

Manden maken in de Drechtsteden:
dé oplossing om tot een daadkrachtige uitvoering te
komen?

Een onderzoek naar de invloed van het Manden-Makentraject op de uitvoering van projecten binnen het beleidsterrein toerisme en recreatie binnen de regio Drechtsteden.



M.A. Slijkerman
Parttime Master Bestuurskunde
Erasmusuniversiteit Rotterdam
Augustus 2005

Manden maken in de Drechtsteden:
dé oplossing om tot een daadkrachtige uitvoering te
komen?

Een onderzoek naar de invloed van het Manden-Makentraject op de uitvoering van projecten binnen het beleidsterrein toerisme en recreatie binnen de regio Drechtsteden.

Illustratie voorpagina:
"Dilemma tussen daadkracht en draagvlak"¹.

¹ Bron: internet: www.berenschotprocesmanagement.nl, 2005

Voorwoord

Ruim twee jaar geleden ben ik met de studie Bestuurskunde begonnen. Ik werkte destijds, overigens nu nog steeds, bij de gemeente Dordrecht en ontdekte allerlei politiek bestuurlijke zaken die vragen bij me opriepen waar ik als sociaal geograaf geen antwoord op had. Zo veel vragen, dat ik maar besloot om bestuurskunde te gaan studeren, met de verwachting dat deze studie mij wellicht antwoorden zou kunnen bieden.

Nu, twee jaar later, kan ik terug kijken op twee inspirerende jaren die me nog veel meer vragen hebben opgeleverd. In de afgelopen twee jaren heb ik met veel enthousiasme en plezier de colleges en werkgroepen gevolgd. Daarnaast heb ik genoten van de deelname aan de Summerschool te Sicilië. Ook het informele contact met de enthousiaste docenten hebben bijgedragen aan mijn ontwikkeling. Al met al heeft de studie mij een nieuwe bril, een nieuw perspectief geboden om de samenleving en het openbaar bestuur in het bijzonder, te beschouwen.

Als eindproduct van de studie Bestuurskunde ligt nu deze scriptie voor u. Een scriptie waarbij ik met veel enthousiasme, inzet en plezier onderzoek heb gedaan naar het de relatie tussen beleid en uitvoering.

Graag wil ik op deze plaats mijn begeleider, dr. F.B. van der Meer, docent van de parttime opleiding Bestuurskunde van de Faculteit Sociale Wetenschappen, bedanken voor zijn begeleiding, kritische opmerkingen en motiverende woorden. Ik denk met plezier terug aan de gesprekken in de achtertuin in Dordrecht.

Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan de medewerkers, c.q. collega's van de gemeente Dordrecht voor de bereidheid en openhartigheid tijdens de interviews. De interviews vormen een waardevol onderdeel van de scriptie en bieden inzicht in de (papieren) werkelijkheid.

Tevens wil ik graag Anja, Ans, Ilona, Karin, Marjan en studiemaatje Marijke bedanken voor alle waardevolle momenten de afgelopen twee jaar. Dankzij jullie (en anderen) waren er leuke feestjes, vakanties en bruiloften die voor mij leuke ontspanmomenten vormden in drukke periodes. Ook de bijzondere individuele gesprekken met een ieder hebben bij mij bewust gemaakt van het feit dat er meer is in de wereld dan werk en studie.

Ten slotte een woord van dank gericht aan Gerard die mij thuis motiveerde, oppepte en faciliteerde maar vooral op de juiste momenten met een relativerend woord klaar stond.

Graag wens ik u als lezer veel leesplezier toe en hopelijk geniet u net zoveel als dat ik van de studie bestuurskunde heb genoten.

Marina Slijkerman
Augustus 2005

Inhoudsopgave	Pagina
<u>Hoofdstuk 1: Introductie</u>	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Aanleiding	1
1.2.1 Probleemanalyse	3
1.3 Probleemstelling, vraagstelling en doelstelling	4
1.4 Opzet	6
1.5 Leeswijzer	6
 <u>Hoofdstuk 2: Onderzoeksmodel</u>	 7
2.1 Inleiding	7
2.2 Toelichting elementen van de vraagstelling	8
2.3 Onderzoeksmodel	11
2.4 Werkwijze per onderzoekstap	14
2.5 Slot	15
 <u>Hoofdstuk 3: Theoretisch kader</u>	 17
3.1 Inleiding	17
3.1.1 Analyse probleemstelling	17
3.2 Van beleid naar uitvoering in toeristische sector	19
3.2.1 Van beleid naar uitvoering	19
3.2.2 Kenmerken van de toeristische sector	23
3.2.3 Positie en de rol van de overheid in de toeristische sector	24
3.3 Uitvoering en ontwikkeling op regionaal/lokaal niveau	26
3.3.1 Context: de regionale samenwerking	27
3.4 Projectniveau	33
3.4.1 Projectmatig werken	34
3.4.2 Uitvoering in een netwerkgeving	36
3.5 Slot: theoretische inzichten samengevat	38
 <u>Hoofdstuk 4: De regio bekeken</u>	 41
4.1 Inleiding	41
4.2 Historie Drechtsteden	41
4.2.1 Fase visieontwikkeling	42
4.2.2 Bestuurlijke ontwikkeling	43
4.2.3 Uitwerking relatie 1: theorie – probleemsituatie	45
4.3 Commissie Dijkstal	46
4.3.1 Aanleiding	46
4.3.2 Aanpak	47
4.3.3 Beschrijving probleemsituatie	47
4.3.4 Beschrijving oplossingsrichting	49
4.4 Analyse rapportage commissie Dijkstal	52

4.4.1	Uitwerking relatie 2: probleemsituatie – rapportage commissie Dijkstal	54
4.4.2	Uitwerking relatie 3: theorie – rapportage commissie Dijkstal	55
4.5	Manden-Makentraject	57
4.5.1	Proces	57
4.5.2	Uitkomst	58
4.6	Analyse Manden-Makentraject	63
4.7	Slot: uitwerking relaties 4 en 5	65
<u>Hoofdstuk 5 Casestudies</u>		69
5.1	Inleiding	69
5.1.1	Toelichting keuze cases	69
5.2	Beleidsontwikkeling toerisme en recreatie	70
5.3	Hofkwartier	73
5.3.1	Omschrijving project	73
5.3.2	Relatie Manden-Makentraject	74
5.4	City Lounge	75
5.4.1	Omschrijving project	76
5.4.2	Relatie Manden-Makentraject	77
5.5	Analyse twee cases: effect Manden-Makentraject	78
5.6	Slot: uitwerking relaties uit het onderzoeksmodel	79
<u>Hoofdstuk 6 Slot</u>		83
6.1	Inleiding	83
6.2	Relaties uit het onderzoeksmodel en theoretische inzichten	83
6.3	Conclusies	88
6.4	Reflectie op onderzoek	90
6.5	Aanbevelingen	91
<u>Literatuurlijst</u>		93
<u>Bijlagen</u>		
Bijlage 1:	Opzet interview betrokkenen	95
Bijlage 2:	Geïnterviewde personen	96
Bijlage 3:	Deelnemende gemeenten regio Zuid-Holland Zuid	97
Bijlage 4:	Leden van de commissie Dijkstal	98
Bijlage 5:	Streefbeeld Drechtsteden	99
Bijlage 6:	Bewerking organogram Drechtsteden	100
Bijlage 7:	Programma's en projecten in het Manden-Maken traject	101
Bijlage 8:	Voeding investeringsfonds Drechtsteden	103
Bijlage 9:	Korte omschrijving projecten toerisme en cultuur	104
Bijlage 10:	Projecten van het werkprogramma Strategisch Plan Vrije tijd	105

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksthema toegelicht. In paragraaf 1.2 wordt inzicht geboden in de aanleiding tot en ontwikkelingen binnen het onderzoeksthema. Deze inzichten leiden tot een probleemstelling, doelstelling en vraagstelling die in paragraaf 1.3 zijn verwoord. De opzet van de scriptie en de leeswijzer treft u in de paragrafen 1.4 en 1.5.

1.2 Aanleiding

Herkent u dat ook? Berichtgeving in de lokale krant over het zoveelste plan van de gemeente of regio om het toerisme in uw stad, gemeente of regio op de kaart te zetten? Toerisme is erg hot. Een blik in een willekeurige zaterdagkrant geeft het volgende beeld. "Haarlem pleegt aanval op stadshart" (Haan, 2005). Dit artikel beschrijft de twintig jaar durende voorbereiding van ontwikkeling van de Haarlemmer binnenstad. En u vraagt zich af waarom het bij plannen blijft en u er zo weinig van merkt?

Veel gemeenten en regio's zijn actief om de toeristische potenties van een stad of gebied te benutten. De achterliggende redenen hiervoor zijn dat toeristische ontwikkelingen leiden tot meer werkgelegenheid met name voor laaggeschoolden, een positief imago voor de gemeente of regio en meer bestedingen in het gebied (Russo, 2002).

Daarnaast hebben Nederlanders steeds meer vrije tijd gekregen. Een deel van deze vrije tijd wordt bij voorkeur buitenshuis besteed. Steeds vaker genieten mensen van korte vakanties in eigen land of een dagtripje naar een leuke stad. De toegenomen belangstelling voor geschiedenis leidt er toe dat vooral steden met een historisch centrum profiteren van een toename in het aantal bezoekers (Russo, 2002).

De uitvoering van projecten die tot een toeristische en recreatieve ontwikkeling moeten leiden, verloopt in termen van tijd niet altijd even vlot. Zo is bijvoorbeeld de ontwikkeling van de realisatie Haarlemmer toneelschuur enige tijd vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke planning omdat de bouw en het ontwerp erg gevoelig lagen bij de lokale bevolking (Haan, 2005).

De rol van de lokale overheid is zeer verschillend bij de projecten. Globaal beweegt de gemeentelijke overheid zich binnen de range van enerzijds het faciliteren van ontwikkeling tot anderzijds het zelf initiëren en ontwikkelen van toerisme. Ook komt het voor dat de ontwikkeling van toerisme en recreatie wordt uitgewerkt in een regionaal samenwerkingsverband. Immers de ontwikkeling van recreatie en toerisme overschrijdt vaak de gemeentegrenzen in termen van vervoersstromen, benodigde faciliteiten en draagvlak en afstemming van bepaalde voorzieningen. De gedachte hierachter is dat gemeenten elkaar

beter kunnen versterken dan met elkaar te moeten concurreren om de toerist te verleiden het gebied te bezoeken (Russo, 2002).

Ook binnen de regio Drechtsteden wordt samengewerkt op het gebied van toerisme en recreatie. Om tot deze samenwerking te komen heeft de regionale samenwerking een ontwikkeling doorgemaakt. Deze scriptie biedt inzicht in deze ontwikkeling.

Probleemverkenning

In de periode van het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig werd de Nederlandse economie getroffen door een recessie. De neergaande economische spiraal was in Dordrecht en omliggende gemeenten sterker waarneembaar dan in de overige gemeenten van de provincie Zuid-Holland. De gemeenten kwamen tot het besef dat gemeentelijke samenwerking noodzakelijk was om het economisch tij te kunnen keren of ten minste de regionale economische positie niet te laten verzwakken als gevolg van de recessie (Bureau Drechtsteden, 2002).

Hierna volgde de ontwikkeling van de Drechtstedensamenwerking. De Drechtsteden worden gevormd door de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht¹. Samen werken ze aan oplossingen voor een aantal regionale maatschappelijke opgaven, vermindering van schooluitval en versterking van de lokale economie. Aan de hand van het klassieke beleidsproces wordt van visie naar beleid gewerkt met als doel de uitvoering van een aantal projecten om maatschappelijke effecten te bereiken. Het beleidsproces is ingebed in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de regio Drechtsteden. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

De regio wordt bestuurd door het Drechtstedenbestuur². Het Drechtstedenbestuur stelt beleid vast en neemt besluiten over de koers voor de langere termijn van de regio. De praktische ondersteuning van de bestuurlijke en ambtelijke commissies wordt geleverd door bureau Drechtsteden. Dit bureau levert de bestuur- en managementondersteuning die nodig is om de diverse ambtelijke en bestuurlijke organen hun werk te laten doen.

Binnen de structuur vindt er beleidsontwikkeling plaats. In de loop van de jaren is er voor diverse beleidsterreinen regionaal beleid vastgesteld. Een voorbeeld hiervan op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is de regionale woonvisie Drechtsteden. Dit heeft onder meer geresulteerd in een regionaal woonruimteverdeelsysteem en de

¹ Inmiddels is de gemeente Heerjansdam samengevoegd met de gemeente Zwijndrecht.

² Iedere gemeenteraad wijst ten minste drie leden aan voor dit bestuur. Meestal zijn dit twee wethouders en de burgemeester, maar het kan ook gaan om raadsleden (Scholten, 2004). Het bestuur wijst zelf de voorzitter aan. Op dit moment is de burgemeester van Dordrecht voorzitter van het Drechtstedenbestuur.

ontwikkeling van diverse typen woonmilieus in de regio. Ook wordt er op een sectoroverschrijdend niveau beleid gemaakt. De resultaten hiervan zijn de vaststelling van de Perspectiefnota Drechtsteden (2002), een regionaal GroteStedenBeleid (periode 1999-2005) en een regionaal programma met betrekking tot het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

De uitvoering van beleid wordt ondergebracht bij de individuele gemeenten. In de loop van de jaren zijn er diverse vormen van ambtelijke samenwerking op het gebied van uitvoering ontwikkeld. Het gaat dan om de ROM-D (Regionale OntwikkelingsMaatschappij Drechtsteden), de Taskforce Woningbouwproductie, een in oprichting zijnde pool van projectleiders en het bureau Drechtsteden zelf. Bij deze vormen wordt ambtelijke capaciteit gebundeld om te komen tot uitvoering van projecten in de diverse beleidsvelden.

Ondanks deze samenwerkingsvormen loopt de uitvoering niet vanzelf. Binnen het beleidsterrein van de volkshuisvesting kwam dit fenomeen als eerste aan de orde. Een paar jaar geleden werd geconstateerd dat de productie van nieuwbouwwoningen in de regio achterbleef bij de planning. De Taskforce woningbouwproductie heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van een vertraagde woningbouwproductie in de regio. Toen eenmaal de oorzaken in beeld waren, konden er ook acties worden ondernomen om de productie alsnog te verhogen c.q. te versnellen. Ook op andere beleidsterreinen loopt de uitvoering van projecten vertraging op.

Aan de andere kant zijn de Drechtstedengemeenten nog steeds actief met het formuleren van ambities en doelstellingen. Onder meer in het kader van het regionale GroteStedenBeleid (periode 2005-2009) en het regionaal programma Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (2005-2009) wordt nog steeds gestreefd naar een "hoogwaardiger en vitale samenleving, met een aantrekkelijker centrumstad" (Dijkstal, 2004, p.1).

Al met al zijn er vele visies geformuleerd en ambities uitgesproken. Echter de uitvoering c.q. realisatie ervan laat op zich wachten.

1.2.1 Probleemanalyse

De combinatie van vertraging in de uitvoering en de vele ambities hebben geleid tot het instellen van de commissie Dijkstal. Deze commissie is gevraagd om advies te geven omtrent de huidige inhoudelijke koers van de Drechtsteden, de regionale samenwerking en de toepasbaarheid voor regionale samenwerking in het GroteStedenBeleid elders. In januari 2004 heeft de commissie haar bevindingen gepresenteerd en advies uitgebracht om te komen tot een effectievere samenwerking. Het advies doet echter geen uitspraken over de regionale samenwerking en uitvoering binnen specifieke beleidsterreinen.

Naar aanleiding van de rapportage van de commissie Dijkstal zijn de Drechtsteden gestart met het Manden-Makentraject gestart. In dit regionale traject zijn de aanbevelingen van de commissie Dijkstal opgepakt en uitgewerkt. Het traject is een middel om tot uitvoering van regionale projecten te komen. Echter, ook dit traject richt zich op het algemene niveau van de samenwerking en de uitvoering van projecten. Er wordt niet ingezoomd op de specifieke kenmerken van een sector.

Een advies met betrekking tot een enkele sector kan zeer waardevol zijn om de specifieke uitvoeringsproblematiek in kaart te brengen en aan te pakken. Dit wordt onder meer bewezen door de rapportage van de Taskforce Woningbouwproductie, die zich heeft gericht op de uitvoeringsproblematiek in de regionale volkshuisvestingssector (Bureau Drechtsteden, 2002).

Op deze manier is het ook mogelijk om een van de andere zeven beleidsterreinen te onderzoeken. Een van de sectoren die hier zich goed voor leent is de sector toerisme en recreatie. Aan deze sector wordt vanuit diverse kaders groot belang gehecht. In het kader van economie en werkgelegenheid dragen projecten uit deze sector bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een kans voor versterking van de economische structuur. De sector wordt gezien als een van de grootste groeisectoren in de werkgelegenheid in de regio. Daarnaast draagt de ontwikkeling van toerisme en recreatie bij aan een positief imago bij zowel bewoners als bezoekers van de regio. Uit het Strategisch Plan Vrijetijd blijkt dat samenwerking en de realisatie van projecten erg moeizaam op gang komt. Zie hiervoor ook hoofdstuk vier.

Kortom, de verbetering van de samenwerking en snelle realisering van projecten zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van recreatie en toerisme en is een bijdrage aan het ontwikkelen van een "hoogwaardiger en vitale samenleving, met een aantrekkelijker centrumstad" (Dijkstal, 2004, p.1).

1.3 Probleemstelling, vraagstelling en doelstelling

Zoals uit het bovenstaande valt af te leiden is het realiseringsvraagstuk op Drechtstedenniveau opgepakt en zijn er algemene aanbevelingen geformuleerd. Om een beeld te hebben of de aanbevelingen zoals deze zijn verwerkt in het Manden-Makentraject betekenis hebben, is het zinvol om terug te gaan naar de oorsprong van het Manden-Makentraject, de probleemanalyse van de commissie Dijkstal. Immers, de uiteindelijke effectiviteit van het Manden-Makentraject heeft in de eerste plaats te maken met de definitie van het probleem en vervolgens met de match tussen probleem en oplossing.

Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

“Anno 2005 is het momentum aangebroken om daadwerkelijk de projecten op het gebied van recreatie en toerisme uit te voeren. Het Manden-Makentraject heeft, heeft als uitvloeisel van de probleemanalyse van de commissie Dijkstal, de potentie om de projecten daadwerkelijk tot realisatie te brengen. Echter, het is onvoldoende bekend of de probleemanalyse zoals de commissie Dijkstal deze formuleert ook opgaat voor het beleidsterrein van toerisme en recreatie en of deze gedeeld wordt door de betrokken actoren. Tevens is het de vraag of de aanbevelingen de commissie Dijkstal afdoende/voldoende zijn verwerkt in het Manden-Makentraject. Daarnaast zijn de elementen van het Manden-Makentraject algemeen van aard en niet specifiek gericht op de sector toerisme en recreatie. Het is onbekend of de algemene aanbevelingen zijn effect zullen hebben voor het specifieke beleidsterrein”.

Deze probleemstelling leidt ertoe om terug te kijken naar de oorsprong van het Manden-Makentraject, het Manden Maken op zich en de invloed op de projecten binnen de sector toerisme en recreatie.

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

“In hoeverre functioneert het Manden-Makentraject als oplossingsrichting van de door de commissie Dijkstal geformuleerde probleemanalyse en op welke wijze draagt het Manden-Makentraject bij aan een daadkrachtige uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie binnen de regio Drechtsteden?”

Om de vraagstelling helder uit te werken is er een aantal subvragen:

- 1- Welke relevante theoretische inzichten zijn bekend over het gebrek aan daadkracht bij de uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie, binnen de bestuurlijke context van regionale samenwerking en hoe verhouden deze inzichten zich tot de probleemanalyse zoals de commissie Dijkstal deze formuleert.
- 2- Op welke wijze formuleert de commissie Dijkstal de probleemsituatie en hoe wordt de probleemsituatie ervaren door de betrokkenen?
- 3- Hoe is de relatie tussen theoretische inzichten en het Manden-Makentraject ten aanzien van de uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie?
- 4- Hoe is de verhouding tussen de aanbevelingen van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject in zijn algemeenheid en ten aanzien van de uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie?
- 5- Welke invloed heeft het Manden-Makentraject op de uitvoering van een tweetal projecten op het gebied van toerisme en recreatie?

Met behulp van de beantwoording van de vraagstelling hoop ik te komen tot een aantal inzichten omtrent de relatie tussen de probleemanalyse van de commissie Dijkstal, de relatie met het Manden-Makentraject en de uiteindelijke invloed op de realisatie van een tweetal projecten. De inzichten zullen leiden tot conclusies en aanbevelingen kunnen welke kunnen worden gedaan aan bestuurders en ambtenaren van de regio Drechtsteden. Met deze aanbevelingen kan eventueel het Manden-Makentraject worden verbeterd en een daadkrachtige uitvoering van projecten worden gerealiseerd en/of verbeterd.

1.4 Opzet

De vraagstelling wordt uitgewerkt met een onderzoeksmodel. Het onderzoeksmodel maakt de relatie tussen de verschillende componenten van de vraagstelling inzichtelijk. Met behulp van een theoretisch kader worden inzichten verworven die leiden tot de beantwoording van enkele subvragen. Aan de hand van een nadere analyse van de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject wordt duidelijk hoe de rapportage en het Manden-Makentraject zich tot elkaar verhouden. Ten slotte worden twee casestudies uitgevoerd om de daadwerkelijke invloed van het Manden-Makentraject in beeld te brengen. De uitkomsten van de casestudies samen met de theoretische inzichten, de analyse van de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject leveren uiteindelijk conclusies waarmee de vraagstelling wordt beantwoord.

1.5 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk treft u het onderzoeksmodel. Dit hoofdstuk wordt gevolgd door het theoretisch kader in hoofdstuk drie. In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling vanuit verschillende theoretische perspectieven benaderd. In het vierde hoofdstuk komen de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject aan de orde. De analyse van de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject treft u ook in hoofdstuk vier. De uitwerking van de casestudies is verwerkt in hoofdstuk 5. De analyse van de cases in relatie tot het Manden-Makentraject is eveneens verwoord in het vijfde hoofdstuk. De beantwoording van de vraagstelling, conclusies en aanbevelingen treft u aan in het zesde en laatste hoofdstuk.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksmodel

2.1 Inleiding

Om de verschillende elementen uit de vraagstelling met elkaar te verbinden, wordt een onderzoeksmodel opgesteld. In paragraaf 2.2 worden de elementen van de vraagstelling behandeld en voorzien van een context. Daarnaast geeft een onderzoeksmodel inzicht in de stappen die tijdens het onderzoeksproces worden genomen. Het onderzoeksmodel is weergegeven in paragraaf 2.3. Het model laat een aantal relaties zien die uit de vraagstelling naar voren komen. Om de relaties, zoals deze zich naar verwachting voordoen in de praktijk, inzichtelijk te maken worden enkele methoden en technieken gebruikt. Deze keuze en verantwoording van deze keuze is weergegeven in paragraaf 2.4. De conclusies treft u in paragraaf 2.5.

2.2 Toelichting elementen van de vraagstelling

Bij het beantwoorden van de vraagstelling is het belangrijk om te weten waar de vraagstelling exact om gaat. Immers, de interpretatie en begrip van de elementen kan al leiden tot een bepaald type beantwoording. Het is daarom belangrijk om de elementen uit de vraagstelling helder te omschrijven en van een context te voorzien.

Rapportage Dijkstal

De rapportage die de commissie Dijkstal heeft geleverd over de samenwerking binnen de Drechtsteden. De rapportage benoemt een aantal knelpunten die zich binnen de regionale samenwerking voordoen. Daarnaast zijn in de rapportage een aantal aanbevelingen opgenomen om de samenwerking en de uitvoering van projecten te verbeteren.

Manden-Makentraject

Het maken van een kwaliteitssprong door middel van het vullen van een "mandje". Dit "mandje" is gevuld met "concrete projecten die in 2007 tot zichtbaar resultaat zullen leiden, een streefbeeld waar die projecten in moeten passen en lange termijn afspraken over de inrichting van de uitvoering en de bestuurlijke besluitvorming" (Gemeente Dordrecht, 2005, p.14).

Daadkrachtige uitvoering

Het volgende deel van de vraagstelling betreft het woorden "daadkrachtige uitvoering". Wat wordt hiermee bedoeld? De woorden roepen snel beelden op die passen bij de recente oprichting van de tv-zender Talpa. De oprichter heeft een visie en zet alles in het werk op een geplande datum de zender daadwerkelijk te laten uitzenden.

Letterlijk betekent het woord daadkracht “energie, werkkraft” (Van Dale, 1999). Het woord uitvoering duidt volgens Van Dale (1999) op “voltrekking, concrete realisering”. De letterlijke vertaling duidt dus op een *wijze* waarop dingen worden gerealiseerd. Deze *wijze* gaat gepaard met energie en werkkraft. Dit zegt dus niets over planning of iets in termen van tijd.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in de Drechtsteden worden de woorden “daadkrachtige uitvoering” door Bandell (2004,) in het eindbod Manden Maken gedefinieerd als “de koppeling van projecten, geld en uitvoeringsorganisatie” (Bandell, 2004, p.4). Bij deze interpretatie worden inhoud, middelen en aanpak gecombineerd. Dit betekent dat er bij daadkrachtige uitvoering bekend is *wat* er moet gebeuren, namelijk het project zoals dit is gedefinieerd. Ook is het inzichtelijk *hoe* het moet gebeuren, hiervoor dient de uitvoeringsorganisatie (wie doet wat). Ten slotte worden middelen genoemd, namelijk geld. Het gaat dan alleen om financiële middelen. De overige mogelijke middelen, bijvoorbeeld ambtelijke capaciteit, kennis, bestuurlijke inzet zijn hier geen onderdeel van.

Hoe de uiteindelijke koppeling tussen de drie woorden er uitziet, wordt door Bandell niet nader toegelicht. Hij verwijst hiervoor naar het “Advies ambtelijke organisatie Drechtsteden” (2004).

De commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie brengt, als onderdeel van met Manden-Makentraject, advies uit over de uitvoering van regionale projecten (zie hiervoor ook paragraaf 4.5). Het woord daadkracht komt niet meer expliciet aan de orde in het advies, maar juist een aanverwant woord, uitvoeringskracht. De commissie (2004, p.6) duidt hierop de “daadwerkelijke uitvoering van elke individueel project” en om zover te komen worden “harde afspraken gemaakt – en die ook te sanctioneren-over wie voert uit, tijd, middelen en andere condities voor realisatie”. Bij deze benadering komen aspecten als tijd en andere, dan financiële, middelen wel om de hoek kijken. Dit lijkt meer op een praktische concrete benadering. Hiermee wordt het woord geoperationaliseerd.

In het vervolg van het onderzoek wordt de benadering van Bandell gehanteerd. Deze benadering wordt geoperationaliseerd door de elementen die in het advies van over de ambtelijke en uitvoeringsorganisatie worden genoemd. Dit betekent dat er over drie dingen (organisatie, tijd, middelen) afspraken worden gemaakt en sancties zijn benoemd wanneer de afspraken niet worden nagekomen.

Deze benadering van daadkracht heeft een sterk beheersmatig karakter. Dit betekent dat er voor de elementen organisatie, tijd en middelen normen en kaders worden gesteld waarbinnen het project moet worden gerealiseerd. Een andere interpretatie van daadkracht kan zijn om het uiteindelijke projectresultaat te realiseren. Zoals Deetman et.al. (2002) aangeven gaat het om het operationaliseren van een visie, keuzes maken

en uitvoeren. Hendriks en Tops (2000) geven aan dat hierbij waarden passen als durf en duidelijkheid.

Het woord uitvoering heeft betrekking op het doen van fysieke activiteiten, het "doen", ten behoeve van de realisatie van een project (Kor, 1999). In de probleemsituatie gaat het om realisering van concrete bouwprojecten. De uitvoering heeft in deze context betrekking op de bouwwerkzaamheden.

Toerisme en recreatie

De woorden toerisme en recreatie zijn voor veel mensen bekend, maar wat wordt hier exact mee bedoeld? De VNG (1992) duidt toerisme aan als "reizen voor zijn genoegen, als ontspanning, met name met het doel verschillende bezienswaardige of bekende plaatsen te bezoeken" (VNG, 1992, p.3). Het gaat dan om een verplaatsing (het reizen) en het bezoeken van iets bijzonders.

Recreatie wordt door de VNG aangeduid als "de ontspanning in de vrije tijd, het verpozen" (VNG, 1992, p.3). Het gaat dus puur om besteding van vrije tijd op een ontspannen wijze. Dit kan op velerlei manieren gebeuren en wat ontspannen is, is voor ieder mens verschillend. Het woord recreatie kent dus een breed begrip, waar veel onder kan worden verstaan.

De definities van de woorden toerisme en recreatie raken elkaar bij het element ontspannen. Het ontspannende karakter van zowel toeristische als recreatieve activiteiten brengen de twee woorden samen. Het is daarom ook niet zo verwonderlijk dat in het onderzoek van Siepel naar definitie en classificatie van toerisme en recreatie de woorden worden samengevoegd¹. Hij definieert een activiteit als toeristisch/recreatief wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1 – De activiteit moet plaatsvinden in het kader van vrijetijdsbesteding:

Onder vrijetijdsbesteding worden alle activiteiten verstaan die niet of slechts in geringe mate een verplichtend karakter dragen (vrije keuze). Hieronder vallen activiteiten met als hoofdmotief: ontspanning, vermaak, amusement, plezier, pret, recreatie, vakantie, sport, hobby, gezelligheid e.d.

2 – De activiteit moet plaatsvinden na een verplaatsing. Een activiteit kan als toeristisch/recreatief worden aangemerkt, pas dan als de activiteit plaatsvindt buiten de eerste woning.

In deze voorwaarden komen elementen terug die in overeenstemming zijn met de VNG-definities, zoals *ontspannen*, *vrije tijd* en *verplaatsing*. Toerisme en recreatie zijn onderdelen van vrijetijdsbesteding. Deze beschrijving geeft aan dat de toerisme en recreatie *vraaggeoriënteerde*

¹ Siepel heeft in opdracht van het ministerie van Economische zaken onderzoek gedaan naar de definitie en classificatie van de begrippen "toerisme" en "recreatie".

begrippen zijn. Dit betekent dat personen zelf het initiatief nemen om in de vrije tijd activiteiten ondernemen die een verplaatsing genereren.

In de scriptie worden de definities van toerisme en recreatie gehanteerd zoals de VNG deze formuleert met de aantekening, dat er hierbij van wordt uitgegaan dat toerisme en recreatie vraaggeoriënteerde begrippen zijn.

Dit betekent dat ontwikkelingen op het gebied van toerisme en recreatie reageren op de vraag vanuit de markt, ofwel de wensen van de consument of een reisorganisatie. De vraaggestuurde benadering is van invloed op de wijze hoe de rol van de overheid in deze sector wordt beschouwd. Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.3.

Regio Drechtsteden

De operationalisatie van het element "regio Drechtsteden" kent twee componenten. Enerzijds er sprake van een fysiek aanwezige regio. Dit betreft het grondgebied van de gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Dordrecht, 's-Gravendeel, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De buitengrenzen van regio worden gevormd door de buiten grenzen van de individuele gemeenten op de punten waar zij elkaar niet tegenkomen. De regio wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van enkele rivieren, de Noord, Beneden Merwede en de Dordtse Kil. Deze rivieren verbinden letterlijk alle gemeenten aan elkaar.

Figuur 2.1: Kaart regio Drechtsteden



(bron: internet: www.kaart.nl, 2005)

Anderszijds betreft het element "regio Drechtsteden" de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, 's Gravendeel, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de samenwerking.

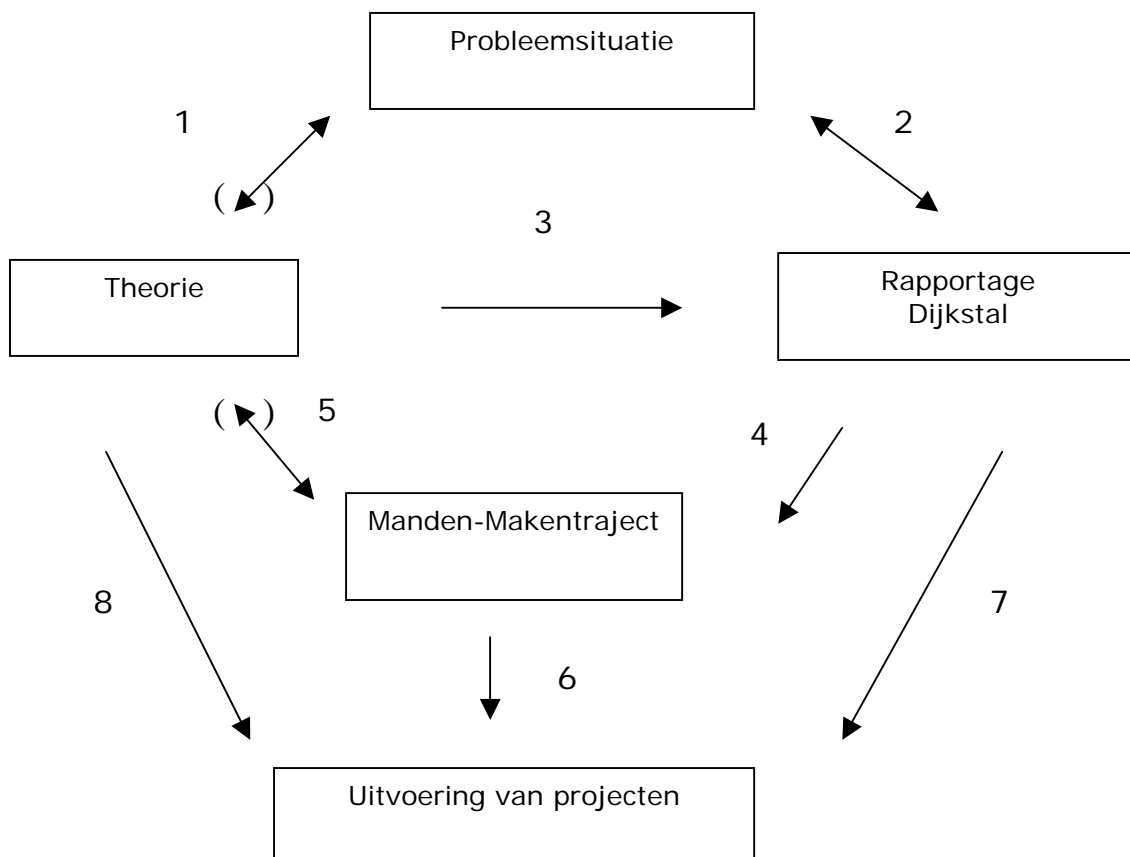
Project

Het woord "project" heeft betrekking op een eenmalige, unieke opgave (Bos en Harting, 2003). Hierbij is vooraf bekend welk resultaat moet worden bereikt. Om het gewenste resultaat te bereiken worden vaak projectteams geformeerd die de "klus moeten klaren". Het projectteam staat los van de bestaande lijnorganisatie en blijft bestaan zolang het project voort duurt. Dit team heeft vaak specifieke voor het project geschikte taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze zijn nodig om tot het projectresultaat te komen. Deze verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden staat vaak haaks op de lijnorganisatie. Dit kan spanningen opleveren (Bos en Harting, 2003).

2.3 Onderzoeksmodel

De vraagstelling wordt uitgewerkt aan de hand van een onderzoeksmodel. Dit model geeft weer hoe de probleemsituatie, theorie en de elementen uit de vraagstelling zich tot elkaar verhouden. Het onderzoeksproces bestaat uit een aantal genummerde stappen. Het volgen van de onderzoeksstappen zal leiden tot beantwoording van de vraagstelling.

Figuur 2.2: Onderzoeksmodel



De *eerste stap* omvat het benaderen van de probleemsituatie vanuit een theoretisch perspectief. Hierdoor wordt de probleemsituatie van een theoretische context voorzien en is het mogelijk om te analyseren in hoeverre de probleemsituatie overeenkomt met knelpunten die in de theorie worden gesignaleerd.

De *tweede stap* is de koppeling tussen de probleemsituatie en de rapportage van de commissie Dijkstal. De commissie heeft in de rapportage een eigen probleemschets geformuleerd. De probleemschets is gebaseerd op de eigen waarnemingen, interviews en analyses van de leden van de commissie. Door de probleemschets van de commissie Dijkstal te verbinden met de probleemsituatie wordt inzichtelijk door wie en hoe het probleem wordt gedefinieerd en waar het meeste de nadruk op wordt gelegd.²

De *derde stap* omvat een analyse van de rapportage van de commissie Dijkstal vanuit een theoretisch perspectief. Vanuit het theoretisch kader ontstaan inzichten die al dan niet herkenbaar zijn en voorkomen in de rapportage van de commissie Dijkstal.

De *vierde stap* omvat het verband tussen de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject. De onderdelen van het Manden-Makentraject worden door de commissie Dijkstal aangedragen als oplossingsrichting. Door een analyse van de relatie tussen de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject wordt duidelijk in hoeverre de oplossingsrichting aansluit bij de door de commissie Dijkstal geformuleerde probleemsituatie.

De *vijfde stap* is een analyse van het Manden-Makentraject vanuit een theoretisch perspectief. Een analyse van het Manden-Makentraject biedt inzicht in hoeverre de oplossingsrichtingen zoals deze vanuit het theoretisch perspectief ontstaan aanwezig zijn in het Manden-Makentraject.

In de *zesde stap* wordt de koppeling gelegd tussen het Manden-Makentraject en de uiteindelijke invloed daarvan op de uitvoering van de projecten. Hier gaat in dit onderzoek in het bijzonder om projecten op het gebied van toerisme en recreatie.

De rapportage van de commissie Dijkstal doet ook uitspraken en aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering van projecten. In de *zevende stap* worden inzichtelijk in hoeverre de aanbevelingen van de commissie Dijkstal terugkomen bij de uitvoering van projecten.

De laatste, *achtste stap*, in het onderzoeksproces omvat de analyse van de uitvoering van de projecten vanuit een theoretisch perspectief. In de analyse komt naar voren in hoeverre de inzichten van het theoretisch kader terug komen bij de uitvoering van projecten.

De acht stappen in het onderzoeksproces maken de verschillende relaties uit de vraagstelling inzichtelijk. Iedere onderzoeksstap correspondeert met een relatie. Het gaat om de volgende relaties.

² Stone (2001) geeft aan dat de wijze van probleemdefinitie weergeeft hoe door betrokkenen tegen het probleem wordt aangekeken. Daarbij kan een probleemdefinitie al richtinggevend kan zijn voor de oplossingsrichting, welke de betrokkene voor ogen heeft.

1 – de relatie tussen de *probleemsituatie en de theorie*:

Deze relatie geeft aan of er vanuit theoretische inzichten ook ideeën zijn over het gebrek aan daadkracht bij de uitvoering van projecten.

Daarnaast zou eventueel de probleemsituatie aanleiding kunnen geven om nieuwe inzichten aan de theorie toe te voegen³.

2 – de relatie tussen de *probleemsituatie en de rapportage van Dijkstal*:

Dit maakt inzichtelijk of de probleemanalyse zoals de commissie Dijkstal correspondeert met de waarnemingen van de onderzoeker, maar ook met de beleving en opvattingen van een aantal betrokken actoren.

3- de relatie tussen *theorie en de rapportage van de commissie Dijkstal*:

Deze relatie betreft de koppeling tussen theorie en praktijk ten aanzien van de theoretische inzichten met betrekking tot de probleemsituatie.

4 – de relatie tussen de *rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject*:

In deze relatie wordt duidelijk of de aanbevelingen zoals de commissie Dijkstal ze doet zijn meegenomen in het Manden-Makentraject. Daarnaast wordt inzichtelijk op welke wijze de aanbevelingen zijn uitgewerkt.

5 – de relatie tussen *theorie en het Manden-Makentraject*:

De theorie doet ook uitspraken over de wijze waarop je projecten op een daadkrachtige wijze kunt uitvoeren en zo wordt inzichtelijk of deze wijze ook in het Manden-Makentraject is verwerkt. Omgekeerd kan natuurlijk ook het geval zijn: wellicht komen uit het Manden-Makentraject aspecten naar voren die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van theorie⁴.

6 – de relatie tussen het *Manden-Makentraject en de projecten op het gebied van toerisme en recreatie uit het Manden-Makentraject*.

De projecten uit het Manden-Makentraject zouden naar verwachting daadkrachtig worden gerealiseerd omdat ze onderdeel zijn het Manden-Makentraject. Deze relatie laat zien welke invloed er uitgaat van het Manden-Makentraject op de diverse projecten.

7 – de relatie tussen de *rapportage van de commissie Dijkstal en de uitvoering van projecten*. De commissie Dijkstal doet allerlei

aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering van projecten. De relatie maakt inzichtelijk of deze aanbevelingen op projectniveau worden opgepakt en of ze het gewenste resultaat opleveren.

³ Het spreekt voor zich dat onderzoek naar meerdere vergelijkbare probleemsituaties dan noodzakelijk is om tot theorievorming over te kunnen gaan. Echter één specifieke probleemsituatie kan wel aanleiding zijn voor vervolgonderzoek.

⁴ Dit wordt in het onderzoeksmodel weergegeven door de punt van de pijl van relatie 4 tussen haakjes te plaatsen. Dit geldt ook voor relatie 1.

8 – de relatie tussen de *theorie en de uitvoering van projecten*. Vanuit de theorie zijn er inzichten bekend over het daadkrachtig realiseren van projecten. In deze relatie wordt duidelijk of en hoe de theoretische inzichten in de praktijk waarneembaar zijn.

De opbouw van de scriptie is gerelateerd aan de stappen van het onderzoeksproces. In hoofdstuk 4 komen onderzoeksstappen 1, 2, 3, 4 en 5 aan de orde. De uitwerking van de uitvoering van de projecten en de onderzoeksstappen 6, 7 en 8 treft u in hoofdstuk 5.

2.4 Werkwijze per onderzoekstap

De aanpak van een onderzoek is zeer belangrijk. Het geeft aan hoe de onderzoeker de probleemsituatie beschouwt en verwacht op welke wijze tot conclusies en aanbevelingen te komen.

Stappen

Het onderzoeksproces wordt onderverdeeld in acht stappen. Bij iedere stap in het proces wordt een passende werkwijze gebruikt. In de onderstaande tabel komen de stappen en werkwijzen naar voren.

Tabel 2.1: werkwijzen per onderzoekstap

Stap	Werkwijze
1: vanuit theorie naar probleemsituatie	Literatuurstudie en analyse van theorie in relatie tot probleemsituatie, toepassing van de theorie op probleemsituatie.
2: wisselwerking tussen rapportage commissie Dijkstal en probleemsituatie	Een eigen verkenning van probleemsituatie door middel van interviews met betrokkenen en analyse van secundaire bronnen. Vanuit een eigen verkenning wordt een analyse gemaakt van rapportage van de commissie Dijkstal.
3: vanuit theorie naar de rapportage naar de commissie Dijkstal	Literatuurstudie en analyse van theorie in relatie tot de probleemanalyse en oplossingsrichting, toepassing van de theorie op de rapportage van de commissie Dijkstal.
4: vanuit de rapportage naar de commissie Dijkstal naar het Manden-Makentraject	Analyse van de rapportage van de commissie Dijkstal en de diverse documenten die onderdeel uitmaken van het Manden-Makentraject. Tevens worden onder meer interviews afgenomen om deze relatie in beeld te brengen.
5: vanuit de theorie naar het Manden-Makentraject	Literatuurstudie en analyse van theorie in relatie tot oplossingsrichtingen, toepassing van de theorie op het Manden-Makentraject.
6: vanuit het Manden-Makentraject naar de uitvoering van projecten	Analyse van bronnen van het Manden-Makentraject en de projecten (bijvoorbeeld voortgangsrapportages), aangevuld met interviews met betrokkenen en een bezoek aan de projectlocaties.
7: vanuit de rapportage van de commissie Dijkstal naar de uitvoering van projecten	Analyse van de rapportage van Dijkstal ten aanzien van de uitvoering van projecten, interviews met betrokkenen
8: vanuit de theorie naar de uitvoering van projecten	Analyse van theoretische inzichten en interviews met betrokkenen.

Techniek

Om het onderzoek uit te voeren wordt gebruik gemaakt van een aantal technieken om data te verzamelen. In de eerste plaats wordt door middel van analyse van relevante documenten informatie verzameld. De analyse van de documenten vindt plaats aan de hand van de vraagstelling en subvragen. Door het chronologisch ordenen van de documenten in de tijd wordt inzicht verkregen in de ontwikkelingen die zich binnen Drechtsteden hebben voorgedaan. In de tweede plaats worden verslagen van vergaderingen van het Drechtsteden bestuur benut om informatie te vergaren met betrekking tot de beelden die actoren hebben bij de rapportage van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject. Hierdoor wordt inzichtelijk hoe actoren, bijvoorbeeld bestuurders van diverse gemeenten, betrokken zijn bij het opstellen en de uitkomsten van de rapportage en acties van het Manden-Makentraject. Door middel van casestudies wordt de invloed van het Manden-Makentraject inzichtelijk. De selectie van casestudie vloeit voort uit het cluster projecten toerisme en cultuur uit het Manden-Makentraject. Aan de hand van de toeristisch/recreatieve elementen van de projecten en de looptijd van een project is een keuze gemaakt. In paragraaf 5.5.1 wordt de keuze van de cases toegelicht. Met behulp van interviews met projectleiders, ambtelijke opdrachtgevers en wethouders is het mogelijk om de probleemsituatie en de voorgestelde oplossingsrichting vanuit de ambtelijke en bestuurlijke praktijk te beschouwen. In de bijlagen 1 en 2 treft u de interviewopzet en een lijst van geïnterviewde personen aan. Het interview bevat grotendeels open vragen. Dit biedt de geïnterviewde de mogelijkheid om uiteenlopende antwoorden te geven en de eigen perceptie en opvattingen te verwoorden. De vier onderdelen van het interview (inleiding, rapportage commissie Dijkstal, het Manden-Makentraject en de uitvoering van projecten) worden in deze volgorde besproken. De vragen per onderdeel worden op informele wijze besproken, dit stelt de geïnterviewde op zijn gemak en biedt de interviewer de mogelijkheid om direct door te vragen indien dit nodig is.

Door gebruik te maken van de bovenstaande technieken worden de eerder genoemde relaties vooral onderzocht, beschreven en geanalyseerd.

2.5 Slot

De aanpak van het onderzoek is nu uitgelijnd. Aan de hand van acht stappen in het onderzoeksproces worden acht relaties inzichtelijk. In de hoofdstukken 4 en 5 komen de relaties aan de orde. De inzichten in de acht relaties bieden de basis om de vraagstelling te beantwoorden.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

De probleemschets komt voort uit een praktijksituatie. Ondanks het feit dat er al diverse analyses zijn gemaakt van zowel de probleemsituatie als de gewenste oplossingsrichting, biedt een theoretische benadering weer nieuwe inzichten en invalshoeken. Daarnaast worden enkele kenmerken van de toeristisch-recreatieve sector aangegeven. Hiermee wordt duidelijk hoe de sector in elkaar zit.

Dit hoofdstuk biedt een breed theoretisch kader voor de analyse van de probleemsituatie en onderbouwing van de oplossingsrichting. Alvorens de diverse theoretische concepten te behandelen is het wenselijk om de probleemstelling te analyseren en te benoemen welke bestuurskundige vraagstukken er spelen.

3.1.1 Analyse probleemstelling

In de eerste plaats is de overgang van beleid naar uitvoering een bestuurskundige kwestie die speelt. Er wordt binnen de Drechtsteden veel beleid ontwikkeld, maar de implementatie van beleid vindt beperkt plaats. Het Manden-Makentraject wordt door de regio nu gepresenteerd als het middel om tot uitvoering te komen. Zie hiervoor paragraaf 1.2.1.

Ten tweede is de bestuurlijke context een factor die van belang kan zijn bij de uitvoering van projecten. De gemeenten binnen de regio Drechtsteden hebben gekozen voor een bestuurlijke samenwerking. Echter, deze samenwerking leidt nog niet tot een daadkrachtige realisatie van projecten die van belang zijn voor de regionale ontwikkeling. Zie hiervoor paragraaf 1.2.

In de derde plaats richt de aandacht zich op de realisatie van projecten binnen het beleidsterrein van toerisme en recreatie. Er wordt door de regio om onder meer economische redenen, een groot belang gehecht aan de ontwikkeling van projecten binnen dit beleidsterrein. Echter, het Manden-Makentraject voorziet niet in sectorspecifieke oplossingen om projecten tot uitvoering te brengen.

Samengevat zijn er drie bestuurskundige relevante vraagstukken aan de orde:

- 1 – Overgang van beleid naar uitvoering;
- 2 – Uitvoering van projecten binnen het bestuurlijke arrangement van de regionale samenwerking;
- 3 – De vertaling van de algemene aanpak (lees Manden-Makentraject) naar het specifieke beleidsterrein toerisme en recreatie ontbreekt.

Naast het feit dat er drie bestuurskundige problemen zijn, komen de problemen ook nog eens op verschillende schaalniveau's en binnen verschillende beleidsterreinen tot uitdrukking.

Immers ook binnen andere beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting, doet dit probleem zich voor. Aan de andere kant speelt problematiek van het bestuurlijke arrangement zich af puur op het regionale en lokale niveau. Het tot uitvoering brengen van projecten vormt op zich zelf ook nog een apart schaalniveau. De diverse vormen van ambtelijke samenwerking hebben nog niet geleid tot een daadkrachtige aanpak van projecten (Dijkstal, 2004).

Samenvattend betekent dit dat vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende schaalniveau's naar de probleemsituatie en oplossingsrichting wordt gekeken. Enerzijds zijn er drie schaalniveaus aan de orde, te weten: 1) algemeen, 2) regionaal/lokaal en 3) project. Anderzijds zijn er drie invalshoeken, te weten: 1) beleidsmatig, 2) bestuurlijk arrangement/organisatorisch, en 3) sectorspecifiek.

Wanneer de schaalniveaus en inhoudelijke invalshoeken worden gecombineerd en worden voorzien van een theoretische benadering ziet het er schematisch als volgt uit:

Tabel 3.1: Schematische weergave van theoretische benadering

Bestuurs- kundig	Beleidsmatig (beleid→uitvoering)	Bestuurlijk arrangement/ organisatorisch (regionale samenwerking)	Sectorspecifiek (toerisme- recreatie)
Schaal- niveau			
Algemeen	Implementatie van beleid, opstellen van een beleidsontwerp	Modellen voor bestuurlijke arrangementen op regionaal niveau	Algemene kenmerken van de toeristische sector
Regionaal/ lokaal	Uitvoering op regionaal en lokaal niveau	Het regionale stadsmodel	Het bereiken van organisatiecapaciteit
Project	Projectmatig werken	Regionale sturing op projecten	Relatie met betrokken actoren

Dit schema laat zien dat de probleemsituatie in het theoretisch kader vanuit drie invalshoeken en op drie schaalniveau's wordt benaderd. In de cellen van het schema staan onderwerpen die in het theoretisch kader worden behandeld. Aan de hand van theoretische inzichten kan de relatie worden gelegd met de probleemsituatie. Hiermee wordt de eerste onderzoeksstap uitgewerkt. Zie hiervoor paragraaf 3.5.

In paragraaf 3.2 treft u de inzichten met betrekking tot het algemene niveau. Het regionale/lokale niveau wordt behandeld in paragraaf 3.3. Het projectniveau komt aan bod in paragraaf 3.4. De conclusies zijn weergegeven in paragraaf 3.5.

3.2 Van beleid naar uitvoering in toeristische sector

Deze paragraaf vormt de "aftrap" van het theoretisch kader. De verschillende invalshoeken worden op een algemeen niveau beschouwd. Eerste noties over het proces om van beleid naar uitvoering te komen worden inzichtelijk. Daarnaast worden enkele algemene karakteristieken van de sector toerisme en vrije tijd benoemd. Ten slotte wordt er nog ingezoomd op de rol van de overheid in de sector.

3.2.1 Van beleid naar uitvoering

Een van de elementen in de vraagstelling betreft de overgang van beleid naar uitvoering. Beleid verwoordt een visie om een bepaalde beleidsdoelstelling te realiseren. Om deze doelstellingen te behalen worden diverse maatregelen geformuleerd om het gewenste maatschappelijk effect te bereiken. In het vervolg van deze paragraaf wordt de benadering van Hoogerwerf (1998) benut om meer inzicht te verkrijgen in beleidsontwikkeling en het ontwerpen van beleidsimplementatie.

Het formuleren van de maatregelen vormt een wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus.

De beleidscyclus bestaat uit een achttal stappen, te weten: 1) opdrachtformulering, 2) analyse van het beleidsprobleem, 3) analyse van oorzaken van de problematische situatie, 4) formulering van het einddoel van beleid, 5) overwegen van beleidsinstrumenten, 6) ontwerpen van beleidsuitvoering, 7) afweging van de verwachte kosten en baten en 8) de uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp. De zesde stap omvat de overgang van beleid naar uitvoering.

Het is van groot belang om vooraf na te denken over de beleidsuitvoering. De uitvoering kan immers sterk van invloed zijn op de effectiviteit van het beleid. Onderzoeken wijzen uit dat wanneer dit niet wordt gedaan, dat dan beleid niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. Tijdige aandacht voor de uitvoering is dus belangrijk om in de toekomst problemen te voorkomen. Om dit te bevorderen wordt gepleit voor een meer uitvoeringsgericht ontwerpen (Korsten en Maarsse, zoals genoemd in Hoogerwerf, 1998) van beleid of om afzonderlijke aandacht te schenken aan het invoeren van beleid (Van Dijk en Hegeman, zoals genoemd in Hoogerwerf, 1998), of beleidsuitvoering te zien als een leerproces waarin voortdurend vooruit en weer achteruit wordt gekeken (Elmore, zoals genoemd in Hoogerwerf, 1998). Hoogerwerf duidt het ontwerpen van beleid is als een proces van uitdenken, beargumenteren en het formuleren van beleidsuitvoering.

Er zijn drie criteria die dienen als kader voor het ontwerpen van de beleidsuitvoering. Deze zijn effectiviteit, doelmatigheid en acceptatie. Deze criteria zijn van invloed op de drie ontwerpaspecten: beleidsinstrument, beleidsorganisatie en beleidsproces. Gezamenlijk vormen deze begrippen een kader voor het ontwerpen van

beleidsuitvoering. In de onderstaande tabel staan de relaties nog eens weergegeven.

Tabel 3.2: Kader voor het ontwerpen van de beleidsuitvoering

Ontwerpaspecten	Effectiviteit	Doelmatigheid	Acceptatie
Beleidsinstrument			
Beleidsorganisatie			
Beleidsproces			

(bron: Hoogerwerf, 1998)

Uit de tabel kunnen drie condities voor een adequate beleidsuitvoering worden afgeleid die als leidraad kunnen dienen voor het ontwerpen van de beleidsuitvoering:

- 1 – dat het bereiken van de beoogde effecten van het beleid zo weinig mogelijk wordt belemmerd en zo veel mogelijk wordt bevorderd door de beleidsuitvoering;
- 2 – dat de acceptatie van het beleid zo weinig mogelijk wordt beperkt en zo veel mogelijk wordt bevorderd door de beleidsuitvoering;
- 3 – dat de doelmatigheid van het beleid zo weinig mogelijk wordt beperkt en zo veel mogelijk wordt bevorderd door de beleidsuitvoering.

Deze condities zijn echter geen blauwdruk, iedere situatie is immers weer anders. Dit komt door de invloedsrelaties tussen de beleidsinstrumenten, uitvoeringsorganisatie en uitvoeringsprocessen. Deze relaties zijn wederkerig, blijkt uit de praktijk van de beleidsuitvoering. In onderstaande tabel zijn de wederkerige relaties weergegeven.

Tabel 3.3: Factoren van beleidsuitvoering en hun onderlinge relaties

	Beleidsinstrument	Uitvoeringsorganisatie	Uitvoeringsproces
Beleidsinstrument			
Beleidsorganisatie			
Beleidsproces			

(bron: Hoogerwerf, 1998)

Zo is bijvoorbeeld de keuze voor een bepaald beleidsinstrument van invloed op de uitvoeringsorganisatie en het uitvoeringsproces. Andersom, kan de aanwezigheid van een uitvoeringsorganisatie van invloed zijn op de keuze van een beleidsinstrument. Daarnaast kan het type uitvoeringsorganisatie mede bepalend zijn voor de wijze waarop een beleidsinstrument wordt toegepast. Ook kan het ontwerpaspect beleidsinstrument uit de verticale kolom van invloed zijn op het uitvoeringsaspect beleidsinstrument uit de horizontale rij. Ontwerptechnisch kan een beleidsinstrument heel geschikt zijn om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken. Echter, niet ieder beleidsinstrument is toepasbaar in de gegeven situatie (Hoogerwerf, 1998).

De tabel levert negen invloedsrelaties op, die alle van invloed kunnen zijn op het uitvoeringsontwerp en op criteria als effectiviteit, doelmatigheid en acceptatie. Het is voor een ontwerper onmogelijk om alle relaties zodanig

te beïnvloeden dat er op de drie criteria “maximaal” wordt gescoord. In de praktijk kiest men vaak voor één van de drie, dat is een stuk realistischer, aldus Hoogerwerf (1998).

Gelet op de vraagstelling, waarbij het gaat om de daadwerkelijke uitvoering van projecten die een bijdrage leveren aan een streefbeeld wordt ingezoomd op het criterium van effectiviteit.

Bij het bereiken van effectiviteit van de beleidsuitvoering zijn vier factoren van belang, aldus Hoogerwerf (1998):

1 – Prioriteitsstelling;

Dit houdt in dat de ontwerper ernaar moet streven dat beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit lijkt voor de hand liggend, maar dat is het niet. Uit onderzoeken van onder meer Wildavsky, zoals genoemd in Hoogerwerf (1998) blijkt dat uitvoering niet vanzelfsprekend is. Ook in Nederlandse onderzoeken waarin beleidsevaluatie wordt gepleegd, wordt zichtbaar dat uitvoering niet altijd mogelijk is. Daarnaast komt het voor dat wanneer beleidsevaluatie wel mogelijk is, het niet altijd plaatsvindt.

2 – Mogelijkheden om beleid daadwerkelijk uit te voeren;

Hierbij gaat het om de uitvoeringsorganisatie die de uitvoering mogelijk moet maken. De beleidsontwerper heeft hierbij twee opties:

I – uitvoering door een bestaande organisatie:

Dit betekent dat de uitvoering plaatsvindt binnen de bestaande verhoudingen van het Nederlandse openbaar bestuur. Ook kan de uitvoering aansluiten op bestaande maatschappelijke organisaties. Hieraan zit wel een nadelige component. Deze organisaties hebben ook de mogelijkheid om de uitvoering te dwarsbomen omdat ze bijvoorbeeld het oneens zijn met het beleidsvoorstel.

II – uitvoering door een nieuw op te richten organisatie. Hoogerwerf geeft hierbij een aantal nadelen aan: 1) vergroting van de bureaucratie, 2) toenemende verkokering en sectorvorming en 3) gebrek aan coördinatie. Het is opvallend dat Hoogerwerf geen voordelen noemt van een nieuwe organisatie.

Om te komen tot een keuze tussen I of II of een combinatie ervan kan een analyse van de sectorstructuur van het beleidsterrein helpen en de positie van de overheid daarbinnen. Deze is inzichtelijk gemaakt in de onderstaande tabel.

Tabel 3.4: Sectorstructuur en positie van de overheid

Coördinatiewijze	Coördinatie-Mechanisme	Positie van de overheid	Passende beleidsstijl	Passende uitvoerings-organisatie
Prijs	Vraag en aanbod	Ondergeschikt	Faciliteren	Monitoring en controle
Afspraak	Samenwerking	Nevengeschikt	Initiëren	Flexibiliteit en professionaliteit
Voorschrift	Formele gebondenheid	Bovengeschikt	Autoriseren	Routine en standaardisatie

(bron: Hoogerwerf, 1998)

Hoogerwerf veronderstelt dat de positie van de overheid mede bepalend is voor de mate waarin en de wijze waarop effectief beleid kan worden uitgevoerd. Wanneer de positie van de overheid dominant is ten opzichte van andere actoren in de sector dan zijn de mogelijkheden om beleid uit te voeren aanzienlijk groter dan wanneer de positie van de overheid meer ondergeschikt is.

Het uitgangspunt is dat sociale activiteiten ideaaltypisch op drie verschillende manieren kunnen worden gecoördineerd en dat positie van de overheid binnen elk van de drie coördinatiesystemen bepalend is voor mogelijkheden en beperkingen om effectief beleid te voeren. In het geval dat de beleidsdoelstellingen via de markt (vraag en aanbod) moeten worden bereikt, kan een faciliterende beleidsstijl een belangrijke voorwaarde zijn om beleidsdoelstellingen te bereiken. De beleidsinstrumenten worden dan zo veel mogelijk op de werking van de markt afgestemd. Een voorbeeld van een beleidsinstrument kan een heffing zijn. Hiermee wordt de werking van de markt in een door het beleid gewenste richting beïnvloed, zonder de marktwerking onnodig te verstoren.

Doordat de ontwerper zich bewust is van mogelijkheden en beperkingen van de overheid in een bepaalde sector is het mogelijk om de beleidsinstrumenten zo effectief mogelijk toe te passen. In paragraaf 3.2.3 treft u meer informatie over de rol van de overheid in de toeristische sector.

3 – Adequate toedeling en verdeling van middelen en controlemogelijkheden voor beleidsuitvoerders;

Dit betekent dat de beleidsuitvoerders over financiële middelen en bevoegdheden moeten kunnen beschikken om capaciteit voor de uitvoering te kunnen creëren.

4 – Beleidsuitvoering die tot beleidsprestaties leidt zoals deze door de politieke besluitvormers werden beoogd.

Hierbij duidt Hoogerwerf op de mate waarin de beleidsprestatie de genomen politieke besluiten versterken.

Echter, als gevolg van de dynamiek van beleidsprocessen kunnen beleidsprestaties wel eens afwijken van politieke besluiten. Dit verschil noemt Torenvlied (in Hoogerwerf, 1998) een beleidsafwijking. Deze

kunnen positief of negatief zijn en daarmee de effectiviteit van beleidsuitvoering positief of negatief beïnvloeden.

Al met al kunnen we stellen dat je in zijn algemeenheid bij het opstellen van beleid en het doorlopen van het beleidsproces goed en tijdig moet nadenken over de beleidsuitvoering. Bij de uitvoering zijn enkele invloedsrelaties aanwezig die de effectiviteit kunnen beïnvloeden. Om daadwerkelijk effectief te kunnen zijn, is het noodzakelijk om rekening te houden met vier factoren, te weten 1) prioriteitsstelling, 2) uitvoeringsorganisatie, 3) toedeling van middelen en 4) politieke omgeving. Echter, ondanks het feit dat ontwerpers met de vier factoren rekening houden, is het nog geen garantie voor succes. De praktijk moet uitwijzen of de gewenste beleidsdoelstellingen worden gehaald.

3.2.2 Kenmerken van de toeristische sector

Zoals Hoogerwerf (1998) al aangeeft, is het van belang om inzicht te hebben in de sector waar het beleid betrekking op heeft. Wellicht zijn er sectorspecifieke elementen die van invloed zijn op de rol van de overheid en de effectiviteit van het beleid. In deze paragraaf worden algemene kenmerken van de sector toerisme en recreatie geschetst. De kenmerken zijn empirisch van aard en geven meer inzicht in de sector en de context van de projecten.

De sector toerisme en recreatie is een bijzondere sector. Dit wordt ingegeven door het product van de sector. Het is niet een concreet tastbaar en aanwijsbaar product zoals bij andere sectoren het geval is. In de sector toerisme en recreatie gaat het om een "combinatie van vervoer, verblijf, vermaak en voeding" (Platform voor Toerisme en Recreatie, 1998, p.4). Hieruit volgt dat toerisme een samengesteld product is van onderdelen uit vier verschillende branches.

Het branchedoorsnijdende karakter heeft ook zijn weerslag op andere specifieke kenmerken van de sector toerisme en recreatie. In de eerste plaats de diversiteit in bedrijven die opereren binnen de sector. De ondernemers bevinden zich in meerdere branches die zich op diverse manieren bezighouden met uiteenlopende vormen van recreatie zoals dagrecreatie, waterrecreatie en verblijfrecreatie. Tevens zijn er ondernemers in onder meer de branches horeca, vervoer en congrestoerisme die zich bezighouden met toerisme en recreatie⁵. De bedrijven zijn zeer verschillend van aard en omvang. In 1998 waren er 48.000 bedrijven actief in de sector, dat is circa 10 % van het Nederlandse bedrijfsleven. De meeste bedrijven zijn klein en hebben minder dan 10 personeelsleden (Platform voor Toerisme en Recreatie, 1998).

⁵ Congrestoerisme omvat alle toeristische activiteiten behorende bij en als gevolg van het houden van een congres in een bepaald gebied (internet, 2005, www.mtro.nl)

In de tweede plaats zijn de bestedingen branchedoorsnijdend. De uitgaven van een willekeurige dagtoerist beginnen bij het treinkaartje of ticket voor de touringcar, vervolgens een uitgave voor een attractie en versnapering en ten slotte een souvenir. In dit geval komen de bestedingen terecht in verschillende branches die allemaal vallen onder de noemer toerisme en recreatie.

Ook de werkgelegenheid die de sector met zich meebrengt, bevindt zich in meerdere branches.

Daarnaast is ook nog het onderscheid te maken tussen directe en indirecte werkgelegenheid en tussen structurele werkgelegenheid en seizoenswerkgelegenheid. Het gaat vooral om banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt waarbij flexibiliteit van belang is. Het gaat om flexibiliteit ten aanzien van tijd (dag, avond, weekend) en qua periode (seizoensgebondenheid welke verschillend ligt per toeristische activiteit). Hierdoor wordt er veel gebruik gemaakt van flexibele oproepkracht en tijdelijke contracten.

Daarnaast kenmerkt de sector zich door een hoge arbeidsintensiteit omdat in verhouding tot andere sectoren de bedrijfstak meer personeel nodig heeft om dezelfde omzet te kunnen realiseren. Dit komt door het dienstverlenende karakter van de sector waarin een persoonlijke benadering belangrijk is.

Het feit dat de sector een branchedoorsnijdend karakter heeft, is ook van invloed op de beleidsontwikkeling. In de eerste plaats wordt er voor de sector vanuit verschillende ministeries beleid ontwikkeld, zoals de ministeries van VROM en LNV. In de vijfde nota Ruimtelijke Ordening wordt toerisme en recreatie belicht vanuit de harde contouren tussen stad en land. Recreatie krijgt de letterlijk en figuurlijk de ruimte buiten het stedelijk gebied (internet, www.vrom.nl, 2005). Het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij plaatst toerisme en recreatie in het perspectief van landschapontwikkeling, het behoud van een vitaal platteland en de ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur (internet, www.lnv.nl, 2005). Daarnaast ontwikkelt het ministerie van Economische Zaken beleid om ondernemerschap in het toerisme te stimuleren.

Naast het feit dat er vanuit verschillende invalshoeken op landelijk niveau beleid wordt ontwikkeld, heeft het toerisme ook nog te maken met ondersteunende beleidsvelden. Zo is bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer belangrijk voor de ontwikkeling van de sector. Immers toerisme en recreatie hebben alles van doen met verplaatsing. Al met al zijn er meerdere beleidsverantwoordelijken en is samenwerking noodzakelijk om een klimaat te creëren waarin toerisme en recreatie volop kan ontwikkelen.

3.2.3 Positie en de rol van de overheid in de toeristische sector

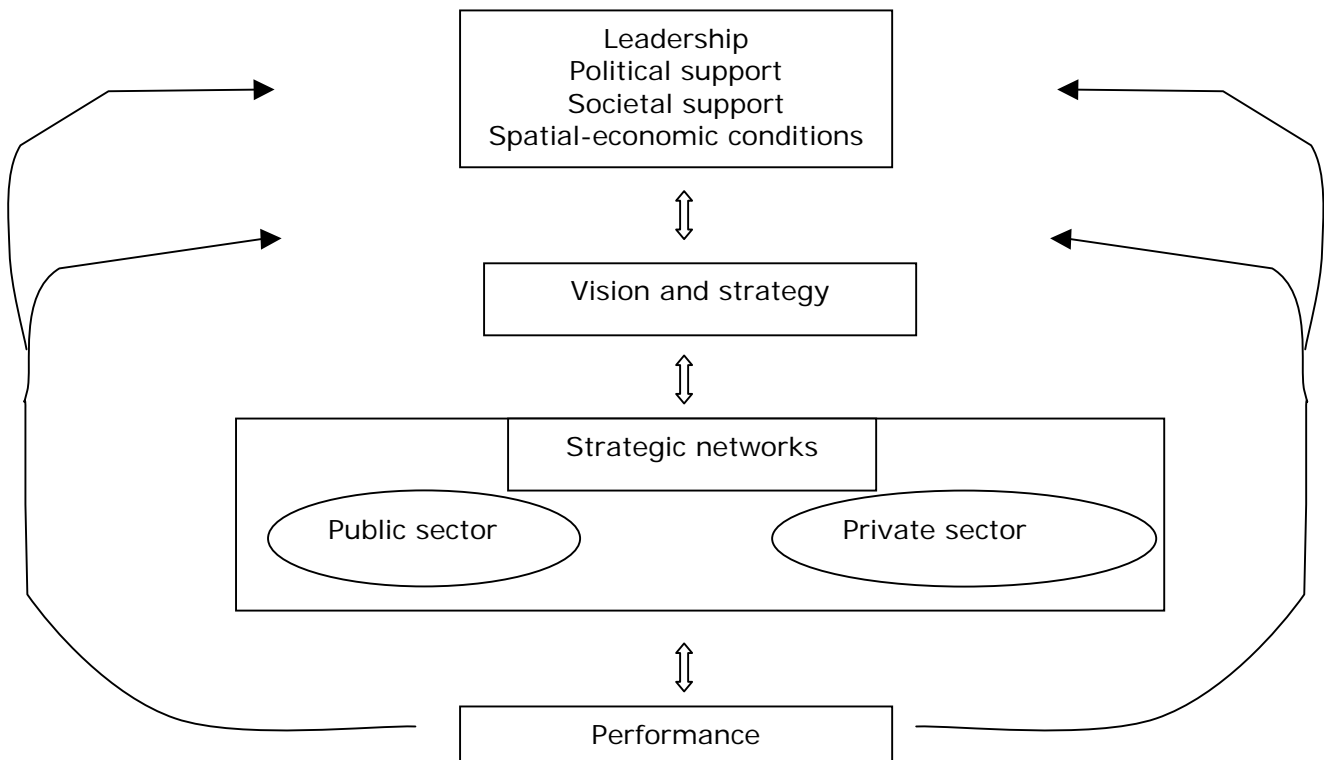
Om van beleid naar uitvoering te komen is het van belang om een helder beeld te hebben van de diverse actoren die een rol kunnen spelen. In het

beleidsveld toerisme en recreatie gaat het om publieke en private partijen en allerlei maatschappelijke instanties.

In de publieke sector houden de rijks-, provinciale en lokale overheid zich bezig met de ontwikkeling van het beleidsveld. Daarnaast vervullen ook de VVV's en recreatieschappen een (semi)publieke taak binnen de sector⁶. Deze partijen kennen uiteenlopende belangen. Het belangrijk om deze verschillende belangen te onderkennen tijdens de implementatiefase. Een top-downbenadering is, gelet op de belangen, "gedoemd te mislukken" (Russo, 2002). Russo stelt een bottom-up benadering voor. Het realiseren van beleidsdoelstellingen of veranderingen in een open beleidsterrein met invloeden vanuit vele publieke en private actoren kan erg lastig zijn. Actoren kunnen zichtbaar of minder zichtbaar weerstand uitoefenen en de beleidsdynamiek kunnen de uiteenlopende belangen van de diverse actoren niet altijd helder voor het voetlicht worden gebracht. Russo geeft aan dat in een open beleidsterrein met veel actoren en uiteenlopende belangen een bottom-upbenadering het mogelijk maakt om iedere actor tot zijn recht te laten komen.

Deze benadering wordt vanuit de lokale overheid geïnitieerd en is succesvol wanneer er voldoende organisatiecapaciteit wordt ontwikkeld. In het onderstaande model is zichtbaar hoe organisatiecapaciteit kan worden bereikt: "theoretical framework of organising capacity" (Vd Berg, Braun, Van der Meer, zoals genoemd in Russo, 2002)

Figuur 3.1: Het ontwikkelen van organisatiecapaciteit



(Bron: Van den Berg, Braun, Van der Meer, zoals genoemd in Russo, 2002)

⁶Een recreatieschap is een samenwerkingsverband (meestal via de Wgr) van een aantal gemeenten dat op het gebied van openlucht recreatie samenwerkt (VNG, 1992).

Dit model geeft weer hoe je organisatiecapaciteit in een sector met veel actoren en verschillende belangen kunt organiseren. Het begrip "organisatiecapaciteit" duidt op "the ability to enlist all actors involved, and with their help generate new ideas and develop and implement a policy designed to respond to fundamental changes and conditions for sustainable development" (De Boer et. al. zoals genoemd in Russo, 2002, p.52). Op deze manier kunnen diverse actoren in een governancestructuur samenwerken om tot resultaten te komen.

Het model gaat uit van een aantal stappen om tot de resultaten te komen. De eerste stap is het formuleren van een visie. Lindvall en Johnson (zoals genoemd in Russo, 2002) geven aan dat het niet alleen meer gaat om te weten *wat* te doen en waarom, maar ook te weten *hoe en met wie* te bereiken. Door het creëren van de juiste condities is een governancebenadering een geschikte manier om tot een visie te komen. Er zijn immers nogal wat verschillen c.q. gronden voor conflict, tussen de verschillende actoren. Denk maar eens aan de belangenverschillen tussen inwoners en bezoekers, mensen die gaan voor een hoge kwaliteit en mensen die gaan voor kwantiteit (hit-and-run toerisme). Door middel van gesprekken met actoren, workshops en andere bijeenkomsten kan de probleemstelling worden geformuleerd. Een, door de actoren, gedeelde probleemstelling, is de basis voor een gezamenlijke visie. Vervolgens worden er in gezamenlijkheid doelen geformuleerd, rekeninghoudend met ieders rol en positie binnen de sector. Dit proces kan worden versterkt door het organiseren van een grootschalig evenement waarbij de diverse actoren betrokken zijn, bijvoorbeeld de organisatie van de Europese culturele hoofdstad van het jaar.

Een volgende stap is het ontwikkelen van een strategisch netwerk. Binnen dit netwerk zitten zowel de publieke als private partijen aan tafel. Om het netwerk goed te organiseren is het van groot belang dat een van de actoren het leiderschap ("the lead") op zich neemt om het netwerk verder vorm te geven (Russo, 2002). Deze leider zorgt ook voor het ontwikkelen van een strategische agenda, het formuleren van spelregels en het zoeken naar andere benodigde actoren die nog niet zijn aangehaakt bij het netwerk. Sterk leiderschap zorgt voor een goede start en continuïteit van het proces.

De derde stap is het formuleren van een gezamenlijke strategie. Het gaat daarbij om het concreet benoemen van strategische acties die een bijdrage leveren aan de uiteindelijke verwezenlijking van de visie. Daarnaast is het noodzakelijk om een analyse te maken van de benodigde ruimtelijke en economische condities om te strategie uit te voeren. Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van de lokale economie, aard en omvang van de toeristisch-recreatieve sector en de "actiebereidheid" van de betrokken actoren. In het algemeen geldt, des te meer de lokale economie afhankelijk is van de toeristisch-recreatieve sector, des te meer aandacht en bereidwilligheid bij actoren om een actieve rol te spelen.

Immers toeristische ontwikkeling leidt tot meer bestedingen in een gebied, een toename van directe en indirecte werkgelegenheid en een positief imago waardoor er nog toeristisch-recreatieve ontwikkeling plaatsvindt (Russo, 2002). Hier profiteren de betrokken actoren van.

De laatste stap is het verwerven van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de strategie. Dit betekent dat de strategie en proces helder moet worden gecommuniceerd en burgers worden betrokken bij het vervolg. De lokale overheid moet gesteld zijn voor haar uitvoerende taken binnen de governancestructuur zoals deze in het proces is verwerkt (Russo, 2002). Dit betekent dat er goed moet worden nagedacht over taken en bevoegdheden bij uitvoering. Dit kan wel eens anders zijn dan de gebruikelijke activiteiten van de lijnorganisatie op het gebied van toerisme en recreatie.

Samengevat kan worden genoemd dat de sector toerisme en recreatie een sterk branchedoorsnijdend karakter heeft. Dit heeft gevolgen voor de beleidsontwikkeling, bestedingen, betrokken actoren en werkgelegenheid. Het meten c.q. in beeld brengen van de maatschappelijke effecten van investeringen op het gebied van toerisme en recreatie is erg lastig vanwege de structuur van de sector en de daaraan gerelateerde sectoren. Dit kan ertoe leiden dat het voor burgers niet altijd duidelijk is waarom de lokale overheid investeert in toeristisch-recreatieve elementen. Dit kan veel maatschappelijke weerstand oproepen. De weerstand kan een nadelig effect hebben op de uitvoering van projecten. Burgers kunnen bezwaar gaan maken in allerlei juridisch-planologische procedures met als doel het project te frustreren.

Anderzijds wanneer het investeringen betreffen in lokale toeristisch-recreatieve voorzieningen die ook voor de burgers toegankelijk zijn, bijvoorbeeld zwembaden, dan zal het beleid minder weerstand oproepen. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.2.

Bij beleidsontwikkeling is het wenselijk om alle uiteenlopende actoren te betrekken. Gelet op het branchedoorsnijdende karakter van de sector is het wenselijk om zo breed mogelijk actoren te benaderen. De governanceaanpak biedt actoren de mogelijkheid om de uiteenlopende belangen kenbaar te maken en mee te nemen in het proces. Vervolgens is het wel van belang om duidelijk te maken aan alle betrokken actoren wie c.q. welke partij sturing geeft aan het proces en wie welke verantwoordelijkheid heeft bij de beleidsimplementatie. Door het branchedoorsnijdende karakter van de sector loop je het gevaar dat "iedereen denkt dat iemand het doet terwijl uiteindelijk niemand iets doet".

3.3 Uitvoering en ontwikkelingen op regionaal/lokaal niveau

Binnen het beleidsveld toerisme en recreatie vervult de lokale overheid twee rollen. Vanuit een klassieke gedachtegang formuleert de overheid beleid voor de sector conform de beleidscyclus. Op basis van marktonderzoek, maatschappelijke ontwikkelingen en het rijks-, en provinciale beleid komt de lokale overheid tot een aantal beleidsdoelstellingen. Het gaat hier veelal om voorwaardenscheppend beleid met als doel dat de verdere ontwikkeling van de sector door de markt c.q. private partijen wordt opgepakt. Ten aanzien van recreatieve voorzieningen kan de gemeente ook een uitvoerende partij worden genoemd. Ze realiseert immers zelf een aantal recreatieve voorzieningen, zoals zwembaden en sporthallen. Vooraf is het wel wenselijk om de realisatie van publieke voorzieningen af te stemmen met omliggende gemeenten. Dit wordt ingegeven door het feit dat dergelijke voorzieningen niet alleen door eigen bevolking wordt bezocht, maar ook vaak door burgers uit aangrenzende gemeenten (VNG, 1992).

3.3.1 Context: de regionale samenwerking

Niet alleen de stappen om van beleid naar uitvoering te komen zijn belangrijk, maar ook de context waarin deze stappen worden genomen. De probleemstelling richt zich specifiek op de samenwerking tussen gemeenten en de uitvoering van regionaal beleid daarbinnen. Een nadere verkenning van regionale samenwerking biedt meer inzichten in de bestuurlijke context van de beleidsuitvoering. Regionale samenwerking wordt op diverse wijzen ingericht. Aan de hand de informatie uit het college van de heer L. Schaap en het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur worden diverse mogelijk modellen voor de inrichting van regionaal bestuurlijke samenwerking beschouwd.

Schaap geeft twee perspectieven voor de analyse van regionale samenwerking. In het kader van dit onderzoek, waarbij de regionale samenwerking de context vormt van de probleemsituatie, worden benaderingen benut als mogelijke inrichting van regionale samenwerking. De government/structuurbenadering heeft als onderliggende uitgangspunten dat er sprake is van een heldere taakverdeling en een formeel legalistische traditie. Dit betekent dat de samenwerking geordend is en iedere partij veelal weet wat er van hem of haar wordt verwacht. De problemen binnen deze samenwerking doen zich voor op het vlak van de overlappende bevoegdheden en centralisatie. Individuele partners ervaren dan te weinig autonomie om eigen beslissingen te kunnen nemen. Op deze problemen op te lossen is een nog helderder taakverdeling en decentralisatie van bevoegdheden van belang (College Schaap, 2004). Hierdoor krijgen individuele partners meer een eigen rol. Het principe van de governance/procesbenadering gaat uit van een goede verhouding tussen checks and balances waarbij partijen zich bewust zijn van wederzijdse afhankelijkheden. De samenwerking stelt partijen in staat

om binnen structuren toch flexibel met elkaar samen te werken en dingen mogelijk te maken. De flexibiliteit zorgt ervoor dat er een dynamiek in de samenwerking ontstaat die tot positieve energie kan leiden om dingen uit te voeren. De flexibiliteit kan ook leiden tot onduidelijkheid omdat partners steeds weer veranderen (College Schaap, 2004). Daarnaast is er vaak sprake van een vetomacht en gesloten wereldbeelden, gericht op de eigen organisatie.

Om toch tot een regionale samenwerking te komen of in stand te houden is het noodzakelijk dat de samenwerking wordt gefaciliteerd, mogelijk door een andere overheidspartij. Daarnaast is het belangrijk om een heldere taakverdeling te hebben, wellicht met overlap. Dan zijn in ieder geval twee actoren betrokken bij de uitvoering van bepaalde taken in plaats van niemand. Tevens moeten actoren zich bewust zijn dat binnen de governance/processamenwerking een efficiënte structuur niet of nauwelijks realiseerbaar is omdat er toch sprake zal zijn van enige overlap (College Schaap, 2004).

Naast de bovenstaande tweedeling op hoofdlijnen zijn er in de loop der jaren diverse rapporten geproduceerd waarin richtlijnen en aanbevelingen staan ten aanzien van regionale samenwerking. Korsten benadrukt het belang van ambtelijke samenwerking. Door diverse diensten van de individuele gemeenten te integreren raakt men met elkaar vertrouwd. Korsten gaat uit van een model waarbij iedere gemeente alleen een bestuursdienst heeft, die vervolgens opdrachten geeft aan het regionale ambtenarenapparaat. Deze groep ambtenaren vormt een facilitair bedrijf. Hiermee blijft de zelfstandigheid gegarandeerd, maar wordt er toch samengewerkt. Op deze manier wordt wel geprofiteerd van de schaalvoordelen van de samenwerking.

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft geadviseerd over regionale samenwerking. Het uitgangspunt hierbij is dat het advies moet passen binnen de huidige structuur van het Nederlandse openbaar bestuur. Om tot een advies te komen zijn de maatschappelijke problemen die zich op regionaal niveau voordoen, geanalyseerd. Op het gebied van beleid en uitvoering op lokaal niveau is een aantal problemen te benoemen. In de eerste plaats kan het gaan om oplossingen voor een maatschappelijk probleem die een grotere bestuurlijke schaal vragen dan de gemeente. Ten tweede kunnen gemeenten vaak onvoldoende tegenwicht bieden, bijvoorbeeld in onderhandelingsituaties, tegen externen. In de derde plaats kan er sprake zijn van negatieve en positieve beleidseffecten die van invloed zijn op andere gemeenten. Al deze problemen vragen om een regionale aanpak, hierdoor zouden gemeenten voldoende belang hebben bij samenwerking.

Gradaties in samenwerking

Afhankelijk van de gewenste schaal van de oplossingsrichting, zijn er verschillende gradaties te benoemen van regionale samenwerking. De

invulling van Raad voor het Openbaar Bestuur wordt in het vervolg van de paragraaf gehanteerd. In opklimmende mate van ingrijpendheid zijn dit⁷:

- 1 Coördinatiemechanismen
- 2 Bestuurlijke opschaling
- 3 Gemeentelijke herindeling
- 4 Opschaling naar hoger algemeen bestuursniveau (vb stadsprovincies)
- 5 Regionaal functioneel bestuur

Ad 1: Coördinatiemechanismen

Het openbaar bestuur kent vele vormen van coördinatiemechanismen. Een deel is gericht op uitvoeringstaken, het overige deel is gericht op de bovenlokale beleidsafstemming of zelfs beleidsbepaling (Rob, 2003).

De discussie over bestuurlijke samenwerking richt zich met name op de beleidsaspecten en niet zozeer op de uitvoering, aldus de Raad.

Gemeenten kunnen vrijwillig of verplicht deelnemen aan dit mechanisme.

De juridische grondslag voor samenwerking kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn vastgelegd.

Het gevolg van dit coördinatiemechanisme is dat ambtenaren in de gehele organisatie zich bewust zijn van lokale en regionale beleidseffecten.

Daarnaast wordt besluitvorming minder transparant omdat de invloed van afstemming en de daaruit voortvloeiende afspraken soms moeilijk zichtbaar zijn. Tevens wordt door het coördinatiemechanisme een bestuurlijke drukte georganiseerd, aldus de Raad, die de lokale verantwoordelijkheid diffuser maakt.

Besluitvorming en legitimatie vinden vaak indirect plaats via de lokale vertegenwoordigers. Dit betekent dat op regionaal niveau een besluit wordt genomen dat wel of niet wordt geaccordeerd door het lokale niveau. Zolang er sprake is van samenlopende belangen, weinig grote conflicten, is het coördinatiemechanisme een passende vorm van samenwerking. Ook voor de uitvoering zijn er dan geen belemmeringen omdat alle neuzen dezelfde kant op staan. Daarbij komt dat gemeenten in het coördinatiemechanisme autonoom kunnen handelen ten aanzien van de uitvoering van beleid. Het gaat immers alleen om afstemming.

Ad 2: Bestuurlijke opschaling

In het geval dat de oplossingen voor maatschappelijke problemen niet meer op het gemeentelijke niveau liggen, zijn er in eerste instantie twee opties, te weten:

- 1) het aanpassen van de bestuurlijke schaal van de gemeente (zie ad 3), of

⁷ Nummer 1 is de minst ingrijpende vorm van samenwerking en nummer 5 is de meest ingrijpende vorm van regionale samenwerking, aldus de Rob.

2) het brengen van de bestuurlijke taken, bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden naar een hogere (algemene) bestuurslaag (zie ad 4)

Ad 3: Gemeentelijke herindeling

Een gemeentelijke herindeling vormt een reorganisatie van gemeenten. Gemeenten worden opgeheven en vormen samen met andere gemeenten een nieuwe, grotere gemeente. Veelal verlopen deze herindelingen niet soepel, omdat ze gepaard gaan met veel lokale emoties en weerstand van de bevolking. De meeste herindelingen gaan dan ook gepaard met een bepaalde vorm van dwang. De schaal van de nieuwe gemeente wordt veelal bepaald door de maatschappelijke problematiek die zich voordoet of door bedrijfseconomische criteria.

De democratische verantwoording wordt verzorgd door een nieuw te kiezen gemeenteraad. Deze raad staat vaak gevoelsmatig verder van de burgers af. Dit wordt vaak versterkt door het feit dat veel nieuwe gemeenten meerdere kernen hebben en de bijeenkomsten vaak plaatsvinden in één kern. De betrokkenheid van burgers kan hierdoor verminderen.

Besluiten worden genomen door de nieuwe gemeenteraad. Door de nieuwe omvang is de raad voor de uitvoering van besluiten minder afhankelijk van omliggende gemeenten dan daarvoor (Rob, 2003).

Ad 4: Opschaling naar een hoger algemeen bestuursniveau

Het opschalen naar een hoger bestuursniveau vindt vaak plaats als andere regionale coördinatiemechanismen falen. De provincie wordt opgezocht juist ook voor de coördinatie, maar dan op een ander bestuurlijk niveau. Door het overdragen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan een optimaal schaalniveau worden gevonden voor grootschalige voorzieningen die een groot draagvlak nodig hebben. Een voorbeeld hiervan is de verantwoordelijkheid voor het stedelijk openbaar vervoer. Het gaat hier om lokale voorzieningen waaraan bovenlokale aspecten kleven (Rob, 2003).

De vraag is echter wel of de provincie het juiste schaalniveau is. Dit is het geval wanneer integrale afstemming nodig is voor een groter gebied. In de praktijk gaat het vooral om elementen die passen in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening. Echter, voor veel beleidsterreinen is het provinciale schaalniveau te groot. Met name door de grote afstand tot de burger is de provincie niet de meest geschikte bestuurslaag voor het oplossen van maatschappelijke problemen.

Ad 5: Regionaal functioneel bestuur

Op diverse terreinen in de samenleving is regionalisering een proces dat niet meer te stoppen is. Als gevolg hiervan zijn er diverse functionele regio's ontstaan, bijvoorbeeld politieregio's, afvalregio's en

gezondheidsregio's. De functionele en meest optimale schaal voor uitvoering van deze regio's valt veelal niet samen met een bestuurlijke schaal. De functionele regio komt voort uit een sectorale ontwikkeling en sectorale aanpak van maatschappelijke problemen. Het gaat dan om vormen van deconcentratie. Middels een regionaal georganiseerde functionele toezichthouder wordt de functionele regio gecontroleerd. (Rob, 2003).

De functionele regio's hebben een sterk uitvoerend karakter en kennen taken die idealiter weinig raakvlakken hebben met andere overheidstaken die onderworpen zijn aan integraal algemeen en democratisch gelegitimeerd bestuur⁸. Een integrale afweging om tot uitvoering te komen is veelal niet nodig. De democratische legitimatie laat te wensen over. Op een enkel geval na, het Waterschap, wordt het bestuur van een functionele regio niet gekozen.

Ideaaltypisch regionale stadsmodel

De Raad benoemt ook een ideaaltypisch model voor regionale samenwerking: het regionale stadsmodel. Dit model combineert de voordelen van flexibiliteit van coördinatiemechanismen met het voordeel van doorzettingsmacht van bestuurlijke schaalvergroting en de doelmatigheid van een functionele aanpak (Rob, 2003).

Dit model leidt tot een sterke regiogemeente met daarbinnen deelgemeenten. Basisvoorwaarde voor het schaalniveau en omvang van de samenwerking is het schaalniveau waarop de ruimtelijke ordeningsvraagstukken en de cumulatie van sociale en economische problematiek zich bevinden⁹. Door het instellen van deelgemeenten wordt de afstand tussen de burger en het bestuur niet te groot. De deelgemeente houdt zich vooral bezig met de taken die direct gerelateerd zijn aan het woon- en leefmilieu van de burgers. Hiermee worden de nadelen van bestuurlijke opschaling weggenomen, aldus de Rob. De afstemming van de locatie van toeristisch-recreatieve voorzieningen is bij uitstek iets dat op regionaal niveau kan plaats vinden. Dit voorkomt een overkill aan grootschalige voorzieningen zoals een theater of tropisch zwemparadijs. De meer kleinschalige voorzieningen die iedere gemeente nodig heeft, bijvoorbeeld parkeerplaatsen bij attracties, kunnen op lokaal niveau worden opgepakt. Deze voorzieningen zijn in de directe woon- en leefomgeving van de burgers. Een duidelijke communicatie over het beleid en locaties van voorzieningen levert een beter draagvlak op (Russo, 2002). De bestuurlijke constellatie is qua aard vergelijkbaar met de samenwerking van de regio Drechtsteden. De regio Drechtsteden zou dan de sterke stedelijke regiogemeente kunnen zijn en de huidige individuele gemeenten zouden dan in het model van de Rob de deelgemeenten

⁸ Inmiddels blijkt dat vanuit de bestuurlijke praktijk er juist wel pleidooien worden gehouden om de functionele regionale toezichtorganen meer te binden aan het algemeen bestuur op regionaal niveau (Rob, 2003).

⁹ In de stadsregio Rotterdam wordt dit ook in de praktijk gebracht. Zo valt bijvoorbeeld de sturing op de regionale woningmarkt en arbeidsmarkt onder de verantwoordelijkheid van de regio.

kunnen zijn. De uitvoering van projecten die dicht bij de burgers liggen kunnen door de individuele gemeenten worden opgepakt. Dit is nu ook al het geval in de regio Drechtsteden. De projecten die onderdeel uitmaken van regionaal beleid om regionale sociaal-maatschappelijke problemen aan te pakken zouden door de regio kunnen worden uitgevoerd. Het bestuur van de stadsregio kan democratisch op een directe wijze worden gekozen. Hierdoor wordt de stadsregio bestuurd door rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers. Ook het bestuur van de deelgemeenten wordt rechtstreeks gekozen. De stadsregio in zijn geheel biedt openheid over besluiten en besluitvormingsprocessen. Het is hierbij wel van belang dat duidelijk is dat de regiogemeente bij besluitvorming integrale afwegingen maakt. De democratische controle door de volksvertegenwoordigers ingebed in het model.

Bij het oprichten van het regionale stadsmodel moet de taakverdeling tussen de regiogemeente en deelgemeenten helder worden bepaald. Gelet op de dynamiek van de regionale problematiek is het wenselijk om de taakverdeling tussen regiogemeente en de deelgemeenten per 10 jaar vast te stellen dan wel te wijzigen (Rob, 2003). Op deze manier kun je flexibel inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving en specifiek per beleidsterrein afspraken maken over taakverdeling.

Het instellen van een stadsregio met daarbinnen deelgemeenten kan oplossing bieden voor de uitvoeringsproblematiek waar de Drechtstedengemeenten mee kampen. In de huidige samenwerking hebben de individuele gemeenten het laatste woord over de uitvoering van projecten. De regio stelt in overleg met de individuele gemeenten de kaders vast, echter de financiering van de projecten is wel een lokale aangelegenheid. Hierdoor is het mogelijk om de uitvoering van regionaal beleid te ondermijnen of anders uit te voeren dan gewenst. Binnen het regionale stadsmodel is dit niet mogelijk. De vrijblijvendheid voor de individuele gemeenten wordt verminderd. De stadsregio besluit integraal over beleid en de daarbij horende uitvoering. Daarnaast heeft de stadsregio haar eigen financiële middelen en bevoegdheden om de uitvoering te organiseren.

3.4 Projectniveau

Veelal eindigen beleidsnota's in een lijst met maatregelen of concrete projecten om de gewenste beleidsdoelstellingen te realiseren. Wanneer de beleidsnota bestuurlijk is vastgesteld, ligt voor het ambtelijk apparaat de taak om de maatregelen en projecten uit te voeren. Indien de uitvoering van de maatregelen geen bijzondere uitvoeringsorganisatie vereisen wordt de uitvoering ondergebracht in de lijnorganisatie. Daarentegen zijn projecten juist eenmalige unieke opgaven waarvoor een tijdelijke projectorganisatie wordt ingericht (Bos en Harting, 2003). De uitvoering van projecten wordt geconcretiseerd op het projectniveau zelf. Op dit niveau worden, in overleg met de ambtelijke en/of bestuurlijke

opdrachtgever, keuzen gemaakt ten aanzien van planning, budget en de benodigde ambtelijke capaciteit. Deze paragraaf biedt meer inzicht in de methode van het projectmatig werken.

3.4.1 Projectmatig werken

Bij de methode projectmatig werken wordt gefaseerd naar een vooraf benoemd eindresultaat gewerkt. De projectleider en opdrachtgever komen samen tot het benoemen van het eindresultaat. Daarbij wordt ook vooraf bepaald aan welke eisen het eindresultaat moet voldoen.

Om tot het eindresultaat te komen worden zes fasen doorlopen. Deze fasen zijn:

- 1 – Initiatieffase:
 - in deze fase wordt een idee vertaald naar een haalbaar project;
 - de fase resulteert in een startdocument;
- 2 – Definitiefase:
 - in deze fase wordt door de projectleider een projectteam gevormd;
 - de fase resulteert in een projectcontract;
 - het projectteam komt tot een plan van aanpak;
- 3 – Ontwerpfase
 - in deze fase krijgt het eindresultaat vorm
 - daarnaast wordt gekeken hoe eindresultaat er concreet uit komt te zien en of dit conform de wensen van de opdrachtgever is;
- 4 – Voorbereidingsfase
 - in deze fase wordt de realisatie van het eindresultaat voorbereid
- 5 - Uitvoeringsfase
 - in deze fase vindt de concrete realisatie van het eindresultaat plaats;
- 6 – Nazorg/beheerfase:
 - in deze fase in het eindresultaat opgeleverd en worden eventuele kinderziekten nog verholpen

Door de fasering van het project wordt er per fase “van grof naar fijn” gewerkt. In iedere fase komt er weer meer duidelijkheid over de daaropvolgende fase. De overgang tussen twee fasen wordt veelal gemarkeerd door een beslismoment. De besluitvorming door de opdrachtgever is cruciaal voor het vervolg van een project. Door veelvuldig contact tussen projectleider en opdrachtgever wordt de besluitvorming goed afgestemd. Wanneer dit niet het geval, als een opdrachtgever geen besluiten wil of kan nemen, dan loopt de voortgang van het project gevaar omdat veel besluitvorming gaat over de inzet van middelen.

De uitvoering van een project komt tot stand door de werkzaamheden van de leden van een projectteam. Per fase kan een projectteam uit andere personen bestaan, afhankelijk van het type activiteiten dat moet worden uitgevoerd (Bos en Harting, 2003). De medewerkers zijn dan vooral betrokken bij een specifiek onderdeel van het project en niet bij het totale eindresultaat. Hierdoor is, afhankelijk van de persoonlijke instelling de medewerker in meer of mindere mate betrokken bij het project. Medewerkers die niet betrokken zijn kunnen belemmerd zijn voor het enthousiasme van het projectteam en de voortgang van het project (Kor, 1999).

Het projectteam wordt aangestuurd door de projectleider. De projectleider stuurt binnen de vooraf afgesproken kaders op de beheersfactoren: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. De opdrachtgever heeft een belangrijke rol bij de sturing van het project. Deze persoon bepaalt de kaders en overlegt met de projectleider de strategie van het project. Daarnaast is de opdrachtgever vaak (mede)initiator of "adopteert" een door een ander geïnitieerd project. Daarnaast functioneert de opdrachtgever als counterpart van de projectleider en is aanspreekbaar als er problemen zijn. Tevens accordeert de opdrachtgever wijzigingen van het projectcontract of de kaders. Bij projecten in een politiek-bestuurlijke context wordt hierbij ook de bestuurder/ portefeuillehouder betrokken. In overleg met de bestuurder kunnen opdrachtgever en projectleider ook het draagvlak voor een project bevorderen.

Al met al lijkt het projectmatig werken een uitstekende werkmethode om bijzondere, complexe opgaven te realiseren. Echter, er zijn ook risico's bij deze werkwijze. Een vrijblijvende communicatie tussen projectleider en opdrachtgever is lastig bij de sturing van een project. De projectleider krijgt onvoldoende tijd en ruimte om de haalbaarheid van het project te analyseren en onder druk van de opdrachtgever wordt dan doorgedaan met het project. Vervolgens wordt bij een eventueel tekort aan middelen niet de discussie gevoerd van de realiseerbaarheid van het project. Pas later in het project wordt dit duidelijk en moet met allerlei kunstgrepen de beheersing van het project op orde gebracht (internet, www.sai.tue.nl, 2005).

Daarnaast brengt de bijzondere positie van een project ten opzicht van de lijnorganisatie een aandachtspunt met zich mee. Het project kan door deze losse positie in de organisatie erg onduidelijk zijn voor de betrokken medewerkers en actoren. De projectmedewerkers, vaak afkomstig uit de lijnorganisatie, zitten in een loyaliteitsconflict tussen de eigen afdeling en het project. Door veelvuldig tussen projectleiders, medewerkers en afdelingshoofden kunnen de belangen van het project en afdeling worden afgestemd (Kor, 1999).

De projectmatige aanpak van de beleidsuitvoering betekent dat gestructureerd en gefaseerd naar een concreet resultaat wordt toegewerkt. Door de sturing van de bestuurder en ambtelijk opdrachtgever werken de projectleider en het projectteam binnen de

kaders aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De bestuurder en opdrachtgever hebben hierbij de mogelijkheid om de voortgang van het project te controleren.

De projectmatige aanpak sluit aan bij de vier factoren die Hoogerwerf noemt om tot effectieve beleidsuitvoering te komen¹⁰. Door een project daadwerkelijk te starten wordt concreet de beleidsuitvoering opgepakt (prioriteitstelling). Bij de start van een project wordt door de projectleider een projectteam ingesteld waarvan de leden de feitelijke werkzaamheden verrichten (uitvoeringsorganisatie). De opdrachtgever stelt in overleg met de projectleider de kaders vast ten aanzien van budget, planning e.d. (adequate toedeling en verdeling van middelen). Door het overleg tussen bestuurder, opdrachtgever en projectleider wordt gewaarborgd dat het projectresultaat past bij de door de bestuurder gewenste beleidsprestaties. Tevens dienen de risico's die het projectmatig werken met zich meebrengt, ook met de opdrachtgever te worden besproken, zodat de projectleider hier adequaat mee kan omgaan.

3.4.2 Uitvoering in een netwerkomgeving

Zoals op het algemene niveau is de sector toerisme en recreatie een beleidsveld waarin verschillende uiteenlopend actoren een rol spelen. Dit is niet alleen van invloed op beleidsontwikkeling maar ook op de uitvoering van projecten. Juist dan komen alle actoren in beeld omdat dan veel zaken concreet en zichtbaar worden.

Russo noemt verschillende groepen actoren die bij de concrete uitvoering van projecten een betekenis hebben: overheid, bezoekers, bedrijven en bewoners. Deze actoren spelen op verschillende niveaus een eigen rol. Dit is inzichtelijk gemaakt in onderstaande tabel (Russo, 2002).

Tabel 3.5: Betrokken actoren bij uitvoering

Niveau	Actoren		
	Bewoners en instituties	Private sector	Consumenten
Lokaal	Lokale bevolking, gemeentebestuur	Lokale bedrijven, KvK, hotelketens ¹¹	Lokale consumenten
Regionaal	Bewoners van het omliggende gebied	Regionale VVV, transport bedrijven	Dagelijkse bezoekers, regionale consumenten
Globaal	Wereldwijde gemeenschap	Reis- en toerisme industrie	Nationale en internationale bezoekers

(Bron: Russo, 2003)

¹⁰ De vier factoren zijn: 1) prioriteitstelling, 2) mogelijkheden om tot een uitvoeringsorganisatie te komen, 3) adequate toedeling en verdeling van middelen en controlemogelijkheden voor de beleidsuitvoerders en 4) beleidsuitvoering die leidt tot beleidsprestaties zoals deze door de politieke besluitvormers worden beoogd. Zie voor een toelichting paragraaf 3.2.1.

¹¹ KvK staat voor Kamer van Koophandel.

Op lokaal niveau heeft de lokale bevolking een dubbelrol. Enerzijds profiteert ze omdat er werkgelegenheid wordt gecreëerd (met name voor laaggeschoolden), bestedingen in het gebied worden gedaan en het voorzieningenniveau wordt behouden of opgewaardeerd. Anderzijds ondervindt ze ook de nadelen van ontwikkeling van toerisme en recreatie. Denk bijvoorbeeld maar eens aan parkeeroverlast, vervuiling, files, een gemiddeld hoger prijsniveau en een afname van rust in een gebied (Russo, 2002). Deze twee kanten van de lokale bevolking komen sterk naar boven wanneer het gaat om de uitvoering van projecten. Het is aan de projectleider en lokale politiek om hier zo goed mogelijk mee om te gaan. Wanneer het gaat om projecten met een regionaal belang is het ook noodzakelijk om de regiobewoners te betrekken bij het project. Zij kunnen immers afnemers worden van het toeristisch product of gebruikers van een recreatieve voorziening.

De private sector ziet er, zoals opgemerkt in paragraaf 3.2.2 zeer divers uit. Dit heeft ook zijn weerslag op de uitvoering van projecten. Enerzijds kunnen private partijen voordelen ervaren wanneer er door de overheid wordt geïnvesteerd in gebieden of attracties. Met name ondersteunende sectoren als verkeer en vervoer, horeca en het hotelwezen kunnen profiteren van een toename van aantallen bezoekers en een verbeterde bekendheid. Aan de andere kant kunnen ondernemers ook het ook als oneerlijke concurrentie ervaren wanneer de overheid haar aandacht richt op een specifiek gebied. De markt zal dan bepalen of deze ondernemers de concurrentie aan kunnen.

Daarnaast speelt ontwikkeling van toerisme en recreatie ook indirect een rol voor de lokale private sector. Veelal heeft een gebied hierdoor een goed voorzieningenniveau, culturele ontwikkeling en een positief imago. Deze elementen dragen bij aan een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. Hierdoor is het voor bedrijven aantrekkelijk om zich te vestigen en makkelijker om hoogopgeleide werknemers aan te trekken.

De consumenten zijn een andere belangrijke groep betrokkenen. De groep bestaat uit twee subgroepen. De eerste groep wordt gevormd door de lokale bevolking die gebruik maakt van toeristische en recreatieve voorzieningen. De tweede groep is de categorie mensen die van buiten de gemeente komt om een gebied of attractie te bezoeken. In eerste instantie vormt een onderzoek onder de groep consumenten belangrijk input voor het beleidskader dat wordt geformuleerd. Door het onderzoek worden verschillende type bezoekers inzichtelijk met ieder eigen wensen, middelen en mogelijkheden.

Het is bij de uitvoering van projecten belangrijk om te onderkennen dat de lokale bevolking als zijnde consumenten goed te informeren over de ontwikkelingen van het project. De groep consumenten die van elders komt, is minder makkelijk te benaderen. Alleen door regelmatige onderzoeken wordt inzichtelijk of de projecten nog een bijdrage leveren aan een toeristisch-recreatief product dat past bij de wensen van de huidige consument.

Betrokkenheid en draagvlak van de lokale bevolking bij de uitvoering van de projecten is erg wenselijk. Immers, een deel van de bevolking zal door de toeristisch-recreatieve ontwikkeling worden benadeeld en kan maatschappelijke weerstand tegen een project organiseren. Een voorbeeld hiervan zijn de bewoners van een binnenstad. Deze groep protesteert tegen de uitbreiding van koopzondagen omdat dit de rust in de woonomgeving op zondagen verstoort. De overige dagen van de week is de rust ook al verstoord door de openstelling van winkels en horeca. Betrokkenheid en draagvlak bij de lokale bevolking en private partijen dragen bij aan een spoedige uitvoering van projecten. Er zullen minder bezwaren worden ingediend bij eventuele gemeentelijke procedures en eventuele tijdelijk overlast wordt als een noodzakelijk kwaad ervaren om tot een positief eindresultaat te komen.

3.5 Slot: theoretische inzichten samengevat

Vanuit de theoretische inzichten die zijn weergegeven in dit hoofdstuk kunnen we het theoretisch schema invullen. In de cellen staan de verklarende theoretische inzichten die bij deze probleemsituatie naar voren komen, en wellicht kunnen dienen als oplossingsrichting.

Tabel 3.1: Schematische weergave van theoretische benadering in relatie tot probleemsituatie

Bestuurs- kundig	Beleidsmatig (beleid→uitvoering)	Bestuurlijk arrangement/ organisatorisch (regionale samenwerking)	Sectorspecifiek (toerisme- recreatie)
Schaal- niveau			
Algemeen	Bewustzijn van de wederkerige relaties tussen ontwerpaspecten en uitvoeringsaspecten en van de vier factoren om tot effectieve beleidsuitvoering te komen: prioriteitstelling, uitvoeringsorganisatie, middelen en door de politiek gewenste beleidsprestaties. (§3.2.1)	De rol van de overheid binnen de sector. De sturing op het beleidsterrein op rijksniveau (§3.2.2)	Het branchedoorsnijden- de karakter leidt tot een groot aantal uiteenlopende actoren en belangen. De zichtbaarheid van beleidseffecten in relatie tot het draagvlak bij de burgers. (§3.2.3)
Regionaal / lokaal	Integrale beleidsontwikkeling. De verhouding tussen bestuurlijke schaal en de beleidsmatige aanpak van sociaal-maatschappelijke problemen. (§3.3.1)	Governmentbenadering: Geordende samenwerking, heldere taakverdeling en weinig lokale autonomie Governancebenadering: Wederzijdse afhankelijkheid, flexibele samenwerking, gesloten wereldbeeld. Gradaties van samenwerking en het regionale stadsmodel (§3.3.1)	De lokale overheid heeft vooral een faciliterende taak. Ze speelt wel een rol bij het creëren van organiserend vermogen om tot beleidsuitvoering te komen. (§ 3.2.3)
Project	Bestuurders en opdrachtgevers sturen onvoldoende op kaders en voortgang. (§3.4.1)	De loyaliteit en betrokkenheid van de medewerkers bij het project. (§3.4.1)	Draagvlak en betrokkenheid van burgers in relatie tot weerstand en hindermacht op. (§ 3.4.2)

Vanuit de theorie wordt aanbevolen om bij zowel beleidsontwikkeling als uitvoering een bottom-up benadering te kiezen. Gelet op grote hoeveelheid en diversiteit van de actoren is de theoretische verwachting dat een governancebenadering het meest succesvol is. Deze benadering biedt mogelijkheden om de verschillende actoren tot haar recht te doen laten komen. De theorie biedt meer aanknopingspunten om binnen de bestuurlijke context van regionale samenwerking tot uitvoering van projecten te komen binnen het beleidsterrein van toerisme en recreatie.

Hoofdstuk 4 De regio bekeken

4.1 Inleiding

Processen om van beleid naar uitvoering te komen staan nooit op zichzelf. De processen doen zich voor in een bestuurlijke en maatschappelijke context welke van invloed is op het uiteindelijke verloop van de processen. Zoals Hoogerwerf (1998) al aangeeft, is het bij de uitvoering van beleid van belang beleidsprestaties te leveren die passen bij de beleidseffecten die de bestuurders beogen. Hierdoor worden de politiek genomen besluiten versterkt.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de bestuurlijke context van de werkzaamheden van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject. In paragraaf 4.2. wordt kort de ontstaansgeschiedenis van de regio Drechtsteden uiteengezet. Immers deze historie dragen bestuurders en andere actoren heden ten dage met zich mee. Deze historie kan van invloed zijn op het handelen en gedrag van de actoren. De uitwerking van de eerste relatie wordt ook in paragraaf 4.2 behandeld. De rapportage zelf wordt nader verkend en van een kritische analyse voorzien, inclusief de tweede en derde relatie uit het onderzoeksmodel (paragrafen 4.3 en 4.4). In paragrafen 4.5 en 4.6 wordt het Manden-Makentraject uitgelicht. Wat houdt het traject exact in, wie zijn er bij betrokken en wat zijn de resultaten, zijn vragen die hierbij aan de orde komen. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre het Manden-Makentraject aansluit bij de bevindingen van de commissie Dijkstal. In paragraaf 4.7 worden de vierde en vijfde relatie uitgewerkt.

4.2 Historie Drechtsteden

In het eerste hoofdstuk komt naar voren dat de probleemsituatie zich voordoet binnen een bestuurlijke context: de regio Drechtsteden. Dit bestuurlijke arrangement is een samenwerkingsverband tussen zeven gemeenten in de provincie Zuid-Holland. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de historie van deze specifieke bestuurlijke context, waarbinnen de uitvoeringsproblematiek zich afspeelt. Immers, de regio is actief met beleidsontwikkeling en het formuleren van de gewenste beleidsresultaten. Door het daadkrachtig uitvoeren van de projecten worden de gewenste beleidsresultaten daadwerkelijk gerealiseerd.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 bestaat de regio uit zeven gemeenten die sinds het einde van de jaren zeventig, begin jaren tachtig samenwerken. Onder meer de ontwikkelingen op het gebied van de woningmarkt, deze was niet meer lokaal maar regionaal van aard, hebben geleid tot een de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Vervolgens wordt gestart met het formuleren van de woningbouwopgave voor de regio. Dit houdt in dat er op basis van diverse ontwikkelingen de woningbouwbehoefte voor de regio wordt

ingeschat. Dit geldt zowel voor de kwantiteit als de kwaliteit. Daarnaast worden potentiële woningbouwlocaties in de regio aangeduid. Het beleidsterrein van de volkshuisvesting is één van de eerste beleidsterreinen waarbinnen regionale afstemming en beleidsontwikkeling plaatsvindt.

Vanuit het beleidsterrein ruimtelijke ordening wordt in begin van de negentiger jaren het met het project Drechtoevers gestart. Dit project heeft als doelstelling de kwaliteiten van de rivieroever in de regiogemeenten beter te benutten en af te stemmen. Hiervoor wordt in het begin van de jaren negentig een ruimtelijke visie voor het gebied opgesteld: het Masterplan Drechtoevers. Het masterplan omvat een visie voor het gebied en leidt tot het formuleren van een aantal Drechtoeverprojecten. Bij een aantal projecten is specifiek één gemeente betrokken. Er zijn echter ook projecten die de gemeentegrenzen overschrijden. De ontwikkeling en uitvoering van de projecten zijn de eerste stappen op het gebied van ambtelijke samenwerking tussen twee of meerdere gemeente. De afstemming tussen de Drechtoeverprojecten onderling vindt plaats bij het projectbureau Drechtoevers (projectbureau Drechtoevers, 2001). Inmiddels is in het begin van de 21^{ste} eeuw het projectbureau Drechtoevers ingebed in de Drechtstedenorganisatie.

Sinds de nota "Vernieuwing van bestuurlijke zaken" in 1995 van het ministerie van Binnenlandse zaken kreeg de regionale samenwerking extra prikkel. De nota zette de Drechtstedengemeenten aan het denken over gemeentelijke taken en manieren van samenwerking. De acht gemeenten startten een proces om te komen tot intensievere samenwerking om regionale vraagstukken gezamenlijk op te pakken in plaats van individueel (Drechtsteden, 2002).

In 1995 gaat het project Drechtsteden dan echt van start. Het Rijk bepaalde dat gemeenten nog maar zeer beperkt buiten de bestaande grenzen mochten bouwen. Dit had tot gevolg dat de Drechtstedengemeenten noodzakelijkerwijs tot een intensievere samenwerking moesten komen om het stedelijke gebied beter te benutten en in te richten. De gemeenten werken samen om de positie van de Drechtsteden te versterken en de ruimtelijke en economische problemen gezamenlijk aan te pakken (Drechtsteden, 2002).

4.2.1 Fase visieontwikkeling

De start van het project Drechtsteden wordt gemarkeerd door de het laten verrichten van een scenariostudie voor Drechtsteden 2030¹¹. De Drechtsteden willen graag een integrale visie ontwikkelen op de toekomst van het gebied. De visie moet de inhoudelijke drager worden voor:

- De bestuurlijke samenwerking tussen de Drechtsteden;

¹¹ De start van de bestuurlijke samenwerking krijgt door de provincie Zuid-Holland het begrip "project" mee.

- De met de provincie en rijksoverheid op te zetten uitvoeringstrajecten;
- De uitwerking van lopende en nieuw te starten deelprojecten op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, werken/economie, voorzieningen en vervoersinfrastructuur;
- Het nieuwe streekplan Zuid-Holland Zuid.
(Drechtsteden, 1997)

De visie is vertaald in een viertal verschillende scenario's. Na analyse van de vier scenario's wordt gekozen voor een gemeenschappelijke visie om de opgaven te kunnen aanpakken waarmee de Drechtsteden worden geconfronteerd in de komende decennia. De visie wordt vastgelegd in de Perspectiefnota. In de visie staat het streven naar de ontwikkeling van een gevarieerde en gemengde regio voor wonen, werken, cultuur en recreatie centraal. Deze visie kan worden gezien als een gemeenschappelijk streefbeeld. Het streefbeeld wordt de (binnen)stad van Dordrecht als centrum benoemd voor voorzieningen, cultuur en toerisme. Het streefbeeld is erop gericht om de economisch sterke sectoren te behouden en te vernieuwen zodat zij belangrijke zijn als motor van de economie en bron van werkgelegenheid (Drechtsteden, 1997).

4.2.2 Bestuurlijke ontwikkeling

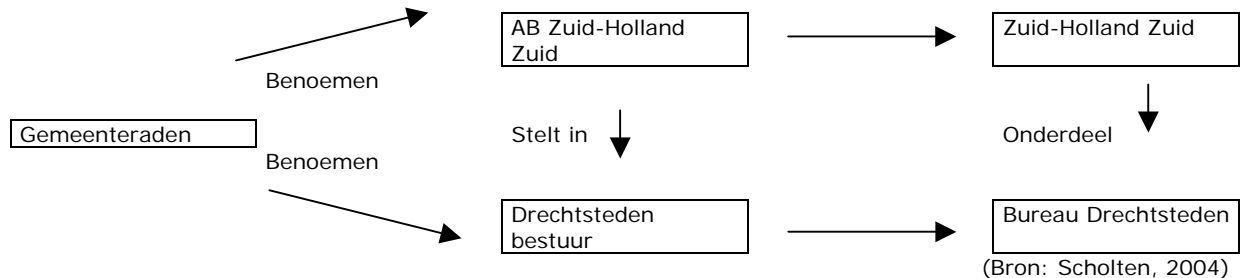
Op bestuurlijk gebied heeft er sinds het begin van de jaren negentig een ontwikkeling plaatsgevonden. Tot 1993 waren de Drechtsteden een regio met een zelfstandige Wgr-status¹² (Scholten, 2004). Onder meer de bundeling- en integratieverplichting, opgelegd door het Rijk, werd besloten om de regio Zuid-Holland Zuid op te richten. De regio wordt gevormd door 20 gemeenten die samenwerken op het gebied van GGD, brandweer en de milieudiensten. Zie bijlage 3 voor de deelnemers aan de regio Zuid-Holland Zuid. De samenwerking betreft voor de uitvoering van een aantal regionale taken. Daarnaast functioneert de regio Zuid-Holland Zuid als een overlegplatform op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, inburgering en arbeidsmarkt, onderwijs, toerisme en recreatie, economie. Echter, er werd snel duidelijk dat een regio met 20 gemeenten toch niet de schaal was om de maatschappelijke problemen van een oplossing te voorzien. Er werd besloten om de regio Zuid-Holland Zuid in drie regio's te verdelen, waarvan regio Drechtsteden er een van was (Scholten, 2004).

De regio Drechtsteden blijft in bestuurlijke zin wel verbonden aan de regio Zuid-Holland Zuid. De regio Drechtsteden is een zelfstandige bestuurscommissie die door het algemeen bestuur van de regio Zuid-Holland Zuid wordt ingesteld. De ambtelijke ondersteuning van de regio Drechtsteden is formeel ondergebracht bij de regio Zuid-Holland Zuid,

¹² Wgr-status: Wet gemeenschappelijke regelingen. Samenwerking tussen gemeenten, zonder gekozen volksvertegenwoordigers en alleen op beleidsterreinen waarop afstemming nodig is (Witte, 2004)

maar opereert onder de directe leiding van de directeur Drechtsteden. In onderstaande tabel treft u de relaties aan tussen de bestuurlijke en ambtelijke componenten (Scholten, 2004).

Tabel 4.1: Relatie tussen provincie en regio Drechtsteden op bestuurlijk en ambtelijk niveau



Het Drechtstedenbestuur wordt gevormd door twee leden van iedere individuele gemeenteraad. Het kan gaan om raadsleden, wethouders of een burgemeester. De voorzitter van het Drechtstedenbestuur wordt door de leden van het bestuur zelf aangewezen. Daarnaast zijn er waarnemers omliggende gemeenten Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Binnenmaas en de provincie Zuid-Holland (Scholten, 2004).

De besluitvorming in de regio Drechtsteden kent drie belangrijke onderdelen. In de eerste plaats is er een systeem van een gewone meerderheid met gewogen stemming naar rato van het inwonertal. Dit betekent dat de zetels in het bestuur worden verdeeld over de gemeenten met een minimum van twee. In de tweede plaats moet er naast een gewone meerderheid ook nog ten minste de helft van de gemeenten instemmen met het besluit. Dit voorkomt dat de grootste gemeenten qua inwonertal en zetels de dienst gaan uitmaken. Het derde principe betreft de positie van de voorzitter, deze heeft geen stemrecht (Scholten, 2004).

Het besluitvormingsproces wordt gevoed door de voorstellen die de bestuurlijke commissies presenteren. De voorbereiding van besluitvorming vindt op bestuurlijk niveau plaats in de bestuurlijke commissie. Op dit moment kent de huidige samenwerking zeven bestuurlijke commissies: 1) ruimtelijke ontwikkeling, 2) vrije tijd, 3) verkeer en vervoer, 4) groen, water en milieu, 5) sociaal beleid, 6) wonen en 7) stedelijke vernieuwing. In de bestuurlijke commissies zitten wethouders van de diverse gemeenten die het desbetreffende beleidsveld in hun portefeuille hebben. De bestuurlijke commissie adviseert het Drechtstedenbestuur. De basis van de adviezen wordt gelegd in de ondersteunende ambtelijke adviesgroep. De adviesgroep bestaat uit beleidsambtenaren uit de deelnemende gemeenten. De commissie wordt voorgezeten door een lid van de bestuurlijke commissie.

Uiteindelijk kan het Drechtstedenbestuur instemmen met het voorstel of afwijzen. Vervolgens wordt het voorstel door de individuele gemeenteraden besproken en wordt daar het uiteindelijke besluit genomen (internet, www.drechtsteden.nl, 2005)

Dit bestuurlijke model heeft tot vele besluiten geleid met betrekking tot visies en koersbepaling. Voor de uitvoering van de visies is het Drechtstedenbestuur afhankelijk van de activiteiten van de individuele gemeenten. Door de afstemming op gebied van inhoud als besluitvorming op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau is de uitvoering op lokaal niveau gewaarborgd. Echter, de regio heeft alleen de regie op de uitvoering en bezit weinig instrumenten om gemeenten te dwingen tot daadwerkelijke uitvoering. Het mandaat om tot de daadwerkelijke uitvoering over te gaan ligt op het lokale niveau. Immers, de individuele gemeenteraden beslissen over inzet van tijd, ambtelijke capaciteit en financiële middelen van de projecten. Omdat tijd, capaciteit en middelen niet onbeperkt aanwezig zijn, moet er telkens een afweging worden gemaakt tussen de projecten. Dit betekent dat regionale projecten concurreren met lokale projecten. Daarbij komt, dat wanneer een individuele gemeente het oneens is met de uitvoering van een regionaal project, ze door het niet toekennen van tijd, capaciteit en middelen alsnog de uitvoering kan vertragen. Het lokale mandaat overstijgt de regionale besluiten.

4.2.3 Uitwerking relatie 1: theorie - probleemsituatie

Een aantal theoretische aandachtspunten komt voor in de probleemsituatie. In dit opzicht biedt de theorie een verklaring voor de in de praktijk gesignaleerde problematiek.

In de Drechtsteden worden veel visies ontwikkeld, maar de slag naar de uitvoering wordt niet gemaakt. Uit de historische ontwikkeling komt naar voren dat de vele visies en ambities niet hebben geleid tot prioriteitstelling of een passende uitvoeringsorganisatie. Dit blijkt onder meer uit het benoemen van een projecten Top 10. De projecten zijn wel benoemd, maar zijn nog niet geformuleerd als concrete doelen. Ook de herkennen sommige gemeenten zich onvoldoende in de regionale prioriteiten, zo blijkt uit de Perspectiefnota (Bureau Drechtsteden, 2002). Het gebrek aan aandacht voor de wederkerige relaties tussen ontwerpaspecten en uitvoeringsaspecten biedt vanuit het perspectief van Hoogerwerf de verklaring voor het gebrek aan daadkracht. Dit betekent het gebrek aan aandacht voor de vier factoren om tot effectieve beleidsuitvoering te komen, herkenbaar is in de probleemsituatie.

Ook de geschetste problematiek op het gebied van het bestuurlijke arrangement is zichtbaar in de regionale samenwerking. De complicaties van een flexibele taakverdeling uit het inrichtingsmodel zoals dat voortvloeit uit de governance/procesbenadering biedt een verklaring voor de aanwezigheid van ambtelijke samenwerkingsvormen om projecten uit te voeren. De verschillende manieren van ambtelijke samenwerking hebben ieder een eigen karakter en doelstelling en het is niet altijd even duidelijk wie wat doet. Dit heeft als gevolg dat de sturing van de projecten niet even helder is. Dit wordt onder meer gesignaleerd door de Taskforce Woningbouwproductie voor de woningbouwprojecten. De regionale sturing is voor ieder beleidsterrein gelijk ingericht. Dit betekent dat de

problematiek van de wensplanningen zich ook voordoet op binnen het terrein van toerisme en recreatie.

Ten slotte doet ook de problematiek ten aanzien van loyaliteit van medewerkers zich voor. De kennis met betrekking tot het projectmatig werken biedt inzicht in en een verklaring voor het loyaliteitsdilemma van projectmedewerkers. Wanneer op regionaal niveau beleid is vastgesteld zouden, wanneer een individuele gemeente de uitvoerende organisatie is, de lokale medewerkers het beleid conform de regionale kaders moeten uitvoeren in plaats van vrijblijvend het project te starten en te veel lokale belangen mee te nemen. Dit is vergelijkbaar met loyaliteitsconflict tussen project (regio) en afdeling (individuele gemeente).

Andere elementen uit het theoretisch kader komen niet voor in de probleemsituatie. Zo is er integrale beleidsontwikkeling door het "regionaliseren" van het GroteStedenBeleid de juiste bestuurlijke schaal opgezocht voor het aanpakken van de sociaal-maatschappelijke problematiek. Ook door de ontwikkeling de Perspectiefnota wordt integraal nagedacht over de inhoudelijke ontwikkeling van de Drechtsteden. Omdat de regionale uitvoeringsproblematiek zich voordoet bij alle regionale beleidsterreinen is de sector toerisme en recreatie niet verder geanalyseerd. Dit betekent dat een aantal theoretische noties niet herkenbaar zijn in de probleemsituatie.

4.3 Commissie Dijkstal

Na een fase van visievorming zijn de Drechtsteden toe aan het verwezenlijken van een visie. De projecten die hiertoe een bijdrage moeten leveren zijn geformuleerd en het lijkt alsof er niets in de weg staat. Echter, in de praktijk is dit niet het geval. In diverse beleidsvelden komt naar voren dat er vertraging is bij het uitvoeren van projecten.

4.3.1 Aanleiding

De problematiek van het gebrek aan uitvoeringskracht is niet alleen van invloed op de individuele projecten maar ook op het regionale GroteStedenBeleid-experiment¹³. Het GroteStedenBeleid om voor de regio als geheel drie pijlers waarvoor diverse beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd¹⁴. In het kader van het GroteStedenBeleid is de GroteStedenBeleid-visitatiecommissie een oordeel geveld over het regionale GroteStedenBeleid-experiment en een aantal leerpunten benoemd (Gemeente Dordrecht, 2005).

De leerpunten van het GroteStedenBeleid-experiment en een eigen SWOT-analyse zijn de aanleiding geweest om de commissie Dijkstal in te stellen. In bijlage 4 treft u de leden van de commissie Dijkstal.

¹³ De regio Drechtsteden heeft namelijk als enige regio in Nederland een regionaal GSB-beleid voor de periode 2002 tot 2004.

¹⁴ De drie pijlers zijn: fysiek, economie en sociaal.

Het uitgangspunt bij het onderzoek is dat de centrumstad, lees Dordrecht, de omliggende gemeenten hard nodig heeft om de maatschappelijke problemen te kunnen oplossen. Gezamenlijk zien de gemeenten aanknopingspunten om te komen tot een "samenleving die meer kansen biedt voor bewoners en bedrijven. De gemeenten willen verder bouwen aan een hoogwaardiger en vitale samenleving, met een aantrekkelijker centrumstad" (Dijkstal, 2004). De gemeente Dordrecht is dus in een bepaalde mate afhankelijk van de regiogemeenten om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken.

4.3.2 Aanpak

De commissie Dijkstal verwoordt haar opdracht als volgt: "op een constructieve, prikkelende en uitdagende wijze te adviseren over:

- "Het proces van samenwerking;
- De wijze van uitvoering;
- De toepasbaarheid voor regionale samenwerking in het GSB-beleid elders" (Dijkstal, 2004, p.4).

Deze drie elementen worden in het overleg in overleg met de Drechtsteden gepreciseerd en tot de volgende vragen omgevormd¹⁵.

- 1 – Is de inhoudelijke strategische richting voor de regio een goede (hoogwaardigheid)?;
- 2 – Is de beweging die de Drechtsteden doorzetten (scenariodiscussie, regionaal in gesprek gaan over belangen, uitvoeringskracht via zelfbundeling) een goede?;
- 3 – Hoe kunnen andere partijen (provincie, Rijk) condities scheppen of maatregelen nemen om de regionale samenwerking te versterken? (Dijkstal, 2004).

Door middel van interviews met bestuurders en sleutelfiguren uit de regio, analyse van documenten en gesprekken met collegevertegenwoordigers komt de commissie tot een advies. Tijdens de gesprekken die de commissie heeft met diverse betrokkenen komt naar voren dat het GroteStedenBeleid niet herkenbaar is als zelfstandige beleidsstroom binnen de Drechtstedensamenwerking. In overleg met het Drechtstedenbestuur besluit de commissie Dijkstal om de derde vraag geen aandacht te geven.

4.3.3 Beschrijving probleemsituatie

De commissie Dijkstal benoemt in haar rapportage de knelpunten in de regionale samenwerking. Hiermee geeft de commissie een omschrijving van probleemsituatie aan zoals ze deze waarneemt. De knelpunten zijn:

¹⁵ De rapportage van de commissie Dijkstal geeft niet aan welke personen van de Drechtsteden betrokken zijn geweest bij het formuleren van de vragen.

- a- Duidelijke richting voor samenwerking is onbekend en niet gedeeld
- b- Er zijn veel plannen, maar de uitvoering komt onvoldoende van de grond
- c- De gemeenten hebben geen gezamenlijke prioriteiten gesteld
- d- De ambities zijn nagenoeg niet financieel vertaald
- e- Er heerst nog een te grote vrijblijvendheid en een zekere schijnconsensus
- f- Bestuurders zijn druk met elkaar
- g- Het ambtelijke realisatievermogen is beperkt
- h- Gemeenten zijn onderdeel van verschillende samenwerkingsverbanden

De knelpunten worden door de commissie uitvoerig toegelicht. In de volgende alinea's treft u een weergave van de toelichting zoals die in de rapportage is opgenomen.

Het ontbreekt de Drechtstedengemeenten aan de gezamenlijke koers, aldus de commissie Dijkstal (2004). De bestuurders hebben allemaal een verschillend, zeer uiteenlopend beeld over de ambities van de regio, signaleert de commissie Dijkstal. Een aantal bestuurders zien de Drechtsteden als "de vierde stad van Nederland" (Dijkstal, 2004, p.6). Deze ambitie wordt niet duidelijk herkend door andere bestuurders, aldus de commissie Dijkstal (2004). De commissie stelt dat er geen gezamenlijk streefbeeld bestaat, waardoor de gemeenten geen gemeenschappelijk referentiepunt hebben voor individuele afwegingen. Daarnaast is een zeer groot aantal doelstellingen, programmaliijnen en projecten benoemd. Het is daarom moeilijk voor bestuurders te zien in hoeverre deze initiatieven bijdragen aan een regionale ontwikkeling (Dijkstal, 2004).

De commissie signaleert dat, door het gebrek aan een streefbeeld, er geen prioriteiten worden gesteld of dat de raden verschillend over de prioriteiten denken. Als gevolg hiervan zijn de financiële gevolgen van de projecten niet in de lokale begrotingen opgenomen en daardoor zijn er te weinig middelen voor ambtelijke inzet (Dijkstal, 2004). De ambtelijke inzet die wel wordt gepleegd wordt verdeeld over het grote aantal projecten. Dit leidt er toe dat projecten langdurig in de planfase blijven hangen voordat ze daadwerkelijk worden uitgevoerd, aldus de commissie.

De projecten blijven langdurig in de planfase, maar gaan ook grotendeels gelijktijdig de uitvoeringsfase in. Dit betekent dat er bij alle gemeenten een groot uitvoerend vermogen moet zijn om daadwerkelijk de resultaten te boeken, aldus de commissie Dijkstal (2004). De gemeenten zijn niet ingericht op de grote vraag naar uitvoeringscapaciteit. Hierdoor ontstaan er tekorten zullen zijn in de uitvoerende disciplines van het ambtelijk apparaat, aldus de commissie Dijkstal (2004). Daarnaast is de omvang van de projecten in termen van complexiteit en middelen zo groot, dan een aantal ambtenaren van vooral de kleinere gemeenten daar onvoldoende ervaring mee heeft (Dijkstal, 2004).

Binnen het bestuurlijke domein van de regionale samenwerking is er sprake van een schijnconsensus, aldus de commissie. De fase van visievorming, afstemming van beleid en het benoemen van projecten kende een behoorlijk vrijblijvend karakter. Bestuurders gaan vriendelijk en beleefd met elkaar om en hebben intensief contact met elkaar. Hierdoor worden de verschillen in opvattingen of belangen niet helder tussen de bestuurders gecommuniceerd (Dijkstal, 2004). De verschillen in belangen en opvattingen zijn wel aanwezig. Dordrecht met haar stedelijk gebied heeft ook de bijbehorende stedelijke problematiek. Om de stad leefbaar te houden is het wenselijk om de problematiek te spreiden over de hele regio, aldus de commissie Dijkstal (2004). Aan de andere kant hebben ook de kleinere gemeenten stuk voor stuk "hoofdpijndossiers" die de gemeenten alleen niet kunnen oplossen. Zo kampt bijvoorbeeld de gemeente Sliedrecht met de geurhinder die wordt veroorzaakt door een vuilverbrandingsinstallatie die in de gemeente Dordrecht staat (Dijkstal, 2004).

De gemeenten hebben elkaar dus nodig om maatschappelijke problemen op te lossen. Vandaar dat de gemeenten ook met elkaar in overleg blijven. Door het bestuurlijke model vindt er op vele momenten overleg en afstemming in de regio plaats. Daarnaast moeten de bestuurders de regionale inzichten nog terugkoppelen en afstemmen met de lokale raden. Bestuurders moeten op het lokale niveau uitleg geven over de strategische lange termijn koers die de regio voorstaat. Dit staat op gespannen voet met de trend met het feit dat raadsleden steeds meer wijk- en buurtgericht georiënteerd zijn. Al met al hebben de bestuurders het gevoel dat ze "vooral druk met elkaar zijn" (Dijkstal, 2004, p.11).

Een ander bestuurlijk knelpunt is de verhouding tussen de individuele gemeenten en de regionale samenwerking. In de praktijk blijkt dat de individuele gemeenten in sommige gevallen participeren in meer dan één samenwerkingsverband. De deelname aan de Drechtstedensamenwerking is niet exclusief (Dijkstal, 2004). Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente 's-Gravendeel ook intensieve contacten met andere aangrenzende gemeenten. Dit is gelet op de geografische ligging ook niet zo verwonderlijk, maar wel van invloed op de Drechtstedensamenwerking, aldus de commissie.

Samengevat laat de probleemanalyse van de commissie Dijkstal laat zich vatten acht knelpunten die betrekking hebben op het bestuurlijk terrein, de inhoudelijke koers en het beperkte (ambtelijke) realiseringsvermogen. De acht knelpunten worden in de rapportage uitvoerig toegelicht (zie voorgaande alinea's). Daarnaast brengt ze in beeld wat de consequenties zijn van een aantal knelpunten.

4.3.4 Beschrijving oplossingsrichting

Naar aanleiding van de bovenstaande knelpuntenanalyse en interviews met betrokkenen komt de commissie Dijkstal met een aantal

aanbevelingen. De aanbevelingen richten zich enerzijds op het oplossen van de knelpunten, anderzijds op de uitvoering en fasering van de oplossingsrichtingen. De commissie Dijkstal komt de met de volgende aanbevelingen:

- a – “Vaststellen van een gezamenlijk streefbeeld of einddoel en ontwikkelen van een gezamenlijke identiteit;
- b- Afslanken van de bestuurlijke structuren en werken met een kleiner en krachtiger bestuur;
- c – Selectie en prioritering van samenwerkingsthema’s, het met gezamenlijk geformuleerde streefbeeld of einddoel als focus;
- d – Samenhangende inzet van financiële middelen en introductie van effectieve vormen van uitruil en verevening;
- e – Verhoging van de kwaliteit en uitbreiding van de capaciteit voor het regionale ambtelijke proces- en projectmanagement” (Dijkstal, 2004, p.14)

In de volgende alinea’s volgt een uitwerking van de knelpunten zoals deze is verwoord in de rapportage van de commissie Dijkstal.

Het ontbreken van een gezamenlijk streefbeeld is een van de grote knelpunten met alle gevolgen van dien, aldus de commissie. Een gezamenlijk streefbeeld kan functioneren als leidende koers voor de ontwikkelingsrichting van de Drechtsteden. Hierdoor is het ook mogelijk om individuele projecten in een bredere context te plaatsen en aan te geven welke bijdrage een project levert aan regionale ontwikkeling. Deze bijdrage moet dan wel concreet en zichtbaar zijn. Bestuurders en burgers hebben behoefte om de meerwaarde van de regionale samenwerking daadwerkelijk te zien, aldus de commissie.

Door het vaststellen van een streefbeeld is het ook makkelijker om prioriteiten te stellen. Prioriteiten op het gebied van projecten, verdeling van regionale middelen en ambtelijke inzet. De energie van bestuurders en het ambtelijk apparaat wordt dan zeer gericht ingezet en kan dan concrete en zichtbare resultaten opleveren (Dijkstal, 2004).

Het is het wel noodzakelijk dat de projecten een financiële vertaling krijgen zodat gemeenten op lokaal niveau middelen kunnen reserveren voor de uitvoering, aldus de commissie Dijkstal (2004). Om te voorkomen dat de financiële lasten ongelijk worden verdeeld over de gemeenten is een systeem van uitruil noodzakelijk (Dijkstal, 2004).

Naast de inhoudelijke aspecten van de samenwerking dient ook de bestuurlijke kant te worden veranderd. Het is nu belangrijk om een kleinere effectievere samenwerkingsvorm te kiezen. Immers voor de realisatie van projecten is een doorzettingsmacht en daadkracht nodig. De sectorale bestuurlijke commissies zijn hiervoor niet de meest geschikte vorm, aldus de commissie.

Ten slotte wordt door de commissie voorgesteld, om op gebied van de uitvoering te komen tot een versterking van het proces- en

projectmanagement. Dit is mogelijk door een bundeling van capaciteit en kennis op het gebied van proces- en projectmanagement (Dijkstal, 2004).

De commissie geeft naast de aanbevelingen ook een aantal richtlijnen om de aanbevelingen te effectueren. Er wordt voorgesteld om:

- "Een dagelijks bestuur te vormen voor de Drechtsteden met eigen bevoegdheden;
- De ambtelijke capaciteit van de strategische onderdelen van Dordrecht beschikbaar te stellen voor de regio. De overige gemeenten krijgen "trekkingsrechten" op het regionale apparaat en brengen daarin ook hun hoogste gekwalificeerde medewerkers onder;
- Een relevant deel van de grote som vrij beschikbare middelen van Dordrecht en overige gemeenten beschikbaar stellen voor investeringen in regionale projecten. Een in te stellen Drechtstedenfonds of een Regiofonds kan het voertuig voor de investeringen zijn.
- De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden uit te bouwen tot een echt regionaal ontwikkelingsbedrijf en daarbij ook een regionaal grondbeleid vast te stellen dat zorgt voor een goed werkend vereveningsmechanisme;
- Lokale bestuurders bijdragen te laten leveren aan concrete resultaten van de samenwerking, waarbij is verzekerd dat zij in eigen gemeenschap de door hen geboekte resultaten kunnen tonen" (Dijkstal, 2004, p.16).

Naast deze maatregelen zouden de raadsleden van de individuele gemeenten actief moeten worden betrokken bij de regionale ontwikkeling en de uitvoering van projecten. Het is daarbij wenselijk om te komen tot een balans tussen "sturen, ruimte bieden, toezicht houden en bestuurlijke efficiëntie" (Dijkstal, 2004, p.17).

De commissie heeft ook oog voor de concrete uitvoeringsproblematiek. Ze stelt voor om een aantal projecten te benoemen die bijdragen aan de realisatie van het nog te formuleren streefbeeld. Om tot een keuze van projecten te komen doet de commissie een voorstel om een aantal criteria te benoemen waaraan de projecten zouden moeten voldoen. De criteria zouden gemeenten moeten helpen om projecten te benoemen. De criteria zijn:

- "Dragen relevant bij aan de ontwikkeling van het gebied;
- Er klinkt iets van een eindbeeld door;
- Zijn te verkopen aan de achterbannen als Drechtstedenprojecten;
- Er zit voor alle betrokkenen iets in (anders werkt de uitruil niet)" (Dijkstal, 2004, p.17).

Naast de criteria komt de commissie met nog een aantal praktische punten ten aanzien van het vervolgtraject. De commissie Dijkstal is zich bewust van het feit dat de acties voor de Drechtstedensamenwerking plaatsvinden naast de lokale activiteiten, maar geeft tegelijkertijd aan dat nu het moment is om door te pakken. De aanwezige tijdsperiode tot aan

het einde van bestuursperiode is volgens de commissie voldoende om een aantal veranderingen door te voeren en concrete resultaten te boeken. Het formeren van een dagelijks bestuur, het opstellen van een streefbeeld en het benoemen van projecten, het vormen van een regionaal fonds en één ambtelijke organisatie kan op korte termijn (2004) gebeuren, aldus de commissie. De commissie benadrukt dat het bij de implementatie van de aanbevelingen noodzakelijk is om een balans te vinden tussen enerzijds het organiseren van doorzettingskracht en anderzijds het respect voor lokale waarden en lokale democratie (Dijkstal, 2004).

Samengevat komt de commissie Dijkstal tot een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten volgens de commissie aan op de eerder gesignaleerde knelpunten. Om de aanbevelingen daadwerkelijk uit te voeren komt de commissie met een aantal maatregelen. Daarnaast worden enkele praktische aspecten als communicatie met raadsleden en planning van acties naar voren gebracht.

4.4 Analyse rapportage commissie Dijkstal

De rapportage van de commissie Dijkstal kent een aantal belangrijke onderdelen. In deze paragraaf worden de rapportage op zich, als geheel geanalyseerd.

De rapportage van de commissie Dijkstal kent een aantal opvallende punten. In de eerste plaats roept een blik op de opdracht zoals de commissie Dijkstal deze zelf formuleert en de vraagstelling zoals deze in overleg totstandkomt, enkele vraagtekens op. De opdracht is ruim geformuleerd. De vraagstelling is erg concreet en zeer specifiek geformuleerd. Dit betekent dat in de stap van opdracht naar vraag aspecten van het onderzoek zijn vervallen of gewijzigd.

Het eerste element van de opdracht "advies over het proces van samenwerking", komt impliciet terug in de tweede vraag. Het samenwerkingsproces wordt dan wel direct gekoppeld aan de stappen die door de regiogemeenten worden gezet om een inhoudelijke koers te bepalen (scenariodiscussie, gesprek over belangen en uitvoeringskracht door zelfbundeling). Het risico van de koppeling van het samenwerkingsproces aan de inhoud is dat het niet meer helder is of het uiteindelijke advies gaat om de wijze samenwerken tussen de gemeenten op zich of dat het is gerelateerd aan de inhoud. Ook een eventuele implementatie van een advies wordt hierdoor bemoeilijkt. De vraag gaat zich dan voordoen of een advies over de samenwerking wel van toepassing is als de inhoudelijke koers wordt gewijzigd.

Het tweede element van de opdracht, "wijze van uitvoering", komt ook impliciet terug in de tweede vraag. De wijze van uitvoering vormt een onderdeel van de beweging die de Drechtstedengemeenten maken.

Het derde element van de opdracht, "toepasbaarheid is het GroteStedenBeleid elders" wordt, op verzoek van de Drechtsteden, niet meer meegenomen in de vraagstelling. Hieruit blijkt dat de opdracht is

geformuleerd richting de commissie Dijkstal terwijl de vraagstelling nog niet expliciet aanwezig is. Hierdoor is ook vooraf niet duidelijk welk resultaat, c.q. advies de Drechtsteden van de commissie Dijkstal verwachten en of het resultaat ook voldoet aan de wensen van de regio. In de eerste en derde vraag zijn onderdelen benoemd die niet naar voren komen in de opdracht voor de commissie Dijkstal. De eerste vraag betreft de "inhoudelijke strategische richting" of dit wel een goede is. Of dit een goede is, is een zeer normatieve vraag en pas te beantwoorden wanneer duidelijk is wat met "goed" wordt bedoeld. Dit roept vragen op als, door wie wordt bepaald wat "goed" is en met welke achtergrond en doel? Dit komt in de rapportage niet naar voren en maakt het beantwoorden van de vraag mijns inziens lastig.

Daarnaast wordt door de derde vraag ook een nieuw element toegevoegd, namelijk de rol eventuele voorwaardenscheppende rol van andere actoren. Dit betekent dat de onderzoek niet alleen naar binnen is gericht, maar ook naar buiten.

Een tweede opvallende punt in de rapportage is de rol van andere actoren. De vraagstelling richt zich alleen op de rol van het Rijk en de provincie. In de rapportage komt de rol van de genoemde actoren nauwelijks aan de orde. De derde vraag wordt dan ook erg beperkt beantwoord. Het Rijk en provincie spelen alleen een rol als mogelijke partij ten behoeve van de voeding van het investeringsfonds.

De rol van andere actoren die betrokken zijn de ontwikkeling van de samenwerking en de uitvoering van projecten (ontwikkelaars, onderwijsinstellingen etc.) komt in de rapportage niet aan de orde. Dit wekt de indruk dat de regio als bestuurlijk orgaan sterke sturing kan uitoefenen. Bij de ontwikkeling van de samenwerking is dat zeker het geval, echter bij de realisatie van de projecten is dit de vraag, gelet op de inhoud van de projecten.

Een derde opmerkelijk punt van de rapportage is de overgang van streefbeeld naar projecten. Om te komen tot een gedragen inhoudelijke richting wordt voorgesteld om een streefbeeld te formuleren. In de rapportage komt onvoldoende naar voren of, en zo ja, welke kaders er zijn voor de formulering van het streefbeeld. Het is de vraag of het streefbeeld aansluit bij de diverse beleidskaders die door de regio tot nu zijn vastgesteld. De vastgestelde kaders hebben draagvlak en zijn gecommuniceerd met de bevolking en andere betrokkenen. Een deel van de projecten is voor het uitkomen van de rapportage gestart en wordt in het kader van al eerder vastgesteld beleid gerealiseerd. Een inhoudelijke koerswijziging zou een hoop weerstand kunnen opleveren. Deze weerstand kan zich uiten in de vorm van bezwaren van burgers bij juridisch-planologische procedures van projecten.

Het laatste opvallende punt van de rapportage van de commissie Dijkstal zijn de aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten in eerste instantie aan bij

de knelpunten zoals deze commissie deze signaleert. Echter, de aanbevelingen hebben een algemeen karakter ten aanzien van de projecten. Op basis van het materiaal dat er ligt en de kennis van de regionale samenwerkingsverbanden als ROM-D en Taskforce Woningbouwproductie is het mogelijk om de knelpunten scherper, gespecificeerd naar beleidsterrein, te kunnen formuleren. Dit maakt het ook mogelijk om concrete sectorspecifieke aanbevelingen te doen zodat projecten

4.4.1 Uitwerking relatie 2: probleemsituatie – rapportage commissie Dijkstal

De commissie Dijkstal formuleert in haar rapportage een aantal knelpunten aan. De knelpunten hebben betrekking op de samenwerking tussen de gemeenten, de inhoudelijke koers en de uitvoering van projecten.

De knelpunten worden door alle ondervraagden herkend. Het is per ondervraagde verschillend welke knelpunt in meer of mindere mate wordt ervaren. Dit is afhankelijk van de positie van de geïnterviewde in de regionale samenwerking.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de regionale samenwerking op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau een gesloten circuit is met een eigen dynamiek. In de centrumgemeente zijn enkele bestuurders actief betrokken bij de regionale ontwikkeling en de overige bestuurders niet of nauwelijks. Dit wordt ingegeven door de inhoud van de portefeuille van de bestuurder, aldus een geïnterviewde. Zo is bijvoorbeeld de bestuurder met ruimtelijke ordening in de portefeuille al geruime tijd actief binnen de regionale samenwerking. Daarnaast is ook de regionale samenwerking niet voor iedere bestuurder een prioriteit, aldus een ondervraagde.

Ook op ambtelijk niveau is een beperkt aantal ambtenaren betrokken bij de beleidsprocessen in de regio. Het is afhankelijk van de desbetreffende ambtenaar in hoeverre de overige ambtenaren en projectleiders van een gemeente worden geïnformeerd en betrokken zijn bij de regionale ontwikkeling.

Het beeld dat door de commissie Dijkstal wordt geschetst is niet volledig. In de interviews komt naar voren dat het verschil in aard en omvang tussen de centrumgemeente en de overige gemeenten ook een belangrijk knelpunt vormt. Het verschil wordt vooral ervaren op het ambtelijk niveau. Tijdens beleidsprocessen komt naar voren dat de verschillende betrokken ambtenaren een zeer uiteenlopend kennisniveau hebben van een specifiek beleidsterrein. In de centrumgemeenten zijn meer ambtenaren aanwezig met specialistische kennis en de ambtenaren uit de overige gemeenten zijn meer generalisten, zo stelt een ondervraagde. Hierdoor verloopt het beleidsontwikkelingsproces niet soepel. Ook de netwerken die ambtenaren hebben met andere spelers in een beleidsterrein verschillen nogal per gemeente en is zeer afhankelijk van

de individuele ambtenaar. Voor de generalisten die betrokken zijn bij meerdere beleidsvelden is het lastig om voor alle beleidsvelden netwerken op te bouwen en te behouden.

In de tweede plaats is het opmerkelijk dat de commissie signaleert dat er geen gedeelde richting voor de inhoudelijke ontwikkeling van de regio. Uit de historie van de regionale ontwikkeling blijkt dat de regiogemeenten van af het einde van de jaren negentig werken met de Perspectiefnota. In deze nota wordt een inhoudelijke richting bepaald en hier hebben de gemeenten mee ingestemd. Echter, de communicatie en betrokkenheid bij het toekomstperspectief laat te wensen over. De structuur van de regionale samenwerking staat toe dat gemeenten met individuele besluiten de inhoudelijke koers uit de Perspectiefnota kunnen ondermijnen en een eigen beeld c.q. visie ontwikkelen over de inhoudelijke koers van de regio.

4.4.2 Uitwerking relatie 3: theorie – rapportage commissie Dijkstal

De relatie tussen de theorie en de rapportage van de commissie Dijkstal wordt weergegeven in de onderstaande tabel. In de cellen staan de elementen uit de theorie die ook door de commissie Dijkstal worden aangedragen in de rapportage.

Tabel 4.2: Relatie theorie-rapportage commissie Dijkstal

Bestuurs- kundig Schaal- niveau	Beleidsmatig (beleid→uitvoering)	Bestuurlijk arrangement/ organisatorisch (regionale samenwerking)	Sectorspecifiek (toerisme- recreatie)
Algemeen	Gebrek aan prioriteitsstelling en afstemming van middelen. (veel plannen, weinig uitvoering)		
Regionaal/ lokaal	Gebrek aan integrale beleidsontwikkeling (in Dijkstals woorden ontbreken van een duidelijke richting)	De complicaties van flexibele taakverdeling van de governance structuur. (bestuurlijke drukte)	
Project	Onvoldoende sturing op kaders en voortgang. (beperkt ambtelijk realisatievermogen)	Onvoldoende loyaliteit en betrokkenheid. (grote vrijblijvendheid en schijnconsensus)	

De rapportage doet geen uitspraken over specifieke elementen van de vraaggeoriënteerde sector toerisme en recreatie. Hierdoor ontbreekt een diepgaande analyse van specifieke uitvoeringsproblematiek in de sector.

Een groot deel van de knelpunten die in de theorie worden aangegeven worden ook in de praktijk geconstateerd door de commissies Dijkstal. De sturing van uit diverse ministeries komt niet voor in de analyse van de commissie Dijkstal. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de beleidsontwikkelingsprocessen binnen het regionale samenwerkingsverband niet zijn onderzocht. Vervolgens komt beleidsontwikkeling ook niet naar voren in de aanbevelingen. Hiermee gaat de commissie Dijkstal voorbij aan de noodzaak om de regionale samenwerking in te richten aan de hand van schaal van sociale en maatschappelijke problematiek die zich in de regio voordoet. In de rapportage wordt een streefbeeld als integraal kader gezien voor de ontwikkeling van projecten. Bij een streefbeeld is sprake van het afstemmen van wensen en belangen zoals voortkomt uit het coördinatiemechanisme. Bij de daadwerkelijke realisering van het streefbeeld zal blijken in hoeverre het streefbeeld leidt tot prioriteitstelling zoals Hoogerwerf deze benoemd. De mogelijkheden en moeilijkheden om tot uitvoering te komen, zijn zowel bij de knelpunten als aanbevelingen van de commissie Dijkstal aan de orde. Een projectmatige aanpak van de uitvoering, zoals de commissie voorstelt, kan de daadkracht van de regio versterken. De nadelen van een projectmatige aanpak worden door de commissie Dijkstal niet meegenomen in de aanbevelingen.

Vanuit het perspectief van de governance/procesbenadering zijn de knelpunten gerelateerd aan de bestuurlijke samenwerking overeenkomstig met de knelpunten uit het genoemde benadering. De grote hoeveelheid actoren en flexibiliteit brengt een hoop overleg en bestuurlijke drukte met zich mee. Daarnaast kan dit er toe leiden dat de inhoudelijke koers niet voor iedere betrokkene even duidelijk is. Dit gegeven wordt ook binnen de governance/procesaanpak als een complicatie aangeduid.

Enkele theoretische aspecten komen niet of nauwelijks voor in de rapportage van de commissie Dijkstal. De rol van de overheid in relatie tot de aard van het netwerk komt bij de uitvoering van projecten komt niet aan de orde, zelfs niet in zijn algemeenheid. De mogelijkheden om als regionale danwel lokale overheid enige sturing te hebben in deze open sector, bijvoorbeeld door het model van "organised capacity", wordt niet in de analyse van de commissie Dijkstal meegenomen. Dit wekt de indruk dat de overheid binnen de verschillende beleidsterreinen een sturende partij is of dat de rol van de overheid geen probleem is. Uit de theorie komt naar voren de rol van de overheid, afhankelijk van de coördinatiewijze (in dit geval is de vraag van belang) erg verschillend kan zijn en dat beleidsontwerpers zich hiervan bewust moeten zijn. Het is een beperking van de rapportage van de commissie dat de rol van de overheid niet is uitgewerkt.

Daarnaast is ook de rol van andere actoren niet uitgewerkt. Vanuit de theorie wordt benadrukt om burgers, private partijen en consumenten te betrekken bij de uitvoering van projecten. Dit kan in verschillende fasen van beleidsontwikkeling tot de uitvoering van projecten. Dit geldt niet

alleen voor het beleidsterrein toerisme en recreatie, maar ook voor andere beleidsterreinen. Hoogerwerf (1998) duidt in dit verband op acceptatie van beleid.

4.5 Manden-Makentraject

De rapportage van de commissie Dijkstal heeft veel bestuurders aan het denken gezet. Direct na de presentatie van de rapportage, begin 2004, zijn initiatieven ontplooid om te komen tot een streefbeeld. Daarnaast zijn ook de andere aanbevelingen opgepakt door bestuurders en ambtenaren. Het uitwerken van de aanbevelingen wordt het Manden-Makentraject genoemd. In deze paragraaf treft u meer inzicht in de het proces om tot de "gevulde manden" te komen.

4.5.1 Proces

In het begin van 2004 neemt de voorzitter van de Drechtsteden het initiatief om met de individuele gemeenten een gezamenlijk streefbeeld te formuleren. De individuele gemeenten worden door de voorzitter uitgenodigd om na te denken over een streefbeeld voor de Drechtsteden, uit te voeren projecten en de bestuurlijke en ambtelijke organisatie (Bandell, 2004).

De individuele colleges en raden hebben gezamenlijk over deze onderwerpen gedebatteerd. Het debat leidde tot een 85-tal ingediende projecten. Op een grote bijeenkomst met alle raadsleden zijn de 85 projecten aan alle aanwezigen gepresenteerd door de betrokken ambtenaren of bestuurders. Met het inmiddels geformuleerde streefbeeld hebben de raadsleden bepaald of een project een bijdrage levert aan het streefbeeld (Bandell, 2004).

In een vervolgfase zijn de projecten getoetst aan de criteria zoals de commissie Dijkstal deze heeft opgesteld. Binnen de vier genoemde criteria wegen het regionale belang van een project en uitvoering uiterlijk in 2007 het zwaarst (Bandell, 2004). Na de selectie komt het openingsbod Manden Maken tot stand. De selectie is besproken met alle individuele raden en dit heeft geleid tot een verandering van de lijst met projecten (Bandell, 2004).

De aangepaste lijst met projecten heeft geleid tot het eindbod Manden Maken¹⁶. Naast het benoemen van projecten omvat het eindbod nog een aantal andere elementen. In de eerste plaats is er een streefbeeld vastgesteld. In de tweede plaats wordt voorgesteld een regionaal fonds op te richten met een inhoud van circa 55 miljoen euro. Dit investeringsfonds is een randvoorwaarde voor het realiseren van projecten, aldus Bandell (2004). Ten derde is heeft de commissie Scholten (2004) advies uitgebracht over de bestuurlijke organisatie. De werkgroep advies

¹⁶ Dit eindbod is in juni 2004 aan de individuele raden gepresenteerd. In september is door de individuele raden het aangescherpte eindbod, met een uitwerking per individuele gemeente, vastgesteld.

ambtelijke organisatie heeft een advies uitgebracht met betrekking tot de uitvoering van projecten. Na de vaststelling van de verschillende documenten worden de raden periodiek geïnformeerd voor de voortgang van de projecten. Daarnaast worden er regionale en lokale portefeuillehouders benoemd. Deze personen zijn verantwoordelijk voor de voortgang van projecten in een bepaald beleidsterrein (internet www.drechtraad.nl, 2005).

Kortom, het Manden-Makentraject heeft geleid tot een lijst van projecten en een aantal adviezen ten aanzien van het vervolg van de bestuurlijke samenwerking, ambtelijke uitvoering van de projecten en de financiering van projecten¹⁷.

4.5.2 Uitkomst

Het Manden Maken proces is met veel betrokkenheid van zowel lokale bestuurders als ambtenaren verlopen. Maar wat heeft het nu inhoudelijk opgeleverd? En welke rol heeft het eindbod en alle onderdelen ervan bij de voortgang van projecten op het gebied van recreatie en toerisme?

Streefbeeld

In de eerste plaats hebben de Drechtsteden het streefbeeld vastgesteld, zie hiervoor bijlage 5. In het streefbeeld komt een aantal toeristisch-recreatieve elementen naar voren:

- 1: Het streven naar een herkenbaar en gastvrij centrum: de (historische binnen)stad Dordrecht met hoogwaardige voorzieningen, geworteld in een lange historie, dynamisch en creatief naar de toekomst;
- 2: Het streven naar een regio met een hoogwaardig cultureel aanbod en moderne kennisinfrastructuur en ruim voorzien van toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- 3: Het streven naar een regio die toeristen aantrekt met de verlokkingen van het water, het vele groen, Kinderdijk en natuurlijk de historische, Dordrechtse binnenstad als centrum met haar monumenten, pleinen, cultuur, winkels en horeca.

De positie van Dordrecht als centrumstad komt hierin duidelijk naar voren. Daarnaast is er veel aandacht voor het voorzieningenniveau in de regio.

Bestuurlijke organisatie

In de tweede plaats heeft de commissie Scholten (2004) een advies uitgebracht over de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. De commissie legt daarin bij het beleidsproces het accent op draagvlak en bij

¹⁷ De projecten die verwant aan elkaar zijn of elkaar beïnvloeden zijn samengevoegd in een programma.

de uitvoering op daadkracht. Er wordt gekozen voor een zelfstandige Wgr-regeling met een rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat er een regiobestuur en een Drechtraad worden gevormd.

De Drechtraad wordt uitsluitend gevormd door de raadsleden van de individuele gemeenten. De commissie heeft twee varianten voor de uiteindelijke toedeling van raadsleden aan het Drechtstedenbestuur. De eerste optie is een vertegenwoordiger uit elke fractie van iedere raad. De tweede optie is maximaal vijf fractievoorzitters uit iedere gemeente. Het eerste model kan zowel in de commissie als bij de raadsleden op meer steun rekenen (Scholten, 2004).

De taak van de Drechtraad wordt het effectief kaders stellen en controleren. Ze wordt hierbij ondersteund door een passend informatiesysteem en een griffie, aldus Scholten (2004). De besluitvorming in de raad gaat uit van consensus, met respect voor de positie van iedere gemeente. De commissie stelt voor om stemmen op basis van weging van het inwonertal van de individuele gemeenten¹⁸. De commissie geeft wel aan om nog een aantal alternatieven te willen onderzoeken.

Een formateur, aangewezen door de Drechtraad, kan een regiobestuur samenstellen, aldus de commissie. De formateur draagt een formatie voor waarbij de competenties van de leden doorslaggevend zijn. Het gaat dan om competenties op het gebied van daadkracht, het vervullen van de opdrachtgeversrol bij projecten en het vermogen om draagvlak te creëren voor de uitvoering en het beleid. (Scholten, 2004).

Het regiobestuur kan bestaan uit een gelijke vertegenwoordiging van de gemeenten. Een regiobestuur met tussen de vijf en negen leden zou voldoende moeten zijn, aldus de commissie.

Het regiobestuur wordt verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Hiervoor benoemt het regiobestuur portefeuillehouders die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van projecten binnen een bepaald beleidsterrein. Afhankelijk van de complexiteit van een project wordt besloten of de uitvoeringsorganisatie wordt aangestuurd door de portefeuillehouder (bij relatief eenvoudige projecten) of dat een krachtig bestuur sturing biedt ten aanzien van kaderstelling en het uitvoeringsproces. Bij complexe projecten zal het regiobestuur sturend zijn. Op deze wijze is de regio in staat om sterk te staan tegenover externe partners (Scholten, 2004).

Om de relatie tussen de Drechtraad en het regiobestuur inzichtelijk te maken, treft u in bijlage 6 een organogram. Uit het organogram komt duidelijk naar voren dat de Drechtraad controlerend en kaderstellend is, vergelijkbaar met de rol van de raad op het lokale niveau. Het regiobestuur is een orgaan dat zowel de beleidsvoorbereiding als

¹⁸ Dit is nu ook het geval in het Drechtstedenbestuur.

beleidsuitvoering aanstuurt, vergelijkbaar met de rol van het college op lokaal niveau.

Ambtelijke en uitvoeringsorganisatie

Binnen het Manden-Makentraject is ook nagedacht over de ambtelijke organisatie. Het ambtelijk apparaat moet immers de projecten daadwerkelijk uitvoeren. De commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie adviseert om spoedig, vanaf september 2004, "te beginnen met de opbouw van een gebundelde ambtelijk en uitvoeringorganisatie van de Drechtsteden, gekoppeld aan de projecten in het mandje, die vanaf september 2004 in uitvoering gaan" (commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie, 2004, p. 2).

Door de ambtelijke capaciteit te bundelen wordt niet alleen uitvoeringskracht gegenereerd, maar biedt ook de mogelijkheid om investeringen ten aanzien van scholing en ontwikkeling van medewerkers te bundelen, aldus de commissie. De commissie stelt een ontwikkeltraject voor.

De bundeling van ambtelijke capaciteit kan op vier wijzen plaatsvinden, aldus de commissie:

0 – "Alle gemeenten doen zelf aan beleidsontwikkeling, maar stemmen dit alleen af op regionaal niveau;

1 – Een gezamenlijke inkooporganisatie, hierbij kunnen de individuele gemeenten beleids- en uitvoeringscapaciteit inkopen;

2 – De regio heeft de regie en de sturing over de programma's en projecten of beleidsterreinen, waarbij de regio uitvoeringscapaciteit inkoopt bij individuele gemeenten. *Deze ambtenaren werken vanaf hun eigen werkplek in de eigen organisatie.*

3 – De regio heeft de regie en de sturing over de programma's en projecten of beleidsterreinen, waarbij de regio uitvoeringscapaciteit inkoopt bij individuele gemeenten. *Echter deze ambtenaren hebben hun vestigingsplek, wanneer ze voor de regio werken, ook bij de regio.*

4 – De regio heeft de regie en de sturing over de programma's en projecten of beleidsterreinen, waarbij de regio beschikt over een *eigen* ambtelijk en uitvoeringsapparaat. Wanneer dit goed loopt, kunnen individuele gemeenten ook gebruik maken van de beschikbare capaciteit" (commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie, 2004, p. 13).

De toepassing van de verschillende opties wordt per project bekeken. Er kan worden gekozen één specifieke werkwijze of voor het gebruik van meerdere werkwijzen naast elkaar. De commissie ziet de ambtelijke en uitvoeringsorganisatie in hoofdlijnen voor programma's en projecten in het mandje als volgt:

- "Ondersteuning van bestuur- en management, programmamanagement en beleidsvorming door een uitvoerende dienst, welke hiërarchisch onder het Drechtsteden bestuur valt;
- Projecten en programma's worden op contractbasis per project of programma uitbesteed;

- De contracten tussen de regio en de uitvoerende organisatie (ROM-D, individuele gemeente of derden) worden afspraken over output/prestaties/tijdpad en andere condities waaronder de uitvoering plaatsvindt;
- Per programma en project wordt opgesproken op welke wijze het wordt uitgevoerd (opties 2, 3 of 4)
- Versterking van de kwaliteit van het ambtelijk proces- en projectmanagement kan zo snel mogelijk na de start van de uitvoering van de projecten door het opzetten van een ontwikkeltraject, dat parallel loopt aan de uitvoering van projecten en programma's" (commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie, 2004, p.20)¹⁹.

De focus van de voorstellen ligt voornamelijk op het maken van duidelijke afspraken over de organisatie van de uitvoering en de verwachtingen ten aanzien van de uitvoering zelf.

Programma's en projecten

Om daadwerkelijk tot uitvoering te komen en te laten zien dat er daadkracht voorkomt uit de regio, zit in het eindbod Manden Maken een aantal programma's en projecten. De projecten zijn de onderscheiden in uitvoeringsprojecten en ontwikkelingsprojecten. De uitvoeringsprojecten zijn gericht op realisatie in 2007. Onder mom van "Hier bouwen de Drechtsteden" moeten veel fysieke acties zichtbaar zijn in de regio. De ontwikkelingsprojecten zijn gericht op uitvoering op middellange termijn (vergadernotitie Drechtstedenbestuur, 2005).

Het "mandje" bestaat uit een vijftal programma's:

- 1 – Kennisinfrastuctuur;
- 2 – Economie;
- 3 – Wonen en groen;
- 4 – Bereikbaarheid;
- 5 – Sociale ontwikkeling;

In bijlage 7 treft u een overzicht van de projecten die bij de diverse programma's behoren. In het kader van de vraagstelling gaat bijzondere aandacht uit naar het programma Economie. Dit programma is verdeeld in drie subgroepen: 1) zakelijke dienstverlening, 2) shipping valley en 3) toerisme en cultuur. Het onderzoek spitst zich toe op de projecten in de derde subgroep, toerisme en cultuur. De recreatieve aspecten zijn zijdelings verwerkt in projecten van het programma Wonen en Groen. De recreatieve elementen komen niet sterk naar voren omdat de projecten vaak een andere hoofddoelstelling hebben.

¹⁹ Naast deze voorstellen heeft de commissie nog een aantal aanbevelingen omtrent de rol en taken van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij. Deze zijn echter niet van toepassing op de projecten op het vlak van toerisme en recreatie en daarom ook niet genoemd.

De subgroep toerisme en cultuur kent vier concrete projecten. Dit zijn allemaal investeringsprojecten. In bijlage 8 treft u een korte omschrijving van de vier projecten: 1) Mercon Kloos, 2) Hofkwartier, 3) City Lounge en 4) Energiehuis. De uitvoering van de projecten wordt door verschillende partijen gedaan. De projecten 2, 3 en 4 bevinden zich fysiek alle in de stad Dordrecht en worden ook door deze gemeente uitgevoerd. Het eerste project, Mercon Kloos, omvat de realisatie van toeristische verbinding. De naam Mercon Kloos is afgeleid van de herontwikkeling van het Mercon terrein. Dit terrein is een onderdeel van de verbinding. Door te investeren in vervoersmogelijkheden worden twee toeristische polen (molengebied Kinderdijk en de binnenstad van Dordrecht) met elkaar verbonden. Het is medio 2005 nog niet duidelijk welke gemeente het project zal uitvoeren. Eén van de werkwijzen van de commissie Scholten zal worden toegepast.

Investeringsfonds

Programma's en projecten kennen niet alleen een inhoudelijke kant, maar ook een financiële. Om de projecten daadwerkelijk te realiseren omvat het eindbod Manden Maken ook een voorstel met betrekking tot de financiering van de projecten. Bandell (2004) stelt voor om een investeringsfonds op te richten omdat de individuele gemeenten niet in staat zijn om alleen de projecten te financieren. Gezamenlijke financiering biedt meer perspectieven, aldus Bandell (2004). Daarnaast kunnen bij grote, dure of grensoverschrijdende projecten ook andere overheden participeren. Door de oprichting van het fonds kunnen partijen als de provinciën en het Rijk, een financiële bijdrage leveren aan de uitvoering van de projecten. De samenwerking tussen de Drechtstedengemeenten en de andere overheden wordt dan geconcretiseerd en benut om een slagvaardig instrument te creëren, aldus Bandell (2004).

Het investeringsfonds beoogt meer verbondenheid tussen de gemeenten onderling te creëren. De gemeenten kunnen nu concreet gaan samenwerken. Daarnaast wordt door de financiële betrokkenheid de verantwoordelijkheid vergroot. Iedere stap heeft nu voor de gemeenten een financiële consequentie. Voor de regio betekent een investeringsfonds versterking van de eigen positie. De regio heeft nu aan individuele gemeenten iets te bieden. De regio kan bij onderhandelingen met externen sneller financieel geven en nemen. Ten slotte biedt het oprichten van het investeringsfonds de mogelijkheid om betrokkenheid van andere overheden te genereren. Hiermee kunnen gemeentelijke en provinciale doelen worden bereikt. Dit houdt echter wel in dat de provincie een aantal dingen zal willen meebepalen, aldus Bandell (2004).

Het fonds levert een bijdrage aan de projecten door extra middelen apart te houden voor de investeringsprojecten. Het Drechtstedenbestuur krijgt beslissingsbevoegdheid over de allocatie van de extra middelen. Door middel van heldere en transparante besluitvorming kan verantwoording worden genomen voor de beslissingen (Bandell, 2004).

Om het fonds uitvoeringsgericht te maken en om recht te doen aan de controle van doelmatigheid en doeltreffendheid is het wel van belang om een aantal maatregelen te nemen, aldus Bandell (2004). De gemeenten zijn pas zeker van het toegezegde geld wanneer de feitelijk realisatie start. Dit kan uiterlijk in 2007. Daarnaast wordt voorgesteld om eenduidig en helder rapportagesysteem, met aandacht voor voortgang en doelmatigheid, van projecten, op te zetten.

Het fonds wordt gevoed door de bijdragen van de individuele gemeenten en de provincie Zuid-Holland. Ieder jaar wordt een vooraf bepaald bedrag aan het fonds bijgedragen. In totaal bestaat het fonds uit een bedrag van circa 55 miljoen euro. In bijlage 9 treft u een financieel overzicht van de voeding van het fonds.

Samengevat omvat de uitwerking van het Manden Maken een voorstel voor de bestuurlijke ontwikkeling, namelijk het formeren van een Drechtraad en regiobestuur en koersen richting een zelfstandige status binnen de Wgr-regeling. Daarnaast wordt een aantal projecten uitgevoerd waarbij per project wordt gekeken hoe en door wie sturing plaatsvindt en welke vorm van ambtelijke organisatie er het meest adequaat is om de projecten tijdig (een deel van de projecten uiterlijk 2007) te realiseren. Ten slotte wordt een investeringsfonds gevormd en gevuld om de projecten financieel mogelijk te maken.

4.6 Analyse Manden-Makentraject

Het Manden-Makentraject heeft plaatsgevonden in 2004. Dit betekent dat vanaf circa januari 2004 een vervolg is gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Dijkstal. In september 2004 wordt door de individuele gemeenten ingestemd met de diverse voorstellen en lijst van projecten. In negen maanden tijd is de koers bepaald, zijn de projecten benoemd en een keuze gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Naast de lokale activiteiten van bestuurders en ambtenaren is volop gewerkt aan het Manden-Makentraject. In termen van tijd is het zeer snel verlopen. Er zijn weinig processen die zo snel gaan, zeker gelet op de hoeveelheid en diversiteit van actoren die er bij zijn betrokken.

Daarnaast is het opvallend dat het Manden Maken ingaat op zowel de bestuurlijke als ambtelijke aspecten en onderdelen van de regionale samenwerking. Voorgaande onderzoeken naar de regionale samenwerking betroffen of het bestuurlijke niveau of het ambtelijke niveau²⁰. Hiermee wordt de koppeling tussen beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering in beeld gebracht. Dit betekent voor de uitvoering van de projecten dat wanneer de regio instemt met een beleidskader de individuele gemeenten geen mogelijkheden hebben om de uitvoering te verhinderen.

²⁰ Bijvoorbeeld rapporten van Twijnstra en Gudde over de vertraging in de woningbouw.

De projecten die in het Manden-Makentraject zijn voorgedragen voor een extra financiële bijdrage vanuit de regio, zijn deels lopende projecten en deels nieuwe projecten. De lopende projecten komen voort uit lokale of regionale beleidskaders en krijgen nu extra aandacht en budget (ten opzichte van andere lopende projecten) ten behoeve van een daadkrachtige uitvoering. Hiermee functioneert het Manden-Makentraject als stimulans voor de realisatie van projecten.

De overige projecten, bijvoorbeeld het onderdeel toeristische verbinding van het Mercon Kloosproject, zijn speciaal voor het Manden-Makentraject in het leven geroepen. In deze situatie functioneert het Manden-Makentraject als trigger om projecten te definiëren en te starten om zo het streefbeeld te realiseren. De vraag is of deze projecten zonder het Manden-Makentraject ooit van de grond waren gekomen. Het streefbeeld leidt in ieder geval tot een koersbepaling die niet volledig kan worden afgeleid uit eerder door de regio vastgestelde beleidskaders en uitvoeringsplannen.

Binnen het streefbeeld is er aandacht voor de ontwikkeling van toerisme en recreatie. Op zich is dit niet zo verwonderlijk. De aandacht voor dit beleidsterrein vloeit voort uit economische motieven en eerdere door de regio vastgestelde beleidsnota's (zie paragraaf 1.2.1). Echter, het aantal projecten dat concreet een bijdrage levert aan de ontwikkeling van toerisme en recreatie is zeer beperkt. Er zijn slechts vier projecten. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat een deel van de projecten meer gericht is op culturele ontwikkeling in plaats van de ontwikkeling van toerisme en recreatie.

De rol van het Rijk en de Provincie komt in het Manden-Makentraject niet duidelijk naar voren. Zoals aangegeven in de rapportage van de commissie Dijkstal is de provincie één van de partijen die het regionaal investeringsfonds voed. Verder komt de rol van de provincie nauwelijks uit de verf.

Ook de rol van het Rijk wordt in het Manden-Makentraject niet uitgewerkt. Dit is opvallend omdat juist een van de aanleidingen van de rapportage van de commissie Dijkstal was dat de Drechtsteden als regio afspraken maken met het Rijk over de GroteStedenBeleid-doelstellingen en uitvoering.

Door het instellen van een regioraad wordt de sturing op de uitvoering van beleid en de realisatie van projecten steviger. Door de specifieke selectie-eisen voor de leden en het instrumentarium om projecten te monitoren wordt de voortgang bewaakt en kan worden ingegrepen wanneer een project dreigt te vertragen.

De rol en belangen van publieke en private partijen bij de realisatie van projecten komt ook niet aan de orde. De suggesties over organisatie zijn erg naar binnen gericht en gaan uit van een sterke rol door de regio en de individuele gemeente. Veelal werkt de gemeente bij projecten samen met andere partijen om de beleidsdoelstellingen te behalen.

4.7 Slot: uitwerking relaties 4 en 5

Uitwerking relatie 4: rapportage commissie Dijkstal – Manden-Makentraject

Aan de hand van aanbevelingen van de commissie Dijkstal wordt duidelijk in hoeverre de onderdelen van het Manden-Makentraject aansluiten. In onderstaande tabel staan de aanbevelingen en de daaraan gerelateerde onderdelen van het Manden-Maken traject.

Tabel 4.3: Relatie aanbevelingen en onderdelen Manden-Makentraject

Aanbeveling	Onderdeel in Manden-Makentraject	Uitwerking
Vaststellen streefbeeld	De gemeenten hebben gezamenlijk nagedacht over een streefbeeld.	Er is een streefbeeld geformuleerd.
Afslanken bestuurlijke structuren	De commissie Scholten heeft geleid tot een voorstel over de bestuurlijke organisatie.	De oprichting van de Drechtraad en het regiobestuur.
Prioritering van samenwerkingsthema's	Gemeenten hebben projecten ingebracht en geselecteerd.	Projecten zijn geclusterd in programma's.
Samenhangende inzet van middelen	De gemeenten stellen een investeringsfonds in.	Iedere gemeente en provincie dragen jaarlijks een concreet bedrag bij aan het fonds.
Verhoging van kwaliteit en uitbreiding van capaciteit projectmanagement	De commissie ambtelijke en bestuurlijke organisatie heeft vier werkwijzen van organisatie voorgesteld.	Per project wordt bepaald welke werkwijze het meest adequaat is.

Op het eerste gezicht is er een directe match tussen de aanbevelingen van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject. Alle aanbevelingen zijn opgepakt en concreet uitgewerkt. Echter, een nadere analyse van een aantal onderdelen van het Manden-Makentraject laat zien dat niet alle aanbevelingen even zorgvuldig zijn uitgewerkt.

Een van de belangrijkste aanbevelingen is het formuleren van een streefbeeld. Hiermee kunnen de gemeenten de inhoudelijke koers bepalen en prioriteiten stellen. Het streefbeeld is dusdanig breed geformuleerd en kent zo veel inhoudelijke verschillende elementen dat het mijns inziens niet geschikt is voor prioriteitsstelling²¹. Uit de interviews komt naar voren dat bij het proces om het streefbeeld te formuleren het vooral belangrijk was dat iedere gemeente er zich in kan herkennen. Omdat de aard van de gemeenten nogal verschillend is, een centrumgemeente versus een aantal landelijke gemeenten, komen uiteenlopende elementen terug in het streefbeeld. Op deze manier wordt er niet echt een keuze gemaakt. Het

²¹ De ambities van de regio liggen op het vlak van bereikbaarheid, ontwikkeling van een diversiteit aan woonmilieus, realisatie van hoogwaardige voorzieningen, economische ontwikkeling en aantrekkelijkheid voor bezoekers.

ziet ernaar uit het accent meer ligt op draagvlak dan op daadkracht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het streefbeeld leidt tot een groot aantal projecten en in hoeverre er keuzes worden gemaakt. Er zijn uiteindelijk 32 van de van de 85 ingediende projecten overgebleven. De keuze is gemaakt op basis van het streefbeeld en de mogelijkheid om in 2007 te kunnen realiseren en het regionaal belang (Bandell, 2004). Uit de interviews met de bestuurders naar voren dat een redelijke c.q. evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende gemeenten van belang was bij het keuzeprocess.

De organisatie van de uitvoering van projecten is maatwerk. Er zijn vier typen werkwijze en per project wordt gekeken welke het meest van toepassing is. Het ontbreekt echter aan richtlijnen en/suggesties welke werkwijze past bij een bepaald project. Terwijl de fase waarin een project zich bevindt of rol van de overheid binnen een beleidsterrein juist aanleiding kan geven om tot een bepaalde werkwijze te komen. Daarnaast komt de kwaliteitsverbetering van ambtelijk proces- en projectmanagement nauwelijks aan de orde. Scholing en ontwikkeling van medewerkers kan binnen de nieuwe organisatie plaatsvinden. Daarnaast wordt summier een ontwikkelingstraject genoemd. Hoe dit traject er uitziet, wanneer het plaatsvindt en welke onderdelen het omvat, is niet bekend.

Uitwerking relatie 5: theorie – Manden-Makentraject

De uitwerking van de vijfde relatie is weergegeven in het onderstaande schema. In de cellen staan de elementen van de oplossingsrichtingen van de theorie (zie tabel 3.2) die ook in het Manden-Makentraject voorkomen.

Tabel 4.5: Relatie theorie – Manden-Makentraject

Bestuurs- kundig Schaal- niveau	Beleidsmatig (beleid→uitvoering)	Bestuurlijk arrangement/ organisatorisch (regionale samenwerking)	Sectorspecifiek (toerisme- recreatie)
Algemeen	Prioriteitsstelling, uitvoeringsorganisatie, middelentoedeling, door de politiek gewenste beleidsprestaties (streefbeeld, projecten, investeringsfonds)		
Regionaal/ lokaal	Integrale beleidsontwikkeling (opstellen van een streefbeeld)		
Project	Overleg over sturing (in Manden-Makentraject opstellen van contracten)	Sturing op organisatie en inzet van medewerkers (advies over werkwijzen bij projecten)	

Een aantal elementen uit de theorie is duidelijk herkenbaar in het Manden-Makentrajecten. Echter, er ontbreken ook enkele theoretische aandachtspunten.

De theorie geeft duidelijk aan dat de sectorspecifieke elementen een rol spelen bij de uitvoering van de projecten. Denk nog maar eens aan de rol van de overheid in een sector en bij een project. De sector toerisme is vraaggeoriënteerd en wordt via het prijsmechanisme gestuurd. De sector specifieke elementen, bijvoorbeeld het branchedoorsnijdende karakter, zijn niet meegenomen in de oplossingsrichtingen. Dit is een tekortkoming van het Manden-Makentraject. Hierdoor hebben de bestuurders van de regionale samenwerking een kans gemist om aan betrokkenen die verder van de regio afstaan, bijvoorbeeld raadsleden, te laten zien dat de (regionale) overheid veelal een faciliterende rol kan spelen binnen de sector toerisme en recreatie en voor de realisatie van projecten afhankelijk is van andere partijen. De mogelijkheden om energie en slagkracht te ontwikkelen met behulp van het "organised capacity" model worden op algemeen niveau benut. Echter, deze ontwikkeling doet zich niet voor binnen de individuele beleidsterreinen.

Een tweede aandachtspunt is het bestuurlijke arrangement. Het model van de stadsregio wordt hier niet gehanteerd. De commissie Scholten doet een voorstel om een Drechtraad en regionaad op te richten. Ten opzichte van de huidige situatie, met een aantal kenmerken van een inrichting die past bij een governance/procesbenadering, betekent de nieuwe structuur meer betrokkenheid van raadsleden, die zich nu op regionaal niveau organiseren. Naar verwachting zijn hierdoor de raadsleden directer betrokken bij kaderstellende regionale beleidsprocessen en het verloop van regionale projecten. Tevens wordt door de instelling van de regionaad

naar verwachting een daadkrachtig sturingsorgaan ingesteld. De intensieve samenwerking zoals beoogt door de stadsregio, inclusief het overdragen van bevoegdheden, is (nu) nog een stap te ver.

Hoofdstuk 5 Casestudies

5.1 Inleiding

De vraagstelling van het onderzoek spitst zich ten dele toe op de invloed van het Manden-Makentraject op de projecten op het gebied van toerisme en recreatie. Een van manieren om te onderzoeken of er sprake is van enige invloed en hoe deze zich uit, is het doen van casestudies.

In het Manden-Makentraject zijn vier projecten die expliciet binnen het beleidsterrein toerisme en recreatie vallen. Dit zijn de projecten Mercon Kloos, Hofkwartier, City Lounge en Energiehuis. Deze vier projecten vallen binnen de subgroep toerisme en cultuur van het programma economie. Zoals vermeld in het theoretisch kader vinden er op ander beleidsterreinen ook activiteiten plaats die toerisme en recreatie ondersteunen of een toeristisch-recreatief elementen kennen. Dit is ook waarneembaar in de lijst met programma's en projecten. Deze projecten zijn indirect gerelateerd aan toerisme en recreatie. Voorbeelden hiervan zijn de realisatie van de Dordwijkzone (versterking van een ecologische zone over het eiland van Dordrecht) of het recreatief knooppunt Sliedrecht (een combinatie van stedelijke randfuncties als een rioolwaterzuiveringsinstallatie en mogelijk sportvelden) (Bandell 2004).

In dit hoofdstuk komen twee cases aan de orde. Het regionale beleidskader op het gebied van toerisme en recreatie treft u in paragraaf 5.2. De uitwerking van de cases treft u in de paragrafen 5.3 en 5.4. In paragraaf 5.5 volgt een analyse van de cases inclusief de effectiviteit van het Manden-Makentraject. Ten slotte wordt in paragraaf 5.6 de zesde, zevende en achtste relatie uit het onderzoeksmodel uitgewerkt.

5.1.1 Toelichting keuze cases

In dit onderzoek wordt specifiek onderzoek gedaan naar projecten die voortkomen uit het beleidsterrein van toerisme en recreatie. Bij de start van het onderzoek was mijn insteek om vier cases te bestuderen. Na een analyse van de verschillende projecten ten aanzien van inhoud en looptijd van de projecten ben ik tot de conclusie gekomen dat slechts twee projecten passen binnen onderzoek voor een casestudie. Het gaat om de projecten Hofkwartier en City Lounge. De projecten Mercon Kloos en Energiehuis passen niet binnen het kader van het onderzoek.

Voor het project Mercon Kloos geldt dat met name de inhoud van het project weinig toeristisch recreatief van aard is. Het project is gestart als een herontwikkelingslocatie. De oude scheepswerf aan de oevers van de Noord wordt herontwikkeld tot een moderne woonwijk. Deze ontwikkeling is al vergevorderd. Pas in een zeer late fase van het project is de

toeristisch recreatieve component, de verbinding met de binnenstad van Dordrecht, toegevoegd. Tevens heeft de gemeente Alblasterdam eind 2004 een toeristische visie gepresenteerd waarbij de toeristische verbinding naar een andere locatie is verplaatst. Daarnaast geeft de toeristische visie aan dat "in verband met de woningbouwplannen grootschalige toeristische ontwikkeling niet mogelijk is". De raad van de gemeente Alblasterdam heeft in februari 2005 ingestemd met de toeristische visie. Dit betekent dat het project Mercon Kloos op basis van inhoud, te weinig concrete toeristisch-recreatieve elementen, niet geschikt is om als casestudie te dienen voor het onderzoek.

Het project Energiehuis vormt een onderdeel van de herontwikkelingslocatie Stadswerven in Dordrecht. Op deze locatie worden voormalige scheepswerven en het voormalige Enecoterrein ontwikkeld tot een dynamisch binnenstadgebied met wonen, bedrijfsfuncties, culturele functies, horeca en een maritiem cluster. Gedurende de ontwikkeling kwam onder meer het Energiehuis als pand vrij. In het kader van tijdelijk beheer zijn daar voor een langere of kortere termijn culturele functies en cultureel georiënteerde bedrijvigheid in gevestigd. Pas gedurende het project kwam naar voren dat het Energiehuis een cultureel cluster zou kunnen vormen in het gebied. Er werd dus niet vanuit een specifiek beleidskader een initiatief genomen, maar vanuit de noodzaak om een leegstaand pand tijdelijk te beheren.

Daarnaast speelt de ontwikkeling van de wijk ook nog een rol. De wijk krijgt de komende jaren steeds meer vorm en het Energiehuis maakt daar ook onderdeel van uit. De ontwikkeling van het Energiehuis verloopt parallel aan de totale gebiedsontwikkeling en komt daardoor sowieso in de realisatiefase. Het is daarom zeer sterk de vraag wat de invloed van het Manden Maken is, want het Energiehuis is niet een project apart, maar eerder onderdeel van iets dat zijn eigen ritme kent. Kortom, het Energiehuis is op basis van inhoud en relatie met de totale ontwikkeling niet geschikt om als casestudie te dienen.

5.2 Beleidsontwikkeling toerisme en recreatie

Bij de ontwikkeling van de integrale Perspectiefnota eind jaren negentig worden ook toeristisch-recreatieve elementen genoemd (zie ook paragraaf 4.2.1). Dit betekent dat de ambtelijke commissie Vrijetijd van de Drechtstedenorganisatie de taak krijgt om voor het beleidsveld waar onder meer toerisme en recreatie deel van uit maken, koers te bepalen.

Echter van een integrale koersbepaling ten aanzien van toerisme en recreatie is geen sprake. Vanuit diverse invalshoeken worden voor het beleidsterrein diverse nota's geschreven. Op regionaal niveau komen onder meer de volgende beleidsnotities tot stand:

- Actieplan recreatie en toerisme Drechtsteden 1999-2005 (1999)
- Actieplan aanlegplaatsen Fast ferry en Waterbus (1999)
- Samen staan we sterk: zwembaden Drechtsteden (1999)

- Recreatieve verbindingen en knooppunten Drechtsteden (2000)
- Ontwikkelingsplan en –programma Stedelijke vernieuwing en Groen Contramal Drechtsteden (2000)
- Strategisch Leisureplan Drechtsteden (2001)
- Startnotitie Uitvoering Cultuurprofiel Drechtsteden (2001)
- Een regiotheater voor de Drechtsteden (2001).

Al met al zijn er voor deelonderwerpen verschillende nota's totstandgekomen die geen samenhangend geheel vormen. Daarnaast zijn er nog beleidsontwikkelingen op gerelateerde beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Met name uit het beleidsterrein ruimtelijke ordening komen projecten voort die een sterke relatie hebben met het beleidsterrein van de vrije tijd. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de projecten het Drierivierenpunt en Noordoevers.

De grote hoeveelheid visies, plannen en projecten is uiteindelijk in het Strategisch Plan Vrijetijd (2002) samengevoegd en afgestemd. De doelen van het plan zijn:

- Het zichtbaar maken van gerealiseerd, gepasseerd c.q. actueel beleid uit het nabije verleden;
- Het leggen van relaties tussen marktontwikkelingen, wensen vanuit de bevolking en beleid;
- Positionering en definiëring van het vrijetijdsbeleid voor de Drechtsteden;
- Doorvertaling van de Top Tien Projecten naar aandachtsvelden en werkzaamheden voor Vrije Tijd voor de komende jaren.

De eerdere visie en nota's op het gebied van vrije tijd zijn voor het Strategisch Plan Vrije tijd bestudeerd, geëvalueerd en samengevat. Samengevat geven de visies en nota's aan dat er vele kansen liggen op het gebied van vrije tijd in de Drechtsteden, maar dat het aantal concrete resultaten tot nu (lees 2002) erg beperkt is (Bureau Drechtsteden, 2002). De opstellers van het Strategisch Plan Vrije tijd geven aan waarom de samenwerking op dit beleidsterrein moeilijk op gang komt. De belangrijkste aspecten:

- Het werkveld vrije tijd is erg breed;
- Grootschalige regionale projecten (bijvoorbeeld het regiotheater) zijn moeilijk;
- De regionale en lokale politiek-bestuurlijke aansturing voor het uitvoeren van relevante regionale projecten moet nog verder ontwikkeld worden;
- De ambtelijke commissie houdt zich vooral bezig met de beleidsvoorbereiding (hetgeen weinig zichtbare resultaten oplevert) en nog te weinig met de uitvoering;
- Er wordt te weinig aan monitoring en evaluatie gedaan.

Met deze input wordt Strategisch Plan Vrije tijd opgesteld tot een concreet beleidskader met werkplan. Aan de hand van een marktanalyse, het definiëren van kansen voor Drechtsteden en de koppeling aan de verschillende beleidsnota's wordt uiteindelijk een koers bepaald. De koers gaat uit van het inzetten op de versterking van de kernkwaliteiten van het historisch centrum (lees de binnenstad van Dordrecht), water en een aantrekkelijk buitengebied. De insteek van het beleid is dat de regio zich sterk maakt om op basis van wensen en behoeften van inwoners en bezoekers de bestaande vrijetijdsvoorzieningen zo veel mogelijk te behouden en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Hierbij wordt de regio verantwoordelijke geacht zich ook verantwoordelijk om een bijdrage te leveren aan nabijheid, spreiding en diversiteit aan voorzieningen (Bureau Drechtsteden, 2002). De nota gaat uit van sturing van uit de vraag van de consument en de overheid heeft hierbij een faciliterende rol. Ze faciliteert de realisatie van de voorzieningen.

De opstellers zijn zich bewust van de moeilijkheden die zich voordoen tijdens de realisatie van beleid en stellen daarom een werkprogramma voor. Het werkprogramma kent twintig projecten, verspreid over de beleidsonderdelen. Zie bijlage 10 voor de lijst van projecten. Op basis van voorbereiding, actualiteit, regionaal belang, wensen van bewoners in het Drechtstedengebied, zijn voor de eerstkomende twee jaar (periode 2003-2005) tien projecten naar voren geschoven. Deze projecten hebben een prioriteit in het werkprogramma. Deze tien projecten zijn helder geformuleerd, inclusief de te behalen resultaten in de genoemde periode. Daarnaast wordt aangegeven dat de financiële aspecten in jaarlijkse werkplannen en begrotingsvoorstellen nader worden uitgewerkt. Ook is er voor ieder prioriteitsproject een projectleider benoemd (Bureau Drechtsteden 2002).

Naast het werkprogramma is er in het Strategisch Plan Vrije tijd aandacht voor de Top Tien projecten en andere ontwikkelingen in gerelateerde beleidsterreinen. De aansluiting op de projecten kan verschillend van aard zijn. Het kan gaan om het voorzien in kennis en ideevorming, aandragen van argumentatie, het creëren van draagvlak of een bijdrage aan de uitvoering (Bureau Drechtsteden, 2002).

Om de prioriteitsprojecten daadwerkelijk uit te voeren zijn er randvoorwaarden benoemd. Deze hebben betrekking op steviger positioneren van de ambtelijke commissie Vrijetijd, door bestuurlijke-politieke ondersteuning te verbeteren. Daarnaast is het wenselijk dat de commissie mandaat en middelen krijgt om de hoogstnoodzakelijke uitvoering inhoud te geven. Het daarbij van belang dat het werkprogramma zowel financieel, als in tijd, vertaald wordt naar de gemeentelijke begrotingen en werkplannen. Ten slotte moet de ambtelijke commissie de mogelijkheid krijgen om ten minste op projectniveau als regionale uitvoeringsorganisatie te functioneren of om een andere regionale uitvoeringsorganisatie in te huren ter realisatie van concrete projecten (Bureau Drechtsteden, 2002).

Concluderend kan worden gesteld dat de visie weinig aandacht c.q. aansluiting heeft bij externe actoren uit het beleidsterrein. Opvallend is wel dat de problematiek om tot uitvoering te komen wordt erkend en er constructieve oplossingen worden voorgesteld. Ook het nadrukkelijk benoemen van voorwaarden waaronder de uitvoering tot stand kan komen getuigt van een realistisch kijk op de uitvoeringskracht binnen de regionale samenwerking. Echter, een werkprogramma met 20 acties waarvan er 10 prioriteit zijn, daarvan kan je je afvragen of dat wel prioriteit stellen is.

5.3 Hofkwartier

Het Hofkwartier is een van de projecten die voortkomt uit de initiatieven van de gemeente Dordrecht om de binnenstad grootschalig aan te pakken. Halverwege de jaren negentig komt het beleidskaders "Binnenstad ++" en "Binnenstad: stad als beleving" tot stand. Hierin staan onder meer de ambities om de kwaliteit van de binnenstad op het gebied van openbare ruimte te vergroten en bezoekers aan te trekken. Ten aanzien van het Hofkwartier heeft de gemeente de ambitie om historisch Dordrecht op de nationale kaart zetten en uit te groeien tot een ontmoetingsplek voor heroriëntatie, reflectie en inspiratie. Daarnaast ontwikkelt het gebied Hofkwartier zich tot een erkende historische bestemming (B&W-voorstel gemeente Dordrecht, 2003).

5.3.1 Omschrijving project

Het project Hofkwartier omvat enerzijds de kwalitatieve ontwikkeling van het gebied Hofkwartier, gelegen in de historische binnenstad van Dordrecht. De ontwikkeling moet zodanig van aard zijn dat het gebied publieksvriendelijk en attractief gebied wordt waarbij de historische, culturele, en toeristische potenties optimaal benut worden, maar met behoud van authenticiteit (B&W-voorstel, gemeente Dordrecht, 2003). Anderzijds staat het project Hofkwartier voor de ontwikkeling van een regionaal historisch centrum, het Dordrechts Museum, de Kunstkerk en een aantal andere ondersteunende functies. Het regionaal historisch centrum bestaat uit de samenvoeging van het regionaal gemeentearchief en het bureau archeologie van de gemeente Dordrecht. Het Dordrechts Museum wordt uitgebreid en door de ontwikkeling van de Kunstkerk werken diverse culturele disciplines samen om thema's op een vernieuwende wijze aan het publiek te laten zien. Daarnaast wordt er nog kwalitatief hoogwaardige horeca en detailhandel en een klein aantal woningen aan het gebied toegevoegd.

De gemeente Dordrecht werkt sinds 1999 aan de ontwikkeling van het gebied. Dit heeft ertoe geleid dat in 2003 de visie voor het gebied werd neergelegd. De visie werd vanaf dat moment verwerkt in een structuurplan. Het structuurplan kan dan vervolgens weer dienen om tot een uitvoeringsplan te komen. Het structuurplan kwam in januari 2005

gereed (rapportage Hofkwartier, januari 2005). In 2003 was nog de verwachting dat er een stedenbouwkundig plan in 2004 gereed zou zijn. Uit de interviews komt naar voren dat de stap van programmafase naar de ontwerpfase in dit project vrij lastig is omdat het complexe en omvangrijke programma en het bouwen in de historische binnenstad een aantal beperkingen met zich meebrengt. Ook de inbreng van de verschillende actoren (culturele instellingen, bewoners van het gebied) was moeilijk te verenigen in een plan. Het opstellen van een structuurplan (ontwerp van het gebied) heeft daarom langer geduurd.

De organisatie van de uitvoering van het project is in handen van de gemeente Dordrecht. De afdeling Projectmanagement levert een projectleider die verantwoordelijk is voor de totale ontwikkeling. Uit een van de interviews blijkt dat de projectorganisatie bestaat uit personen van de betrokken instellingen (museum, archief en bureau archeologie) ambtenaren uit de benodigde vakdisciplines en externe adviseurs. De projectleider wordt aangestuurd door de ambtelijk opdrachtgever en de betrokken wethouder. Door middel van regelmatige bilateralen en managementsrapportages worden de opdrachtgever en wethouder geïnformeerd over de voortgang van het project, aldus de geïnterviewde.

Uit de interviews komt naar voren dat de projectleider directe contacten heeft met de directeur van bureau Drechtsteden. De projectleider heeft geen andere contacten met de regio dan met de directeur van bureau Drechtsteden. Deze heeft hem dan ook verzocht om een aantal regels en voorwaarden op te stellen voor het uiteindelijke uitvoeringscontract. In dit kader is het (nog) niet aan de orde geweest of er sprake is van sancties bij het niet nakomen van de afspraken.

Op dit moment zijn er nog geen concrete afspraken over tijd, geld en condities waaronder de uitvoering van het project plaatsvindt. Ondanks het ontbreken van de afspraken start de uitvoering wel in 2007 omdat het project al vergevorderd is richting uitvoering. Het project houdt zijn eigen Dordtse planning aan, waarin de realisatie staat gepland voor 2007.

5.3.2 Relatie met Manden-Makentraject

Het project levert duidelijk een bijdrage aan het streefbeeld. Door de ontwikkeling van het Hofkwartier wordt de binnenstad van Dordrecht een nog grotere toeristische trekpleister die voor diverse doelgroepen interessant is. De doelstelling van het project is dan ook 200.000 bezoekers per jaar te trekken vanaf 2007. De combinatie van historie en het gebruik van moderne technologie om deze historie tot leven te brengen draagt bij aan het regionale streven om te komen tot een "herkenbaar en gastvrij centrum: de (historische binnen)stad Dordrecht met een hoogwaardige waardige voorzieningen, geworteld in een lange historie, dynamisch en creatief naar de toekomst" (Bandell, 2004). Ook de ontwikkeling van het regionaal archief, een samenwerking tussen alle

lokale gemeentearchieven, gecombineerd met een archeologisch centrum leidt tot de ontwikkeling van een kwalitatieve voorziening die een belangrijke functie vervult voor Dordrecht en de regio.

Aan de andere kant wordt de regionale component wellicht overbelicht in het kader van het Manden-Makentraject, aldus de projectleider. De gemeentelijke archieven werken al langer samen en er is nu behoefte aan nieuwe huisvesting, welke in het Hofkwartier gaat komen. Daarbij komt dat de ontwikkeling van de overige functies (horeca, detailhandel, wonen, culturele voorzieningen) toch wel los staat van de regionale ontwikkeling. Al deze functies samen maken het Hofkwartier tot een toeristisch interessant gebied al in de eerste plaats (economische) spin-off oplevert voor Dordrecht en in de tweede plaats voor de regio, aldus de projectleider.

Het Hofkwartier is in het eindbod benoemd voor een bijdrage van 2.2 miljoen euro. De overige benodigde financiële middelen, ruim 20 miljoen euro, worden door de gemeente Dordrecht geïnvesteerd. Uit de interviews komt naar voren, dat wanneer de bijdrage van de regio niet in beeld zou zijn, de gemeente het bedrag van 2.2 miljoen euro zou toekennen aan het project. Dit betekent dat het investeringsniveau van het project feitelijk niet verandert, alleen de geldstromen verlopen anders.

De contacten met de regio verlopen niet via de aangewezen portefeuillehouder, maar één op één tussen projectleider en de directeur van het bureau Drechtsteden. De insteek van de regio is om een contract over de uitvoering op te stellen. Hier komt de daadkracht zoals Bandell (2004) deze verwoordt om de hoek kijken. Het is echter wel vreemd, aldus de projectleider, dat de projectleider een aanzet voor de afspraken maakt in plaats van dat de regio met een voorstel komt. Omdat vanuit de regionale samenwerking het initiatief voor het Manden-Makentraject is genomen lijkt het logisch dat vanuit dit orgaan ook een voorstel komt voor het maken van afspraken. De regio is immers het bestuurlijke orgaan die de voortgang van de projecten monitort. Het is medio 2005 onbekend wanneer het contract zal worden getekend.

5.4 City Lounge

In het kader van de ontwikkeling van de binnenstad van Dordrecht werd ook het initiatief genomen om een City Lounge te ontwikkelen. Oorspronkelijk ging het om een stedelijk bezoekerscentrum, vergelijkbaar met een bezoekerscentrum bij een natuurgebied. Dit plan bleek halverwege de jaren negentig politiek niet haalbaar. Door het vaststellen van de beleidskaders "Citymarketing" en "Geschiedenis van de stad" kwam het initiatief weer in beeld, nu City Lounge geheten (Marap, januari 2005). Uit de interviews blijkt dat de ontwikkeling van de binnenstad prioriteit is voor de gemeente en dat speciaal voor de uitvoering van de beleidskaders een programmabureau Binnenstad is opgericht.

5.4.1 Omschrijving project

Het project City Lounge omvat de ontwikkeling van een soort publieke hotellobby van de stad Dordrecht en de regio Drechtsteden. Ruimtelijk gezien betekent dit dat er een grote ruimte bij een van de entrees van de Dordtse binnenstad wordt gecreëerd waarin bewoners en bezoekers diverse informatie over de stad en de regio kunnen krijgen. De City Lounge zou voor bezoekers het eerste oriëntatiepunt moeten zijn bij een bezoek aan Dordrecht.

Achter het concept van de City Lounge gaat de samenwerking van drie partijen schuil, de VVV Zuid-Holland Zuid, de stichting Woonpromotie Drechtsteden en het centrum Binnenstad van de gemeente Dordrecht²³. Door de activiteiten van deze drie organisaties te combineren en gezamenlijk te huisvesten ontstaat er een nieuwe entree van de binnenstad van Dordrecht en een startpunt voor een bezoek aan de Drechtsteden. De locatie voor de City Lounge is gepland in het gebied Achterom/Bagijnhof in de binnenstad van Dordrecht. Bij de ontwikkeling van dit gebied zijn de belanghebbenden, bewoners en burgers betrokken direct betrokken.

Sinds het vaststellen van de beleidskaders werkt de gemeente Dordrecht aan de uitwerking van het plan. Er wordt voor de City Lounge een businessplan opgesteld waarin wordt verwoord hoe de drie organisaties samenwerken en hoe de definitieve exploitatie er uitziet. De fysieke oplevering van het project staat gepland voor het einde van 2006.

De organisatie van het project City Lounge ligt volledig bij de projectleider. Hij wordt daarbij ondersteund door de medewerkers van het programmabureau Binnenstad van de gemeente Dordrecht. Voor het opstellen van een businessplan worden externen ingehuurd. Van een concrete projectorganisatie is geen sprake. De sturing van het project vindt plaats door de Dordtse opdrachtgever van het project, de programmamanager Binnenstad. Daarnaast vindt er indien nodig overleg met de portefeuillehouder plaats.

De bijdrage van de regio bestaat uit een bedrag van 1 miljoen euro. De totale investering bedraagt 1.75 miljoen euro. De projectleider ziet de regionale bijdrage vooral als een subsidie om het project te realiseren. De gemeente Dordrecht draagt een groot bedrag, ten opzichte van de andere gemeenten, bij aan het regionale investeringsfonds. Dit lijkt op het rondpompen van geld, aldus de projectleider.

²³ Stichting Woonpromotie Drechtsteden is een organisatie die potentiële kopers informeert over woningbouwprojecten in de regio Drechtsteden. Centrum Binnenstad is een organisatie die bewoners en bezoekers van de stad Dordrecht informeert over (fysieke) ontwikkelingen in en rondom de binnenstad van Dordrecht.

5.4.2 Relatie met Manden-Makentraject

De deelname van het project City Lounge verloopt via de gebruikelijke procedure: de projectleider vult een aanmeldingsformulier in en via de besprekingen tussen bestuurders onderling en ambtenaren en bestuurders komt het project op de lijst van de definitieve projecten. Opvallend is wel dat uit de interviews naar voren kwam dat geen eenduidig beeld bestaat over het wie op bestuurlijk en ambtelijk niveau het meeste invloed heeft uitgeoefend op de regio, om het project op te nemen in het "mandje".

Het project City Lounge komt duidelijk voort uit een Dordts beleidskader. De bijdrage aan het regionale streefbeeld is dan ook niet helder te definiëren. Dit wordt bevestigd door de projectleider. In principe kan de City Lounge functioneren als fysiek startpunt voor toeristische bezoekers aan de regio, maar het is maar de vraag in hoeverre dat in de praktijk zal werken. Ondanks het feit dat er twee regionaal georiënteerde organisaties aan deelnemen zal de City Lounge vooral toeristen die voor de stad Dordrecht komen aantrekken, zo verwacht de projectleider. Wellicht is dit anders voor het digitale deel van de City Lounge. Het is goed mogelijk dat bezoekers aan de regio zich voorafgaande aan het bezoek via de digitale City Lounge oriënteren op de toeristische en recreatieve mogelijkheden van het gebied.

Toch is hier wel een kanttekening bij te plaatsen. Vanuit marketing-technisch oogpunt is de City Lounge een prima instrument om de stad Dordrecht op de nationale kaart te zetten en te promoten. Echter, voor de toeristische promotie van de regio Drechtsteden ligt anders. Op dit moment is het begrip Drechtsteden vooral gekoppeld aan de bestuurlijke samenwerking en niet bekend als een toeristisch attractief gebied. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat de naam van de regio geen geografisch begrip is, zoals "de Peel" wel is. Daarbij komt dat er ook geen sprake is van een soort Drechtstedengevoel dat bewoners kunnen overdragen aan bezoekers. Dit leidt ertoe dat het begrip Drechtsteden in toeristisch opzicht geen grote bekendheid geniet. Het is daarom ook zeer sterk de vraag in hoeverre de City Lounge in de praktijk als hotellobby voor de regio gaat dienen.

De relatie met de regio komt op projectleidersniveau vooral naar voren op het procedure vlak. De regionale portefeuillehouder verzoekt om maandelijks een rapportage in te vullen. Deze rapportage wordt vervolgens door het Drechtstedenbestuur besproken. Gelet op de voortgang van het project is een maandelijks rapportage overdreven, aldus de projectleider. Inmiddels zijn er andere afspraken over de informatievoorziening gemaakt tussen de projectleider en regionale portefeuillehouder. Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn of de voortgang wordt vertraagd, dan wordt dat gemeld aan de regionale portefeuillehouder.

De sturing vanuit de regio op het project is beperkt. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de heldere sturingslijnen binnen de Dordtse organisatie ten aanzien van dit project. Dit het gevolg van de prioriteitstelling van het project in het kader van de ontwikkeling van de binnenstad. Dit leidt ertoe dat er vooral sprake is van Dordtse sturing op het project in de beleving van de projectleider.

Naast de contacten met de regionale portefeuillehouder wordt er op ambtelijk niveau weinig van de regionale samenwerking gemerkt. In het verleden zijn diverse ambtenaren betrokken bij het opstellen van Strategisch Plan Vrije Tijd. Daarna is de regionale samenwerking op het beleidsterrein van toerisme en recreatie weer verminderd. Met name door de verschillen qua omvang en problematiek van de verschillende gemeente verliep de ambtelijk samenwerking erg wisselend, aldus de projectleider.

Door de wisselende samenwerking verloopt de communicatie ook erg wisselend over de projecten. Uit de interviews komt naar voren dat de overige regiogemeenten vaak een informatieachterstand hebben ten aanzien van de Dordtse projecten in het "mandje". Dit geldt voor zowel ambtenaren als raadsleden. Inmiddels hebben de raadsleden een rondleiding gehad langs alle projecten van de subgroep toerisme en cultuur van het Manden-Makentraject. Tijdens de rondleiding werd wel door een raadslid afkomstig uit Zwijndrecht de vraag gesteld wat de meerwaarde van de City Lounge was voor de inwoners van Zwijndrecht. Hieruit blijkt dat de regionale component van het project City Lounge niet sterk naar voren komt. Toch is er al wel vooruitgang te merken rondom de projecten aldus een geïnterviewde. Door de ervaringen met de regionale samenwerking vindt je elkaar nu makkelijker wanneer het gaat om het delen van informatie.

5.5 Analyse twee cases: effect Manden-Makentraject

De effecten van het Manden-Makentraject zijn op de twee projecten van de casestudies beperkt. Op ambtelijk niveau ziet men de extra financiële bijdrage vooral als een subsidie. De subsidie wordt beschouwd als een mooie meevaller, de gemeente Dordrecht zou anders iets meer investeren vanuit haar eigen middelen. Met andere woorden, zonder de financiële bijdrage van de regio waren de projecten ook wel totstandgekomen.

Op bestuurlijk niveau wordt het traject gezien als een impuls voor de regionale samenwerking. Bestuurders zijn zich meer bewust van de voordelen van de samenwerking en staan hiervoor meer open omdat het op korte termijn fysieke resultaten oplevert.

De door regio gewenste daadkracht, die moet resulteren in het maken van contracten over planning, inzet van middelen en condities waarbinnen de uitvoering plaatsvindt, zijn (nog) niet gemaakt. Voor het Hofkwartier wordt een aanzet opgesteld door de projectleider, bij de City Lounge is het

contract op ambtelijk niveau nog niet ter sprake gekomen. Hieruit blijkt dat het toch moeilijker is dan gedacht om goede afspraken te maken. Conform het eindbod Manden Maken zou het moeten gaan om afspraken waar ook nog eens sancties worden genoemd. Goed opdrachtgeverschap en sturing op projecten is echt een vak apart.

De inzet van de financiële bijdrage gaat voornamelijk naar het realiseren van functies die een bijdrage leveren aan het streefbeeld. Het streefbeeld is dusdanig ruim geformuleerd dat er veel toeristisch-recreatieve aspecten onder kunnen vallen. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat projecten als Hofkwartier en City Lounge een "regionaal sausje" hebben. De vraag is echter of dit in de praktijk ook zo werkt. Met name bij het project City Lounge kun je je afvragen wat de meerwaarde is voor de Drechtstedenontwikkeling. De financiële middelen worden in ieder geval niet ingezet om extra ambtelijke of uitvoeringscapaciteit te vergaren. Dus het uiteindelijke effect op de planning van het project is maar zeer beperkt. De projecten kennen een eigen (Dordtse) planning waarbij de projecten beider voor het einde van 2007 starten met de uitvoering.

Er kan zelfs sprake zijn van een omgekeerde afhankelijkheid. In plaats van de situatie dat Dordrecht de regio nodig heeft, heeft de regio wellicht deze twee projecten om in 2007 concrete resultaten te kunnen laten zien. Deze gedachte wordt bevestigd in de interviews. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat de twee projecten vooral kansen bieden voor de stad Dordrecht en in mindere mate ook voor de regio. De gemeente Dordrecht heeft er daarom ook alle belang bij om de projecten goed te sturen en toe te zien op de uitvoering. Dit is totaal anders wanneer het gaat om regionale projecten die ertoe moeten leiden dat Dordtse problemen "verdunnen" of worden verspreid (Zie hiervoor ook de opmerkingen van de commissie Dijkstal in paragraaf 4.3.1). Dan heeft de gemeente Dordrecht minder sturing omdat ze afhankelijk is van andere gemeenten. De sturing op de uitvoering verloopt dan via de regionale samenwerking.

Wat verder opvallend is, is dat geen van beide projecten voortkomt uit een regionaal beleidskader op het gebied van toerisme en recreatie, het Strategisch Plan Vrije tijd, of één van de onderliggende beleidskaders. De projecten komen zeer duidelijk voort uit de Dordtse beleidskaders. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat er bij het indienen van deze projecten een kunstmatig "regionaal sausje" hebben gekregen.

5.6 Slot: uitwerking relaties uit het onderzoeksmodel

Uitwerking relatie 6: Manden-Makentraject – uitvoering projecten

Aan de hand van de onderstaande tabel wordt inzichtelijk op welke wijze de onderdelen van het Manden-Makentraject relateren met de projecten uit de casestudie. In cellen staan elementen uit het Manden-Makentraject.

Tabel 5.1: Schematische weergave van het Manden-Makentraject in relatie tot de twee projecten uit casestudie

Onderdeel Manden-Makentraject	Projecten	
	Hofkwartier	City Lounge
Streefbeeld	Relatie met elementen 1, 2, 3 van het streefbeeld. (§4.5.2)	Relatie met element 1 van het streefbeeld. (§4.5.2)
Bestuurlijke organisatie		
Ambtelijke organisatie		
Periodisering programma's en projecten		
Investeringsfonds	Financiële bijdrage	Financiële bijdrage

De wijziging in de bestuurlijke organisatie heeft weinig effect op de projecten. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de projecten voortkomen uit een lokaal beleidskader in plaats van een regionaal beleidskader (d.w.z. het Strategisch Plan Vrijetijd). Hierdoor is de regio niet kaderstellend en worden de besluiten genomen op lokaal niveau. Inmiddels zijn op lokaal niveau voor de projecten de kaders vastgesteld.

De projecten zijn voornamelijk een Dordtse aangelegenheid. Bij de start van de projecten was er geen sprake een regionale inbreng. Hierdoor is ook de ambtelijke projectorganisatie ingebed op lokaal niveau. De werkwijzen die worden voorgesteld vanuit het Manden-Makentraject hebben dan ook geen impact op de projectorganisatie.

Uitwerking relatie 7: rapportage Dijkstal- uitvoering projecten

De relatie tussen de rapportage van de commissie Dijkstal en de uitvoering van projecten laat zich door de relaties 4 en 6 al behoorlijk vatten. Hiermee wordt alleen de oplossingsrichting, de aanbevelingen van de commissie, uitgewerkt. Uit de analyse van de vierde relatie (Dijkstal – Manden-Makentraject) blijkt de aanbevelingen van de commissie Dijkstal grotendeels zijn verwerkt in het Manden-Makentraject. Echter, de analyse van relatie 6 laat zien dat het effect van het Manden-Makentraject op de twee casestudies beperkt is. De vraag is of dit alleen geldt specifiek voor deze projecten of voor meerdere projecten. Concluderend blijkt dat op papier de vierde relatie aanwezig is, maar de uitwerking in de praktijk, de zesde relatie, zeer beperkt is.

De uitwerking van de probleemanalyse van de commissie Dijkstal en de projecten Hofkwartier en City Lounge laat zien dat de knelpunten die de commissie Dijkstal noemt, niet van toepassing zijn op de projecten. De projecten komen voort uit Dordtse beleidskaders en hebben daarom in het kader van besluitvorming weinig relatie met de bestuurlijke kant van de samenwerking. Ook het gebrek aandacht voor prioriteitstelling en de financiële consequenties gaan vanuit regionaal perspectief niet op voor de projecten. Op lokaal niveau is juist het omgekeerde aan de hand. De

gemeente Dordrecht heeft de ontwikkeling van de binnenstad als een van haar prioriteiten gesteld. Dit betekent voldoende middelen voor projecten als Hofkwartier en City Lounge.

De ontwikkeling van het Hofkwartier is vooral vertraagd vanwege het feit dat het opstellen van een structuurplan langer heeft geduurd dan vooraf ingeschat. De verschillende actoren (onder meer, gemeente, Dordrechts Museum, regionaal archief, het bureau archeologie, bewoners uit het gebied) hebben zeer uiteenlopende belangen en hebben na een moeizaam proces ingestemd met het plan. Voor het project City Lounge geldt dat enkele jaren geleden het politieke draagvlak voor het project ontbrak. Het idee bleef zo gezegd "op de plank liggen".

Gelet op het feit dat beide projecten een projectorganisatie kennen, sturing door de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever aanwezig is, gaat het knelpunt ten aanzien van het beperkte ambtelijk realisatievermogen niet op. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de realisatie in 2007 zeer kansrijk is²⁴.

Kortom, de problematiek ten aanzien van de uitvoering van projecten is niet van toepassing op de twee casesstudies. De vertraging wordt veroorzaakt door andere factoren.

Uitwerking relatie 8: theorie – uitvoering projecten

Aan de hand van de onderstaande tabel wordt inzichtelijk welke theoretische elementen in de projecten herkenbaar zijn.

²⁴ De locatie waar de City Lounge is gepland is recentelijk geconfronteerd met de fijnstofproblematiek. Hierdoor schuift de realisatie van het gebouw en daarmee ook de City Lounge tot een onbekend moment op.

Tabel 5.2: Relatie theorie –uitvoering projecten

Bestuurs- kundig	Beleidsmatig (beleid→uitvoering)	Bestuurlijk arrangement/ organisatorisch (regionale samenwerking)	Sectorspecifiek (toerisme- recreatie)
Schaal- niveau			
Algemeen	Prioriteitstelling, uitvoeringsorganisatie, middelen en door de politiek gewenste beleidsprestaties		
Regionaal/ lokaal	Integrale beleidsontwikkeling (integraal beleidskader voor de ontwikkeling van de binnenstad)		Verhogen van organisatiecapaciteit (check van politieke omgeving en overheid neemt the lead)
Project	Frequent overleg tussen projectleider en opdrachtgever tbv de sturing.	Duidelijke sturing op organisatie en inzet van medewerkers van het project (bestaan van programmabureau en fasering en projectorganisatie)	Burgers actief betrekken bij projectontwikkeling. (Hofkwartier structuurplan)

Een groot deel van de theoretische aandachtspunten ten behoeve van uitvoering komt terug in de projectuitvoering. Met name de sturingsaspecten van de projecten zijn adequaat geregeld. Het instellen van een programmabureau leidt er toe dat een speciaal team van medewerkers enkel en alleen gericht is op de uitvoering en dat de projecten binnen het programma worden afgestemd. De risico's die bij een projectmatige aanpak een rol kunnen spelen worden hiermee verminderd.

Een projectmatige aanpak wil niet altijd zeggen dat de uitvoering voorspoedig verloopt. Het actief betrekken van burgers is vanuit de theorie aan te bevelen, echter bij het project Hofkwartier kwam wel naar voren dat in de ontwerpfasen de belangen van de directe omwonenden uiteenliepen²⁵. Na het vaststellen van het uiteindelijke structuurplan (waar de bewoners mee hebben ingestemd) zal naar verwachting er weinig bezwaar worden ingediend tegen de uitvoering. Dit betekent dat de eventuele noodzakelijke procedures (onder andere aanvraag bouwvergunning) naar verwachting conform de planning zal verlopen. De diverse modellen voor de inrichting van de regionale samenwerking hebben op de uitvoering van de projecten uit de twee casestudies weinig invloed omdat ze voortkomen uit lokale beleidsdoelstellingen. Door de uitvoering van de projecten worden vooral lokale en in indirecte vorm, regionale kansen benut om het toerisme en recreatie in de stad en de regio te bevorderen.

²⁵ Andere groepen burgers zijn in mindere mate betrokken bij het project.

Hoofdstuk 6 Slot

6.1 Inleiding

De ontwikkeling van Manden-Makentraject en de uitvoering van projecten is nog actueel tot het einde van 2007. Dan worden de (fysieke) resultaten van alle Manden-Makenprojecten zichtbaar. Andere aspecten van het Manden-Makentraject, bijvoorbeeld het investeringsfonds, krijgen eerder haar beslag. Dit onderzoek is een eerste verkenning naar de effectiviteit van het Manden-Makentraject voor projecten. De vraagstelling is gericht op het functioneren van het Manden-Makentraject en de bijdragen van dit traject aan een daadkrachtige uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie in de regio Drechtsteden. De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in de analyse van de relaties uit het onderzoeksmodel. In paragraaf 6.2 treft u een korte samenvatting van de relaties van het onderzoeksmodel alsmede verklarende inzichten vanuit de theorie. Deze leiden tot de conclusies van het onderzoek, weergegeven in paragraaf 6.3. De aanbevelingen treft u in paragraaf 6.4.

6.2 Relaties uit het onderzoeksmodel en theoretische inzichten

De vraagstelling van het onderzoek is uitgewerkt aan de hand van acht relaties.

Korte samenvatting uitwerking relaties uit het onderzoeksmodel

De analyse van de eerste relatie toont aan dat integrale beleidsontwikkeling binnen de Drechtsteden goed verloopt. Echter, de elementen uit de theorie op het gebied van de knelpunten van de concrete uitvoering van projecten, zijn in de praktijk van de Drechtsteden wel aanwezig. Daarnaast wordt integraal beleid wel ontwikkeld, maar niet door de individuele gemeenten als zodanig herkent.

Uit de tweede relatie blijkt dat de herkenning van de probleemanalyse van de commissie Dijkstal door bestuurders en ambtenaren verschillend wordt ervaren. Afhankelijk van de rol en positie van de betrokkenen worden de genoemde knelpunten herkend. Daarnaast wordt een knelpunt toegevoegd: het verschil in schaalniveau tussen de centrumgemeente (Dordrecht) en de omliggende gemeente is van invloed op de ambtelijke samenwerking.

De derde relatie toont aan dat, het gebrek aan aandacht voor prioriteitstelling en de afstemming van de financiële middelen in de Drechtsteden leiden tot een gebrek aan daadkracht. Daarnaast ontbreekt er een integrale koers die bij alle actoren bekend is. Hierdoor is er onvoldoende sturing op de kaders en voortgang van project ofwel in de woorden van de commissie Dijkstal "een beperkt ambtelijk realiseringsvermogen" (p.6). De rapportage schiet tekort op punt van de

rol van de overheid binnen verschillende beleidsterreinen en de rol van maatschappelijke en private actoren bij de uitvoering van beleid. De analyse van de vierde relatie laat zien dat het Manden-Makentraject aansluit op de analyse en oplossingsrichting van de commissie Dijkstal. Echter, het streefbeeld is zeer breed opgesteld waardoor het stellen van prioriteiten nog steeds lastig is. Regionaal draagvlak voor het streefbeeld is blijkbaar meer van belang dan de gewenste inhoudelijke koersbepaling. Daarnaast is onvoldoende uitgewerkt op welke wijze regionale projecten dienen te worden uitgevoerd door betrokken actoren. Hierbij ontbreekt ook nog de benodigde aandacht voor de verbetering van het ambtelijk proces- en projectmanagement.

Uit de analyse van de vijfde relatie komt naar voren dat diverse theoretische noties onder meer ten aanzien van sturing van projecten en het projectmatig werken in het Manden-Makentraject zijn verwerkt. Ook de koppeling tussen prioriteitstelling, uitvoering mogelijk maken, verdeling van middelen en het leveren van de gewenste beleidsprestatie komt in het Manden- Makentraject aan de orde. De aandacht voor sectorspecifieke elementen en de daaruit voortvloeiende rol van de overheid en andere actoren ontbreekt. Daarnaast wordt het bestuurlijk arrangement van de regio wel gewijzigd (lokale raadsleden komen in de Drechtraad en oprichting van de regionaad), maar dit is alleen van invloed op projecten die een sterke regionale sturing kennen.

De zesde relatie laat zien dat twee projecten uit het Manden-Makentraject een grote mate van lokale sturing kennen in plaats van regionale sturing. De lokale sturing zorgt voor een daadkrachtige uitvoering van de projecten.

De zevende en achtste relatie laten zien dat de verschillende theoretische noties, met name ten aanzien van het projectmatig werken, sturing en de toedeling van middelen in de projecten herkenbaar aanwezig zijn. De relatie met de rapportage van de commissie Dijkstal is minder sterk omdat de projecten voortkomen uit lokale beleidskaders die op lokaal niveau tot prioriteit zijn benoemd. Het regionale tintje is bij de uitvoering van de projecten zeer beperkt.

Al met al zijn de diverse elementen uit het onderzoeksmodel in grote mate met elkaar verbonden in de praktijk. Een kritische analyse zien dat er bij iedere relatie wel kanttekeningen kunnen worden gemaakt en dat er in geen enkel geval sprake is van een volledige aansluiting.

Theoretische inzichten

De theoretische inzichten uit het derde hoofdstuk bieden een aantal verklaringen voor de geschetste probleemsituatie en bieden tevens een aantal oplossingsrichtingen.

De analyse van de probleemstelling geeft aan dat er drie bestuurskundige problemen aan de orde zijn. Zie ook paragraaf 3.1.1. In de eerst plaats gaat het om de beperkte implementatie van regionaal beleid. Dit kan

worden verklaard door het gebrek aan aandacht voor het ontwerpen van de beleidsuitvoering tijdens het proces van beleidsontwikkeling. Op regionaal niveau worden de vier aspecten zoals Hoogerwerf (1998) deze in paragraaf 3.2.1 noemt, wel erkend, maar onvoldoende uitgewerkt. Het regionale beleidskader voor toerisme en recreatie laat zien dat er wel regionaal prioriteiten worden gesteld, maar deze niet worden doorvertaald naar het lokale niveau. Het gevolg hiervan is dat er op lokaal niveau onvoldoende mogelijkheden en financiële middelen zijn om te komen tot de gewenste beleidsprestaties (lees de uitvoering van projecten).

Een lokale projectmatige aanpak van de uitvoering biedt een oplossing. Deze methode leidt in de initiatieffase van een project tot een verkenning van het gewenste projectresultaat en de (financiële) kaders en (on)mogelijkheden om tot het resultaat te komen. In het gesprek tussen projectleider en opdrachtgever moet blijken of het project op lokaal niveau realiseerbaar is. Deze vroegtijdige verkenning biedt de regio inzicht in de start van de uitvoering van het beleid en de te verwachten moeilijkheden. Indien noodzakelijk, kan de regio de uitvoering tijdig bijsturen. Echter, een projectmatige aanpak is nog geen garantie voor een daadkrachtig resultaat. Aandacht voor goede communicatie tussen opdrachtgever en projectleider en de positionering van het project ten opzichte van de lijnorganisatie is noodzakelijk.

Het tweede bestuurskundig relevante vraagstuk omvat de bestuurlijke context van de uitvoering van de projecten: de regionale samenwerking Drechtsteden. De huidige samenwerking heeft enkele overeenkomsten met de governance/procesbenadering zoals Schaap (College Schaap, 2004) deze aanduidt. De knelpunten van deze benadering (onduidelijke en gecompliceerde flexibele samenwerking en gesloten wereldbeeld) zijn in de Drechtstedenpraktijk herkenbaar. Het feit dat er een diversiteit aan ambtelijke samenwerking is ten aanzien van vorm en functie en projecten door verschillende lokale of regionale partijen worden uitgevoerd, toont aan dat er geen heldere taakverdeling is tussen de regio en individuele gemeenten. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de regionale samenwerking een gesloten dynamiek is, hierdoor wordt duidelijk dat er sprake is van een gesloten wereldbeeld.

Uit het onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur blijkt dat er verschillende gradaties van samenwerking zijn. Het huidige Drechtstedenmodel heeft de meeste overeenkomsten met de het coördinatiemechanisme. Er wordt op regionaal beleid ontwikkeld voor de beleidsterreinen die een regionale component hebben, daarnaast wordt lokaal beleid regionaal afgestemd. De ontwikkelingen in het beleidsterrein van toerisme en recreatie laten zien dat de afstemming van beleid na enkele jaren regionale samenwerking wordt opgepakt. Echter, regionaal beleid ten aanzien van gevoelige kwesties zoals grootschalige voorzieningen, bijvoorbeeld een regionaal theater, blijkt moeilijk vast te stellen en uit te voeren omdat gemeenten autonoom handelen bij de uitvoering. Deze beperking wordt ook door de Raad gesignaleerd.

De governance/structuurbenadering biedt ook oplossingen voor de gesignaleerde problematiek. Schaap noemt een heldere taakverdeling, desnoods met enige overlap, als een mogelijke oplossingsrichting. De auteur gaat echter niet in op het veranderen van het gesloten wereldbeeld. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt voor om een regionaal stadsmodel in te stellen. Hiermee blijft er afstemming op regionaal niveau, maar heeft de regio doorzettingsmacht ten aanzien van regionale vraagstukken. De voorwaarde is wel dat de vraagstukken en problematiek binnen een beleidsterrein passen bij het regionale schaalniveau.

Het derde bestuurskundige aandachtspunt is de vertaling van een algemene aanpak (het Manden-Makentraject) naar een specifiek beleidsterrein (recreatie en toerisme). Uit het theoretisch kader komt duidelijk naar voren dat bij diverse fasen van projectontwikkeling het noodzakelijk is om diverse regionale en lokale actoren uit het beleidsveld te betrekken. Russo geeft aan hoe je tijdens beleidsontwikkeling door een bottom-upbenadering binnen de sector toerisme en recreatie organisatiecapaciteit kunt ontwikkelen waarbij je alle actoren kunt betrekken. Deze betrokkenheid werkt door in het draagvlak en de realisatie van projecten. Het Manden-Makentraject is vooral gericht op prioriteitstelling en regionale sturing van de uitvoering van projecten. Er wordt echter onvoldoende aandacht besteed aan de rol van de overheid en andere actoren bij de uitvoering. De eerste case laat zien dat inzicht in de belangen van de verschillende partijen wenselijk is om tot een gedragen plan te komen. Daarnaast tonen de twee cases aan dat wanneer de rol van de overheid wel helder is (in Dordrecht neemt de lokale overheid het initiatief bij de ontwikkeling van de binnenstad) de sturing voor betrokken ambtenaren, bestuurders en overige partijen inzichtelijk is.

Gelet op het feit dat de toerisme en recreatie vraaggeoriënteerde begrippen zijn, is het wenselijk om diverse private actoren bij beleidsontwikkeling en de uitvoering van projecten te betrekken. Deze actoren kunnen kennis van de marktontwikkelingen en wensen van de consument inbrengen. Dit kan leiden tot een groter draagvlak voor de ontwikkeling van projecten en betere aansluiting van de lokale c.q. regionale toeristische-recreatieve ontwikkelingen. Daarnaast biedt het proces om de organisatiecapaciteit te versterken de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de uiteenlopende belangen van de betrokken actoren.

Theoretische inzichten met betrekking tot de elementen en relaties uit het onderzoeksmodel

Vanuit het perspectief van beleidsontwikkeling wordt het accent gelegd op het stellen van prioriteiten, het bieden van de mogelijkheid om beleid uit te voeren, een adequate toedeling van middelen en het realiseren van

beleidsprestaties die politiek wenselijk zijn. Deze elementen komen terug in de oplossingsrichting van de commissie Dijkstal en het Manden-Makentraject. Echter, de twee cases laten zien dat regionale prioriteitstelling niet de enige trigger hoeft te zijn om een regionaal project uit te voeren. In het geval van de twee cases is het lokale beleidskader en de lokale prioriteitstelling de verklarende factor voor een daadkrachtige uitvoering.

De wijze waarop de individuele gemeenten werken aan een regionaal streefbeeld c.q. inhoudelijke koersbepaling en projecten benoemen wijst op een regiobrede bottom-upbenadering, waarbij de verschillende actoren (lees individuele gemeenten) de mogelijkheid hebben om de eigen belangen kenbaar te maken en in te brengen. Hierdoor worden de individuele gemeenten gecommitteerd aan het streefbeeld en de keuze om een aantal regionale projecten uit te voeren. De verschillende stappen om tot regiobrede "organised capacity" te komen, worden in het Manden-Makentraject gezet. Echter, hierbij worden alleen de individuele gemeenten betrokken en niet de private en maatschappelijke actoren uit een beleidsterrein. Het ontbreken van deze actoren is ook zichtbaar in de relatie tussen de commissie Dijkstal, Manden-Makentraject en de uitvoering van projecten. Daarnaast vindt er ook geen vertaling plaats naar specifieke beleidsterreinen.

De eerste case wijst uit dat bottom-upbenadering bij de ontwikkeling van projecten van belang kan zijn om lokale weerstanden te verminderen. De tweede case toont juist aan dat het Manden-Makentraject ook juist de omstandigheden creëert om een project "dat op de plank lag" nieuw leven in te blazen. Ondanks het vergrote politieke draagvlak, levert het project City Lounge een zeer beperkte bijdrage aan het regionale streefbeeld.

De context van de regionale samenwerking kan van invloed zijn op de uitvoering van projecten. Het is hierbij van belang dat de projecten dan wel daadwerkelijk onderdeel vormen van een regionaal beleidskader. De twee projecten uit de casestudies zijn een zeer beperkt onderdeel van regionaal beleidskader (streefbeeld) en kennen hierdoor weinig regionale sturing. Alle ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke samenwerking is bijna niet van invloed op de projecten, afgezien van de rapportageverplichting aan de regio. Wellicht dat in de toekomst er "uitvoeringscontracten" worden opgesteld tussen de regio en individuele gemeenten. Bij het project Hofkwartier zijn de eerste gesprekken hierover gevoerd.

Uit de interviews komt naar voren dat het effect van een financiële bijdrage uit de regio, op de daadkrachtige uitvoering van projecten beperkt is. De projecten waren ook zonder de regionale bijdrage op een daadkrachtige wijze tot stand gekomen omdat de realisatie van de projecten Hofkwartier en City Lounge een lokale prioriteit is.

6.3 Conclusies

In het eerste deel van de paragraaf worden de subvragen beantwoord. De inzichten vanuit de theorie en empirie leiden tot een aantal conclusies. De paragraaf eindigt met de slotconclusie.

Beantwoording subvragen

Aan de hand van de theoretische verkenning in hoofdstuk drie wordt duidelijk dat er zeer uiteenlopende en relevante theoretische inzichten bestaan over het gebrek aan daadkracht bij de uitvoering van projecten op het gebied van toerisme en recreatie binnen de bestuurlijke context van regionale samenwerking. In eerste plaats verdient het beleidsproces en met name het ontwerpen van de uitvoering aandacht. Onder meer prioriteitstelling en een adequate toedeling van middelen zijn van belang voor de uitvoering van projecten. Dit komt aan de orde in een projectmatige aanpak wanneer een project de haalbaarheid van een project analyseert. In de tweede plaats biedt de bestuurlijke/organisatorische context aanleiding om onder meer de regionale samenwerking zodanig in te richten dat het bestuurlijke schaalniveau past bij de aanwezige sociaal maatschappelijke problematiek die zich voordoet. In de laatste plaats is het branchedoorsnijdende karakter van belang bij het ontwikkelen van "organised capacity". Bij de ontwikkeling van toerisme en recreatie zijn namelijk zeer uiteenlopende actoren met diverse wensen en belangen betrokken.

De regionale problematiek wordt door de commissie Dijkstal in de vorm van een achttal knelpunten die zich richten op de inhoudelijke koers, de bestuurlijke samenwerking en het gebrek aan daadkracht. Uit de interviews komt naar voren dat de knelpunten worden herkend en dat het verschil in schaalniveau tussen de deelnemende gemeenten een extra knelpunt vormt.

De theoretische inzichten met betrekking tot de sturing van projecten, het projectmatig werken vinden zijn weerslag in het Manden-Makentraject. De aanzet hiervoor is al gegeven in de aanbevelingen van de commissie Dijkstal. De aanbevelingen zijn volledig uitgewerkt in het Manden-Makentraject. De relatie met de betrokken actoren komt in het Manden-Makentraject niet duidelijk naar voren, maar wordt in de praktijk op projectniveau wel opgepakt. Ten aanzien van het bestuurlijk arrangement biedt de theorie een aantal inrichtingsmodellen, waarvan diverse elementen in het Manden-Makentraject zijn verwerkt. De projecten uit de casestudie worden door de sterke lokale sturing weinig beïnvloed door de ontwikkelingen in de regionale context. Hierdoor is het effect van het Manden-Makentraject beperkt.

Conclusies

Uit de analyse van de relaties, theorie en de twee cases kan worden afgeleid dat, naast regionale prioriteitstelling, ook *lokale prioriteitstelling van projecten een daadkrachtige uitvoering ten goede komt*. Door de lokale prioriteitstelling wordt het binnen de lokale organisatie mogelijk een projectteam te starten en de uitvoering te organiseren. Daarnaast worden voldoende middelen gereserveerd om de uitvoering te financieren en door het veelvuldige contact tussen projectleider en de ambtelijke opdrachtgever leidt het project tot het politiek gewenste resultaat.

Het onderzoek wijst uit dat stappen, om binnen een open sector als toerisme en recreatie, om te komen tot "organised capacity" regio breed worden toegepast. Het regionale samenwerkingsverband neemt duidelijk "the lead", bepaalt de visie, strategie en prioriteiten. Echter, de rol en belangen van de overige private en maatschappelijke actoren worden daarbij in het proces niet meegenomen. De cases tonen aan dat dit op lokaal niveau tot weerstand kan leiden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat *het ontbreken van de betrokkenheid van private en maatschappelijke actoren de daadkrachtige uitvoering van projecten nadelig beïnvloedt*.

Concluderend kan worden gesteld dat *vanuit het theoretisch kader bijna alle aspecten van de probleemanalyse van de commissie Dijkstal, worden herkend*. Echter, de gedetailleerde uitwerking van een aantal aspecten in het theoretisch kader, bijvoorbeeld uitvoeringsontwerpen maken, is niet verwoord in de rapportage van de commissie Dijkstal. De vraag is of deze aspecten wel zijn geconstateerd en zo ja, waarom ze niet zijn opgenomen. Een verklaring hiervoor kan mogelijk worden gevonden in de vraagstelling. De vraagstelling van de rapportage is zo breed geformuleerd en omvat diverse onderwerpen, dat details vervallen in de rapportage.

De, door de commissie Dijkstal geformuleerde probleemanalyse (in de vorm van knelpunten, zie hiervoor paragraaf 4.3.3) worden in de praktijk ook ervaren. Uit de interviews komt naar voren dat bestuurders en ambtenaren wel verschillende knelpunten ervaren. Op het bestuurlijke en middenmanagementniveau heeft men meer te maken met de regionale samenwerking en daarmee ook met de gesignaleerde knelpunten dan de andere ondervraagden. Ook het feit dat de twee casestudies niet voortkomen uit een regionaal beleidskader leidt ertoe dat projectleiders in de initiatieffase van het project niet betrokken zijn bij regionale beleidsontwikkeling. Hieruit kan worden *geconcludeerd dat het regionale circuit zich grotendeels bevindt op het niveau van bestuurders en middenmanagement*.

Concluderend kan worden gesteld dat *de invloed van het Manden-Makentraject beperkt is*. In de eerste plaats blijkt de projecten uit de casestudies niet voortkomen uit regionaal beleid. De vertraging wordt

veroorzaakt door andere factoren. Deze factoren (uiteenlopende belangen actoren en gebrek aan politiek draagvlak) zijn wel verklaarbaar vanuit het theoretisch kader (zie hiervoor paragraaf 3.2.3). De projecten leveren wel een bijdrage aan het streefbeeld en ontvangen daarom een financiële bijdrage. Uit de interviews komt naar voren dat deze projecten zonder de bijdrage van de regio ook wel tot stand komen, en daarmee wordt het belang, de triggerwerking, van de bijdrage ondermijnd. Hierdoor blijft ook de sturing van de regio op de projecten beperkt. Daarbij komt ook dat het Dordtse bestuur actief stuurt op de realisatie van de projecten, dus regionale sturing is minder noodzakelijk.

Slotconclusie

Al met al kan is de slotconclusie dat het Manden-Makentraject een gering effect heeft op de realisatie van projecten op het gebied van toerisme en cultuur. Het Manden-Makentraject levert weinig (extra) daadkracht op, ondanks het feit een financiële bijdrage een trigger moet zijn voor de gemeente Dordrecht. Dit wordt niet zo ervaren omdat de gemeente zelf een grote bijdrage levert aan de projecten en ook nog eens een grote bijdrage aan het investeringsfonds. De daadkrachtige ontwikkeling van de twee projecten uit de casestudie wordt vooral veroorzaakt door het feit dat ze onderdeel zijn van de binnenstadsontwikkeling die in de gemeente Dordrecht prioriteit heeft.

6.4 Reflectie op onderzoek

Na enkele maanden onderzoek is deze scriptie bijna gereed. Terugkijkend moet ik bekennen toch wel een aantal aspecten verrassend waren. In de eerste plaats is dat de rol van de gemeente Dordrecht in de toeristische sector. De gemeente vervult echt een leidende rol bij de binnenstadsontwikkeling en de projecten Hofkwartier en City Lounge. Ondanks de beperkte mogelijkheden en voornamelijk faciliterende taak probeert ze goed mogelijk de ontwikkeling van twee projecten te bewerkstelligen.

Wat verder opvallend is, is de benoeming van programma's en projecten. In eerste instantie wordt een 85-tal aangedragen voor het Manden-Makentraject. Naar mijn mening is het benoemen van 85 projecten niet het stellen van prioriteiten. De vraag is dan ook hoeveel regionale projecten er voor het Manden-Makentraject bestonden? Daarnaast de indeling in programma, die vervolgens niet wordt uitgewerkt bij de werkwijze en uitvoering van projecten. De vraag is in hoeverre er sprake is, of zal zijn, van regionale programmasturing. Ook is het nog maar de vraag in hoeverre de inhoud van de programma's is afgestemd. Een bijdrage aan een streefbeeld is leuk, maar de projecten hebben ook nog onderlinge afstemming nodig. Zeker gelet op het feit dat het merendeel van de projecten een sterke ruimtelijk-fysieke inslag heeft is dit gewenst. Wellicht wordt dit aspect opgepakt door de regionale portefeuillehouders.

6.5 Aanbevelingen

De uiteindelijke fysieke resultaten van het Manden-Makentraject worden de komende jaren zichtbaar in de regio Drechtsteden. Dit betekent het Manden-Makentraject nog enkele jaren voortduurt. Het lijkt dan in eerste instantie nog te vroeg om aanbevelingen te doen. Desondanks kan op basis van dit onderzoek een aantal aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het vervolg van het Manden-Makentraject.

De aanbevelingen zijn gericht op de realisatie van projecten, in het bijzonder in de toeristisch-recreatieve sector.

Aanbeveling 1:

Betrek in een vroeg stadium van de projectontwikkeling de diverse actoren. Dan worden de actoren, voor de initiatiefnemende partijen dit geval de lokale overheid- zichtbaar en worden belangen inzichtelijk. Hierdoor kan weerstand worden verminderd en het gebruik van hindermacht bij procedures worden voorkomen.

Aanbeveling 2:

Maak, per project, inzichtelijke welke actoren welke rol vervullen en communiceer dit naar de overige betrokkenen (inclusief bestuurders en raadsleden . Hierdoor is voor iedere betrokkene de positie van een actor duidelijk. Dit levert meer inzicht op de relaties tussen actoren en de afhankelijkheden.

Aanbeveling 3:

Maak als lokale overheid duidelijk aan de ambtelijke organisatie waar de prioriteiten liggen. Hierdoor worden van medewerkers zo effectief mogelijk ingezet, dit geldt voor zowel de kwaliteit als de kwantiteit.

Aanbeveling 4:

Geef voldoende aandacht aan de sturing van het project. Dit betekent frequent overleg tussen bestuurders, opdrachtgever en projectleider over de kaders van het project. Wanneer een project prioriteit heeft moet dit overeen komen met de inzet van middelen.

Aanbeveling 5:

Benut het Manden-Makentraject als middel om draagvlak te ontwikkelen bij de regiogemeenten voor de realisatie van projecten. Diverse communicatiewijzen, bijvoorbeeld een projectenkrant, en bezoeken aan de diverse projectlocaties kunnen er toe leiden dat raadsleden beter geïnformeerd worden en hun achterban kunnen voorlichten. Afhankelijk van de effecten van het Manden-Makentraject kan in de toekomst gekozen worden voor een zwaardere rol bij kaderstelling en uitvoering van projecten. De invoering van het regionale stadsmodel kan hiervoor een optie zijn.

Aanbeveling 6:

Om te komen tot een daadkrachtige uitvoering kan een contract tussen regio en uitvoerende gemeente functioneel zijn. Het is dan wel van belang dat de prioriteitstelling en realisatiewens achter contract door de lokale overheid wordt gedragen. Anders is een contract niets meer dan een vel papier met letters. De prioriteitstelling en realisatiewens op zich, zouden al moet leiden tot energie en motivatie om de projecten uit te voeren.

Bijlage 1: Opzet interview betrokkenen

Algemeen deel:

Inleiding onderwerp door interviewer

Naam

Functie

Hoe lang in dienst bij gemeente Dordrecht

Betrokkenheid bij project X

Rapportage commissie Dijkstal

In hoeverre bent u bekend met de rapportage van de commissie Dijkstal?

In hoeverre bent u betrokken geweest bij het opstellen van de rapportage?

Herkent u de analyse van de commissie Dijkstal?

Zo ja, zo nee, waarom?

Wat vindt u van de rapportage van de commissie Dijkstal?

Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten?

Wat zijn volgens u de belangrijkste aanbevelingen?

Manden-Makentraject

In hoeverre bent u bekend met het eindbod Manden Maken?

In hoeverre bent u betrokken geweest bij het Manden-Makentraject?

Zo ja, zo nee, waarom?

Zijn er concrete afspraken gemaakt over: organisatie, middelen, planning en realisatiecondities? En zijn bij de afspraken sancties genoemd?

Project X

Algemeen:

Wat is het doel van het project?

Wie zijn er bij betrokken?

Rol van de gemeente?

Rol van de regio: ambtelijk en bestuurlijk?

Planning

Financiering

Relatie Manden-Makentraject:

Waarom aangemeld voor Manden-Makentraject?

Wat merk je tot nu toe van deelname aan Manden-Makentraject?

Welke rol neemt u hierin?

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

De heer A. Baan	projectleider Hofkwartier
De heer R. Naaktgeboren	projectleider City Lounge
De heer H. Spigt	wethouder, portefeuillehouder Hofkwartier
De heer G. Veldhuijzen	wethouder, portefeuillehouder City Lounge
De heer D. Verheijen	opdrachtgever City Lounge

Helaas was de opdrachtgever voor het Project Hofkwartier langdurig met vakantie en is daarom niet geïnterviewd. De heer Verheijen (voormalig opdrachtgever van het Hofkwartier) heeft een toelichting gegeven over het Hofkwartier.

Bijlage 3: Deelnemende gemeenten regio Zuid-Holland Zuid

De deelnemende gemeenten zijn:

Alblasserdam

Binnenmaas

Cromstrijen

Dordrecht

Giessenlanden

Gorinchem

Graafstroom

's-Gravendeel

Hardinxveld-

Giessendam

Hendrik-Ido-Ambacht

Korendijk

Leerdam

Liesveld

Nieuw-Lekkerland

Oud-Beijerland

Papendrecht

Sliedrecht

Strijen

Zederik

Zwijndrecht

Bijlage 4: Leden van de commissie Dijkstal

De commissie Dijkstal bestaat uit de volgende leden:

- De heer H.F. Dijkstal, voorzitter
- Mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman
- De heer mr. P.G.A. Noordanus
- De heer prof.drs. P. Scheffer
- De heer prof.dr. R.J. in 't Veld

Bijlage 5: Streefbeeld Drechtsteden

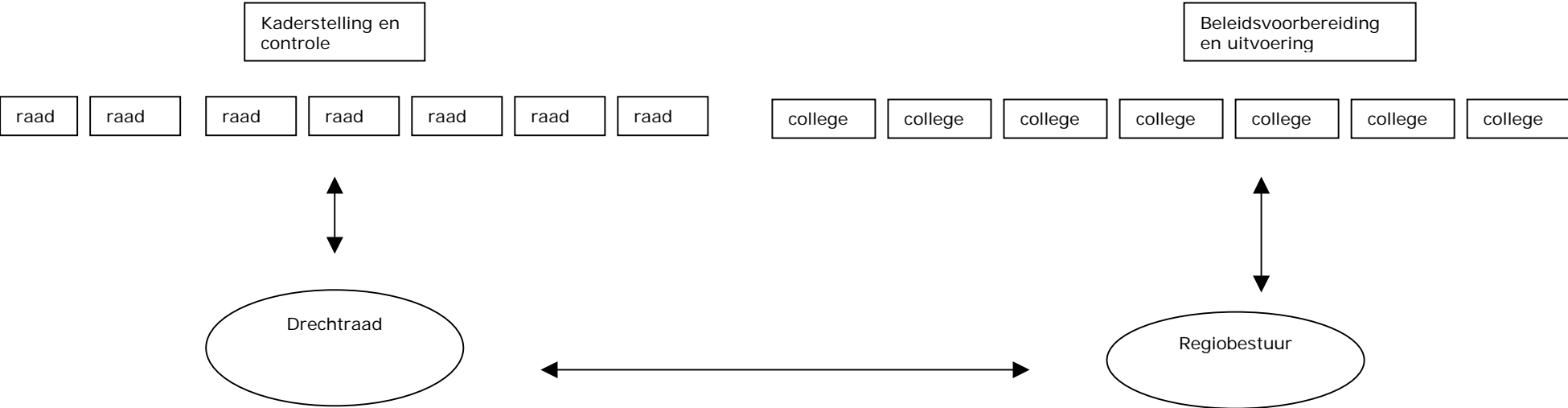
De Drechtsteden hebben in het kader van het Manden Maken traject het volgende streefbeeld geformuleerd:

“Samen stad aan het water”

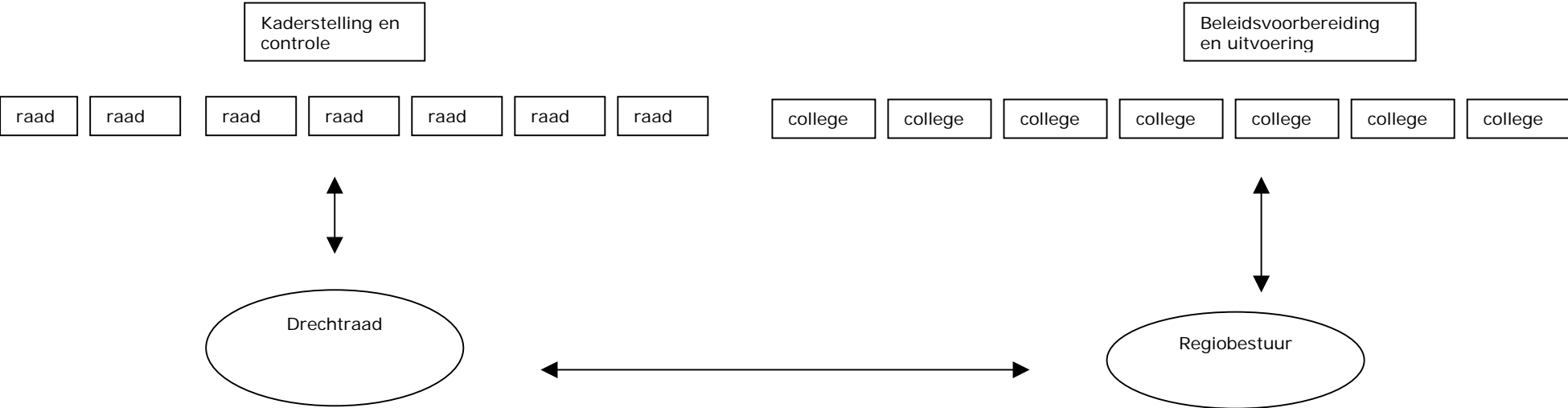
“De Drechtsteden zijn een goed bereikbare, stedelijke regio in de Zuidvleugel van de Randstad. Een regio met internationale oriëntatie, onderdeel van de Deltametropool, met goede verbindingen (bijvoorbeeld met Rotterdam). Eigenstandig en eigenzinnig met een gemeenschappelijke oriëntatie op het water. Een regio met een herkenbaar en gastvrij centrum: de (historische binnen) stad Dordrecht met hoogwaardige voorzieningen, geworteld in een lange historie, dynamisch en creatief naar de toekomst. Aantrekkelijke woonmilieu's, hoogstedelijk aan het water en landelijk in het groen. Een regio met een hoogwaardig cultureel aanbod en moderne kennisinfrastructuur en ruim voorzien van toeristisch-recreatieve verbindingen, omgeven door groenblauwe landschappen van nationale allure. Een dynamische, multiculturele regio die én de schaal van een stad heeft én de menselijke maat koestert. Goed bereikbaar over land, spoor en water met een veelzijdige economische ontwikkeling, van oorsprong maritiem geworteld, industrieel en nieuwe economie in de stad en met een sociale oriëntatie, die aansluit bij het hardwerkende, zorgzame karakter van de inwoners. Een regio die toeristen aantrekt met de verlokkingen van het water, het vele groen, Kinderdijk en natuurlijk de historische, Dordrechtse binnenstad als centrum met haar monumenten, pleinen, cultuur, winkels en horeca,” (Bandell, 2004 p.7).

Kortom, de regio Drechtsteden vormt een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bewoners, bedrijven en bezoekers en is een stedelijk gebied dat aantrekkelijk is voor de markt om in te investeren (Bandell, 2004).

Bijlage 6: Bewerking organogram Drechtsteden



Bijlage 6: Bewerking organogram Drechtsteden



Bijlage 7: Programma's en projecten in het Manden Maken traject

Programma Kennisinfrastructuur

Investeringsprojecten:

- Transfercentrum HBO;
- Onderwijsleerbedrijven;
- LOC: de Grienden, Zwijndrecht, Papendrecht/Alblasserdam;

Ontwikkelingsprojecten:

- ICT-platform;
- Coördinatie;

Programma Economie

Investeringsprojecten:

- Zakelijke dienstverlening:
 - Spoorzone;
- Shipping Valley:
 - Oosteind;
 - Zeehavens;
 - Frankenpad/Grotenoord;
- Toerisme en cultuur:
 - Mercon Kloos;
 - Hofkwartier;
 - City Lounge;
 - Energiehuis;

Ontwikkelingsprojecten:

- Shipping Valley:
 - Groote Lindt;
 - Haven Zuid;
 - Voorpoort;

Programma Wonen en Groen

Investeringsprojecten:

- Wonen:
 - Onderdijkse rijweg
 - HKS-Heuvelman;
- Groen:
 - Dordwijkzone;
 - Zone 70;
 - Recreatief Steunpunt Sliedrecht;

Ontwikkelingsprojecten:

- Wonen:
 - HKS-Heuvelman;
 - Studie grondbedrijven;
- Groen:
 - Groene contralmaal;

Programma Bereikbaarheid

Investeringsprojecten:

- HOV-D;
- Aansluiting A15;
- Aansluiting A16 (aansluiting Volgerlanden);
- Parkeergarage Zwijndrecht;

Ontwikkelingsprojecten:

- Parkeervoorziening Papendrecht;
- Fileproblematiek A16-N3-A15;

Programma Sociale Ontwikkeling

Investeringsprojecten:

- Route 23;
- Zorg en huisvesting bijzondere doelgroepen;

Bijlage 8: Voeding investeringsfonds Drechtsteden

Jaar	Voeding totaal ¹
Provincie	25
Drechtsteden	
Alblasserdam	1,734
Dordrecht	15,816
's Gravendeel	0,690
H.I.Ambacht	1,181
Papendrecht	2,850
Sliedrecht	2,484
Zwijndrecht	4,620
Totaal Drechtsteden	30,012
Totaal investeringsfonds	55

(bron: Bandell, 2004)

Bedragen keer 1 miljoen.

¹ Het bedrag is een afgeleide van de som die de individuele gemeenten ontvangen als algemene uitkering van het Rijk.

Bijlage 9: Korte omschrijving projecten toerisme en cultuur

Mercon Kloos:

Het project omvat de ontwikkeling van een sterke relatie tussen molens in Kinderdijk en de binnenstad van Dordrecht. Dit zijn de twee belangrijkste toeristische polen in de regio Drechtsteden. Daarnaast worden op het Mercon Kloosterrein koop- en huurwoningen gerealiseerd. Het project zal leiden tot onder meer:

- Hogere bezoekers aantallen in de regio;
- Impuls voor verblijfstoerisme in de regio;
- Tot hogere toeristisch-recreatieve bestedingen;
- Werkgelegenheid voor laaggeschoolden.

Hofkwartier:

Het Hofkwartier ontwikkelt zich tot het cultuur-historisch centrum van de regio. Diverse unieke historische elementen worden met behulp van moderne technologie gepresenteerd. Het project levert een bijdrage aan:

- Verbetering van het nationale imago van Dordrecht als historische stad;
- Het aantrekken van cultureel kapitaal en talent gericht op duurzame culturele ontwikkeling.

City Lounge:

De City Lounge wordt gezien als de hotellobby van de stad Dordrecht en de regio Drechtsteden. Het gaat om een herkenbare en zichtbare plek waar de stad haar bezoekers ontvangt, informeert en uitdaagt om onder meer de geschiedenis en beleving van de stad te ervaren.

Energiehuis:

Het Energiehuis omvat de adequate en inspirerende huisvesting van allerlei partijen op het gebied van kunst en cultuur. Het moet zich ontwikkelen tot een "culturele dynamo" die vooral jongeren een podium biedt. Het beoogde doel is:

- meer dan 250.000 bezoekers per jaar.

Zie voor meer informatie het eindbod Manden Maken (Bandell, 2004).

Bijlage 10: Projecten van het werkprogramma Strategisch Plan Vrije tijd

- 1 – Aanpassing recreatieve routes op aanlegplaatsen waterbus;**
- 2 – Verbetering recreatieve routes, verbinden van knooppunten;**
- 3 – Versterking samenwerking zwembaden;**
- 4 – Locatie en omvang ijsbaan;
- 5 – Oostpoortproject onderdeel herinrichting Huis ter Merwe;
- 7 – Kwaliteitsverbetering natuur-en recreatiegebieden;**
- 8 – Ontwikkeling sport(accommodatie)beleid;**
- 9 – Cultuurprofiel, festival VOX;**
- 10 – Cultuurprofiel, popoefenruimtes en podia;**
- 11 – Versterking en afstemming evenementen, een evenementenbureau;**
- 12 – Regiotheater;**
- 13 – Megabioscoop;
- 14 – Stimulering uitgaansvoorzieningen, waaronder horeca;
- 15 – Regionale samenwerking bibliotheken;**
- 16 – Verbetering en uniformering bewegwijzering toeristisch-recreatieve objecten;
- 17 – Vernieuwing en intensivering toeristische promotie en arrangementen;
- 18 – Drierivierenpunt: onderdeel recreatieve herinrichting Slobbegors en Kop van de Staart;
- 19 – Combi-leerpark, nadere invulling regionale recreatieve onderdelen;
- 20 – Ontwikkeling kenniscentrum bij regionale VVV.

De vetgedrukte projecten zijn de prioriteitsprojecten.

Literatuurlijst

- Bandell, R. (2004) *Manden Maken: eindbod: Hier bouwen de Drechtsteden*, Bureau Drechtsteden te Dordrecht.
- Bos, J & Harting, E (2003), *Projectmatig creëren*, 8^e druk, Scriptum Books te Schiedam;
- Bureau Drechtsteden (1997), *Scenariostudie Drechtsteden 2030*, Bureau Drechtsteden te Dordrecht
- Bureau Drechtsteden (2002), *Perspectiefnota Drechtsteden 2002-2006*, Bureau Drechtsteden Dordrecht
- Bureau Drechtsteden, (2002), *Rapportage Taskforce Woningbouwproductie Drechtsteden*, bureau Drechtsteden te Dordrecht;
- Bureau Drechtsteden, (2002), *Strategisch Plan Vrije tijd Drechtsteden: werkprogramma 2003-2006*, Bureau Drechtsteden te Dordrecht
- Commissie ambtelijke en uitvoeringsorganisatie (2004), *Lange termijn afspraken Drechtsteden samenwerking: ambtelijke en uitvoeringsorganisatie*, Bureau Drechtsteden te Dordrecht
- Dale, van (1999), *Van Dale: groot woordenboek der Nederlandse taal*, (red: G. Geerts en T den Boon), 13^e druk, Van Dale Lexicografie te Utrecht;
- Deetman, W et al. (2002), *Daadkracht mag geen dode letter blijven*, artikel in NRC Handelsblad te Amsterdam;
- Dijkstal, H. (2004), *Samen stad betekent wat: Advies over samenwerking in de Drechtsteden*, Lysias Advies B.V. te Amersfoort;
- Gemeente Alblasserdam (2004), *Toeristische visie op hoofdlijnen*, Gemeente Alblasserdam te Alblasserdam;
- Gemeente Dordrecht (2005), *Meerjaren Ontwikkelings Programma Dordrecht/Drechtsteden 2005/2009*, Gemeente Dordrecht te Dordrecht;
- Haan, H. de (2005), *Plompe blokken: Haarlem bouwt zonder mededogen voor het oude hart*, in Volkskrant 14 juli 2005, PCM uitgevers te Amsterdam;
- Hendriks, F. en Tops, P.W. (2000), *Leiderschap in een consensus democratie*, in *Bestuurskunde*, jaargang 3, 6.
- Hoogerwerf, A (1998) *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, tweede druk, Samsom te Alphen aan de Rijn.
- Kor, R. (1999), *Werken aan projecten: een handreiking*, Kluwer te Deventer
- Korsten, A.F.A. (2002), *SETA-rapportage: Samen En Toch Apart* Open Universiteit Nederland te Heerlen;
- Platform Toerisme en Recreatie (1998), *Vrije tijd maakt banen: beslissers kunnen toerisme en recreatie helpen groeien*, Vereniging VNO-NCW te Den Haag;
- Projectbureau Drechtoevers, (2001), *Doorkijk Drechtoevers: het hart van de Drechtsteden*, Projectbureau Drechtoevers te Dordrecht;

- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003), *Legio voor de Regio: Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, ROB te Den Haag;
- Russo, A. (2002), *The sustainable development of heritage cities and their regions: analysis, policy, governance*, Tinbergen Instituut te Rotterdam;
- Scholten, A. (2004), *Advies lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie Drechtsteden: Hoe "springen" we van bestuurlijke drukte en schijnconsensus naar uitvoeringskracht en gedragen inhoudelijk resultaat?* Bureau Drechtsteden te Dordrecht;
- Stone, D (2001), *Policy Paradox: the art of political decision making*. Norton te New York;
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (1992), *Gemeente en VVV* (red: J.M. Machiels), Vereniging Nederlandse Gemeenten te Den Haag;
- Witte, T. (2004), *WGR+: Vlees noch vis*, *VNG-magazine*, 50, p.12

Internet (periode mei – juli 2005):

- www.berenschotprocesmanagement.nl
- www.drechtraad.nl
- www.drechtsteden.nl
- www.minInv.nl
- www.minez.nl
- www.mtro.nl
- www.sai.tue.nl
- www.vrom.nl

Overige:

- B&W-voorstel gemeente Dordrecht, d.d. 5 februari 2003;
- College L.Schaap, vak: *Theories and practices of governance*, 2004;
- Marap City Lounge (periode oktober-december 2004) gemeente Dordrecht, d.d. 31 januari 2005
- Rapportage Hofkwartier, voorjaar 2003;
- Vergadernotitie Drechtstedenbestuur, d.d. 3 maart 2005.