalisatie van de rol	Staat de rol van de provincie vastgelegd (in documenten, overeenkomsten of vergaderverslagen, etc)	+/- + ++	summier vastgelegd vastgelegd duidelijk geformaliseerde rol
Tevredenheid	Zijn partijen (incl. de provincie zelf) tevreden over de rol van de provincie als procesmanager?	o +/- + ++	niet tevreden matig tevreden tevreden heel tevreden

### *A. Hoe actief is de provincie? Hart van de Heuvelrug versus het Wieringerrandmeer*

In de vergelijking tussen de provincie Utrecht en Noord-Holland vallen een aantal dingen op. De provincie Utrecht is actief te noemen omdat zij met regelmaat aanwezig is in het hart van de interacties. Alle interacties tussen partijen, zoals bijvoorbeeld tussen gemeenten en rijk of tussen gemeenten onderling zijn door haar geïnitieerd, of zij is daarbij betrokken. In vergelijking met andere partijen is zij het meest prominent aanwezig. Zij is steeds op zoek naar mogelijke koppelingen tussen partijen om zo de interactie te versoepelen (bijvoorbeeld tussen de rijksdienst Domeinen en de gemeenten). Zij onderhoudt ook contacten met alle partijen. Zo is er een overleg met gemeenten, met het rijk en met het platform. Bij impasses in het proces heeft één keer de provincie voor een doorbraak gezorgd, de andere is door het rijk uitgevoerd. De provincie is daarmee dus niet de enige die op belangrijke momenten acties onderneemt, maar is wel het meest dominant van alle partijen.

Bij de provincie Noord-Holland ligt de beoordeling minder duidelijk. Dit komt doordat de provincie Noord-Holland de keuze heeft gemaakt om een externe projectleider in te huren en die een bepaalde mate van vrijheid van handelen te geven. Dat heeft er voor gezorgd dat de provincie in het begin van het proces op afstand kwam te staan, waardoor zij nogal afwezig was. Die afwezigheid zette zich gedurende het project om in een rol waarbij de provincie af en toe zelfs het project stagneerde omdat zij een andere mening had dan de projectleider.

De externe projectleider heeft tot ronde 4 een belangrijke rol gespeeld en het is daarom zinvol een onderscheid te maken tussen het projectmanagement en de rol van de provincie (zie tabel 6.7) Eerst beoordeel ik hier de rol van het externe projectleider, daarna de rol van de provincie. De externe projectleider is heel actief in het proces. Hij initieert ten eerste de bestuurlijke overleggen. Hij onderhoudt de contacten met alle partijen. Hij be-

paald gezamenlijk met de bestuurders de manier waarop met de marktpartijen wordt samengewerkt en hij legt daarna de koppelingen tussen partijen, zoals tussen de provincie en de marktpartijen. Ook naar de bewoners en de particulieren in het gebied wordt een goede communicatie onderhouden.

*Tabel 6.7: beoordeling van managementactiviteit*

	Provincie Utrecht	Provincie Noord-Holland	
		Rol van de externe projectleider	Rol van de provincie
Is de provincie in het hart van de interacties aanwezig?	+	+	+/-
Is de rol van de provincie het meest prominent in de interacties met andere partijen?	+	+	+/-
Is zij bij alle initiatieven actief betrokken?	+	+	-
Probeert zij in het project partijen en initiatieven te koppelen?	+	+	-
Onderhoudt zij contacten met alle partijen?	+	+	-/+
Zijn de activiteiten die nodig zijn geweest om de impasse te doorbreken uitgevoerd door de provincie?	-/+	+	-
<b>Activiteit</b>	<b>Actief</b>	<b>Heel actief</b>	<b>Matig actief</b>

Pas na het succesvolle resultaat van de ontwikkelingscompetitie (ronde 4) herwon het project het vertrouwen van de provincie. Daarna heeft de provincie de noodzaak gevoeld om het project intern te gaan organiseren. De provincie stelde een interne projectleider aan. Daarop volgde dat de provincie Noord-Holland wel bij veel interacties aanwezig is en actief betrokken is bij de interacties met private en publieke partijen. Ze is bezig om het project goed intern te regelen, maar vergeet daarbij de contacten met de andere stakeholders te onderhouden. Het hele projectbureau verhuist zelfs naar het provinciehuis, waardoor de afstand tussen het project en de provincie ook fysiek groter wordt.

#### *B. Effectiviteit van de uitvoering: Hart van de Heuvelrug versus Wieringerrandmeer*

De meeste acties die de provincie Utrecht heeft ondernomen blijken effect te hebben, omdat het beoogde doel wordt gehaald. Het platform functioneert in eerste instantie goed en de betrokkenheid wordt middels een intentieovereenkomst vastgelegd. Het is alleen zo dat de afspraken nog wel een vrijblijvend karakter hebben. Partijen lopen bijvoorbeeld nog geen financiële risico's. Je kunt eigenlijk hieruit concluderen dat de aansturing effectief is, maar als het gaat om het afdwingen van het daadwerkelijk commitment van partijen en de financiële bijdrage er nog een slag gemaakt moet worden.

Ook wanneer stagnaties ontstonden hebben acties van de provincie Utrecht effect gehad. Wanneer de voortgang wordt belemmerd doordat partijen niet tot nadere afspraken komen, stelt zij voor om alvast een overeenkomst te sluiten vooruitlopend op de uiteindelijke overeenkomst. Hierdoor krijgen de partijen weer vertrouwen in de voortgang van het proces.

De externe projectleider ingehuurd voor het project Wieringerrandmeer, heeft de opdracht die hij aan het begin van het project heeft meegekregen op een effectieve manier

uitgevoerd. De samenwerking met marktpartijen is goed vormgegeven en uitgevoerd en hij heeft veel aandacht gegeven aan het draagvlak bij bewoners en particulieren. De bijdrage die de provincie Noord-Holland heeft geleverd is over het algemeen niet effectief. Er is zelfs een moment geweest dat zij bewust het project heeft gestagneerd (door wijzigen van plan van aanpak). In de rol van ambtelijk projectleider zijn de acties van de provincie een stuk constructiever, maar leiden nog niet tot het gewenste effect. De betrokkenheid van de gemeenten is steeds nog niet gegarandeerd en de onderhandelingen met de marktpartijen hebben nog niet tot bevredigende uitkomsten geleid. Daarnaast is de planning al meerdere malen vooruit geschoven.

*Tabel 6.8: beoordeling van de effectiviteit*

Kenmerk	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer	
		Externe Projectleider	Provincie Noord Holland
Heeft de actie ook het beoogde effect gehad?	Ja, partijen betrokken houden Ja, optreden bij stagnaties Nee, noch geen financiële afspraken over de uitvoering  +/-	Ja, brengt partijen bij elkaar en zorgt voor draagvlak voor het plan. Zorgt voor vernieuwde samenwerking met marktpartijen.  +	Acties van de provincie hebben tot stagnatie geleid. Zoals aanhouden van collegebesluit en wijzigingen van het plan van aanpak.  -/+
Heeft de actie bijgedragen aan het oplossen van de stagnatie?	Ja, opstellen samenwerkingsovereenkomst en partijen aan elkaar koppelen.  +	Ja, weet de provincie te overtuigen van het plan van aanpak voor publiek private samenwerking.  +	Nee, acties hebben niet bijgedragen aan het binnen de gestelde tijd tot afspraken komen.  -
Effectiviteit	Redelijk effectief	Effectief	Matig effectief

### *C. Formalisatie van de rol*

Het management van het programma Hart van de Heuvelrug is geregeld middels een politiek besluit en een formele aanstelling van de manager. De opname van het project in het Programma 2010 van de provincie Utrecht heeft daar voor gezorgd. Verder is in de intentieovereenkomst tussen de stakeholders van het programma vastgelegd dat de provincie veel waarde hecht om de regie over het project te voeren. Daarnaast heeft zij een projectleider aangesteld en budget gereserveerd voor het maken van de gezamenlijke producten voor de planfase.

Ook de rol van de provincie Noord-Holland is onmiskenbaar geformaliseerd. In ronde 2 heeft de provincie geld, middelen en een projectleider voor het project heeft geregeld. Voor de managementrol en de investeringsbudgetten is een besluit genomen door Gedeputeerde Staten van de Provincie van Noord-Holland. De uitkomsten worden weergegeven in tabel 6.9.

*Tabel 6.9: formalisatie van de rol van de manager*

Kenmerk	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer	
		<i>Externe projectleider</i>	<i>provincie</i>
Formalisatie van de rol	++ duidelijk	++ duidelijk	++ duidelijk

#### *D. Tevredenheid van actoren over de rol van de provincie in uitvoering,*

De partijen die zijn geïnterviewd zijn allen redelijk tevreden met de rol van de provincie Utrecht als manager. Ze vinden dat de provincie heel betrokken is, goed aanspreekbaar en goed de rol op zich neemt om te coördineren en partijen bij elkaar te brengen. Minder goed vervult zij de rol waar het gaat om partijen te binden aan afspraken en de voortgang te behouden. Ook ontbreekt het hun aan kennis op het gebied van contractering, verevening, en andere 'harde voorwaarden' belangrijk voor dit project. Deze lacune hebben ze opgevuld met het inhuur van diverse externe adviseurs. Meer ontevredenheid ten aanzien van de rol van de provincie is er omdat de provincie intern nog niet goed alles heeft kunnen afstemmen. Er zijn enerzijds de eisen van de staande diensten van de provincie (zoals de dienst Ruimte en Groen) en anderzijds de aansturing vanuit de manager. De integratie van 'projectmatig werken' en de bestaande structuur lijkt nog niet voldoende.

De provincie Utrecht vindt dat zij onvoldoende middelen en bevoegdheden heeft om te sturen. Ze beschikt alleen over de bevoegdheid van het streekplan, maar heeft te weinig financiële middelen om ook de projecten uit te voeren. Zij is daarom erg afhankelijk van de gemeente, het rijk en de natuurorganisatie. De regisserende taak van de provincie wordt dan ook als een unicum ervaren. 'Het gaat alleen goed zolang de gemeenten meewerken'; zo luidt een uitspraak van de provincie. De provincie is daarbij afhankelijk van de medewerking van de gemeenteraad en van politieke werkelijkheid die op dat moment heersend is, en die zomaar weer kan wijzigen. Dit veroorzaakt onzekerheid. Het lijkt erop dat de provincie Utrecht het minst tevreden is met haar middelen en bevoegdheden. Zij zou wel meer willen sturen en willen afdwingen.

Bij het project Wieringerrandmeer zijn de reacties over het functioneren van de provincie Noord-Holland minder positief. De gemeenten Wieringen en Wieringermeer zijn niet onverdeeld tevreden met de rol van de provincie (maar zijn wel tevreden met de rol van de externe projectleider). De externe projectleider en de gemeente Wieringen hebben steeds de provincie moeten overtuigen van het belang van het project. Ze hebben dus regelmatig hun items moeten bevechten. Partijen hadden het gevoel dat de provincie meer bezig is geweest met het toetsen en controleren van plannen, dan met het constructief meedenken over oplossingen en mogelijkheden. De ontevredenheid komt met name voort uit de afwezigheid van de provincie in het proces, het op het laatste moment wijzingen van de afspraken en te veel handelen binnen de muren van het provinciehuis en te weinig naar buiten georiënteerd. Ook vinden zij dat er te weinig informatie wordt verstrekt aan boeren en bewoners, zodat zij in onzekerheid over hun toekomst achterblijven. De grootste kritiek is dat zij te weinig kennis heeft van de marktpartijen, waardoor ze niet snel geneigd is een samenwerking aan te gaan, en waardoor ze niet kan profiteren van de kennis en kunde van de markt.

De provincie Noord-Holland heeft het idee dat zij voldoende invloed uitoefent. Invloed in de zin van middelen en bevoegdheden heeft zij niet zo gemist. Meer discussie roept het op wanneer er naar de mensen en competenties wordt gekeken. Deze lijken bij de provincie eerder latent dan eminent aanwezig te zijn. Dit hangt samen met een veranderende rol van de provincie: nu de provincie Noord-Holland meer de ontwikkelingsplanologische weg inslaan ontstaat er behoefte aan voor de provincie 'nieuwe' competenties, zoals samenwerken en onderhandelen met private partijen, het snappen van een exploitatieopzet van een project, kennis van ontwikkelingsgerichte toepassing van publiekrechtelijke procedures, zoals het opzetten van een bestemmingsplan.

Bij het Wieringerrandmeer heeft het uiteindelijk wel geleid tot een prioriteitsstelling in inzet van mensen. Op het moment dat de Ontwikkelingscompetitie in de steigers stond is de

provincie binnen eigen gelederen gaan zoeken naar goede projectleiders. Kennelijk werd daartoe in eerdere instantie niet de noodzaak toe gevoeld.

Het totaalbeeld wordt in tabel 6.10 weergegeven.

Tabel 6.10: beoordeling tevredenheid

Kenmerk	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer	
		<i>Externe projectleider</i>	<i>provincie</i>
Tevredenheid	+ tevreden	++ heel tevreden	+/- matig tevreden
Middelen/ Bevoegdheden ge- mist?	Ja, om gemeenten en andere partijen aan project te binden	N.v.t.	Nee, alleen wel ca- paciteit van de men- sen bij de provincie

## 6.5 Conclusie beoordeling uitvoering managementrol

De provincie Utrecht is door haar strategieën en activiteiten een manager die in eerste instantie veel aan partijen zelf overlaat, ze heeft vooral een coördinerende rol. De provincie Utrecht onderkent haar afhankelijkheid in het project, afhankelijk van gemeenten door de grondposities en afhankelijkheid van het rijk, o.a. ook door de grondposities. Om partijen aan een gezamenlijke visie te binden moet zij voorzichtig te werk gaan omdat ze eigenlijk geen middelen heeft om partijen te binden.

De provincie Noord-Holland opereert in vergelijking met Utrecht veel dominanter. Ze kiest voor de uitvoerders- en ontwikkelrol. Omdat haar rol veranderd is van voor de ontwikkelingcompetitie en erna is het moeilijk om een eindoordeel te geven. Maar wanneer het hele verloop wordt bekeken dan ontstaat er een beeld van een minder actieve provincie dan de provincie Utrecht. Dit komt omdat zij minder aanwezig is in het hart van de interacties tussen partijen; ze treedt minder in overleg en trekt veel taken naar zichzelf toe. Zij is ook minder effectief dan de provincie Utrecht, want bij stagnaties weet zij geen passende oplossing te vinden. Partijen in het project Hart van de Heuvelrug zijn dan ook meer tevreden met de rol van de provincie Utrecht, dan partijen in het project Wieringerrandmeer met de provincie Noord-Holland.

Tabel 6.11: beoordeling van de rol van het management

Kenmerk	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer	
		<i>Externe projectleider</i>	<i>provincie</i>
Activiteit	+ actief	++ heel actief	+/- matig actief
Effectiviteit	+ effectief	+ effectief	+/- matig effectief
Formalisatie van de rol	++ duidelijk	++ duidelijk	++ duidelijk
Tevredenheid	+ tevreden	+ tevreden	+/- matig tevreden
Totaal beeld	Coördinator van het proces, redelijke effectief in het handelen en in goed overleg met andere partijen. Is actief om partijen te koppelen, maar kan moeilijk sturen.	Richt een goed proces op. Is een belangrijke spil in het project. Zorgt voor voortgang. Slaagt er alleen niet in om de provincie 'aan boord te houden'.	Ontwikkelt steeds meer een sturende rol, maar nog een te veel in zich zelf gekeerde provincie, die daardoor moeite heeft partijen betrokken te houden.

## 6.6 De rol van de provincie: leidt goed management tot goede uitkomsten?

De vraag is nu of er in de praktijk een relatie bestaat tussen 1. de rol van de provincie als manager en 2. de uitkomsten van het proces.

Ten eerste is gebleken dat de rol die de provincie kan spelen verschilt (zoals coördinator of uitvoerder). De keuze voor een rol kan afhankelijk zijn van de middelen die een provincie tot haar beschikking heeft. Maar belangrijker is de uitvoering van de rol. Het blijkt dat de provincie Utrecht beter wordt gewaardeerd om het uitgevoerde management dan de provincie Noord-Holland (tabel 6.11), terwijl de uitkomsten van Noord-Holland beter zijn dan bij de provincie Utrecht (6.5). Dat komt door de bijdrage van de externe projectmanager. Daarom blijkt uit het onderzoek dat goed management leidt tot goede uitkomsten. Dit is ook conform de netwerktheorie. Echter, vanuit dit inzicht is het zinvol voor de provincie aandacht te besteden aan de verschillende managementrollen die een provincie kan innemen, wil zij handelen conform de 'ontwikkelingsplanologie-gedachte'. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op aanbevelingen voor de provincie om aan de managementrol goed invulling te geven.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

Uit dit onderzoek is gebleken dat 'goed management' leidt tot 'goede uitkomsten'. Het is daarom zinvol voor de provincie aandacht te besteden aan de verschillende managementrollen, wil zij handelen conform de 'ontwikkelingsplanologie-gedachte'. De netwerktheorie biedt voldoende inzichten op het gebied van managementstrategieën om hieruit zinvolle aanbevelingen voor de provincie te ontwikkelen.

Door meer aandacht te besteden aan het samenspel van actoren, het coördineren van interacties en percepties, maar ook door te zorgen voor de juiste organisationele arrangementen kan zij beter sturing geven aan het proces van gebiedsontwikkeling. Een hele algemene aanbeveling is dat de provincie daarin zeker niet te afwachtend moet zijn, maar zij moet zich midden in het spel begeven en mag daarin ook redelijk dominant opereren. Door goed management kan de provincie zorgen dat plannen niet plannen blijven, maar uitgevoerd worden.

In dit hoofdstuk worden enkele aanbevelingen gedaan, zowel specifiek voor de provincie Noord-Holland en Utrecht, als meer in algemene zin over hoe de rol van de provincie invulling moet krijgen wil zij als netwerkmanager optreden.

### 7.2 Aanbevelingen specifiek voor de provincie Utrecht en Noord-Holland.

*Hart van de Heuvelrug: met een goede opening win je nog geen spel*

De provincie is het project goed begonnen door alle partijen die belang hebben bij de ontwikkeling van de Heuvelrug bij elkaar te brengen. Ze probeerde daarmee draagvlak te creëren voor de plannen. Dat was ook belangrijk, want zonder een gezamenlijke ambitie zou het programma Hart van de Heuvelrug geen kans van slagen hebben. Toch laat de analyse van de praktijk zien dat er stagnaties in het proces zijn opgetreden en partijen over de rol van de provincie niet onverdeeld tevreden zijn. Daarom geef ik hier een opsomming wat de provincie beter had kunnen doen in sommige omstandigheden.

- Waar de provincie in haar ambitie niet goed bij stil heeft gestaan is dat de partijen verschillende belangen hebben om in het project te participeren. Wanneer zij hier vanaf het begin meer bij stilgestaan had, had zij wellicht beter kunnen sturen bij momenten van stagnatie.
- Bij stagnaties in de platform-overleggen heeft de provincie goed geanticipeerd door verschillende nieuwe bilaterale arrangementen te introduceren. Het adhoc bijstellen van de overlegstructuur heeft echter bijgedragen aan een onoverzichtelijke arrangement. Het is daarom zinvol om al meer aan in het begin van het proces te kiezen voor heldere overleg- en organisatiestructuur die minder ruimte bieden voor gezamenlijke discussie.
- Uit het onderzoek blijkt dat partijen een duidelijke sturing misten op proces en inhoud. De provincie had vooral meer kunnen sturen op het samenbrengen van percepties. Het is gebleken dat alleen het opstellen van een gezamenlijke visie niet voldoende was.

- Ook had de provincie (en de andere partijen in het platform) zich eerder in het proces kunnen laten adviseren over de financiële kant van het project, zodat van tevoren bekend was welke mogelijkheden er zouden zijn.
- Daarnaast was het onderscheid dat de provincie wilde maken tussen inhoudelijke aansturing en procesmatige te geforceerd. Het was wellicht in dit geval aan te bevelen om als platform gezamenlijk een externe projectleider aan te stellen zodat de rol van de procesmanager duidelijker was, de provincie de inhoudelijke aansturing op zich kon nemen, en er geen schijn van belangentegenstelling zou zijn geweest.

Het lijkt er dus op dat de provincie het spel begonnen is met een perfecte opening, maar daarbij geen duidelijke strategie heeft gehad om het spel snel af te maken. Het is vooral de vertragingen die bij het Hart van de Heuvelrug een wat onbevredigend beeld achterlaten.

#### *Wieringerrandmeer : de rol van de provincie: sturen of gestuurd worden?*

Doordat de provincie de financiële middelen had om het plan voor het Wieringerrandmeer op te zetten, speelt zij een dominante rol in het project. Daarom is het des te meer van belang dat zij deze rol goed uitvoert. Het project Wieringerrandmeer, en de manier waarop het proces verloopt, de aanpak, de samenwerking, (zowel bestuurlijk, als met de private partijen) moet als een belangrijk leermoment worden gezien voor de organisatie van de provincie Noord-Holland. Daarmee is het randmeer dus niet alleen een ontwikkelimpuls voor het fysieke gebied, maar ook voor de organisatie van de provincie Noord-Holland. Ook voor deze provincie geef ik een opsomming wat de provincie beter had kunnen doen in sommige omstandigheden.

- Het is een goed besluit geweest om voor dit project een externe projectleider in te huren. Echter, de provincie had vervolgens meer betrokken moeten blijven bij het proces. Daarmee had ze enerzijds bereikt dat ze meer invloed had kunnen uitoefenen, anderzijds had ze kunnen leren en ervaring kunnen opdoen in het managen van processen.
- De provincie wordt nog te veel gestuurd door haar politieke en bestuurlijke omgeving. Daardoor is zij te veel intern gericht, en blijft er geen energie over om aandacht te besteden aan de rest van de omgeving (zoals burgers en politiek).
- Ze moet zorgen voor een betere communicatie zowel intern als extern. Enerzijds kan zij dit doen door oprichten van een projectbureau op locatie, anderzijds kan zij dit doen door de politiek steeds te blijven informeren over de voortgang.
- Ook in het contact met marktpartijen zou zij zich meer bewust moeten maken wat deze partijen belangrijk vinden. Daarom is het essentieel om steeds in dialoog met deze partijen te blijven. De provincie blijkt op dit moment nog te weinig kennis van de markt te hebben. Het is daarom van belang om op dit moment ondersteuning in te huren of aan te nemen, en de kennis vast te leggen. Op die manier wordt de kennis ook bij de provincie ontwikkeld.

### **7.3 Algemene aanbevelingen voor de ontwikkelingsgerichte provincie**

Uit dit onderzoek kunnen een aantal algemene aanbevelingen richting de provincie worden geformuleerd, die bij kunnen dragen aan een goede invulling van de rol van de provincie bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De aanbevelingen worden verwerkt in stellingen.

Ze zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- Managementstrategie gericht op de inhoud en percepties van actoren,

- Managementstrategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren,
- Managementstrategie gericht op de organisationele arrangementen,
- Randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement.

*Strategie gericht op de inhoud en percepties van actoren,*

1. Strategieën gericht op het inzichtelijk maken van de ideeën van de verschillende partijen is een essentieel onderdeel in het begin van een project.

Wanneer er grote verschillen in percepties van het probleem zijn, is het van belang deze in een zo vroeg mogelijk stadium zichtbaar te maken en hierover in discussie te gaan. Wanneer partijen met verborgen agenda's aan tafel zitten is het van belang deze in een zo vroeg mogelijk stadium boven water te krijgen. Een manager moet er voor zorgen dat er over deze 'verborgen agenda's' gepraat wordt. Dit is natuurlijk niet eenvoudig. Het is waarschijnlijk makkelijker te bereiken door in kleinere groepen te overleggen, dan in grotere platforms. Deze conclusie is voornamelijk van toepassing op de case Hart van de Heuvelrug. Wanneer het duidelijk is waarin partijen verschillen van elkaar, dan pas is het mogelijk om oplossingen hiervoor te bedenken. Middelen zoals een stakeholder-analyse kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

2. Het is belangrijk om als provincie een goed overwogen en stevig standpunt in te nemen aan het begin van het project en dat vervolgens ook te blijven innemen. Wordt dat niet gedaan dan kan je positie als manager in gevaar komen, het imago, en daarmee het succes van het project.

Hierin schuilt overigens een belangrijk dilemma in aansturing van projecten. Enerzijds is het gewenst om flexibel te zijn en in te spelen op veranderingen. Anderzijds is het voor een projectleider van belang om een duidelijke koers te varen en zich niet te laten sturen door de waan van de dag. Toch is gebleken dat de provincie (en overheid in het algemeen) overkomt als een onbetrouwbare partner, omdat zij zo snel beïnvloed is door de 'waan van de dag'. Dit komt door de politieke werkelijkheid waarin zij haar verantwoording moet afleggen. Daarom is het van belang een project goed in de politieke besluitvorming vast te leggen. Regel de middelen in een zo vroeg mogelijk stadium en dwing daarbij harde besluiten af. Alleen dan is het mogelijk om enige zekerheid over de voortgang van het project te vinden. Probeer daarvoor alle betrokkenen op één lijn te houden, zodat deze lijn ook niet snel doorbroken kan worden door deze politieke werkelijkheid. Een stevige manager (als persoon) is dan ook een belangrijke voorwaarde.

*Strategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren,*

3. Managementacties gericht op het betrekken van actoren leidt tot tevreden resultaten en tot goede uitkomsten.

Dit komt ook voort uit het advies van de WRR (zie hoofdstuk 1). Zij geven aan dat een effectief en legitiem ruimtelijk beleid ermee gediend is wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen daarmee de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek.

Partijen vinden het essentieel om (al in een vroeg stadium) betrokken te worden in de plannen die er voor een gebied/locatie worden opgesteld. Ze kunnen hun mening laten gelden voordat alles al vast is gelegd en er 'geen weg meer terug is'. Deze stelling is overi-

gens helemaal in lijn met het advies dat onlangs is verschenen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur van de Tweede Kamer (december, 2004) in het kader van het onderzoek naar besluitvorming bij grote Infrastructurele projecten. In het advies van deze commissie wordt gepleit voor een vroege betrokkenheid van de Kamer, nog voordat de plannen al in een detailvorm zijn uitgewerkt en de kamer voor volbrongen feiten komt te staan. Deze conclusie is mijn inziens ook van toepassing in projecten op regionale schaal.

4. Een planproces waarbij meerdere actoren (publiek en/of privaat) worden betrokken leidt tot een grotere variatie aan ideeën en oplossingen, en zodoende komt men dicht bij een goede uitkomst.

Dit is een les die kan worden getrokken uit de case van het Wieringerrandmeer. Daar zorgde de betrokkenheid van de markt, maar ook de betrokkenheid van allerlei groepen tot een zeer rijke verzameling van ideeën. Er bestaat immers de kans dat wanneer een zelfde groep personen blijven discussiëren over hetzelfde onderwerp er op een gegeven moment geen nieuwe inzichten meer op tafel komen. Een derde, of vierde persoon kan de andere twee partijen weer nieuwe inzichten bieden. Daarmee kan je bewijzen dat het betrekken van partijen met verschillende percepties en ideeën juist heel verrijkend kan zijn en meer mogelijkheden biedt om gezamenlijk tot bevredigende uitkomsten te komen. Concreet betekent dit dat publieke partijen de randvoorwaarden voor een project kunnen bepalen, maar daarna het ontwerpproces overlaten aan de private partijen.

*Strategie gericht op de organisationele arrangementen en het formaliseren van afspraken.*

5. Het vastleggen van afspraken middels intentieovereenkomsten of andere bestuurlijke afspraken leidt tot betrokkenheid, maar ook tot een zekere vrijblijvendheid. Probeer daarom deze strategie zoveel mogelijk in het begin van een project toe te passen.

Dit is een les die kan worden getrokken uit de case Hart van de Heuvelrug. Daarin is te zien dat er veel aandacht wordt besteed aan het vastleggen van afspraken middels intentieovereenkomsten. Deze overeenkomsten zorgen er inderdaad voor dat partijen betrokken zijn bij het proces en zich ook inspannen om aan hun verplichtingen te voldoen. Het moet echter niet verward worden met commitment, in de zin dat partijen zich zowel schriftelijk, sociaal en cognitief verbinden aan het project. Bij het aangaan van een overeenkomst wordt er wel een serieuze samenwerking verwacht, maar is het ook zo dat de overeenkomst in veel gevallen altijd weer ontbonden kan worden. Ook wordt het vaak niet gezien als een harde planning. Het geeft daarom een zekere schijn betrokkenheid. Een intentieovereenkomst is goed toepasbaar aan het begin van een project. Het is een passend middel om een eerste gezamenlijke stap te zetten. Later in een project moet echter gewerkt worden met contracten, zodat afspraken bindend worden.

*Randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement*

6. Steun vanuit de politieke omgeving is een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van een project.

Dit is een les die uit beide projecten kan worden getrokken. Deze stelling spreekt eigenlijk voor zich. Want, wanneer er geen politiek draagvlak is, dan is het project eigenlijk niet haalbaar. Er is dan geen democratische legitimiteit om een project uit te voeren, en waarschijnlijk zullen ook de middelen niet aanwezig zijn. Hier is ook een belangrijke rol wegge-

legd voor de projectmanager. Deze moet ervoor zorgen dat er open communicatielijnen zijn met zowel de bewoners, als de politiek. Het is aan te bevelen om op vaste momenten deze partijen te informeren over de voortgang en duidelijke afspraken te maken wanneer er beslismomenten zijn.

7. Een projectmanager moet uitgerust zijn met voldoende kennis en vaardigheden om zodoende met creatieve oplossingen te komen voor de 'problemen' waar hij in een proces mee te maken krijgt.

Om partijen tevreden en geïnteresseerd te houden moet een manager met creatieve ideeën komen. Daarvoor moet er natuurlijk voldoende kennis zijn van de problematiek. Voor een ontwikkelgericht provincie betekent dit dat er kennis en vaardigheden moeten zijn op een aantal gebieden:

- Kennis en vaardigheden op het gebied van trends en ontwikkelingen in de samenleving;
- Kennis van beleidsopvattingen binnen de eigen politieke organisatie en bij andere overheidsinstanties;
- Kennis van doelstellingen en strategieën van relevante maatschappelijke actoren, inclusief de burgers in het algemeen;
- Kennis van beschikbare instrumenten, in financiële, juridische en communicatieve zin.

8. Er moet binnen de provincie kennis opgebouwd worden. Provincies blijken nu nog weinig interne capaciteit te hebben, en moeten voor ondersteuning of projectleiding vaak uitwijken naar adviesbureaus.

Het integreren van deze kennis wordt kennismanagement genoemd. Het is de belangrijkste taak dat expertise binnen de organisatie breed wordt ontwikkeld en breed beschikbaar is. Voorwaarde hierbij is dat de politieke en ambtelijke top rechtstreeks bij de formulering van de inhoudelijke strategie betrokken is en de daarvan afgeleide kennisbehoefte. Belangrijke ontwikkelingsprojecten moeten op ambtelijk topniveau worden aangestuurd, zodat ze voldoende gezag en positie krijgen in de organisatie en bij andere betrokken actoren.

Provinciale ambtenaren zouden daarbij over de volgende vaardigheden moeten beschikken; inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en bedrijfseconomische vraagstukken; organiseren van projectmanagement; samenwerken met marktpartijen in publiek-private samenwerkingsverbanden; onderhandelen met andere overheden en marktpartijen; en aanbesteden van projecten.

9. Om als procesmanager een betrouwbare partij in het proces te kunnen zijn moet je rol duidelijk worden vastgelegd in de organisatiestructuur van de provincie.

Er moet gezorgd worden voor een goede organisatiestructuur van het project. Voor de inbedding kan bijvoorbeeld aan een dienst ruimtelijk ontwikkeling worden gedacht, vergelijkbaar met de dienst stadsontwikkeling van een gemeente. Het is niet aan te bevelen dat ontwikkelingsprojecten geïntegreerd blijven in de vakdiensten. Dit blijkt een te grote menging te zijn van de functies van de provincie. Er moet een scheiding blijven tussen controleren en ontwikkelen. Ook is het mogelijk dat voor een project een matrixachtige organisatievorm wordt opgezet, waarvoor op projectbasis mensen uit de staande organisatie kunnen worden gerekruteerd.

10. Het bereiken van een routinematige taakuitoefening op het terrein van ontwikkelingsgericht werken bepaalt het moment waarop de provinciale organisatie een schielsprong kan maken.

Hiermee doel ik op het ontplooiën van activiteiten op grotere schaal. Het uitgroeien van de ambtelijke specialismen naar een brede en flexibele inzetbaarheid en het oprichten van nieuwe organisatieonderdelen met een maximum aan synergie. Hierbij kan als voorbeeld dienen het grondbeleid; het begint met de keuze van een provincie voor een actief grondbeleid. Het vervolgt met het opleiden en in huis halen van specialisten op dit terrein. Dit stelt de provincie in staat om samen met anderen een regionale grondbank te vormen. Het eindigt met de keuze van de provincie tot het oprichten van een regionaal grondbedrijf.

11. Voor het uitvoeren en het management van regionale provinciale projecten worden niet direct juridische middelen gemist.

Dit blijkt uit de gesprekken die met de provincies zijn gehouden. Wel worden middelen gemist zoals financiën, capaciteit en kennis. De provincies hebben niet aangegeven specifieke juridische bevoegdheden te missen op dit moment. Wel onderkennen zij de afhankelijkheid van de gemeentepolitiek en het feit dat deze moeilijk te dwingen zijn. Een provinciale projectprocedure zou daarbij een goed hulpmiddel kunnen zijn. Partijen zijn hier voorzichtig enthousiast over, want een nieuwe procedure brengt ook weer de nodige problemen met zich mee, en werken wellicht alleen maar meer bureaucratie in de hand, iets waar de provincie op dit moment juist vanaf wil (en moet).

## 8 Samenvatting; de rol van de provincie als netwerkmanager

### 8.1 Inleiding: de rol van de provincie bij ontwikkelingsplanologie

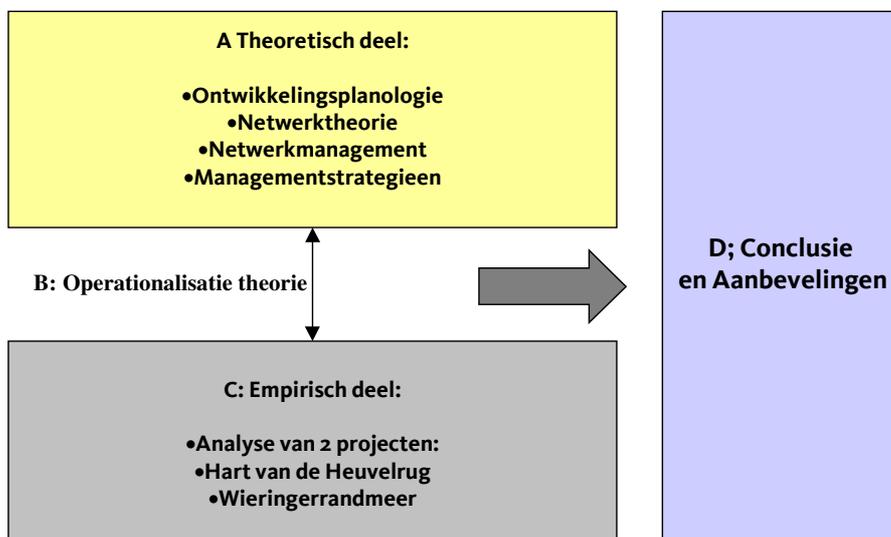
Ontwikkelingsplanologie is het sleutelbegrip voor de toekomst van de planologische beleidsvoering. Althans, dat zou je kunnen opmaken uit de vele adviezen en rapporten die de laatste tijd over dit onderwerp verschenen zijn.

Dit onderzoek gaat over wat deze nieuwe trend van de ontwikkelingsplanologie betekent voor de rol van de provincie. De centrale vraagstelling luidt: welke managementrol heeft de provincie bij regionale gebiedsontwikkelingsprojecten, welke strategieën past zij toe en hoe worden beoordeeld? Dit onderzoek bestaat uit vier delen:

- een theoretisch deel,
- een deel dat ingaat op de operationalisatie van de theorie,
- een empirisch deel, en
- een deel voor de conclusies en aanbevelingen (zie figuur 1).

Het theoretisch deel gaat in op de belangrijkste kenmerken van de ontwikkelingsplanologie. Daarnaast wordt de netwerktheorie behandeld, omdat deze theorie een aanknopingspunt geeft om de centrale vraagstelling te beantwoorden. Vervolgens wordt in deel B de brug geslagen tussen de theorie en de empirie. In het empirisch deel analyseer ik welke rol de provincie op dit moment inneemt bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Hiertoe worden twee projecten geëvalueerd, het programma Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht en het project Wieringerrandmeer in de provincie Noord-Holland. Het onderzoek sluit af met een conclusie en aanbevelingen. De belangrijkste vraag die hierbij gesteld wordt is: is er een relatie tussen de manier waarop de provincie haar rol oppakt als procesmanager en de uitkomsten van de projecten? En, welke lessen kunnen worden getrokken zodat de provincie in de toekomst haar rol als manager (conform de doelstellingen zoals omschreven in de gedachte van de ontwikkelingsplanologie) kan uitvoeren?

*Figuur 1: opzet onderzoek*



## 8.2 Ontwikkelingsplanologie; van hindermacht naar ontwikkelkracht?

In 1998 introduceerde de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) het begrip 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Ontwikkelingspolitiek moest het antwoord zijn op de knelpunten in de ruimtelijke ordening van die tijd. De grootste zorg was dat plannen niet of nauwelijks tot uitvoering kwamen. Daarom stelde de WRR een variabele verdeling voor van bevoegdheden waarbij in vergelijking met de huidige situatie de rijksoverheid, waar mogelijk, meer terughoudendheid betracht en gemeenten en provincie waar mogelijk over meer daadkracht beschikt. Op grond van de analyse van de maatschappelijk context menen zij dat een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek nodig is die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren (de stakeholders). Juist in de erkenning van dynamiek liggen goede mogelijkheden 'zwakke functies' te beschermen en sterke verder te ontwikkelen. Noodzakelijk is daarbij wel dat de 'zwakke functies' beschermd worden door 'sterke stakeholders' of bijvoorbeeld onderliggende wetgeving, om te voorkomen dat het recht van de sterkste gaat gelden (Evers, e.a 2003).

De WRR geeft in haar advies dan ook aan dat een effectief en legitiem ruimtelijk beleid ermee gediend is wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen daarmee de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek.

Anno 2004 krijgt deze gedachte verder vorm, en wel door het Ministerie van VROM geïntroduceerde term 'ontwikkelingsplanologie' (zie figuur 2). VROM heeft met name aandacht voor het proces (dus hoe partijen samenwerking) én het instrumentarium (de bestuurlijk-juridische bevoegdheden, wetten en regelgeving). Zij beoogt met de nieuwe insteek een omslag te maken; het ruimtelijk ordeningsbeleid van de overheid niet meer te zien als hindermacht, maar als een ontwikkelkracht.

De WRR heeft met haar rapport veel vakmensen geïnspireerd. Toch is er vanaf 1998 geen duidelijke ommezwaai geweest in de planologische beleidsvoering. Er is eerder sprake van een voorzichtige accentverschuiving dan van een radicale trendbreuk met de praktijk van het ruimtelijk beleid tot dusver. Niettemin, laat de roep om ontwikkelingsplanologie zien dat veranderingen in het ruimtelijk beleid gewenst zijn.

<b>Interactieve planvorming</b>	<b>Flexibele regelgeving</b>	<b>Draagvlak</b>
<b>Betrokkenheid private partijen</b>	<b>Provinciale regierol</b>	
<b>Gebiedsgerichte aanpak</b>	<b>Interdisciplinair</b>	

*Figuur 2: enkele kernbegrippen uit de ontwikkelingsplanologie-gedachte (VROM, 2004).*

### De rol van de provincie in de ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingspolitiek en - planologie zou met namen duiden op planvorming op het regionale niveau. Eén van de partijen die het concept van ontwikkelingsplanologie dan ook omarmde is de provincie. Via publicaties van het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO, 2001) wordt duidelijk gemaakt dat de provincie graag het voortouw wil nemen bij regionale gebiedsontwikkelingen. Zij grijpt de nieuwe ontwikkelingen aan om tal van langer gekoesterde ambities, om meer taken en bevoegdheden naar haar toe te trekken, onder de aandacht te brengen.

Het IPO omschrijft de nieuwe rol als volgt (IPO, pp. 15-16 2001): *'Dit regionaal opdrachtgeverschap vereist dat competenties aanwezig zijn voor procesregie en uitvoeringsprocessen. Daarbij gaat het om een sterke regie op inhoud en proces, waarbij de provincie over voldoende beslissingsbevoegdheid, beoordelingsvrijheid en verantwoordelijkheid beschikt. Zijn de provincies tot op heden vaak sterk gericht op beleidsontwikkeling en toetsing (toelatingsplanologie), ontwikkelingsplanologie vergt eerder een sterke regierol in het aansturen van regionale samenwerkingsprocessen en het genereren en stimuleren van ruimtelijke investeringen ten behoeve van strategische projecten. De provincie zal daarom sturing moeten kunnen geven aan een verscheidenheid van actoren, zowel publiek als privaat'.*

Interessant is daarbij vooral dat door het IPO wordt aangegeven dat de provincie, wil zij dat voortouw kunnen nemen, moet veranderen. De provinciale besturen zouden veel kortader en ondernemender moeten optreden, omdat ze in de praktijk maar al te vaak te veel zaken aan anderen over laten. De ontwikkelingsplanologie is volgens sommigen dan ook vooral een oproep tot een nieuw provinciaal elan op planologisch gebied; 'de provincies moeten uit hun schulp kruipen'.

### **8.3 Inzichten in het sturen van complexe processen: de netwerktheorie**

De vraag is nu hoe de provincie sturing moet geven aan deze verscheidenheid van actoren? Welke rol moet de provincie innemen en welke aspecten zijn van belang? In de bestuurskundige literatuur is veel aandacht besteed aan de rol van de (publieke) manager in dergelijke complexe samenwerkingen. Eén van de theorieën die hierover is verschenen is de netwerktheorie (Kickert, ea, 1997; de Bruijn, ea, 1999).

### Wat houdt de netwerktheorie in?

De netwerktheorie is ontstaan tegen de achtergrond van het vraagstuk van complexe besluitvorming (zie BOX A) (Kickert, 1997). Deze theorie gaat er van uit dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het bereiken van hun doelen. Zij kunnen weinig bereiken zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren. Deze afhankelijkheidsrelaties clusteren de actoren rondom een bepaald probleem. Vervolgens ontstaan interactiepatronen die wisselend intensief of minder intensief kunnen zijn. Om de interactie vast te leggen ontwikkelen partijen regels die het gedrag van actoren reguleren en er ontstaan middelenverdelingen die de interacties vormgeven. Zo ontstaat er een *netwerk*. Dit is de omgeving waarbinnen actoren handelen en waarbij zij rekening moeten houden met andere partijen. Deze 'netwerken' kunnen worden getypeerd aan de hand van de volgende componenten (Voogd, 1995, Kickert 1997):

- Een verzameling van actoren (individuen, groepen, organisaties);
- De belangen, wensen en doelen van die actoren;
- De activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- De regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen de actoren bepalen;
- De verzameling van actie- en interactiemogelijkheden, waarover elke actor beschikt;
- De verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Het samenspel van al deze facetten creëert aanknopingspunten om sturings- en managementstrategieën te ontwikkelen bij complexe besluitvormingsprocessen.

#### BOX A; complexe besluitvorming

Beslissingen zijn niet altijd rationeel te verklaren, met andere woorden, het is niet altijd een afgewogen keuze van alle voor- en nadelen. Soms blijkt dat achteraf de gekozen oplossing niet het goedkoopste of meest efficiënt is. Er moeten daarom ook andere krachten een rol spelen in de besluitvorming. Daarom is er aandacht geschonken aan het inzichtelijk maken van formele en informele organisatorische relaties in complexe besluitvormingsprocessen. Ook met als doel daar sturing- en managementstrategieën aan te koppelen. Men ging beseffen dat besluiten niet als rationele processen kunnen worden geanalyseerd, maar dat besluitvormingsprocessen door de veelheid van partijen, procedures en onderwerpen vaak buitengewoon onoverzichtelijk en complex zijn (Parsons, 1995).

### Sturing binnen een netwerk; het netwerkmanagement

Sturing binnen een netwerk is daarom niet meer of minder dan een georganiseerde samspraak van alle betrokkenen in een netwerk. De manager is onderdeel van het netwerk, en geen bepalende factor. Er is op zich wel sprake van autoriteit en machtsverhouding, maar in die mate dat geen van de partijen de absolute macht over de ander heeft. De organisatie heeft mede doordat er absolute macht ontbreekt een minder duidelijke inrichting of structuur. De taak van de manager (overheid) is primair daarin gelegen, ervoor te zorgen dat in samspraak met alle partijen in het netwerk resultaten worden behaald zodat alle partijen erop vooruit gaan.

Als je bovenstaande leest kan je het idee krijgen dat de netwerkmanager gelimiteerd is in het sturen van andere partijen (Kickert, 1997). Deze veronderstelling daagde onderzoekers uit om juist te kijken naar de mogelijkheden en potenties die de manager heeft om deze netwerken te sturen of te faciliteren.

## Netwerkmanagement en managementstrategieën

Netwerkmanagement richt zich dan ook op het sturen van de processen, waarbij het 'spel' een belangrijk aanknopingspunt is. Management van spelen (in netwerken) is nodig omdat onzekerheden, belangentegenstellingen en dynamiek spontane samenwerking bemoeilijken. De aanname die in de netwerktheorie wordt gedaan is dat zonder dit netwerkmanagement bevredigende uitkomsten tussen de actoren veelal niet mogelijk zijn. Deze stelling roept vervolgens de vraag op: welke strategie moet dan worden toegepast om in de complexiteit van het netwerk wel tot tevreden uitkomsten te komen?

In de literatuur (Klijn, 1997) kan grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten van netwerkmanagement: (1) procesmanagement en (2) netwerkconstituering. In de tabel hieronder (tabel 1) zijn deze twee strategieën onderverdeeld in de aandachtsgebieden waar ze invloed op uit oefenen.

*Tabel 1: managementstrategieën in netwerken*

	Percepties (1)	Actoren (2)	Organisaties (3)
<b>Management om het spel te verbeteren (procesmanagement)</b>	Convenanting: onderzoeken van gelijkenissen/ verschillen in de percepties van actoren om de mogelijkheden te vergroten om gezamenlijk een doel te bereiken	Selectieve (de)activation; (de) mobiliseren van actoren en hun bronnen.	Arranging: bevorderen van interactie tussen partijen en het formaliseren van afspraken.
<b>Management om het netwerk te verbeteren (netwerkconstituering)</b>	Reframing; veranderen van percepties van actoren over het netwerk (welk spel wordt gespeeld, welke professionele waarden van belang zijn).	Netwerk (de)activation: veranderen van de positie van actoren, of nieuwe actoren introduceren.	Constitutional reform; veranderen van regels en bronnen in netwerken of het veranderen van fundamentele gronden van het spel

(Kickert, 1997, pp106)

In dit onderzoek wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de drie strategieën van het *procesmanagement* (de eerste rij). Hieronder worden deze strategieën verder uitgewerkt en toegelicht.

- Strategie gericht op de inhoud en percepties (de ideeën) van actoren,
- Strategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren,
- Strategie gericht op de organisationele arrangementen en het formaliseren van afspraken.

### *Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren*

Doel van deze strategie is om verbindingen te maken tussen problemen en oplossingen, of initiatieven en bronnen. In het engels wordt daar het woord 'covenanting' voor gebruikt; het onderzoeken naar gelijkenissen en verschillen tussen de percepties van actoren en de mogelijkheden die er zijn om doelen bij elkaar te brengen. Deze strategie wordt toegepast bij impasses die een cognitieve oorsprong kennen (Klijn, 2000). Dit betekent wanneer het een meningsverschil betreft over de aard van zowel de problematiek als de oplossing. Kenmerkend is dan dat partijen langs elkaar heen praten. Een inhoudelijke doorbraak bestaat dan uit het totstandkomen van een nieuwe agenda die voor alle partijen het perspectief op een uitkomst heropent. Behalve inhoudelijke variëteit gaat het hierbij ook om gemeenschappelijke beeldvorming.

### *Strategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren*

Deze strategie wordt toegepast bij impasses in beleidsspelen welke een meer sociale achtergrond kennen (Klijn, 2000). Deze vloeien voort uit het ontbreken van interacties met actoren van wie de hulpbronnen en medewerking onmisbaar zijn voor de aanpak van het probleem of doordat strategieën onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Doel van de strategie is het selectief activeren van partijen (Kickert, 1997, pp47). Het selecteren betekent dat de manager de partijen die nodig zijn om een specifiek probleem op te lossen identificeert en daarna ook activeert. Dit activeren gaat niet altijd even gemakkelijk. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat partijen onvoldoende doordrongen zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden, of omdat men er niet in geslaagd is een gemeenschappelijk belang te ontdekken. Ook kan het zijn dat een partij niet de volle aandacht heeft voor één probleem, en haar aandacht en middelen moet verdelen over meerdere 'spelen'.

### *Strategie gericht op arrangementen*

Het doel van deze strategie is om de verschillende 'spelen' van de verschillende actoren op een effectieve en efficiënte manier te coördineren. Dit wordt in de literatuur (Kickert 1997, Klijn 2000) *arranging* genoemd. Arrangeren betekent dan het inrichten, opstellen, veranderen en maatregelen treffen voor 'ad hoc' voorzieningen die aansluiten bij al reeds bestaande interacties (te denken valt aan: oprichten van projectbureaus of projectgroepen, convenanten sluiten, samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van overlegorganen, etc).

Het toepassen van deze drie strategieën is van belang voor een netwerkmanager om zodoende tot goede uitkomsten in het proces te komen.

## B: Operationalisatie theorie

### 8.4 Brug tussen theorie en praktijk

In deze paragraaf wordt de netwerktheorie geoperationaliseerd. Het doel hiervan is om de theorie voor het empirisch onderzoek te kunnen gebruiken. Operationalisatie vindt plaats op twee vlakken. Enerzijds wordt de toepassingen van strategieën en het begrip 'goed management' toegelicht, anderzijds wordt er aangegeven hoe de uitkomsten van beleidsspe- len wordt geconcretiseerd.

#### 1. Wat is goed management: toepassing managementstrategieën en uitvoering

De netwerktheorie laat een helder beeld achter welke strategieën de manager kan toepas- sen om aan een netwerk sturing te geven. De vraag is echter wanneer er kan worden ge- sproken van 'goed management'. Het gaat hierbij dan niet meer alleen om het toepassen van de strategie op het juiste moment, maar ook om hoe de strategie is uitgevoerd.

De volgende vragen zijn hierbij van belang: hoe actief is de manager geweest in het pro- ces? Hebben de acties bijgedragen aan het oplossen van de stagnaties in het proces? Was de manager als enige actief in het sturen van uitkomsten, of hebben meer actoren een be- langrijke bijdrage geleverd? Om de brug te slaan tussen de theorie en de praktijk staan in dit onderzoek vier aspecten van 'goed management' centraal: activiteit, effectiviteit, te- vredenheid en formalisatie van de rol. In het kader hieronder worden de vier elementen geconcretiseerd. De indicatoren zijn opgesteld aan de hand van wat in de netwerktheorie belangrijk wordt gevonden.

*-Activiteit: bij de beoordeling van activiteit staan de volgende vragen centraal.*

- Zijn de activiteiten om de impasse te doorbreken uitgevoerd door de manager?
- Is de manager in het hart van de interacties aanwezig?
- Is de rol van de manager het meest prominent in de interacties met andere partijen?
- Is zij bij alle initiatieven actief betrokken?
- Probeert zij in het project partijen en initiatieven te koppelen?
- Onderhoudt zij contacten met alle partijen?

Wanneer deze bovenstaande vragen bevestigd worden, dan wordt de rol als actief beoordeeld.

*-Effectiviteit: bij de beoordeling van effectiviteit staan de volgende vragen centraal:*

- Heeft de actie ook het beoogde effect gehad?
- Heeft de actie bijgedragen aan het oplossen van de stagnatie?

Wanneer bovenstaande vragen bevestigend kunnen worden, dan wordt de rol van de manager het meest effectief beoordeeld.

*-Formalisatie van de rol*

Hierbij wordt gekeken of de rol is vastgelegd in formele documenten en /of organisatorische arran- gementen.

*-Tevredenheid van actoren over de rol van de provincie in uitvoering,*

Wat is de voornaamste kritiek op de manager? Hebben partijen regelmatig of bijna nauwelijks hun items moeten bevechten of veroveren in het proces? Hoe tevreden zijn zij? En, hoe tevreden is de manager zelf over zijn optreden?

## 2. Het verloop en de uitkomst van het beleidsspel.

In deze paragraaf wordt toegelicht welke soort uitkomsten in dit onderzoek worden onderzocht. Het gaat hier om het beschrijven van het verloop van een beleidsspel en om de uitkomsten van een beleidsspel.

### *Beschrijving van het verloop van het beleidsspel*

Een proces goed beschrijven is niet eenvoudig. Vaak verloopt het proces niet gestructureerd en zijn er momenten dat het project stilstaat, of juist heel snel wordt uitgevoerd. De vraag is dan; hoe breng je dit proces in beeld? In de bestuurskundige literatuur spreekt men in dit verband over 'ronden' (Teisman, 1995). Dit houdt in dat het spel (het project) zich voltrekt middels 'ronden' van een aantal opeenvolgende beslissingen. Dit proces verloopt natuurlijk niet zonder problemen, er kunnen versnellingen en stagnaties ontstaan of blokkades worden opgeworpen. Wanneer dit gebeurt kan het twee consequenties hebben, ten eerste kan het proces worden beëindigd of tijdelijk heel traag lopen, ten tweede zou het mogelijk zijn dat er juist een belangrijke beslissing wordt genomen. Je spreekt in het eerste geval van stagnaties, in het tweede geval van versnellingen (Klijn, 2000). Een belangrijke beslissing houdt bijvoorbeeld in dat het probleem wordt hergeformuleerd, dat tegengestelde oplossingen met elkaar worden verzoend of dat de kring van betrokken actoren wijzigt. Elke ronde eindigt met een dergelijke belangrijke beslissing en deze is richting gevend voor de rest van het proces.

### Wat zijn de uitkomsten van het beleidsspel; verrijking en tevredenheid

Ook uitkomsten uit beleidsspelen zijn moeilijk te bepalen. Er moet rekening worden gehouden dat de spelen een complex karakter hebben en een hoge mate van dynamiek vertonen. Daarom is het van belang te kijken naar de inhoud van besluiten *en* het proces van besluitvorming (Klijn, 2000). In dit onderzoek worden daarvoor twee indicatoren gebruikt: 1. verrijking en 2. tevredenheid.

#### 1. verrijking

Het uitgangspunt is dat informatie voor het bereiken van goede beleidsvoorstellen en – producten verspreid zijn over verschillende actoren. Goede beleidsproducten hebben het kenmerk dat ze problemen van verschillende actoren helpen oplossen. Daarom is het van belang om het proces te verrijken met verschillende ideeën, zowel inhoudelijk als procesmatig. Verrijking wordt opgesplitst in twee begrippen: variëteit en doorwerking (Klijn, 2004). Enerzijds is het vergroten van variëteit een belangrijk criterium voor inhoudelijke verrijking van de oplossing. Hierbij wordt gekeken naar de vernieuwende ideeën die partijen hebben gepresenteerd over bijvoorbeeld samenwerking of aanpassingen van scope. Vervolgens is dan ook de acceptatie daarvan door de andere actoren belangrijk. Dit laatste wordt doorwerking genoemd.

#### 2. tevredenheid

Een andere manier om een beeld te krijgen van de uitkomst is een actor vragen of hij achteraf bezien, of tijdens het proces, tevreden is over het resultaat. Dit wordt ook wel *Ex-post satisficing*' (Parsons, 1995) genoemd. De actor maakt dan zelf de beoordeling en afweging tussen wat hij van het proces verwachtte en hoe het feitelijk verlopen is. Deze meetmethode lost daarmee in feiten problemen met betrekking tot afweging en dynamiek op (Klijn, e.a., 1997). De beoordeling van dit criterium is positiever naarmate meer actoren tevreden zijn (Klijn, 2004).

### *Conclusie*

In bovenstaand deel (A) heb ik de kaders voor het empirische onderzoek aangegeven. Daarin is behandeld wat de gedachte is van de ontwikkelingsplanologie en hoe de rol van de provincie daarin wordt gezien. Vervolgens heb ik geprobeerd aan te geven hoe die rol zou moeten zijn. Daarvoor heb ik de netwerktheorie als kader gebruikt. De netwerktheorie geeft aan dat een netwerkmanager drie strategieën kan toepassen om het complexe proces met actoren goed te laten verlopen. Vervolgens is de theorie verder geoperationaliseerd (deel B), om de brug te kunnen slaan naar het empirisch deel van het onderzoek. In het volgende deel (C) volgt de analyse van twee cases.

### 8.5 Empirisch onderzoek: twee projecten met elkaar vergelijken

#### Inleiding

In het empirisch onderzoek worden twee projecten met elkaar vergeleken, het 'Hart van de Heuvelrug' in de provincie Utrecht en het 'Wieringerrandmeer' in de provincie Noord-Holland. Beide projecten worden gekenmerkt door complexiteit, zowel wat betreft het inhoudelijk vraagstuk, als het aantal betrokken actoren. Beide projecten zijn op het moment van schrijven nog volop in ontwikkeling en kennen geen afgerond geheel. In beide cases heeft de provincie 'de leiding' in het project. Hieronder wordt kort een toelichting gegeven op de algemene probleemstelling van de projecten, en de opgave waar de provincie voor staat.

#### *Hart van de Heuvelrug; schaken op het bord van rode en groene functies*

In de brede zone tussen Zeist en Amersfoort, het hart van de Utrechtse Heuvelrug, is het gebruik van de ruimte aan het veranderen. Er zijn veel partijen betrokken. Zo wil het ministerie van Defensie haar militaire terreinen afstoten en hebben de omliggende gemeenten behoefte aan ruimte voor woningbouw en bedrijvigheid. Zorginstellingen deconcentreren wat leidt tot huisvesting van cliënten elders in de regio en de vraag wat met de vrijgekomen ruimte gedaan kan worden. Tegelijkertijd is er de wens van natuurorganisaties en de provincie om het gebied groen te houden en de natuur te versterken, bijvoorbeeld door het aanleggen van groene verbindingzones tussen huidige natuurgebieden.

Planologisch gezien is er niet veel mogelijk in het hart van de Heuvelrug en het beleid van de provincie is gericht op conserveren. Bovenstaande ontwikkelingen dwingen echter tot een meer ontwikkelgerichte benadering van de provincie. De vraag is daarom wat kan de provincie doen in deze situatie en welke strategie moet zij hanteren?

#### *Wieringerrandmeer: op zoek naar een ontwikkelimpuls voor de Kop van Noord-Holland*

In de kop van Noord-Holland moeten gemeente en provincie oplossingen zoeken voor de toenemende vergrijzing en gebrek aan werkgelegenheid. Een ontwikkelimpuls voor dat gebied is noodzakelijk. De aanleg van een randmeer tussen de oude eilandkust en de Wieringermeer zou een oplossing zijn, omdat het ongekennde mogelijkheden oplevert om water, natuur, wonen, werken, landbouw en recreatie op een aantrekkelijke manier te combineren.

De provincie heeft voor de ontwikkeling van een randmeer geld gereserveerd, maar heeft partners nodig om het totale programma te realiseren. De vraag is nu: hoe vind je partners om in een omvangrijk project te investeren?

De belangrijkste kenmerken (aanpak, partijen, samenwerking actoren, en de rol van de provincie) van beide projecten worden hieronder in de tabel (tabel 2) weergegeven.

Tabel 2: een korte beschrijving van de twee projecten

Kenmerken	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer
Aanpak van het project	Als een programma; geen directe ruimtelijk of functionele samenhang, wel een duidelijke financiële koppeling tussen de kosten van natuurontwikkeling en de opbrengsten van woningbouw of nieuwe kantoorlocaties. Afspraken zijn middels bestuurlijke overeenkomsten vastgelegd.	Een intergraal gebiedsontwikkelingsplan. De aanpak van het plan voor het Wieringerrandmeer kenmerkt zich door innovativiteit in inhoud en samenwerking. Met private partijen is een samenwerking in het vroege planproces aangegaan, via een ontwikkelingscompetitie
Doelstelling project	De doelstelling van het project is het versterken van de groenstructuur in het gebied Hart van de Heuvelrug.	Versterken van de economische en sociale structuur van de kop van Noord-Holland.
Belangrijkste partijen	Gemeente Soest en Zeist, Provincie Utrecht, Dienst Domeinen (van min. Financiën) Ministerie van Defensie, Ministerie Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de bewoners.	Gemeente Wieringen en Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, bewoners en particulieren, marktpartijen.
Het samenspel van de actoren	Partijen zijn georganiseerd in een platform. Er wordt een gezamenlijke visie opgesteld. Partijen hebben in het project een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De provincie wil zoveel mogelijk coördineren. De gemeenten en rijk moeten zoveel mogelijk uitvoeren. Er zijn verschillende percepties van het probleem. Er zijn partijen die natuur willen beschermen en partijen die ruimte nodig hebben voor woningbouw. Om hun positie te versterken gaan ze coalities aan met andere partijen. Deze arena's worden zowel rondom een onderwerp als rondom een bestuurlijk schaalniveau geformeerd.	Partijen zijn georganiseerd in een projectbureau. Het is een groep van bestuurlijke partijen onder aanvoering van de provincie. De provincie heeft een dominante rol in het proces. De gemeenten zijn meer reactief. In het proces wordt in het begin door publieke partijen overeenstemming bereikt over de randvoorwaarden van het project. Er blijven echter steeds tegenstanders (zoals de agrariërs, sommige bewoners en enkele ambtenaren) Vervolgens wordt in een vroeg stadium ook private partijen betrokken. Dit gaat middels een ontwikkelingscompetitie. De samenwerking lijkt goed. De onderhandelingen tussen partijen moeten nog uitwijzen of de samenwerking ook succesvol is in de praktijk.
De rol van de provincie	De provincie probeert een neutrale rol te spelen en partijen aan elkaar te koppelen door middel van tijdelijke organisationele arrangementen. Wanneer nodig bemiddeld zij tussen partijen en bij impasse. Zij is steeds in het middelpunt van de interacties aanwezig. Ze geeft geen sterke sturing. Zij stelt in eerste instantie geen middelen ter beschikking. Binnen de provincie zelf kost de afstemming tussen inhoud (het toetsen van plannen) en proces (het projectmatig werken) inspanning. Toch zijn veel partijen redelijk tevreden over de rol van de provincie Utrecht. Het komt in de buurt van ontwikkelingsplanologie, maar wel in de kinderschoenen.	De provincie neemt duidelijk de leiding in het project. Dit komt doordat zij middelen tot haar beschikking heeft, zoals grond en geld voor de uitvoering. In het begin laat zij het over aan een externe projectleider. Deze stuurt goed en zorgt ervoor dat de ontwikkelingscompetitie binnen een jaar is afgerond. De provincie zelf speelt geen sterke rol en stagneert het proces een aantal keer. In tweede instantie neemt zij de regierol zelf op zich en is haar aanpak redelijk conservatief te noemen. Zij is niet gewend om dergelijke ontwikkeling om te gaan en om met alle partijen samen te werken. Ontwikkelingsplanologie is wel een wens, maar moet nog wel geleerd worden.

## 8.6 Conclusies projecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kenmerken van de projecten. Er volgt een analyse op de samenwerking tussen partijen, de rol van de provincie en de uitkomsten van het proces. Deze paragraaf eindigt door antwoord te geven op de vraag of er nu in de praktijk een relatie bestaat tussen 1. de rol van de provincie als manager en 2. de uitkomsten van het proces.

### 1. Samenwerking tussen partijen

#### *A. Hart van de Heuvelrug: 'wel de lusten, niet de lasten'*

Het project Hart van de Heuvelrug is een organisatorisch en ruimtelijk complex project, waar mede vanwege de omvang en het regionale belang de provincie Utrecht het voortouw heeft genomen.

De provincie organiseerde een platform waarin alle belanghebbenden zitting namen. Gezamenlijk werd een visie voor het gebied opgesteld. Daarnaast werden afspraken in een intentieovereenkomst vastgelegd. Het doel is om de natuurwaarde in het gebied te versterken, maar ook belangrijke ontwikkelingen op het gebied van wonen, zorg, infrastructuur en kantoorontwikkeling mogelijk te maken. De ruimte is echter beperkt, dus moet er geschoven worden met functies. De afhankelijkheid tussen partijen werd daarmee één van de belangrijkste issues in het proces. Het doel van het project *als proces* werd daarom als volgt geformuleerd: 'dat door een goede regie en afstemming de gemeenschappelijk ervaren winst uiteindelijk groter is dan wanneer alle partijen afzonderlijk hun doelstellingen nastreven'. Samenwerking in dit plan staat dus hoog op de agenda. De provincie nam de regierol, maar stuurde heel duidelijk op het gezamenlijke doel, en op de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Naarmate de afspraken concreter werden, nam het tempo in de besluitvorming echter steeds verder af.

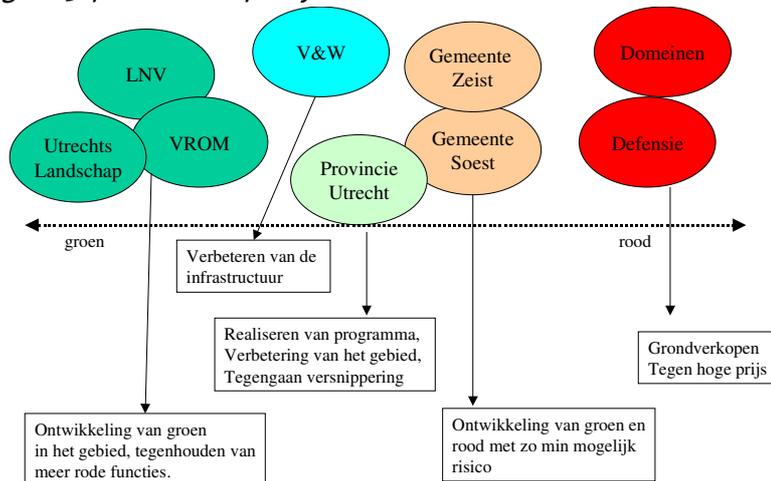
Ondanks de intenties van partijen om samen te werken treden vertragingen op in het proces. De oorzaak van deze stagnaties zijn tweeledig. Enerzijds komt naar voren dat *partijen verschillende percepties hebben van het probleem en met verborgen agenda's deelnemen aan het project*, anderzijds ligt er waarschijnlijk een oorzaak in de *aansturing, dus het projectmanagement*.

Dat er stagnaties ontstaan in de samenwerking tussen partijen heeft een aantal oorzaken.

- Partijen hebben, ondanks dat er een gezamenlijke visie is gemaakt, verschillende percepties van het probleem, en hebben daarom ook een andere oplossing voor ogen. Zo willen bijvoorbeeld de gemeenten meer woningbouw in hun gebied realiseren, wil de Dienst Domeinen van het ministerie van Financiën de defensieterreinen tegen hoge prijzen verkopen en willen de natuurorganisaties meer groen in de omgeving. Deze tegenstellingen komen de samenwerking niet ten goede. Het gemeenschappelijk belang lijkt hierdoor ondergeschikt te zijn aan het eigen belang. Je zou kunnen zeggen dat partijen de verantwoordelijkheid voor het project als totaal niet bij zichzelf neerleggen, maar proberen dat bij een ander neer te leggen. Vandaar de stelling; 'niet de lasten, wel de lusten'.
- Daarnaast blijkt dat partijen hun posities versterken door coalities te sluiten met andere partijen. Zo is duidelijk te zien dat er een groene lobby is, en een rode lobby. Besluitvorming rondom het Hart van de Heuvelrug vindt ook plaats in verschillende are-

na's. Die arena's hebben zich dus enerzijds geformeerd rondom onderwerpen (zoals groen, zoals woningbouw), anderzijds zijn ze ook ontstaan voor elk schaalniveau (er is naast het rijkspartijenoverleg een regio-overleg in het leven geroepen). Partijen staan er dus niet meer alleen voor, en op die manier is het steeds lastiger om tegengestelde belangen bij elkaar te brengen (zie figuur 3).

*Figuur 3: posities van partijen*



*B: Conclusie Wieringerrandmeer: innovativiteit in inhoud en samenwerking*

Het project Wieringenrandmeer kenmerkt zich door een min of meer gecompliceerd plan met vier betrokken overheidspartijen, landschaps- en natuurbelangen en agrarische belangen. Doordat de provincie de financiële middelen (en grondposities) had om het plan op te zetten, speelt zij in principe een dominante rol. Mede onder invloed van de discussie over ontwikkelingsplanologie besluiten overheden zo snel mogelijk te onderzoeken of private partijen in deze opgave geïnteresseerd zijn. Geen van de overheden bleek echter een ambtenaar te hebben met voldoende kennis en overzicht van marktpartijen en het tot stand brengen van dit soort publiek-private samenwerkingen. Daarom is een externe projectleider aangetrokken.

De projectleider ging voortvarend te werk en richtte zich enerzijds op het behouden van het draagvlak in de omgeving (door onder andere het organiseren van expertsmeetings, bewonersavonden, het versturen van nieuwsbrieven, het oprichten van een projectbureau in het gebied, en allerlei gesprekken met betrokken bestuurders), en anderzijds op het leggen van contacten met de marktpartijen. Ondersteund door een gecombineerd projectbureau van de vier betrokken overheden is een ontwikkelingscompetitie opgezet en binnen een jaar afgerond.

Op het gebied van samenwerking is het een innovatief project. Dat blijkt uit een aantal aspecten:

- Om de problemen in het gebied op te lossen is door publieke partijen gezamenlijk gezocht naar een integrale visie voor het gebied, en hebben gezamenlijke randvoorwaarden geformuleerd.

- Samenwerking met private partijen. Het had de voorkeur om die samenwerking al in een zeer vroeg stadium van de planvorming plaats te laten vinden (via een ontwikkelingscompetitie) om zo optimaal van de kennis en kunde van de markt te kunnen profiteren;
- Overleg met de bevolking en lokale en regionale belangen (boeren, natuur- en milieu-organisaties, bouwbedrijven);
- Een hoog tempo in het begin van het proces, van marktconsultatie, competitie en besluitvorming.

De ontwikkelingscompetitie was een succes. De variëteit van de inzendingen was enorm, dat bleek onder andere uit de verschillende investeringsbudgetten die bij de plannen werden genoemd.

## 2. De rol van de provincie

In de vergelijking vindt een analyse plaats over de rol van de provincie als manager. Hoe gaat zij om met de verschillende belangen? Welke strategieën past zij toe, en hoe worden deze uitgevoerd? Hoe reageert zij bijvoorbeeld op stagnaties in het proces? Hoe beoordelen andere partijen haar rol?

### *A: De provincie Utrecht als 'coördinatoren'.*

Over het algemeen probeert de manager van provincie Utrecht een neutrale rol in te nemen, en stelt zij zich op als coördinator. Daarom zijn de strategieën van de manager voornamelijk gericht om partijen aan elkaar te koppelen. Ook omdat een samenwerking tussen verschillende partijen niet elke keer eenvoudig tot stand kwam. Zij heeft dit over het algemeen gedaan doormiddel van het inrichten van tijdelijke arrangementen, zoals het bijvoorbeeld het platform en enkele bilaterale overleggen bij een escalatie tussen partijen. Deze strategie heeft zij goed toegepast.

Wat echter mist is een krachtige uitvoering van de managersrol, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het bewaken van voorgang en het maken van beslissingen. Ze is daarmee meer reactief dan actief. De consequenties van haar strategieën zijn dat partijen redelijk tevreden zijn over de samenwerking, maar niet over de voortgang. Haar strategieën zijn niet altijd even effectief te noemen. Het lijkt daarom alsof het alleen samenbrengen van partijen en het regelen van arrangementen als enige strategie niet tot bevredigende resultaten leidt.

De manager geeft geen inhoudelijke sturing. Dit komt omdat de provincie een duidelijk onderscheid wil maken tussen haar rol als 'onafhankelijke' procesmanager en haar eventueel inhoudelijke rol. Deze inhoudelijke rol werd namelijk wel vervuld, maar door de dienst Ruimte en Groen van de provincie. De 'staande' dienst van de provincie is gewend om de plannen van lagere overheden te toetsen, en levert een inhoudelijke bijdrage, de procesmanager wil zoveel mogelijk sturen op het proces. Dit min of meer geforceerde onderscheid leverde intern bij de provincie enkele afstemmingsproblemen, en irritatie bij de andere partijen op. De provincie Utrecht geeft ook aan in dit project afhankelijk te zijn van de andere partijen, en onvoldoende middelen te hebben om partijen te dwingen. Zij wil partijen daarom niet forceren. Daarnaast blijkt dat de provincie de specifieke kennis en kunde over het onderwerp mist om creatieve te doen die kunnen bijdragen aan een gezamenlijke oplossing.

*B: De rol van de provincie als 'opdrachtgever / uitvoerder'.*

De provincie Noord-Holland opereert in vergelijking met Utrecht veel dominanter. Zij is zich echter terdege bewust van de afhankelijkheid van gemeenten en andere partijen (denk aan het behalen van draagvlak, meewerken met bestemmingsplannen etc). Maar, het grote verschil met Utrecht is, dat in dit plan de provincie zelf zal investeren en grond in bezit heeft. Zij zal daarom de opdrachtgevers en uitvoerdersrol innemen. De uitvoering van haar managementrol is echter niet goed te omschrijven zonder een onderscheid te maken tussen de rol van de provincie (als bestuursorgaan) en de rol van de manager (de externe projectleider).

Bij de externe projectleider blijkt dat een goede managementrol leidt tot goede uitkomsten. Deze projectleider is actief betrokken, midden in de interacties aanwezig en zijn acties zijn effectief. Maar wanneer er wordt gekeken naar de rol van de provincie dan ontstaat er een beeld van een minder actieve overheid dan bij het Hart van de Heuvelrug. Dit komt omdat de provincie Noord-Holland over het algemeen minder aanwezig is in het hart van de interacties tussen partijen. Zij is ook minder effectief dan de provincie Utrecht. De rol die de provincie speelt is eigenlijk heel conservatief, en wijst op een zeer traditionele aanpak van proces- en projectmanagement. Deze uitspraak wordt ingegeven door een aantal aspecten. De provincie is matig betrokken bij de acties die worden uitgevoerd door de externe projectleider. Zij is steeds meer reactief dan actief betrokken. Steeds bleef intern (bij ambtenaren en bestuurders) bij de provincie de twijfel bestaan over de juistheid van de aanpak zoals voorgesteld door de externe projectleider. Stagnaties die zich in het proces voordoen zijn allemaal veroorzaakt door de rol van de provincie. Zij toets achteraf, en binnen min of meer gesloten muren.

Het blijkt dat de provincie Utrecht beter wordt gewaardeerd om het uitgevoerde management dan de provincie Noord-Holland, en dat bijdrage van de externe projectleider het best wordt beoordeeld (tabel 3).

*Tabel 3: beoordeling van de rol van het management*

Kenmerk	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer	
		Externe projectleider	Provincie
Activiteit	+ actief	++ heel actief	+/- matig actief
Effectiviteit	+ effectief	+ effectief	+/- matig effectief
Formalisatie rol	++ duidelijk	++ duidelijk	++ duidelijk
Tevredenheid	+ tevreden	+ tevreden	+/- matig tevreden
Totaal beeld	+ Coördinator van het proces, redelijke effectief in het handelen en in goed overleg met andere partijen. Is actief om partijen te koppelen, maar kan moeilijk sturen.	++ Richt een goed proces in. Past verschillende strategieën toe en is effectief. Slaagt er alleen niet in om de provincie 'aan boord te houden'.	-/+ Ontwikkelt steeds meer een sturende rol, maar nog een te veel in zich zelf gekeerde provincie, die daardoor moeite heeft partijen betrokken te houden.

### 3. Uitkomsten uit het proces: beoordeling verrijking en tevredenheid

Het programma en het proces om tot het Hart van de Heuvelrug te komen kent minder variëteit dan het project Wieringerrandmeer. Dit komt doordat de provincie Noord-Holland bij het maken van het plan voor het Wieringerrandmeer samenwerking heeft gezocht met burgers, overheden en voornamelijk de markt om een plan voor het gebied te maken. Het starten van de ontwikkelingscompetitie is de ultieme doorwerking van dit open planproces.

Het programma voor het Hart van Heuvelrug krijgt vorm rond een bestaande visie waardoor er minder ruimte is voor eigen inbreng van partijen. Echter, om deze visie in te vullen zijn partijen met innovatieve ideeën en concepten gekomen, zoals het denken over financiële en functionele regionale verevening en de vertaling daarvan in de contracten. Het platform Hart van de Heuvelrug is breed en democratisch begonnen, maar gaande weg steeds meer beperkt tot een aantal stakeholders. De overlegstructuur is daardoor diffuus geworden en partijen vinden dat de doorwerking van innovatieve en nieuwe ideeën minder zichtbaar is.

In beide cases zijn partijen tevreden. Bij de Wieringerrandmeer blijken de meeste partijen echter meer enthousiast over het resultaat dan bij Hart van de Heuvelrug. Dat komt waarschijnlijk door het goede verloop van, en communicatie tijdens, de ontwikkelingscompetitie, en door de inhoudelijke variëteit die in het plan is bereikt.

Bij het project Hart van de Heuvelrug waren de gemeenten vooral tevreden met de samenwerking met de provincie, en was zij minder tevreden met de samenwerking met het rijk. Het rijk was vooral tevreden over de samenwerking tussen de rijkspartijen en de provincie. De beoordeling is weergegeven in tabel 4.

*Tabel 4: beoordeling verrijking en tevredenheid*

Criteria	Hart van de Heuvelrug	Wieringerrandmeer
Verrijking	+/- weinig verrijking	++ veel verrijking
Tevredenheid	+ redelijk tevreden	++ heel tevreden

### Conclusie

De vraag is nu of er in de praktijk een relatie bestaat tussen 1. de rol van de provincie als manager en 2. de uitkomsten van het proces. Het blijkt dat de provincie Utrecht beter wordt gewaardeerd om het uitgevoerde management dan de provincie Noord-Holland (zie tabel 3), terwijl de uitkomsten van Noord-Holland beter zijn dan bij de provincie Utrecht (tabel 4). Dat komt door de bijdrage van de externe projectmanager.

#### **8.7 Aanbevelingen voor de provincie**

Uit dit onderzoek is gebleken dat het vooral van belang is hoe de managementrol wordt uitgevoerd, minder belangrijk is het welke rol (ontwikkelaar of coördinator) wordt gekozen. De conclusie is dat 'goed management' leidt tot 'goede uitkomsten'. Het is daarom zinvol voor de provincie aandacht te besteden aan de uitvoering van de managementrol, wil zij handelen conform de 'ontwikkelingsplanologie-gedachte'. De netwerktheorie biedt voldoende inzichten op het gebied van managementstrategieën om hieruit zinvolle aanbevelingen voor de provincie te ontwikkelen.

Door meer aandacht te besteden aan het samenspel van actoren, het coördineren van interacties en percepties, maar ook door te zorgen voor de juiste organisatiestructuur kan zij beter sturing geven aan het proces van gebiedsontwikkeling. Een hele algemene aanbeveling is daarin dat de provincie daarin zeker niet te afwachtend moet zijn, maar zij moet zich midden in het spel begeven en mag daarin ook redelijk dominant opereren. Door goed management kan de provincie zorgen dat plannen niet plannen blijven, maar uitgevoerd worden.

In deze paragraaf ga ik in op enkele aanbevelingen, zowel specifiek voor de provincie Noord-Holland en Utrecht, als meer in algemene zin over hoe de rol van de provincie invulling moet krijgen wil zij als procesmanager optreden.

#### A. Aanbevelingen specifiek voor de provincie Utrecht en Noord-Holland.

##### *Hart van de Heuvelrug: met een goede opening win je nog geen spel*

De provincie is het project goed begonnen door alle partijen die belang hebben bij de ontwikkeling van de Heuvelrug bij elkaar te brengen. Ze probeerde daarmee draagvlak te creëren voor de plannen. Dat was ook belangrijk, want zonder een gezamenlijke ambitie zou het programma Hart van de Heuvelrug geen kans van slagen hebben. Toch laat de analyse van de praktijk zien dat er stagnaties in het proces zijn opgetreden en partijen over de rol van de provincie niet onverdeeld tevreden zijn. Daarom geef ik hier een opsomming wat de provincie beter had kunnen doen in sommige omstandigheden.

- Waar de provincie in haar ambitie niet goed bij stil heeft gestaan is dat de partijen verschillende belangen hebben om in het project te participeren. Wanneer zij hier vanaf het begin meer bij stilgestaan had, had zij wellicht beter kunnen sturen bij momenten van stagnatie.
- Bij stagnaties in de platform-overleggen heeft de provincie goed geanticipeerd door verschillende nieuwe bilaterale arrangementen te introduceren. Het adhoc bijstellen van de overlegstructuur heeft echter bijgedragen aan een onoverzichtelijke arrangement. Het is daarom zinvol om al meer aan in het begin van het proces te kiezen voor heldere overleg- en organisatiestructuur die minder ruimte bieden voor gezamenlijke discussie.
- Uit het onderzoek blijkt dat partijen een duidelijke sturing misten op proces en inhoud. De provincie had vooral meer kunnen sturen op het samenbrengen van percepties. Het is gebleken dat alleen het opstellen van een gezamenlijke visie niet voldoende was.
- Ook had de provincie (en de andere partijen in het platform) zich eerder in het proces kunnen laten adviseren over de financiële kant van het project, zodat van tevoren bekend was welke mogelijkheden er zouden zijn.
- Daarnaast was het onderscheid dat de provincie wilde maken tussen inhoudelijke aansturing en procesmatige te geforceerd. Het was wellicht in dit geval aan te bevelen om als platform gezamenlijk een externe projectleider aan te stellen zodat de rol van de procesmanager duidelijker was, de provincie de inhoudelijke aansturing op zich kon nemen, en er geen schijn van belangentegenstelling zou zijn geweest.

Het lijkt er op dat de provincie het spel begonnen is met een perfecte opening, maar daarbij geen duidelijke strategie heeft gehad om het spel snel af te maken. Het is vooral de vertragingen die bij het Hart van de Heuvelrug een wat onbevredigend beeld achterlaten.

### *Wieringerrandmeer : de rol van de provincie: sturen of gestuurd worden?*

Doordat de provincie de financiële middelen had om het plan voor het Wieringermeer op te zetten, speelt zij een dominante rol in het project. Daarom is het des te meer van belang dat zij deze rol goed uitvoert. Het project Wieringerrandmeer, en de manier waarop het proces verloopt, de aanpak, de samenwerking, (zowel bestuurlijk, als met de private partijen) moet als een belangrijk leermoment worden gezien voor de organisatie van de provincie Noord-Holland. Daarmee is het randmeer dus niet alleen een ontwikkelimpuls voor het fysieke gebied, maar ook voor de organisatie van de provincie Noord-Holland. Ook voor deze provincie geef ik een opsomming wat de provincie beter had kunnen doen in sommige omstandigheden.

- Het is een goed besluit geweest om voor dit project een externe projectleider in te huren. Echter, de provincie had vervolgens meer betrokken moeten blijven bij het proces. Daarmee had ze enerzijds bereikt dat ze meer invloed had kunnen uitoefenen, anderzijds had ze kunnen leren en ervaring kunnen opdoen in het managen van processen.
- De provincie wordt nog te veel gestuurd door haar politieke en bestuurlijke omgeving. Daardoor is zij te veel intern gericht, en blijft er geen energie over om aandacht te besteden aan de rest van de omgeving (zoals burgers en politiek).
- Ze moet zorgen voor een betere communicatie zowel intern als extern. Enerzijds kan zij dit doen door oprichten van een projectbureau op locatie, anderzijds kan zij dit doen door de politiek steeds te blijven informeren over de voortgang.
- Ook in het contact met marktpartijen zou zij zich meer bewust moeten maken wat deze partijen belangrijk vinden. Daarom is het essentieel om steeds in dialoog met deze partijen te blijven. De provincie blijkt op dit moment nog te weinig kennis van de markt te hebben. Het is daarom van belang om op dit moment ondersteuning in te huren of aan te nemen, en de kennis vast te leggen. Op die manier wordt de kennis ook bij de provincie ontwikkeld.

### **8.8 Algemene aanbevelingen voor de ontwikkelingsgerichte provincie**

Uit dit onderzoek kunnen een aantal algemene aanbevelingen richting de provincie worden geformuleerd, die bij kunnen dragen aan een goede invulling van de rol van de provincie bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De aanbevelingen worden verwerkt in stellingen.

Ze zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- Managementstrategie gericht op de inhoud en percepties van actoren,
- Managementstrategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren,
- Managementstrategie gericht op de organisationele arrangementen,
- Randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement.

#### *Strategie gericht op de inhoud en percepties van actoren,*

1. Strategieën gericht op het inzichtelijk maken van de ideeën van de verschillende partijen is een essentieel onderdeel in het begin van een project.

Wanneer er grote verschillen in percepties van het probleem zijn, is het van belang deze in een zo vroeg mogelijk stadium zichtbaar te maken en hierover in discussie te gaan. Wanneer partijen met verborgen agenda's aan tafel zitten is het van belang deze in een zo vroeg mogelijk stadium boven water te krijgen. Een manager moet er voor zorgen dat er over deze 'verborgen agenda's' gepraat wordt. Dit is natuurlijk niet eenvoudig. Het is

waarschijnlijk makkelijker te bereiken door in kleinere groepen te overleggen, dan in grotere platforms. Deze conclusie is voornamelijk van toepassing op de case Hart van de Heuvelrug. Wanneer het duidelijk is waarin partijen verschillen van elkaar, dan pas is het mogelijk om oplossingen hiervoor te bedenken. Middelen zoals een stakeholder-analyse kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

2. Het is belangrijk om als provincie een goed overwogen en stevig standpunt in te nemen aan het begin van het project en dat vervolgens ook te blijven innemen. Wordt dat niet gedaan dan kan je positie als manager in gevaar komen, het imago, en daarmee het succes van het project.

Hierin schuilt overigens een belangrijk dilemma in aansturing van projecten. Enerzijds is het gewenst om flexibel te zijn en in te spelen op veranderingen. Anderzijds is het voor een projectleider van belang om een duidelijke koers te varen en zich niet te laten sturen door de waan van de dag. Toch is gebleken dat de provincie (en overheid in het algemeen) overkomt als een onbetrouwbare partner, omdat zij zo snel beïnvloed is door de 'waan van de dag'. Dit komt door de politieke werkelijkheid waarin zij haar verantwoording moet afleggen. Daarom is het van belang een project goed in de politieke besluitvorming vast te leggen. Regel de middelen in een zo vroeg mogelijk stadium en dwing daarbij harde besluiten af. Alleen dan is het mogelijk om enige zekerheid over de voortgang van het project te vinden. Probeer daarvoor alle betrokkenen op één lijn te houden, zodat deze lijn ook niet snel doorbroken kan worden door deze politieke werkelijkheid. Een stevige manager (als persoon) is dan ook een belangrijke voorwaarde.

*Strategie gericht op het proces en de interacties tussen actoren,*

3. Managementacties gericht op het betrekken van actoren leidt tot tevreden resultaten en tot goede uitkomsten.

Dit komt ook voort uit het advies van de WRR (zie hoofdstuk 1). Zij geven aan dat een effectief en legitiem ruimtelijk beleid er mee gediend is wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen daarmee de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek.

Partijen vinden het essentieel om (al in een vroeg stadium) betrokken te worden in de plannen die er voor een gebied/locatie worden opgesteld. Ze kunnen hun mening laten gelden voordat alles al vast is gelegd en er 'geen weg meer terug is'. Deze stelling is overigens helemaal in lijn met het advies dat onlangs is verschenen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur van de Tweede Kamer (december, 2004) in het kader van het onderzoek naar besluitvorming bij grote Infrastructurele projecten. In het advies van deze commissie wordt gepleit voor een vroege betrokkenheid van de Kamer, nog voordat de plannen al in een detailvorm zijn uitgewerkt en de kamer voor volbrongen feiten komt te staan. Deze conclusie is mijn inziens ook van toepassing in projecten op regionale schaal.

4. Een planproces waarbij meerdere actoren (publiek en/of privaat) worden betrokken leidt tot een grotere variatie aan ideeën en oplossingen, en zodoende komt men dicht bij een goede uitkomst.

Dit is een les die kan worden getrokken uit de case van het Wieringerrandmeer. Daar zorgde de betrokkenheid van de markt, maar ook de betrokkenheid van allerlei groepen

tot een zeer rijke verzameling van ideeën. Er bestaat immers de kans dat wanneer een zelfde groep personen blijven discussiëren over hetzelfde onderwerp er op een gegeven moment geen nieuwe inzichten meer op tafel komen. Een derde, of vierde persoon kan de andere twee partijen weer nieuwe inzichten bieden. Daarmee kan je bewijzen dat het betrekken van partijen met verschillende percepties en ideeën juist heel verrijkend kan zijn en meer mogelijkheden biedt om gezamenlijk tot bevredigende uitkomsten te komen. Concreet betekent dit dat publieke partijen de randvoorwaarden voor een project kunnen bepalen, maar daarna het ontwerpproces overlaten aan de private partijen.

*Strategie gericht op de organisationele arrangementen en het formaliseren van afspraken.*

5. Het vastleggen van afspraken middels intentieovereenkomsten of andere bestuurlijke afspraken leidt tot betrokkenheid, maar ook tot een zekere vrijblijvendheid. Probeer daarom deze strategie zoveel mogelijk in het begin van een project toe te passen.

Dit is een les die kan worden getrokken uit de case Hart van de Heuvelrug. Daarin is te zien dat er veel aandacht wordt besteed aan het vastleggen van afspraken middels intentieovereenkomsten. Deze overeenkomsten zorgen er inderdaad voor dat partijen betrokken zijn bij het proces en zich ook inspannen om aan hun verplichtingen te voldoen. Het moet echter niet verward worden met commitment, in de zin dat partijen zich zowel schriftelijk, sociaal en cognitief verbinden aan het project. Bij het aangaan van een overeenkomst wordt er wel een serieuze samenwerking verwacht, maar is het ook zo dat de overeenkomst in veel gevallen altijd weer ontbonden kan worden. Ook wordt het vaak niet gezien als een harde planning. Het geeft daarom een zekere schijn betrokkenheid. Een intentieovereenkomst is goed toepasbaar aan het begin van een project. Het is een passend middel om een eerste gezamenlijke stap te zetten. Later in een project moet echter gewerkt worden met contracten, zodat afspraken bindend worden.

*Randvoorwaarden voor goed netwerkmanagement*

6. Steun vanuit de politieke omgeving is een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van een project.

Dit is een les die uit beide projecten kan worden getrokken. Deze stelling spreekt eigenlijk voor zich. Want, wanneer er geen politiek draagvlak is, dan is het project eigenlijk niet haalbaar. Er is dan geen democratische legitimiteit om een project uit te voeren, en waarschijnlijk zullen ook de middelen niet aanwezig zijn. Hier is ook een belangrijke rol weggelegd voor de projectmanager. Deze moet ervoor zorgen dat er open communicatielijnen zijn met zowel de bewoners, als de politiek. Het is aan te bevelen om op vaste momenten deze partijen te informeren over de voortgang en duidelijke afspraken te maken wanneer er beslismomenten zijn.

7. Een projectmanager moet uitgerust zijn met voldoende kennis en vaardigheden om zodoende met creatieve oplossingen te komen voor de 'problemen' waar hij in een proces mee te maken krijgt.

Om partijen tevreden en geïnteresseerd te houden moet een manager met creatieve ideeën komen. Daarvoor moet er natuurlijk voldoende kennis zijn van de problematiek. Voor een ontwikkelgericht provincie betekent dit dat er kennis en vaardigheden moeten zijn op een aantal gebieden:

- Kennis en vaardigheden op het gebied van trends en ontwikkelingen in de samenleving;
- Kennis van beleidsopvattingen binnen de eigen politieke organisatie en bij andere overheidsinstanties;
- Kennis van doelstellingen en strategieën van relevante maatschappelijke actoren, inclusief de burgers in het algemeen;
- Kennis van beschikbare instrumenten, in financiële, juridische en communicatieve zin.

8. Er moet binnen de provincie kennis opgebouwd worden. Provincies blijken nu nog weinig interne capaciteit te hebben, en moeten voor ondersteuning of projectleiding vaak uitwijken naar adviesbureaus.

Het integreren van deze kennis wordt kennismanagement genoemd. Het is de belangrijkste taak dat expertise binnen de organisatie breed wordt ontwikkeld en breed beschikbaar is. Voorwaarde hierbij is dat de politieke en ambtelijke top rechtstreeks bij de formulering van de inhoudelijke strategie betrokken is en de daarvan afgeleide kennisbehoefte. Belangrijke ontwikkelingsprojecten moeten op ambtelijk topniveau worden aangestuurd, zodat ze voldoende gezag en positie krijgen in de organisatie en bij andere betrokken actoren.

Provinciale ambtenaren zouden daarbij over de volgende vaardigheden moeten beschikken; inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en bedrijfseconomische vraagstukken; organiseren van projectmanagement; samenwerken met marktpartijen in publiek-private samenwerkingsverbanden; onderhandelen met andere overheden en marktpartijen; en aanbesteden van projecten.

9. Om als procesmanager een betrouwbare partij in het proces te kunnen zijn moet je rol duidelijk worden vastgelegd in de organisatiestructuur van de provincie.

Er moet gezorgd worden voor een goede organisatiestructuur van het project. Voor de inbedding kan bijvoorbeeld aan een dienst ruimtelijk ontwikkeling worden gedacht, vergelijkbaar met de dienst stadsontwikkeling van een gemeente. Het is niet aan te bevelen dat ontwikkelingsprojecten geïntegreerd blijven in de vakdiensten. Dit blijkt een te grote menging te zijn van de functies van de provincie. Er moet een scheiding blijven tussen controleren en ontwikkelen. Ook is het mogelijk dat voor een project een matrixachtige organisatievorm wordt opgezet, waarvoor op projectbasis mensen uit de staande organisatie kunnen worden gerekruteerd.

10. Het bereiken van een routinematige taakuitoefening op het terrein van ontwikkelingsgericht werken bepaalt het moment waarop de provinciale organisatie een schielsprong kan maken.

Hiermee doel ik op het ontplooiën van activiteiten op grotere schaal. Het uitgroeien van de ambtelijke specialismen naar een brede en flexibele inzetbaarheid en het oprichten van nieuwe organisatieonderdelen met een maximum aan synergie. Hierbij kan als voorbeeld dienen het grondbeleid; het begint met de keuze van een provincie voor een actief grondbeleid. Het vervolgt met het opleiden en in huis halen van specialisten op dit terrein. Dit stelt de provincie in staat om samen met anderen een regionale grondbank te vormen. Het eindigt met de keuze van de provincie tot het oprichten van een regionaal grondbedrijf.

11. Voor het uitvoeren en het management van regionale provinciale projecten worden niet direct juridische middelen gemist.

Dit blijkt uit de gesprekken die met de provincies zijn gehouden. Wel worden middelen gemist zoals financiën, capaciteit en kennis. De provincies hebben niet aangegeven specifieke juridische bevoegdheden te missen op dit moment. Wel onderkennen zij de afhankelijkheid van de gemeentepolitiek en het feit dat deze moeilijk te dwingen zijn. Een provinciale projectprocedure zou daarbij een goed hulpmiddel kunnen zijn. Partijen zijn hier voorzichtig enthousiast over, want een nieuwe procedure brengt ook weer de nodige problemen met zich mee, en werken wellicht alleen maar meer bureaucratie in de hand, iets waar de provincie op dit moment juist vanaf wil (en moet).

## Literatuurlijst

- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E, ten, in 't Veld, R. (1999) Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming, Academic Service, 1999.
- Klijn, E. , van Bueren, E. e.a. (2000) spelen met onzekerheid, over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management, Eburon.
- Evers, F., Beckers, T., Winsemius, P. (2003) Rood voor groen, van filosofie naar resultaat. Globus/A.M. n.v, 2003.
- Interprovinciaal overlegorgaan (2001) Van ordenen naar ontwikkelen, provincies investeren in de kwaliteit van de ruimten, advies van de ad hoc IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, Den Haag, april 2001.
- Interprovinciaal overlegorgaan (2004) Afwegingskader voor provincies. Werkgroep IPO.
- Kickert, W.J.M, e.a. (1997) Managing complex networks, strategies for the public sector, sage 1997.
- Parsons , W. (1995) Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar Publishing Limited, 1995.
- Ridder, de, J. (2003) Ontwikkelingsplanologie in historisch perspectief; Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering, Universiteit Groningen, 2003
- ROM Magazine special (2003) Ontwikkelingsplanologie, plannen met resultaat.
- RPB (2003) Notitie geschreven op verzoek van de minister van VROM, mw. Drs. S.M. Dekker, 15 september 2003 "ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen."
- RPD (2000) Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening, discussienota, RPD, 2000.
- SER (2001) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, advies over de vijfde nota 2000-2020. Uitgebracht aan de Minister van VROM, publicatienummer 7, 21 september 2001.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, Onderzoek naar Infrastructuurprojecten, 29 283, nrs 5-6, SdU, 's Gravenhage, 2004.
- Verdaas, J.C. e.a, (1997) Management van open planprocessen, 1997, universiteit Utrecht
- Voogd, H. (1995) Methodologie van ruimtelijk planning, Bussum 1995
- VROM, DG Ruimte, projectgroep ontwikkelingsplanologie(2003): van hindermacht naar ontwikkelkracht? Rapportage van de projectgroep ontwikkelingsplanologie.
- VROM-raad (2004) Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, advies 039, Den Haag.
- WRR (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, rapporten aan de regering, nmr. 53. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.

## Literatuur Utrechtse Heuvelrug

- Gebiedsvisie, hart van de heuvelrug, schaken op de heuvelrug; speelveld en openingsspel, platform Hart van de Heuvelrug, mei 2003
- B&W-nota gemeente Amersfoort, overeenkomst inzake de totstandkoming van de corridor Leusderheide, 03-12-2003, beleidsterrein Ruimtelijk ordening.
- Lezing 'Hart van de Heuvelrug'; onderhandelend bestuur over de grenzen, door Dhr. Sietsma, provinciesecretaris van de provincie Utrecht. Verslag bij het bestuurskunde congres, 17 februari 2004.

- Verslag van het Symposium '20 gemeenten, 1 heuvelrug, een stap in de richting van een samenhangend beleid, Soesterberg, 27 oktober 2003.

#### Literatuur Wieringerrandmeer

- [www.agriholland](http://www.agriholland.nl), 21-06-2002; artikel: provincie Noord-Holland neemt voortouw in Wieringerrandmeerproject.
- Westelijke Land en Tuinbouw Organisatie (WTLO) [www.wtlo.nl](http://www.wtlo.nl), concept- integrale structuurvisie Noordwest 8, afschrift van de reactie van de WLTO op de concept – Integrale Structuurvisie Noordwest 8, 19 september 2003.
- [www.ouderenpartijnhvsp.nl](http://www.ouderenpartijnhvsp.nl); Referendum Wieringerrandmeerproject, brief aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, 19 mei 2004.
- [www.pagowirens.nl](http://www.pagowirens.nl); De toekomst van Wieringen; het Wieringerrandmeer
- Consultatiedocument publiek-private samenwerking Wieringerrandmeer, projectbureau Wieringerrandmeer, april 2003.

## BIJLAGE 1: GEINTERVIEWDE PERSONEN

### Algemeen:

- Dhr. prof. dr. A.M.J. **Kreukels**, hoogleraar planologie, Universiteit Utrecht.
- Mevr. Mr. I. P. Sievers, projectleider, Vromraad.

### Per project:

Project	Geïnterviewde personen
1. Hart van de Heuvelrug ; provincie Utrecht	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dhr. Ir. H. van Rooijen; ex-projectleider, provincie Utrecht,</li><li>• Mevr. Mr. Drs. C. Schippers; huidig projectleider provincie Utrecht,</li><li>• Dhr. P. Wigman; adviseur Rijksoverheid (VROM),</li><li>• Dhr. G. A. Jonkman; programma manager, gemeente Zeist,</li><li>• Dhr. A. van Dongen; stedenbouwkundige/projectleider, gemeente Soest.</li></ul>
2. Wieringerrandmeer; provincie Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dhr. drs. S.F. Sieswerda MBA; projectleider provincie Noord-Holland,</li><li>• Mevr. A. Wildekamp; oud-gedeputeerde RO provincie Noord-Holland,</li><li>• Dhr. Baas; burgemeester, gemeente Wieringermeer,</li><li>• Dhr. A.J. Dekkers; wethouder gemeente Wieringen,</li><li>• Dhr. W. Ety; voormalig projectleider Wieringerrandmeer (adviseur bij adviesbureau AEF).</li></ul>



## BIJLAGE 2: VRAGENLIJST

### verloop project

<b>vraag</b>	<b>Antwoord</b>
1. Hoe verloopt het project?	
2. Welke partijen zijn te onderscheiden? Wat zijn de percepties van het probleem en welke oplossingen zien zij?	
3. Hoe proberen zij hun doelen te bereiken en wat zijn hun strategieën?	
4. Welke versnellingen en stagnaties zijn te ontdekken in het proces?	
5. Wat is de reden van deze versnellingen en stagnaties?	

### uitkomsten

<b>vraag</b>	<b>Antwoord</b>
6. Zijn actoren tevreden over de uitkomst/ verloop van het proces tot nu toe (proces en inhoud) Waarom wel of waarom niet tevreden?	
7. Hebben partijen voldoende inbreng kunnen hebben in het proces? Zowel op inhoud en op proces?	
8. Op welke manier hebben zij inbreng kunnen hebben?	
9. Is dat ook terug te vinden in de besluitvorming / documenten?	

### rol van de provincie:

<b>vraag</b>	<b>Antwoord</b>
10. Hoe ziet de provincie haar rol in het proces? Is zij daar tevreden over? Is de rol vastgelegd?	
11. Zijn andere partijen tevreden over de rol van de provincie?	
12. Mist de provincie middelen en/of bevoegdheden om haar rol goed vorm te geven?	



## BIJLAGE 3: MANAGEMENTACTIES HART VAN DE HEUVELRUG



Wie?	Welke ronde?	Management acties	Behoord bij strategie	Beoogd doel	Uitkomst	beoogd doel gehaald?
Utrechts Landschap in samenwerking met ING Vastgoed	1.	Ontwikkelen gezamenlijke visie voor het gebied Hart van de Heuvelrug	Ideeën	tweeledig; behoud van groen, ontwikkelen van woningbouw, probleemstelling op de agenda zetten en verkrijgen van draagvlak	Partijen onderschreven probleemstelling en probleem is op de agenda gezet bij de provincie.	ja
Provincie Utrecht	1.	De provincie heeft het initiatief genomen om partijen bij elkaar in een bestuurlijk platform te organiseren en hun ideeën te inventariseren. De provincie richt het platform in en wordt zelf de voorzitter.	interactie en organisatie	Eisen en wensen inventariseren om daarna een gezamenlijke bestuurlijke strategie te ontwikkelen. Er moet een samenwerking tot stand komen zodat partijen bereid zijn mee te werken aan een verbetering van het Hart van de Heuvelrug.	een groot platform waarin een nieuwe strategie voor inrichting van de Heuvelrug wordt besproken. Het is een groot en democratisch orgaan. Provincie neemt regie over het project	ja
Provincie Utrecht	1	organiseerd projectleider en budget voor de aansturing van het platform en het project intern bij de provincie	organisatie	aansturing vanuit de provincie en het waarmaken van de regionale rol	Provincie wordt regisseur van het project.	ja
Provincie Utrecht	1	opstellen van een gezamenlijke visie over de inrichting van het gebied	ideeën	Vastleggen van afspraken zodat partijen betrokken blijven (commitment).	Gezamenlijke gebiedsvisie in document vastgelegd.	ja

Provincie utrecht	1	vastleggen van spelregels over hoe te komen tot producten, procedures en evaluatiecriteria	organisatie	Zorgen dat de samenwerking succesvol is en resultaten worden geboekt. De verschillende fasen worden vastgesteld. Elke fase moet worden afgesloten met een eindproduct, die dan door de betrokken partijen moet worden ondertekend.	Het proces en einddoel voor partijen helder gesteld. Voor partijen is er voldoende mogelijkheid om mening naar voren te brengen in proces, maar besluiten worden niet altijd helder genomen en/of blijven uit.	ja/nee
Provincie Utrecht	1	De provincie maakt een intentieovereenkomst	organisatie	Vastleggen van afspraken zodat partijen betrokken blijven (commitment).	Partijen tekenen een intentieovereenkomst, er wordt daardoor een koppeling gelegd tussen partijen en de gebiedsvisie en tussen partijen onderling.	ja
Provincie Utrecht	1	De projectleider HvH stelt een intern provincie projectplan op.	interactie en organisatie	Zorgdragen dat de projectmatige aanpak van het project past binnen het sectoraal werken binnen de provincie.	Op papier wordt geregeld hoe de afstemming tussen project en staande organisatie moet verlopen. Doordat de provincie het sectoraal werken moet afstemmen op projectmatig werken kost het intern nog wel veel energy om interne belangen op één rij te krijgen	nee
Rijk	2	Organiseren van rijkspartijen overleg en rijkvisie	interactie en organisatie	Eén rijkvisie en interdepartementale samenwerking	Er is één aanspreekpunt, verbeteren van overlegstructuur en bepalen randvoorwaarde voor succesvolle realisatie	ja

Rijk	3.	(VWS) initieert deel-overeenkomst vooruitlopend op raamovereenkomst	organisatie	Om partijen te binden aan een deelopgave binnen het gehele plan;	Partijen committeren zich aan de opgave	ja
Provincie Utrecht	3	De provincie organiseert bilaterale overleggen	Interactie	Verbeteren van relatie, communicatie en vertrouwensband tussen de gemeente, provincie en Domeinen..	Partijen communiceren beter. Conflict niet opgelost maar wel bijgedragen aan het open maken van het proces.	ja
Provincie Utrecht	alle rondes	Huurt expertises in om onderzoeken te doen (vnl, financieel, organisatorisch en juridisch)	Organisatie	Om lacunes in kennis aan te vullen; Onafhankelijk adviesbureau kan beter onafhankelijk adviseren dan de provincie zelf	Inhoudelijk bekwaamheid	ja
Rijk	2 en 3	Adviseren provincie ten aanzien van PPS op organisatorisch en financieel gebied	Organisatie	Plan ook werkelijk te realiseren; Signaleren knelpunten regionaal en ook zorgen voor nationale koppeling	Randvoorwaarde voor succesvolle realisatie project	ja

Provincie Utrecht	3	Commissaris van de koningin neemt beslissing om vooruitlopend op de samenwerkingsovereenkomst een raamovereenkomst te maken	Beeldvorming, interactie	Om vast te leggen de dingen waar men het wel over eens is. Het doorbreken van impasses	Voortgang te houden en paaltjes in het proces te kunnen slaan, zichtbaar maken dat er iets gebeurt.	ja
-------------------	---	---	--------------------------	--	---	----

## BIJLAGE 4: MANAGEMENTACTIES WIERINGERRANDMEER



Wie?	Welke ronde?	Management acties	Behoord bij strategie	Beoogd doel	Uitkomst	beoogd doel gehaald?
Gemeente Wieringen	1	Laat onderzoek uitvoeren naar haalbaarheid Wieringenrandmeer	ideeën	antwoord krijgen of het plan ook haalbaar is.	een plandocument om met andere partijen te bespreken en te overtuigen van de nut en noodzaak van het plan	Ja,
Provincie NH	2	managementrol voor project, inclusief financiële middelen middels politiek besluit vast te leggen.	organisatie	Middelen veiligstellen om project op te zetten en te realiseren.	provincie heeft middelen om regierol op zich te nemen	ja
Provincie NH	2	huurt externe projectleider in om proces op te starten	organisatie	opstarten van project	voortvarende aanpak. Wekt vertrouwen bij andere partijen.	ja
Projectleider	2	contacten leggen met marktpartijen	organisatie	private partijen interesseren om te investeren in het project	uiteindelijk dat veel private partijen deelname aan de ontwikkelcompetitie	ja
Projectleider	2	Organiseert expertmeetings om input te krijgen voor beslissing over welke samenwerkingsvorm geschikt is voor dit project	ideeën	Beeld te krijgen over mogelijkheden van pps	document over mogelijke samenwerkingsvormen van PPS die vervolgens in bestuur van provincie en gemeente moet worden besproken en vervolgens een keuze moet volgen welke vorm moet worden gekozen	Ja

Projectleider	2	gezamenlijke toetsing samenwerkingsmodellen in het document dat is opgesteld door de Projectleider	ideeën	keuze te maken welke vorm partijen willen	Meerdere partijen krijgen kans om te reageren op product. De uitkomst is dat partijen met private partijen reeds in een vroeg stadium willen samenwerken	ja
Provincie NH	3	tegenhouden van collegebesluit om plan via competitie op de markt te zetten	ideeën	de provincie heeft geen vertrouwen in de voorgestelde aanpak en wil wijziging hierin	maakt een ander plan van aanpak dat totaal afwijkt van de ingezette koers	nee.
projectleider en gemeente Wieringen	3	oefenen druk uit bij de provincie en gedeputeerde om collegebesluit om te draaien	ideeën	toch de ontwikkelcompetitie starten	Provincie neemt vorig besluit terug en neemt beslissing om toch met competitie te starten.	ja
provincie NH	3	stel intern onderzoek in naar het opdrachtgeverschap van de provincie naar de externe projectleider. Ze wil o.a. onderzoeken waarom kosten van inhuur zo hoog zijn.	organisatie	meer controle uitoefenen op de inhuur van externe partijen en manier vinden om te bezuinigen	De provincie is van mening dat het zowel in het kader van kennisopbouw als bezuinigingspost beter de projectleiding intern kan regelen.	ja
Projectteam	2 t/m 4	Organiseren van draagvlak bij de bevolking door informatieavonden, publicatie nieuwsbrieven ect.	ideeën / interacties	Informereren betrokkenen en omwonende over de plannen, zodoende draagvlak creëren.	veel belangstelling, maar onduidelijk of er draagvlak gecreëerd is voor de plannen. De boeren komen later met bezwaren tegen de plannen en geven aan niet goed geconsulteerd te zijn.	soms wel, soms niet

Projectteam	3	Organiseert ontwerpsessie per thema voor betrokkenen.	ideeën	Kennis maken met de mogelijkheden die het gebied kent en kennis ontwikkelen over de kansen die het gebied heeft. Maar ook het creëren van betrokkenheid en draagvlak.	mensen betrekken bij de keuzen die worden gemaakt, en ideeën opdoen hoe een ontwerp eruit zou kunnen gaan zien.	ja
provincie NH	4	neemt besluit om de ontwikkel competitie te starten	ideeën	commitment krijgen van private partijen. Ontwikkelen van nieuwe ideeën voor het gebied. Een financieel haalbaar plan als doel	de competitie werd een maand later gestart.	ja
Projectleider	4	stelt een jury samen van stakeholders en prominente professionals om de plannen te beoordelen	organisatie	een jury van betrokken partijen en enkele professionals om een goede partij te kiezen voor de samenwerking	Er is goede samenwerking binnen de jury. De status van de jury is dusdanig dat het voor de marktpartijen interessant is om een goede presentatie te geven.	ja
projectleider	4	organiseert alvorens de echte competitie begint een wedstrijd onder studenten van de Kunstacademie Amsterdam om plannen te maken voor het randmeer.	ideeën	Publiciteit voor het project	de jury-leden krijgen allerlei wilde plannen te zien. Op die manier is hun blik verbreed en staat men meer open voor de plannen die er kunnen komen van marktpartijen.	ja.

Projectteam	4	Organiseert een ontwikkelcompetitie voor de planontwikkeling	ideeën / Interacties	betrekken van private partijen met als opdracht om het ontwerp te maken en de financiële paragraaf te verzorgen	private partijen tonen zich geïnteresseerd en komen met vernieuwde ideeën ten aanzien van ontwerp en organisatie. Er moet onderhandeld worden over de verantwoordelijkheden en risico's die partijen nemen.	ja
Provincie NH	5	richt een interne projectorganisatie op met een interne projectleider. Het projectbureau wordt naar het provinciehuis verplaatst.	organisatie	meer sturing houden op het project, bezuinigen op externe adviseurs en zelf kennis opbouwen over het sturen van projecten	de provincie is nu zelf helemaal verantwoordelijk voor het project.	ja.
Provincie NH	5	organiseren aparte informatiebijeenkomst over de plannen voor gemeenten	ideeën	gemeenten meer betrekken bij de plannen	gemeenten voelen zich meer betrokken, maar er worden verder geen duidelijke afspraken gemaakt over rol en taakverdeling. Dit blijkt later wel van belang te zijn. Er is bijvoorbeeld geen bestuurlijk overeenkomst getekend	ja en nee

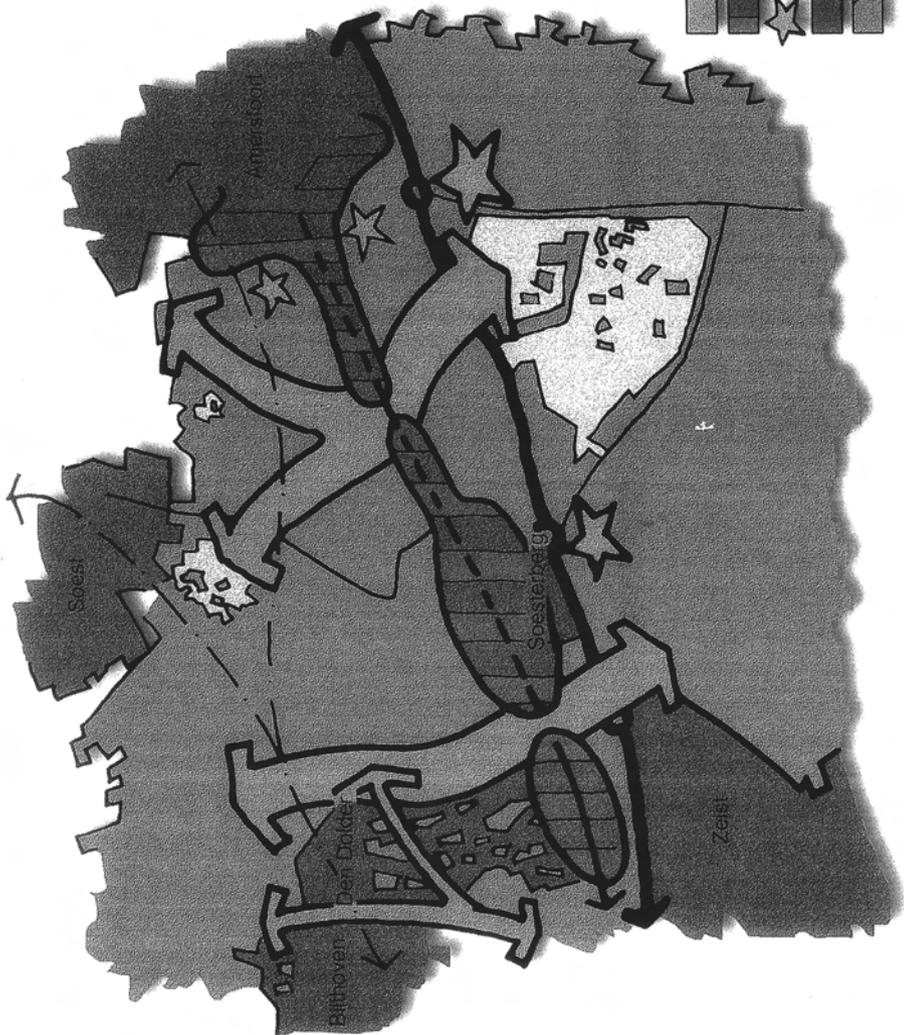
Provincie NH	5	oprichten onderhandelingsteam en inhuren van expertise op dat gebied	organisatie	goed het onderhandelingstraject uitkomen, het behouden van de publieke randvoorwaarden en streven naar een eerlijke verdeling van risico's	Onderhandelingen zijn nu bezig. Zeduren langer dan gepland	ja / nee
Provincie NH	5	maken van een bestuursovereenkomst	organisatie	publieke randvoorwaarden vastleggen	ligt in conceptvorm klaar, maar is nog geen overeenstemming	nee.
Provincie NH	5	Onderhandelingen met marktpartijen	interactie	afspraken vastleggen	Opstellen van een overeenkomst die de partijen bindt om tot uitvoering over te gaan.	nee.



BIJLAGE 5: KAART HART VAN DE HEUVELRUG



# Gebiedsconcept

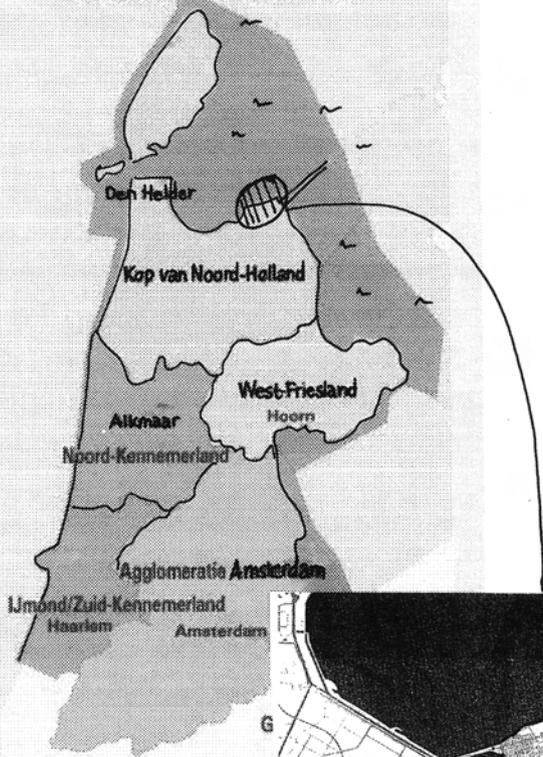




BIJLAGE 6: KAART WIERINGERRANDMEER



WGR-SAMENWERKINGSGBIEDEN NH



Het winnende ontwerp Lago Wirense, van Bureau Alle Hesper. In 2032 is Wieringen opnieuw een eiland.



## BIJLAGE 7: OVER DE AUTEUR



## Over de auteur: drs. C.M. (Ineke) den Heijer



Ineke den Heijer is geboren in december 1974 in Kampen. Daar heeft ze Havo gedaan aan het Johannes Calijn Lyceum. Vervolgens heeft zij in Utrecht haar propedeuse lerarenopleiding Aardrijkskunde op de Hogeschool Utrecht gehaald. Daarna heeft zij zich ingeschreven bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (Universiteit in Utrecht), waar zij in januari 2000 als planologe afstudeerde. Haar doctoraalonderzoek is uitgevoerd in Toronto, Canada. Daar heeft zij de ontwikkeling van grootstedelijke bestuur en de effecten op het ruimtelijk ordeningsbeleid geanalyseerd. Dankzij de goede begeleiding van Prof. Dr. Kreukels (UU) is dit onderzoek beloond met de Research Student Award uitgereikt door de Canadese Ambassade.

Op dit moment is zij werkzaam als adviseur bij AT Osborne, een adviesbureau gespecialiseerd op het gebied van ruimtelijke ordening, vastgoed en infrastructuur. Daar is ze in diverse functies, betrokken bij diverse grote ruimtelijke ordeningsprojecten. Zo was ze projectleider bij woningbouwprojecten in Leidse Rijn (Utrecht), assisteerde ze bij de planstudie in het kader van de ondertunneling van het treinspoor in Delft, en is ze op

dit moment bestuurlijk-juridisch medewerker bij Rijkswaterstaat HSL-Zuid. Daarnaast heeft ze deelgenomen aan verschillende onderzoeken, zoals een vergelijkend onderzoek tussen België en Nederland op het gebied van Publiek-private samenwerking en, in opdracht van een lokale rekenkamer een onderzoek naar de publieke aansturing van een grote vastgoedontwikkeling. Op dit moment voert ze, in samenwerking met de Vromraad, een kortlopend onderzoek uit naar de praktijk van de ontwikkelingsplanning.

