

VORM GEVEN AAN EEN NIEUWE RUIMTELIJKE BELEIDSPRAKTIJK

EEN PROCESONTWERP VOOR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

Hendrik Visser

266343

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

Master Bestuur en Management van
Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

Begeleiders:

Prof. dr. ing. G.R. Teisman

Dr. J. Edelenbos

Krimpen aan den IJssel, november 2005

EEN PROCESONTWERP VOOR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

INHOUD

Blz.

VOORWOORD	4
HERINNERING AAN HOLLAND	5
1. VORM GEVEN AAN EEN NIEUWE RUIMTELIJKE BELEIDSPRAKTIJK... 6	
1.1 AANLEIDING	6
1.2 DOELSTELLING EN RELEVANTIE	8
1.3 VRAAGSTELLING	9
1.4 WERKWIJZE EN OPZET	9
2. ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE IN DE PLANOLOGISCHE TRADITIE .. 12	
2.1 INLEIDING	12
2.2 PLANOLOGIE IN EEN NOTENDOP	12
2.3 OVER DE ONTWIKKELINGSGANG VAN EEN VAKGEBIED	14
2.4 ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE, WAAR HEBBEN WE HET OVER?	16
2.5 NIEUWE CONTEXT VAN PLANOLOGIE VEREIST PROCESMANAGEMENT	21
3. PROCESMANAGEMENT NADER BEPAALD	22
3.1 INLEIDING	22
3.2 MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE TRANSFORMATIES	22
3.3 MANOEUVREREN IN DE RUIMTELIJKE NETWERKSAMENLEVING	24
3.4 ... VERONDERSTELT INTERACTIEVE BELEIDSVOERING EN PPS,	26
3.5 ... MAAR VEREIST OOK PROCESMANAGEMENT	27
3.6 DE PROCESMANAGER IN ACTIE	30
3.7 MET ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE EN DE PROCESMANAGER NAAR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE	34
4. ONTWERPKADER	35
4.1 INLEIDING	35
4.2 OPERATIONALISERING	35
5. EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE	39
5.1 INLEIDING	39
5.2 DE NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE	40
5.3 ONDSCHIEDEND CONCEPT OF EEN 'ONDING'?	44
5.4 MET DE NIEUWE RIVIER NAAR DE REGIO	48

6.	ANALYSE.....	58
6.1	INLEIDING.....	58
6.2	DE NIEUWE RIVIER IN ONTWIKKELINGSPLANOLOGISCH PERSPECTIEF ...	58
6.3	PROCESMANAGEMENT TEGENOVER ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE	66
6.4	PROCESMANAGEMENT VERSUS PROCESMATIGE NOTIES.....	70
6.5	LEREN VAN EEN ANDERE NIEUWE RIVIER	77
6.6	VERVLECHTEN VAN INZICHTEN	79
7.	EEN PROCESONTWERP VOOR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE .	82
7.1	INLEIDING.....	82
7.2	DE STARTCONDITIES VAN HET ONTWERP	82
7.3	EEN PROCESONTWERP VOOR DE NIEUWE RIVIER.....	83
7.4	DE FUNCTIE VAN HET PROCESONTWERP	87
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	89
8.1	INLEIDING.....	89
8.2	CONCLUSIE	89
8.3	BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	90
8.4	AANBEVELINGEN	96
	LITERATUURLIJST	99
	BIJLAGE 1: INTERVIEWPARTNERS EN AFSPRAKEN	102

VOORWOORD

Met dit voorwoord ga ik mijn scriptie van start, maar rond ik deze tegelijkertijd ook af. Eveneens beëindig ik er mijn opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam mee. Ik kan me nog goed herinneren dat deze episode vier jaar geleden begon met een college Politicologie van Nederland. Onderwerp was het verschil tussen een empirische en normatieve situatie, oftewel het verschil tussen een bestaande (vaak ongewenste) en een gewenste situatie. Destijds kon ik nog niet vermoeden dat het streven om deze discrepantie te laten verdwijnen tijdens mijn gehele studie centraal zou blijven staan. Inmiddels weet ik uit zowel de theorie als de praktijk dat het streven naar hoe het 'hoort te zijn' in vrijwel alle beleidsprocessen centraal staat.

Ook voor de wereld van ruimtelijke ordening gaat het bovenstaande op. Of het nu gaat om de inrichting van het landelijk gebied of om de herstructurering van een oude stadswijk, ruimtelijke plannen dienen vrijwel altijd om het bestaande te veranderen in het gewenste. Dat de vorming en uitvoering van deze plannen geen eenvoudige opgave is blijkt wel uit het feit dat er regelmatig externe partijen nodig zijn om ruimtelijke processen te faciliteren, managen of evalueren. Berenschot Procesmanagement is één van deze partijen en met veel genoegen heb ik binnen deze organisatie mijn afstudeerstage mogen volbrengen. Nadat ik eerder drieënhalf jaar vanuit de theorie leerde dat beleidsprocessen onvoorspelbaar zijn en veelal in netwerken plaatsvinden, mocht ik dit in de dynamische advieswereld dagelijks ondervinden. Het was ook in deze wereld waar ik werd meegezogen in een opdracht over een processtudie naar een nieuwe rivier in de Betuwe. Een opdracht waarin ik mijn energie en interesses volop kwijt kon en die mij ook meer dan voldoende aanleiding gaf om er mijn Masterscriptie over te schrijven.

Het eindresultaat van mijn afstudeerproces is te vinden in het voorliggende stuk. Het proces heb ik als prettig ervaren en daaraan hebben vele mensen bijgedragen. Allereerst dank ik mijn scriptiebegeleiders, Prof. dr. ing. Geert Teisman en Dr. Jurian Edelenbos. Het contact wat ik met beide heren heb onderhouden heeft veel bijgedragen aan de kwaliteit van het eindproduct. Ten tweede wil ik mijn collega's van Berenschot Procesmanagement bedanken voor de uitdagende stage die zij mij bezorgden. In het bijzonder noem ik Bastiaan Staffhorst, die mij inwijdde in de advieswereld, met wie ik bijzonder veel en prettig heb samengewerkt en die tevens bereid was regelmatig zijn visie te geven op mijn conceptteksten. Ik zie er naar uit om binnenkort als trainee bij Procesmanagement terug te keren en verder te gaan met thema gebiedsontwikkeling.

Heel graag wil ik ook 'thuis' bedanken voor de ondersteuning tijdens mijn studiejaren. Jullie hebben er enorm aan bijgedragen dat ik mijn studie en andere bezigheden, zoals het wielrennen, op een succesvolle wijze kon combineren. Op een heel ander terrein lijkt het combineren van de inzichten uit de studies van Iris en mij niet gemakkelijk. Zo vraag ik me bijvoorbeeld af wat er aan het proces voor de Nieuwe Rivier vooralsnog industrieel ontworpen kan worden. Daarentegen laat het 'ontwerp' van de omslag van deze scriptie dat jij hebt gemaakt zien dat we elkaar zelfs op dit gebied kunnen ondersteunen. Ik ben echter bijzonder gelukkig dat de liefdevolle bijdrage aan elkaars leven verder voert dan een vergezochte koppeling tussen onze studies.

Vanaf deze plaats wens ik een ieder veel leesplezier,

Hendrik Visser

November 2005

HERINNERING AAN HOLLAND

Denkend aan Holland
zie ik brede rivieren
traag door oneindig
laagland gaan,
rijen ondenkbaar
ijle populieren
als hoge pluimen
aan de einder staan;
en in de geweldige
ruimte verzonken
de boerderijen
verspreid door het land,
boomgroepen, dorpen,
geknotte torens,
kerken en olmen
in een groots verband.
De lucht hangt er laag
en de zon wordt er langzaam
in grijze veelkleurige
dampen gesmoord,
en in alle gewesten
wordt de stem van het water
met zijn eeuwige rampen
gevreesd en gehoord.

H. Marsman.

1. VORM GEVEN AAN EEN NIEUWE RUIMTELIJKE BELEIDSPRAKTIJK

1.1 AANLEIDING

Een terugtrekkende overheid, 'decentraal wat kan en centraal wat moet', gebiedsgerichte aanpak, ruimte voor maatschappelijk initiatief en een open planvorming. Zomaar wat losse kreten die zich zeer waarschijnlijk zullen openbaren als de huidige tijdsgeest van de ruimtelijke ordening in Nederland het gespreksonderwerp is. Zijn het modewoorden, hypes, of juist helemaal geen vluchtige thema's? Wat kunnen we ermee, of; moeten we er wat mee? Dat zijn vervolgvragen die een kritische luisteraar hopelijk zal stellen voordat hij of zij een nadere uitleg van deze concepten aanhoort. In ieder geval is het duidelijk dat ook het instrumentarium van de ruimtelijke ordening zich ontwikkelt, waardoor het aanbeveling verdient om de genoemde concepten niet zonder meer af te wimpelen onder de noemer van een vergankelijke terminologie.

Net zoals in de modewereld zijn de levensduur en kracht van veel concepten echter beperkt en is het dus zaak om snel en concreet duidelijk te maken wat er onder wordt verstaan en hoe ze op praktische wijze invulling kunnen krijgen in de ruimtelijke beleidspraktijk. De verschillende pogingen die hiertoe de afgelopen tijd al gedaan zijn, laten zien dat ontwikkelingsplanologie (want onder deze noemer zijn vrijwel alle populaire, huidige concepten te vatten) aandacht voor het vormgeven van samenwerkingsrelaties vereist. Deze samenwerking tussen private en publieke actoren in de wereld van ruimtelijke ordening vereist een andere manier van werken dan voorheen. Niet alleen voor Rijk, provincies en gemeenten, maar ook voor ontwikkelaars, bouwers en burgers. Om mogelijk conflicterende belangen handelbaar te maken wordt regelmatig betoogd dat ontwikkelingsplanologie procesmanagement vereist. Zo wordt procesmanagement wel gedefinieerd als het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen dat de mate van conflict vermindert. In deze scriptie zal ik zowel ontwikkelingsplanologie als de theorie van procesmanagement behandelen en toepassen op een bestaande casus waarmee ik poog te laten zien dat beide concepten elkaar op een bepaalde wijze kunnen versterken. Hierbij richt ik mij met name op de functie van het zogenaamde procesontwerp.

Nederland, als dichtbevolkt, welvarend en verstedelijkt land, kent een hoge maatschappelijke dynamiek. Het ruimtelijk beleid dient hier rekening mee te houden, wat zeker geen gemakkelijke opgave is. Zo blijft het totaal aantal inwoners stijgen, terwijl we in en om het huis steeds meer ruimte willen. Daarnaast willen we allemaal werk, maar ook rust en ruimte. En dat alles het liefst dicht bij huis. Gelukkig is er nog veel platteland waar ruimte te vinden is. Maar juist daar willen anderen weer wonen, of een distributiecentrum oprichten, of een recreatiebos aanleggen, of overtollig water bergen. Terwijl weer anderen daar willen blijven boeren, zoals hun vader en grootvader dat daar al jaren deden. Nog weer anderen willen dat alles blijft zoals het altijd was (Van Marrewijk, 2004:180). Het bovenstaande illustreert in een notendop dat er vele en tegenstrijdige wensen en belangen optreden, waarvoor de ruimtelijke ordening een passende oplossing moet zien te vinden. De vraag is nu op welke wijze deze strijdige ruimteclaims verenigd kunnen worden.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde in haar rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* reeds in 1998 dat de traditionele toelatingsplanologie, in plannen aangeven 'wat mag en wat niet mag', in ieder geval ontoereikend was om tegenwicht te bieden aan de huidige maatschappelijke dynamiek en dat er behoefte bestond aan een vorm van planologie die meer mogelijkheden zou bieden voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid aan actoren, de zogenaamde 'stakeholders' (WRR, 1998:8).

“De analyse van de veranderende context van het ruimtelijk beleid maakt duidelijk dat het vigerende stelsel niet kan beantwoorden aan de opgaven die zich aandienen. Op grond hiervan spreekt de Raad zich uit voor een stelsel van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Daarin ligt de nadruk op integrerende planvorming op het regionale vlak. (...) De rol van de rijksoverheid zal hierbij worden gekenmerkt door terughoudendheid waar mogelijk en daadkracht waar nodig.” Met deze passage gaf de WRR (1998) de aftrap voor een ruimtelijke planning die tegenwoordig ontwikkelingsplanologie wordt genoemd. Patsy Healey betoogde in haar werk *Collaborative Planning* op een zelfde wijze als de WRR dat er geen ‘centrum’ meer is waar publieke, gedeelde standaarden kunnen worden opgehaald. Een voorheen cultureel homogene planninggemeenschap heeft volgens haar plaatsgemaakt voor pluriforme benaderingen van de kwaliteit van de leefomgeving, waardoor planning een interactief proces is geworden.

Ontwikkelingsplanologie wordt, nadat het in vele discussies, rapporten en andere verbanden is behandeld, wel omschreven als een gebiedsgerichte beleidspraktijk die inspeelt op de te verwachten maatschappelijke dynamiek, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, steunt op een actieve inbreng van de belanghebbenden en aandacht besteed aan de daadwerkelijke uitvoering (Ruimtelijk Planbureau, 2004:40). Centraal element in de theorie van ontwikkelingsplanologie is dat het gericht dient te zijn op het realiseren van innovaties. Fysieke innovaties zoals geografische vernieuwingen staan voorop, procesmatige innovaties zoals organisatievernieuwingen zijn hier dienstbaar aan. Ontwikkelingsplanologie zal, zo is de verwachting, door de toename van de maatschappelijke dynamiek de rol van toelatingsplanologie gaan overnemen, maar toch nooit geheel vervangen. In de praktijk zullen beide concepten elkaar aanvullen.

Ook in de in 2004 verschenen Nota Ruimte wordt de term ontwikkelingsplanologie regelmatig genoemd. De in deze nota geformuleerde sturingsfilosofie stelt dat “... Het kabinet kiest voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van ‘het stellen van beperkingen’ naar ‘het stimuleren van ontwikkelingen’ (Ministerie van VROM, 2004:20).” Hieruit is af te leiden dat de normatieve rolopvatting van de overheid verandert. Waar de overheid zich voorheen opstelde als centrale partij in het ruimtelijk beleidsproces, verschuift het accent nu naar een opstelling waarin de overheid mee ontwikkelt en ruimte geeft aan private en decentrale publieke partijen. Opmerkelijk is dat vooral de provincie in de nieuwe verhoudingen een regievoerende rol in het ruimtelijk beleid krijgt toebedeeld. Het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) omschrijft deze rol als volgt: “Zijn de provincies tot op heden vaak sterk gericht op beleidsontwikkeling en toetsing (toelatingsplanologie), ontwikkelingsplanologie vergt eerder een sterke regierol in het aansturen van regionale samenwerkingsprocessen en het genereren en stimuleren van ruimtelijke investeringen ten behoeve van strategische projecten (IPO, 2001:15-16).”

In het verlengde van bovenstaande waarnemingen kunnen we stellen dat met de intrede van ontwikkelingsplanologie in het ruimtelijk beleid zich een paradigmawisseling heeft voorgedaan die het principe van hiërarchische sturing vervangt door zogenaamde netwerksturing. Niet langer stuurt de overheid het ruimtelijk beleid centraal aan, maar geeft zij ruimte aan andere (decentrale en private) actoren. De centrale overheid, decentrale overheden, marktpartijen, belangengroepen en burgers zullen met andere woorden veel meer met elkaar moeten samenwerken om een ruimtelijk beleid te realiseren dat voldoet aan eisen van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze omschrijving laat zien dat ontwikkelingsplanologie aansluit bij de theorie van de netwerkbenadering, waarin centraal staat dat de van elkaar afhankelijke actoren pogen met elkaar samen te werken om een zo goed mogelijk beleidsresultaat te behalen (Klijn en Koppenjan, 1997:148).

De vraag is nu op welke wijze succesvol invulling kan worden gegeven aan deze beleidspraktijk waarin complexe verhoudingen, een hoge maatschappelijke dynamiek en vele onderlinge

afhankelijkheden ruimtelijke processen sterk beïnvloeden. Wil ontwikkelingsplanologie slagen in deze praktijk, dan lijkt een succesvolle omgang met conflicterende claims daarbij onmisbaar. Procesmanagement kan hier aan tegemoet komen is mijn vermoeden. Om deze gedachte nader te beproeven zal ik in deze scriptie één casus uitgebreid behandelen, namelijk het voorstel voor een procesontwerp ter realisatie van de Nieuwe Rivier in de Betuwe.

Een nieuwe rivier in de Betuwe; een introductie

In de Nederlandse ruimtelijke ordening neemt water een centrale plaats in. Dit is niet geheel verwonderlijk, want omdat ons land voor een groot gedeelte onder de zeespiegel ligt, hebben we behoefte aan geavanceerde ruimtelijke plannen en methoden om de dreiging van het ons omringende water het hoofd te bieden. Waar dit sinds de Watersnoodramp in 1953 tot op heden zeer goed gelukt is, zijn er echter ook dreigende ontwikkelingen waar te nemen. Zo zal Nederland door veranderende klimatologische omstandigheden de komende jaren namelijk steeds meer water te verwerken krijgen, zowel vanuit zee als vanuit het achterliggend rivierengebied. Als we op deze ontwikkeling juist willen anticiperen moeten we het water meer de ruimte geven. Maar waar? Zoeken we bijvoorbeeld alle ruimte binnen het huidige riviersysteem of maken we ook ruimte voor nieuwe rivieren? Dat laatste kan naast een grote bijdrage aan de waterbergingsfunctie namelijk ook een flinke impuls geven aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. De wateropgave wordt in dit verband niet gezien als een bedreiging, maar juist als een bron van kansen. Een mogelijke plek waar zo'n nieuwe rivier 'aangelegd' kan worden is de Betuwe. Hoewel het concept voor een nieuwe rivier in deze regio nog in de kinderschoenen staat, zijn er inmiddels al initiatieven ontplooid die het proces tot realisatie van de Nieuwe Rivier voorbereiden.

1.2 DOELSTELLING EN RELEVANTIE

Het hoofddoel van dit onderzoek is het presenteren van een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe dat past binnen de ambities van de theorie over ontwikkelingsplanologie en dat tevens past binnen de vereisten die de theoretici over procesmanagement verwoorden.

Het soort onderzoek dat ik verricht is beschrijvend (descriptief) en voorschrijvend (prescriptief) van aard en heeft, aangezien de feitelijke ontwikkeling van het planconcept van de Nieuwe Rivier in de Betuwe zich nog in een pril stadium bevindt, een sterk ontwerpgericht karakter.

De theoretische relevantie van dit onderzoek is in zijn algemeenheid gelegen in een verdere uitwerking van de bestuurskundige en ruimtelijke theorieën en inzichten naar het beleidsveld van de ruimtelijke ordening. Deze theorieën betreffen complexiteitserkende theorieën als de netwerkbenadering, proces- en projectmanagement en interactieve (open) beleidsvoering, maar ook de theorie van ontwikkelingsplanologie. Meer in het bijzonder betreft de theoretische relevantie een uitwerking van de ontwerpfunctie uit de theorie van procesmanagement naar het vakgebied van gebiedsontwikkeling.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft het gegeven dat er vanuit een zeer concrete basis wordt voorgeschreven welke rol procesmanagement kan vervullen bij de realisatie van de Nieuwe Rivier in de Betuwe. Vanwege de relatieve onbekendheid met de praktijk van ontwikkelingsplanologie is het gewenst om voor ogen te krijgen hoe samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren kunnen worden vormgegeven, wat dit van deze partijen verlangt, welke succes- en faalfactoren daarbij optreden en welke rol de procesmanager in deze verbanden kan spelen, alsmede welke strategie een manager daarbij moet hanteren. De maatschappelijke relevantie betreft daarom een ontwerpgerichte invulling van de theorieën van procesmanagement en ontwikkelingsplanologie voor de praktijk van gebiedsontwikkeling in het algemeen en voor de casus Nieuwe Rivier in het bijzonder.

1.3 VRAAGSTELLING

Uit de in de vorige paragraaf geformuleerde doelstelling voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag af te leiden:

Hoe ziet een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe eruit dat past binnen de ambities van de theorie over ontwikkelingsplanologie en dat tevens past binnen de vereisten die de theoretici over procesmanagement verwoorden?

Deze hoofdvraag rafel ik uiteen in onderstaande deelvragen:

1. Wat houden theorieën over ontwikkelingsplanologie in en op welke maatschappelijke ontwikkelingen pogen deze een antwoord te geven?
2. Wat houden theorieën over complexiteitserkende managementtheorieën, zoals die van procesmanagement, in en op welke ontwikkelingen pogen dezen een antwoord te geven?
3. Hoe verhouden beide theorieën zich tot elkaar en welke elementen resulteren hieruit voor het maken van concrete procesontwerpen?
4. Wat is de aanvangssituatie voor de Nieuwe Rivier, welke actoren spelen hierbij een rol of moeten hierbij een rol gaan spelen en welke opvattingen hebben zij over de nut en noodzaak van zulk een concept en over de realisatie(kansen) van zulk een concept binnen hun eigen territorium?
5. Aan welke elementen van procesontwerp zal vanuit deze startconditie aandacht moeten worden besteed en tot welk voorstel voor procesontwerp leidt dat? Hoe is de vitaliteit van dit ontwerp te toetsen/beoordelen?
6. Welke strategie zou een manager die aan de slag gaat om het planconcept van de Nieuwe Rivier op zijn realiseerbaarheid te testen en mogelijk te realiseren kunnen hanteren vanuit de vereisten van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement?

1.4 WERKWIJZE EN OPZET

Voor het verkrijgen van de gewenste informatie hanteer ik tijdens mijn onderzoek verschillende onderzoeksmethoden. Ik volg hierbij de stelling dat de bestuurskundig onderzoeker zich bij het verzamelen van gegevens richt op twee categorieën waarnemingsobjecten. In de eerste plaats zijn dit de gedragingen, handelingen, opvattingen en communicatieve uitingen van individuen en in de tweede plaats de inhoud van bestuursdocumenten, zoals wetten, nota's, plannen, verordeningen, begrotingen, enzovoort (Hakvoort, 1996:127).

De technieken van gegevensverzameling die ik zal gebruiken in mijn onderzoek zijn kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek wordt wel omschreven als een vorm van empirisch onderzoek die zich laat typeren aan de hand van de manier van gegevensverzameling, de wijze van analyseren, de onderzoeksopzet, het onderwerp van onderzoek en vaak ook de rol van de onderzoeker. De gegevensverzameling bij kwalitatief onderzoek is open en flexibel. Zo geeft een kwalitatieve manier van informatie verzamelen ruimte aan onvoorziene en ongeplande verschijnselen en gebeurtenissen. Deze openheid van de gegevensverzameling vraagt ook een bijzondere openheid van geest van de kant van de onderzoeker. Deze openheid is nodig om flexibel te kunnen reageren op wat zich ter plekke voordoet. Dit houdt in dat een sterke voorstructurering wordt vermeden. Het gaat er daarbij vrijwel steeds om de betekenissen te achterhalen die de onderzochten zelf aan iets in hun wereld geven. Zo zijn het interview en participerende observatie methoden van kwalitatieve gegevensverzameling.

Voor deze scriptie zal ik in de eerste plaats interviews houden met sleutelpersonen rondom de door mij bestudeerde casus. Deze kwalitatieve vorm van materiaalverzameling is binnen de sociale wetenschappen en dus ook bij bestuurskundig onderzoek de meest gebruikte techniek. Het interview dient ertoe zo betrouwbaar mogelijk informatie te verkrijgen over het onderwerp van de studie (Hakvoort, 1996:134). Hierbij gaat het er zeker niet om opvattingen van de onderzoeker aan de respondent op te dringen, maar vinden vraaggesprekken plaats over onderwerpen, waarover door middel van bijvoorbeeld inhoudsanalyse geen informatie is te verkrijgen.

De interviews die ik in het kader van dit onderzoek zal houden, zijn, aangezien ik geïnteresseerd ben in de posities, standpunten, afhankelijkheden en visies van actoren, zogenaamde open interviews. Het open interview lijkt op een gewoon gesprek met iemand, het is namelijk niet of weinig gestandaardiseerd. Het soort open interview dat ik hanteer is het halfgestructureerd interview. In een dergelijk interview liggen de vragen en antwoorden niet van tevoren vast, maar de onderwerpen wel. Deze onderwerpen worden vooraf vastgelegd in een zogenaamd interviewschema of topic-lijst. Het staat de interviewer vrij om, als het verloop van het interview daartoe aanleiding geeft, de volgorde van de onderwerpen te veranderen, als ze allemaal maar aan de orde komen (Baarda e.a., 1995:133).

In de tweede plaats zal ik inhoudsanalyse toepassen om informatie te verzamelen. Inhoudsanalyse onderscheidt zich van het interview, omdat het materiaal verzameld wordt uit de tweede hand. Dit betekent dat ik gebruik maak van materiaal dat eerder voor andere doeleinden verzameld is. Hierbij kun je denken aan rapporten, nota's en krantenartikelen. Hoewel de naam inhoudsanalyse doet vermoeden dat er een vorm van analyse van de data plaatsvindt, is dit niet het geval. Inhoudsanalyse beperkt zich tot het verzamelen van materiaal uit de tweede hand, waarbij de onderzoeker geïnteresseerd is in de 'inhoud' van kranten, boeken, tijdschriften, etc. (Hakvoort, 1996:144). Analyse van dit materiaal is weer een volgende stap, welke niet meer tot de fase van materiaalverzameling behoort. De term inhoudsanalyse is wat dat betreft dus wat misleidend.

Ter beantwoording van mijn hoofdvraag voer ik een ontwerpend onderzoek uit, waarbij één casus, namelijk die van de Nieuwe Rivier in de Betuwe, centraal staat. Ontwerpend onderzoek wordt door 't Hart (1996) omschreven als praktijkgericht onderzoek waarvan het doel is om oplossingen te vinden. De formulering van de onderzoeksvragen die horen bij ontwerpend onderzoek zijn te herkennen aan woorden zoals 'wat is het beste, hoe kan, welk middel...?' In deze scriptie is de 'hoe-vraag' aan de orde, die ik probeer te beantwoorden op basis van de stof die ik in de volgende hoofdstukken uiteen zet.

De informatie die ik verzamel over de casus Nieuwe Rivier zal ik uitgebreid behandelen in hoofdstuk vijf. Echter, daarvoor zal ik in hoofdstuk twee ontwikkelingsplanologie in het licht van de planologische traditie in kaart brengen en zal ik in hoofdstuk drie de theoretische achtergronden van procesmanagement schetsen. In hoofdstuk vier zal ik het ontwerp kader van dit onderzoek presenteren, wat daarmee de schakel vormt tussen theorie en praktijk. Hoofdstuk vijf gaat in op het planconcept van de Nieuwe Rivier in de Betuwe en geeft tevens inzicht in de kansen en bedreigingen van het concept, de visies van regionale actoren op het planconcept en de visies van verschillende 'procesinnovatoren' op het procesontwerp dat voor dit concept gehanteerd kan worden. In hoofdstuk zes zal ik aan de hand van de theoretische en empirische gegevens een analyse uitvoeren, waarna ik in hoofdstuk zeven mijn procesontwerp zal presenteren. Hoofdstuk acht, tenslotte, bevat mijn conclusies en aanbevelingen.

Relatie scriptie tot opdracht InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Het schrijven van deze scriptie is totstandgekomen in nauwe samenhang met een opdracht die ik tijdens mijn afstudeerstage bij Berenschot Procesmanagement heb verricht. Met verschillende collega's heb ik in opdracht van het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster enkele maanden gewerkt aan een processtudie naar een nieuwe rivier in de Betuwe, waarbij we ingingen op de vraag hoe een proces dat moet leiden tot realisering van de Nieuwe Rivier eruit zou kunnen zien. Om deze vraag te kunnen beantwoorden voerden we onder andere een reeks procesgesprekken met 'toonaangevende procesinnovatoren' uit de wereld van praktijk en wetenschap en spraken we daarnaast met regionale partijen om inzicht te krijgen in het speel- en krachtenveld in de Betuwe. Het resultaat dat wij nastreefden in deze processtudie was een analyse van het regionale krachtenveld in de Betuwe en het in kaart brengen van een variëteit aan procesbenaderingen. Uit deze twee elementen schetsten we in een vervolgfase van het onderzoek een procesaanpak om de Nieuwe Rivier te kunnen ontwikkelen.

De vraag die ik in deze scriptie wil beantwoorden sluit aan bij bovengenoemde opdracht. Mijn betrokkenheid bij de opdracht die Berenschot uitvoerde bestond uit het houden en uitwerken van interviews en het meeschrijven aan notities en het rapporten die opgeleverd werden aan onze opdrachtgever. Bij het schrijven van deze scriptie put ik rijkelijk uit deze bronnen en hier voel ik mij niet bezwaard toe, mede omdat ik bij de totstandkoming van de bronnen een volwaardige rol heb gespeeld. Bij de verwerking van deze stukken zal ik uiteraard alles in het werk stellen om de belangen van de diverse interviewpartners, het InnovatieNetwerk en Berenschot niet te schaden. Ik zal daarom alleen passages opnemen waarvoor alle genoemde partijen hun toestemming hebben gegeven.

Hoewel de totstandkoming van dit stuk in nauwe samenhang plaatsvond met een commerciële opdracht is het antwoord op mijn hoofdvraag voor meerdere partijen van belang. Niet alleen voor het InnovatieNetwerk en de actoren die in de toekomst mogelijk aan de slag gaan met de Nieuwe Rivier, maar ook voor andere partijen die actief zijn in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Hoewel mijn procesontwerp is gericht op de in deze scriptie onderzochte casus, zal het ook handvaten bieden die in andere casussen gebruikt kunnen worden.

2. ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE IN DE PLANOLOGISCHE TRADITIE

2.1 INLEIDING

Veel ruimteclaims op een beperkt oppervlak, complexe verhoudingen en verantwoordelijkheden en een veelheid aan partijen en belangen. Ruimtelijke ordening in Nederland is geen gemakkelijke opgave. Helemaal niet voor een overheid die door het in plannen aangeven van wat wel en niet mag het land wil inkleuren. De recent verschenen Nota Ruimte onderkent dit gegeven en brengt als alternatief een nieuwe sturingsfilosofie; ontwikkelingsplanologie. Deze nieuwe vorm van planologie staat in deze scriptie centraal en zal ik in dit hoofdstuk nader omschrijven. Echter, voordat ik me zal toespitsen op dit, mogelijk vergankelijke, begrip wil ik de bredere context van de planologie en ruimtelijk ordenen in kaart brengen. Paragraaf 2.2 vormt daarom een kennismaking met het vakgebied. Ik behandel de achtergrond van de Nederlandse planologie op hoofdlijnen, waarna ik in paragraaf 2.3 de aanleiding tot ontwikkelingsplanologie in kaart zal brengen. Paragraaf 2.4 gaat vervolgens in op de kenmerken van deze (nieuwe) gebieds- en ontwikkelingsgerichte vorm van planologie. In paragraaf 2.5, tenslotte, zal ik alvast een deel van de relatie tussen ontwikkelingsplanologie en de in het volgend hoofdstuk te behandelen theorie van procesmanagement blootleggen.

2.2 PLANOLOGIE IN EEN NOTENDOP

Samenleven in Nederland impliceert dat we met meer dan vijftien miljoen mensen op een relatief klein oppervlak allemaal een plek willen hebben. Een plek om te wonen, om te werken, om te recreëren, om te winkelen, om mobiel te zijn en plekken om overige behoeftes te bevredigen. Om deze plekken te laten bestaan is ruimte nodig, veel ruimte. Maar wat doe je als deze ruimte niet voorhanden is en tevens de ene invulling van de beperkte ruimte een andere ruimteclaim in de weg kan zitten? Omdat ruimte binnen een bepaald tijdsbestek verder maar één keer kan worden bestemd, is het daarom van het grootste belang dat goed wordt nagedacht over de invulling ervan. Onze samenleving kan dus niet buiten een zorgvuldig doordacht ruimtelijk beleid.

Met name uit praktijkvoorbeelden uit het buitenland is gebleken dat waar ruimtelijk beleid zwak ontwikkeld of afwezig is, vaak een ongewenste verrommeling van het landschap optreedt. Een goed voorbeeld hiervan is de situatie in België, waar een verloedering van woonwijken, een verdringing van economisch zwakke functies door economische sterke functies en een aantasting van natuurlijk en cultureel erfgoed door commercieel ruimtegebruik het landschap doet 'verommelen'. Dit geeft reeds genoeg aanleiding om als overheid een actief ruimtelijk beleid te voeren waarbij negatieve marktwerkingen zo goed mogelijk worden gecorrigeerd.

Hoofddoel van het huidig nationaal ruimtelijk beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig om dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en de ruimte niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven (Ministerie van VROM, 2004:6). Deze beleidsopgave uit de recent verschenen Nota Ruimte past in de lange Nederlandse planologische traditie, waarin de ruimtelijke planning in Nederland voor het eerst echt vorm kreeg tijdens de Industriële Revolutie. Grote groepen arbeiders trokken naar de steden, waar veelal erbarmelijke woonomstandigheden ontstonden. Volkshuisvesting werd in de negentiende eeuw dan ook één van de terreinen van overheidszorg en vormde daarmee een belangrijke pijler van de ruimtelijke planning. Naast het zorgdragen voor een goede huisvesting heeft ook de constante strijd tegen het water een grote invloed gehad op de Nederlandse

ruimtelijke planning. Het droogmalen van polders, het aanleggen van waterwegen en het bouwen van bruggen en aquaducten zijn in dit verband belangrijke stimulansen geweest voor het denken in termen van landinrichting en ruimtelijke interacties (Voogd, 2004:3).

Ter afbakening van het aandachtsgebied van deze scriptie is het gewenst om nader te bepalen waar we nu precies over praten als we het hebben over ruimtelijke ordening en planologie. Hierbij zal ik mij committeren aan de begripsbepaling die Voogd in zijn boek *Facetten van de planologie* (2004) hanteerde. In dit werk wordt ruimtelijke ordening omschreven als het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, teneinde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Nauw verwant hieraan is het begrip ruimtelijke planning, waaronder de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren verstaan wordt. Ruimtelijke ordening is in de ogen van Voogd dus het daadwerkelijke ingrijpen in de ruimte; ruimtelijke planning is de voorbereiding hiervan. Het onderdeel van de wetenschap dat zich hier primair mee bezig houdt, wordt planologie genoemd. Planologie is dan ook te omschrijven als het gebied van wetenschapsbeoefening dat gericht is op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning (Voogd, 2004:5-6).

In de ruimtelijke ordening staan planologie in het algemeen en ruimtelijke plannen in het bijzonder centraal. Plannen staan in het middelpunt, omdat ze bij uitstek het richtsnoer waren en zijn voor de inrichting van het land. Met een plan kan men richting geven aan toekomstige ontwikkelingen, de eigen opvattingen daarover en, na geven en nemen, het tot slot eens worden over de meest haalbare koers. In het Nederlandse planningstelsel is de overheid de wettelijke planautoriteit die alle initiatieven tot ordening van de ruimte coördineert, maar is ze ook betrokken bij plannen van haar vele eigen planorganen en bij plannen van particuliere zijde. Want niet alleen overheden maken ruimtelijke plannen, ook particulieren doen dat, evenals bedrijven en belangenorganisaties (Van der Cammen en De Klerk, 2003:12). De institutionele context waarin overheid en marktpartijen in Nederland aan ruimtelijke planvorming doen, wordt voor een groot deel bepaald door de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Wettelijke context van de planologie: Wet op de Ruimtelijke Ordening

De Nederlandse wetgeving speelt een grote rol in de ruimtelijke ordening, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) staat daarbij in het middelpunt. Hoe Nederland er nu en in de toekomst uit moet zien, wordt geregeld in ruimtelijke plannen, die onder invloed van toelatingsplanologie door zowel het Rijk, de provincies als gemeenten gemaakt worden. Hoe deze tot stand komen en gewijzigd worden, is geregeld in de WRO. Deze wet, afkomstig uit 1965, bepaalt de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. Kernelement van de wet is van oudsher het subsidiariteitsbeginsel, waardoor het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening bij de gemeenten kwam te liggen. Met andere woorden, alleen de gemeente verbond door de vaststelling van bestemmingsplannen overheid en burgers met elkaar. De versterking van de invloed van de overheid op de bestemming en het gebruik van de grond, zoals vastgelegd in de WRO, drukte het grote gewicht uit, dat de samenleving hechtte aan het collectieve goed van een ordelijk ingericht land (Van der Cammen en De Klerk, 2003:178).

In de loop der jaren onderging de wet tal van wijzigingen en onlangs heeft de Tweede Kamer besloten dat het beter is om de wet in zijn geheel te herzien, omdat deze door alle opeenvolgende wijzigingen onoverzichtelijk is geworden. Bovendien is de rechtsbescherming ingewikkeld en duren besluitvormingsprocedures van grote projecten lang. Zodra de nieuwe wet in werking treedt, verandert de schrijfwijze van de naam van de wet van 'Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)' in 'Wet ruimtelijke ordening (Wro)'.

De nieuwe Wro zal in de toekomst voor een belangrijk deel het juridische instrumentarium bieden voor de uitvoering van de Nota Ruimte. De trefwoorden in deze nieuwe wet zijn onder andere decentralisatie, deregulering, duidelijkheid voor de burger en uitvoeringsgerichtheid. Één van de belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe Wro is; de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau, centraal waar dat moet en decentraal waar dat kan. De nieuwe Wro gaat er vanuit dat ruimtelijke vraagstukken worden opgelost op het daarbij passende niveau. In de meeste gevallen is dat het lokale niveau. Elke bestuurslaag krijgt door de nieuwe wet echter de bevoegdheden en instrumenten om de ruimtelijke vraagstukken waar hij voor verantwoordelijk is, waar te maken.

2.3 OVER DE ONTWIKKELINGSGANG VAN EEN VAKGEBIED

Als we kijken naar de geschiedenis van de ruimtelijke ordening valt op dat deze vaak die van economie, samenleving en cultuur volgde en dat er regelmatig sprake was van intense onderlinge beïnvloeding. Uiteraard waren er ook verschillen, maar op hoofdlijnen kan gesteld worden dat permanente reorganisatie van de samenleving wordt gereflecteerd door een permanente reorganisatie van de ruimte en de concepten en instrumenten waarmee dat gebeurt (Van der Cammen en De Klerk, 2003:446). In onderstaande tabel wordt weergegeven hoe, op hoofdlijnen, de ontwikkelingsgang van de Nederlandse ruimtelijke ordening is verlopen.

Tabel 1: Ontwikkelingsgang ruimtelijke ordening (voor een groot deel ontleend aan Van der Cammen en De Klerk, 2003:440)

Tijdvak	Maatschappelijke orde	Ordening van ruimtelijk beleid	Dominante ruimtelijke concepten
1850-1890	Laat-kapitalisme	Particuliere onderneming uitbreidingsplannen; privaatrechtelijke regeling	Hygiënisme, kleinschalige volkswoningbouw, stratenplannen, regelmatige stadsontwikkeling
1890-1930	Naar geordend kapitalisme	Woningwet; gemengd particulier-publieke ordening	Goede stedenbouw, opkomst regionale planning
1930-1970	Opbouw moderne verzorgingsstaat	Publieke programmering, planning en investering; particuliere uitvoering	Functionalisme, gespreide verstedelijking, behoud historische stads- en dorpsgezichten
1970-1985	Voltooiing verzorgingsstaat	Publieke programmering, ruimtelijke ordening vehikel van welzijnsbeleid	Stadsvernieuwing, compacte stad, natuur- en landschapsbehoud
1985-1998	Laat moderne sociale investeringsstaat	Vergroting van marktwerking, publiek-private samenwerking	Netwerkverstedelijking, ruimtelijke kwaliteit, gebiedsontwikkeling, ontwerp van identiteiten en zingeving.
1998-heden	Netwerksamenleving	Gebieds- en uitvoeringsgericht, open en innovatieve processen, open en verenigende planconcepten	Ontwikkelingsplanologie

Een eerste aanzet tot planmatige ruimtelijke ordening viel samen met de vestiging van de moderne staat in 1848. Met name artsen en ingenieurs pleitten destijds voor systematische oplossingen om het leven in de steden beter te maken. Er ontstonden industriedorpen die vaak door verlichte industriëlen en fabrikanten werden geïnitieerd. Na een halve eeuw industrialisering vond de idee van schoonheid vanaf 1900 grote weerklank. In de steden ontstonden kleinschalige tuinsteden en overheidsbemoeienis kwam er met de Woningwet, maar de uitvoering bleef tot 1940 een particuliere aangelegenheid. Vanaf 1930 ging het modernisme de planning, ordening en inrichting van de ruimte bepalen. Niet meer een gewenste vorm, maar wetenschappelijke analyses van de veranderingen en toekomstige behoeften van het ruimtegebruik bepaalden de plannen (Van der Cammen en De Klerk, 2003:441). Na 1945 vullden ruimtelijke ordening en volkshuisvesting een centrale rol in het overheidsbeleid om doelstellingen als welvaartsgroei en welvaartsspreiding te behalen. In de periode na de Tweede Wereldoorlog trad de overheid op als programmeur, planner en financier en stelde daarmee de kaders voor particuliere investeringen.

Rond 1970 volgde een nieuwe fase in de ruimtelijke ontwikkelingsgang die werd bepaald door drie factoren; een dalende economische groei, de politisering van het openbaar bestuur en de snelgroeiende milieuproblemen. Langzaam maar zeker verdween het vertrouwen in (allesbepalende) ruimtelijke planners en werd de technocratische grondslag van de modernistische, bureaucratische top-downplanning aangetast. Daarvoor in de plaats kwam procesplanning, waarin participatie en interactieve beleidsvorming gingen domineren. De uitvoering van plannen werd ook weer een kwestie van samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Dit had schaalverkleining van de aanpak tot gevolg; projectplanning verdrong de meer traditionele structuurplanning. Hoewel tegen het jaar 2000 weer iets van synthese tussen ontwerp en wetenschap ontstond, laten huidige ruimtelijke beleidsnota's als de Nota Ruimte (2004) zien dat de ruimtelijke ordening in Nederland vorm moet krijgen in constante interactie tussen overheid en marktpartijen, waarbij ruimte moet worden gelaten aan maatschappelijke dynamiek en decentrale publieke en private partijen.

De geschiedenis van de Nederlandse planologie laat zien dat deze zich verschillende decennia heeft gemanifesteerd rond de traditie van zogenaamde toelatingsplanologie. In grote lijnen geldt hierbij dat een overheidsorganisatie een ruimtelijk plan maakt met daarin de meeste gewenste ontwikkelingen in het plangebied of een plan ontwerpt waarin de gronden in het plangebied bepaalde bestemmingen krijgen. Vervolgens worden de realisering van deze ontwikkelingen en de beslissing over het gebruik van de gronden grotendeels aan andere partijen overgelaten, zoals projectontwikkelaars en particulieren. Deze vorm van planologie is decennialang onomstreden geweest. Dit is op zich niet verbazingwekkend, immers is een sterk punt van toelatingsplanologie dat het ruimtelijke ontwikkelingen afhoudt die 'de gemeenschap' niet wenselijk vindt. De hoofdtaak van de overheid in de praktijk van toelatingsplanologie betreft bestemmen; in bestemmingsplannen wordt aangegeven wat wel en niet wordt toegestaan. De overheid toetst initiatieven van derden aan het bestemmingsplan (VROM-raad, 2004:24) en een initiatief wordt formeel pas toegelaten als het voldoet aan ruim van tevoren door overheden gestelde ruimtelijke eisen (Rathenau Instituut en Habiforum, 2004:5). Met deze werkwijze beschermt de overheid burgers en kwetsbare functies, zoals cultuurhistorie, landschap en natuur, tegen 'ongewenste' ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast bevorderen de procedures voor inspraak, bezwaar, beroep en dergelijke de rechtszekerheid en een behoorlijk bestuur (Ruimtelijk Planbureau, 2004:21).

Toelatingsplanologie, het door de overheid in ruimtelijke plannen aangeven wat wel niet gewenst is, kent echter ook haar keerzijde; zij heeft een statisch karakter en komt daardoor in een aantal opzichten onvoldoende tegemoet aan de hoge maatschappelijke dynamiek van onze samenleving, een gegeven dat zich regelmatig voordoet. Zo wordt er vaak minder gerealiseerd

dan gepland, kunnen overheden niet altijd adequaat sturen omdat het aantal beleidsinstrumenten voor ontwikkeling beperkt is en schiet de handhaving in de praktijk vaak tekort (Ruimtelijk Planbureau, 2004:22). In dit licht wordt er wel eens gesteld dat ontwikkelingen plaatsvinden ondanks overheden, in plaats van dankzij. Dat toelatingsplanologie onder druk staat blijkt onder andere uit de vele ‘artikel 19-procedures’ waardoor regelmatig bestemmingsplannen van gemeenten onder druk komen te staan en daarmee vaak niet meer dan een papieren tijger zijn. Verder blijkt dat toelatingsplanologie in de praktijk weinig ruimte biedt voor het verbinden van ruimtelijke functies en dat ze weliswaar ruimte biedt voor samenwerking tussen overheid en projectontwikkelaars, maar dat ze weinig mogelijkheden biedt voor afstemming van ruimtelijke planvorming met maatschappelijke organisaties, niet georganiseerd bedrijfsleven en burgers.

Bovenstaande knelpunten en een toenemende maatschappelijke dynamiek deden aan het eind van de jaren negentig een levendige discussie losbranden over de vraag of het zinvol was om naast toelatingsplanologie werk te maken van een nieuwe vorm van planologie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaf in 1998 in zijn rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* een aftrap voor een nieuwe vorm van aansturing van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Op grond van de analyse van de maatschappelijke context meende de Raad dat een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek nodig was die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren, de zogenaamde ‘stakeholders’. “... De meest fundamentele inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel is afscheid van generieke ruimtelijke concepten; specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen (WRR, 1998:8).” De WRR pleitte voor het vervangen van generieke en nationale ruimtelijke concepten door argumentatieve en open concepten die vragen om een gebiedsgerichte uitwerking en tevens gaf de Raad aan dat het nationale beleid meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen moet krijgen en het regionale beleid moet worden gekenmerkt door integrerend ontwerpen door tijdelijke samenwerkingsverbanden. Tenslotte werd in het rapport aangegeven dat het belangrijk is dat ruimtelijke planvorming direct wordt gekoppeld aan ruimtelijke investeringen, omdat hierdoor aan de ene kant de effectiviteit van het beleid zou worden vergroot en aan de andere kant de investeringen met grote ruimtelijke effecten aan de planvorming zouden worden gekoppeld.

De ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, later ontwikkelingsplanologie genoemd, die de WRR in 1998 introduceerde, kreeg in de daaropvolgende jaren navolging in meerdere beleidsnota’s, waaronder de in 2004 verschenen Nota Ruimte en wordt inmiddels door vele actoren uit het ruimtelijk beleidsveld omarmd. In de volgende paragraaf zal ik uiteen zetten wat nu precies onder ontwikkelingsplanologie verstaan wordt.

2.4 ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE, WAAR HEBBEN WE HET OVER?

In de vorige paragraaf werd reeds duidelijk dat het voor een centrale overheid, zeker in de huidige tijd, niet meevalt om Nederland ‘van bovenaf’ ruimtelijk te ordenen. Teisman formuleerde dit treffend in zijn oratie *Sturen via Creatieve Concurrentie* door te stellen dat “... Nederland is gemaakt tot wat het is. (...) De mogelijkheid om de toekomst te maken, betekent evenwel niet dat het resultaat van transformatiepogingen vast ligt. Maakbaar impliceert dat transformaties beheersbaar zijn. De toekomst is maakbaar, maar wordt niet gepland. Of, om het scherper te formuleren, de toekomst wordt gemaakt en door velen gepland, maar de samenhang tussen deze plannen en dat wat er wordt gemaakt is beperkt. Veel van wat gepland is, wordt nooit gemaakt en veel van wat gemaakt wordt is nooit gepland (Teisman, 1997:1).” Hoewel de constatering van Teisman door velen gedeeld zullen worden, blijkt het maken en hanteren van ruimtelijke plannen nog altijd aantrekkelijk te zijn. Echter, vandaag vastgesteld en morgen goedgekeurd, kan het plan overmorgen alweer achterhaald zijn. Aaron Wildavsky, een

Amerikaanse bestuurskundige en planoloog, had al gewaarschuwd: *'If planning is everything, maybe it's nothing'* (Van der Cammen en De Klerk, 2003:291).

Strak vasthouden aan opgestelde plannen is geen kenmerk van de huidige ruimtelijke ontwikkelingsgang, waarin ontwikkelingsplanologie centraal staat. Dit laatste begrip is tot op heden nog wat vaag gebruikt, waardoor een strikte definitie nog altijd ontbreekt. Veel publieke en private actoren gebruiken echter al kenmerken van ontwikkelingsplanologie in hun beleidspraktijk. In navolging van het Ruimtelijk Planbureau wil ik in deze scriptie ontwikkelingsplanologie omschrijven als *“een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering* (Ruimtelijk Planbureau, 2004:27).” Elementen van deze definitie betreffen onder andere:

- Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek: Ontwikkelingsplanologie speelt niet alleen in op de huidige, maar ook op de toekomstige maatschappelijke dynamiek en de ruimtelijke effecten daarvan. Door de mogelijke toekomstige dynamiek in een toekomstscenario te schetsen, kan worden nagegaan hoe groot de kans is op systeeminnovaties bij mogelijke ontwikkelingen.
- Gebied in dynamisch perspectief geplaatst: Gebiedsgericht beleid speelt een voorname rol in ontwikkelingsplanologie. Gebiedsgericht beleid doet zoveel mogelijk recht aan de kenmerken van een regio, deze moeten tevens in een dynamisch perspectief worden geplaatst. Regio's worden in het ruimtelijk beleid steeds belangrijker. Mensen en bedrijven verbinden zich namelijk steeds losser met de ruimte; ze wonen, werken, recreëren en verplaatsen zich op een bovenlokaal niveau. Deze bovenlokale realiteit, vormgegeven door de dynamiek van de inhoudelijke activiteiten van actoren, is zeer veelvormig. Echter, door het abstracte karakter van de regio is dit schaalniveau niet af te bakenen door bestuursgrenzen. Door het ontbreken van één verantwoordelijke bestuursseenheid kan een mismatch ontstaan tussen enerzijds de inhoud van planning en anderzijds de context- en procesdimensie. Het is daarom belangrijk om regionaal georiënteerde actoren (zowel publiek als privaat) te betrekken in het zoekproces naar nieuwe regionale praktijken, die vragen om een multi-level en multi-agency governance aanpak en die ontwikkelingsgericht en pro-actief zijn (Janssen-Jansen, 2004:404).
- Planconcepten zijn open en verenigend: Een open planconcept is gewenst, omdat het globaal van karakter is en daardoor veel ruimte geeft aan maatschappelijke dynamiek en onvoorspelbaarheid. Tegelijkertijd moeten open planconcepten ook verenigende concepten zijn, die vervolgens uitnodigend zijn en een duidelijke richting geven voor de ruimtelijke inrichting van een gebied. Door ruimtelijke behoeften met elkaar te verenigen wordt richting gegeven aan een planconcept.
- Open planproces als innovatieproces: Een open planproces moet ook innovatief zijn, omdat het in het teken moet staan van het realiseren van systeeminnovaties. Een innovatieproces is op te vatten als een open planproces met bijzondere aandacht voor het genereren van de creativiteit die nodig is om een kwalitatieve sprong te maken. Onderdelen van dit proces zijn het organiseren van verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek doen en gezamenlijk ontwerpen. Voor het voortbrengen van de benodigde creativiteit is het verder belangrijk ontmoetingen te organiseren waaraan een brede groep organisaties deelneemt. Het gaat erom een variëteit aan beleidsmakers en belanghebbenden (innovatoren) uit verschillende sectoren bijeen te brengen, samen met een aantal creatieve buitenstanders (onderzoekers, ontwerpers) uit de regio of daarbuiten. Dergelijke verrassende ontmoetingen genereren nieuwe

invalshoeken en ideeën over problemen, uitdagingen en oplossingen (Verwest e.a., 2005:6). Kennismanagement kan in dit kader ook een belangrijke rol spelen.

- **Uitvoeringsgerichtheid:** Door al in een vroeg stadium planvorming en investeringen aan elkaar te koppelen, neemt de kans op effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid toe. Naast tijdige aandacht voor financiering is ook het bestaan van een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma van groot belang.

Ontwikkelingsplanologie centraal in Nota Ruimte

In het voorjaar van 2004 verscheen de Nota Ruimte waarin 'ruimte voor ontwikkeling' en het motto 'decentraal wat kan en centraal wat moet' centraal staan. De Nota ondersteunt een gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. In de Nota wordt verder duidelijk dat de nadruk op 'toelatingsplanologie' verschuift naar 'ontwikkelingsplanologie', waarbij het streven is om het goede van toelatingsplanologie te behouden en vernieuwende elementen van een ontwikkelingsgerichte planologie in te passen. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden door het kabinet in de Nota gevraagd mee te denken en mee te doen in de praktijk van de Nederlandse ruimtelijke ordening. De betrokken overheid moet zich daarbij in de ogen van het kabinet meer gaan opstellen als partner en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels, wat tevens impliceert dat er meer ruimte komt voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Op deze manier kan de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur volgens het kabinet worden voortgezet.

Na het verschijnen van de Nota Ruimte worden door meerdere organisaties reacties gegeven op de nieuwe sturingsfilosofie in het ruimtelijk beleid. Zo waardeert de Sociaal-Economische Raad (SER) de accentverlegging in de richting van ontwikkelingsplanologie, omdat zo meer ruimte ontstaat voor een gebiedsgerichte aanpak, voor interactie met burgers en maatschappelijke organisaties en voor vormen van publiek-private samenwerking (PPS). De SER stelt verder dat aan het decentrale niveau meer ruimte moet worden gegeven, naarmate de zaken die een afweging op nationaal of provinciaal niveau behoeven duidelijker in kaders voor de gebiedsgerichte planontwikkeling zijn vastgelegd (SER, 2004:8). Ook de VROM-raad is positief over de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. De Raad vindt het bijvoorbeeld goed dat de kansen voor ontwikkelingsplanologie worden benut en gemeenten en provincies de ruimte krijgen. De uitwerking van subsidiariteit dient in de ogen van de Raad nader vorm te krijgen en de ontwikkeling van het instrumentarium moet op korte termijn gestalte krijgen (VROM-raad, 2004:32). Ook andere adviesorganen en overheden, alsmede bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties oordelen vrijwel zonder uitzondering positief over ontwikkelingsplanologie.

Duidelijk is dat bij ontwikkelingsplanologie overheden voorwaarden stellen en scheppen waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld. De uiteindelijke resultaten komen voort uit een proces, waarbij het initiatief en de regie in handen kunnen zijn van publieke, private of particuliere partijen (Rathenau Instituut en Habiforum, 2004:5). Succesfactoren voor ontwikkelingsplanologie zijn in dit kader onder andere persoonlijke vaardigheden van betrokkenen, de intensiteit van conflicten, het vermogen om vertrouwen te kweken, de bestuurlijke verhoudingen en maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij het weinig inlevingsvermogen zal kosten om in te zien dat een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie een behoorlijke inspanning vereist.

Het kweken van een onderling vertrouwen tussen in een ruimtelijk proces betrokken partijen is bijvoorbeeld geen gemakkelijke opgave en vergt mogelijk veel inspanning en geduld. In de ogen van de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam is het belangrijk om er aandacht aan te besteden, omdat een vriendschappelijke band het onderling vertrouwen kan verhogen en er dan

een conflictverminderende omgeving in een beleidsproces kan ontstaan. Om deze situatie te bereiken gaf Putnam op basis van zijn onderzoeken in een interview het advies om "... op informele basis met betrokken partijen aan de gang te gaan. Breng ze bijvoorbeeld samen in een restaurant en laat ze in eerste instantie niet over het werkelijke beleidsprobleem praten, maar juist over heel andere zaken als voetbal, kinderen of hobby's. Er ontstaat zo een setting waarin mensen op een ontspannen basis met elkaar gaan converseren, zodat een mogelijke mate van conflict de kop wordt ingedrukt en tevens een vorm van, zoals ik het noem, sociaal kapitaal gecreëerd wordt. Als je een dergelijk kapitaal 'bezit' is het eenvoudiger om moeilijke ruimtelijke processen te doorlopen en ook gemakkelijker om conflicten hanteerbaar te maken."

In de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit is ook het streven naar innovatieve oplossingen en (procesmatige) aanpakken onmisbaar, aldus Teisman (1997). "... We komen dan terecht in de wondere wereld van innovatie en creativiteit, van handigheid en doorzettingsvermogen, van eigenbelang en ondernemerschap, van het grijpen van kansen en het negeren van gevaren, van visie en monomanie, van betrokkenheid en zelfoverschatting, van toevallige verbindingen en samenloop van omstandigheden. Deze wondere wereld wil ik verbinden met de strenge en gereguleerde wereld van de planning en planologie (Teisman, 1997:2)."

In het verlengde van dit streven naar innovatie richt ontwikkelingsplanologie zich op het realiseren van systeeminnovaties, ofwel kwalitatieve vernieuwingen die het niveau van een bepaalde sector overstijgen en die door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen wordt gerealiseerd. Meervoudig en hoogwaardig ruimtegebruik zijn hier voorbeelden van. Het Ruimtelijk Planbureau onderscheidt twee soorten systeeminnovaties. In tabel 2 breng ik ze voor het voetlicht.

Tabel 2: Systeeminnovaties in het ruimtelijk beleid (ontleend aan Ruimtelijk Planbureau, 2004:27)

Fysieke innovaties	Procesmatige innovaties
<i>Geografische vernieuwing:</i> Vernieuwing van de fysieke kwaliteiten van een gebied.	<i>Procesvernieuwing:</i> Vernieuwende beleidsprocessen en werkwijzen.
<i>Functie-integratie:</i> Een meer sectoroverstijgende en gebiedsgerichte aanpak van problemen en uitdagingen.	<i>Organisatievernieuwing:</i> Nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen.
<i>Technologische vernieuwing:</i> Toepassing van nieuwe communicatie- of andere technieken.	<i>Cultuurverandering:</i> Verandering van waarden en opvattingen, meer openheid.

In theorie kunnen de twee soorten innovaties worden onderscheiden, maar in de praktijk zijn ze vaak nauw met elkaar verbonden. Zo kan de ontwikkeling van een nieuwe rivier in de Betuwe aan de ene kant bestaan uit fysieke ingrepen, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur (technologische vernieuwing), nieuwe woonlocaties en natuurgebieden (geografische vernieuwing) en aan de andere kant uit een nieuw samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen (procesvernieuwing), ondersteund door wellicht een nieuw soort uitvoeringsorganisatie (organisatievernieuwing). Bij ontwikkelingsplanologie is de realisering van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan in het teken daarvan. Het gaat er immers niet alleen om dat de betrokkenen tevreden zijn, maar ook dat er fysieke of maatschappelijke veranderingen optreden. Omdat systeeminnovaties verschillende sectoren overstijgen, uiteenlopende partijen erbij betrokken zijn en er een creatieve sprong moet worden gemaakt, zullen zij waarschijnlijk niet gemakkelijk van de grond komen. Verder bestaat de kans dat de uitkomsten anders zullen zijn dan verwacht of dat de innovatie niet wordt gerealiseerd. Daarom is het belangrijk te beseffen dat het bij het streven naar systeeminnovaties om

risicovolle ondernemingen gaat, waarbij bestaande denk- en handelingspatronen moeten worden doorbroken en vaak de grenzen van de bestaande procedures moeten worden opgezocht (Ruimtelijk Planbureau, 2004:27).

Planologie in het landelijk gebied

In deze scriptie staat de casus Nieuwe Rivier centraal. In de inleiding werd al geschetst dat het planconcept van deze rivier meerdere functies tracht te integreren, zoals waterberging, natuur, recreatie, wonen en werken. Omdat de Nieuwe Rivier een vrij landelijke casus is, wil ik mijn theoretisch kader ook richten op de rurale planologie en waterbeheer.

Mede onder invloed van een grotere mobiliteit van de bevolking zijn veel plattelandsgebieden binnen stedelijke invloedssferen gekomen. In deze gebieden is, ter voorkoming van ongewenste suburbanisatie, planologische interventie noodzakelijk. Buiten het verstedelijkte landelijke gebied zijn er de meer perifeer gelegen plattelandsgebieden, die worden gekenmerkt door een gestage terugloop van de bevolking en achteruitgang van het voorzieningenniveau. De problematiek van landelijke gebieden wordt vooral bepaald door de invloed van de verstedelijking, de leefomstandigheden op het platteland, economische functies, het natuurlijk milieu en het landschap. Dit zijn derhalve de belangrijkste thema's van de rurale planologie (Voogd, 2004:152).

Rurale planologie is echter meer dan een op uitvoering gerichte ruilverkaveling of landinrichting. Zo vraagt het plattelandsbeleid om een genuanceerde aanpak, omdat juist door de kleinschaligheid en specifieke eigenschappen van het platteland maatwerk vereist is. De achteruitgang van het landelijk gebied is echter onmiskenbaar. Het platteland wordt eenvormiger en het eigen karakter en de herkenbaarheid vervagen. De toekomst van het platteland staat daarmee onder druk en daarom moet gezocht worden naar een nieuwe invulling van het gebied. De huidige kenmerkende ontwikkelingen in het landelijk gebied kunnen als volgt worden samengevat; een afnemende landbouwfunctie door herstructurering als gevolg van diverse crisissituaties (BSE, varkenspest, mond- en klauwzeer) en een toenemende bosbouw-, recreatie-, woon- en natuurfunctie (Voogd, 2004:167).

In het Nederlandse landelijk gebied neemt ook water een zeer belangrijke plaats in. Door klimaatveranderingen krijgt ons te maken met nog hogere rivierafvoeren, grotere neerslagintensiteiten, langere droge periodes en een zeespiegelstijging. Nederland staat daarom aan de vooravond van forse aanpassingen van het watersysteem. Diverse vormen van waterberging zijn daarbij noodzakelijk en deze uitdaging vraagt om meervoudig ruimtegebruik en een integrale aanpak, waarbij functies als wonen, werken, recreëren, natuur, landbouw en waterberging hand in hand gaan.

Deze aanpak staat ook centraal in interactief watermanagement, zoals de huidige fase van de ontwikkelingsgang van het waterbeheer te typeren is. Na beginfasen waarin de mens tegen het water moest worden beschermd en de daaropvolgende periode waarin het watersysteem beschermd moest worden tegen de mens, is het nu tijd voor een streven om beide met elkaar in balans te brengen. Doelstelling hierbij is het vinden van een balans tussen enerzijds de eisen van het watersysteem en anderzijds de wensen van de samenleving, ofwel duurzame ontwikkeling (Van Ast, 2000:126-127).

Het planconcept van de Nieuwe Rivier neemt bovenstaande ontwikkelingen in acht en probeert deze het hoofd te bieden. Hoofdstuk vijf zal hier verder op ingaan.

2.5 NIEUWE CONTEXT VAN PLANOLOGIE VEREIST PROCESMANAGEMENT

In voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat ontwikkelingsplanologie vooral een nieuwe en andere manier van werken betreft. Zij vraagt andere competenties van betrokken actoren; zij vraagt om bevlogenheid, om een vorm van maatschappelijk idealisme en om een fundamenteel andere rol van overheden. Het samenspel tussen publieke, private en particuliere partners is een permanente beweging tussen moeten, kunnen en willen. Als niet alle betrokken partijen noodzaak en urgentie onderschrijven (moeten) valt het fundament onder een ontwikkelingsgericht proces weg. Zonder zicht op haalbare en betaalbare oplossingen (kunnen) leidt het proces niet tot handelen, ook al is alle creativiteit op het gebied van techniek en financiering op tafel gelegd. Als niet alle hoofdrolspelers zich ervoor inzetten (willen), strandt het proces voortijdig (Rathenau Instituut en Habiforum, 2004:6).

De opkomst van een concept als ontwikkelingsplanologie en de nieuwe manier van werken die daaraan gekoppeld is verraadt een achterliggende verandering in de maatschappelijke orde. Als we goed kijken zien we namelijk dat met het verdwijnen van de hiërarchische relaties in de samenleving ook de basis wegviel voor hiërarchische sturing. De ordelijk aangestuurde plannenfabriek van de WRO maakte in snel tempo plaats voor een veelheid aan benaderingen, zoals projectprocedures, uitvoeringsafspraken, publiek-private samenwerking en convenanten. In deze context van veranderende machtsstructuren en omgangsvormen ontwikkelde zich een nieuwe planningspraktijk. Communicatie werd de levensader van ruimtelijke planning. Eerder in deze scriptie haalde ik Patsy Healey al aan, die betoogde dat er geen ‘centrum’ meer is waar publieke, gedeelde standaarden kunnen worden opgehaald. Een voorheen cultureel homogene planningsgemeenschap maakte volgens haar plaats voor pluriforme benaderingen van de kwaliteit van de leefomgeving, waardoor planning een interactief proces werd. Ruimtelijke ordening werd hiermee in de ogen van Healey een resultante van beslissingen van talrijke actoren, die met elkaar communiceren in netwerken.

Om in drukbevolkte netwerken van actoren niet te verzanden in een status quo is een hoge graad van interactie nodig, waarbij procesmanagement een belangrijke rol kan spelen. Niet alleen voor ruimtelijke vraagstukken kan procesmanagement handvaten bieden, maar ook voor maatschappelijke vraagstukken in het algemeen biedt deze managementstijl uitkomsten. Echter, omdat ik me in deze scriptie in het bijzonder richt op een ruimtelijk vraagstuk definieer ik in navolging van De Bruijn e.a. (2004) procesmanagement als het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen (presenteren, vertalen, verwerken, combineren) dat de mate van conflict vermindert. Daarbij is procesmanagement meer succesvol naarmate het tegemoetkomen claims steeds minder leidt tot verdringing van bestaande functies. Ruimtelijke procesmanagers dienen daarom aandacht te hebben voor een adequate representatie van claims, voor articulatie van claims, voor interactie met andere claimende partijen, voor verkenning en hantering van interventies door derden en verkenning en hantering van gebruik (De Bruijn, e.a., 2004:17). De procesmanager zal zich dan ook vooral moeten laten gelden door zijn kennis in het proces in te brengen, zorg te dragen voor het verbinden of ontvlechten van claims van partijen, het proces waar nodig bij te sturen, te versnellen of te vertragen en het proces op het juiste moment te openen of juist gesloten te houden.

Door alvast een tipje van de sluier over de rol van procesmanagement in het algemeen en de rol van de procesmanager in processen van ruimtelijke ordening in het bijzonder op te lichten was deze paragraaf de opmaat voor het vervolg van deze scriptie. In het volgend hoofdstuk zal ik de achterliggende theorie van procesmanagement (in ruimtelijk perspectief) nader beschrijven.

3. PROCESMANAGEMENT NADER BEPAALD

3.1 INLEIDING

Ontwikkelingsplanologie is geen concept dat zomaar uit de lucht is komen vallen. Aan de hand van veranderingen in de maatschappij in het algemeen en in de wereld van ruimtelijke ordening in het bijzonder heeft het zich ontwikkeld tot hoe het nu is. Deze redeneerlijn gaat ook op voor de ontwikkelingsgang van procesmanagement. In paragraaf 3.2 ga ik in op veranderingen in de maatschappij en (ruimtelijke) politiek die tot de ontwikkeling van complexiteitserkende managementtheorieën geleid hebben. Deze veranderingen vertaal ik vervolgens in paragraaf 3.3 naar de ruimtelijke netwerksamenleving. In 3.4 ga ik in op aan de netwerkbenadering verwante bestuurskundige theorieën, waarna ik in paragraaf 3.5 de theorie van procesmanagement zal aanhalen en proberen het belang van deze vorm van management te duiden. In 3.6 behandel ik de rol van de procesmanager in de praktijk, waarna paragraaf 3.7 tenslotte het theoretisch gedeelte van deze scriptie afsluit.

Tabel 3: Maatschappelijk-politieke transformaties en omgangsvormen

Maatschappelijk-politieke transformatie	Omgangsvorm
Netwerksamenleving Horizontalisering van verhoudingen Participatierevolutie	Netwerkmanagement Procesmanagement

3.2 MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE TRANSFORMATIES

De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening liet zien dat er de afgelopen decennia grote veranderingen plaatsvonden in de verhouding tussen overheid en samenleving. Achter deze dynamische geschiedenis gaat echter een breder perspectief aan maatschappelijke en politieke transformaties schuil, die van grote invloed is op ons bestaan en de invulling van onze samenleving, alsmede voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De kern van deze transformaties is te herleiden op de breuklijn tussen materialisme en postmaterialisme, die zijn basis kent in de door Maslow ontwikkelde these over de behoeftehiërarchie van mensen. Deze onderscheidt (van 'laag' naar 'hoog') fysiologische behoeften (seksualiteit, voeding), de behoefte aan veiligheid, de sociale behoeften, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de meer passieve (ergens bij horen) en actieve (liefde voor anderen), de erkenningsbehoeften (erkenning door anderen en zelfrespect) en tenslotte de behoefte aan zelfverwerkelijking. De hiërarchie suggereert dat 'lagere' behoeften eerst worden vervuld en het consumptiepatroon van de meerderheid kleuren. Naarmate de lagere behoeften vervuld raken, komen de hogere aan de beurt en die bepalen dan op hun beurt weer het handelen van actoren (WRR, 1979:26).

Inglehart, geïnspireerd door de behoeftehiërarchie van Maslow, formuleerde de zogenaamde schaarste-hypothese die aan de theorie van het postmaterialisme ten grondslag ligt: *An individual's priorities reflect the socioeconomic environment: one places the greatest subjective value on those things that are in relatively short supply* (Inglehart, 1997:33). De stelling van Inglehart houdt dus in dat iemands prioriteiten haar of zijn sociaal-economische omgeving reflecteert in die zin dat deze persoon de grootste subjectieve waarde hecht aan die zaken waarvan een relatief beperkt aanbod is. Inglehart maakt bij de uitwerking van deze these een grover onderscheid tussen menselijke behoeften dan Maslow. Hij onderscheidt enerzijds materialistische behoeften, die grofweg samenvallen met de fysieke en veiligheidsbehoeften van

Maslow, maar daarboven stelt hij in de behoeftehiërarchie de postmaterialistische behoeften. De stelling komt er op neer dat wanneer de materialistische behoeften van iemand eenmaal vervuld zijn, deze persoon steeds meer waarde zal gaan hechten aan niet-materialistische ofwel postmaterialistische waarden (Weggeman, 2003:42). Nu de fysieke en economische behoeften in veel westerse samenlevingen zijn bevredigd, wordt er gezocht naar een bevrediging van behoeften als leefbaarheid en zelfontplooiing.

Het is goed te vermelden dat de term postmaterialisme duidt op een set van waarden die mensen accentueren nadat zij materiële zekerheid hebben verkregen mede omdat zij materiële zekerheid hebben verkregen. De postmaterialistische waardenoriëntatie geeft in dit verband een verandering in prioriteiten aan, maar betekent niet dat economische en fysieke zekerheid als negatief worden gewaardeerd. Ook postmaterialisten waarderen deze waarden positief, maar geven in tegenstelling tot materialisten een nog hogere prioriteit aan waarden als zelfontplooiing en leefbaarheid (Inglehart, 1997:35). Opvallend is dat Nederland in landenvergelijkend perspectief hoog scoort op de postmaterialistische ladder. Samen met de Scandinavische landen vormt Nederland de kopgroep van postmaterialistische samenlevingen (Inglehart, 1997:22). In Nederland overtreffen de postmaterialisten reeds de materialisten.

De geschetste postmaterialistische waardentransformatie heeft consequenties voor de aard van de politiek-maatschappelijke vraagstukken en voor het functioneren van het politieke stelsel. Zo stelt het postmaterialisme een afnemende steun voor bestaande nationale instituties en een ander type van politieke participatie vast. Opvallend hierbij is dat er een toename plaatsvindt van zogenaamde onconventionele participatie, die ook wel schuilgaat achter de noemer van een participatierevolutie. Op microniveau is daarbij sprake van een sterke hang naar directe vormen van politieke betrokkenheid. De toename van het postmaterialisme brengt een afnemend respect voor autoriteit in het algemeen met zich mee en een toenemende wens tot participatie en zelfontplooiing (Weggeman, 2003:56). Dit kan in relatie worden gezien met het feit dat de opkomst bij verkiezingen stagneert en andersoortige vormen van (issue-gerichte) participatie toenemen. De nieuwe vormen van participatie maken de burgers minder afhankelijk van de permanente hiërarchische vormen van participatie (Inglehart, 1990:340). Bestaande structuren hebben in het verlengde hiervan plaatsgemaakt voor een veel onoverzichtelijker maatschappij van betrokken burgers en de wisselende verbanden waarin zij zich groeperen (WRR, 1998:117).

De in kaart gebrachte maatschappelijke en politieke transformaties impliceren een horizontalisering van verhoudingen tussen overheid en overige actoren (waaronder burgers) in het ruimtelijk domein. In de wetenschap wordt deze huidige maatschappelijke trend vaak getypeerd als de opkomst van de netwerksamenleving. Deze netwerksamenleving is in essentie:

- Een internationale samenleving waarin de productie van goederen en diensten plaatsvindt in mondiale ketens. Deze ketens onttrekken zich grotendeels aan de sturing van een overheid.
- Een ongekende samenleving die gekenmerkt wordt door een afnemende kennis bij ondernemingen en overheden over wat burgers in hun rol van consument en in hun rol van citizens nastreven.
- Een ongekend rijke samenleving waarin zowel het aantal als de hoogte van de preferenties van burgers sterk toenemen en het bevredigen van de wensen niet ten koste mag gaan van andere preferenties.
- Een vervlochten samenleving waarin met name de producenten van (beleids)producten ervaren dat ze voor het bereiken van hun eigen ambities steeds vaker afhankelijk zijn van andere partijen, ook als ze liever niet veel te maken hebben met deze andere partijen (Teisman, 2001:107).

Overheden zullen op basis van deze karakteristieken van de netwerksamenleving om moeten leren gaan met situaties waarin samenspel en interactie aan de orde zijn en erkennen dat een top-down sturing vanuit een verkokerde overheid maar zelden werkzaam is. Hoewel de overheid altijd een unieke positie heeft, zijn andere partijen meer en meer van belang geworden voor het bedenken en uitvoeren van projecten. Op operationeel niveau komt dit tot uiting in het feit dat die anderen meer en andere ideeën hebben, mede-uitvoerende of investerende partij zijn, maar ook meer hindermacht kunnen ontwikkelen. In dit licht blijkt traditionele, hiërarchische sturing vanuit de overheid een steeds minder adequate sturingsvorm voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken (VROM-raad, 2004:55). Iets wat in de theorie van ontwikkelingsplanologie ook wordt betoogd.

De netwerksamenleving impliceert dat de overheid minder boven andere partijen staat en dat zij niet langer wordt gezien als de partij die het eindresultaat bepaalt, waardoor de overheid steeds meer in een positie als één van de actoren komt te verkeren. Dit proces van horizontalisering veronderstelt dan ook een bevordering van (gelijk)waardigheid van actoren. Verbindingen tussen hen worden zoveel mogelijk horizontaal ontworpen, waarbij gezocht wordt naar vervangend gereedschap voor hiërarchie. Deze nieuwe, terugtrekkende, rol van de overheid onder invloed van horizontalisering wordt door Königs (2005) ook wel een nieuwe macro genoemd. Waar de overheid aanvankelijk een kaderstellende en bepalende rol vervulde, laat zij het maken van plannen nu over aan marktpartijen, instellingen en verenigingen die elkaar treffen als belanghebbenden rond een thema, waardoor nieuwe allianties ontstaan die wel worden omschreven als nieuwe meso. Deze nieuwe allianties (meso) en de terugtrekkende overheid (macro) zijn in dit verband verwickeld in een ingewikkelde interactieve dynamiek (Königs, 2005:6). Om de ontmoeting tussen nieuwe macro en meso het hoofd te bieden lijkt een juiste vorm van netwerkmanagement vereist.

3.3 MANOEUVREREN IN DE RUIMTELIJKE NETWERKSAMENLEVING ...

Beleidsnetwerken zijn te definiëren als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen afhankelijke actoren die vorm krijgen rond beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's (Klijn, 1997:30-31). De netwerkbenadering veronderstelt in het verlengde hiervan dat beleid wordt gemaakt in complexe processen van interactie tussen een groot aantal actoren. Deze actoren zijn wederzijds afhankelijk, waardoor beleid alleen tot stand komt op basis van samenwerking. Deze wijze van samenwerking komt echter niet spontaan tot stand en vereist verschillende vormen van spelmanagement en netwerkconstituering (Klijn en Koppenjan, 1999:6). Een ander kenmerk van de netwerkbenadering is de geslotenheid van de actoren binnen een netwerk; zij zijn niet per definitie gevoelig voor stuursignalen van buiten. Zij merken het stuursignaal niet op of verzetten zich ertegen. Tenslotte kenmerkt de netwerkbenadering zich door een zekere mate van dynamiek van netwerken. De posities in een netwerk wisselen voortdurend. Zo kan een actor die in het verleden een onbetekenende rol speelde in een netwerk plotseling een belangrijke positie innemen en voor de anderen van cruciaal belang zijn (Esselbrugge, 2003:32).

In het licht van de opkomst van het postmaterialisme is de opkomst van de netwerkbenadering te beschouwen als een antwoord op de dominante en hiërarchische rol van publieke, en met name politieke actoren, in de beleidspraktijk van onder andere gebiedsontwikkeling. Zowel in het postmaterialisme als in de netwerkbenadering is er meer aandacht voor de rol van private en maatschappelijke actoren in gehorizontaliseerde verhoudingen (Weggeman, 2003:154). De netwerkbenadering ontkent niet alleen het bestaan van een enkele beleidsbepalende autoriteit, maar ontkent tevens het bestaan van een hiërarchische ordening (Kickert e.a., 1997:7-11).

Netwerkmanagement is met name gericht op het bereiken van consensus tussen de partijen die in een netwerk door hun onderlinge afhankelijkheden tot elkaar veroordeeld zijn, iets wat

bijvoorbeeld bereikt kan worden door een package deal. Zo'n package deal komt tegemoet aan de belangen van meerdere betrokken partijen en kan de mate van consensus in een proces vergroten. Voordelen van netwerkmanagement zijn dat kennis en informatie ten behoeve van de beleidsvorming wordt verkregen doordat meerdere actoren betrokken worden en dat tevens de maatschappelijke acceptatie van beleid door de participatie van de relevante actoren wordt bevorderd. Door deze participatie kan eveneens met een grotere hoeveelheid belangen en waarden rekening worden gehouden en is het mogelijk de range van beleidsalternatieven te verbreden. Dit alles betekent ook dat het probleemoplossend vermogen van de overheid in potentie vergroot wordt en dat destructieve conflicten geminimaliseerd worden. Als nadelen worden echter de kosten van het besluitvormingsproces in tijd en geld genoemd, alsmede de gebrekkige transparantie van het besluitvormingsproces met daaraan gekoppeld de ontoereikende democratische legitimatie en tenslotte het verwaarlozen van het 'algemeen' belang dat behartigd wordt door de overheid (Weggeman, 2003:158).

Kickert en Koppenjan (1997:53-58) geven bij hun behandeling van de netwerkbenadering verschillende condities weer voor het management van netwerken die tot op zekere hoogte als spelregels voor netwerkmanagement kunnen worden opgevat:

1. Hoe groter het aantal actoren dat betrokken is bij de interactie hoe moeilijker het is om overeenstemming te bereiken.
2. Het succes van netwerkmanagement is afhankelijk van de mate waarin rekening is gehouden met de pluriformiteit van het netwerk en de actoren die daarin opereren.
3. Netwerkmanagement moet zijn voordeel doen met de geslotenheid van netwerken door de capaciteiten van zelfregulering te benutten om zodoende zo min mogelijk dwang en middelen te gebruiken.
4. Hoe hoger de kosten gemoeid met netwerkmanagement, hoe minder actoren bereid zullen zijn hiervan gebruik te maken.
5. De sociale en politieke context kunnen het netwerkmanagement zowel frustreren als ondersteunen.

Netwerkmanagement in de ruimtelijke beleidspraktijk

Ook in het samenspel tussen overheden en andere betrokkenen in de ruimtelijke beleidspraktijk heeft netwerkmanagement inmiddels aan invloed gewonnen. Toch blijken de praktische ervaringen met deze managementstijl nog niet volkomen positief. Dit is namelijk te concluderen uit het rapport *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (2004) dat de VROM-raad opstelde:

Ten eerste is er weliswaar ruimte gecreëerd voor overleg en uitwisseling van gedachten, maar er is nauwelijks een kader geschapen om van een divergerende fase (ideevorming, formulering van alternatieven) tot een convergerende fase (keuze alternatief, planuitwerking, besluitvorming) te komen. Het is daarom nodig om de institutionele inbedding te verbeteren.

Ten tweede blijkt het steeds weer een lastige opgave om de kring van actoren in het overleg te (laten) bepalen en de inbreng van de verschillende actoren te (laten) wegen. Er is in dit verband behoefte aan spelregels voor de wijze waarop het interactieve proces wordt georganiseerd.

Ten derde is het niet altijd duidelijk waarover nu werkelijk ruimte voor overleg wordt geboden.

Ten vierde is de overheid zelf niet altijd eenduidig in de doelen die ze nastreeft. De overheid moet dan ook duidelijk zijn over haar ambities alvorens de samenwerking met private partijen te zoeken of ruimte te bieden aan anderen (VROM-raad, 2004:56-64).

Duidelijk is geworden dat vele (ruimtelijke) beleidsvraagstukken interorganisationeel zijn en dat de (ruimtelijke) realiteit meerstemmig is. Een groot aantal opvattingen over wat ruimtelijke kwaliteit is bestaat gelijktijdig en over de vraag welke ruimtelijke ontwikkeling het meest bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteitsvermeerdering bestaat een scala aan opvattingen (De Bruijn e.a., 2004a:15). Mede om deze reden zullen actoren met elkaar samenwerken in een turbulente omgeving, waarbij de grenzen van enkelvoudige organisaties worden overschreden. Partijen nemen initiatieven, zoeken daar partners bij en ontmoeten elkaar in wisselende constellaties in processen die snel complex worden, omdat de partijen elkaar beïnvloeden en verbindingen aangaan. Vaak staat van tevoren niet vast wie er meedoen, wat de regels van het spel zijn en waar het precies over zal (moeten) gaan (Termeer en Königs, 2003:2). Is er nog veel vrijheid in de besluitvorming en zoeken de partijen nog naar de specificatie van de te plegen ingreep, dan ligt de oplossing bij proces- en netwerkmanagement (Teisman, 1997:13).

3.4 ... VERONDERSTELT INTERACTIEVE BELEIDSVOERING EN PPS, ...

In de vorige paragraaf zagen we dat de netwerkbenadering uitgaat van een horizontale verhouding tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. In lijn met deze redenering kunnen we stellen dat bovengenoemde actoren in de beleidspraktijk van ruimtelijke ordening steeds vaker tot elkaar veroordeeld zijn en dat het succes van de ontwikkelingsgang van ruimtelijke projecten sterk afhankelijk is van de mate waarin betrokken partijen met elkaar tot overeenstemming kunnen komen. Interactieve beleidsvoering kan hier aan bijdragen.

Interactieve beleidsvoering wordt wel omschreven als een wijze van beleid waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Esselbrugge, 2003:5). Aan interactieve beleidsvoering ligt de gedachte ten grondslag dat organisaties voor de realisering van hun doelstellingen mede afhankelijk zijn van partijen uit hun omgeving en dat geen van de betrokken partijen toegang heeft tot alle hulpbronnen die noodzakelijk zijn om doelen op eigen kracht te verwezenlijken. Tevens wordt interactief beleid opgezet vanuit motieven als draagvlakvorming, inhoudelijke verrijking, probleemoplossing en participatieve democratie, waaruit blijkt dat interactieve beleidsvoering een sterk postmaterialistische waardenoriëntatie kent.

Nog sterker dan netwerkmanagement beantwoordt de interactieve beleidstheorie aan de processen van individualisering en horizontalisering. In de netwerkbenadering gaat het, zij het veelal impliciet, nog steeds om een netwerk van corporatieve actoren. Wanneer individuen in de netwerkanalyse worden meegenomen gaat het om vertegenwoordigers van een corporatieve actor. Bij interactieve beleidsvorming gaat het echter expliciet om de interactie tussen publieke bestuursorganen en individuele burgers, naast corporatieve actoren zoals belangengroepen, bedrijven en (semi-)publieke organisaties (Weggeman, 2003:161).

Naast interactieve beleidsvoering is publiek-private samenwerking (PPS) een andere belangrijke trend in het openbaar bestuur. Beide complexiteitserkende theorieën zijn te zien als pogingen om in samenwerking met bedrijven en burgers beleid en beleidsproducten te ontwikkelen. Bij PPS gaat het echter expliciet om een partnerschap tussen één of meer organisaties uit het openbaar bestuur en particuliere organisaties, die gezamenlijk werken aan de realisering van onderling overeengekomen doelstellingen. Dat gebeurt dan in een tijdelijk organisatorisch verband, met behoud van eigen identiteit en zonder dat de eigen doelstellingen worden opgeheven (Bovens e.a., 2001:204).

Het zal duidelijk zijn dat in de praktijk van PPS de overheid wordt geacht niet langer op detailniveau te sturen, maar te denken in termen van het gewenste resultaat. Door te sturen op

output creëren publieke partijen ruimte voor het bedrijfsleven om een optimale oplossing van het probleem te vinden. Binnen de vastgestelde kaders kan het bedrijfsleven zijn creatief en innovatief vermogen tonen. Interactie met private partijen draagt op deze manier bij aan een betere probleemdefinitie en een beter ontwerpproces en daarmee tot meerwaarde van het ruimtelijke product (Esselbrugge, 2003:7). Idealiter biedt PPS door de bundeling van kennis en capaciteit van publieke en private partijen een bredere, integrale benadering van investeringsprojecten.

3.5 ... MAAR VEREIST OOK PROCESMANAGEMENT

Zijn partijen zich er eenmaal van bewust dat zij uitsluitend in een proces van interactie tot een verandering kunnen komen, dan is het een uitdaging om het geheel aan stemmen in een netwerk om te zetten in een bevredigend gezang. Hiervoor is een hoge graad van interactie en samenzang nodig en dat vereist naast aandacht voor concepten als interactieve beleidsvoering en PPS aandacht voor procesmanagement. In navolging van De Bruijn e.a. (2004a) definiëren we procesmanagement als ‘het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen (presenteren, vertalen, verwerken, combineren) dat de mate van conflict vermindert’. Verder is procesmanagement meer succesvol naarmate het tegemoetkomen aan claims steeds minder leidt tot verdringing van bestaande functies (verzoenen is de toetssteen voor succes) (De Bruijn e.a., 2004a:17).

3.5.1 De procesbenadering en andere managementstijlen

Als managementstijl onderscheidt de procesbenadering zich van andere stijlen. Zo staat procesmanagement in de eerste plaats tegenover een inhoudelijke benadering van besluitvorming, in de tweede plaats tegenover een managementstijl die zich kenmerkt door command en control, in de derde plaats tegenover projectmanagement en in de vierde plaats tegenover een stijl die zich richt op het reduceren van chaos. Hieronder tracht ik de procesbenadering te positioneren tegenover deze vier andere managementstijlen, waarmee ik overigens niet wil betogen dat de verschillende stijlen elkaar volledig uitsluiten.

Proces versus inhoud

Door de grote invloed van ontwerpers in de ruimtelijke beleidspraktijk is er een sterke voorkeur voor inhoud in de ruimtelijke wereld. De planologen hebben bijvoorbeeld aandacht voor ruimtelijke planconcepten, de stedenbouwers en landschapsarchitecten voor samenhangende ruimtelijke ontwerpen en de bouwkundigen voor zelfstandige ontwerpen. De gedachte van veel ontwerpers is dat ze door een intense analyse van het ruimtelijke vraagstuk waar ze voor staan via een ontwerpproces een voorstel kunnen maken dat voldoet aan het programma van eisen. De praktijk leert evenwel dat het lang niet altijd lukt om dit rationele proces te voltooien (De Bruijn e.a., 2004a:28). Dit wordt met name veroorzaakt doordat vele ruimtelijke problemen ongestructureerd van karakter zijn en doordat ze niet in een isolement kunnen worden opgelost, maar vervlochten zijn met andere problemen. Tenslotte zijn ruimtelijke vraagstukken ook vaak zeer dynamisch, waardoor oplossingen in de loop der tijd sterk veranderen (De Bruijn e.a., 2004b:21-23).

Het gevolg van het ontembare karakter van problemen is dat er nooit een eenduidige, gezaghebbende inhoudelijke oplossing voor een probleem is. Om in deze omstandigheden toch tot ruimtelijke ontwikkeling van hoge kwaliteit te komen, dienen partijen met elkaar een onderhandelingsproces te doorlopen, waarin ze proberen te komen tot een package deal van besluiten, die recht doet aan de verschillende probleemdefinities van de verschillende partijen (De Bruijn e.a., 2004a:29).

Proces versus command en control

Eerder stelden we vast dat zodra een overheid in een netwerk moet functioneren, ze zich niet kan verlaten op hiërarchische sturingsmechanismen. Ze is immers afhankelijk van andere partijen, die in staat zijn ruimtelijke projecten te blokkeren, vertragen of wijzigen. Hiërarchische sturing kan in dit geval sterk contraproductief zijn; de bestuurder lijkt daadkrachtig, maar creëert slechts weerstand. Hoe meer hiërarchie er is, des te sterker het verzet zal zijn in een netwerk. Doelen worden niet gehaald en plannings niet gerealiseerd (De Bruijn e.a., 2004b:25). Een overheid die dit erkent, zal niet eenzijdig besluiten nemen, maar in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen tot een besluit komen. Een dergelijk proces doet immers recht aan de wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk. Aangezien veel organisaties niet worden afgerekend op hun vermogen tot adequate interactie en hoogwaardige gezamenlijke resultaten, maar vooral op wat ze voor zichzelf bereikt hebben, blijkt in de praktijk vaak dat een open procesmatige benadering wel wordt voorgestaan, maar dat de command en control toch weer gaat overheersen (De Bruijn e.a., 2004a:30).

Proces versus project

Een procesbenadering kan, ten derde, ook tegenover een projectbenadering gepositioneerd worden. Kenmerkend voor projectmatig werken is de sterke gerichtheid op het systeem, de structuur en de procedures van het project (Esselbrugge, 2003:50). In een projectbenadering is de aanname dan ook dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn, waardoor technieken als een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf gesteld eindproduct mogelijk zijn. Een dergelijke benadering werkt echter alleen in een statische wereld. Wanneer een activiteit niet statisch is, maar dynamisch, is een projectbenadering niet mogelijk en is een procesbenadering gewenst (De Bruijn e.a., 2004a:30).

De dynamiek die een procesmatige benadering vereist kan zowel interne als externe oorzaken hebben. Er wordt gesproken over externe dynamiek indien een activiteit begint als een project, maar zich ontwikkelt tot een proces, omdat externe partijen die hun eigen probleemdefinities en oplossingen inbrengen, zich bemoeien met het project. Er is sprake van interne dynamiek als een activiteit begint als een project, maar zich ontwikkelt tot een proces omdat de projecteigenaar tijdens het project leert dat het probleem veelomvattender of complexer is dan hij had gedacht (De Bruijn e.a., 2004b:28). Vooral wanneer de besluitvorming in een netwerk moet plaatsvinden, zullen vormen van dynamiek voorkomen. De besluitvorming zal daarom vrijwel altijd grillig en ongestructureerd verlopen en een bepaalde vorm van procesmanagement vereisen.

Proces versus chaos

Ruimtelijke besluitvormingsprocessen worden veelal gekenmerkt door interactiviteit en grilligheid. Duwend en trekkend slagen partijen erin om eigen en gemeenschappelijke beslissingen te nemen en voortgang te bewerkstelligen. In een dergelijk proces worden besluiten echter veelal niet genomen, maar blijkt eerder dat een besluit gebeurt; plotseling blijkt een koppeling tussen een probleem, een oplossing en voldoende aandacht van actoren die deze combinatie steunen mogelijk en ligt er een besluit dat er daarna toe blijkt te doen. In een dergelijk proces gedragen partijen zich strategisch, zij sluiten coalities met andere partijen dreigen met interventies en zullen wellicht zo handelen dat hun eigen belang maximaal wordt gediend. Wanneer echter alle partijen in een netwerk zich strategisch gedragen, kan besluitvorming verworden tot chaos (De Bruijn e.a. 2004a:31).

Procesmanagement kan het hoofd bieden aan deze chaos door het strategisch gedrag van partijen te matigen. In dat geval kunnen partijen bijvoorbeeld met elkaar afspreken dat zij zich

aan bepaalde vooraf gedefinieerde spelregels zullen houden. Indien de besluitvorming deze spelregels volgt, zal er een vorm van orde in de chaos ontstaan. De spelregels maken het besluitvormingsproces met andere woorden meer transparant, waardoor orde geschepd wordt in de chaos die kenmerkend is voor veel ontwikkelingsprocessen in netwerken.

3.5.2 De (meer)waarde van procesmanagement

In de vorige paragraaf zagen we dat de procesbenadering voordelen geniet boven andere stijlen van management. De eerder genoemde positionering van procesmanagement leidt dan ook tot argumenten die voor het gebruik van de procesbenadering pleiten.

Ten eerste zorgt het toepassen van procesmanagement voor het ontstaan van draagvlak: Indien meerdere partijen belang hebben bij een ruimtelijk vraagstuk en zij in een interactief proces betrokken worden bij het proces van probleemformulering en -oplossing is de kans op stagnatie van het proces het meest gering. Als het proces niet aan deze eis is voldoen bestaat er een grotere kans dat partijen hun blokkademacht gebruiken en daarmee het proces frustreren.

Ten tweede kan procesmanagement ervoor zorgen dat inhoudelijke onzekerheid gereduceerd wordt: Bij ongestructureerde problemen is het van groot belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. Vaak geldt dat de betrokken partijen andere informatie hebben en dat deze informatie noodzakelijk is om een probleem zo adequaat mogelijk op te lossen. De confrontatie tussen de verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan moeten de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken worden, iets waar de procesbenadering voor staat (De Bruijn e.a., 2004b:39).

Ten derde kan de procesbenadering probleemdefinities en oplossingen verrijken: Verschillende partijen hebben vaak geheel verschillende percepties van en opvattingen over problemen en oplossingen. De confrontatie van deze verschillende percepties kan verrijkend werken. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan moeten de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken worden, hiervoor is het hanteren van de procesbenadering uitermate geschikt.

Ten vierde biedt procesmanagement handvaten om dynamiek te incorporeren: De dynamiek van gekozen probleemdefinities kan tot gevolg hebben dat wat vandaag wordt gekozen, morgen alweer verouderd is. Dit biedt onwillige partijen een mogelijkheid om zich van een gekozen oplossing te distantiëren met beroep op nieuwe informatie of nieuwe oplossingen. Het is veelal de kunst om juist te voorkomen dat dergelijke nieuwe inzichten en informatie buiten het proces van de probleemoplossing wel en binnen het proces niet beschikbaar zijn. De enige manier om dit te realiseren is dat alle relevante partijen bij het proces van het zoeken naar oplossingen worden betrokken. Wanneer een proces tot een dergelijke incorporatie van dynamiek leidt, impliceert dit dat partijen kunnen leren. Zij worden immers voortdurend met anderen en nieuwe opvattingen geconfronteerd, wat tot reflectie op de eigen opvattingen kan leiden (De Bruijn e.a., 2004b:41-42).

Ten vijfde kan procesmanagement de transparantie van de besluitvorming vergroten: Besluitvormingsprocessen zijn vaak buitengewoon onoverzichtelijk; ze kennen veel betrokken actoren, veel procedures en hebben vele onderwerpen. Een procesontwerp levert een zekere transparantie op. Zo kan in een dergelijk ontwerp worden opgenomen hoe de belangen van partijen worden beschermd, welke actoren bij het proces betrokken worden en welke procesgang nagestreefd wordt.

Tenslotte kan het hanteren van de procesbenadering zorgen voor een depolitisering van de besluitvorming: Veranderingsprocessen roepen vaak veel weerstand op. Wanneer bij de aanvang van een veranderingsproces te sterk inhoudelijk wordt gestuurd, kunnen weerstanden

sterk worden gestimuleerd. Een procesbenadering van verandering kan deze weerstand doen verminderen. Er wordt immers niet aangegeven wat de inhoud van de verandering zal zijn, maar alleen wat het proces naar een mogelijke verandering zal zijn (De Bruijn e.a., 2004b:42).

3.6 DE PROCESMANAGER IN ACTIE...

In de praktijk van procesmanagement worden formele voorschriften niet langer als allesbepalend gezien. Randvoorwaarden of procedures dan wel voorschriften kunnen in het proces alleen een rol spelen als de partijen het over de randvoorwaarden eens zijn. In plaats van randvoorwaarden wordt bij procesmanagement gesproken over procesafspraken. Deze afspraken kunnen worden gedefinieerd als afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen (De Bruijn e.a., 2004b:15). Ze moeten de ruimte bieden om te worden bijgesteld, indien blijkt dat ze het proces frustreren. Tijdens het proces dat na het bepalen van de procesafspraken volgt is de procesmanager niet zozeer gericht op de uitvoering van een besluit, maar is hij voortdurend op zoek naar koppelingen tussen problemen en oplossingen (Esselbrugge, 2003:60).

3.6.1 ... beschermt de kernelementen van een procesontwerp ...

De belangrijkste taak van de procesmanager is het beheren van het beleidsproces. Hij draagt er met andere woorden zorg voor dat het proces goed verloopt; dat partijen zich aan de afspraken houden, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat besluiten conform de spelregels worden genomen, enzovoorts. Bij het uitvoeren van zijn taak dient de procesmanager ervoor te zorgen dat het proces dat hij beheert voldoet aan vier zogenaamde kernelementen van een procesontwerp. Zo wordt onder een goed proces een open proces verstaan, waarin de core values van partijen worden beschermd, dat voldoende prikkels voor vaart kent en dat voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten biedt. Deze vier kernelementen zal ik hieronder verder uitwerken.

Openheid

Succesvol procesmanagement houdt in dat een initiatiefnemende partij niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Hierbij worden andere partijen in de gelegenheid gesteld de besluitvorming mede richting te geven en kunnen zij dus ook aangeven wat voor hen interessante onderwerpen zijn die op de agenda een plaats horen te krijgen.

Een eerste ontwerpprincipe dat leidt tot een open besluitvorming is dat alle relevante partijen bij het besluitvormingsproces betrokken moeten worden. Hieronder worden in de eerste plaats de partijen verstaan die over blokkademacht beschikken, deze partijen moeten betrokken worden omdat zo wordt voorkomen dat zij hun blokkademacht uitoefenen en hiermee de besluitvorming frustreren. In de tweede plaats moeten de partijen betrokken worden die bij de besluitvorming over productiemacht beschikken. Dit zijn partijen die over de middelen beschikken om een besluit daadwerkelijk te realiseren, waarbij te denken valt aan partijen met geld, bevoegdheden, relaties of expertise. In de derde plaats moeten partijen betrokken worden die belang hebben bij de besluitvorming, zonder dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van een probleem of dat zij een oplossing kunnen blokkeren. In de vierde en laatste plaats dient er bij het opzetten van een open proces rekening te worden gehouden met belangrijke morele overwegingen. In vrijwel ieder proces zijn er partijen die geen noemenswaardige machtspositie innemen, maar die wel getroffen kunnen worden door een mogelijk besluit. Het is van belang om deze partijen niet uit het oog te verliezen en ook hen bij de besluitvorming te betrekken (De Bruijn e.a., 2004b:56-57).

Een tweede ontwerpprincipe is dat er voorafgaand aan de start van een proces zo min mogelijk inhoudelijke keuzen mogen worden gemaakt. Het is van belang om in deze fase van het proces slechts procesmatige afspraken te maken en inhoudelijke onderwerpen alleen te inventariseren.

Een derde ontwerpprincipe betreft de transparantie van een besluitvormingsproces. Dit houdt in dat voor partijen duidelijk moet zijn wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke regels er gelden en welke partijen er bij het proces betrokken zijn. Wanneer een proces niet aan dit ontwerpprincipe voldoet, is dit een voedingsbodem voor onderling wantrouwen en ongewenste onderlinge conflicten. Ook een procesmanager zal zich aan dit ontwerpprincipe moeten houden, immers heeft hij ook de rol van een onafhankelijke facilitator.

Bescherming van core values

Hoewel openheid een kernelement is van een succesvol procesontwerp, is dit principe voor partijen die worden uitgenodigd om aan een proces deel te nemen niet altijd aantrekkelijk. Het risico bestaat namelijk dat zij in onvoldoende mate hun eigen belangen kunnen realiseren, wat tot gevolg kan hebben dat zij aan het einde van het proces niet tevreden zijn met het resultaat, terwijl het tegelijkertijd moeilijk is voor hen om zich nog terug te trekken uit het proces. Het kernelement dat het beschermen van de core values van partijen betreft, komt voort uit deze gedachte en houdt in dat partijen die zich in een proces mengen voldoende bescherming van de eigen kernwaarden moeten krijgen. Anders gezegd, zij moeten er zeker van kunnen zijn dat, ongeacht de uitkomsten van het proces, hun eigen kernwaarden niet worden aangetast. Het in acht nemen van dit principe zal ertoe leiden dat het proces voor deelnemende partijen een veilige omgeving wordt.

Een eerste ontwerpprincipe dat leidt tot het beschermen van de core values van betrokken partijen houdt in dat de centrale belangen van een partij worden beschermd. In dat geval kunnen partijen er zeker van zijn dat zij ten aanzien van hun centrale waarden niet buiten hun wil om tot een bepaald gedrag gedwongen worden. Hierbij moet vermeld worden dat core values niet als een enkel standpunt of belang van een partij beschouwd worden, maar als de bestaansredenen van een organisatie. Core values raken de essentie van de organisatie en overstijgen dan ook het belang van één kwestie waarover besluitvorming plaatsvindt (De Bruijn e.a., 2004b:59).

Een tweede ontwerpprincipe in dit verband houdt in dat partijen niet wordt gevraagd zich vooraf te committeren aan het resultaat van een proces, maar dat er alleen commitment aan het proces wordt gevraagd. Dit geeft partijen de ruimte en maakt het proces relatief veilig om aan deel te nemen, omdat tevens de kans op aantasting van de core values klein is.

Een derde ontwerpprincipe betreft het belang van uitstel van commitments. Hieronder wordt verstaan dat een partij zich tijdens het proces niet aan deelbeslissingen hoeft te committeren. Achterliggende gedachte hierbij is dat als partijen zich vroeg in het proces moeten committeren aan bepaalde beslissingen, dit kan betekenen dat zij een 'point of no return' passeren. Hierdoor wordt het later in het proces moeilijk om zonder schade terug te komen op eerder ingenomen posities. Commitment aan deelbesluiten zal het perspectief van het proces-als-fuik versterken, waardoor partijen zich sneller in hun core values aangetast zullen voelen, wat vervolgens het procesverloop kan frustreren (De Bruijn e.a., 2004b:59).

Een vierde ontwerpprincipe dat voor de bescherming van core values moet zorgen is het instellen van exit-regels van een proces; regels die partijen de mogelijkheid geven om tijdens het proces het proces te verlaten. De drempel om tot een proces toe te treden, wordt op deze wijze voor partijen die vooraf enige argwaan hebben, verlaagd. Verder betekent dit dat het risico van een deelname voor een individuele partij sterk wordt gereduceerd. Nog voordat er sprake is van definitieve besluitvorming kan een partij dan namelijk besluiten om het proces te verlaten.

Voortgang

De kernelementen openheid en bescherming van core values bieden helaas nog onvoldoende garantie voor een goed verloop van een besluitvormingsproces. Wanneer er wordt besloten tot een open besluitvorming waarbij de centrale waarden van partijen worden beschermd is er een grote kans dat er daadwerkelijk overleg wordt gevoerd en er wordt onderhandeld, maar dat er niet tot echte besluitvorming wordt gekomen. Waarschijnlijk ontstaan er alleen maar stroperige processen, die geen duidelijk resultaat opleveren. Een derde categorie ontwerpprincipes heeft daarom betrekking op de noodzaak dat het proces voldoende voortgang kent.

Een eerste ontwerpprincipe dat voortgang kan bewerkstelligen, is het inbrengen van winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. Het verenigen van verschillende belangen in een beleidsproces zal veel moeite kosten en zal daarom op verschillende manieren gestimuleerd moeten worden. De belangrijkste prikkel voor coöperatief gedrag is het vooruitzicht op winst. Hiermee wordt bedoeld dat betrokken partijen de overtuiging moeten hebben dat het proces voor hen aantrekkelijk genoeg is en blijft om hierin te participeren. Van belang hierbij is om na deelbesluiten de winst voor de verschillende partijen niet te snel uit te keren, immers op het moment dat een partij haar winst heeft ontvangen, is er voor haar geen prikkel meer om coöperatief te zijn. Het is dus gewenst om er als procesmanager voor te zorgen dat de winstmogelijkheden in de staart van het proces zo groot mogelijk zijn (De Bruijn e.a., 2004b:61).

Een tweede ontwerpprincipe dat de voortgang van het proces kan bevorderen, betreft de personele bezetting van een proces. Dit houdt in dat het gewenst is dat een proces zwaar moet worden bemenst; de vertegenwoordigers van de betrokken partijen moeten hoge posities in de eigen organisaties innemen. Een zware vertegenwoordiging is in de eerste plaats bevorderlijk voor een proces, omdat het externe gezag van een proces hierdoor vergroot wordt en het tevens de uitstraling verbetert. Daarnaast zorgt een zware vertegenwoordiging ervoor dat representanten in hun eigen organisatie over macht beschikken en daardoor eigenhandig gemakkelijker beslissingen kunnen nemen, iets wat het proces zal doen versnellen.

Een derde ontwerpprincipe betreft het gebruik maken van de omgeving van het proces. Partijen die niet participeren in het proces, maar wel belang hebben bij het proces of bij de uitkomsten van het proces kunnen wel degelijk (indirect) enige invloed uitoefenen. Door de omgeving van het proces gunstig gestemd te houden, kan de voortgang en vaart in het proces behouden worden. Dit ontwerpprincipe wordt daarom ook wel omgevingsmanagement genoemd.

Een vierde ontwerpprincipe om de voortgang te behouden, is het zo diep mogelijk wegstoppen van conflicten in een proces. Door het bestaan van vele verschillende belangen bestaat er een groot risico dat partijen in volle hevigheid conflicten gaan uitvechten. Om dit te voorkomen kan het helpen om de organisatiestructuur van processen gelaagd te maken. In dat geval is er sprake van een kern, waaromheen zich een aantal schillen bevindt. Zo kan er sprake zijn van een stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur. In de stuurgroep worden de centrale besluiten genomen, deze worden voorbereid in één of meer projectgroepen die bepaalde werkzaamheden kunnen overhevelen aan een werkgroep. Een dergelijke structuur biedt mogelijkheden om conflicten zo diep mogelijk in het proces weg te leggen (De Bruijn e.a., 2004b:62). De matiging van conflicten die deze structuur met zich meebrengt is gewenst, omdat zo voorkomen wordt dat de vertegenwoordigers van de partijen te veel bezig zijn met het uitvechten van onderlinge conflicten.

Een vijfde en laatste ontwerpprincipe dat ervoor moet zorgen dat de voortgang van een proces is gewaarborgd, betreft de rol van command and control in een proces. Hoewel command and control niet als element van procesmanagement wordt gezien, kan het in bepaalde situaties wel worden toegepast om de vaart van een proces te behouden. Door command and control als

aanjager van een proces te gebruiken, bijvoorbeeld wanneer een formeel bevoegd orgaan stelt dat alle betrokken partijen voor een bepaalde datum tot een bepaald akkoord moeten komen, zal de voortgang van een proces worden gewaarborgd.

Inhoud

Partijen die deelnemen aan een open proces moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen, terwijl er tegelijkertijd voldoende garantie moet zijn dat het besluitvormingsproces voortgang heeft. Deze constatering volgt uit de behandeling van de eerste drie kernelementen van een procesontwerp. Hier dient aan toegevoegd te worden dat een procesontwerp ook moet voldoen aan de eis van inhoudelijke kwaliteit. Partijen kunnen namelijk, als gevolg van scherpe belangentegenstellingen, tot een besluitvorming overgaan die inhoudelijk arm is of zelfs als onjuist is te bestempelen.

Een eerste ontwerpprincipe dat de inhoud van een proces kan garanderen is het betrekken van inhoudsdeskundigen in een proces. Deze kunnen met hun inhoudelijke kennis het besluitvormingsproces faciliteren, door bijvoorbeeld drogredenen bloot te leggen, zin en onzin van elkaar scheiden en gevoeligheidsanalyses verrichten (De Bruijn e.a., 2004b:64). Door de rol van expert en belanghebbende van elkaar te scheiden, zal het voor alle betrokken actoren duidelijk zijn wie welke rol speelt en hoe daarmee wordt omgegaan.

Een tweede en (in dit verband) laatste ontwerpprincipe houdt in dat een proces moet verlopen van inhoudelijke variëteit naar selectie. Nadat eerst inhoudsdeskundigen hun bijdrage aan het proces hebben geleverd, zal vervolgens een proces van variëteit naar selectie moeten plaatsvinden. Hierbij moet opgepast worden dat selectie die te vroeg plaatsvindt of die plaatsvindt op basis van een beperkte variëteit waarschijnlijk niet gezaghebbend zal zijn.

3.6.2 ..., maar combineert ook met projectmanagement.

Het karakter van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen is door de aanwezigheid van vele partijen en belangen vaak chaotisch te noemen. De chaostheorie indiceert echter dat juist op het grensvlak van chaos en orde belangrijke veranderingen kunnen plaatsvinden. Aan chaos zal waarschijnlijk geen gebrek zijn, de nodige orde kan aangebracht worden door een vorm van management. Maar zolang de orde overheerst is vernieuwing bijzonder moeilijk en zolang de chaos overheerst is het moeilijk om het nieuwe dat zicht dan aandient te benutten. De grilligheid van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen zal met andere woorden op een juiste wijze benut moeten worden, waardoor het organiseren van deze grilligheid een belangrijke waarde in het managen van ruimtelijke ontwikkelingen wordt. Tegelijkertijd is het van belang om bereikte resultaten te verzilveren door deze vast te leggen en uit te werken, want momenten van fixatie zijn eveneens van belang in het organiseren van voortgang.

Op basis van bovenstaande context kunnen proces- en projectmanagement elkaar aanvullen. Waar de eerste vorm van management is gericht op verrijking, richt de tweede vorm zich op realisatie. Het op adequate wijze combineren van beide vormen van management kan daarom beschouwd worden als een kernvraagstuk in processen van ruimtelijke ontwikkeling. Het is een kernvraagstuk omdat stijlbreuken tussen procesmanagement en projectmanagement veelal onwaarschijnlijk en klungelig overkomen (De Bruijn e.a., 2004a:416).

Waar procesmanagement vooral recht doet aan de sociale complexiteit van ruimtelijke projecten, biedt projectmanagement handvaten om de technische complexiteit het hoofd te bieden. De verschillen tussen beide managementstijlen zullen zich met name openbaren in tijden van crisis. Waar de procesmanager zich dan in zijn element zal voelen en zich zal openstellen, zullen technisch georiënteerde projectmanagers, gericht op resultaat, neigen zich af te sluiten. De kracht van beide soorten management lijkt dan ook te liggen in een juiste

combinatie tussen beide. De projectmanager richt zich op de taak om een (technische) investering te realiseren, terwijl de taak van de procesmanager erop is gericht draagvlak, enthousiasme en positieve associaties te genereren voor een maatschappelijk relevante investering (De Bruijn e.a., 2004a, 147).

3.7 MET ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE EN DE PROCESMANAGER NAAR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

Reeds in dit stadium van deze scriptie lijken we te kunnen vaststellen dat ‘hét procesrecept’ voor dé ruimtelijke ontwikkelingsgang niet bestaat. Vanwege de veelheid aan betrokken actoren die steeds weer in een andere samenstelling hun belang verdedigen is het niet mogelijk een uniforme aanpak vast te leggen. Om toch tegenwicht te bieden aan de enorme dynamiek die zich manifesteert in de ruimtelijke beleidspraktijk lijken ontwikkelingsplanologie en de behandelde complexiteitserkende theorieën, waaronder procesmanagement, handvaten te bieden om de praktijk van gebiedsontwikkeling op een juiste manier tegemoet te treden.

Ondanks de handreikingen uit de voorgaande paragrafen die ten aanzien van netwerksturing en proces- en projectmanagement werden gepresenteerd, bestaat er een kans dat de praktijk van ontwikkelingsplanologie niet brengt wat ervan verwacht wordt, namelijk een gebiedsgerichte beleidspraktijk die inspeelt op de verwachte maatschappelijke dynamiek, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Ruimtelijk Planbureau, 2004:27). Wil ontwikkelingsplanologie hier wel in slagen en wil ze voorbij het poldermodel gebracht worden, dan zullen, zo zagen we eerder in hoofdstuk twee, verenigende (in plaats van integrale) plannen ontwikkeld moeten worden, moet het planproces zowel open als innovatief zijn en moet er vroegtijdig aandacht besteed worden aan de uitvoering. Bijzondere aandacht moet gaan het naar scheppen van voorwaarden waaronder een creatieve sprong kan worden gemaakt en nieuwe oplossingen in beeld komen. Dit vergt, zo zagen we in dit hoofdstuk, een bijzondere procesarchitectuur met veel aandacht voor verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerp (Verwest e.a., 2005:6).

De combinatie van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement, aangevuld met elementen van projectmanagement lijkt dus voor de hand te liggen. In het vervolg van deze scriptie zal ik deze, op het eerste gezicht wenselijke versmelting van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement in kaart brengen aan de hand van de casus ‘Nieuwe Rivier in de Betuwe’. Echter, voordat ik overga tot het behandelen van deze casus zal ik in het volgend hoofdstuk mijn ontwerp kader presenteren.

4. ONTWERPKADER

4.1 INLEIDING

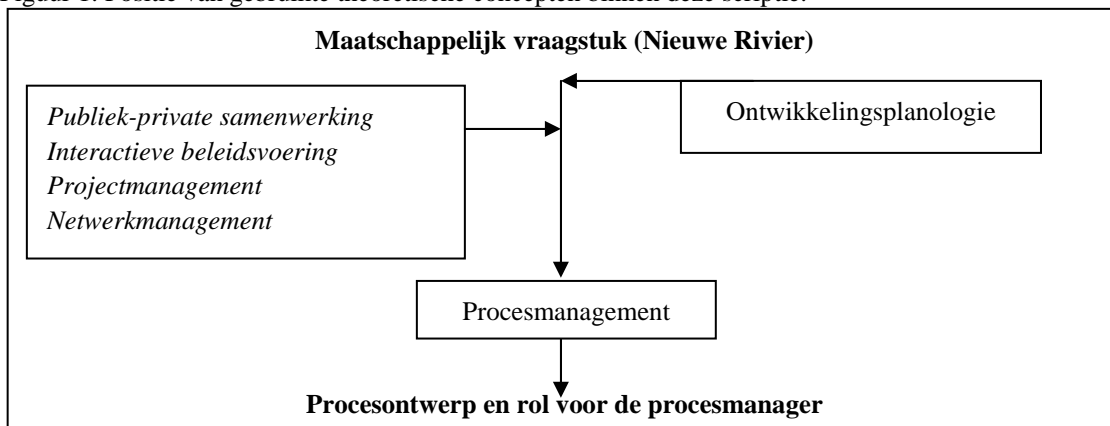
In hoofdstuk twee en drie behandelde ik de theoretische basis van deze scriptie. Ik ging in op de planologische traditie en beschreef vervolgens de achtergronden van procesmanagement. Duidelijk werd dat maatschappelijke vraagstukken, zoals deze ook voortvloeien uit ontwikkelingsplanologie, ruimte bieden voor procesmanagement, maar ook voor andere complexiteitserkende managementstijlen. In het vervolg van deze scriptie neem ik dit in acht en richt ik mij op de vraag hoe een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier eruit ziet dat past binnen de ambities van de theorie over ontwikkelingsplanologie en dat tevens past binnen de vereisten van die de theoretici over procesmanagement verwoordden. Dit hoofdstuk kan gezien worden als een koppeling tussen de behandelde theorie en het planconcept van de Nieuwe Rivier dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Om deze koppeling vorm te geven, zal ik in dit hoofdstuk mijn ontwerpkader presenteren.

4.2 OPERATIONALISERING

4.2.1 Gehanteerde concepten

Waar ik eerder de verschillende theoretische en planologische concepten met woorden aan elkaar heb verbonden, doe ik dat in figuur 1 op schematische wijze. Hiermee geef ik weer hoe ik de verschillende concepten in deze scriptie positioneer en hoe ik hun onderlinge verband in deze zie.

Figuur 1: Positie van gebruikte theoretische concepten binnen deze scriptie.



Om mijn hoofdvraag te kunnen beantwoorden maak ik gebruik van bovenstaande concepten. In de beantwoording staan ontwikkelingsplanologie en de theorie van procesmanagement centraal en verweef ik ook publiek-private samenwerking, interactieve beleidsvoering, project- en netwerkmanagement in mijn stuk.

Ontwikkelingsplanologie veronderstelt, zo zagen we in hoofdstuk twee, een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering. In mijn analyse zal ik de casus Nieuwe Rivier verbinden met deze begripsomschrijving en bekijken op welke wijze het perspectief van ontwikkelingsplanologie is op te nemen in het procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe.

Met mijn behandeling van publiek-private samenwerking, interactieve beleidsvoering, projectmanagement en netwerkmanagement in hoofdstuk drie wilde ik duidelijk maken dat ook deze concepten raakvlakken vertonen met de theorie van procesmanagement en daarom eveneens van belang zijn bij het opstellen van een procesontwerp. In het vervolg van deze scriptie zullen deze concepten echter niet leidend zijn, maar zal ik ze waar mogelijk gebruiken om ook hun functie in de context van het ontwerp te duiden.

De theorie van procesmanagement biedt, zo zagen we in hoofdstuk drie, meerdere handreikingen om ruimtelijke vraagstukken het hoofd te bieden. Hierbij vervult het vermogen van procesmanagement om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen dat de mate van conflict vermindert een belangrijke rol. Aan de hand van deze theorie, alsmede in combinatie met de inzichten over verwante theoretische concepten en ontwikkelingsplanologie, zal ik uiteindelijk in hoofdstuk zeven een procesontwerp opstellen.

4.2.2 Analytisch model

Volgend op de theoretische hoofdstukken twee en drie en het empirisch hoofdstuk vijf zal ik in hoofdstuk zes mijn analyse uitvoeren. De basis waarop ik deze analyse uitvoer, berust op vier pijlers; ontwikkelingsplanologie, de theorie van procesmanagement, de inzichten die uit interviews naar voren komen en het planconcept van de Nieuwe Rivier. Deze concepten nemen in mijn scriptie een centrale plaats in en om uiteindelijk een procesontwerp op te stellen waarin deze concepten verenigd worden, wil ik analyseren hoe ze zich tot elkaar verhouden en of ze dus wel degelijk te verenigen zijn in het ontwerp dat ik zal opstellen in hoofdstuk zeven.

In de eerste plaats wil ik analyseren in hoeverre de theorie van ontwikkelingsplanologie (hoofdstuk twee) aansluit bij het planconcept van de Nieuwe Rivier (paragraaf 5.1 en 5.2). Deze analyse mondt uit in drie uitkomsten, te weten overeenkomsten tussen ontwikkelingsplanologie en de Nieuwe Rivier, de elementen uit ontwikkelingsplanologie die niet in het concept van de Nieuwe Rivier aanwezig zijn en de elementen uit het concept van de Nieuwe Rivier die niet direct zijn terug te voeren op de theorie van ontwikkelingsplanologie. Onderstaand wordt deze werkwijze schematisch weergegeven.

Tabel 4: Analysemodel ontwikkelingsplanologie versus Nieuwe Rivier.

Dimensie	Uitkomst
Ontwikkelingsplanologie = Nieuwe Rivier	Overeenkomst
Ontwikkelingsplanologie + Nieuwe Rivier -	Vershil 1
Ontwikkelingsplanologie - Nieuwe Rivier +	Vershil 2

In de tweede plaats wil ik analyseren hoe de theorie van procesmanagement (hoofdstuk drie) zich verhoudt tot ontwikkelingsplanologie. Ook deze analyse mondt uit in drie uitkomsten, te weten overeenkomsten tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie, de elementen die wel voorhanden zijn in procesmanagement en niet in ontwikkelingsplanologie en de elementen die niet in de theorie van procesmanagement omschreven worden en waar ontwikkelingsplanologie wel op ingaat. In onderstaande tabel geef ik deze werkwijze weer.

Tabel 5: Analysemodel procesmanagement versus ontwikkelingsplanologie.

Dimensie	Uitkomst
Procesmanagement = Ontwikkelingsplanologie	Overeenkomst
Procesmanagement + Ontwikkelingsplanologie -	Verschil 1
Procesmanagement - Ontwikkelingsplanologie +	Verschil 2

In de derde plaats wil ik mijn analyse vormgeven door de theorie van procesmanagement naast de verschillende noties uit de gehouden procesinterviews (paragraaf 5.4) te leggen en te bekijken in hoeverre er ook in dit verband overeenkomsten en verschillen bestaan. Hierbij volg ik hetzelfde stramien als in de voorgaande twee analysestappen en leg ik ten eerste overeenkomsten bloot, benoem ik ten tweede elementen die wel in de theorie van de complexiteitserkende theorie van procesmanagement naar voren komen, maar die niet terug te vinden zijn in de verschillende procesmatige noties en analyseer ik tenslotte welke elementen niet terugkomen in de theorie van procesmanagement, maar die wel genoemd worden in de procesinterviews.

Tabel 6: Analysemodel procesmatige interviews versus procesmanagement.

Dimensie	Uitkomst
Procesmanagement = Procesinterview	Overeenkomst
Procesmanagement + Procesinterview -	Verschil 1
Procesmanagement - Procesinterview +	Verschil 2

Door op bovenstaande wijze mijn analyse vorm te geven gebruik ik de in deze scriptie behandelde stof zo compleet mogelijk. Immers combineer ik de theorie van ontwikkelingsplanologie (hoofdstuk twee) met de achtergrond van de casus Nieuwe Rivier (hoofdstuk vijf), leg ik de theorie van ontwikkelingsplanologie naast de theorie van procesmanagement (hoofdstuk drie) en analyseer ik de procesmatige noties uit de verschillende interviews (hoofdstuk vijf) in het licht van procesmanagement. Verder denk ik met de resultaten uit mijn analyse een goede stap te kunnen zetten in de richting van mijn procesontwerp. Om nog meer inzicht te krijgen in wat er op procesmatig vlak komt kijken bij de ontwikkeling van een concept als de Nieuwe Rivier wil ik in het analysehoofdstuk ook een paragraaf opnemen over de procesgang met betrekking tot de ontwikkeling van een hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld. Mijn (beknopte) analyse van deze aanvullende casus heeft tot doel het referentiekader voor mijn procesontwerp te vergroten.

Bij het formuleren van mijn procesontwerp, waarvoor hoofdstuk zeven is bedoeld, zal ik ook de uitkomsten van de interviews met regionale partijen meenemen. Deze vormen in feite de startcondities voor het ontwerp, immers is het voor het verloop van het proces van groot belang hoe de diverse betrokken partijen tegenover de voorgestelde beleidsoplossing (Nieuwe Rivier)

staan en welke kansen en bedreigingen voor het concept op dit moment reeds door deze partijen genoemd worden.

4.2.3 Klaar voor de casus

De casus Nieuwe Rivier die in dit ontwerpend onderzoek een centrale positie inneemt is een bijzondere. Bijzonder omdat de status van deze casus niet 'past' in een 'normale' beleidscyclus. Waar een beleidsoplossing normaal gesproken geformuleerd wordt nadat er een concreet probleem (beleidsvraag) is benoemd, lijkt de 'beleidsoplossing Nieuwe Rivier in de Betuwe' niet direct aan een concrete beleidsvraag te koppelen. Zo wordt in Nederland wel onderkend dat we water de ruimte moeten geven, maar is er vanuit de Betuwe nooit de vraag neergelegd hoe dat gebied daar invulling aan kan geven. Met andere woorden, waar 'normaal' een probleem een oplossing zoekt, kun je in dit geval beargumenteren dat juist een oplossing een probleem zoekt. Een omgekeerde situatie dus. De hoofdstukken vijf en zes gaan verder op deze casuïstiek in.

5. EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

5.1 INLEIDING

Het is eind augustus 2005. In de media verschijnen alarmerende berichten over de orkaan Katrina die op de zuidkust van de Verenigde Staten afraast, de stad New Orleans wordt bedreigd. De orkaan komt, richt schade aan en neemt in kracht af. Als de stad haar eerste wonden likt, lijken de gevolgen minder erg dan verwacht. Tot het moment dat de dijken die de Amerikaanse stad beschermen breken en New Orleans voor een aanzienlijk deel onder water gezet wordt; vele burgers vinden de dood en de materiële schade is immens.

Bovenstaand voorbeeld laat zien dat water naast een primaire levensbehoefte ook een grote bedreiging voor de mens kan zijn. In Nederland lijkt een dergelijke concrete bedreiging minder nadrukkelijk aanwezig, al hebben zich in het recente verleden wel degelijk crisissituaties voorgedaan. Zo heeft het Nederlandse rivierengebied de afgelopen twaalf jaar twee keer te maken gehad met extreem hoogwater. In 1993, maar vooral in 1995 stond het water zo hoog dat gevreesd werd voor dijkdoorbraken. Uiteindelijk hebben de dijken het gehouden, maar de gebeurtenissen waren wel aanleiding om te zoeken naar oplossingen die Nederland beter beschermen tegen hoogwater. Het Deltaplan Grote Rivieren zorgde er bijvoorbeeld voor dat de dijken versneld zijn versterkt, maar er zijn meer maatregelen nodig om Nederland veilig te houden. Nu, maar vooral ook in de toekomst, want het is algemeen bekend dat het klimaat verandert en dat betekent dat we rekening moeten houden met nattere winters en meer smelt- en regenwater dat vanuit het achterland in de Nederlandse rivieren terechtkomt. Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat het waterniveau in de rivieren zal gaan stijgen en dat kan in de toekomst voor grote problemen gaan zorgen.

Na de recente ramp in New Orleans is ook in Nederland de aandacht voor onze bescherming tegen het water weer hoog op de maatschappelijke en politieke agenda komen te staan. De algemene tendens in de berichtgeving is dat in ons land het gevaar van water wordt onderschat, zo bleek uit een artikel dat onlangs in De Volkskrant verscheen: *“Politiek en burgers moeten zich minder druk maken over mogelijke rampen met chloortreinen, vuurwerk of zelfs terroristische aanslagen. Al deze bedreigingen vallen in het niet bij het risico dat water, een halve eeuw na de Watersnoodramp, nog steeds vormt (De Volkskrant, 9-09-2005).”* Om het hoofd te bieden aan het stijgende waterpeil en goed voorbereid te zijn op plotseling stijgende waterstanden kunnen we niets anders doen dan het water meer ruimte geven. Verhogen we de dijken, zoeken we alle ruimte binnen het huidige riviersysteem of kunnen zogenaamde nieuwe rivieren een oplossing bieden voor waterberging? Dit laatste alternatief lijkt heel aantrekkelijk, aangezien het naast de rivierveiligheid een flinke impuls kan geven aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied en het tevens economische kansen biedt. Het water wordt vanuit dit perspectief niet gezien als bedreiging, maar als een bron van kansen. Het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster heeft, in samenwerking met Stroming B.V., St. Milieu en Techniek, Royal Haskoning en WL Delft, geconstateerd dat zo'n nieuwe rivier een zeer aantrekkelijk alternatief kan zijn.

Kenmerken nieuwe rivier

- Het woord 'nieuw' geeft aan dat de te ontwikkelen rivier op een plaats komt te liggen waar nu en in het recente verleden geen rivier aanwezig is/was.
- Voor een nieuwe rivier wordt fysiek een loop uitgegraven, er is dus sprake van grondverzet en menselijk ingrijpen.

- Er is sprake van een apart gelegen zomer- en winterbed, met een eigen geul en eventueel dijksysteem.
- Een nieuwe rivier stroomt permanent en voert dus ook water af bij lagere afvoeren.
- Zij is multifunctioneel. Naast hoogwaterbescherming biedt een nieuwe rivier ook ruimte aan andere functies als recreatie, natuurontwikkeling, woningbouw, delfstoffenwinning, etc.
- Een nieuwe rivier moet een aanzienlijke hoeveelheid water kunnen afvoeren. Nieuwe rivieren leveren daarom per definitie een bijdrage aan de hoogwaterbescherming, maar dit hoeft niet de hoofddoelstelling te zijn (Beun en Hillebrand, 2005:10).

5.2 DE NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

Op verschillende plekken in Nederland zijn nieuwe rivieren denkbaar. Om dit perspectief in beeld te brengen en ook zicht te krijgen op de vraag wat de realisatie van een nieuwe rivier met zich meebrengt in termen van bijvoorbeeld te kruisen wegen, aan te leggen dijken en kosten, is het concept tot nu toe voor één locatie uitgewerkt door het InnovatieNetwerk. Deze locatie is de Betuwe, waarvoor gekozen is omdat dit gebied naar de mening van het InnovatieNetwerk onder andere behoefte heeft aan een nieuwe en krachtige drager voor de ruimtelijke structuur, iets waar een nieuwe rivier voor zou kunnen zorgen.

Waterberging

Het realiseren van een nieuwe rivier in de Betuwe zou volgens het InnovatieNetwerk een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van overstromingen in ons land. Grootschalige aanpassingen in het winterbed van de huidige rivieren, met de bijbehorende negatieve gevolgen voor steden en dorpen langs de rivier en natuur en landschap in de uiterwaarden, zijn daardoor veel minder nodig. Tegen dit soort aanpassingen bestaat namelijk veel tegenstand, zo bleek onder andere uit een reactie van de gemeente Overbetuwe op plannen om de Betuwse rivier de Linge voor extra waterberging te gebruiken: “... *de Linge, de langste rivier van Nederland, is een karakteristiek element in het rivierengebied en moet vooral behouden blijven. De rivier leent zich niet voor wilde plannen. (...) Ook een grote verbreding van de rivier, als bijdrage voor de zoektocht naar extra waterberging in de Betuwe, is voor Overbetuwe geen optie (De Gelderlander, 26-08-2005’).*”

Een nieuwe rivier zal tevens de behoefte aan uitgestrekte noodoverloopgebieden in het gebied doen afnemen. Noodoverloopgebieden zijn relatief ongewenst, omdat ze door hun functie weinig tot geen plaats bieden voor andere functies, zoals locaties voor woningbouw en centra voor economische activiteiten. De waardedaling van de gronden die dit met zich meebrengt wordt door vrijwel een ieder als ongewenst ervaren. Het doemscenario van de noodoverloopgebieden is echter vrij realistisch voor de Betuwe, zo bleek uit een onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB): “... *Als de geplande noodoverloopgebieden Rijnstrangen en Ooijpolder niet doorgaan, zoals het kabinet wil, gaat de Betuwe als noodoverloopgebied fungeren. Dit stelt onderzoeker Eijgenraam van het CPB. Eijgenraam vindt dit vreemd, omdat de Betuwe meer inwoners en een hogere economische waarde heeft dan bijvoorbeeld de Rijnstrangen (Agrarisch Dagblad, 20-05-2005).*”

Als alternatief voor waterberging kan een nieuwe rivier door de Betuwe, met behoud van zijn ruimtelijke kwaliteit, bij hoogwater tot 1950 m³/s afvoeren, zo blijkt uit onderzoek van Stroming B.V. en het InnovatieNetwerk. De toevoer en afvoer van dat water (vanaf het punt waar de Nieuwe Rivier weer in de Waal komt) moeten dan nog wel worden geregeld. Maar, zo blijkt uit onderzoek, het is mogelijk. De extra capaciteit die deze ‘nieuwe’ route voor het water

levert is zo groot dat een aanvoer (debiet) van circa 17.000 m³/s bij Lobith makkelijk kan worden verwerkt, zonder dat er langs de Nederrijn of IJssel aanvullende ingrepen nodig zijn.

Figuur 2: De Nieuwe Rivier ingetekend (ontleend aan InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2005:2)



Natuur, recreatie en wonen

In de plannen voor de Nieuwe Rivier is uitgegaan van de meerwaarde die het concept zal moeten hebben voor onder andere natuur, recreatie en wonen. Hierbij staat het credo 'plezier in de rivier' centraal. Een nieuwe rivier dient dus niet alleen om hoogwaters af te voeren, maar ook als een nieuwe levensader waarin en waarlangs de ecologische rijkdom van het rivierenland zich volledig kan ontplooiën, als zone waar langs langgerekte oeverwallen waterfronten en woonlocaties kunnen ontstaan en als natuurlijke waterzuivering zodat je in een schone rivier kunt zwemmen, vissen en varen. Bij de 'aanleg' van de Nieuwe Rivier zal daarom rekening gehouden worden met de kansen die het concept biedt voor het ontwikkelen van natuur, de recreatie in het gebied en de realisatie van unieke woonlocaties. Een mogelijkheid die de Nieuwe Rivier in dit verband ook creëert is dat het een natuurlijke scheiding kan gaan vormen tussen Arnhem en Nijmegen, waardoor voorkomen wordt dat deze steden aan elkaar vastgroeien.

Kansen voor recreatie lijken vooral gezocht te moeten worden in de aantrekkingskracht van een lieflijke rivier in een natuurlijke omgeving. Een nieuwe rivier kan dan zowel voor fietsers, wandelaars als kanoërs aantrekkelijk zijn, wat echter niet zal wegnemen dat de concurrentie met andere gebieden groot zal blijven. Ook voor wonen biedt de Nieuwe Rivier kansen, immers is vrij wonen met uitzicht over de rivier voor veel mensen een aantrekkelijk alternatief waarvoor kopers bereid zijn veel te betalen. Andere factoren voor een aantrekkelijk woonmilieu die niet vergeten mogen worden in de planvorming zijn de bereikbaarheid, het voorzieningenniveau en de nabijheid van stedelijke centra. Op het eerste gezicht lijkt het perspectief van de Nieuwe Rivier in de Betuwe hier voldoende in te voorzien.

Economische kansen

Ook zou een nieuwe rivier veel nieuwe (economische) kansen voor het gebied opleveren die aansluiten bij de oorspronkelijke identiteit van de regio. Immers is in de loop der tijd de traditionele fruitteeltcultuur verdrongen door een economie die geen relatie meer heeft met het 'Betuwelandschap', zoals glastuinbouw, industrieterreinen, boomkwekerijen en grootschalige landbouw. Samen met nieuwe infrastructuur (zoals de Betuwelijn) en nieuwbouwwijken heeft dit er voor gezorgd dat de Betuwe in hoog tempo 'verrommeld' is. Een nieuwe rivier kan volgens het InnovatieNetwerk een alternatief bieden in de vorm van een basisstructuur voor de Betuwe, waarop allerlei nieuwe initiatieven kunnen aantakken. Hierbij kan onder andere

gedacht worden aan de kansen die recreatie, wonen aan de rivier en delfstoffenwinning met zich meebrengen.

Enkele karakteristieken van een nieuwe rivier in de Betuwe

- De waterstanden variëren met de waterstanden in het Pannerdensch Kanaal en de Waal, maar de Nieuwe Rivier is (vrijwel) altijd permanent bevaarbaar voor kano's, roeiboten en motorkruisers. De inlaat moet zo worden ontworpen en (eenmalig) ingericht dat bij lagere waterstanden niet te veel water wordt onttrokken aan de andere Rijntakken (waar de scheepvaart bij laagwater hinder van zou hebben) en toch ook geen droogval van de rivier optreedt.
- De rivier heeft een 500 meter breed winterbed of, waar minder ruimte is, circa 350 meter. Bij knelpunten, zoals kruisingen met wegen, kan het plaatselijk nog smaller.
- Vrijwel overal worden brede oeverwallen (100 meter) aangelegd aan weerszijden van het winterbed. Aan het begin- en eindpunt van de nieuwe rivier sluiten ze aan op de bestaande dijken langs het Pannerdensch Kanaal en de Waal en zijn ze 6 meter hoog. In het middendeel kunnen de oeverwallen wat lager zijn (5-5,5 meter).
- Het totale ruimtebeslag van de Nieuwe Rivier (winterbed) komt zo op circa 1700 hectare (circa 34 kilometer lang, 500 meter breed). Als alle lobben worden aangelegd gaat het om 3400 hectare.

Kosten en baten

Een belangrijk elementen in het planconcept van de Nieuwe Rivier betreft uiteraard het kostenplaatje. Bureau Strooming en het InnovatieNetwerk hebben daarom het concept doorgerekend en zij concludeerden dat als het volledige traject wordt ontworpen op een capaciteit van 16.000 m³/s, de totale kosten ruim drie miljard Euro bedragen. Dit is duurder dan het pakket maatregelen waar het kabinet via de PKB onlangs voor gekozen heeft, namelijk 2,2 miljard euro. Gesteld kan dus worden dat, als alleen de kosten en het resultaat in termen van hoogwaterbescherming tot een niveau van 16.000m³/s in ogenschouw genomen worden, een nieuwe route voor het water door de Betuwe en het nabijgelegen (en eveneens in het concept betrokken) Rijnstrangengebied financieel niet concurrerend is. Geredeneerd wordt echter dat wanneer op de lange termijn een hoogwaterbeschermingsniveau van 17.000-18.000 m³/s nodig is, een nieuwe rivier juist weer goedkoper is. Kortom, zo concluderen Strooming en het InnovatieNetwerk, de aanleg van een nieuwe rivier moet je niet doen om op korte termijn kosten te besparen, want op langere termijn is het financieel namelijk wel gunstig (Van Duinhoven, 2005:27). Bovendien is er volgens hen sprake van een enorme meerwaarde voor de ruimtelijke kwaliteit in dit deel van het rivierengebied die niet in geld is uit te drukken.

Een nieuwe rivier kan naast kosten ook een aantal opbrengsten met zich meebrengen, zoals baten uit zandwinning en woningbouw. Het InnovatieNetwerk stelt in dit verband dat de kosten van de aanleg op meerdere manieren kunnen worden gedragen. Zo kan een gedeelte van de kosten opgebracht worden door opbrengsten uit de markt. Vooral de winning van industriezand en keramische klei en de uitgifte van kavels voor woningbouw bieden hiervoor mogelijkheden. Door verkoop van delfstoffen uit het winterbed dat voor de Nieuwe Rivier wordt gegraven, kan circa tien miljoen Euro (inclusief BTW) worden gegenereerd. Gezien de ligging van de Nieuwe Rivier zijn aanvullende winningen in enkele 'lobben' mogelijk; de opbrengsten hieruit kunnen worden gebruikt om delen van de Nieuwe Rivier te financieren.

Voor de realisatie van de lobben naast de Nieuwe Rivier biedt de uitgifte van kavels voor woningbouw goede mogelijkheden. Voor nieuwe landgoederen geldt vaak als uitgangspunt dat 10% bebouwd oppervlak, de aankoop, verwerving en inrichting van het gebied moet kunnen

financiering. In het geval van een nieuwe rivier door de Betuwe, die in zijn maximale omvang, waarbij alle lobben worden meeontwikkeld, 3400 hectare beslaat, zou de uitgifte van 340 hectare aan bouw kavels dus voldoende moeten zijn. Die kunnen worden ingeruild met circa 4500 luxekavels (wonen aan het water, 750 m² per kavel) maar ook met meer verdichte woonvormen zoals in het 'nieuwe landgoed' Haverleij bij Den Bosch. Daar wordt op een totale oppervlakte van 200 hectare circa 20 hectare bebouwd met 1000 bouweenheden. Op een tracé van bijna 50 kilometer rivier (Rijnstrangen en Nieuwe Rivier samen) lijkt zeker ruimte voor dit soort ontwikkelingen te bestaan.

Ook bijdragen in natura kunnen de opbrengsten aanvullen. Delfstoffenwinnaars die in of bij het tracé van de Nieuwe Rivier een project realiseren, kunnen na afronding van de winning het gebied zo achterlaten dat het direct gereed is voor zijn nieuwe functies. De realisatie van de Nieuwe Rivier wordt zo ter plekke gerealiseerd. Dit past ook in de ontwikkeling die de sector zelf voor ogen heeft; winningen realiseren die een maatschappelijke meerwaarde voor ogen hebben. Vervolgens zullen ook verschillende investeringen de kosten voor een deel kunnen dragen. Grondeigenaren en (toekomstige) grondgebruikers (bijv. recreatieondernemers) zullen vooral willen investeren als ze een zakelijk voordeel zien in de realisatie van een nieuwe rivier. Veel zal dus afhangen van het uiteindelijke ontwerp, de functiecombinaties, communicatie van het geheel en de wijze van organiseren van de uitvoering. Een nieuwe rivier is in elk geval interessant als investeringsobject voor recreatie- en horecaondernemers. Velen daarvan kunnen de (kleinere) ondernemers zijn die nu al rond de Nieuwe Rivier hun bedrijf uitoefenen.

Een bijzondere vorm van investeren is het 'om niet' inbrengen van grond. Als dat besluit zou worden genomen door een kwart van de mensen met een grondgebonden bedrijf die in het tracé van de Nieuwe Rivier grond bezitten, levert dat alleen al voor dat traject een investering op van 20 miljoen Euro.

Tenslotte zullen bijdragen van de overheid de kosten voor een deel kunnen compenseren. Omdat een nieuwe rivier bijdraagt aan het realiseren van overheidsdoelstellingen op het terrein van natuur, ruimtelijke ordening, herstructurering van de landbouw, waterbeheer en hoogwaterbescherming, zou ook een deelfinanciering vanuit de voor die beleidsterreinen beschikbare middelen redelijk zijn (Stroming B.V. e.a., 2005:31-32).

Ter afsluiting

De conclusie die de initiatiefnemers voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe trekken is dat een nieuwe rivier:

- Impuls geeft aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierenland en daarmee een antwoord geeft op de verrommeling die gaandeweg is opgetreden.
- Nieuwe economische kansen en partnerships creëert (met o.a. woningbouw, recreatie, delfstoffenwinning, riviergeveiligheid, watermanagement).
- Het ecologisch functioneren en de veerkracht van onze rivieren versterkt.

Een nieuwe rivier kan ook een grote bijdrage leveren aan de riviergeveiligheid en heeft daarbij een aantal voordelen ten opzichte van het volledig realiseren van riviergeveiligheid binnen het huidige winterbed:

- Noodoverloopgebieden en dijkverleggingen zijn minder nodig (o.a. fraaie dijkwoningen zouden dan worden gespaard).
- De ruimtelijke kwaliteit van het huidige winterbed kan worden behouden en vergroot.
- De ruimte voor het water wordt gemaakt zonder dat daarbij grote hoeveelheden verontreinigd bodemmateriaal vrijkomen.

- Meer dan bij maatregelen in het huidige winterbed, kunnen economische dragers worden ingevangen waardoor de kosten worden gedrukt.
- Kleiwinning blijft als economische motor behouden voor rivierverruiming en natuurontwikkeling buitendijks, omdat het in zijn eigen (relatief trage) tempo daaraan kan blijven bijdragen (InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004:3).

Duidelijk is geworden dat in de ogen van de initiatiefnemers voor een nieuwe rivier in de Betuwe een dergelijke watergang kansen biedt voor de omgang met water in het algemeen en de ontwikkeling van de Betuwe in het bijzonder. Een belangrijke vraag die echter nog beantwoord moet worden is in hoeverre regionale partijen zich in dit initiatief kunnen vinden. In de volgende paragraaf ga ik daar verder op in.

Figuur 3: Het Rijnsysteem in zijn oude vorm (links), gezien van oost naar west. Rechts hetzelfde systeem, alleen nu is in het midden de Nieuwe Rivier ingetekend, die bij Druten weer de Waal instroomt (ontleend aan InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004:4).



5.3 ONDERSCHIEDEND CONCEPT OF EEN ‘ONDING’?

Hoewel het initiatief om een nieuwe rivier in de Betuwe ‘aan te leggen’ op het eerste gezicht wellicht wat (te) ambitieus overkomt, blijkt uit paragraaf 5.2 dat het concept kansen biedt om het in een volgende fase verder uit te werken. Kritische factor in deze vervolgfase is echter de waardering die regionale actoren toekennen aan het idee. Onlangs peilde het tijdschrift Landwerk de meningen van verschillende actoren, iets wat ik door middel van verschillende interviews met zogenaamde ‘regiopartners’ ook gedaan heb. Hieronder zal ik hun visie op beknopte wijze presenteren. Direct betrokkenen als mensen die in het nieuwe stroomgebied wonen en agrariërs die mogelijk zouden moeten wijken voor de Nieuwe Rivier zijn nog niet benaderd, omdat het planconcept nog te abstract en open is om gerichte gesprekken te voeren over de mogelijke gevolgen van het planconcept. Het InnovatieNetwerk heeft al wel een reeks oriënterende gesprekken gevoerd en hieruit bleek dat het concept waarschijnlijk op steun kan rekenen van veel agrariërs. De hoofdreden hiervoor is dat het boerenbestaan in de Betuwe niet gemakkelijk is en dat meerdere boeren een kans afwachten om ‘uitgekocht’ te worden.

- **Roelof van Loenen Martinet (Gelderse Milieufederatie)**

Voor de Gelderse Milieufederatie is een nieuwe rivier door de Betuwe een prachtige droom. Beleidsmedewerker Roelof van Loenen Martinet hoopt dat die droom ooit wordt verwezenlijkt. Want met zo’n rivier krijgt de natuur niet alleen fantastische ontwikkelingskansen in en rond die rivier zelf, maar ook kan dan de ruimtelijke kwaliteit van de uiterwaarden langs Rijn en Waal flink verbeteren. Rijk en provincies hebben voor deze uiterwaarden namelijk een flink aantal maatregelen op hun verlanglijst staan. Die kunnen desastreus uitpakken voor natuur en landschap. “Dat hoeft helemaal niet te gebeuren als we vanaf het Pannerdensch Kanaal naar Druten een nieuwe rivier creëren. Uitvoering van de maatregelen zoals die nu in de PKB Ruimte voor de Rivier zijn opgenomen, ontgrindingen en ontzandingen, betekenen een ramp voor het

bestaande rivierenlandschap. Er ligt nu een alternatief. Laten we dit alsjeblieft oppakken (Van Cooten, 2005:18).”

De Gelderse Milieufederatie zet zich in voor behoud en ontwikkeling van natuur en landschap, milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Een beter evenwicht tussen economie, milieu en natuur in Gelderland is daarbij het streven. Vanuit deze rolopvatting is het belangrijk om de mening van de Gelderse Milieufederatie te peilen, aangezien natuur- en milieurorganisaties tegenwoordig een grote rol kunnen spelen in beleidsprocessen.

- **Theo Meeuwissen (Staatsbosbeheer)**

Ook bij Staatsbosbeheer is de Nieuwe Rivier zeer goed ontvangen. Theo Meeuwissen stelt dat de Nieuwe Rivier het begin kan zijn van de creatie van een, in ecologisch opzicht, uiterst waardevol moerassysteem. De rudimenten van dat landschappelijke en natuurlijke systeem zijn volgens Meeuwissen nog aanwezig. “Daar moeten we gebruik van maken. Beleidsmakers willen de rivieren meer ruimte geven, maar zij beperken die ruimte tot het bestaande winterbed. Alles moet tussen de dijken gebeuren. Wij pleiten ervoor om in te spelen op de oerkracht van de rivier. En dat betekent dat we juist kijken naar de gebieden achter de dijken, naar de gebieden waar de rivier vroeger, voordat Rijn, Waal en IJssel in nauwe goten werden geperst, nog hun gang konden gaan (Van Cooten, 2005:18).”

Als maatschappelijke organisatie probeert Staatsbosbeheer de relatie tussen mens en natuur in duurzaam evenwicht te houden. Hierbij is het een doel om recreatie in terreinen van Staatsbosbeheer te bevorderen en landschappelijke waarden in stand te houden, te ontwikkelen of te herstellen. Aangezien in het concept van de Nieuwe Rivier zowel recreatie als natuur centraal staan, is het van belang om ook een partij als Staatsbosbeheer bij het proces te betrekken.

- **Liesbeth Tuijnman (Burgemeester Gemeente Overbetuwe)**

“Geinig, dat is mijn eerste reactie. Een leuk en creatief idee, een spannende gedachte ook, zo’n Nieuwe Rivier.” De redenen voor het enthousiasme van Liesbeth Tuijnman, burgemeester van Overbetuwe, laten niet lang op zich wachten. “Als je op het gebied van waterberging, natuur en recreatie iets wilt doen met de bestaande rivieren is dat denk ik vrij lastig. Verder gaat de landbouw in ons gebied achteruit en is daardoor een nieuwe invulling van landbouwgronden gewenst. Daarom denk ik dat een nieuwe rivier in de Betuwe zeker een goede optie is.” Als burgemeester van een gemeente tussen Arnhem en Nijmegen ziet Tuijnman kansen om de Nieuwe Rivier te koppelen aan lopende initiatieven. “Zo denk ik aan het park Overbetuwe, beide concepten geven namelijk ruimte aan natuur en bieden op enigerlei wijze ook bescherming tegen oprukkende verstedelijking.” In de vorm van een spannend en uitdagend idee heeft de Nieuwe Rivier duidelijk raak geschoten bij Tuijnman. Echter ziet ze ook direct de moeilijke weg voor zich die een dergelijk concept tegemoet gaat. “Nederland is op het gebied van ruimtelijke ordening veel te veel risicomijdend, waardoor menig spannend ontwerp het nooit haalt. Ook voor de Nieuwe Rivier zul je je nek moeten uitsteken, waarbij je een grote kans hebt op weerstand. Het goed laten landen van het concept zal een eerste, maar cruciale stap zijn. Ik hoop van harte dat dit zal lukken en dat de Nieuwe Rivier niet zoals menig ander innovatief idee te vroeg zal eindigen.” (*Liesbeth Tuijnman heeft persoonlijk toestemming gegeven om bovenstaande passage in deze scriptie op te nemen*)

De Gemeente Overbetuwe ligt midden in het gebied waar de Nieuwe Rivier in eerste instantie is ‘ingetekend’. Voor een mogelijk procesverloop is het daarom van groot belang om te onderzoeken hoe deze gemeente tegenover het concept staat.

- **Harry Keereweer (Gedeputeerde Provincie Gelderland)**

In tegenstelling tot veel andere regionale actoren is Harry Keereweer, gedeputeerde van de Provincie Gelderland, veel minder enthousiast over de Nieuwe Rivier. Hij betitelt de nieuwe watergang als een 'onding', waar hij als het moet 'dwars voor gaat liggen'. Volgens Keereweer is het draagvlak voor een nieuwe rivier in het Gelderse rivierengebied gering. Hij raadt de initiatiefnemers aan om snel gebruik te maken van de inspraakmogelijkheden in het kader van de procedure voor de PKB Ruimte voor de Rivier. Maar volgens hem is de kans op succes echter klein. "Het idee is tot nu toe overal afgeschoten. Ik kan me niet voorstellen dat betrokken partijen hun standpunten nog gaan wijzigen op dit punt. Wat mij betreft gaan het InnovatieNetwerk en Bureau Stroming aan de slag met de ontwikkelingen van concepten voor het gebied tussen de dijken. Daar hebben we echt wat aan (Van Cooten, 2005:18)."

Het stroomgebied van de Nieuwe Rivier ligt in de Provincie Gelderland. Mede omdat de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening een grote rol speelt (op basis van ontwikkelingsplanologie zelfs een regievoerende rol) is het belangrijk om in kaart te brengen hoe er vanuit de Provincie Gelderland tegen het concept van de Nieuwe Rivier wordt aangekeken.

- **Marc den Hertog (Directeur Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme)**

Als directeur van het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme ontving Marc den Hertog de Nieuwe Rivier met open armen, een 'onderscheidend concept' noemde hij het. "Toeristisch heeft de rivier van oudsher vaak een wat minder goed imago dan een meer of een plas, maar dat verandert nu langzaam. Een nieuwe rivier in de Betuwe kan hier aan gaan bijdragen." Niet alleen omwille van direct toeristische uitgangspunten ziet Den Hertog kansen, ook het verbinden van stedelijke concepten aan de Nieuwe Rivier moet volgens hem niet vergeten worden. "De combinatie wonen aan water doet het erg goed en dat zal ook nog wel zo blijven. Het toevoegen van een waterfunctie aan stedelijke wijken is daarom heel verstandig." Een goede formule om de toeristische kant van de Nieuwe Rivier te promoten is volgens Den Hertog te karakteriseren als spreiding in tijd en ruimte. "Zorg dat de Nieuwe Rivier het hele jaar, voor alle mensen aantrekkelijk is op een uitgestrekt gebied. Met een integraal concept waarin stedelijke, water- en woonfuncties gecombineerd worden als uitgangspunt is het vervolgens zaak om de kwaliteit te bewaken, leg bijvoorbeeld geen grote aaneengesloten arealen groen of bebouwing aan, maar houdt het kleinschalig en daardoor afwisselend. De combinatie wonen, werken en recreëren is volgens mij goed mogelijk als sturende gedachte. In deze vorm krijgt het concept van de Nieuwe Rivier een toegevoegde waarde en ontstaat er een nieuwe rivierbeleving." (*Marc den Hertog heeft persoonlijk toestemming gegeven om bovenstaande passage in deze scriptie op te nemen*)

Recreatie neemt in de beschrijving van de Nieuwe Rivier een prominente plaats in. Om te onderzoeken in hoeverre recreatie in dit verband ook daadwerkelijk verbonden kan worden met de Nieuwe Rivier, is het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme gevraagd haar mening te geven over de kansen die de Nieuwe Rivier biedt voor recreatie en toerisme.

- **Toon van Asseldonk (Directeur Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland)**

"Ik weet dat er een waterprobleem is en dan is de Nieuwe Rivier in mijn ogen een sympathiekere oplossing dan noodoverloopgebieden. Door natuur en recreatie aan de rivier te verbinden kan het in mijn ogen een verrijking voor het gebied gaan vormen." Toon van Asseldonk, directeur van de Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland, kiest na de introductie van het concept direct voor een positieve benadering van het idee. Toch ziet hij ook al heel snel verschillende bedreigingen optreden. "Mede door de altijd drukke wegen in het gebied en het water dat de regio op vele manieren doorsnijdt is de Betuwe nu reeds al redelijk geïsoleerd. Als je nu nog een watergang in het gebied gaat aanleggen worden waarschijnlijk ook secundaire

wegen afgesloten, waardoor de druk op de hoofdwegen nog groter wordt. Ook de vele ruimteclaims in de vorm van bebouwing, glastuinbouw en het beoogde park Overbetuwe in het oosten van het gebied kunnen het concept wel eens gaan dwarszitten. Verder zijn de hoge kosten van het project waarschijnlijk ook wel een bedreiging, alsmede het lastige proces wat doorlopen moet worden om tot realisatie van dit concept te komen.” Naast de genoemde bedreigingen zal de Nieuwe Rivier volgens Van Asseldonk echter ook kansen bieden voor de regio. “Vooral de recreatieve en landschapsfunctie kan de Betuwe doen opleven, want eerlijk gezegd kan het gebied daarin wel een extra impuls gebruiken. De kansen die de Nieuwe Rivier biedt voor toerisme kunnen de opleving verder invullen.” *(Toon van Asseldonk heeft persoonlijk toestemming gegeven om bovenstaande passage in deze scriptie op te nemen)*

De Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland heeft als doel de economie van de provincies Gelderland en Overijssel te versterken en te stimuleren. Aangezien de Nieuwe Rivier ook sterk inzet op economische kansen kan de betrokkenheid van een ontwikkelingsmaatschappij daarbij gewenst zijn.

- **Jaap Modder (Voorzitter College van Bestuur Knooppunt Arnhem-Nijmegen)**

Als voorzitter van het College van Bestuur Knooppunt Arnhem-Nijmegen, een samenwerkingsverband van twintig gemeenten in de regio, heeft Jaap Modder een duidelijke visie op de Nieuwe Rivier. Volgens Modder is het zowel in hydraulisch, ecologisch en economisch opzicht een prima idee. Bovendien wijzen de berekeningen er volgens hem op dat het concept ook kosteneffectief is. De Nieuwe Rivier kan een belangrijke bijdrage leveren aan de transformatie van een voormalig agrarisch gebied in een kwalitatief hoogwaardig landschap, waar een nieuwe economie zich kan ontwikkelen. Modder denkt echter dat de kans klein is dat het concept de komende jaren wordt uitgevoerd. “De initiatiefnemers moeten vooral doorgaan met de uitwerking van hun idee, maar het heeft mijns inziens geen enkel zin om energie te steken in de PKB. Die strijd is al beslist. Alle creativiteit is er uitgeperst. Maar na 2015 wonen en werken er nog steeds mensen in dit gebied. Wellicht dat er dan wel ruimte is in het maatschappelijke debat om zo’n idee te concretiseren. Nederland is geen land van grand projects. Het debat over de aanleg van de IJsselmeerpolders heeft ook jaren geduurd. Het kost gewoon tijd, dat moet je incalculeren (Van Cooten, 2005:20).”

In het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) werken twintig gemeenten samen aan regionaal beleid. Het KAN richt zich daarbij onder andere op economische en ruimtelijke ontwikkeling. Doel van de samenwerking is het behouden en versterken van de kwaliteiten van het KAN-gebied om daarmee bewoners en bedrijven te binden aan de regio. Aangezien de Nieuwe Rivier het KAN-gebied doorsnijdt ligt de betrokkenheid van het Knooppunt bij de ontwikkeling ervan voor de hand.

- **Sylvo Thijsen (Voorzitter Raad van Bestuur Grontmij en lid VROM-raad)**

“Wil de Nieuwe Rivier wat toevoegen is het van het allergrootste belang dat je aan kunt tonen dat deze oplossing dé oplossing voor urgente hoogwater- en andere problemen in de regio vormt. Het feitelijk kunnen onderbouwen van het nut en de noodzaak is dus het belangrijkste wat gedaan moet worden, zo niet verlies je al je kracht en kun je wel ophouden met het aandragen van dit idee.” Aan het woord is Sylvo Thijsen, voorzitter van de Raad van Bestuur van de Grontmij en tevens lid van de VROM-raad. Hij staat zeker niet negatief tegenover het concept, maar hij ziet net als Harry Keereweer wel de nodige bezwaren. Het kunnen duiden van de kracht van de Nieuwe Rivier is volgens Thijsen een heel belangrijke voorwaarde waar aan voldaan moet worden, maar ook daarna zal er nog veel weerstand kunnen optreden. De Nieuwe Rivier is in zijn ogen een veel verdergaande oplossing dan een veiligheidsmaatregel tegen hoogwater. Het vergt een langjarige en ingrijpende gebiedsreconstructie waardoor vele bestaande functies en relaties in het landschap zullen veranderen. “En hoe beheers je bijvoorbeeld de tijdsfactor als hoogwaterproblemen urgent worden? Verder zal het lastig zijn

om grondeigenaren en boeren mee te krijgen, meestal zit er een generatie tussen voor dit een beetje wil lukken. Ook is het van belang dat de gronden maatschappelijk gezien geen andere bestemming hebben, als dit wel het geval is zul je ongetwijfeld op veel discussie stuiten.” Thijsen geeft aan dat hij de achtergrond van de Nieuwe Rivier heel interessant vindt, maar dat hij graag zou zien dat de discussie breder wordt getrokken dan alleen als hoogwaterbeschermingsregel, dat er voor dit concept een andere insteek wordt gekozen, dat nauwkeurig wordt onderzocht of de Nieuwe Rivier wel dé oplossing voor problemen is en dat tenslotte kritisch moet worden gekeken naar de dwarsdoorsnijdingen (dure kruisingen) die de Nieuwe Rivier gaat maken. De beoogde rivier loopt namelijk haaks op alle noord-zuid structuren die er de afgelopen jaren zijn gebouwd. *(Sylvo Thijsen heeft persoonlijk toestemming gegeven om bovenstaande passage in deze scriptie op te nemen)*

Met name vanuit zijn functie als lid van de VROM-raad werd aan Sylvo Thijsen voorgelegd hoe hij aankijkt tegen de Nieuwe Rivier. Hij had daarmee een minder directe verbondenheid met de casus dan andere gesprekspartners, maar hij maakte op een hoger abstractieniveau uiterst nuttige opmerkingen.

Tabel 7: Regionale actoren en hun waardering van het planconcept.

Actor	Gelderse Milieufederatie	Staatsbosbeheer	Gem. Overbetuwe	Provincie Gelderland	GOBT	Oost NV	KAN	Grontmij (1) en VROM-raad (2)
Spreekbuis actor	Dhr. Van Loenen Martinet	Dhr. Meeuwissen	Mw. Tuijnman	Dhr. Keereweer	Dhr. Den Hertog	Dhr. Van Asseldonk	Dhr. Modder	Dhr. Thijsen
Score	++	++	++	-	++	+-	+	+-

5.4 MET DE NIEUWE RIVIER NAAR DE REGIO

Nu we inzicht hebben gekregen in de achtergronden van het planconcept en de visie van verschillende regionale actoren op de Nieuwe Rivier is het gewenst om de kansen en bedreigingen op een rijtje te zetten. In tabel 8 inventariseer ik deze op basis van de voorgaande paragrafen.

Tabel 8: Geïntariseerde kansen en bedreigingen voor de Nieuwe Rivier.

Kansen	Recreatie en toerisme	Ontwikkeling van natuur	Ruimtelijke kwaliteit	‘Wonen aan het water’	Economische kansen	Waterbergingsfunctie	Geen noodoverloophgebieden	Buffer tegen verstedelijking
Bedreigingen	Kosten	Doorsnijdingen bestaande infrastructuur	Lastige procesgang	Bestaande ruimteclaims	Nederland niet in voor ‘grand projects’			

Als we bovenstaande tabel nauwkeurig bestuderen valt op dat er naast de vele kansen ook verschillende bedreigingen genoemd worden door de regionale actoren. Één van deze

bedreigingen is de lastige procesgang die de realisatie van een nieuwe rivier met zich mee zal brengen. Het lijkt gewenst om aan deze ‘bedreiging’ extra aandacht te besteden, immers zal een goed procesverloop een enorme impuls vormen voor het daadwerkelijk realiseren van de Nieuwe Rivier. Om in beeld te brengen wat in dit verband onder een goede procesgang verstaan kan worden, heb ik de achtergrond van de Nieuwe Rivier voorgelegd aan verschillende ‘procesinnovatoren’ en vroeg ik hen hoe een procesontwerp er voor dit planconcept uit kan zien. De variatie aan geschetste procesaanpakken door Maarten Königs, Maarten Hajer, Hans de Bruijn, Paul Frissen en Geert Teisman zal ik hieronder beknopt presenteren.

5.4.1 Maarten Königs: Nieuwe identiteit door en voor de Nieuwe Rivier

Maarten Königs studeerde natuurkunde en pedagogiek en werkt sinds 1986 als organisatieadviseur en procesmanager; de laatste jaren zijn zijn klanten vooral groepen samenwerkende organisaties. Vaak betreft het publiek-private samenwerking. Ook stedelijke vernieuwing en branding zijn aandachtspunten in zijn portfolio. Königs werkt vanuit zijn eigen bedrijf (Compound) en is partner in de Holland Branding Group. Daarnaast is Königs verbonden aan het SIOO en publiceert regelmatig op het gebied van stedelijke vernieuwing, identiteitsvraagstukken en procesmanagement.

Als sterke punten van de Nieuwe Rivier worden, zo bleek uit tabel 8, met name de kansen voor extra waterberging en de geïntegreerde functies van wonen, recreëren en natuur genoemd. Maarten Königs stelt echter dat het concept met name moet worden gebracht als een alternatief voor waterberging. “Het is van belang de of-vraag niet te stellen in het gebied zelf. Het gaat er dus niet om óf er iets moet gebeuren, maar dát er iets gebeurt. Leg de mensen daarom alleen de vraag voor op welke manier extra waterberging moet worden vormgegeven. Een alternatief als een nieuwe rivier klinkt veel aantrekkelijker dan het verhogen van dijken of het creëren van nutteloze noodoverloopgebieden, de kans is daarom groot dat mensen voor de optie van de Nieuwe Rivier zullen kiezen.” Een nadeel is volgens Königs echter dat het gebied qua infrastructuur al heel druk is, zo is er al veel water en is infrastructuur reeds een belangrijk onderdeel van het landschap.

Gekoppeld aan de vraag hoe extra waterberging kan worden vormgegeven en hoe de Nieuwe Rivier daarbij een rol kan spelen doen zich volgens Königs ook belangrijke sociale en culturele vraagstukken voor. “Denk bijvoorbeeld eens aan de gevolgen die de Nieuwe Rivier met zich meebrengt. Het is bekend dat een rivier zorgt voor een identiteit van ‘de overkant als bedreiging’, wat als desintegrerende factor kan worden beschouwd. De huidige identiteit van het gebied zal door een nieuwe watergang onder druk komen te staan. Hierbij moet ook niet vergeten worden dat religieuze aspecten in het stroomgebied van de Nieuwe Rivier een belangrijke rol spelen.” Om te achterhalen wat rivieren voor invloed hebben op de identiteit van een regio is het volgens Königs verstandig om te onderzoeken wat de Waal en de Nederrijn, andere rivieren in het gebied, reeds voor bestaande kernen betekenen.

Om de Nieuwe Rivier een reële slagingskans te geven, stelt Königs dat het gewenst is om het concept niet van bovenaf op te leggen, maar vanuit een proces te laten ontstaan. “Het is van belang dat mensen inzien dat er een toegevoegde waarde is, anders ben je bij voorbaat kansloos. Stel bijvoorbeeld de vraag wat een rivier betekent voor mensen en zorg dat je hierbij niet alleen richt op bewoners, maar ook op professionals. Het resultaat zal zijn dat je een set van waarden in kaart brengt. Stel dat twee mensen ieder drie waarden benoemen, waarvan er twee dezelfde zijn, dan heb je in totaal dus vier waarden waar je als procesmanager mee verder kunt.”

Een tweede vraag die volgt, moet volgens Königs ingaan op de identiteit van het gebied. “Een nieuwe rivier aanleggen betekent namelijk naast een doorsnijding van het landschap ook de intrede van een nieuwe en betekenisvolle grens tussen gebieden. Door de aanleg van één rivier ontstaan immers twee nieuwe gebieden, aan beide oevers één. De identiteit van deze gebieden

moet voorop gesteld worden, want dat is iets wat telt voor mensen. Je moet je tijdens het proces dan ook niet zozeer focussen op de rol van de rivier, maar meer op de identiteit van de twee nieuw ontstane gebieden.”

Het procesontwerp volgens Königs

De eerste fase die in de ogen van Königs doorlopen moet worden, is het vinden van actoren die als opdrachtgever willen gaan functioneren (wie gaat het doen?). “Degenen die het concept tot uitvoering willen brengen zullen snel een coalitie moeten gaan vormen, anders blijft het concept een academisch idee en zal het in de lucht blijven hangen. De opdrachtgevende partijen moet je dit proces zelf laten organiseren, zij hebben als het goed is doorzettingsmacht en kunnen andere partijen voor deze zaak winnen. Van groot belang is echter dat de partijen uit de coalitie zich een gedeelde probleemeigenaar voelen.”

Een tweede stap die volgens Königs gezet moet worden is het laten beantwoorden van de vraag welke wijze van waterberging past in het gebied. Hij denkt dat de Nieuwe Rivier een grote kans maakt om als alternatief naar voren te komen. “Hiervoor moet je het concept echter wel als expliciete waterbergingsfactor brengen en moet je ervoor zorgen dat mensen zich met het concept verbinden. Laat ze bijvoorbeeld meedenken over de vraag waar pondjes moeten komen. In plaats van emmeren over de bedreiging van het water moeten mensen samenwerken aan een kans, het creëren van een urgentiegevoel is dus van groot belang.”

Als de eerste twee stappen naar tevredenheid zijn doorlopen, is het belangrijk om de identiteit van de nieuw te ontstane gebieden in kaart te brengen. “De nieuwe rivier doorsnijdt het landschap en zorgt voor het ontstaan van twee nieuwe gebieden. Daarom moet je goed nadenken over wat de gevolgen hiervan zijn,” aldus Königs.

Een vierde en voorlopig laatste stap voor de procesmanager is in de ogen van Königs het faciliteren van onder andere de identiteit van de gebieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een herindeling van gemeenten die inspeelt op de nieuwe verhoudingen in het gebied.”

5.4.2 Maarten Hajer: Breng Nieuwe Rivier als ‘Nieuwe Linge’

Maarten Hajer is sinds 1998 hoogleraar Politicologie en Beleidswetenschappen binnen de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Hij is lid van de ASSR en AMIDSt (Amsterdam Institute of Metropolitan and International Development Studies). Hij is tevens lid van de VROM-raad, de adviserende raad van het ministerie van VROM. Zijn onderzoeksinteresses omvatten het begrijpen van nieuwe beleidsconflicten die bestaande en routinematige overheidsstrategieën uitdagen. Hij werkt momenteel aan een analysemethode voor beleidsprocessen gebaseerd op discours, dramaturgie en deliberatie.

De Nieuwe Rivier is een gewaagd concept, daar zal een ieder het over eens zijn. Maar ook een concept met potentie en uitdaging. “Wil je het concept echter tot uitvoering brengen,” stelt Maarten Hajer, “dan is het belangrijk om dit idee niet vanuit bestaande structuren op te starten. Als je vanuit de overheid het idee wilt doordrukken zal dit tegen ongelooflijk veel weerstand in het gebied aanlopen. De geschiedenis leert ons dat.” Ook directe publieksparticipatie kan volgens Hajer bedreigend werken. “Ervaringen met publieksparticipatie, zoals onlangs bij het voorstel tot herindeling van de Hoekse Waard, laten zien dat de inspraak van burgers vaak leidt tot onvrede. Het is daarom verstandiger om met ontwerpers om de tafel te gaan zitten en komen tot planvorming, hierbij moet dan water wel als kans worden beschouwd en moet je in oenschouw nemen dat een planner iemand anders is dan een ontwerper.”

In de procesbeschouwing die Hajer schetst speelt het principe van dramaturgie een belangrijke rol. “Overtuiging heeft namelijk ook een sociaal-emotionele component die een grote rol speelt

in beleidsprocessen. Bewoners van de Betuwe zijn bang voor verandering, en zeker voor een klontering van verstedelijking in het gebied. Misschien kan de Nieuwe Rivier juist ook worden gebruikt als buffer om dit gevaar van klontering tegen te gaan. Om zeker te weten hoe de verhoudingen in de Betuwe liggen en waar de Nieuwe Rivier exact moet komen is het daarom belangrijk om de identiteit van het gebied te achterhalen. De Betuwe zit vol onderlinge gevoeligheden weet ik uit ervaring, deze moeten simpelweg in kaart worden gebracht. Zonder deze informatie blijf je een olifant in een porseleinkast en win je nooit het vertrouwen van regionale partijen.” De in kaart gebrachte identiteiten kunnen volgens Hajer worden gebruikt om een treffend verhaal over de regio te schrijven. “Het schrijven van een verhaal dat raakt aan de wortels van het gebied zorgt ervoor dat je als procesmanager laat zien dat je het gebied erkent. Door deze omsingeling van verschillende regionale betekenissen kun je vervolgens steun creëren.”

Wil de Nieuwe Rivier een zachte landing maken in het gebied, dan is het in de ogen van Hajer nodig om het proces in te zetten volgens een verloop van concreet naar abstract. “Het is de rivier die verbeeldt, niet een abstract concept als landschappelijke kwaliteit of een technocratisch idee als de waterbergingsfunctie. Breng daarom een element als ‘de rivier voor landschappelijk behoud’ of een uitspraak als ‘de mooiste rivier van de regio’ naar voren om steun te verwerven voor je idee. Het is echter niet alleen om steun te verwerven, maar ook als je participatie vanuit de regio wilt bewerkstelligen spreken concrete voorbeelden de mensen veel meer aan dan holle frasen als recreatie of kwaliteit.”

In het verlengde van deze opmerkingen stelt Hajer dat het kan helpen om reeds bedachte en mislukte pogingen die betrekking hebben op het gebied op te sommen en dan de Nieuwe Rivier als (positief) overtreffend alternatief te presenteren. “Om je concept helemaal kracht bij te zetten is het slim om aan te sluiten bij landschappelijke elementen die nu reeds al goed scoren in de regio. Breng de rivier bijvoorbeeld als ‘De Nieuwe Linge’, deze rivier heeft namelijk een heel grote waarde in de regio en symboliseert het positieve van een tussenrivier.” Volgens Hajer wordt de Betuwe verder vooral gewaardeerd om de mooie randen, waarbij gedacht moet worden aan het vele water en de dijken. Je kunt volgens hem de Nieuwe Rivier dan ook brengen als een versterkende factor voor deze kwaliteit. “Met de Nieuwe Rivier creëer je nieuwe randen en krijg je dus indirect ook uitzicht op een mooier gebied.”

Het moeilijke in het te ontwerpen proces ziet Hajer in de omvang van het idee. “De Nieuwe Rivier is een concept dat een grootschalige interventie noodzakelijk maakt. Het is er daardoor waarschijnlijk moeilijk door te krijgen. Door te kiezen voor een bijzonder proces en het niet via bestaande structuren op te tuigen, maak je in mijn ogen de meeste kans.” Zaken die daarbij volgens hem niet uit het oog mogen worden verloren zijn: “... De koppeling met reeds bestaande plannen, zoals het park Overbetuwe en de onontbeerlijke steun van de Europese Unie. Vooral op dat laatste moet ingezet worden, want het betreft waarschijnlijk veel subsidie. Vergeet tenslotte ook niet om reeds in een vroeg stadium juristen bij het project te betrekken, dit met het oog op de komende besluitvorming.”

Het procesontwerp volgens Hajer

Met een weloverwogen procesaanpak is het volgens Hajer uiteindelijk mogelijk om het concept van de Nieuwe Rivier goed te laten landen in de Betuwe. Het door hem geopperde procesontwerp moet in ieder geval niet aansluiten bij bestaande structuren, “... want dan krijg je het waarschijnlijk niet voor elkaar.”

Wil de Nieuwe Rivier kans maken op realisering, dan is het in de ogen van Hajer gewenst om heel scherp de regio in kaart te brengen en dit als aandragende partij (of clustering van partijen) ook duidelijk uit te dragen in de regio om steun te verwerven. Daarbij is het tevens belangrijk om de Nieuwe Rivier in te zetten als concreet ontwerp en de rivier tot de verbeelding van de

mensen te laten spreken en aan te sluiten bij positief gewaardeerde elementen uit de Betuwe. Het aansluiten bij reeds bestaande initiatieven en het zoeken naar steun van Europa en het betrekken van juristen volgen hierop.

5.4.3 Hans de Bruijn: Een proces als bestuurlijk handwerk

Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn is hoogleraar Organisatie & Management aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij studeerde Nederlands recht en politiek-bestuurlijke wetenschappen aan de toenmalige Rijksuniversiteit Leiden. In 1990 promoveerde hij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een proefschrift over de gevolgen van de RSV-enquête voor het economisch stimuleringsbeleid. Momenteel doet hij onderzoek naar vraagstukken van sturing en verandering in of tussen organisaties. Vrijwel altijd gaat het daarbij om veranderingsprocessen bij complexe en ongestructureerde problemen waarbij veel actoren betrokken zijn. Daarnaast treedt hij veelvuldig op als adviseur voor een groot aantal opdrachtgevers.

De ambitie een proces voor de Nieuwe Rivier te willen ontwerpen is volgens Hans de Bruijn onterecht. “Het is gewoon een raar streven, een illusie zelfs, om een dergelijk proces te willen ontwerpen. Een proces gaat zoals het gaat. Kijk, normaal gesproken start je met een idee op projectmatige basis en pas als je vastloopt stap je over op een procesaanpak. Ik zeg niet dat dat de juiste manier is, maar beginnen met een proces werkt hier in ieder geval niet. In het geval van de Nieuwe Rivier is er ook helemaal geen sense-of-urgency voor een proces, waardoor een open planproces helemaal niet nodig is, het werkt dan ook niet,” stelt De Bruijn. “Je kunt het concept Nieuwe Rivier beter projectmatig insteken en dan zien hoe het verder gaat. Een mogelijke insteek is om het idee stevig in te zetten en proberen draagvlak te creëren. Ik zie een mooie parallel met een rouwproces. Eerst loop je tegen een berg van woede en verdriet aan, vervolgens komt er een fase van berusting en uiteindelijk neem je je verlies en ga je gewoon weer verder. Om verder te komen heb je dat rouwproces echter wel nodig.”

Het procesontwerp volgens De Bruijn

De aanpak die De Bruijn zou hanteren vereist allereerst een koppeling tussen het planconcept van de Nieuwe Rivier en bestaande problemen in het beoogde stroomgebied. In bepaalde mate is dit reeds gebeurd, maar hierbij merkt De Bruijn op dat dat nu te veel van achter de tekentafel plaatsvindt. “Laat partijen zelf problemen aandragen waar de Nieuwe Rivier bij kan aansluiten, anders speel je een vorm van power-play. Probeer vervolgens ook een sense-of-urgency te creëren in de regio. Dit dus ook weer niet via het aandragen van het plan, maar het concept als alternatief voor retentieggebieden bijvoorbeeld. De kans dat partijen bij elkaar komen in plaats van alleen maar dwars gaan liggen, is in dat geval groter. Nogmaals, het is heel belangrijk dat je de Nieuwe Rivier niet als dé oplossing brengt, dat werkt niet. Dat is een vorm van jaren zestig denken wat duidelijk niet meer past in deze tijd.”

Wat betreft het begrip innovatie heeft De Bruijn een uitgesproken mening. “Innovatief is wat mensen innovatief noemen, een innovatief proces bedenk je daarom ook niet.” Ondanks dat het dus geen vereiste is dat een proces innovatief is, zullen er toch stappen ondernomen moeten worden als de Nieuwe Rivier verder wil komen dan de tekentafel. Belangrijk daarbij is de vraag welke partijen betrokken moeten worden.

De Bruijn zou graag zien dat zowel potentiële winnaars als verliezers meedoen. “Als je dat doet, creëer je een vorm van evenwicht tussen investeerders en blokkeerders. Tegelijkertijd moet je ook niet de oplossing kiezen van de zogenaamde interactieaffia. Dan wordt het een soort Poolse landdag. Uit partijen zelf moet je een proces laten ontstaan, met andere woorden; het groeit met horten en stoten. Belangrijk is dat er daarbij meerdere problemen gekoppeld worden aan het concept, maar niet vanachter de tekentafel, maar op spontane wijze. Deze problemen

moeten concrete issues zijn waar partijen mee bezig zijn, dus niet holle frasen als recreatie of waterberging, maar concrete vraagstukken uit de regio zelf.” Om de slagingskans te vergroten is het volgens De Bruijn een pré om niet in te zetten op één idee voor een Nieuwe Rivier, maar om dertig a veertig ideeën te ontwikkelen. “Wellicht houd je dan wel wat over wat op steun kan rekenen en heb je alsnog je doelstelling bereikt. Slechts één concept introduceren werkt zeer waarschijnlijk niet, dan lijkt je wel een stel voetballende pupillen dat achter één bal aanrent.”

Is aan bovenstaande voorwaarden voldaan, dan maak je volgens De Bruijn kans tegen een window-of-opportunity aan te lopen. De vervolgstappen zijn niet gemakkelijk, maar wel duidelijk. “Eindeloos intern sleutelen en werken aan het concept is dan vereist, wat uitgevoerd moet worden als bestuurlijk handwerk. Heel wat opoffering zal er in dat geval gevraagd worden van betrokken partijen en het zal hoe dan ook de vraag blijven wat het uiteindelijk zal opleveren.”

5.4.4 Paul Frissen: Nieuwe watergang met een hoog Anton Pieck-gehalte

Paul Frissen is hoogleraar Bestuurskunde aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg. Tevens is hij decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en lid van het adviesorgaan Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Daarnaast is hij zelfstandig bestuurskundig adviseur. In 1989 promoveerde hij cum laude op het proefschrift Bureaucratische cultuur en informatisering. Momenteel kennen zijn publicaties, onderzoeksprojecten, onderwijsactiviteiten en adviesopdrachten een aantal verbindende thema's; sturing, ICT, postmodernisering, multiculturaliteit en esthetica. Enkele belangrijke publicaties van zijn hand zijn *De Virtuele Staat* (1996) en *De Lege Staat* (1999).

“Het idee van de Nieuwe Rivier past in mijn ogen uitstekend in de ingenieursmaakbaarheid die in Nederland weer levend is,” gaat Frissen van start. Als de Nieuwe Rivier ooit tot ontwikkeling zal komen, zal er daarbij volgens hem vanuit moeten worden gegaan dat het beoogde kostenplaatje van drie miljard veel hoger begroot moet worden, wellicht zelfs tien miljard. “Wil je partijen met uitzicht op resultaat met elkaar laten praten dan moet je een ruim budget neerzetten. Verder moet je bij dit soort interventies zo specifiek mogelijk modaliteiten benutten, zeg dus niet alleen dat het een rivier moet worden, maar trek het breder. Dit is bij de Betuwelijn fout gegaan. Ook is het van groot belang om politieke interventies te disciplineren, laat niet elke politieke entiteit politiek primaat uitoefenen.” Om dit laatste te bewerkstelligen, is het volgens Frissen belangrijk om aan het begin van het proces de betrokken politieke actoren randvoorwaarden te laten opstellen, waarbinnen de uiteindelijke uitkomsten van het proces zich moeten bevinden. “Dit laatste is een moeilijke klus, maar zal het proces wel enorm helpen.”

Een belangrijke vraag die bij de Nieuwe Rivier speelt is hoe gemeenten en provincies zich gaan verbinden aan het idee. Frissen ziet hierbij met name moeilijkheden vanuit de religieuze hoek optreden. “Religieuze gemeenten zullen denk ik niet zo snel meegaan, de overige gemeenten hebben in dat opzicht een wat andere opvatting en zullen meer vanuit een algemeen belang handelen. Ook zie ik wel wat verzet komen van de import in het gebied. Belangrijk is in ieder geval dat er voor alle partijen aantrekkelijke elementen in het concept zitten. Bij de religieuze gemeenten blijft het echter lastig, omdat je met de aanleg van een nieuwe rivier in feite voor God gaat spelen. Mijn advies is om mensen met een heel goede binding met de regio en achterban in te zetten om het concept goed te laten landen in bepaalde gemeenschappen en gemeenten.”

Meer dan eens wordt bij het presenteren van de Nieuwe Rivier door gesprekspartners de vergelijking met de Betuweroute getrokken. Los van het gegeven of dit terecht is, is het in ieder geval van belang om te bekijken op welke wijze er geleerd kan worden van daar gemaakte fouten. Frissen stelt dat het bij het (mogelijke) proces van de Nieuwe Rivier evident is dat

belangen en argumenten in het proces legitiem zijn. “Ook moet er echt iets te onderhandelen zijn. De wensen van een bepaalde gemeente moeten bijvoorbeeld kunnen worden ingeruild voor de Nieuwe Rivier. Het sluiten van deze package deals vereist nogal wat lef van bestuurders, maar creëert wel een bepaalde mate van voortgang in het proces. Verder vind ik dus het belangrijk dat het budget niet te krap mag worden gesteld, anders krijg je achteraf altijd problemen. Tenslotte vind ik het noodzakelijk dat het te volgen traject flexibel gehouden moet worden, houd je niet te strak vast aan eerder opgestelde plannen, maar creëer de ruimte om alternatieven te kiezen.”

Een realistische vraag die volgens Frissen nog beantwoord moet worden, betreft of we na de HSL en de Betuwelijn nog wel een dergelijk groot ruimtelijk project willen starten in Nederland. Zonder zelf direct het antwoord te geven, stelt hij dat “... de Nieuwe Rivier past in een romantisch kansenplaatje met ruimte voor recreatie en het aansluit bij de behoefte tot waterberging en daarmee bij de Nederlandse ingenieurskwaliteiten. Het aanbrenge van het concept vanuit de Nederlandse Deltaplannedachte, aangevuld met romantiek, recreatie en het streven om natuur te maken biedt in mijn ogen wel kansen. Nu ik er eens goed naar kijk heeft de Nieuwe Rivier wat dat laatste betreft wel een hoog Anton Pieck-gehalte, dat kan een goed teken zijn. Deze kneuterigheid kan bijvoorbeeld van pas komen om rijke bejaarden naar het gebied te trekken, dit kan behoorlijk wat economische activiteit genereren in de recreatiesector.”

Het procesontwerp volgens Frissen

Een ruim budget, niet te strak vasthouden aan planconcepten, legitieme belangen en argumenten en het streven naar package deals. Deze handreikingen gaf Frissen ons reeds mee bij het opzetten van een mogelijk proces. Ter aanvulling hierop stelt hij dat het van belang is om reeds in een vroeg stadium landschapsarchitecten te betrekken, om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. “Betrede deze mensen en praat ook over de kansen voor toerisme en recreatie. Sluit met je idee in ieder geval aan bij bestaande trends, zoals de jaren '30 woningen die nu populair zijn en breng je concept in verbinding met de kracht van de regio. Hierbij moet ook een grote rol weggelegd zijn voor architecten.”

Het proces waarbinnen al het bovenstaande zal moeten plaatsvinden, moet volgens Frissen gevoed worden van onderaf. “Probeer agenda's van (regionale) partijen op elkaar af te stemmen. Dit is moeilijk, want bestaande plannen zijn vaak heilig voor actoren. Hoewel het concept laat zien dat er niet erg veel verloren gaat in het gebied, zullen toch woningen, landbouwgronden en bestaande verbindingen op de schop moeten. Het mooiste is daarom als je het concept zo kunt brengen dat partijen vechten om de Nieuwe Rivier op hun grondgebied te krijgen. Dit kun je faciliteren door de besluitvorming zo in te richten dat je als betrokken partij het meest scoort als je wilt meewerken, in plaats van dat je maximaal scoort als je dwars gaat liggen. Werk daarom in eerste instantie met een soort open kaart waarop mensen kunnen bepalen hoe en waar ze de Nieuwe Rivier willen hebben. Praat verder in ieder geval met mensen vanuit de verbeeldingskracht en niet op basis van technische inzichten, anders loop je een groot risico gesprekspartners snel te verliezen.”

Aan het eind van het gesprek benadrukt Frissen de noodzaak om reeds snel een partij te vinden die bereid is om 'de boel' te trekken. “Vanuit betrokken partijen moet zo'n trekker gevonden worden, wellicht kan Rijkswaterstaat als opdrachtgever gaan fungeren. Een vraag die voor mij echter nog wel blijft bestaan is of er binnen de komende tien jaar geen nieuwe en meer gemakkelijke oplossingen voor onze watervraagstukken zullen opduiken. Hoewel nog ongewis, denk ik dat de waterstofeconomie hierbij het een en ander teweeg zal brengen. Hoe dan ook, de Nieuwe Rivier blijft voor mij een spannende gedachte.”

5.4.5 Geert Teisman: Een oplossing versus dé oplossing

Prof. dr. ing. G.R. Teisman is hoogleraar Complexe Besluitvorming en Procesmanagement aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij studeerde hts-verkeerskunde en organisatiesociologie en promoveerde op het thema complexe besluitvorming. Hij treedt veelvuldig op als adviseur bij overheden en private partijen. Verder vervult hij bestuurlijke functies in diverse kennisnetwerken, waaronder Habiforum, Connekt en KlicT. Daarnaast is hij auteur van vele artikelen en boeken op het terrein van besluitvorming, publiek-private samenwerking en procesmanagement.

Vanuit zijn kennis over complexe besluitvorming en procesmanagement gaf Teisman in eerste instantie aan dat de mogelijkheden om een proces rond de Nieuwe Rivier te starten talrijk zijn. “Uit heel veel posities is een dergelijk proces aan te vliegen. Een belangrijke vraag voor actoren om wel of niet deel te nemen daarin is simpel; what’s in it for me? Om voortgang te boeken en partijen in het proces te behouden is het daarom van belang om het idee sterk op de betrokken partijen te betrekken. De vraag hoe deze wateroplossing zich verhoudt tot de belangen van een partij is in dit geval zeer relevant. Het kunnen aantonen hoe je elementen van het concept gaat verbinden en combineren volgt daarop.”

Wat volgens Teisman in ieder geval niet mag worden gedaan is de Nieuwe Rivier tijdens het proces aandragen als dé oplossing. “Als je dat doet wordt een proces een schijnproces en komt het erop neer dat je een concept als het ware op interactieve wijze door de strot van betrokkenen wil duwen. Dat is natuurlijk veel te eenzijdig en zal veel weerstand opleveren. Een goed proces zul je zo in ieder geval niet creëren.” Het aandragen van de Nieuwe Rivier is één van de mogelijke oplossingen die volgens Teisman beter in de proces past. “Je moet het meer brengen op de volgende manier: *‘Meneer, mevrouw. We hebben een groot watervraagstuk waarvoor een oplossing gevonden moet worden en tevens hebben we in deze regio te maken met de achteruitgang van het landelijk gebied. Als wij daarover nadenken en op zoek zijn naar een oplossing denken we dat dit, dit, dit en eventueel ook een nieuwe rivier uitkomsten kan bieden. Wat vindt u daarvan?’* Als je het zo brengt wordt de Nieuwe Rivier in ieder geval niet door de strot geduwd en zullen mensen veel meer geneigd zijn om mee te denken en mee te werken aan een oplossing voor problemen.

Het procesontwerp volgens Teisman

De procesaanpak zoals die door Teisman geschetst wordt veronderstelt dus duidelijk dat de Nieuwe Rivier niet als dé oplossing gebracht mag worden. Verder vereist een goed proces volgens hem meer dan de uitvoering van een simpele les procesmanagement. “Een complex proces zoals ik me dat bij de Nieuwe Rivier voor kan stellen is niet in te kaderen, maar vereist van een procesmanager dat hij of zij meervoudig en gelaagd kan denken vanuit de verschillende betrokken belangen. Hiermee bedoel ik dat de procesmanager een verbinding moet kunnen leggen tussen belangen en processen die zich reeds openbaren in de regio. Het doel van deze vorm van procesmanagement is het laten ontstaan van package deals. Als dit lukt ontstaat een grote stroom van processen welke dan formeel ‘embedded’ moet worden.”

Om partijen te stimuleren deel te nemen aan het proces is het volgens Teisman nodig dat hen een winstvooruitzicht wordt gesteld. “Vaak genoeg gebeurt het dat partijen in eerste instantie achter een idee aanrennen, maar vervolgens bij een klein beetje weerstand al afhaken. In dat geval is project- of procesmanagement ook niet succesvol. Door een winstvooruitzicht te bieden lukt het beter partijen in een proces te behouden.” Bij de rol van de procesmanager horen in de ogen van Teisman ook inhoudelijke zaken. “Onder procesmanagement valt ook het vastzetten van inhoudelijke en formele zaken, dit mag je niet vergeten. Procesmanagement is daarom naast losmaken ook vastzetten.”

Ondanks alle adviezen over een juist proces is volgens Teisman bestuurlijk handwerk nog altijd onontbeerlijk. “Om in de regio het proces goed te laten verlopen is het erg belangrijk om te achterhalen wat er leeft, welke issues er spelen en welke identiteiten zich voordoen. Zaken die naar voren komen zullen dan slim verbonden moeten worden met het planconcept, dan pas zijn package deals mogelijk. Het begrijpen van de regio is daarom van het grootste belang.”

Om het concept van een nieuwe rivier nog meer kracht bij te zetten in de regio is het van belang om het idee middels verschillende lijnen te implementeren in het gebied. Teisman: “Door verschillende verhalen te vertellen bereik je meer dan door slechts één standaardverhaal te houden voor alle partijen. Als je voor elke keer je verhaal afstemt op je doelgroep en je daarbij een adequate interface kunt vinden, slaag je waarschijnlijk veel beter in je opzet. Onder interfaces versta ik in dit geval bijvoorbeeld authentieke personen waar mensen uit de regio zich aan durven toevertrouwen. In mijn beleving zit hier de kern voor een goed proces, de dichtheid van een netwerk is dus het allerbelangrijkst. Over dit netwerk kunnen dan vervolgens de stromen van inhoud gaan lopen en kan er daadwerkelijk voortgang geboekt worden.”

5.4.6 Op weg naar een procesontwerp

De verscheidenheid aan procesontwerpen die in deze paragraaf geschetst werd, biedt vele handvaten om een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier op te stellen. Echter, voordat ik hier aan de hand van de empirie uit dit hoofdstuk en de theoretische achtergronden uit de hoofdstukken twee en drie toe zal overgaan, wil ik hieronder, als brug naar het analysehoofdstuk, de centrale elementen uit de gepresenteerde procesontwerpen in tabelvorm weergeven.

Tabel 9: Vier kernelementen per procesinnovator geselecteerd uit de verscheidenheid aan gepresenteerde procesontwerpen.

	Maarten Königs	Maarten Hajer	Hans de Bruijn	Paul Frissen	Geert Teisman
1	Vraag regio naar oplossing voor waterberging, rivier als aanlokkelijk alternatief.	Start idee niet vanuit bestaande structuren, pas op met directe burgerparticipatie.	Breng concept projectmatig in en zie dan hoe het verder gaat. Probeer sense-of-urgency te creëren.	Voed proces van onderaf vanuit verbeeldingskracht, sluit aan bij trends.	Betrek idee sterk op betrokken partijen, zij zijn geïnteresseerd in; what's in it for me?
2	Houd rekening met identiteit van gebied, achterhaal de betekenis van andere rivieren zoals Waal en Nederrijn voor Betuwe.	Achterhaal identiteit van Betuwe en schrijf hier een verhaal over dat reikt tot de wortels van het gebied (omsingeling van betekenis).	Breng concept als een multi-issue oplossing voor problemen die de regio zelf aandraagt.	Laat aan begin van het proces betrokken politieke actoren randvoorwaarden opstellen, waarbinnen einduitkomsten proces moeten liggen.	Breng concept niet aan als dé oplossing, anders voer je schijnproces. Breng het als oplossing voor problemen van betrokken partijen.
3	Concept moet je niet van bovenaf opleggen, maar vanuit proces laten ontstaan.	Wees concreet; breng Nieuwe Rivier verbeeldend als overtreffend alternatief voor bestaande interventies.	Pas op voor 'grand-design denken', draag meerdere concepten aan en zie dan wat er gebeurt.	Zorg dat voor alle betrokkenen aantrekkelijke elementen in het concept zitten. Beloon partijen die willen meewerken.	Leg als procesmanager verbinding tussen belangen en processen die zich reeds openbaren in de regio, streef naar package deals.
4	Zoek snel een coalitie die als opdrachtgever wil gaan fungeren.	Koppel snel met bestaande plannen en vergeet steun EU niet.	Betrek potentiële winnaars en verliezers, zoek naar window-of-opportunity.	Partijen moeten echt onderhandelen, streef naar package deals.	Stimuleer partijen door een winstvoorzicht te bieden.

6. ANALYSE

6.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk stond ik uitgebreid stil bij het planconcept van de Nieuwe Rivier, de visie van regionale partijen hierop en de verscheidenheid aan procesbenaderingen die er aan kunnen worden gekoppeld. Waar ik nog niet expliciet op in ging is dat het planconcept van de Nieuwe Rivier een relatief ‘schone casus’ is, omdat het concept nog geen massale belangstelling heeft gehad van burgers, bestuurders en media. Hoewel in praktische zin voor elk planconcept een procesontwerp is te maken, bedoel ik hiermee te zeggen dat in dit geval het procesontwerp in de luwte kan worden voorbereid en daarmee niet op voorhand beïnvloed wordt door de directe of indirecte belangen van betrokken partijen. Een ander gevolg hiervan is dat ook het (onafhankelijk) ontwerpende karakter van deze scriptie niet direct beïnvloed wordt door externe factoren. De gesprekspartners waren bijvoorbeeld allemaal bereid om vrijuit en relatief onbevooroordeeld te reflecteren op het concept en dit leverde zeer nuttig empirie op.

De empirie uit hoofdstuk vijf en de theoretische basis uit de hoofdstukken twee en drie bieden in mijn ogen voldoende houvast om een analyse op uit te voeren, iets wat in dit hoofdstuk aan de orde komt. De opbouw van dit hoofdstuk volgt het ontwerpkader zoals ik dat presenteerde in hoofdstuk vier. In paragraaf 6.2 analyseer ik allereerst de theorie van ontwikkelingsplanologie in relatie tot het planconcept van de Nieuwe Rivier. Zoals ik in mijn ontwerpkader al weergaf, leg ik het planconcept van de Nieuwe Rivier in feite langs de meetlat van ontwikkelingsplanologie en bekijk ik in welke mate de geschetste achtergrond van de Nieuwe Rivier aansluit bij deze nieuwe vorm van planologie. Vervolgens analyseer ik in paragraaf 6.3 de relatie tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie en analyseer ik in 6.4 de relatie tussen de procesmatige noties uit paragraaf 5.4 in het licht van de theorie van procesmanagement. Paragraaf 6.5 gebruik ik om een beknopte analyse te maken van een enigszins vergelijkbare casus, namelijk de recente procesgang met betrekking tot de ontwikkeling van een hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld. Met het verrichten van deze vergelijking wil ik bekijken wat de procesmanager in de Betuwe kan leren van dit enigszins vergelijkbare proces. Tenslotte vervoeg ik in paragraaf 6.6 de in dit hoofdstuk opgedane inzichten, waarmee deze paragraaf een opmaat vormt voor het procesontwerp dat ik in hoofdstuk zeven presenteer.

6.2 DE NIEUWE RIVIER IN ONTWIKKELINGSPLANOLOGISCH PERSPECTIEF

6.2.1 Ontwikkelingsplanologie en systeeminnovaties

Ontwikkelingsplanologie heb ik eerder omschreven als een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de te verwachten maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering. In paragraaf 2.4 omschreef ik als centrale elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie:

- Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek.
- Gebied in een dynamisch perspectief geplaatst.
- Planconcepten zijn open en verenigend.
- Open planproces als innovatieproces.

- Uitvoeringsgerichtheid.

Ontwikkelingsplanologie, zo werd duidelijk, kan bijdragen aan de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit door zich te richten op systeeminnovaties, ofwel kwalitatieve vernieuwingen die het niveau van een bepaalde sector overstijgen en die door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen worden gerealiseerd. Meervoudig en hoogwaardig ruimtegebruik zijn hier voorbeelden van. Systeeminnovaties zijn, zo stelt het Ruimtelijk Planbureau (2004), onder te verdelen in fysieke en procesmatige innovaties. Voor ontwikkelingsplanologie is de realisatie van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan in het teken daarvan. Onder fysieke innovaties vallen onder andere geografische vernieuwing (de vernieuwing van de fysieke kwaliteiten van een gebied) en functie-integratie (een meer sectoroverstijgende en gebiedsgerichte aanpak van problemen en uitdagingen), terwijl procesmatige innovaties betrekking hebben op bijvoorbeeld procesvernieuwing. Van belang is echter dat beide soorten niet op zichzelf staan, maar volgens de theorie van ontwikkelingsplanologie in nauwe samenhang met elkaar dienen plaats te vinden. De vraag is nu of het planconcept van de Nieuwe Rivier er in slaagt om deze synthese ook te bewerkstelligen.

Uit de definitie van ontwikkelingsplanologie passen met name de elementen ‘gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek’ en ‘gebied in dynamisch perspectief geplaatst’ onder de noemer van fysieke innovaties, omdat deze elementen zijn gericht op zichtbare (fysieke) veranderingen in de ruimtelijke ordening. De elementen ‘planconcepten zijn open en verenigend’, ‘open planproces als innovatieproces’ en ‘uitvoeringsgerichtheid’ hebben meer het karakter van procesmatige innovaties, omdat deze niet zijn gericht op het bereiken van zichtbare veranderingen in de ruimtelijke ordening, maar op het proces daartoe. In figuur 4 geef ik weer hoe ik de relatie tussen de twee soorten systeeminnovaties en de elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie zie.

Figuur 4: Relatie tussen twee soorten systeeminnovaties en elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie.

Fysieke innovatie 1: Geografische vernieuwing	Element uit definitie ontwikkelingsplanologie: Gericht op toekomstige maatschappelijke dynamiek
Fysieke innovatie 2: Functie-integratie	Element uit definitie ontwikkelingsplanologie: Gebied in dynamisch perspectief geplaatst
Procesmatige innovatie 1: Procesvernieuwing	Element uit definitie ontwikkelingsplanologie: Planconcepten zijn open en verenigend
	Element uit definitie ontwikkelingsplanologie: Open planproces als innovatieproces
	Element uit definitie ontwikkelingsplanologie: Uitvoeringsgerichtheid

6.2.2 Analyse

In mijn hoofdvraag heb ik onder andere duidelijk gemaakt dat ik in kaart wil brengen hoe een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe er vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie uitziet. Om dit deel van mijn hoofdvraag te beantwoorden is het

gewenst om te analyseren in hoeverre het planconcept van de Nieuwe Rivier aansluit bij de centrale elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie. Dit is wat ik in deze paragraaf voor ogen heb. Hieronder voer ik per element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie een deelanalyse uit. Om te beginnen breng ik overeenkomsten tussen deze vorm van planologie en de Nieuwe rivier in kaart, terwijl ik in de vervolgens inga op twee soorten verschillen.

Overeenkomst (Ontwikkelingsplanologie = Nieuwe Rivier)

Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek (fysieke innovatie)

De nieuwe Nederlandse ruimtelijke planningspraktijk moet, zo stelt de theorie van ontwikkelingsplanologie, sterk gericht zijn op de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Door deze toekomstige dynamiek in een toekomstscenario te schetsen kan worden nagegaan hoe groot de kans is op systeeminnovaties bij mogelijke ontwikkelingen.

Als we de plannen voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe naast dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie plaatsen, lijkt het erop dat de plannen op dit punt positief scoren. Zo wordt in het planconcept benadrukt dat de Nieuwe Rivier kansen biedt voor de toekomst van de Betuwe, omdat deze regio onder andere behoefte heeft aan een nieuwe en krachtige drager voor de ruimtelijke structuur, iets waar een nieuwe rivier voor zou kunnen zorgen. Hierbij staan de behoeften van toekomstige generaties centraal.

Een voorbeeld dat de gerichtheid op de toekomstige maatschappelijke dynamiek illustreert is onderstaande passage uit de publicatie *'Een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer'* van het InnovatieNetwerk (2004). "... Zo'n nieuwe ontwikkeling zou in de Betuwe ook op een goed moment komen. Gaandeweg is de traditionele fruitteeltcultuur verdrongen door een economie die geen relatie meer heeft met het 'Betuwelandschap. (...) Toegegeven – dat gebeurt overal. Maar niet overal ligt zo'n daverende kans voor een economische, landschappelijke, ecologische en maatschappelijke heroriëntatie. Alle reden dus om die kans in de Betuwe met beide handen aan te grijpen – en wel zo snel mogelijk (InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004:18)."

Als we de elementen waterberging, natuur, recreatie en wonen uit het planconcept van de Nieuwe Rivier afzonderlijk tegen het licht van toekomstige maatschappelijke dynamiek houden, blijkt nogmaals dat het concept van de Nieuwe Rivier positief scoort op dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie. Zo is de waterbergingsfunctie gericht op de toekomstige dynamiek, omdat ze inspringt op de huidige en toekomstige problematiek die volgt uit het stijgende waterpeil in rivieren als Rijn en Waal. De omschreven natuurfunctie biedt het hoofd aan de steeds luider wordende roep om meer natuurlijke kwaliteit in de Betuwe. Zo biedt de Nieuwe Rivier onder andere een perspectief als een nieuwe levensader waarin en waarlangs de ecologische rijkdom van het rivierenland zich in de toekomst volledig kan ontplooien. De huidige en toekomstige vraag naar recreatiemogelijkheden voor, met name, de vergrijzende bevolking in Nederland biedt eveneens kansen voor een nieuwe rivier in de Betuwe, omdat deze zowel voor fietsers, wandelaars als kanoërs aantrekkelijk kan zijn. De woonfunctie, tenslotte, is perspectiefrijk in het licht van de toekomstige maatschappelijke dynamiek, omdat de vraag naar landelijk wonen sterk is toegenomen en het niet de verwachting is dat dit snel zal veranderen.

Op basis van deze deelanalyse kunnen we concluderen dat gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek in meer dan voldoende mate is te herleiden op het planconcept van de Nieuwe Rivier.

Gebied in dynamisch perspectief geplaatst (fysieke innovatie)

Naast gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek speelt gebiedsgerichtheid in de theorie van ontwikkelingsplanologie een voorname rol. Gebiedsgericht beleid doet zoveel mogelijk recht aan de kenmerken van een regio, maar de regio moet tevens in een dynamisch perspectief geplaatst worden. Zo wordt het belang van de regio steeds belangrijker, omdat mensen zich steeds lossen met de ruimte verbinden. Veel van hun activiteiten vinden zodoende plaats op een bovenlokaal niveau. Deze bovenlokale realiteit is echter veelvormig en door het abstracte karakter van de regio is dit schaalniveau niet af te bakenen door bestuursgrenzen. Het procesontwerp voor de Nieuwe Rivier dient vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie rekening te houden met deze gebiedsgerichtheid. De vraag is echter of het concept van de Nieuwe Rivier hier voldoende houvast voor biedt.

In de kern is de doelstelling van het planconcept Nieuwe Rivier het goed overdragen van de Betuwe aan volgende generaties. De Nieuwe Rivier wordt daarom ook wel omschreven als een nieuwe en krachtige drager voor de ruimtelijke structuur waarlangs de regio zich verder kan ontwikkelen. Het gebiedsgerichte karakter van de beoogde ruimtelijke ingrepen staat hierbij centraal, immers overstijgen de ingrepen de verschillende gemeentegrenzen en zijn niet de gemeentegrenzen, maar is het gebied 'de Betuwe' centraal gesteld. Het gebiedsgerichte karakter van het planconcept is hier dus uit af te leiden.

De intentie is dat de Nieuwe Rivier gaat dienen als een soort 'basisstructuur' voor de Betuwe, waarop allerlei andere initiatieven, wensen en ruimteclaims kunnen aantakken, zoals de behoefte aan landelijk wonen, de nabijheid en bereikbaarheid van steden als Arnhem en Nijmegen, een goede infrastructuur, maar ook ruimte voor recreatie en natuur op een bovenlokaal niveau. Het verbinden van deze verschillende ruimteclaims die zich openbaren in de regio is daarom een belangrijke opgave.

Ook voor het element gebied in dynamisch perspectief geplaatst uit de definitie van ontwikkelingsplanologie kunnen we dus op basis van bovenstaande deanalyse concluderen dat aansluiting gevonden kan worden bij het planconcept.

Planconcepten zijn open en verenigend (procesmatige innovatie)

Ontwikkelingsplanologie veronderstelt dat een open planconcept is gewenst, omdat het globaal van karakter is en daardoor veel ruimte geeft aan maatschappelijke dynamiek en onvoorspelbaarheid. Tegelijkertijd moeten open planconcepten ook verenigende concepten zijn, die vervolgens een uitnodigende werking hebben en een duidelijke richting geven aan de ruimtelijke inrichting van een gebied. Met deze noties van een open en verenigend planconcept in het achterhoofd is het de vraag of het concept van de Nieuwe Rivier ook aansluit bij dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie.

Als we het planconcept voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe in ogenschouw nemen, zien we dat het een mogelijke richting voor de ontwikkeling van de Betuwe voorstelt, maar dat deze bewust niet strikt is gedefinieerd. Het betreft namelijk een globale oplossingsrichting die voor de regio (Betuwe) is uitgedacht, maar verder nog niet tot in de puntjes is uitgewerkt. Hiermee behoudt het planconcept dus in zekere mate een open karakter, hoewel te verwachten valt dat tegenstanders in hun eerste reactie het concept als 'te ver uitgedacht en opgelegd' zullen benoemen. Hiervoor is zeker wat te zeggen, maar als we in acht nemen dat het planconcept slechts dient als alternatief om de discussie over de toekomst van de Betuwe te starten, is deze kritiek al minder terecht. De initiatiefnemers van een nieuwe rivier in de Betuwe, de coalitie waarin met name het InnovatieNetwerk een voorname rol speelt, benadrukt ook telkens in haar berichtgeving dat haar oplossingsrichting ook niet moet worden opgevat als dé

oplossingsrichting, maar slechts als één van de vele mogelijkheden. Zo stelt het InnovatieNetwerk dat "... de uitwerking van een nieuwe rivier in de Betuwe (...) is zeker geen definitief ontwerp en is ook niet als zodanig bedoeld (InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004:17)." Hieruit is af te leiden dat er wel degelijk ruimte is voor maatschappelijke dynamiek om het concept te bediscussiëren en andere oplossingsrichtingen voor te stellen.

Naast dat het planconcept als open mag worden beschouwd, is het in sterke mate ook een verenigend concept. Het verenigt verschillende ruimteclaims als waterberging, wonen, natuur en recreatie op een op het oog eenvoudige wijze. Zo wordt bijvoorbeeld op heldere wijze duidelijk gemaakt dat een nieuwe rivier de behoefte aan uitgestrekte en weinig waardevolle noodoverloopgebieden doet afnemen, dat een nieuwe watergang in de Betuwe kansen biedt voor de bouw van mooie woningbouwlocaties aan het water en dat er nieuwe kansen ontstaan voor natuur en recreatie in de regio.

Hoewel het verenigende karakter van het planconcept hoog is, wil ik echter wel de kanttekening maken dat de initiatiefnemers enigszins voorbijgegaan zijn aan claims op het gebied van infrastructuur en reeds bestaande ruimteclaims in het gebied. Zo is het bijvoorbeeld maar de vraag in hoeverre het planconcept haar verenigende karakter behoudt als ook de goede bereikbaarheid van het gebied na doorsnijding van een nieuwe watergang aan de orde komt. Het zal immers weinig verbeelding kosten om in te zien dat de aanleg van bruggen en het verleggen van bestaande infrastructuur (zowel wegen als bekabeling en riolering) belangrijke, maar lastige factoren in het proces zullen vormen. In mijn ogen verliest het verenigende karakter van het planconcept op dit vlak iets aan waarde en is het van belang om in een mogelijk vervolgstadium ook deze tot op heden minder belichte elementen voor het voetlicht te brengen. Wordt dit niet gedaan, dan kan het wel eens zijn dat er teveel 'mooi weer' gespeeld wordt en het planconcept te rooskleurig wordt voorgesteld.

Een tweede kanttekening die het verenigende karakter van het planconcept enigszins onder druk zet betreft het scheidende karakter van een rivier. Zoals met name Maarten Hajer en Maarten Königs in hun procesinterview aangaven, kan het aanleggen van een nieuwe rivier de identiteit van een gebied onder druk zetten. Dit uit zich bijvoorbeeld in het ontstaan van een 'identiteit van de overkant' die als desintegrerende factor kan worden beschouwd en daarmee het verenigende karakter van het planconcept kan ondermijnen.

Ondanks enkele twijfels die ik aan het eind van deze deelanalyse opnam is mijn overtuiging dat het concept van de Nieuwe Rivier ook in voldoende mate tegemoetkomt aan de eisen van een open en verenigend planconcept zoals ontwikkelingsplanologie dat veronderstelt.

Open planproces als innovatieproces (procesmatige innovatie)

Een open planproces moet volgens de definitie van ontwikkelingsplanologie ook innovatief zijn. Een innovatieproces is in dit verband op te vatten als een open planproces met bijzondere aandacht voor het genereren van de creativiteit die nodig is om een kwalitatieve sprong te maken. De vraag is wederom of het concept van de Nieuwe Rivier hier toe bijdraagt.

Uit het relatief open karakter ervan is af te leiden dat het planconcept van de Nieuwe Rivier in aanleg voldoende ruimte biedt om er ook een innovatief proces aan te koppelen. Deze veronderstelling blijkt waarheidsgetrouw te zijn, aangezien het juist een kerntaak van het InnovatieNetwerk is om innovatieve oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken te bedenken. Zo heeft het InnovatieNetwerk mede als doelstelling om veelomvattende vernieuwingen te realiseren door partijen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, wetenschap en overheid bij elkaar te brengen en door informatie te verschaffen via publicaties, overleg en de

media. Deze doelstelling klinkt door in het proces dat het InnovatieNetwerk voor ogen heeft voor de ontwikkeling van de Nieuwe Rivier.

Het voorliggende planconcept biedt verder voldoende aangrijpingspunten om er een innovatief proces aan te koppelen, omdat het een relatief ‘onbevuilde’ casus betreft. Zo heeft het concept nog niet in de massale belangstelling gestaan van burgers, bestuurders en media, wat met zich meebrengt dat een nieuwe stap in het proces in de luwte kan worden voorbereid en er optimaal aandacht kan worden besteed aan de vraag hoe een innovatief proces ten behoeve van een nieuwe rivier in de Betuwe kan worden vormgegeven. Tevens is een innovatief proces gewenst, omdat door het bijzondere karakter van het planconcept (oplossing zoekt probleem) en de grootse ambities die erin zijn opgenomen het waarschijnlijk niet gemakkelijk zal zijn om via de gebruikelijke processtappen en procedures het concept te realiseren. De in hoofdstuk vijf behandelde procesmatige noties zoals die door de verschillende ‘procesinnovatoren’ zijn geschetst, laten zien dat het daarom gewenst is om verschillende innovatieve elementen in het proces aan te brengen. In paragraaf 6.4 kom ik nog terug op deze noties, waarna ik in mijn procesontwerp en in mijn conclusies en aanbevelingen wederom aandacht zal besteden aan innovatieve elementen op het procesmatige vlak.

Op basis van deze deelanalyse kunnen we concluderen dat ook het element open planproces als innovatieproces uit de definitie van ontwikkelingsplanologie toepasbaar is op de Nieuwe Rivier in de Betuwe.

Verschil 1 (Ontwikkelingsplanologie + Nieuwe Rivier –)

Uitvoeringsgerichtheid (procesmatige innovatie)

De definitie van ontwikkelingsplanologie stelt dat door al in een vroeg stadium planvorming en investeringen aan elkaar te koppelen, de kans op effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid toeneemt. Naast deze tijdige aandacht voor financiering zijn een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma van groot belang. Belangrijk is de vraag in hoeverre het concept van de Nieuwe Rivier aansluit bij dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie.

Waar we in voorgaande deelanalyses veelvuldig constateerden dat het concept van de Nieuwe Rivier zeer goed aansluit bij de theorie van ontwikkelingsplanologie, moeten we voor het element uitvoeringsgerichtheid uit de definitie van deze nieuwe planningspraktijk wat anders concluderen. Het open karakter van het planconcept is waarschijnlijk in sterke mate bepalend voor deze constatering, zo brengt dit karakter met zich mee dat het concept weliswaar de gewenste richting krijgt, maar nog niet specifiek ingaat op de ermee gemoeide kosten en opbrengsten. Hoewel er in de documentatie over de Nieuwe Rivier wel degelijk een kostenplaatje is opgenomen, is dit zeer globaal van karakter en is er nog geen rekening gehouden met diverse belangrijke kostenposten of investeringsvraagstukken (zoals de eerder genoemde infrastructurele elementen).

Bureau Strooming en het InnovatieNetwerk berekenden dat als het volledige traject wordt ontworpen op een capaciteit van 16.000 m³/s, de totale kosten zo’n drie miljard Euro bedragen. Deze kostenberaming is echter ruw opgezet en volgens verschillende gesprekspartners zal de realisatie veel meer kosten met zich meebrengen dan dat tot op heden is berekend. De incompleetheit van de uitgevoerde kostenberekening is in mijn ogen een logisch gevolg van het open karakter van het planconcept. Immers wordt in dit stadium in het proces het planconcept bewust nog open gelaten om ruimte te laten aan de invloed van maatschappelijke dynamiek. Dit open karakter belet echter een gedetailleerde kostenberekening uit te voeren.

Verder bestaan er ook aan de kant van de investeringen nog vele ‘blinde vlekken’. De verwachting van het InnovatieNetwerk is dat de kosten op verschillende manieren kunnen worden gedragen, maar hoeveel de verschillende investeringen opleveren is nog lang niet zeker. In paragraaf 5.2 behandelde ik de verschillende soorten opbrengsten en zagen we dat met name de overheid waarschijnlijk voor een groot deel zal moeten investeren om de Nieuwe Rivier daadwerkelijk tot realisatie te brengen.

Naast een beperkt inzicht in de financiering van het project is er op dit moment in de planvorming ook nog geen vooruitzicht op een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma en is er ook nog geen antwoord op de vraag wie nu de feitelijke opdrachtgever van de uitvoering van het plan wil worden. Dit zal wellicht in een later stadium van het proces wel opgetuigd worden, wat in dat geval de uitvoeringsgerichtheid zal doen verbeteren. Omdat het uitvoeringsgerichte karakter op basis van het planconcept van de Nieuwe Rivier nog niet goed is te duiden, vind ik dat het concept op dit vlak voorlopig onvoldoende scoort op dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie. In het verlengde van deze constatering kunnen we ook vaststellen dat er in dit verband geen sprake is van een procesvernieuwing. Dit gemis kan overigens snel worden gecompenseerd als in er in een procesontwerp aandacht aan wordt besteed, bijvoorbeeld door voor te stellen om op korte termijn een opdrachtgevende coalitie te zoeken en een uitvoeringsorganisatie in te stellen die de bestaande blinde vlekken kan wegwerken.

Verschil 2 (Ontwikkelingsplanologie – Nieuwe Rivier +)

Wat de Nieuwe Rivier bijzonder maakt

Een bijzonder aspect uit het planconcept van de Nieuwe Rivier is dat het zich niet vormt in de context van een ‘normale’ beleidsmatige cyclus. Met een dergelijke cyclus bedoel ik dat normaal gesproken wanneer een situatie als probleemrijk wordt beschouwd, beleidsmakers een probleemoplossing proberen te formuleren om de discrepantie tussen een bestaande en gewenste situatie weg te werken. Deze oplossing is in aanleg op maat gesneden voor de context van het onderscheiden probleem en zal door een juiste uitvoering ervan het probleem doen verhelpen.

Deze normatieve cyclus, die ook heel vaak wordt gestart als er een vraagstuk op het gebied van ruimtelijke ordening moet worden opgelost, sluit niet aan bij het planconcept van de Nieuwe Rivier. Wat we hier zien kan namelijk beschouwd worden als een tegenovergestelde situatie, waarmee ik bedoel te zeggen dat het planconcept is te beschrijven als een oplossing die op zoek is naar een probleem. Uit het planconcept bleek dat een nieuwe rivier een basis biedt waarop een regio zich (ruimtelijk, economisch en sociaal) kan ontwikkelen en dat het concept niet slechts op één plaats te realiseren, maar op meerdere plaatsen. In de uitwerking van het InnovatieNetwerk is gekozen voor een nieuwe rivier in de Betuwe, echter is deze oplossingsrichting buiten de regio om opgesteld. Met andere woorden; het planconcept van de Nieuwe Rivier dient als mogelijke oplossingsrichting voor de Betuwe terwijl er vanuit deze regio nooit gevraagd is om een dergelijk alternatief. Waar een normale beleidscyclus zich dus voltrekt in het licht van ‘probleem zoekt oplossing’, is er in het geval van de Nieuwe Rivier sprake van ‘oplossing zoekt probleem’.

Deze wijze van werken met ruimtelijke plannen is niet het meest gebruikelijk en is ook niet te herleiden op de theorie van ontwikkelingsplanologie. Hiermee brengen we dus opnieuw een verschil in kaart. Het is echter goed om dit verschil in gedachten te houden, want zodra in meerdere beleidspraktijken zal blijken dat deze gang van zaken succesvol is kan dit element in de toekomst wellicht de theorie van ontwikkelingsplanologie verrijken.

6.2.3 Conclusie

Als we de verschillende deelenalyses uit paragraaf 6.2.2 naast elkaar leggen valt op dat de meeste elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie terug zijn te vinden in het planconcept van de Nieuwe Rivier. Zo vonden we sterke overeenkomsten op het gebied van gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek, gebiedsgericht beleid en een open planproces als innovatieproces. Eveneens vonden we een overeenkomst op het gebied van open en verenigende planconcepten. Het enige element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie dat niet direct te herleiden is op het concept van de Nieuwe Rivier is uitvoeringsgerichtheid, wat met name veroorzaakt wordt door het uitblijven van een scherp inzicht in beoogde kosten en baten van het concept. Tabel 10 laat op hoofdlijnen zien hoe de scores van het concept de Nieuwe Rivier op elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie zijn.

Tabel 10: ‘Score’ Nieuwe Rivier op elementen uit definitie van ontwikkelingsplanologie.

Element uit definitie van ontwikkelingsplanologie	Soort systeeminnovatie	‘Score’ Nieuwe Rivier
Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek	Fysieke innovatie 1: Geografische vernieuwing	++
Gebied in dynamisch perspectief geplaatst	Fysieke innovatie 2: Functie-integratie	++
Planconcepten zijn open en verenigend	Procesmatige innovatie 1: Procesvernieuwing	+
Open planproces als innovatieproces	Procesmatige innovatie 1: Procesvernieuwing	++
Uitvoeringsgerichtheid	Procesmatige innovatie 1: Procesvernieuwing	-

Wat verder opvalt is dat de Nieuwe Rivier met name ‘scoort’ op het vlak van fysieke innovaties, zoals geografische vernieuwing en functie-integratie, en iets minder, maar gemiddeld nog altijd positief, op het terrein van de procesmatige innovaties. Tenslotte zagen we dat het planconcept van de Nieuwe Rivier bijzonder is, omdat het niet aansluit bij de geijkte ruimtelijke beleidsopvatting ‘probleem zoekt oplossing’. Hiermee onderscheidt het concept zich ook van ontwikkelingsplanologie en hebben we een tweede soort verschil te pakken. Tabel 11 laat zien welke overeenkomsten en verschillen in deze paragraaf geanalyseerd werden.

Tabel 11: Verschillen en overeenkomsten tussen ontwikkelingsplanologie en Nieuwe Rivier.

Dimensie	Uitkomst	Conclusie
Ontwikkelingsplanologie = Nieuwe Rivier	Overeenkomst	Veel overeenkomsten tussen theorie van ontwikkelingsplanologie en planconcept Nieuwe Rivier, met name bij fysieke innovaties.
Ontwikkelingsplanologie + Nieuwe Rivier -	Vershil 1	Ontwikkelingsplanologie wel uitvoeringsgericht, planconcept Nieuwe Rivier (nog) niet.
Ontwikkelingsplanologie - Nieuwe Rivier +	Vershil 2	Planconcept Nieuwe Rivier volgt cyclus oplossing zoekt probleem, ontwikkelingsplanologie niet expliciet.

6.3 PROCESMANAGEMENT TEGENOVER ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

6.3.1 Een werkbare combinatie?

De in de hoofdstukken twee en drie behandelde theorie van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement liet zien dat deze twee concepten elkaar, in theoretisch perspectief in ieder geval, goed kunnen aanvullen en elkaar zeker niet uitsluiten. We zagen dat ontwikkelingsplanologie ruimte biedt voor een interactief proces, waarin publieke, private en particuliere partners er met elkaar in moeten slagen om ruimtelijke planconcepten op te stellen en te realiseren. De voorheen hiërarchisch opgebouwde planningsfabriek van de Nederlandse overheid heeft in het verlengde hiervan plaatsgemaakt voor een heel andere rol van overheden; de sturende rol is een faciliterende geworden. Patsy Healey betoogde in dit kader dat een voorheen cultureel homogene planningsgemeenschap plaats heeft gemaakt voor een geheel van pluriforme benaderingen van de kwaliteit van de leefomgeving, waardoor planning tot een interactief proces verworden is. In tegenstelling tot toelatingsplanologie is er daarom in de praktijk van ontwikkelingsplanologie veel meer behoefte aan een procesmatige vorm van plannen, iets waar procesmanagement aan bij kan dragen.

Om de voortgang in een dergelijke procesmatige planningspraktijk niet te laten verzanden in een status quo kan procesmanagement een belangrijke rol spelen. Procesmanagement definieerden we als het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig ter verzoenen dat de mate van conflict vermindert, wat impliceert dat deze vorm van management tegemoetkomt aan het beheersbaar maken en houden van alle belangen, meningen en visies in ruimtelijke netwerken. Met het vermogen om draagvlak te creëren, inhoudelijke onzekerheid te reduceren, probleemdefinities en oplossingen te verrijken, dynamiek te incorporeren, transparantie van de besluitvorming te vergroten en deze te depolitiseren onderscheidt procesmanagement zich van andere managementstijlen.

6.3.2 Analyse

Zoals reeds inzichtelijk werd gemaakt, is de theorie van ontwikkelingsplanologie gericht op het realiseren van verschillende innovaties. In dit analysedeel wil ik procesmanagement koppelen aan deze nieuwe planningspraktijk, waarbij ik mij in de eerste plaats wil richten op de overeenkomsten tussen de vermogens van procesmanagement en de elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie die ik in paragraaf 6.2 schaarde onder een procesmatige innovatie (planconcepten zijn open en verenigend, open planproces als innovatieproces en uitvoeringsgerichtheid). Nadat ik deze overeenkomsten in kaart heb gebracht, ga ik in op de verschillen tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie.

Overeenkomst (Procesmanagement = Ontwikkelingsplanologie)

Ontwikkelingsplanologie heeft mede tot doel om procesmatige innovaties te realiseren. Hiervoor biedt de theorie van procesmanagement verschillende handvaten. Hieronder maak ik dit inzichtelijk en geef ik eveneens weer onder welk element uit definitie van ontwikkelingsplanologie het betreffende vermogen van procesmanagement thuis hoort. Figuur 5 geeft dit schematisch weer.

Figuur 5: Overeenkomsten tussen vermogens van procesmanagement en procesmatige innovaties die ontwikkelingsplanologie veronderstelt.

Draagvlak creëren	Open en verenigend planconcept
Transparantie besluitvorming vergroten Probleemdefinities en oplossingen verrijken Depolitiseren van besluitvorming Dynamiek incorporeren	Open planproces als innovatieproces
Inhoudelijke onzekerheid reduceren	Uitvoeringsgericht

Draagvlak creëren (open en verenigend planconcept)

Het betrekken van meerdere partijen naast de initiatiefnemende partij is een belangrijke taak van procesmanagement. Zo worden andere partijen in de gelegenheid gesteld de besluitvorming mede richting te geven en kunnen zij dus ook aangeven wat voor hen interessante onderwerpen zijn om te bespreken. Indien meerdere partijen belang hebben bij een ruimtelijk vraagstuk en zij in een dergelijk interactief proces betrokken worden bij het proces van probleemformulering- en oplossing is de kans op stagnatie van het proces het meest gering. Als het proces niet aan deze eis voldoet bestaat er te allen tijde een mogelijkheid dat partijen hun blokkademacht gebruiken en daarmee het proces frustreren. Procesmanagement voorkomt dit en zorgt er op deze manier dus voor dat er een bepaalde mate van draagvlak gecreëerd wordt.

Het vermogen van procesmanagement om draagvlak te creëren sluit aan bij het streven naar een open en verenigend planconcept zoals ontwikkelingsplanologie dat voorstelt. Zo ligt aan dit element uit de definitie van ontwikkelingsplanologie ten grondslag dat een open planconcept is gewenst, omdat dit globaal van karakter is en daardoor veel ruimte geeft aan maatschappelijke dynamiek en onvoorspelbaarheid. Procesmanagement draagt zorg voor deze openheid en biedt de mogelijkheid om daadwerkelijk ruimte te geven aan belanghebbende partijen, waardoor draagvlak gecreëerd wordt.

Transparantie besluitvorming vergroten (open planproces als innovatieproces)

Besluitvormingsprocessen zijn vaak buitengewoon onoverzichtelijk, zo kennen ze veel betrokken actoren, veel procedures en hebben ze vele onderwerpen. Het maken van procesontwerp biedt hier het hoofd aan en vergroot de transparantie van de besluitvorming. Immers kunnen de betrokken partijen met een dergelijk procesontwerp op ieder moment nagaan waar zij zich ergens in het besluitvormingsproces bevinden en wat de aard is van een besluit.

Het maken van een procesontwerp in het bijzonder en het vergroten van de transparantie van de besluitvorming in het algemeen draagt bij aan het realiseren van een open planproces als innovatieproces. Zo kan een procesontwerp activiteiten ontplooiën die de benodigde creativiteit organiseert om een kwalitatieve (ruimtelijke) sprong te maken. Het maken van een procesontwerp met alle belanghebbende partijen is reeds een voorbeeld van deze creativiteit. Door met elkaar een dergelijk ontwerp op te zetten krijgen partijen inzicht in elkaars belangen, bestaat er een reële kans op creatieve oplossingen en wordt tevens de transparantie vergroot.

Probleemdefinities en oplossingen verrijken (open planproces als innovatieproces)

Verskillende partijen hebben vaak geheel verschillende percepties van en opvattingen over problemen en oplossingen. De confrontatie van deze verschillende percepties kan verrijkend werken. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan moeten de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken worden, hiervoor is procesmanagement zeer geschikt. De openheid die hiervoor vereist is, behoort tot een belangrijke taak van de procesmanager, omdat een open besluitvormingsproces waarin veel partijen hun problemen inbrengen en samen oplossingsrichtingen aandragen kansen biedt om een rijk gevuld, maar tegelijkertijd open planconcept op te stellen.

Om probleemdefinities en oplossingen te verrijken kan het helpen om bijvoorbeeld een variëteit aan betrokken en belanghebbende partijen te betrekken en deze samen met een aantal creatieve buitenstaanders, zoals ontwerpers of onderzoekers, op zoek te laten gaan naar nieuwe invalshoeken over een geschikte probleemdefinitie en oplossingen. Op deze wijze worden niet alleen probleemdefinities en oplossingen verrijkt, maar wordt ook bijgedragen aan de eis van een open en innovatief planproces, iets wat in het licht van ontwikkelingsplanologie immers verlangd wordt.

Depolitiseren van besluitvorming (open planproces als innovatieproces)

Processen die dienen om ruimtelijke vraagstukken op te lossen, roepen vaak veel weerstand op. Wanneer bij een dergelijk proces bij aanvang bijvoorbeeld te veel wordt gestuurd, kunnen weerstanden sterk worden gestimuleerd. Procesmanagement kan deze weerstand doen verminderen, omdat niet wordt aangegeven wat de inhoud van het veranderingsproces zal zijn, maar alleen wat het proces naar een mogelijke verandering zal zijn.

Dit laatste betekent dat het strategische karakter van veel actoren ondervangen wordt en dat het open planproces, dat van belang is in het kader van ontwikkelingsplanologie, daar niet onder lijdt. Betrokken actoren hoeven zich niet in een vroegtijdig te committeren aan de inhoud van het proces. De inhoudelijke onderwerpen worden in dit open planproces slechts geïnventariseerd.

Dynamiek incorporeren (open planproces als innovatieproces)

De dynamiek van gekozen probleemdefinities kan tot gevolg hebben dat wat vandaag wordt gekozen, morgen alweer verouderd is. Dit biedt betrokken partijen de mogelijkheid om zich van een gekozen oplossing te distantiëren. De theorie van procesmanagement stelt dat als je alle betrokken partijen bij het zoeken naar oplossingen betreft, je voorkomt dat nieuwe inzichten en informatie wel buiten maar niet binnen het proces beschikbaar zijn. Als dit het geval is, heeft het voor partijen dus ook geen zin meer om zich te distantiëren van een gekozen beslissing en zich te beroepen op nieuwe informatie of nieuwe oplossingen.

Deze werkwijze brengt met zich mee dat er een open planproces plaatsvindt, dat vervolgens leidt tot een incorporatie van dynamiek. Tevens kan hieruit de conclusie getrokken worden dat partijen kunnen leren, immers worden zij in dit open proces voortdurend met anderen en nieuwe opvattingen geconfronteerd, wat tot reflectie op de eigen opvattingen kan leiden. Hiermee kan het proces ook tegemoetkomen aan de eis van ontwikkelingsplanologie dat het innovatief moet zijn.

Inhoudelijke onzekerheid reduceren (uitvoeringsgericht)

Procesmanagement kan ervoor zorgen dat inhoudelijke onzekerheid gereduceerd wordt. Het is vaak zo dat betrokken partijen verschillende informatie bezitten en dat deze informatie noodzakelijk is om een probleem zo adequaat mogelijk op te lossen. De confrontatie tussen deze verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Om een dergelijke confrontatie te laten plaatsvinden, moeten de relevante partijen bij de probleemoplossingen betrokken worden, iets waar de procesbenadering voor staat.

Het organiseren van de informatievoorziening binnen het proces zoals de theorie van procesmanagement dat voorschrijft, sluit goed aan bij de uitvoeringsgerichtheid zoals die in ontwikkelingsplanologie van belang is. Zo kan het vroegtijdig delen van informatie tussen betrokken partijen ertoe leiden dat ook de planvorming in een vroeg stadium gestalte krijgt, waardoor de kans op effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid toeneemt.

Verschil 1 (Procesmanagement + Ontwikkelingsplanologie –)

Beheersen van processen

Hoewel er veel overeenkomsten blijken te zijn tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie, zijn er natuurlijk ook verschillen. Een eerste verschil is dat procesmanagement zich richt op het beheersen van processen, terwijl ontwikkelingsplanologie daar weinig voorwaarden aan stelt. Zo bestaat er in de ruimtelijke wereld een sterke voorkeur voor inhoud door de grote invloed van ontwerpers. De gedachte van veel ontwerpers is dat ze door een intense analyse van het ruimtelijke vraagstuk waar ze voor staan via een ontwerpproces een voorstel kunnen maken dat voldoet aan het programma van eisen. Uit de praktijk weten we echter dat het lang niet altijd lukt om dit rationele proces te voltooien. Dit wordt in sterke mate veroorzaakt doordat ruimtelijke problemen ongestructureerd van karakter zijn en dat ze niet op zichzelf staan, maar zich openbaren in samenhang met andere problemen.

Een gevolg van dit ongestructureerde karakter van ruimtelijke problemen is dat er vrijwel nooit een gezaghebbende en eenduidige oplossing voor een probleem is. Om in deze situatie toch tot een ruimtelijke ontwikkeling te komen, dienen partijen met elkaar een onderhandelingsproces te doorlopen, waarbij ze proberen te komen tot een package deal van besluiten, die recht doet aan de verschillende probleemdefinities van de betrokken partijen. Deze nadruk op het doorlopen van open onderhandelingsprocessen staat centraal in de theorie van procesmanagement, maar is niet direct terug te voeren op de definitie van ontwikkelingsplanologie. Hoewel er bij ontwikkelingsplanologie wordt ingegaan op procesmatige innovaties, worden er geen eisen gesteld aan de vormgeving en het beheersen van ruimtelijke processen; een aspect wat, zo hebben we in hoofdstuk drie kunnen zien, wel is terug te voeren op de theorie van procesmanagement. De vormgeving van een ruimtelijk proces kan onder invloed van procesmanagement bijvoorbeeld gestalte krijgen door procesafspraken te maken; spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. In de theorie van ontwikkelingsplanologie wordt hier niet concreet op ingegaan.

Verschil 2 (Procesmanagement – Ontwikkelingsplanologie +)

Geen focus op fysieke innovaties

Het vormgeven en beheersen van ruimtelijke processen is een hoofdtaak van de procesmanager. Hiervoor hanteert hij verschillende instrumenten en strategieën en richt hij zich volledig op het

proces en niet in op de inhoud ervan. Ontwikkelingsplanologie doet dit laatste wel, want ze is namelijk ook sterk gericht op het realiseren van fysieke innovaties. Onder dit soort innovaties plaatsten we bijvoorbeeld concepten als geografische vernieuwing, functie-integratie en technologische vernieuwing. Dit soort innovaties neemt in de definitie van ontwikkelingsplanologie een belangrijke plaats in. Sterker nog, bij ontwikkelingsplanologie is de realisering van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan hier slechts in het teken van.

Hoewel er dus wel degelijk verschillen op het gebied van nadruk op soorten innovaties bestaan tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie vullen beide concepten elkaar aan waar nodig. In theorie kunnen de verschillende soorten innovaties worden onderscheiden, maar in de praktijk zijn ze nauw met elkaar verbonden. Zo kan de mogelijke ontwikkeling van de Nieuwe Rivier in de Betuwe aan de ene kant bestaan uit fysieke innovaties, zoals de aanleg van nieuwe soorten van infrastructuur (technologise vernieuwing), het ontstaan van een nieuwe watergang (geografische vernieuwing) en aan de andere kant uit procesmatige innovaties, zoals een vernieuwend beleidsproces (procesvernieuwing) of een nieuw publiek-privaat samenwerkingsverband (organisatievernieuwing).

6.3.3 Conclusie

Op basis van de verschillende deelanalyses die ik in deze paragraaf uitvoerde, kunnen we concluderen dat zowel procesmanagement als ontwikkelingsplanologie zijn gericht op het bereiken van procesmatige innovaties. Een verschil is echter dat procesmanagement zich richt op het beheersen van processen, terwijl ontwikkelingsplanologie daar weinig voorwaarden aan stelt. Een ander verschil is dat procesmanagement zich niet bezighoudt met fysieke innovaties, terwijl ontwikkelingsplanologie zich zowel richt op fysieke als procesmatige innovaties. Tabel 12 laat zien welke overeenkomsten en verschillen in deze paragraaf geanalyseerd werden.

Tabel 12: Verschillen en overeenkomsten tussen procesmanagement en ontwikkelingsplanologie.

Dimensie	Uitkomst	Conclusie
Procesmanagement = Ontwikkelingsplanologie	Overeenkomst	Aandacht voor het realiseren van procesmatige innovaties, met name op het gebied van open planprocessen.
Procesmanagement + Ontwikkelingsplanologie -	Vershil 1	Procesmanagement richt zich op beheersen van proces, ontwikkelingsplanologie stelt daar weinig voorwaarden aan.
Procesmanagement - Ontwikkelingsplanologie +	Vershil 2	Procesmanagement richt zich niet op het realiseren van fysieke innovaties, ontwikkelingsplanologie wel.

6.4 PROCESMANAGEMENT VERSUS PROCESMATIGE NOTIES

6.4.1 De procesmanager aan het werk

De theorie van procesmanagement bracht ik in hoofdstuk drie uitgebreid in kaart, waarna ik deze in de voorgaande paragraaf vergeleek met de procesmatige innovaties zoals ontwikkelingsplanologie deze voorstelt. Ik ging echter nog niet in op de kerntaken van de procesmanager, zoals die zijn af te leiden uit de theorie van procesmanagement. In deze

paragraaf analyseer ik deze taken in relatie tot de procesmatige noties die de verschillende gesprekspartners in paragraaf 5.4 maakten over een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe.

De procesmanager heeft als belangrijkste taak om het proces te beheren. Bij het uitvoeren van zijn taak dient de procesmanager te zorgen dat het proces dat hij beheert voldoet aan vier zogenaamde kernelementen van een procesontwerp. Hieronder wordt een open proces verstaan, waarin de core values van partijen worden beschermd, dat voldoende prikkels voor voortgang kent en dat eveneens voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten biedt. Deze kernelementen werkte ik in het theoretische hoofdstuk over procesmanagement uitgebreid uit, waarbij ik per kernelement verschillende ontwerpprincipes in kaart bracht.

In mijn ogen is het relevant om te bekijken in hoeverre de praktische procesadviezen die de verschillende procesinnovatoren gaven, aansluiten bij de theoretische bespiegelingen over de taken van de procesmanager bij het opstellen van een procesontwerp. Door deze botsing tussen theorie en praktijk te organiseren zal mogelijk een waardevolle synthese ontstaan die uiteindelijk verwerkt kan worden in mijn procesontwerp voor de Nieuwe Rivier.

6.4.2 Analyse

Vanuit de theorie is bekend dat de procesmanager bij het uitvoeren van zijn taak ervoor dient te zorgen dat het proces dat hij beheert voldoet aan vier kernelementen van een procesontwerp (openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud). In de te verrichten deelanalyses zal ik bekijken of deze kernelementen ook terugkomen in de procesmatige noties die de procesinnovatoren maakten.

Overeenkomst (Procesmanagement = Procesinterview)

Openheid

Succesvol procesmanagement houdt in dat een initiatiefnemende partij niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Hierbij worden andere partijen in de gelegenheid gesteld de besluitvorming mede richting te geven en kunnen zij dus ook aangeven wat voor hen interessante onderwerpen zijn om op de agenda te zetten. De theorie van procesmanagement voegt aan dit kernelement van een procesontwerp verschillende ontwerpprincipes toe.

Een eerste principe dat moet leiden tot een open besluitvorming is dat alle relevante partijen bij het besluitvormingsproces betrokken moeten worden. Hieronder worden partijen met blokkade- als met productiemacht verstaan, maar ook partijen die een belang hebben zonder dat zij middelen hebben om een besluit te realiseren en partijen die geen direct belang hebben, maar die wel door een besluit getroffen kunnen worden. Al deze partijen moeten volgens de theorie van procesmanagement betrokken worden bij het besluitvormingsproces.

Ook verschillende procesmatige noties uit de interviews met procesinnovatoren hebben betrekking op het kernelement openheid. Gezien hun praktische inslag is het interessant om ze te beschouwen als praktische verrijking van de enigszins abstracte theorie van procesmanagement. Maarten Königs gaf bijvoorbeeld aan het theoretische kernelement openheid een nadere inkleuring door te stellen dat het voor de ontwikkeling van de Nieuwe Rivier belangrijk is om vanuit een proces waarin de verschillende betrokken regionale partijen participeren op zoek te gaan naar een oplossing voor waterberging. “Laat ze (betrokkenen, HV) bijvoorbeeld meedenken over de vraag waar pontjes moeten komen. In plaats van emmeren over de bedreiging van het water moeten mensen samenwerken aan een kans, (...)” aldus Königs. Belangrijk is het volgens Königs ook om het planconcept van de Nieuwe Rivier niet van

bovenaf op te leggen, maar vanuit open proces te laten ontstaan. Dit laatste kwam ook naar voren in het interview met Maarten Hajer. Hij maakte duidelijk dat het ongewenst is om het idee van een nieuwe rivier in de Betuwe vanuit bestaande structuren te starten: “Als je vanuit de overheid het idee wilt doordrukken zal dit tegen ongelooflijk veel weerstand in het gebied aanlopen.”

Om recht te doen aan het kernelement openheid is het volgens Hans de Bruijn gewenst om zowel potentiële winnaars en verliezers te betrekken, wat aansluit bij het genoemde ontwerpprincipe om zowel partijen met blokkade- als productiemacht te betrekken. “Als je dat doet, creëer je een vorm van evenwicht tussen investeerders en blokkeerders. (...) Uit partijen zelf moet je een proces laten ontstaan, met andere woorden; het groeit met horten en stoten.”

Het maken van zo min mogelijk inhoudelijke keuzen is in de theorie een volgend ontwerpprincipe dat openheid van het proces moet waarborgen. Uit de procesinterviews bleek dat met name De Bruijn en Geert Teisman ingingen op dit ontwerpprincipe. Zo gaven zij aan dat het belangrijk is om het planconcept van de Nieuwe Rivier niet aan te dragen als dé oplossing, maar als een multi-issue oplossing voor de problemen van betrokken partijen. Zo stelde De Bruijn dat het heel belangrijk om niet direct het planconcept van de Nieuwe Rivier aan te dragen, omdat dit volgt uit een maakbaarheidsgedachte die niet meer van deze tijd is. Ook Teisman stelt dat het belangrijk is om de Nieuwe Rivier niet als dé oplossing te brengen. “Als je dat doet is een proces een schijnproces en komt het erop neer dat je het concept als het ware op interactie wijze door de strot van betrokken partijen wil duwen. (...) Een goed proces zul je zo niet creëren.”

Voortgang

Wanneer een proces alleen open is en verder niet, bestaat er een grote kans dat er overleg wordt gevoerd en er wordt onderhandeld door relevante partijen, maar dat er niet tot echte besluitvorming wordt gekomen. Er zullen waarschijnlijk stroperige processen ontstaan, die nooit een echt resultaat opleveren. Naast openheid heeft een volgende categorie ontwerpprincipes uit de theorie van procesmanagement daarom betrekking op de noodzaak dat het proces voldoende voortgang kent.

Een ontwerpprincipe uit de theorie dat deze voortgang kan bevorderen is het inbrengen van winstmogelijkheden voor betrokken partijen. In de procesinterviews besteedden vooral Frissen en Teisman aandacht aan dit winstvooruitzicht. Zo gaf Teisman aan dat een belangrijke vraag voor actoren om wel of niet deel te nemen aan een proces relatief eenvoudig is, namelijk ‘what’s in it for me?’. Om voortgang te boeken is het volgens Teisman daarom van belang om het idee sterk op de betrokken partijen te betrekken en in te gaan op de vraag welke elementen uit het concept van belang zijn voor de betrokken partijen. “Vaak genoeg gebeurt het dat partijen in eerste instantie achter een idee aanrennen, maar vervolgens bij een klein beetje weerstand al afhaken. (...) Door een winstvooruitzicht te bieden lukt het beter partijen in een proces te behouden.” In het verlengde hiervan stelt Frissen dat het planconcept voor alle betrokkenen aantrekkelijke elementen moet bevatten en dat partijen die coöperatief gedrag vertonen beloond moeten worden. “Dit laatste kun je faciliteren door de besluitvorming zo in te richten dat je als betrokken partij het meest scoort als je wilt meewerken, in plaats van dat je maximaal scoort als je dwars gaat liggen. Werk daarom in eerste instantie met een soort open kaart waarop mensen kunnen bepalen hoe en waar ze de Nieuwe Rivier willen hebben.”

Ook andere prikkels voor coöperatief gedrag kunnen de voortgang van een proces vergroten. Zo stelt Königs dat er snel op zoek moet worden gegaan naar een coalitie die als opdrachtgever wil fungeren. “Degenen die het concept tot uitvoering willen brengen, zullen snel een coalitie moeten gaan vormen, anders blijft het concept een academisch idee en zal het in de lucht blijven

hangen. De opdrachtgevende partijen moet je dit proces zelf laten organiseren, zij hebben als het goed is doorzettingsmacht en kunnen andere partijen voor deze zaak winnen. Van groot belang is echter dat de partijen uit de coalitie zich een gedeelde probleemeigenaar voelen,” aldus Königs.

Het streven naar package-deals kan de voortgang van het proces ook vergroten, zo blijkt uit de procesmatige noties van Frissen en Teisman. Frissen stelt bijvoorbeeld dat het inruilen van bestaande wensen van een gemeente voor elementen uit het planconcept van de Nieuwe Rivier de besluitvorming kan bevorderen. “Het sluiten van deze package-deals vereist nogal wat lef van bestuurders, maar creëert wel een bepaalde mate van voortgang in het proces.” Teisman, Hajer en Frissen vinden het eveneens belangrijk dat de procesmanager een verbinding moet maken tussen het planconcept en processen, wensen en ontwikkelingen die reeds bestaan in de regio. Zo geeft Hajer aan dat voor de voortgang van het proces het planconcept zoveel mogelijk gekoppeld moet worden aan reeds bestaande plannen, zoals het park Overbetuwe en geeft Frissen aan dat het aansluiten bij bestaande trends belangrijk is. “Sluit met je idee in ieder geval aan bij bestaande trends, zoals de jaren ’30 woningen die nu populair zijn en breng je concept in verbinding met de kracht van de regio.” Teisman voegt hieraan toe dat: “Het doel van deze vorm van procesmanagement is het laten ontstaan van package-deals. Als dit lukt ontstaat een grote stroom van processen welke dan formeel ‘embedded’ moeten worden.”

Om voortgang te realiseren is het belangrijk dat het concept van de Nieuwe Rivier niet direct wordt afgeschoten door de in het proces betrokken partijen. Om hier het hoofd aan te bieden geeft Hajer het advies om de kansen die de Nieuwe Rivier concreet in het proces in te brengen en het zo te presenteren dat de Nieuwe Rivier als overtreffend alternatief voor bestaande interventies overkomt. “Het is de rivier die verbeeldt, (...). Breng daarom een element als ‘de rivier voor landschappelijk behoud’ of een uitspraak als ‘de mooiste rivier van de regio’ naar voren om steun te verwerven voor je idee. Het is echter niet alleen om steun te verwerven, maar ook als je participatie vanuit de regio wilt bewerkstelligen spreken concrete voorbeelden de mensen veel meer aan dan holle frasen als recreatie of ruimtelijke kwaliteit.”

Inhoud

Naast de kernelementen openheid en voortgang is het ook belangrijk dat een proces voldoende inhoudelijke kwaliteit bezit. Betrokken partijen kunnen namelijk, als gevolg van scherpe belangentegenstellingen, tot een besluitvorming overgaan die wel recht doet aan de procesvereisten openheid en voortgang, maar die vervolgens inhoudelijk arm is, of zelfs als onjuist is te bestempelen.

Om de inhoud van een proces te waarborgen zijn verschillende ontwerpprincipes voorhanden. Zo stelt de theorie van procesmanagement voor om inhoudsdeskundigen te betrekken in het proces. Deze kunnen met hun inhoudelijke kennis het besluitvormingsproces faciliteren. Uit de procesmatige noties kunnen we echter een ander principe toevoegen, namelijk het vereiste dat aan het begin van het proces politieke actoren randvoorwaarden kunnen opstellen waarbinnen de einduitkomsten van het proces moeten liggen. Dit principe werd naar voren gebracht door Frissen, omdat hij het van groot belang acht dat politieke interventies gedisciplineerd worden. “Laat niet elke politieke entiteit politiek primaat uitoefenen,” aldus de hoogleraar bestuurskunde. Om dit te bewerkstelligen kan in zijn ogen het opstellen van randvoorwaarden waarbinnen de uitkomsten van het proces moeten liggen uitkomst bieden. Het realiseren van dit principe zal gezien de (politieke) gevoeligheid van het planconcept van de Nieuwe Rivier geen gemakkelijke opgave zijn in de Betuwe. Ook Frissen ziet dit in: “Dit laatste is een moeilijke klus, maar zal het proces wel enorm helpen.”

Tabel 13: Categoriëring van overeenkomsten tussen kernelementen van een procesontwerp (theoretische handvaten) en procesmatige noties (handreikingen uit interviews).

	Openheid	Voortgang	Inhoud
1	Vraag regio naar oplossing voor waterberging (Königs).	Zoek snel een coalitie die als opdrachtgever wil gaan fungeren (Königs).	Stel aan begin proces randvoorwaarden op waarbinnen einduitkomsten proces moeten liggen (Frissen).
2	Concept moet je niet van bovenaf opleggen, maar vanuit proces laten ontstaan (Königs).	Wees concreet; breng Nieuwe Rivier verbeeldend als overtreffend alternatief voor bestaande interventies (Hajer).	
3	Start het idee van de Nieuwe Rivier niet vanuit bestaande structuren (Hajer).	Koppel snel met bestaande plannen uit de regio en vergeet steun EU niet (Hajer).	
4	Breng Nieuwe Rivier als multi-issue oplossing voor problemen die de regio zelf aandraagt (De Bruijn).	Voed proces van onderaf vanuit verbeeldingskracht, sluit aan bij trends in landschap en architectuur (Frissen).	
5	Betrek potentiële winnaars en verliezers, zoek naar window of opportunity (De Bruijn).	Zorg dat voor alle betrokkenen aantrekkelijke elementen in het concept zitten. Beloon partijen die bereid zijn mee te werken (Frissen).	
6	Breng Nieuwe Rivier niet als dé oplossing. Breng het als een oplossing voor de problemen van betrokken partijen (Teisman).	Zorg dat partijen echt kunnen onderhandelen, streef naar package-deals (Frissen).	
7		Betrek idee sterk op betrokken partijen, zij geïnteresseerd in; 'what's in it for me?' (Teisman).	
8		Leg als procesmanager verbinding tussen belangen en processen die spelen in de regio, streef naar package-deals (Teisman).	
9		Stimuleer partijen door een winstvooruitzicht te bieden (Teisman).	

Verschil 1 (Procesmanagement + Procesinterview –)

Bescherming core values

Naast openheid, voortgang en inhoud is ook bescherming van core values een theoretisch kernelement van een procesontwerp. Het risico bestaat namelijk dat betrokken partijen in een proces onvoldoende mate hun eigen belangen kunnen realiseren, wat tot gevolg kan hebben dat zij aan het einde van het proces niet tevreden zijn met het resultaat, terwijl het tegelijkertijd moeilijk is voor hen om zich nog uit het proces terug te trekken. Het principe van het beschermen van de core values van partijen komt voort uit deze gedachte en houdt in dat partijen die zich in een proces mengen voldoende bescherming van de eigen kernwaarden moeten krijgen. Met andere woorden, zij moeten er zeker van kunnen zijn dat, ongeacht de uitkomsten van het proces, hun eigen kernwaarden niet worden aangetast. Als met dit principe rekening wordt gehouden, zal het proces voor hen een veilige omgeving worden.

Een ontwerpprincipie die dit kernelement vormgeeft is bijvoorbeeld het instellen van exit-regels van een proces, dit zijn regels die partijen de mogelijkheid geven om tijdens het proces het proces te verlaten. Een ander ontwerpprincipie betreft het belang van uitstel van commitments. Hieronder wordt verstaan dat een partij zich tijdens het proces niet aan deelbeslissingen hoeft te committeren. Weer een ander principe houdt in dat partijen niet wordt gevraagd zich vooraf te committeren aan het resultaat van het proces, maar dat er alleen commitment aan het proces wordt gevraagd. Dit geeft partijen de ruimte en maakt het proces relatief veilig om aan deel te nemen. Tenslotte is het gewenst dat de centrale belangen van betrokken partijen beschermd worden. In dat geval kunnen partijen er zeker van zijn dat zij ten aanzien van hun centrale waarden niet buiten hun wil om tot een bepaald gedrag gedwongen worden.

Als we bovenstaande theoretische ontwerpprincipes naast de verschillende noties uit de procesinterviews leggen, zien we dat de verschillende procesinnovatoren in hun beschouwingen in zekere zin zijn voorbijgegaan aan dit kernelement van een procesontwerp. In sterke mate hebben zij zich gefocust op elementen die openheid, voortgang en inhoud impliceren, maar zij zijn eigenlijk niet expliciet ingegaan op praktische principes die de core values van betrokken partijen kunnen beschermen.

Verschil 2 (Procesmanagement – Procesinterview +)

Aansluiten bij identiteit regio

Als we de theoretische kernelementen van een procesontwerp naast de verschillende procesmatige noties leggen, blijken er vele overeenkomsten te zijn. Toch is er ook een theoretisch kernelement, zo zagen we in de vorige deelanalyse, dat eigenlijk niet terugkomt in de procesinterviews. Andersom zijn er ook noties uit de procesinterviews die weer niet direct zijn terug te voeren op de theorie van procesmanagement. Het aansluiten bij de identiteit van de regio is er daar één van.

Het principe om aansluiting te zoeken bij sociale en culturele elementen uit de Betuwe wordt met name genoemd door Königs en Hajer. Zo stelt Königs dat de huidige identiteit van het gebied door een nieuwe watergang onder druk komt te staan. “Het is bekend,” zo gaf hij in het interview weer, “dat een rivier zorgt voor een identiteit van ‘de overkant als bedreiging’ wat als desintegrerende factor kan worden beschouwd. (...) Hierbij moet ook niet vergeten worden dat religieuze aspecten in het stroomgebied van de Nieuwe Rivier een belangrijke rol spelen.” Om te achterhalen wat rivieren voor invloed hebben op de identiteit van een regio is het volgens

Königs daarom verstandig om te onderzoeken wat de Waal en de Nederrijn, andere rivieren in de regio, voor de bestaande kernen betekenen.

Hajer sluit zich in zijn interview aan bij de noties van Königs en richt zich vervolgens sterk op het principe van dramaturgie, waarmee hij wijst op de grote rol die sociaal-emotionele componenten in beleidsprocessen spelen. “Om zeker te weten hoe de verhoudingen in de Betuwe liggen en waar de Nieuwe Rivier exact moet komen is het daarom belangrijk om de identiteit van het gebied te achterhalen. De Betuwe zit vol onderlinge gevoeligheden weet ik uit ervaring, deze moeten simpelweg in kaart worden gebracht. Zonder deze informatie blijf je een olifant in een porseleinkast en win je nooit het vertrouwen van regionale partijen.”

Het in kaart brengen van de identiteit die volgens Königs en Hajer van groot belang is, zou vervolgens gebruikt kunnen worden om een treffend verhaal over de regio te schrijven. Hajer zegt hierover: “Het schrijven van een verhaal dat raakt aan de wortels van het gebied zorgt ervoor dat je als procesmanager laat zien dat je het gebied erkent. Door deze omsingeling van verschillende regionale betekenissen kun je vervolgens steun creëren.” Naast de eerder genoemde noties komt ook deze rol van de procesmanager niet expliciet naar voren in de vier onderscheiden kernelementen van een procesontwerp. Het is van belang om dit verschil in gedachten te houden, want indien blijkt dat het uitgaan van de identiteit van de regio een zeer waardevolle procesmatige notie is, kan dit wellicht in de toekomst de functie van procesmanagement in ruimtelijke vraagstukken verrijken.

Projectmatige insteek

Een tweede element dat niet expliciet is terug te voeren op de theoretische kernelementen van een procesontwerp, maar dat wel genoemd is in de procesinterviews betreft de bijdrage van een projectmatige insteek van het concept van de Nieuwe Rivier. De theoretische kernelementen noemen deze optie niet, hoewel in paragraaf 3.6.2 werd beweerd dat proces- en projectmanagement elkaar wel degelijk kunnen aanvullen. Immers, waar de eerste vorm van management is gericht op verrijking, richt de tweede vorm zich op realisatie. De projectmanager zal zich waarschijnlijk richten op de taak om een concept als dat van de Nieuwe Rivier te realiseren, terwijl de taak van de procesmanager erop is gericht draagvlak, enthousiasme en positieve associaties te genereren. Het op adequate wijze combineren van beide vormen van management is daarom een belangrijk vraagstuk waar niet aan voorbij mag worden gegaan.

De combinatie met projectmatige elementen komt met name naar voren in het interview met De Bruijn. Hij stelt dat een planconcept in het algemeen op projectmatige basis gelanceerd wordt en dat er pas wordt overgestapt op een procesaanpak als het proces vastloopt. Afgeleid van deze normale gang van zaken is het in zijn ogen dan ook verstandiger om het concept van de Nieuwe Rivier projectmatig in te steken en dan te zien hoe het verder gaat. “Een mogelijke insteek is om het idee stevig in te zetten en proberen draagvlak te creëren. Ik zie een mooie parallel met een rouwproces. Eerst loop je tegen een berg van woede en verdriet aan, vervolgens komt er een fase van berusting en uiteindelijk neem je je verlies en ga je gewoon weer verder. Om verder te komen heb je dat rouwproces echter wel nodig.” Net zoals aandacht voor de identiteit van de regio kan mogelijk ook de notie van een projectmatige insteek van projecten de theorie van procesmanagement in relatie tot ruimtelijke vraagstukken verrijken. Dit zal echter afhankelijk zijn van de mate waarin het toepassen van deze insteek succesvol is.

6.4.3 Conclusie

Op basis van de de analyses die in de deze paragraaf verricht werden, valt te concluderen dat de theoretische kernelementen van een procesontwerp voor een groot deel terug zijn te vinden in de procesmatige noties van de procesinnovatoren. Met name op het gebied van de

kernelementen openheid en voortgang vonden we veel overeenkomsten, terwijl ook het element inhoud in theorie en praktische notie zijn terug te vinden. Een verschil dat we in kaart brachten was dat het theoretische kernelement bescherming van core values niet expliciet was terug te vinden in de procesinterviews. Een ander verschil was dat de elementen achterhalen van en aansluiten bij de identiteit van de regio en projectmatige insteek wel te vinden zijn in de interviews, maar niet direct herleidbaar zijn op de theoretische kernelementen van een procesontwerp. Tabel 14 laat zien welke overeenkomsten en verschillen in deze paragraaf geanalyseerd werden.

Tabel 14: Verschillen en overeenkomsten tussen theorie procesmanagement en procesmatige noties uit procesinterviews.

Dimensie	Uitkomst	Conclusie
Procesmanagement = Procesinterview	Overeenkomst	Elementen openheid en voortgang komen sterk terug in procesinterviews, inhoud wat minder.
Procesmanagement + Procesinterview -	Vershil 1	Element bescherming core values is in zekere zin niet terug te vinden in procesinterviews.
Procesmanagement - Procesinterview +	Vershil 2	Uit procesinterviews komen elementen achterhalen identiteit en projectmatige insteek naar voren, in theorie procesmanagement niet.

6.5 LEREN VAN EEN ANDERE NIEUWE RIVIER

6.5.1 Inleiding

Niet alleen voor de Betuwe zijn er plannen om het landschap te voorzien van een nieuwe watergang, ook in andere regio's zijn er inmiddels vergelijkbare processen van start gegaan. Interessant is om te bekijken wat we, op procesmatig vlak, kunnen leren een vergelijkbare casus. Daarom heb ik gekozen om het proces rond de aanleg van een hoogwatergeul die tussen Veessen en Wapenveld voorzien is beknopt te analyseren. In deze paragraaf komt deze vergelijking aan de orde en bekijk ik wat de twee belangrijkste lessen zijn die uit deze casus zijn af te leiden.

6.5.2 Het idee toegelicht

Een hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld zal met name moeten dienen, zo wordt in het bijbehorende planconcept gesteld, om hoogwaters het hoofd te bieden. Dat het kabinet met dit plan komt is niet geheel onlogisch, want bij Veessen maakt de IJssel namelijk een flinke slinger en bij hoogwater is de waterstand flink te verminderen als het water via een nieuw te graven geul door de polder van Heerde sneller wordt afgevoerd. De inwoners van deze gemeente maakten zich in eerste instantie niet zo druk over deze plannen. Het stond in een lijstje van lange termijnmaatregelen en de realisatie ervan kon nog heel lang duren. Maar toen Rijkswaterstaat de prioriteitenlijstjes wijzigde werden de plannen naar voren gehaald en kwamen deze in een stroomversnelling. Zo is op rijksniveau inmiddels al besloten dat de hoogwatergeul voor 2015 moet worden gerealiseerd. Met deze maatregel kunnen volgens het kabinet een aantal kleinere maatregelen elders achterwege blijven. Zo kan bijvoorbeeld een dijkteruglegging bij het buurtschap Marle en Herxen worden geschrappt, waarmee veel woningen worden gespaard.

Rijkswaterstaat hanteert bij de hoogwatergeul het beeld van een groene rivier. Dat betekent dat in het gebied tussen Veessen en Wapenveld twee dijken worden aangelegd. In de buurt van Veessen wordt dan een inlaatwerk aangelegd, dat bij extreme waterstanden het water door deze geul laat stromen. In theorie zou deze geul slechts eens in de vijfhonderd jaar moeten worden gebruikt. De aanleg van de geul betekent echter een behoorlijke ingreep in het landschap. Negen agrarische bedrijven liggen in het tracé ervan. Daarnaast moeten woningen verdwijnen of op terpen worden gebouwd en tast de aanleg van hoge dijken het landschap aan.

In de loop van de tijd is er dan ook een andere variant naar voren geschoven. Dit betreft een permanent watertoevoerende rivier die bij extreme waterstanden een snelle waterafvoer garandeert en wordt ook wel een blauwe rivier genoemd. Deze variant is echter duurder dan de eerste variant. Zo hoeft Rijkswaterstaat in het geval van de groene rivier alleen de ondergrond van de dijken aan te kopen en kan de overige grond grotendeels in handen blijven van de grondeigenaren, die dan een schadevergoeding zullen krijgen als hun grond daadwerkelijk moet worden benut voor de waterafvoer. Bij de blauwe rivier dient echter extra grond van veehouders te worden aangekocht, omdat deze niet meer voor de melkveehouderij is te gebruiken (Logemann, 2005:22).

Begin dit jaar werd duidelijk dat Rijkswaterstaat definitief aankeert op een hoogwatergeul en dus een groene rivier. Twee voorlichtingsavonden over de geul brachten honderden mensen op de been. Vooral de boeren in het gebied maakten duidelijk niets te zien in de plannen (Logemann, 2005:22).

6.5.3 Een moeizame start

Sinds het moment dat met name verschillende regionale partijen zich intensief met het proces zijn gaan bemoeien is het planconcept van de hoogwatergeul danig op de proef gesteld. Mede door enkele acties van boze boeren kwam de hoogwatergeul de laatste tijd vaak negatief in het nieuws en moesten regionale bestuurders het regelmatig ontgelden. Al snel werd duidelijk dat er weinig draagvlak in de regio voor het plan bestaat. De introductie en bijbehorende uitleg van het concept hebben er in ieder geval niet in voorzien dat het merendeel van de betrokkenen met het concept instemt. Een veel gehoord commentaar uit de hoek van de tegenstanders is dat een hoogwatergeul een ongewenste oplossing is, omdat het, net als in het geval van noodoverloopgebieden, gronden weinig waardevol maakt. Tevens zorgen de dure doorsnijdingen van de geul voor hoge infrastructurele kosten die in de ogen van veel betrokkenen ongewenst en zelfs onnodig zijn. Een volgend aspect dat de toekomst van de geul onder druk zet is de twijfel die gerezen is over het nut en de noodzaak van deze oplossing. *Is een dergelijke geul nou wel degelijk nodig? Zijn er geen andere alternatieven te bedenken? Waarom moet de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld komen te liggen? Zijn er geen betere plekken in Nederland of in het buitenland te vinden om het hoofd te bieden aan het stijgende waterpeil?* Dergelijke vragen leidden tot het ontstaan twijfel over de urgentie van de geul, wat het proces niet deed vergemakkelijken.

Het sterk openbaar maken van negatieve gevoelens en twijfels door betrokkenen en het benadrukken van de nadelen door de uitgesproken tegenstanders hebben ervoor gezorgd dat het proces tot de ontwikkeling van de hoogwatergeul een behoorlijke deuk heeft opgelopen. Verschillende, met name gemeentelijke, bestuurders willen op dit moment hun vingers niet branden aan dit heikele onderwerp, omdat het hun positie en gezag nadelig kan beïnvloeden. Toch hebben de provinciale staten van Gelderland onlangs besloten dat het project doorgang moet vinden, iets waar ook de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat achter staat. Het heeft er dus alle schijn van dat het proces voor de verschillende dwarsliggende betrokken partijen de wending zal krijgen als een rouwproces zoals Hans de Bruijn dat in zijn procesinterview

benadrukte; “eerst loop je tegen een berg verdriet en woede aan, maar vervolgens zul je moeten berusten en je verlies nemen.”

Om het proces alsnog in betere harmonie met regionale betrokkenen te vervolgen, is het de bedoeling dat het planconcept verrijkt gaat worden met functies voor natuur, recreatie en wonen, zoals dat ook in het planconcept van de Nieuwe Rivier aan de orde is. Hierbij zal het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster opnieuw een rol spelen en is het de bedoeling om de verrijking van het concept in een open proces, dus op basis van betrokkenheid van regionale partijen, te laten plaatsvinden.

6.5.4 Leren van vergelijkingsmateriaal

Ondanks dat beide casussen op een abstract niveau op elkaar lijken, is een volledige vergelijking tussen de planconcepten van de Nieuwe Rivier in de Betuwe en de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld niet te maken. Anders dan de relatief verstedelijkte Betuwe heeft het gebied waar de hoogwatergeul gepland is een landelijk karakter en verschilt ook de lengte van beide watergangen. Zo heeft de beoogde hoogwatergeul een lengte van slechts tien kilometer, terwijl de Nieuwe Rivier in het voorliggend planconcept meer dan dertig kilometer lang is. Toch is het interessant om te bekijken welke belangrijke procesmatige lessen uit de casus Veessen-Wapenveld we mee kunnen nemen in het procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe.

Een eerste conclusie die we kunnen trekken uit de analyse van deze casus is dat de hoogwatergeulvariant niet als een aantrekkelijk initiatief aan de regio gepresenteerd is. Vanuit de opvatting dat water een bedreiging en geen kans is, is dit concept opgesteld, wat tot begrijpelijke onvrede bij verschillende betrokken partijen geleid heeft. Het zou beter geweest zijn als het concept een meer open en verenigend karakter zou hebben gehad, zoals het planconcept van de Nieuwe Rivier dat heeft. Het toevoegen van natuur-, woon-, economische en recreatieve functies aan het concept van de hoogwatergeul en het ruimte geven aan bestaande maatschappelijke dynamiek had de beeldvorming en de ontwikkeling van het proces waarschijnlijk al veel goed gedaan.

Een tweede conclusie is dat het proces tot de ontwikkeling van het planconcept te weinig open en innovatief is geweest. Burgers, boeren, ondernemers en andere betrokken partijen hebben te weinig gelegenheid gehad daadwerkelijk hun belangen en visies te overleggen, waardoor zij zich niet verbonden voelden met het uiteindelijke planconcept en zich al helemaal geen gedeelde probleemeigenaar waanden. De mogelijkheid tot het voeren van een innovatief proces, iets wat in de theorie van ontwikkelingsplanologie van belang is, is verder ook niet of nauwelijks in acht genomen. De mogelijkheid om achteraf inspraak te hebben in het voorliggende concept is bijvoorbeeld niet voldoende, het had beter geweest als de betrokken partijen in een vroegtijdig stadium bij de plan- en besluitvorming betrokken hadden geworden. Dit is een belangrijke les die vertaald moet worden naar de beleidspraktijk van de Nieuwe Rivier.

Hoewel er zeker nog meer lessen te trekken zijn uit de casus Veessen-Wapenveld beperk ik mij in deze beknopte analyse tot bovenstaande twee centrale leerpunten, omdat deze twee punten in mijn beleving op procesmatig vlak van groot belang zijn om een ingrijpende verandering in het landschap als het aanleggen van een nieuwe watergang een reële slagingskans te geven.

6.6 VERVLECHTEN VAN INZICHTEN

Met de analyses die ik in dit hoofdstuk verrichtte had ik tot doel om in kaart te brengen hoe de verschillende concepten die in deze scriptie centraal staan zich tot elkaar verhouden. Om mijn

hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden heb ik deze analyse daarom gepositioneerd rondom de theoretische concepten ontwikkelingsplanologie en procesmanagement, alsmede tegen de achtergrond van het planconcept van de Nieuwe Rivier in de Betuwe en de antwoorden van verschillende procesinnovatoren op de vraag hoe een procesontwerp er voor deze nieuwe rivier uit zou kunnen zien.

Ontwikkelingsplanologie versus de Nieuwe Rivier

Na het uitvoeren van mijn analyses bleek in de eerste plaats dat de perspectiefrijke theorie van ontwikkelingsplanologie in grote mate aansluiting vindt bij het planconcept van de Nieuwe Rivier. De meeste van de door mij in kaart gebrachte elementen uit de definitie van ontwikkelingsplanologie bleken toepasbaar op het planconcept van de Nieuwe Rivier. Zo zagen we dat het planconcept met name tegemoetkomt aan zogenaamde fysieke innovaties, maar tevens ook positief scoort op procesmatige innovaties. Bijzonder aan het concept is echter dat het in bepaalde mate de lijn van oplossing zoekt probleem volgt, terwijl in de ruimtelijke ordening de omgekeerde werkwijze normaal is.

Op basis van deze eerste analyse kon ik concluderen dat de concepten ontwikkelingsplanologie en de Nieuwe Rivier op veel punten overeenkomsten vertonen en daarom in nauwe relatie tot elkaar kunnen worden gezien. Dit is een belangrijke constatering, omdat ik in hoofdstuk zeven mijn procesontwerp voor een nieuwe rivier in de Betuwe mede richting wil geven vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie.

Conclusie	Ontwikkelingsplanologie versus de Nieuwe Rivier	++
------------------	--	-----------

Procesmanagement versus ontwikkelingsplanologie

In de tweede plaats voerde ik een analyse uit waarin ik de theoretische basis van procesmanagement naast die van ontwikkelingsplanologie legde. Ondanks dat deze twee concepten eigenlijk vrij lastig met elkaar zijn te vergelijken, bleek dat beide concepten elkaar in ieder geval niet uitsluiten. Zo constateerde ik dat beide theorieën veel overeenkomsten met elkaar vertonen. Uit de analyse kwam krachtig naar voren dat zowel procesmanagement als ontwikkelingsplanologie gericht is op het bereiken van procesmatige innovaties. Enige verschillen bleken echter te liggen in het feit dat procesmanagement zich focust op het beheersen van processen, terwijl ontwikkelingsplanologie daar weinig voorwaarden aan stelt. Een ander verschil is dat procesmanagement zich niet bezighoudt met fysieke innovaties, terwijl ontwikkelingsplanologie zich zowel op procesmatige als fysieke innovaties richt.

Aan de hand van de uitkomsten van deze analyse kon ik concluderen dat de theoretische basis van procesmanagement en ontwikkelingsplanologie op veel punten overeenkomsten met elkaar vertonen, maar ook wel degelijk op verschillende punten verschillen. De algemene score beoordeel ik echter nog altijd positief. Ook deze uitkomst beschouw ik als waardevol, omdat beide elementen de basis vormen waarop ik mijn ontwerp baseer. Anders gezegd, als ik uit de analyse had moeten kunnen concluderen dat beide concepten niet in verband met elkaar staan, dan had de basis waarop ik een procesontwerp vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement wil maken zeer wankel geweest.

Conclusie	Procesmanagement versus ontwikkelingsplanologie	+
------------------	--	----------

Procesmanagement versus procesmatige noties

In de derde plaats analyseerde ik hoe de theoretische kernelementen van een procesontwerp zich verhouden tot de procesmatige noties uit de verschillende procesinterviews. In een eerder stadium had ik al per procesinnovator de kernelementen uit het geschetste procesontwerp gefilterd, waardoor ik vanuit deze selectie mijn analyse kon uitvoeren. Ook na het uitvoeren van

deze analyse stelde ik vast dat beide geanalyseerde concepten in nauwe relatie tot elkaar staan. Zo bleken de bestudeerde procesmatige noties voor een groot deel terug te voeren op de theoretische kernelementen van een procesontwerp. Dit gold met name op het vlak van de kernelementen openheid en voortgang. Een opmerkelijk verschil dat verder uit de analyse naar voren kwam, was dat het kernelement bescherming van core values niet expliciet was terug te vinden in de procesinterviews.

Hoe dan ook kon ik na het uitvoeren van de analyse stellen dat de theoretische kernelementen van een procesontwerp voor een groot deel zijn terug te vinden in de bestudeerde procesmatige noties. Dit is wederom een belangrijke constatering, omdat het procesontwerp wat ik in de volgende paragraaf presenteer op deze wijze zowel vanuit de theorie als vanuit praktische adviezen van procesinnovatoren onderbouwd kan worden.

Conclusie	Procesmanagement versus procesmatige noties	++
------------------	--	----

Tot slot

Aan het eind van dit analysehoofdstuk neem ik in onderstaand kader enkele procesmatige adviezen over die volgen uit mijn analyse van de casus Veessen-Wapenveld. Samen met andere verrichte analyses vormt dit het fundament waarop ik in het volgende hoofdstuk mijn procesontwerp zal schetsen.

Leren van een andere ‘nieuwe rivier’

De analyse van de procesgang rond de ontwikkeling van de hoogwatergeul tussen Veessen en Wapenveld laat zien dat het realiseren van een nieuwe watergang een lastige opgave is die veel aandacht voor procesarchitectuur vereist. Uit mijn beknopte analyse bleek dat in de casus Veessen-Wapenveld op dit vlak een aantal misstappen gemaakt is. Een eerste belangrijke conclusie die ik trok was dat het planconcept van de hoogwatergeul een onvoldoende open en verenigend karakter had, terwijl mijn tweede conclusie zich richtte op het gegeven dat het gevoerde proces in onvoldoende mate als een open en innovatief proces getypeerd kan worden. Volgend uit deze conclusies wil ik betogen dat er in het proces in de Betuwe voldoende aandacht moet zijn voor in de eerste plaats het open en verenigende karakter van het planconcept en in de tweede plaats het open en innovatieve karakter van het planproces. Deze twee centrale leerpunten wil ik graag vertalen naar mijn procesontwerp.

7. EEN PROCESONTWERP VOOR EEN NIEUWE RIVIER IN DE BETUWE

7.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk concludeerde ik dat het planconcept van de Nieuwe Rivier, de theoretische concepten ontwikkelingsplanologie en procesmanagement en de bestudeerde procesmatige noties in nauwe relatie tot elkaar staan. Uit de verrichte analyses bleek dat de vier concepten onderling veel overeenkomsten vertonen, wat de gang naar een procesontwerp waarin deze concepten verweven zijn, goed mogelijk maakt. In dit hoofdstuk maak ik de definitieve stap naar mijn procesontwerp.

Een procesontwerp voor een nieuwe rivier in de Betuwe is in praktische zin voor verschillende partijen te maken, immers zullen er meerdere partijen betrokken zijn die allen een andere rol in het besluitvormingsvormingsproces vervullen. Het ontwerp dat ik hier presenteer schrijf ik echter maar voor één (groep van) partij(en), namelijk de coalitie die het initiatief tot de Nieuwe Rivier heeft genomen. Zoals ik eerder heb omschreven, vervult met name het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster in deze coalitie een grote rol. De coalitie heeft zichzelf tot doel gesteld (een variant op) het planconcept in de Betuwe te implementeren en kan, gezien de hoge mate van complexiteit die de casus kenmerkt en het voorliggende proces nog gaat kenmerken, daarbij een weloverwogen procesmatige aanpak goed gebruiken.

In de volgende paragraaf zal ik duidelijk maken wat de startcondities van het procesontwerp zijn. Deze stel ik op aan de hand van de visies van regionale partijen op het concept en de geïnventariseerde kansen en bedreigingen, welke ik beide in hoofdstuk vijf in kaart bracht. In paragraaf 7.3 zal ik mijn procesontwerp presenteren, waarbij ik allereerst inga op de vraag wat de achterliggende theorie van procesmanagement toevoegt aan het ontwerp. In paragraaf 7.3.2 zal ik vervolgens mijn ontwerp presenteren, waarbij ik mij oriënteer op mijn analyse uit hoofdstuk zes. Ik zal mijn ontwerp presenteren aan de hand van enkele aandachtsvelden, die ik allereerst algemeen zal benoemen en vervolgens door specifieke ‘tips’ zal verbinden aan de casus Nieuwe Rivier. In paragraaf 7.3.3 zal ik het perspectief dat ontwikkelingsplanologie aan het ontwerp toevoegt behandelen. Uiteindelijk ga ik in paragraaf 7.4 in op de vraag wat de beoogde functie van het gepresenteerde ontwerp is.

7.2 DE STARTCONDITIES VAN HET ONTWERP

Het realiseren van een nieuwe rivier in de Betuwe kan procesmatig nog zo goed zijn voorbereid, als (regionale) partijen met blokkademacht het concept afkeuren zal het initiatief zeer waarschijnlijk in een vroeg stadium sneuvelen. Het is dus van groot belang om, voorafgaand aan het opstellen van een procesontwerp, in kaart te brengen hoe verschillende regionale partijen tegenover het planconcept staan en welke kansen en bedreigingen zij zien. In paragraaf 5.2 heb ik dit in kaart gebracht.

Het planconcept van de Nieuwe Rivier in de Betuwe blijkt op veel regionale steun te kunnen rekenen. Zo gaven de Gemeente Overbetuwe, Staatsbosbeheer, het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme en de Gelderse Milieufederatie aan zeer positief te zijn, bleek het KAN positief tegenover het concept te staan en waren Oost NV en de Grontmij gematigd positief. Het enige negatieve geluid was afkomstig van de Provincie Gelderland. Het algemeen regionaal beeld is dan ook te kenschetsen als positief, waarbij het jammer is dat juist een belangrijke speler als de provincie aangeeft in eerste instantie tegen het concept te zijn.

Als we kijken naar de geïnventariseerde kansen en bedreigingen die het planconcept met zich meebrengt zien we dat er op basis van de empirie uit hoofdstuk vijf meer kansen dan bedreigingen voor het voetlicht gebracht kunnen worden. De in kaart gebrachte kansen hebben een redelijk divers karakter en lopen uiteen van kansen voor recreatie tot het realiseren van mooie woonlocaties en van een grote waterbergingsfunctie tot een buffer tegen verstedelijking. De benoemde bedreigingen liggen met name op vlak van de kosten en de lastige procesgang die een dergelijk ‘grand project’ met zich mee zal brengen.

Met de visies van regionale partijen en de kansen en bedreigingen in het achterhoofd is het opstellen van een procesontwerp relatief wat eenvoudiger geworden, omdat er nu enig inzicht bestaat in hoe het planconcept van de Nieuwe Rivier wordt gewaardeerd. Ik wil deze visies en de kansen en bedreigingen dan ook tot startcondities van mijn procesontwerp benoemen.

7.3 EEN PROCESONTWERP VOOR DE NIEUWE RIVIER

7.3.1 De bijdrage van procesmanagement

Hoewel procesmanagement als complexiteitserkende theorie veel handvaten biedt om aan besluitvormingsprocessen het hoofd te bieden, is het geen theorie die ervoor zorgt dat complexe processen ‘op zeker’ tot een goed einde worden gebracht. Het is eerder dat deze managementstijl handreikingen biedt om complexe processen hanteerbaar te maken. In dit verband verwoordt de theorie van procesmanagement enkele vermogens die hier toe kunnen bijdragen.

Zo hebben we kunnen constateren dat procesmanagement bij kan dragen aan het creëren van een bepaalde vorm van draagvlak, de transparantie in een besluitvormingsproces kan vergroten, de probleemdefinitie en oplossingen kan verrijken, de besluitvorming kan depolitiseren, de dynamiek in een proces kan incorporeren en tevens inhoudelijke onzekerheid kan reduceren. In veel processen, maar zeker in processen van ruimtelijke ordening, zijn deze vermogens van grote waarde, omdat onder invloed van verschillende politieke, maatschappelijke en ruimtelijke transformaties besluitvorming tegenwoordig plaatsvindt in een netwerksetting. Niet langer is de besluitvormingsstructuur hiërarchisch van structuur en is de overheid dominant, maar veel meer zal in onderhandeling tussen partijen tot besluitvorming moeten worden gekomen.

Om complexe processen te faciliteren en beheersbaar te houden ligt er een taak voor de procesmanager, zo betoogde ik eerder in deze scriptie. Deze taak begint met het opstellen van een goed doordachte procesaanpak, iets waar ik in de volgende paragraaf toe overga.

7.3.2 Het ontwerp

De doordachte procesaanpak van de procesmanager krijgt gestalte in een procesontwerp. Uit de theorie bleek dat een dergelijk ontwerp dient te voldoen aan vier zogenaamde eisen van ontwerp. Deze heb ik vanuit de bestaande literatuur benoemd als openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud. In mijn procesontwerp staan deze theoretische elementen (aandachtsvelden) centraal en wil ik ze op basis van mijn theoretische basis, empirie en analyse aanvullen en tevens voorzien van praktische handreikingen (‘tips’) die kunnen bijdragen aan het realiseren van de Nieuwe Rivier in de Betuwe. Aan deze tips zal in constante wisselwerking invulling moeten worden gegeven en er is dan ook zeker geen sprake van een chronologische volgorde waar de betrokkenen zich in het proces aan dienen te houden. Met andere woorden, het komt er op neer een synthese van te maken, iets waar procesmatig handwerk voor vereist is.

Via een open proces naar een nieuwe rivier in de Betuwe

- Betrek winnaars en verliezers

Hiermee creëer je een vorm van evenwicht tussen investeerders en 'blokkeerders'. Tevens ben je zo op de hoogte van tegenargumenten en in contact met het hele spectrum aan belanghebbenden. Welke partijen zich uiteindelijk als winnaar of verliezer beschouwen is voorafgaand aan het proces nog moeilijk exact te bepalen, maar op basis van de behandelde empirische gegevens kan al voorspeld worden dat partijen als de Gelderse Milieufederatie, het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme en Staatsbosbeheer potentiële winnaars zijn, terwijl (boeren)bedrijven of particulieren die mogelijk tegen hun zin moeten wijken of verkassen voor de aanleg van de Nieuwe Rivier als verliezer zijn te beschouwen. Mogelijk zul je niet alle verliezers tevreden kunnen stellen, maar je laat in ieder geval wel zien dat je ze (en hun argumenten) serieus hebt genomen.

- Leg planconcept niet op aan partijen, maar creëer vanuit de regio

Door een open proces te organiseren waarin betrokken partijen zelf richting kunnen geven aan de exacte invulling van het planconcept creëer je een gemeenschapsband. Partijen krijgen inzicht in elkaars belangen en zullen minder snel geneigd zijn hun blokkademacht te gebruiken. Tevens zullen regionale partijen zich op deze manier meer gaan verbinden met het concept en zich wellicht zelfs in bepaalde mate verantwoordelijk gaan voelen voor een goed vervolg. Het is aan te bevelen om een dergelijk open proces niet te voeren via bestaande structuren, waardoor het tevens recht doet aan het streven naar procesmatige innovaties dat in het licht van de theorie ontwikkelingsplanologie van belang is. Het uiteindelijke streven moet zijn om een zo breed mogelijk commitment in de regio te bewerkstelligen. Voor de casus Nieuwe Rivier bestaat het spectrum aan betrokkenen uit vele actoren, zoals overheden, belangenbehartigers voor bepaalde commerciële sectoren, natuurbeschermers, ontwikkelaars en burgers. Van belang is om al deze partijen op enige wijze te betrekken in het proces en daarmee het planconcept vanuit de regio verder te ontwikkelen.

- Dé versus een oplossing

Om openheid te waarborgen is het belangrijk om het planconcept niet als dé oplossing te presenteren, maar als één van de mogelijke oplossingen. Als je dit niet doet en je houdt te strak vast aan het opgestelde planconcept creëer je een schijnproces dat geen recht doet aan de eis tot openheid. Bied daarom de ruimte voor betrokken actoren als gemeenten, boeren, burgers, natuurbeschermers, zand- en grindwinners en ontwikkelaars om eigen bijdragen te leveren en er een multi-issue oplossing voor hun problemen van te maken. Door het concept niet als dé oplossing te brengen, maar ruimte te creëren voor externe dynamiek behoud je eveneens de ruimte om in een later stadium nog package-deals te sluiten.

Bescherming van kernwaarden van betrokken partijen

- Het proces als een veilige omgeving

Als partijen in eerste instantie alleen wordt gevraagd zich te committeren aan het proces en niet aan het resultaat van het proces, creëer je als procesmanager een omgeving waarin partijen relatief vrij kunnen bewegen. Voor het proces naar een nieuwe rivier kan dit gewenst zijn, omdat er maar weinig ervaringen zijn met een dergelijke procesgang. Op deze wijze kan de eerste angst van partijen om in te stappen worden weggenomen en kunnen ook potentiële tegenstanders of twijfelaars als de Provincie Gelderland en het KAN zich toch in het proces mengen, zij hoeven immers niet bang te zijn dat zij worden vastgehouden aan het resultaat van het proces.

Een proces dat voldoende voortgang kent

- Snel op zoek naar een opdrachtgevende coalitie

Er zal snel een opdrachtgevende coalitie moeten worden gevormd, omdat anders het gevaar bestaat dat de Nieuwe Rivier een academisch idee blijft en zich niet verder ontwikkelt. De opdrachtgevende partijen moeten het proces tot het vormen van een coalitie zelf organiseren. Belangrijk is dat de coalitiepartijen zich probleemeigenaar voelen en ook een binding hebben met de regio. Gedacht kan worden aan partijen als een enthousiaste gemeente, een natuurbeschermende organisatie en een ontwikkelkrachtige partij. Belangrijk is dat de coalitie enigszins een afspiegeling vormt van betrokken partijen, waardoor het als een soort vertegenwoordigende coalitie kan worden beschouwd.

- Creëer vertrouwen

Beleidsprocessen waarin meerdere partijen betrokken zijn staan vaak onder druk, omdat de actoren in vrijwel alle gevallen uiteenlopende belangen zullen hebben. Achterdocht en een gebrek aan onderling vertrouwen volgen hieruit en vormen een gevaar voor (onder andere) de voortgang van het proces. Om dit gevaar te onderdrukken verdient het aanbeveling om er als procesmanager op te anticiperen. Het organiseren van een informele setting waarin partijen in eerste instantie met elkaar praten over een heel ander onderwerp dan het daadwerkelijke beleidsprobleem vormt in dit verband een mogelijke oplossing. De relatie tussen partijen die mogelijk op gespannen voet met elkaar staan (bijvoorbeeld boerenbedrijven versus gemeenten) kan zo wellicht verbeteren. Zoals eerder al werd aangegeven leidt dit tevens tot het ontwikkelen van een bepaalde vorm van sociaal kapitaal en het ontstaan van een conflictverminderende situatie, wat de voortgang in het daadwerkelijke proces zal doen versnellen.

- Streef naar package-deals

Het maken van koppelingen tussen het planconcept van de Nieuwe Rivier en bestaande problemen, wensen en ontwikkelingen kan partijen ertoe bewegen eerder in te stemmen met bepaalde ontwikkelingen in het proces, zodat voortgang behouden blijft. Met een dergelijke package-deal creëer je tevens de mogelijkheid dat tegenstanders als de Provincie Gelderland hun bezwaren laten varen en zich in ruil voor de oplossing van een ander probleem achter het uiteindelijke planconcept scharen. Het op slimme wijze betrekken van andere vraagstukken bij het planconcept is een belangrijke taak voor de procesmanager.

- Vooruitzicht op winst

Om deel te nemen aan een proces moet er voor een partij iets te halen zijn, immers zullen partijen zich de vraag 'what's in it for me?' stellen. Door partijen een winstvooruitzicht te bieden aan het eind van het (deel)proces zal er een prikkel ontstaan om coöperatief gedrag te vertonen en met elkaar verder te geraken in het proces. Door bijvoorbeeld een partij met (legitieme) bedenkingen (financieel) te compenseren indien zij besluiten toch mee te werken kun je voortgang creëren. In de praktijk van de casus Nieuwe Rivier kan bijvoorbeeld een boerenbedrijf dat moet wijken voor de realisatie van het planconcept gecompenseerd worden.

- Nieuwe Rivier als overtreffend alternatief

Door het planconcept te presenteren als overtreffend alternatief voor andere (minder aantrekkelijke) alternatieven zullen betrokken partijen zich mogelijk snel committeren aan het idee van een nieuwe rivier in de Betuwe. Het is in dit verband dus belangrijk om de in kaart gebrachte kansen op aantrekkelijk wijze te presenteren en de bedreigingen waar

mogelijk te weerleggen. Verder is het belangrijk om de voordelen van het planconcept van de Nieuwe Rivier helder over te brengen op betrokken partijen. Hierbij blijft het overigens van groot belang om de urgentie van de oplossing te blijven duiden, zo dient de toegevoegde waarde van de Nieuwe Rivier duidelijk te zijn en moet het concept wel een antwoord blijven vormen op het voorliggende vraagstuk. De mate van overtuigingskracht zal van groot belang zijn om twijfelende partijen voor het planconcept te winnen. Daarom is het belangrijk om het concept van de Nieuwe Rivier niet alleen als een alternatief voor waterberging te presenteren, maar ook als een kans voor bijvoorbeeld woningbouw, economische groei, recreatie en natuur.

Inhoudelijke kwaliteit is ook belangrijk

- Randvoorwaarden bewaken kwaliteit

Om de inhoudelijke kwaliteit te waarborgen en in feite een soort kwaliteitsnorm op te stellen, kan het helpen om met betrokken partijen, voorafgaand aan het daadwerkelijke proces, af te spreken binnen welke grenzen de einduitkomsten van het proces dienen te liggen. Dit is een lastige klus gezien de uiteenlopende belangen van de in het proces rond de Nieuwe Rivier betrokken actoren, maar voorkomt een inhoudelijk arme, of zelfs onjuiste einduitkomst.

Identiteit van de regio staat centraal

- Achterhaal de identiteit van de Betuwe

Om het planconcept van de Nieuwe Rivier goed te laten landen in de Betuwe is het gewenst om de identiteit van deze regio te achterhalen. Als je dit niet doet, weet je niet waar regionale gevoeligheden liggen en loop je de kans om als initiatiefnemende partij (coalitie) de verkeerde beslissingen op het verkeerde moment te nemen. Het is bijvoorbeeld belangrijk om te achterhalen wat de betekenis van bestaande rivieren als de Waal en Nederrijn voor de Betuwe is. Het maken van een ‘verhaal’ dat raakt aan de wortels (identiteit) van het gebied laat zien dat je de regio kent en kan ervoor zorgen dat je het vertrouwen wekt van regionale partijen.

Combineer met projectmanagement

- Sluit een projectmatige managementstijl niet uit

Proces- en projectmanagement kunnen elkaar aanvullen. Waar de eerste managementstijl gericht is op verrijking richt de tweede zich op realisatie. Het combineren van beide stijlen kan het proces op alle fronten goed doen. Door bijvoorbeeld op momenten van twijfel en discussie ruimte te bieden aan procesmanagement en op meer eensgezinde momenten over te schakelen op een meer op realisatie gerichte managementstijl ontstaat er een synthese die ten goede komt aan zowel de kwaliteit als voortgang van het proces tot de ontwikkeling van de Nieuwe Rivier.

7.3.3 Het perspectief van ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie heb ik in deze scriptie vorm gegeven aan de hand van vijf centrale elementen die zijn af te leiden uit de definitie van deze momenteel populaire variant van planologie. Dit zijn; gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek, gebied in dynamisch perspectief geplaatst (beiden fysieke innovaties), planconcepten zijn open en verenigend, open planproces als innovatieproces en uitvoeringsgerichtheid (allen procesmatige innovaties). In bovenstaand procesontwerp zijn deze verschillende elementen expliciet en impliciet verwerkt.

Fysieke innovaties

De ‘gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek’ komt het sterkst terug onder het kopje ‘Nieuwe Rivier als overtreffend alternatief’. Ik formuleerde de eis dat bij het presenteren van het concept aan de regio het alternatief zeer overtuigend gebracht moet worden, maar dat de binding met de oorspronkelijke vraag, namelijk de behoefte aan een nieuwe en krachtige drager voor de ruimtelijke structuur in de Betuwe, behouden moet blijven. In dit laatste zit de gerichtheid op de toekomstige maatschappelijke dynamiek verscholen.

Het element ‘gebiedsgerichtheid’ is met name terug te vinden in ‘Achterhaal de identiteit van de Betuwe’. In beide elementen staat centraal dat er gebiedsgericht gewerkt moet worden. Het achterhalen van de identiteit van de Betuwe legt de wortels van het gebied bloot en laat zien dat de initiatiefnemende partijen weten waar ze het over hebben als ze praten over de Betuwe. Met andere woorden, de initiatiefnemers werken gebiedsgericht en pogen door middel van het planconcept van de Nieuwe Rivier de verschillende ruimteclaims die in de regio bestaan met elkaar te verbinden. Het ‘kennen’ van de Betuwe is daarbij onmisbaar.

Procesmatige innovaties

Het element ‘planconcepten zijn open en verenigend’ is het sterkst terug te vinden in de tekst onder het kopje ‘Leg planconcept niet op aan partijen, maar creëer vanuit de regio’. Als je als procesmanager het planconcept lang open houdt en ruimte biedt aan maatschappelijke dynamiek ontstaat een proces waarin de ruimte bestaat om het planconcept nog zodanig te wijzigen dat het tegemoetkomt aan de wensen van regionale partijen. Door bijvoorbeeld ruimte te bieden aan de wens om woon-, natuur-, recreatieve en economische functies aan het concept te binden kan eveneens tegemoet gekomen worden aan het verenigende karakter van planconcepten.

De eis van een ‘open planproces als innovatieproces’ is eveneens het sterkst terug te vinden onder ‘Leg planconcept niet op aan partijen, maar creëer vanuit de regio’. Door een open proces te organiseren waarin partijen in staat worden gesteld hun invloed uit te oefenen op het voorliggende planconcept kweek je een bepaalde mate van gemeenschapszin en gedeelde verantwoordelijkheid is mijn overtuiging. Verder sluit je met een dergelijk open proces niet aan bij bestaande structuren en biedt je de ruimte aan innovatieve elementen.

Uitvoeringsgerichtheid is eigenlijk in zijn geheel terug te vinden onder het kernelement voortgang. Zo gaan de tips in dat aandachtsveld allemaal in op manier om voortgang in het proces te waarborgen, iets waar het element uitvoeringsgerichtheid uit de theorie van ontwikkelingsplanologie ook voor staat. Het op zoek gaan naar een opdrachtgevende coalitie, het streven package-deals en het bieden van een winstvooruitzicht zijn hier voorbeelden van.

7.4 DE FUNCTIE VAN HET PROCESONTWERP

Het in dit hoofdstuk gepresenteerde procesontwerp heb ik opgesteld aan de hand van de inzichten die ik in de voorgaande zes hoofdstukken heb behandeld. Hoewel ik mijn ontwerp in het bijzonder heb gericht op het planconcept van de Nieuwe Rivier in de Betuwe zijn de aandachtsvelden en tips die ik benoemde ook in algemene zin en daarmee in processen rond de implementatie van andere ruimtelijke planconcepten te hanteren. Met andere woorden, de elementen uit mijn procesontwerp zijn door ze waar nodig te transformeren en ze te verbinden aan de uitgangspunten van andere planconcepten ook in andere processen (contexten) te gebruiken.

Met het presenteren van dit ontwerp beantwoord ik feitelijk de hoofdvraag van deze scriptie. Rest mij de vraag wat nu precies de functie van het gepresenteerde ontwerp is. Het antwoord op deze vraag is niet moeilijk, het ontwerp is namelijk een richtlijn voor de initiatiefnemers van de

Nieuwe Rivier in de Betuwe om dit concept 'te laten landen' in de Betuwe. Een goed doordacht planconcept is mooi, maar het is minstens zo belangrijk om er vervolgens op adequate wijze mee aan de slag te gaan. Daar dient dit procesontwerp voor. De aandachtsvelden die ik benoemde geven in het algemeen aan op welke zaken gelet moet worden als de initiatiefnemende coalitie het concept een goed vervolg wil geven, de tips geven hier een aantal praktische handreikingen voor. Zoals ik eerder al vermeldde moeten de benoemde elementen uit mijn procesontwerp niet in een chronologische volgorde afgewerkt worden, maar zullen ze elkaar in wisselwerking versterken. Het is dan ook een taak voor de procesmanager om het procesontwerp te bewaken en indien nodig te wijzigen of er juist nog meer elementen aan toe te voegen. Succesvol procesmanagement blijft een kwestie van bestuurlijk en procesmatig handwerk...

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 INLEIDING

Met het opstellen van een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe dat past binnen het perspectief van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement in het vorige hoofdstuk komt de afronding van dit onderzoek in het zicht. Om deze scriptie volledig af te sluiten neem ik in dit hoofdstuk mijn conclusies en aanbevelingen op die zijn af te leiden uit de beantwoording van mijn hoofdvraag en deelvragen. In paragraaf 8.2 zal ik allereerst mijn hoofdvraag beantwoorden, waarna ik dit in paragraaf 8.3 ook zal doen voor mijn deelvragen. In paragraaf 8.4 zal in tenslotte enkele aanbevelingen formuleren die ik afleid uit het onderzoek dat ik in de achterliggende scriptie vorm gaf.

8.2 CONCLUSIE

In het eerste hoofdstuk van deze scriptie heb ik mijn hoofdvraag voor dit onderzoek als volgt geformuleerd: *Hoe ziet een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe eruit dat past binnen de ambities van de theorie over ontwikkelingsplanologie en dat tevens past binnen de vereisten die de theoretici over procesmanagement verwoorden?*

Na het behandelen van theorie, empirie en analyse heb ik in hoofdstuk zeven een procesontwerp opgesteld dat deze vraag al voor een groot deel beantwoordde. Zo heb ik betoogd dat de basis van een procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe dat past binnen de ambities van de theorie over ontwikkelingsplanologie en dat tevens past binnen de vereisten die de theoretici over procesmanagement verwoorden wordt gevormd door de geformuleerde startcondities. Deze startcondities betreffen het antwoord op de vraag welke actoren in de aanvangsfase van het planconcept een rol spelen, wat hun visies op de Nieuwe Rivier in de Betuwe zijn en welke kansen en bedreigingen zij in relatie tot het concept zien. Deze startcondities bleken niet ongunstig, omdat het concept in de ogen van veel partijen in eerste instantie meer kansen dan bedreigingen biedt. Veel actoren gaven op basis van hun eigen overwegingen aan positief tegenover het planconcept te staan, alleen de Provincie Gelderland oordeelde negatief over de Nieuwe Rivier.

Met de startcondities in mijn achterhoofd heb ik vervolgens mijn procesontwerp opgesteld dat uitgaat van zes centrale aandachtsvelden die ik vervolgens een praktische invulling heb gegeven door er tips aan te koppelen.

Het eerste aandachtsveld betreft openheid. Uit de theorie bleek dat een goed proces een open proces is waarin de initiatiefnemende partij niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt. Om dit aandachtsveld te concretiseren in het procesontwerp voor de Nieuwe Rivier heb ik de tips 'betrek winnaars en verliezers', 'leg planconcept niet op aan partijen, maar creëer vanuit de regio' en 'dé versus een oplossing' opgesteld.

Het tweede aandachtsveld dat in mijn procesontwerp benoemde betreft het beschermen van kernwaarden van betrokken partijen. Wanneer de core values van partijen beschermd worden, vormt het proces een veilige omgeving waarin betrokken partijen relatief vrij kunnen bewegen. Aan het aandachtsveld bescherming van core values voegde ik de tip 'het proces als veilige omgeving' toe.

Een derde aandachtsveld heeft betrekking op voortgang. Om voortgang in het proces tot de realisatie van de Nieuwe Rivier in de Betuwe te bereiken kunnen diverse tips handvaten bieden,

zoals 'snel op zoek naar een opdrachtgevende coalitie', 'streef naar package-deals', 'creëer vertrouwen', 'vooruitzicht op winst' en 'Nieuwe Rivier als overtreffend alternatief'.

Een vierde aandachtsveld gaat in op de inhoud van een proces. Om een open proces, dat de core values van betrokken partijen waarborgt en tevens voldoende voortgang kent ook voldoende inhoud te geven, kan in mijn ogen de tip 'randvoorwaarden bewaken kwaliteit' uitkomst bieden.

Het vijfde aandachtsveld dat ik in kaart bracht gaat in op de identiteit van de regio en betreft mijn overtuiging dat het belangrijk is om in het procesontwerp aandacht te schenken aan deze identiteit. Door bijvoorbeeld te achterhalen welke beleidskwesties er reeds in de Betuwe spelen, hoe de regio demografisch is opgebouwd en wat de betekenis is van bestaande rivieren als Waal en Nederrijn laat je als initiatiefnemende partij zien dat je de regio kent, iets wat vertrouwenwekkend kan werken. Met de tip 'achterhaal de identiteit van de regio' gaf ik dit aandachtsveld concreet vorm.

Het laatste aandachtsveld uit mijn procesontwerp gaat in op de gewenste koppeling met een projectmatige managementstijl. Waar procesmanagement gericht is op verrijking, richt projectmanagement zich op realisatie. Een combinatie van beide stijlen kan de voortgang en kwaliteit van het proces goed doen, ik werkte dit aandachtsveld uit in de tip 'sluit een projectmatige managementstijl niet uit'.

In mijn procesontwerp zijn veel elementen uit de theorieën van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement verweven. Zo zijn facetten uit de verschillende fysieke en procesmatige innovaties zoals ontwikkelingsplanologie deze veronderstelt opgenomen in de verschillende tips en volgt de opzet van het ontwerp de theoretische bespiegelingen over procesmanagement. Het ontwerp is vervolgens verder geconcretiseerd aan de hand van het planconcept van de Nieuwe Rivier, de visies van regionale actoren en de geïnventariseerde kansen en bedreigingen (startcondities), alsmede de procesmatige noties van de verschillende procesinnovatoren.

8.3 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

Na het verwoorden van mijn hoofdvraag in paragraaf 1.3 heb ik deze uiteengegafd in een aantal deelvragen. De beantwoording van deze deelvragen komt in deze paragraaf aan de orde.

8.3.1 Wat houden theorieën over ontwikkelingsplanologie in en op welke maatschappelijke ontwikkelingen pogen deze een antwoord te geven?

De Nederlandse ruimtelijke planning kent een lange ontwikkelingsgang die de laatste decennia werd gekenmerkt door een traditie van toelatingsplanologie. In grote lijnen geldt bij deze vorm van planologie dat een overheidsorganisatie een ruimtelijk plan maakt met daarin de meest gewenste ontwikkelingen in het plangebied of een plan ontwerpt waarin de gronden in het plangebied bepaalde bestemmingen krijgen. Vervolgens worden de realisering van deze ontwikkelingen en de beslissing over het gebruik van de gronden grotendeels aan andere partijen overgelaten, zoals projectontwikkelaars en particulieren. Hoewel deze vorm van planologie decennialang onomstreden is geweest, kent toelatingsplanologie ook een keerzijde; zij heeft een statisch karakter en komt daardoor in een aantal opzichten onvoldoende tegemoet aan de hoge mate van maatschappelijke dynamiek in onze samenleving. Verder wordt er vaak minder gerealiseerd dan gepland, kunnen overheden niet altijd adequaat sturen omdat het aantal beleidsinstrumenten beperkt is en schiet de handhaving in de praktijk vaak tekort. Ook een toename van 'artikel 19-procedures' en het gegeven dat toelatingsplanologie weinig ruimte biedt voor afstemming van ruimtelijke planvorming met maatschappelijke organisaties, niet georganiseerd bedrijfsleven en burgers hebben het voortbestaan van deze vorm van planologie onder druk gezet.

Bovenstaande knelpunten deden aan het eind van de jaren negentig een discussie losbranden over de vraag of het niet zinvol was om werk te maken van een nieuwe vorm van planologie. De WRR gaf in 1998 in zijn rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* alvast een aftrap voor een nieuwe vorm van aansturing van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Op basis van een analyse van de maatschappelijke context meende de Raad dat het tijd was voor een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek die meer ruimte zou bieden voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van vele actoren. Verder pleitte de Raad voor open planconcepten die vragen om een gebiedsgerichte uitwerking en gaf de Raad aan dat het nationale beleid meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen moest krijgen. De ruimtelijke ontwikkelingspolitiek die de Raad voorstelde is in de jaren na 1998 bekend geworden als ontwikkelingsplanologie en heeft een grote vlucht genomen in de Nederlandse ruimtelijke ordening.

Ontwikkelingsplanologie definieerde ik als een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering. Centrale elementen uit deze definitie betreffen gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek, gebiedsgerichtheid, open en verenigende planconcepten, open en innovatieve planprocessen en uitvoeringsgerichtheid. In de praktijk van ontwikkelingsplanologie stellen en scheppen overheden voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld. De uiteindelijke resultaten komen echter voort uit een proces, waarbij het initiatief en de regie in handen kunnen zijn van publieke, private of particuliere partijen. Succesfactoren in dit verband betreffen onder andere persoonlijke vaardigheden van betrokkenen, de intensiteit van conflicten, het onderling vertrouwen tussen partijen en de mate waarin ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd kan worden.

Aan de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit draagt ontwikkelingsplanologie bij door zich te richten op systeeminnovaties, hieronder worden kwalitatieve vernieuwingen verstaan die het niveau van een bepaalde sector overstijgen en die door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen worden gerealiseerd. Systeeminnovaties zijn onder te verdelen in fysieke en procesmatige innovaties. Bij ontwikkelingsplanologie is de realisatie van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan in het teken daarvan. Onder fysieke innovaties vallen onder andere geografische vernieuwing (de vernieuwing van de fysieke kwaliteiten van een gebied) en functie-integratie (een meer sectoroverstijgende en gebiedsgerichte aanpak van problemen en uitdagingen), terwijl procesmatige innovaties betrekking hebben op bijvoorbeeld procesvernieuwing. Van belang is echter dat beide soorten niet op zichzelf staan, maar volgens de theorie van ontwikkelingsplanologie in nauwe samenhang met elkaar dienen plaats te vinden.

De opkomst van deze nieuwe ruimtelijke planningspraktijk brengt met zich mee dat van partijen die een rol in ruimtelijke beleidsprocessen spelen andere competenties gevraagd worden; ontwikkelingsplanologie vraagt om bevlogenheid, om een vorm van maatschappelijk idealisme en om een fundamenteel andere rol van overheden. Niet langer stuurt de overheid de Nederlandse planning top-down aan, maar is de planningspraktijk veel meer verworpen tot een arena waarin publieke, private en particuliere partijen in onderlinge interactie en samenspel met elkaar de ruimtelijke ordening moeten bepalen.

8.3.2 Wat houden theorieën over complexiteitserkende managementtheorieën, zoals die van procesmanagement, in en op welke ontwikkelingen pogen dezen een antwoord te geven?

De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening liet zien dat er de laatste decennia veranderingen plaatsvonden in de verhouding tussen overheid en samenleving die uiteindelijk resulteerden in een nieuwe vorm van planologie. Achter deze veranderingen gaat echter een

breder perspectief aan maatschappelijke en politieke ontwikkelingen schuil die van grote invloed is op ons bestaan. De verschuiving van materiële naar postmateriële waarden is voor een groot deel verantwoordelijk voor deze ontwikkelingen. In de kern houdt het postmaterialisme in dat door het hoge welvaartsniveau in ons land steeds meer materiële behoeften vervuld raken en dat mensen daarom steeds meer waarde gaan hechten aan niet-materialistische ofwel postmaterialistische waarden. Uitingen van deze postmateriële waarden zijn bijvoorbeeld behoeften als leefbaarheid en zelfontplooiing. Onder invloed van dergelijke waarden stijgt het verlangen van mensen om op een andere manier politiek te participeren. Opvallend hierbij is dat er een toename plaatsvindt van zogenaamde onconventionele participatie, die ook wel schuilgaat achter de noemer van een participatierevolutie. Op microniveau is daarbij sprake van een sterke hang naar directe vormen van politieke betrokkenheid. Verder brengt de toename van het postmaterialisme een afnemend respect voor autoriteit in het algemeen met zich mee en een toenemende wens tot participatie.

Onder invloed van bovenstaande ontwikkelingen hebben bestaande structuren langzaam plaatsgemaakt voor een veel onoverzichtelijker maatschappij van betrokken burgers en wisselende verbanden waarin zijn zich groeperen. Er heeft zich een horizontalisering van verhoudingen tussen overheid en overige actoren voorgedaan die getypeerd kan worden als de opkomst van de netwerksamenleving. In deze samenleving zullen overheden moeten leren omgaan met vormen van interactie en samenspel en zullen ze moeten inzien dat een traditionele top-down sturing maar zelden werkzaam is. Dit gegeven brengt met zich mee dat beleidsprocessen zich ook veel meer dan voorheen in netwerken afspelen waarin de overheid slechts één van de partijen is en niet meer dé partij die andere betrokkenen aanstuurt.

Om het hoofd te bieden aan de complexiteit die vele beleidsnetwerken en -processen kenmerkt geven meerdere managementtheorieën handvaten. Zo richt de theorie van netwerkmanagement zich met name op het bereiken van consensus tussen de partijen die in een netwerk door hun onderlinge afhankelijkheden tot elkaar veroordeeld zijn. Aan het bereiken van consensus kunnen ook theorieën als interactieve beleidsvoering en publiek-private samenwerking (PPS) bijdragen. Zo wordt interactieve beleidsvoering wel omschreven als een wijze van beleid waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. PPS volgt deze wijze van beleidsvoering, alleen gaat het bij deze vorm van samenwerking expliciet om een partnerschap tussen één of meer organisaties uit het openbaar bestuur en particuliere organisaties, die gezamenlijk werken aan de realisering van onderling overeengekomen doelstellingen.

Om in een netwerk van partijen tot verandering te komen is een hoge graad van interactie en samenzang nodig en dat vereist naast aandacht voor netwerkmanagement, interactieve beleidsvoering en PPS ook aandacht voor procesmanagement. Deze eveneens complexiteitserkende managementtheorie definieerde ik in deze scriptie als het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen dat de mate van conflict vermindert. Procesmanagement heeft daarbij als meerwaarde dat het draagvlak kan laten ontstaan, dat het inhoudelijke zekerheid kan reduceren, dat het probleemdefinities en oplossingen verrijkt, dat het dynamiek kan incorporeren, dat het de transparantie van de besluitvorming vergroot en dat het de besluitvorming kan depolitiseren.

8.3.3 Hoe verhouden beide theorieën zich tot elkaar en welke elementen resulteren hieruit voor het maken van concrete procesontwerpen?

Zowel de theorieën over ontwikkelingsplanologie als de theorieën over complexiteitserkende managementtheorieën gaan uit van de veronderstelling dat in onze hedendaagse

samenleving (ruimtelijke) beleidsprocessen in een dynamische en complexe setting plaatsvinden waarin de overheid niet langer een dominante rol speelt en slechts in samenspel en interactie met andere partijen tot een verandering kan komen. Ontwikkelingsplanologie stelt in het verlengde hiervan dat de ruimtelijke planvorming gebiedsgericht dient plaats te vinden, met aandacht voor toekomstige dynamiek, in de vorm van een open en innovatief proces, alsmede op basis van een open en verenigend planconcept en met aandacht voor de daadwerkelijke uitvoering van het plan. Deze ontwikkelingsgerichte benadering van planologie vraagt om een andere manier van werken dan voorheen. Zij vraagt om andere competenties van betrokken actoren, zoals bevoegenheid, een vorm van maatschappelijk idealisme en een fundamenteel andere rol van overheden.

In de nieuwe context van machtsstructuren staat communicatie centraal. In navolging van Patsy Healey betoogde ik in deze scriptie dat er geen ‘centrum’ meer is waar publieke, gedeelde standaarden kunnen worden opgehaald. Een voorheen culturele planninggemeenschap maakte plaats voor pluriforme benaderingen van de kwaliteit van de leefomgeving, waardoor planning een interactief proces werd en ruimtelijke ordening een resultante van beslissingen van talrijke actoren, die met elkaar communiceren in netwerken. Om in dergelijke netwerken niet te verzanden in een status quo is een hoge graad van interactie nodig, waarbij een theorie als procesmanagement een belangrijke rol kan spelen. Met het vermogen om conflicterende claims op schaarse ruimte zodanig te verzoenen dat de mate van conflict vermindert kan deze theorie bijdragen aan het streven naar daadwerkelijke veranderingen.

De theorie van procesmanagement stelt dat een procesontwerp moet voldoen aan vier zogenaamde kernelementen van een procesontwerp; openheid, bescherming core values, voortgang en inhoud. Onder openheid wordt verstaan dat naast de initiatiefnemende partij ook andere partijen in de gelegenheid gesteld worden om de besluitvorming mede richting te geven. Deze partijen dan dus ook aangeven wat voor hen interessante onderwerpen zijn om op de agenda te zetten. Naast dat een proces open moet zijn is het ook van belang dat het proces een veilige omgeving is voor betrokken actoren. Met andere woorden, zij moeten er zeker van kunnen zijn dat, ongeacht de uitkomsten van het proces, hun eigen kernwaarden niet worden aangetast. Als met dit principe rekening wordt gehouden, zal het proces voor hen een veilige omgeving worden. Wanneer een proces alleen open is en de core values van betrokken partijen beschermt, is er een grote kans dat er overleg wordt gevoerd en er wordt onderhandeld door relevante partijen, maar dat er niet tot echte besluitvorming wordt gekomen. Er zullen waarschijnlijk stroperige processen ontstaan, die nooit een echt resultaat opleveren. Het is daarom ook heel belangrijk dat het proces voldoende voortgang kent. Naast eerder genoemde kernelementen is het ook belangrijk dat een proces voldoende inhoudelijke kwaliteit bezit. Betrokken partijen kunnen namelijk, als gevolg van scherpe belangentegenstellingen, tot een besluitvorming overgaan die wel recht doet aan de procesvereisten openheid, bescherming core values en voortgang, maar die vervolgens inhoudelijk arm is, of zelfs als onjuist is te bestempelen.

Om invulling te geven aan de verschillende kernelementen uit de theorie van procesmanagement en de systeeminnovaties die ontwikkelingsplanologie veronderstelt behandelde ik in mijn uiteindelijke procesontwerp een aantal concrete ontwerpprincipes dat ingaat op de vraag hoe elementen beide theorieën uitgewerkt kunnen worden in een procesontwerp. Zo formuleerde ik bijvoorbeeld dat openheid gewaarborgd kan worden door een open proces te voeren waarin ruimte bestaat om alternatieve oplossingsrichtingen aan te dragen en dat aan het kernelement voortgang vorm gegeven kan worden door bepaalde package-deals te bewerkstelligen als procesmanager.

8.3.4 Wat is de aanvangssituatie voor de Nieuwe Rivier, welke actoren spelen hierbij een rol of moeten hierbij een rol gaan spelen en welke opvattingen hebben zij over de nut en noodzaak van zulk een concept en over de realisatie(kansen) van zulk een concept binnen hun eigen territorium?

Water neemt in de Nederlandse ruimtelijke ordening een belangrijke plaats in. Echt verwonderlijk is dit niet, immers ligt ons land voor een groot gedeelte onder de zeespiegel en hebben we een sterke behoefte aan ruimtelijke plannen die ons tegen de dreiging van het water beschermen. Ondanks dat grote overstromingen in ons land al lange tijd niet meer zijn voorgekomen, zijn er toch dreigende ontwikkelingen waar te nemen. Zo zal Nederland door veranderende klimatologische omstandigheden de komende jaren steeds meer water te verwerken krijgen, niet alleen vanuit zee, maar ook vanuit het achterliggende rivierengebied. Als we deze ontwikkeling op juiste wijze het hoofd willen bieden moeten we het water meer de ruimte geven. Maar waar? Zoeken we ruimte binnen het huidige riviersysteem of maken we ruimte voor nieuwe rivieren? Dit laatste klinkt wellicht wat ongewoon, maar het is een serieuze optie die naast een grote bijdrage aan de waterbergingsfunctie ook een impuls kan geven aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Water wordt daarom in dit verband niet gezien als een bedreigende factor, maar juist als een bron van kansen. Het InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster heeft dit idee van nieuwe rivier uitgewerkt en onderzocht of een dergelijke nieuwe rivier haalbaar is in de Betuwe. Uit onderzoek is gebleken dat dit technisch mogelijk is.

Voor de Betuwe is gekozen omdat dit gebied naar de mening van het InnovatieNetwerk behoefte heeft aan een nieuwe en krachtige drager voor de ruimtelijke structuur, iets waar een nieuwe rivier voor zou kunnen zorgen. Het planconcept benadrukt daarom met name de kansen voor een dergelijke nieuwe watergang in de Betuwe, zoals de bijdrage aan waterberging, natuur en recreatie, alsmede de mogelijkheden voor woon- en economische functies. Een eerste fase van ontwikkeling van het planconcept is inmiddels afgerond. Zo zijn de mogelijke kosten en baten in kaart gebracht en zijn mede door het InnovatieNetwerk gesprekken gevoerd met regionale partijen om te bekijken hoe zij tegenover het concept staan. Een volgende stap die ondernomen moet worden is het laten 'landen' van het concept in de regio, iets waar in een procesontwerp aandacht aan besteed dient te worden.

De startcondities voor dit procesontwerp worden gevormd door de opvattingen van betrokken actoren over het concept en hun visie over de nut en noodzaak en realisatie(kansen) van het concept binnen hun eigen territorium. Actoren die in het mogelijke vervolgproces een rol gaan spelen zijn bijvoorbeeld het Rijk, de Provincie Gelderland, de gemeenten die in het stroomgebied van de Nieuwe Rivier liggen, maar ook actoren als natuur- en milieuorganisaties, de belangenorganisatie van de recreatiesector, private partijen en burgers. In deze scriptie kwamen verschillende van deze partijen aan het woord en bleek dat het concept op dit moment op relatief veel steun kan rekenen. Zo gaven de Gelderse Milieufederatie, Staatsbosbeheer, de Gemeente Overbetuwe en het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme aan zeer positief tegenover het idee van een nieuwe rivier in de Betuwe te staan en was ook het Knooppunt Arnhem-Nijmegen enthousiast. Gematigd positieve geluiden waren te horen uit de hoek van Oost NV en de Grontmij. De enige overwegend negatieve waardering was afkomstig van de Provincie Gelderland.

Uit de opmerkingen van de verschillende regionale partijen is op te maken dat de kansen voor het planconcept liggen op het vlak van recreatie en toerisme, de ontwikkeling van natuur, de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, het wonen aan het water, verschillende economische kansen zoals deze bijvoorbeeld voortvloeien uit delfstoffenwinning, de waterbergingsfunctie, het gegeven dat noodoverloopgebieden niet meer nodig zijn en de buffer die de Nieuwe Rivier

tegen verstedelijking vormt. De in kaart gebrachte bedreigingen zijn minder talrijk, maar betreffen met name de kosten die het planconcept met zich meebrengt, de vele doorsnijdingen met bestaande infrastructuur die gemaakt moeten worden, het bestaan van bestaande ruimteclaims, het feit dat Nederland niet 'in' is voor dergelijke grand-projects en de lastige procesgang die waarschijnlijk in het verschiet ligt.

8.3.5 Aan welke elementen van procesontwerp zal vanuit deze startconditie aandacht moeten worden besteed en tot welk voorstel voor procesontwerp leidt dat? Hoe is de vitaliteit van dit ontwerp te toetsen/beoordelen?

De startconditie voor het procesontwerp die ik met de beantwoording van de vorige deelvraag in kaart bracht is van groot belang. Zo kan het realiseren van een nieuwe rivier in de Betuwe nog zo goed zijn voorbereid, als (regionale) partijen met blokkademacht het project afkeuren zal het initiatief zeer waarschijnlijk in een vroegtijdig stadium sneuvelen. Met de visies van regionale partijen en de kansen en bedreigingen in het achterhoofd is het opstellen van een procesontwerp eenvoudiger gemaakt, omdat er nu enig inzicht bestaat in hoe het concept van de Nieuwe Rivier wordt gewaardeerd.

Vanuit de geformuleerde startconditie zal in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan de elementen openheid, bescherming core values, voortgang, inhoud, identiteit van de regio en de combinatie met projectmanagement.

Uit de startcondities bleek al dat het proces tot een nieuwe rivier in de Betuwe gekenmerkt zal worden door een grote hoeveelheid aan betrokken partijen. Het is daarom gewenst om een open proces te creëren waarin het eenvoudig is voor partijen om hun belangen in te brengen en zich daarmee te mengen in het procesverloop. Het betrekken van zowel winnaars als verliezers zal de openheid ten goede komen en kan wellicht tegenstanders als de Provincie Gelderland of potentiële twijfelaars als Oost NV alsnog laten besluiten hun bezwaren tegenover de Nieuwe Rivier in te trekken. Een dergelijke situatie kan bijvoorbeeld bereikt worden door bepaalde package-deals te sluiten, een ontwerpprincipe dat thuishoort onder het theoretische kernelement voortgang.

Een bedreiging als 'een lastige procesgang' kan enigszins het hoofd worden geboden door het element bescherming van core values. Als partijen bijvoorbeeld alleen maar wordt gevraagd zich te committeren aan het proces en niet aan het resultaat van het proces ontstaat er een relatief veilige situatie waarin partijen zich ook vrijer door het proces kunnen bewegen. Het element inhoud is vanuit de startconditie van belang omdat dit ervoor kan zorgen dat het proces ook daadwerkelijk ergens toe leidt. Door vooraf met betrokken partijen te bespreken tussen welke grenzen het uiteindelijke procesresultaat dient te liggen, wordt voor het proces al een bepaalde richting gecreëerd die de nodige onzekerheid bij betrokken partijen kan wegnemen. Een dergelijke oplossing kan bijvoorbeeld de bedreiging van hoge kosten wegnemen, immers wordt door een inhoudelijke afspraak over de grenzen van het uiteindelijke resultaat al snel duidelijk wat wel en niet kan en hoeveel een mogelijke oplossing ongeveer gaat kosten.

Gezien de betrokkenheid en belangen van vele regionale partijen bij het planconcept van en het proces tot de Nieuwe Rivier in de Betuwe is het vanuit de geformuleerde startconditie gewenst om aansluiting te zoeken bij de identiteit van de regio. Op deze manier laat je als (procesmanager van de) initiatiefnemende partij zien dat je de regio kent. Dit kan een lastige procesgang verlichten en zal waarschijnlijk ook een gunstige uitwerking hebben op het kweken van vertrouwen bij regionale partijen (waaronder ook burgers) uit de regio.

Naast aandacht voor vele procesmatige aspecten in het procesontwerp is het ook gewenst om een koppeling te maken met de op realisatie gerichte theorie van projectmanagement. Blijkt dat partijen door een juiste procesmatige aanpak in een zodanige situatie verkeren dat men 'door'

kan, dan kan projectmanagement de voortgang en kwaliteit van het proces vergroten. Gezien de vele kansen die het planconcept in de ogen van de regionale partijen met zich meebrengt, is het niet ondenkbaar dat een projectmatige aanpak op bepaalde momenten succesvol kan zijn.

Het procesontwerp voor de Nieuwe Rivier in de Betuwe zal recht moeten doen aan bovenstaande zes elementen (aandachtsvelden) van een procesontwerp. In mijn procesontwerp zijn deze aandachtsvelden nader geconcretiseerd door er werkbare ontwerpprincipes (tips) aan te koppelen. Het toetsen en beoordelen van de uiteindelijke vitaliteit van het ontwerp blijft echter een kwestie van bestuurlijk handwerk. Het gepresenteerde ontwerp heeft een sterk normatief karakter en biedt handvaten om een complex proces als het realiseren van de Nieuwe Rivier in de Betuwe mee aan te vangen. Hoe dan ook zullen er in het procesverloop altijd verrassende wendingen optreden die de werking van het ontwerp onder druk zetten en in plaats van een op papier gezet procesontwerp veerkracht, inventiviteit en doorzettingskracht van de procesmanager en betrokken partijen vereisen.

8.3.6 Welke strategie zou een manager die aan de slag gaat om het planconcept van de Nieuwe Rivier op zijn realiseerbaarheid te testen en mogelijk te realiseren kunnen hanteren vanuit de vereisten van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement?

Ontwikkelingsplanologie en procesmanagement zijn, zo heb ik in deze scriptie meerdere malen betoogd, nauw met elkaar verbonden. In beide theorieën staat het gegeven centraal dat partijen in een beleidsproces met elkaar dienen samen te werken op basis van samenspel en interactie. Ontwikkelingsplanologie onderkent dit gegeven en procesmanagement geeft er een gerichte invulling aan. Het door mij opgestelde procesontwerp vormt het sluitstuk van deze scriptie en verweeft de inzichten uit beide theoretische concepten. Als een procesmanager aan de slag gaat met het planconcept van de Nieuwe Rivier en dit wil testen op zijn realiseerbaarheid dan dient het procesontwerp daarbij als houvast.

De strategie die een procesmanager kan hanteren volgt dan ook uit de aandachtsvelden en tips uit mijn procesontwerp. Zo dient de manager de aandachtsvelden die in het ontwerp benoemd zijn te bewaken. Hij dient er dus voor te zorgen dat het proces ter realisatie van de Nieuwe Rivier een voldoende open proces is, dat de kernwaarden van betrokken partijen beschermd worden, dat het proces voldoende voortgang en inhoud kent, dat het proces aansluit bij de identiteit van de regio en dat er op het juiste moment een koppeling gezocht wordt met een projectmatige managementstijl. Aan deze aandachtsvelden kan een concrete invulling worden gegeven door te bekijken in hoeverre het gewenst is dat de verschillende tips tot uitwerking worden gebracht.

Hoewel de aandachtsvelden en tips al sterk bepalen wat de strategie van een manager die aan de slag gaat om het planconcept van de Nieuwe Rivier op zijn realiseerbaarheid te testen en mogelijk te realiseren kan zijn, is de strategie van de procesmanager op hoofdlijnen terug te voeren op enkele generieke taken, zoals het op het juiste moment inbrengen van zijn kennis, het zorgdragen voor het verbinden of ontvlechten van claims van partijen, het proces waar nodig bijsturen, versnellen of vertragen en het proces op het juiste moment te openen of juist gesloten te houden. De concrete invulling van bovenstaande generieke taken krijgt vooralsnog gestalte in de geformuleerde aandachtsvelden en tips, maar zal tijdens het proces ook vooral een kwestie van bestuurlijk en procesmatig handwerk zijn.

8.4 AANBEVELINGEN

Met het beantwoorden van mijn hoofdvaag en deelvragen is deze scriptie zo goed als beëindigd. In deze paragraaf kom ik tot een definitieve afsluiting door mijn praktische en theoretische

aanbevelingen te formuleren. Van belang is de opmerking dat ik zowel de praktische als theoretische aanbevelingen in het bijzonder richt op actoren die in de toekomst aan de slag gaan met het planconcept van de Nieuwe Rivier, maar dat deze ook in de algemene beleidspraktijk van de ruimtelijke ordening van waarde kunnen zijn. De geformuleerde praktische aanbevelingen hebben echter een sterk procesmatig karakter, terwijl de theoretische aanbevelingen meer zijn gericht op de synthese tussen de behandelde theoretische concepten.

8.4.1 Praktische aanbevelingen

Welke aanbevelingen voor de ruimtelijke beleidspraktijk kunnen er nu uit dit onderzoek herleid worden? Dit is een belangrijke vraag die nog beantwoord dient te worden. Feitelijk vormde het gepresenteerde procesontwerp al een antwoord op deze vraag, waardoor ik de belangrijkste noties uit dit ontwerp hieronder nogmaals beknopt zal behandelen.

Op basis van mijn ontwerp wil ik in de eerste plaats aanbevelen dat een proces rond ruimtelijke vraagstukken een open karakter moet hebben. Door als initiatiefnemer een open houding aan te nemen nodig je partijen die een belang hebben bij een bepaald vraagstuk uit om zich te mengen in de discussie en creëer je een setting waarin betrokkenen tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen. Het betrekken van zowel winnaars en verliezers en dan via een open besluitvorming tot een resultaat komen geeft concrete invulling aan dit principe.

Een tweede aanbeveling heeft betrekking op de bescherming van de kernwaarden van in een proces betrokken actoren. Als deze waarden van partijen beschermd worden, vormt het proces een veilige omgeving waarin betrokkenen relatief vrij kunnen bewegen. Een procesmanager dient er in de beleidspraktijk van ruimtelijke casussen voor te zorgen dat hij het proces zodanig faciliteert dat deze veilige omgeving voor deelnemende partijen ontstaat.

Mijn derde aanbeveling gaat in op het gegeven dat een proces voldoende voortgang moet kennen. Zonder voortgang in een proces wordt geen resultaat geboekt en dus dient de procesmanager ervoor te zorgen dat hij door middel van verschillende strategieën de voortgang waarborgt. Duidelijk werd dat door het creëren van onderling vertrouwen tussen deelnemende partijen voortgang bewerkstelligt kan worden, maar ook het streven naar package-deals en het vooruitzicht op winst kunnen hier aan bijdragen.

Een vierde aanbeveling is dat ook de inhoud van een proces bewaakt moet worden. Dit kan een manager realiseren door bijvoorbeeld in samenspraak met de in het proces betrokken partijen randvoorwaarden op te stellen waarbinnen de uiteindelijke resultaten moeten liggen. Een dergelijke afspraak is niet eenvoudig te maken, maar zal de richting van het ruimtelijk beleidsproces voor alle betrokkenen duidelijk maken.

De vijfde aanbeveling die ik kan afleiden uit deze scriptie betreft het gegeven dat in de ruimtelijke beleidspraktijk rekening moet worden gehouden met de identiteit van de regio. Ruimtelijke planconcepten hebben vrijwel altijd betrekking op een bepaald gebied en om steun te verwerven van de actoren uit dit gebied is het gewenst om je verdiepen in de kenmerken van de regio. Dit laat zien dat je de kenmerken van regio kent en accepteert, waarmee je het vertrouwen van regionale partijen kunt winnen.

Een zesde en voorlopig laatste aanbeveling gaat in op de combinatie die een procesmanager met een meer projectmatige managementstijl dient te maken als de situatie en context van het proces dat toelaten. Waar procesmanagement primair is gericht op verrijking kan een meer op realisatie gerichte managementstijl de voortgang in een proces op momenten van eensgezindheid vergroten. Dit gegeven mag dan ook niet uit het oog verloren worden.

8.4.2 Theoretische aanbevelingen

In deze scriptie heb ik intensief gebruik gemaakt van verschillende theorieën. De inzichten uit de theorieën van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement stonden daarbij centraal, maar ook andere complexiteitserkennende managementstijlen als netwerkmanagement, interactieve beleidsvoering en publiek-private samenwerking hebben de nodige aandacht gekregen. Uit de hoofdstukken twee en drie en het analysehoofdstuk zes bleek dat de genoemde theoretische benaderingswijzen in nauwe relatie tot elkaar staan. Ook in het procesontwerp dat ik uiteindelijk opstelde zijn elementen van alle theorieën impliciet en expliciet verwerkt. Dat dit mogelijk was, is voor mij een positief gegeven, want het laat zien dat de behandelde theoretische concepten elkaar wel degelijk kunnen versterken.

Uit mijn analyse bleek bijvoorbeeld dat de theorieën van procesmanagement en ontwikkelingsplanologie (de twee centrale theoretische pijlers van deze scriptie) beide uitgaan van de veronderstelling dat in onze hedendaagse samenleving (ruimtelijke) beleidsprocessen in een dynamische en complexe setting plaatsvinden waarin de overheid niet langer een dominante rol speelt en in samenspel en interactie met andere partijen tot een verandering moet komen. Ondanks dat deze twee concepten eigenlijk vrij lastig met elkaar zijn te vergelijken, bleek dat ze elkaar in ieder geval niet uitsluiten. Zo kwam uit de analyse naar voren dat zowel procesmanagement als ontwikkelingsplanologie gericht is op het bereiken van procesmatige innovaties. Voor het formuleren van een procesontwerp waarin elementen uit beide theorieën zijn verwerkt was dit een geruststellend resultaat, omdat dit het fundament van mijn ontwerp versterkte.

Mijn theoretische aanbeveling die ik formuleer op basis van achterliggende scriptie ligt in het verlengde van bovenstaande opmerkingen en houdt in dat het in mijn ogen aanbeveling verdient om in de toekomst van processen rond de realisatie van ruimtelijke planconcepten te bekijken in hoeverre elementen uit de theorie van ontwikkelingsplanologie en procesmanagement verenigd kunnen worden in een procesontwerp. Ik ben er inmiddels van overtuigd dat ontwikkelingsplanologie en procesmanagement elkaar op dit terrein zodanig kunnen versterken dat dit de kwaliteit en voortgang in beleidspraktijk van ruimtelijke ordening ten goede kan komen.

LITERATUURLIJST

- Ast, J. van. (2000). *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*. Delft, Eburon.
- Baarda, D.P., M.P.M de Goede & J. Teunissen. (1995). *Kwalitatief Onderzoek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen, Stenfert Kroese.
- 'Betuwe misschien noodoverloop'. Agrarisch Dagblad, 20 mei 2005.
- Beun, N. en H. Hillebrand. (2005). Ruimte voor nieuwe rivieren: het idee toegelicht. *In: Landwerk, 3-2005*.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Bruijn, J.A. de., G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman. (2004a). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht, Lemma BV.
- Bruijn, J.A. de., E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. (2004b). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*. Den Haag, Academic Service.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk. (2003). Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk. Utrecht, Het Spectrum.
- Cooten, A. van. (2005). Opponenten nieuwe rivier kruisen de degens. *In: Landwerk 3-2005*.
- Duinhoven, G. van. (2005). Wat kost dat nou, zo'n nieuwe rivier? *In: Landwerk 3-2005*.
- Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid. Een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Delft, Eburon.
- 'Gevaar van water wordt onderschat'. De Volkskrant, 9 september 2005.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.
- Hart, H. 't, J. van Dijk, M. de Goede, W. Jansen en J. Teunissen. (1996). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam, Boom.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Londen, Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization*. Londen, Princeton University Press.
- InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. (2004). *Een nieuwe rivier als ruggengraat voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer*.
- InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. (2005). *Inlegvel 'Ruimte voor nieuwe rivieren'*.
- Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO). 2001. *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van ruimten*.

- Janssen-Jansen, L. (2004). *Regio's uitgedaagd. "Growth Management" ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Kickert, W.J.M. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*. Londen, Sage.
- Kickert, W.J.M. en J. Koppenjan. (1997) Public management and network management: an overview. In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) *Managing Complex Networks*. Londen, Sage.
- Klijn, E.H. (1997). Policy networks: an overview. In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) *Managing Complex Networks*. Londen, Sage.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap 11:2*.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan. (1999). *Network Management and Decision making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance. Network Management Strategies as Solutions for Governance Problems in Complex Decision Making*. Hengelo, Drukkerij Twente.
- Königs, M. (2005). *Nieuwe meso ontmoet nieuwe macro. Het ontstaan van nieuwe samenwerking*.
- 'Linge leent zich niet voor wilde plannen'. De Gelderlander, 26 augustus 2005.
- Logemann, A. (2005). Hoogwatergeul Veessen en Wapenveld: Nee, tenzij. In: *Landwerk 3:2005*.
- Marrewijk, A.A.M. van. (2004). Geordend land: een schitterend vooruitzicht? In: R.M. van Heeringen, E.H.P. Cordfunke, M. IJssink, H. Sarfatij. *Geordend Landschap. 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*. Hilversum, Verloren.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*.
- Needham, B. (2003). 'Onmisbare toelatingsplanologie'. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 2:39-43*.
- Rathenau Instituut en Habiforum. (2004). *Ontwikkelingsplanologie als sociaal culturele opgave. Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording*.
- Ruimtelijk Planbureau. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam, NAi Uitgevers.
- Sociaal Economische Raad. (2004). *Advies Nota Ruimte*. Den Haag, Sociaal Economische Raad.
- Stroming, B.V., St. Milieu en Techniek, Royal Haskoning, WL/Delft. (2005). *Rivierkundige en financiële haalbaarheid van een nieuwe rivier in de Betuwe*.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via Creatieve Concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Teisman, G.R. (2001). Het bestuurlijke consortium. Meer bestuurlijke rijkdom door gezamenlijk probleemeigenaarschap. In: A. de Rooij (red) *Fysica van samenwerking. Naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven*. Zaltbommel, Europese Bibliotheek.

- Termeer, C. en M. Königs (2003). Vitaliserend procesmanagement. *In: Bestuurskunde 12:6.*
- Verwest, F., E. Dammers en B. Staffhorst. (2005). Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel. *In: Ruimte in debat 02/2005. Ruimtelijk Planbureau.*
- Voogd, H. (2004). *Facetten van de planologie.* Alphen aan den Rijn, Kluwer Uitgeverij.
- VROM-raad. (2004). *Advies over de Nota Ruimte.* Den Haag, OBT BV.
- VROM-raad. (2004). *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek.* Den Haag, OBT BV.
- Weggeman, J. (2003). *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van het groen polderoverleg.* Utrecht, Lemma BV.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1979). *Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief.* Den Haag, SDU Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.* Rapporten aan de regering, nr. 53. Den Haag, SDU Uitgevers.

BIJLAGE 1: INTERVIEWPARTNERS EN AFSPRAKEN

- Gesprekken met regionale partijen

Naam	Functie	Plaats en datum gesprek
Toon van Asseldonk	Directeur Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland.	Arnhem, 11 juli 2005
Marc den Hertog	Directeur Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme.	Deventer, 1 juli 2005
Sylvo Thijsen	Voorzitter Raad van Bestuur Grontmij, lid VROM-raad.	De Bilt, 5 juli 2005
Liesbeth Tuijnman	Burgemeester Gemeente Overbetuwe.	Elst, 29 juni 2005

- Gesprekken met procesinnovatoren

Naam	Hoofdfunctie	Plaats en datum gesprek
Hans de Bruijn	Hoogleraar Organisatie & Management TU Delft.	Delft, 30 juni 2005
Paul Frissen	Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Tilburg.	Den Haag, 7 juli 2005
Maarten Hajer	Hoogleraar Politicologie en Beleidswetenschappen Universiteit van Amsterdam.	Amsterdam, 16 juni 2005
Maarten Königs	Eigenaar Compound en partner in Holland Branding Group.	Utrecht, 10 juni 2005
Geert Teisman	Hoogleraar Complexe Besluitvorming en Procesmanagement Erasmus Universiteit Rotterdam.	Den Haag, 7 juli 2005

- Afspraken met InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Berenschot intern.

Afspraak	Reden	Plaats en datum afspraak
Berenschot teamoverleg	Bespreken voortgang opdracht.	Utrecht, 3 mei 2005
InnovatieNetwerk-Berenschot	Bespreken verdere uitvoering opdracht (interviews, krachtenveldanalyse, startbijeenkomst).	Utrecht, 11 mei 2005
InnovatieNetwerk-Berenschot	Nalopen resultaten van reeds door InnovatieNetwerk gehouden interviews.	Utrecht, 24 mei 2005
Berenschot teamoverleg	Vorbereiding interviews regionale partijen en procesinnovatoren.	Utrecht, 15 juni 2005
Berenschot teamoverleg	Vorbereiding verwerking interviewresultaten in notitie.	Utrecht, 8 juli 2005
InnovatieNetwerk-Berenschot	Bespreken notitie Berenschot.	Utrecht, 14 juli 2005
Berenschot teamoverleg (met Maarten Königs)	Vorbereiden procesaanpak.	Utrecht, 29 augustus 2005
Berenschot teamoverleg (met Theo Camps)	Voorleggen procesaanpak en uitnodiging tot rol procesmanager Theo Camps.	Utrecht, 5 september 2005
InnovatieNetwerk-Berenschot	Bespreken procesaanpak Berenschot.	Utrecht, 10 oktober 2005

- Overige gesprekken

Naam interviewpartner en onderwerp gesprek	Functie	Plaats en datum gesprek
Nico Beun over casus Veessen-Wapenveld	Werkzaam bij InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster	Telefonisch, 2 november 2005
Robert Putnam over rol van vertrouwen in de beleidspraktijk van ontwikkelingsplanologie.	Professor aan Harvard University te Cambridge (VS).	Cambridge (VS), 7 november 2005