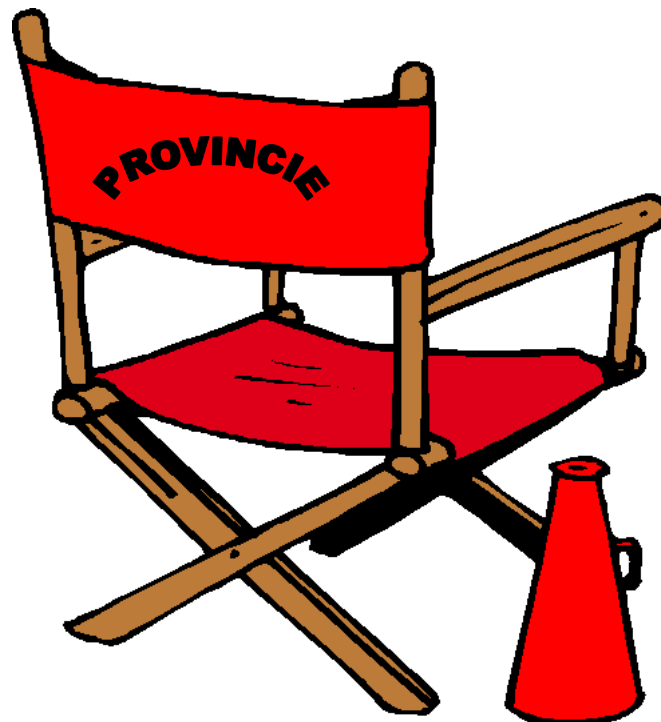


# De Provincie als regisseur van samenwerking



M van den Donker  
180692

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Richting Publiek Private Bedrijfsvoering  
November 2005

Dr. E.H. Klijn  
Dr. J. Edelenbos

# Publiek Publieke Samenwerking

## Voorwoord

Voor u ligt mijn laatste wapenfeit als student bestuurskunde. Gedurende mijn studie heb ik me altijd geïnteresseerd voor het raakvlak tussen publiek en privaat. Hoewel dit onderzoek zich concentreert op publiek publieke samenwerking binnen processen van publiek private samenwerking, sluit dit onderzoek op mijn interesse aan. Mijn stage bij het kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën heeft mij bekend gemaakt met het veld van publiek private samenwerking. Met de verkregen inzichten en contacten was het mogelijk dit onderzoek uit te voeren.

Ik wil beginnen met het bedanken van mijn eerste en tweede lezer, dhr. Klijn en dhr. Edelenbos. Hun kennis en expertise hebben dit eindproduct mede mogelijk gemaakt. Daarnaast wil ik ook dhr. Oussoren bedanken voor het beschikbaar stellen van een stageplaats op het ministerie van Financiën. Bovendien hebben zijn ervaringen en contacten in het veld van publiek private samenwerking een belangrijke invloed gehad op mijn keuze voor de twee cases.

Natuurlijk wil ik mijn ouders bedanken voor de morele en financiële steun, die zij mij tijdens mijn studietijd hebben gegeven. Mede door deze steun heb ik me zowel in als naast mijn studie kunnen ontplooien. Ook mijn huisgenoten en vrienden wil ik bedanken, voor het fungeren als uitlaatklep op momenten, dat mijn scriptietraject minder liep en natuurlijk het zorgen voor de broodnodige ontspanning.

Rotterdam, 14 november 2005,

Martijn van den Donker

### Samenvatting

“Decentraal wat kan en centraal wat moet”, dit is het motto van de Nota Ruimte. Kort gezegd betekent dit motto, dat het Rijk de taken op het veld van Ruimtelijke Ordening zo veel als mogelijk wil decentraliseren. De provincies en gemeenten krijgen meer ruimte om beleid voor de inrichting van hun grondgebied op te zetten. Deze verandering heeft vooral ingrijpende gevolgen voor de provincie. Ze zal regisseur moeten worden over de ruimtelijke ordening van haar grondgebied. Vooral op het veld van gebiedsontwikkeling zal dit veel van haar vergen. Ze zal partijen (publiek en privaat) bij elkaar moeten brengen en deze samen laten werken. In dit onderzoek is door middel van twee casestudies bekeken hoe de betrokken provincie deze rol invulde op het gebied van publiek publieke samenwerking.

Dit is onderzocht aan de hand van de netwerkbenadering en de theorie van het procesmanagement. De netwerkbenadering heeft als kern dat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in netwerken (van organisaties). Netwerken ontstaan en bestaan, omdat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder middelen, welke in bezit zijn van andere actoren. Samenvattend kan gezegd worden dat netwerken gekarakteriseerd worden door gelimiteerde verwisselbare middelen, wat ervoor zorgt dat verschillende partijen relaties met elkaar moeten aangaan. Gebiedsontwikkelingsprojecten vormen een ideaal voorbeeld van een netwerk. Kijkend naar deze projecten als netwerk, dan is een observatie dat meerdere partijen participeren, maar ook dat meerdere netwerken door elkaar heen lopen met elk een verschillende geschiedenis en andere manier van aanpak. Bovendien worden partijen constant beïnvloed door het gedrag van de andere actoren om hun heen. Binnen het proces beslissen actoren over hun eigen strategie, wat de besluitvorming bemoeilijkt

Procesmanagement erkent de complexiteit van de inhoudelijke aspecten in sommige processen. Concentratie op de procesaspecten ziet zij als oplossing om een proces, ondanks de complexiteit, succesvol te doorlopen. De vormgeving van een proces is belangrijk voor de inhoud: processen produceren namelijk deze inhoud. Alleen door interactie tussen belanghebbenden kan er een oplossing gevonden worden voor problemen. Deze theorie formuleert vier kernprincipes, welke cruciaal zijn voor het ontwerpen van een proces:

- Openheid. Procesmanagement betekent, dat een initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt.
- Bescherming van core values. De partijen die zich committeren aan het proces dienen voldoende bescherming van de eigen core values te krijgen.
- Voorgang. Het is noodzakelijk dat een proces voldoende vaart en voortgang kent.
- Inhoud. Bovendien is er de eis van inhoudelijke kwaliteit.

## Publiek Publieke Samenwerking

Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan deze vier kernelementen en is dus ook altijd een trade off tussen deze vier kernelementen. In dit onderzoek wordt bekeken in welke mate deze vier principes aanwezig zijn en of er een trade off is. Naast de hierboven besproken kernelementen is er ook gekeken naar de gebruikte organisatorische arrangementen en de geïmplementeerde strategieën. Het organisatorische arrangement heeft betrekking op de vorm van samenwerking, die is gekozen tussen de deelnemende organisaties. Het coördinerende karakter van organisatorische arrangementen bepaald grotendeels de intensiteit van de samenwerking. De geïmplementeerde strategieën worden verdeeld in proces- en managementstrategieën. Processtrategieën zijn strategieën die worden gebruikt om het proces verder te brengen. Terwijl managementstrategieën door een partij worden gebruikt om het eigenbelang te dienen.

Er zullen twee cases beschreven worden, namelijk de processen RZG Zuidplas en Wieringerrandmeer. Er is voor deze twee processen gekozen, omdat deze ten eerste betrekking hebben op het veld van gebiedsontwikkeling. Bovendien is in beide cases een provincie aanwezig, die zich nadrukkelijk opwerpt als trekker van het proces. En in beide cases is sprake van zowel een publiek – publieke als een publiek – private samenwerking.

De toetsing van de vier kernprincipes, de gebruikte organisatorische arrangementen en de gebruikte strategieën, aan beide cases leidt tot de conclusie dat de case RZG Zuidplas succesvoller is dan het proces Wieringerrandmeer. Het verschil tussen beide cases is niet zozeer te vinden in de gebruikte organisatorische arrangementen en de aanwezigheid van de vier kernprincipes, maar in de geïmplementeerde strategieën. In het proces RZG Zuidplas heeft de provincie Zuid-Holland vooral processtrategieën geïmplementeerd. Terwijl in het proces Wieringerrandmeer de provincie Noord-Holland veel managementstrategieën gebruikt heeft. Ze heeft haar eigenbelang te veel voorop gesteld, wat voor knelpunten in het proces heeft gezorgd.

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kan gezegd worden, dat een provincie die een serieuze trekkersrol wil spelen rekening zal moeten houden met de drie besproken elementen (elementen van de Bruijn, organisatorische elementen en strategieën). Een provincie dient een proces te ontwerpen, waar deze drie elementen op elkaar aan sluiten en elkaar ondersteunen. Zo kan de provincie bijvoorbeeld kiezen om een bestuurlijke overeenkomst te laten tekenen, om op deze manier de kernwaarden van de betrokken publieke partijen te beschermen. Bovendien kan zij zich richten op een strategie, die gericht is op het activeren van actoren van de openheid van het proces bevordert. De provincie moet in ieder geval vermijden, dat zij zich te veel door haar eigen doelen laat leiden en daardoor teveel haar eigenbelang zal nastreven in het proces.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Pagina</b>
<b>Lijst van Afkortingen</b>	<b>7</b>
<b>Lijst van gebruikte Tabellen en Figuren</b>	<b>8</b>
<b>Hoofdstuk 1 – Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Publiek publieke samenwerking</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Probleemstelling</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Theoretisch Kader</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie</b>	<b>12</b>
<b>1.5 Hoofdstukindeling</b>	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 2 – Theoretisch Kader</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Visie Kenniscentrum PPS op Publiek Private Samenwerking (PPS)</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Netwerkbenadering</b>	<b>20</b>
<b>2.3 Procesmanagement</b>	<b>21</b>
<b>2.4 De kernprincipes van de Bruijn</b>	<b>23</b>
<b>2.5 Organisatorische arrangementen</b>	<b>29</b>
<b>2.6 Strategieën om het proces te trekken_</b>	<b>30</b>
<b>2.7 Verklaring voor uitkomsten van processen</b>	<b>32</b>
<b>2.8 Koppeling</b>	<b>33</b>
<b>Hoofdstuk 3 – Operationalisatie &amp; Methoden van onderzoek</b>	<b>35</b>
<b>3.1 Object van studie</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Onderzoeksvragen</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Operationalisatie</b>	<b>37</b>
<b>3.4 Stappen voor analyseren cases</b>	<b>37</b>
<b>3.5 Methoden van onderzoek</b>	<b>41</b>
<b>3.6 Verloop Empirie</b>	<b>43</b>
<b>Hoofdstuk 4 – RZG Zuidplas</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Inleiding</b>	<b>44</b>
<b>4.2 Actoren, percepties, relaties en visie</b>	<b>44</b>
<b>4.3 Tijdlijn</b>	<b>48</b>
<b>4.4 Ronde I</b>	<b>49</b>
<b>4.5 Ronde II</b>	<b>57</b>
<b>4.6 Conclusie</b>	<b>60</b>
<b>Hoofdstuk 5 – Wieringerrandmeer</b>	<b>63</b>
<b>5.1 Inleiding</b>	<b>63</b>
<b>5.2 Actoren, percepties, relaties en visie</b>	<b>63</b>
<b>5.3 Tijdlijn</b>	<b>66</b>
<b>5.4 Ronde I</b>	<b>68</b>
<b>5.5 Ronde II</b>	<b>70</b>
<b>5.6 Ronde III</b>	<b>74</b>

<b>5.7 Ronde IV</b>	<b>76</b>
<b>5.8 Ronde V</b>	<b>78</b>
<b>5.9 Conclusie</b>	<b>79</b>
<b>Hoofdstuk 6 – Conclusie</b>	<b>83</b>
<b>6.1 Vergelijking</b>	<b>83</b>
<b>6.2 De (proces)elementen van de Bruijn</b>	<b>86</b>
<b>6.3 De organisatorische arrangementen</b>	<b>89</b>
<b>6.4 De processtrategieën</b>	<b>91</b>
<b>6.5 Alles op een rijtje</b>	<b>97</b>
<b>6.6 Aanbevelingen</b>	<b>100</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>104</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>106</b>
<b>Bijlage 1. Vragenlijst</b>	<b>106</b>
<b>Bijlage 2. Lijst met geïnterviewde personen</b>	<b>107</b>
<b>Bijlage 3. Plankaart van het beoogde RZG Zuidplas</b>	<b>108</b>
<b>Bijlage 4. Plankaart van het proces Wieringerrandmeer</b>	<b>109</b>

**Lijst van Afkortingen**

<b>BCR</b>	Bestuurscommissie Randstad
<b>DLG</b>	Dienst Landelijk Gebied
<b>ISMH</b>	Intergemeentelijke Samenwerkingsorgaan Midden-Holland
<b>ISP</b>	Interregionaal Structuurplan
<b>ISV</b>	Intergemeentelijke Structuurvisie
<b>LNV</b>	Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij
<b>LTO</b>	Land en Tuinbouw Organisatie
<b>NEPROM</b>	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
<b>NIROV</b>	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
<b>PPO</b>	Publiek Publieke Overeenkomst
<b>PPS</b>	Publiek Private Samenwerking
<b>PvdA</b>	Partij van de Arbeid
<b>RO</b>	Ruimtelijke Ordening
<b>RZG</b>	Rotterdam Zoetermeer Gouda
<b>VINEX</b>	Inspraakreactie Vierde Nota Ruimtelijke ordening Extra
<b>VROM</b>	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
<b>WLTO</b>	Westelijke Land en Tuinbouw Organisatie
<b>WvG</b>	Wet voorkeursrecht Gemeenten

**Lijst met Gebruikte Tabellen en Grafieken**

<b>Figuren</b>	<b>Pagina</b>
Weergave PPS-fasen	17
Principes de Bruijn	24
Structuur stuurgroep-projectgroep-werkgroep	28
Koppeling Theoretisch Kader	34 + 37
Tijdlijn RZG Zuidplas	50
Tijdlijn Wieringerrandmeer	67
<b>Tabellen</b>	
Kenmerken Procesmanagement en Projectmanagement	20
Typen Organisatorische Arrangementen	30
Actoren, Betrokkenheid en Instrumenten RZG Zuidplas	44
Percepties RZG Zuidplas	46
Weergave Ronden RZG Zuidplas	49
Samenvatting RZG Zuidplas	60
Actoren, Betrokkenheid en Instrumenten Wieringerrandmeer	64
Percepties Wieringerrandmeer	65
Weergave Ronden Wieringerrandmeer	67
Visies Ontwerpcompetitie	75
Samenvatting Proces Wieringerrandmeer	79
Evaluatiecriteria Beide Processen	82
Beoordeling processen op elementen de Bruijn	85
Gebruikte Organisatorische Arrangementen	88
Geïmplementeerde Strategieën RZG Zuidplas	91
Geïmplementeerde Strategieën Wieringerrandmeer	92
Geïmplementeerde Strategieën In- en Externe projectleider Wieringerrandmeer	95
<b>Texboxen</b>	
Publieke Grondbank	53
Wet voorkeursrecht Gemeenten	54
Bestuurskracht	60



### 1 Inleiding

“De afgelopen decennia is duidelijk geworden dat ontwikkeling van gebieden gelijktijdige en samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het gaat onder meer om woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water en sociaal economische vitaliteit van gebieden. Voor regio's en provincies ontbrak een dergelijke samenhang. Het ruimtelijk instrumentarium op regionaal niveau werd 'toelatingsplanologie' genoemd. De overheden definieerden wat niet mocht en hoopten dat daarmee de gewenste effecten werden bereikt. Dit bleek niet het geval. Bestuurders op regionaal niveau zijn zich bewust geworden dat ze actief moeten handelen. Dat ze moeten ondernemen. Zeker nu de ruimtelijke druk toeneemt, de agrarische sector sterk inkrimpt en zich concentreert, natuurwaarden aandacht vergen en de wateropgave dwingt het land anders in te richten. De ambitie van de nationale en regionale overheden om actief gebieden te ontwikkelen, vergt een omslag in denken en doen van velen. Met name de provinciale rol verandert van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen” (VROM, 2005;4).

In het ruimtelijk beleid zijn de bestuurlijke verhoudingen aan het verschuiven. De Nota Ruimte markeert een breukvlak in dit proces. Deze Nota voert een vernieuwend instrumenteel stelsel aan, waarin iedere bestuurslaag zelfstandige ontwikkelingspolitieke verantwoordelijkheden krijgt. Het motto van deze nota is dan ook “decentraal wat kan en centraal wat moet”. Vooral de rol van provincie in de ruimtelijke ordening zal sterk aan verandering onderhevig zijn. Deze verschuivingen vragen van deze bestuurslaag een nieuwe dynamiek, die het karakter van provinciale organisaties ingrijpend zal veranderen.

In de grondwet van 1848 waarin onze huidige gedecentraliseerde eenheidsstaat is gevestigd, staat in principe geschreven dat elk bestuur verantwoordelijk is voor zijn eigen grondgebied Zo ook de provincie. In de praktijk blijkt de provincie vooral toezichthouder op gemeenten en waterschappen, evenals aanlegger en beheerder van infrastructurele voorzieningen. Momenteel is deze rol van de provincie aan verandering onderhevig. Vooral door de hierboven genoemde Nota Ruimte, maar ook de opkomst van interactieve besluitvorming zorgen ervoor dat de provincie steeds meer een zogenaamde 'regierol' krijgt. Deze rol houdt kort gezegd in dat de provincie in complexe vraagstukken een proces zal moeten opzetten dat is gericht op het samenbrengen van belangen. Vooral door de schaalgrootte van ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek komen taken in beeld die een nieuwe ontwikkelingsfase betekenen voor de provinciale bestuurslaag. Zij kan daarin als zelfstandig territoriaal bestuur verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van bepaalde projecten.

### 1.1 Publiek Publieke Samenwerking

Bij de vormgeving van het Ruimtelijke Ontwikkelingsbeleid wordt tegenwoordig steeds meer gezocht naar een integrale manier van het opstellen van beleid. Dit houdt in dat men bij het maken van ruimtelijk beleid steeds meer kijkt naar het “totaal plaatje”. Het doel is om beleid op verschillende gebieden (bijvoorbeeld huisvesting, recreatie, natuur en economie) op elkaar af te stemmen en samen te voegen in een beleidsplan. Ook worden bij het opstellen van zo'n integraal beleidsplan steeds meer verschillende partijen (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven) benadert voor het opstellen hiervan. Een arrangement dat hier mee samenhangt, is Publiek Private Samenwerking (PPS), waarin de overheid nadrukkelijk de samenwerking zoekt met private partijen voor het opstellen en uitvoeren van beleid. In de huidige omstandigheden heeft de overheid niet meer alle middelen (grond, kennis en kapitaal) in bezit, waardoor zij steeds meer de samenwerking met private partijen zoekt. De nieuwe rol voor de provincie heeft ook betrekking op deze nieuwe arrangementen. De “regisseursrol” die zij zal moeten gaan vervullen, zal betekenen dat zij PPS processen zal moeten gaan regisseren en opzetten, de positie van de provincie in het bestuurlijke bestel is hier uitermate geschikt voor. Vooral omdat het hier vaak gaat om regionale projecten, met meerdere gemeentes in een regio en een provincie.

Nu is de publiek publieke samenwerking vaak een complicerende factor bij een PPS. Om tot een vruchtbare publiek private samenwerking te komen dient “het publieke huis” op orde te zijn. “Het Rijk, de provincie en de gemeente maken ieder hun eigen beleid ten aanzien van bereikbaarheid, economische ontwikkeling, woningbouw, recreatie, waterberging, natuur etc, zonder dat daar voldoende afstemming over plaatsvindt. Ook de afstemming van de inzet van middelen voor dit beleid laat nogal eens te wensen over” (Kenniscentrum PPS, 2004; 5).

Het is daarom van wezenlijk belang dat de overheid zichzelf organiseert en vastlegt wat haar doelstellingen zijn en hoe de betrokken overheidsdiensten met elkaar wensen samen te werken, in de eerste plaats om haar eigen positie te kunnen bepalen, maar ook om naar de private partijen toe eenduidig te kunnen optreden.

### 1.2 Probleemstelling

Het op papier toegedeeld krijgen van de regisseurs rol is één kant van de medaille een tweede is hoe de provincie deze nieuwe taak vorm kan gaan geven. Een verschuiving van toezichthouder naar regisseur en initiator zal niet alleen een verbreding vergen van instrumenten, maar ook een omslag van de cultuur in de organisatie eisen. Bovendien zullen er misschien wel andere middelen nodig zijn zoals de beschikbaarheid over mankracht, kapitaal en kennis. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook:

“Door middel van twee praktijkstudies te onderzoeken of de provincie op het vlak van publiek-publieke samenwerking de regisseurs rol, bij gebiedsontwikkelingsprojecten, op een adequate wijze vervult”

In deze doelstelling komt naar voren, dat het resultaat van dit onderzoek uiteindelijk moet zijn dat er meer inzicht komt in de prestaties van de provincie als regisseur van publiek publieke samenwerking bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De onderzoeksvraag die dit onderzoek behandelt is:

“Hoe kunnen provincies op adequate wijze hun nieuwe rol invullen bij het opzetten van publiek-publieke samenwerking bij PPS-projecten op het veld van gebiedsontwikkeling?”

De deelvragen, die zullen leiden tot de beantwoording van mijn onderzoeksvraag, zal ik in hoofdstuk drie formuleren. Ik zal deze deelvragen in hoofdstukken 4 t/m 6 beantwoorden.

### **1.3 Theoretisch kader**

De theoretische insteek, die is gekozen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is vooral afkomstig uit het procesmanagement. Door de complexiteit van PPS-projecten bij gebiedsontwikkeling is de besluitvorming niet rechtlijnig te regelen. Er zal er een proces georganiseerd moeten worden om het project tot een succes te brengen. De ervaringen met processen bij gebiedsontwikkeling zijn nogal eens teleurstellend. Men gaat een proces in met een bepaalde visie over de uitkomst van het proces, waarvan aan het eind van het proces weinig meer over is. De uitkomst verschilt dan erg van de verwachte uitkomst of er is helemaal geen uitkomst gehaald uit het proces. Er zijn een aantal verklaringen te bedenken voor deze teleurstellende ervaringen. Een eerste verklaring is dat degene die het proces opzet en graag wil volbrengen in een netwerk van afhankelijkheden opereert. De initiërende actor is afhankelijk van andere actoren en kan zijn wil niet eenzijdig opleggen. De andere actoren kunnen binnen het proces de inhoud amenderen, de voortgang hinderen en besluiten blokkeren. Een tweede verklaring is dat de problemen zo complex zijn, dat er geen eenduidige oplossing voor bestaat. Dit betekent dat degene die een bepaalde kant op wil en hiertoe inhoudelijke argumenten aanvoert, vaak onvoldoende overtuigend is voor andere partijen. Deze partijen hebben andere definities van problemen en oplossingen en hebben hiervoor hun eigen inhoudelijke argumentaties. Een derde verklaring is dat veel PPS-constructies projectmatig worden opgezet: scherpe probleemdefinities, heldere doelen en strakke plannings. Deze projectbenadering heeft in een netwerk echter een beperkte betekenis. De partijen, waar de initiatiefnemer tot een verandering afhankelijk is, zullen de probleemdefinitie, doelen en plannings van deze initiatiefnemer immers niet zomaar accepteren (De Bruijn, et al., 1998; 14).

## Publiek Publieke Samenwerking

De essentie is dat een initiatiefnemer tot een verandering afhankelijk is van andere partijen, die zich vervolgens niet laten overtuigen door de inhoudelijke argumenten van de initiatiefnemer, de eigen opvattingen te weinig terugzien in de voorgestelde verandering en de projectplanning dus zullen frustreren. Pas wanneer deze andere partijen de eigen opvattingen herkennen in de definitie van een probleem en een oplossing, zullen zij hier hun steun aan verlenen. Dit vergt een proces van interactie tussen deze partijen: zij moeten overleggen en onderhandelen over het bepalen van problemen en oplossingen. Zijn partijen zich er eenmaal van bewust dat zij uitsluitend in een proces van interactie tot een verandering kunnen komen, dan kunnen zij over de manier waarop dit proces zal verlopen procesafspraken maken. Dit lijkt in de praktijk makkelijker gezegd dan gedaan. Waarom zou een partij zich immers binden aan een aantal spelregels als ze het niet eens is met bijvoorbeeld de probleemdefinitie en -oplossingen van de initiatiefnemer tot een verandering? Dit geldt des te meer wanneer de desbetreffende partij weet dat de oplossing niet kan worden uitgevoerd wanneer ze simpelweg niet meewerkt. Deze partij zal alleen afspraken willen maken over de spelregels voor de besluitvorming als deze afspraken nog voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen. Spelregels zullen dan ook altijd een bepaald perspectief voor de betrokken partijen moeten bieden.

Een procesbenadering betekent dus dat:

- Vooraf tussen de betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen
- Het accent in deze afspraken vooraf verschuift van de inhoud van de verandering naar de manier waarop deze tot stand zal komen.
- Deze procesafspraken voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

Het organiseren van publieke partijen bij PPS-projecten op het veld van gebiedsontwikkeling is een complex proces waar meerdere publieke partijen uit verschillende lagen (Rijksniveau, provinciaal niveau, gemeentelijk niveau en niveau van waterschappen) bij betrokken zijn. Dit gegeven maakt managementstrategieën als command en control, projectmanagement en inhoudelijk management niet geschikt om een publiek publieke samenwerking te organiseren. Om dit proces op adequate wijze vorm te geven zal de provincie zich moeten concentreren op procesmanagement. De uitgangspunten van procesmanagement vormen dan ook het kader waaraan ik de door de provincie gehanteerde managementstrategieën wil toetsen. Bovendien zal deze theorie als handvat dienen voor de aanbevelingen die ik wil doen, om de provincie beter te laten functioneren als trekker van het publieke proces.

### **1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

De nieuwe nota ruimte en de verandering die er op dit moment in “provincieland” plaats vindt op het gebied van ruimtelijke ordening en in het bijzonder gebiedsontwikkeling en PPS vormen de aanleiding

van dit onderzoek. De provincie is eigenlijk altijd een ondergeschoven kindje geweest op het gebied van ruimtelijke ordening. De vormgeving van ruimtelijk beleid was vooral een spel tussen gemeentes en het Rijk of tussen gemeentes onderling. De nieuwe Nota ruimte brengt een omslag, de provincie kan een belangrijke speler worden op dit veld. Er natuurlijk van uitgaande dat de rol die zij op papier krijgt ook ondersteund wordt met de juiste middelen (kennis, financieel en instrumenteel). Op dit moment vindt er veel onderzoek plaats op dit gebied. Meerdere ministeries voeren zelfstandig een onderzoek uit. Bijvoorbeeld DLG van het ministerie van LNV, het ministerie van VROM, maar ook een aantal private partijen zoals NEPROM en NIROV.

Ondanks de vele onderzoeken naar dit onderwerp denk ik dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het vraagstuk of de provincie klaar is voor haar rol. Met behulp van de inzichten van de literatuur worden de prestaties van twee provincies als regisseur bekeken. Deze theoretische inslag levert de provincie nieuwe inzichten op die van pas kunnen komen bij het regisseren van gebiedsontwikkelingsprojecten. Daarnaast laat dit onderzoek, door de theorie aan de praktijk te koppelen, zien dat theoretische inzichten goed bruikbaar zijn in de dagelijkse praktijk. De theorie wordt zo beschikbaar gemaakt voor de medewerkers van de provincie.

### **1.5 Hoofdstukindeling**

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek zal ik het theoretische kader presenteren, waarmee ik de prestaties van de provincie in de beide praktijkstudies zal beoordelen. Ik zal in dit hoofdstuk vooral ingaan op de theorieën van het procesmanagement en netwerkmanagement.

In hoofdstuk 3 zal ik vervolgens de in het theoretische kader gepresenteerde begrippen operationaliseren. Op deze manier worden de kernbegrippen van mijn theoretische kader meetbaar gemaakt en kan ik gegevens verzamelen, om uiteindelijk de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Bovendien zal ik in gaan op de methoden van onderzoek.

In de hoofdstukken 4 en 5 zal ik de twee cases bespreken. Ik zal de processen Wieringerrandmeer en RZG Zuidplas gaan bestuderen. Beide hoofdstukken zullen bestaan uit een beschrijving van het procesverloop.

In hoofdstuk 6 zal ik tenslotte beide cases analyseren en vergelijken. Aan het eind van dit hoofdstuk zal ik een aantal aanbevelingen formuleren, voor de provincie om haar prestatie waar nodig te verbeteren.

## 2 Theoretisch kader

In mijn onderzoek staat een aantal begrippen centraal, namelijk publiek-private samenwerking met als focus daarbinnen publiek-publieke samenwerking, de netwerkbenadering en procesmanagement. In dit hoofdstuk ga ik deze begrippen verdiepen en uitwerken. Ik zal beginnen met de visie van het kenniscentrum PPS op publiek private samenwerking en publiek publieke samenwerking weer te geven. Vervolgens zal ik deze visie nuanceren en andere visies op met managen van een PPS weergeven.

### 2.1 Visie Kenniscentrum PPS op Publiek Private Samenwerking (PPS)

Een regio in de provincie Noord-Holland kampt met een aantal problemen: zo vergrijsst het gebied, neemt de economie af en is er sprake van “verrommeling” van de omgeving. In het gebied liggen twee gemeentes, namelijk gemeente A en gemeente B. Informeel komen beide Wethouders Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) met elkaar in gesprek en komen met het idee een integraal masterplan voor de regio te maken. Op dezelfde bijeenkomst is de Gedeputeerde RO aanwezig, welke eveneens brood ziet in het initiatief. Het masterplan wordt gemaakt door een projectteam samengesteld uit ambtenaren van beide gemeentes en provincie. Ze komen met een masterplan dat tot doel heeft het gebied te ontwikkelen op verschillende velden (Wonen, Natuur, Recreatie en Economie). Het plan wordt goedgekeurd door de beide Gemeenteraden en de Provinciale Staten. Er wordt een intentieovereenkomst gesloten tussen de publieke partijen. Omdat de kosten voor de uitvoering van het plan te hoog zijn om te dragen door de publieke partijen, wordt er besloten om private partijen te zoeken voor een PPS. Na een selectieproces wordt er een consortium gekozen, welke bereid is het gehele plan uit te voeren. Het consortium mag huizen bouwen, onder de voorwaarde dat met de opbrengsten natuur wordt aangelegd (“Rood voor Groen” constructie). Het hierboven besproken voorbeeld geeft een simpele weergave van de visie van het kenniscentrum PPS op een PPS-constructie.

De definitie van publiek private samenwerking (PPS) zoals geformuleerd door van Ham en Koppenjan en de definitie, die ik gebruik voor het begrip PPS luidt: samenwerkingsvorm tussen publieke en private actoren met een min of meer duurzaam karakter, waarin actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld. Bij PPS-projecten houden overheid en bedrijfsleven ieder hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Zij werken samen op basis van een heldere taak- en risicoverdeling, zoals blijkt uit het bovenstaande voorbeeld. Duidelijk is dat de publieke partijen een plan maken, wat vervolgens uitgevoerd wordt door een privaat consortium. Beschouwen we de risicoverdeling in het voorbeeld dan ligt dit duidelijk aan private kant, deze gaat akkoord een bepaald aantal hectare natuurgebied aan te leggen. Terwijl het rendement nog behaald moet worden uit de bouw en verkoop van een vastgesteld aantal huizen.

## Publiek Publieke Samenwerking

Het concept PPS past perfect in het streven van de overheid om zich alleen te richten op haar kerntaken. Het is een instrument om de uitvoering van overheidsbeleid doelmatiger en doeltreffender te maken. Met PPS wordt dan ook beoogd om ten eerste de kwaliteit van de overheidsdiensten te verbeteren en ten tweede om efficiënter te kunnen voorzien in deze publieke diensten. De nagestreefde meerwaarde kan zich uiten in de vorm van minder geld voor dezelfde kwaliteit of een hogere kwaliteit voor hetzelfde geld. Valkuil hierbij is dat men PPS niet moet zien als een doel op zich, maar vooral als een instrument om een bepaald doel te bereiken.

Uitgangspunt bij een PPS-constructie moet altijd zijn het behoud van de publieke verantwoordelijkheid. “Er kan slechts sprake zijn van een PPS als er sprake is van een publiek belang; het betreffende project moet betrekking hebben op een taak waarvoor de overheid zich verantwoordelijk voelt” (Kenniscentrum PPS, 2002;5). Kijkend naar het voorbeeld, dan zien de publieke partijen een aantal maatschappelijke (vergrijzing en verrommeling natuur) en economische (afname economie en recreatie) problemen, welke het publieke belang aantasten. Publieke verantwoordelijkheid wil niet zeggen dat de uitvoering van een bepaalde publieke taak noodzakelijkerwijs door de overheid gedaan moet worden. Het betrekken van private partijen bij de ontwikkeling en uitvoering van publieke diensten kan een toegevoegde waarde hebben in de vorm van mindere druk op de publieke financiële middelen en hogere kwaliteit.

### Procesfasen

Het PPS-proces is onder te verdelen in een viertal fasen, namelijk de initiatiefase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase. Het einde van een fase wordt gekenmerkt door het ondertekenen van een gezamenlijk document door de betrokken partijen. PPS kan in elk van de genoemde fasen ontstaan en beëindigd worden. Zo kunnen er ook in elke fase nieuwe partijen worden betrokken en andere partijen uittreden, zodat er in elke fase een andere samenstelling van partijen kan zijn. Hieronder zal ik kort alle procesfasen beschrijven.

De initiatiefase, van PPS, is bedoeld om te onderzoeken of het project wel gewenst is en of er geen betere initiatieven zijn. Deze fase lijkt veel op de initiatiefase die de publieke partijen met elkaar ondergaan. “De publieke partijen gaan na het sluiten van de publiek publieke overeenkomst (PPO) samen kijken of privaat interesse heeft in het project en ook welke private partijen zij graag willen uitnodigen. Aan het eind van deze fase wordt er een projectplan opgesteld” (kenniscentrum PPS,2004;14).

Na het opstellen van het projectplan gaat men de haalbaarheidsfase in. Deze fase is de meest intensieve en complexe fase van het project. De haalbaarheidsfase valt uiteen in drie subfasen: de

## Publiek Publieke Samenwerking

definitiefase, de ontwerpfase en de voorbereidingsfase. Deze splitsing is nodig, omdat bij PPS-projecten heel veel activiteiten parallel aan elkaar lopen. De haalbaarheidsfase begint met het geven van duidelijkheid over wat er van het project verwacht mag worden. Het vereiste projectresultaat wordt bepaald. Er wordt aangegeven waar het project in ieder geval aan zal moeten voldoen en wat men ermee wil bereiken. Aan het einde van de fase bestaat een beeld van de oplossing en kan veelal voor het eerst een meer gedetailleerde voorspelling worden gedaan van de kosten en opbrengsten van de uitvoering en invoering. Na deze fase kan op grond hiervan voor het eerst bepaald worden of het project uitvoerbaar is. (kenniscentrum pps,2004;16-23).

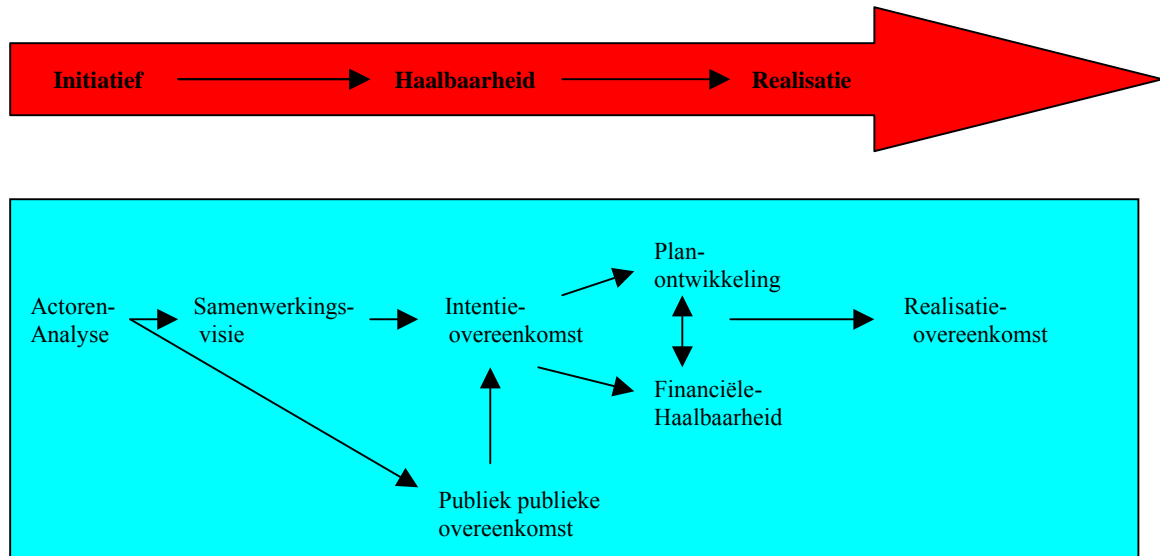
In de realisatiefase verandert de focus van het procesmanagement. “De beslismomenten zijn grotendeel beperkt tot reguliere besluitvorming, bijvoorbeeld voor bouwvergunningen” (kenniscentrum pps,2004;23).. In deze fase wordt duidelijk of de afspraken tussen de partijen en de opgezette samenwerkingsconstructie functioneert. In de realisatiefase kan er dan ook een verschil van inzicht ontstaan over de samenhang van de gemaakte afspraken. Het procesmanagement en de inrichting van het PPS-proces veranderen van het structureren van het besluitvormingsproces en de interacties tussen partijen naar het monitoren van de afspraken en de interacties. De realisatiefase wordt afgesloten met een opleveringsdocument. Dit document kent een evaluerend en toetsend karakter, het betreft immers de projectafsluiting. Alle deelbesluiten worden verwerkt in dit document (kenniscentrum PPS,2004;25-29).

“De beheerfase/exploitatiefase is gericht op het beheer en onderhoud van de uitgevoerde oplossing, tenzij ingrijpende ontwikkelingen nieuwe planvorming noodzakelijk maken. Ook in deze fase wordt er een beslisdocument (overdrachtdocument) getekend” (kenniscentrum PPS,2004;30-33).

In het onderstaande schema zijn de verschillende fasen met de bij behorende stappen schematisch weergegeven



## Publiek Publieke Samenwerking



### Publiek Publieke Samenwerking

Een publiek private samenwerking gaat gepaard met een groot aantal partijen van zowel private als publieke kant. Een complicerende factor is meestal de organisatie van de publiek publieke samenwerking. Om tot een vruchtbare publiek private samenwerking te komen dient “het publieke huis” op orde te zijn. Zo is een succesvolle publiek publieke samenwerking wel of niet gesteund door een PPO een voorwaarde voor een succesvolle PPS. Als definitie van een PPO gebruik ik “een stelsel van afspraken tussen publieke partijen, over handelingen ter uitvoering van een publieke taak door een van beider partijen tegen een bepaalde tegenprestatie van de andere partij” (kenniscentrum PPS, 2005; 6).

Koppenjan en van der Ham zien een ideaal PPS-proces, “waarin de overheid een probleem formuleert en een aantal functionaliteiten benoemt die ze in een bepaalde regio graag gerealiseerd ziet” (Koppenjan en v/d Ham,2002;6). Ze geeft bijvoorbeeld aan dat ze in een bepaalde periode over een woningcapaciteit van x wil beschikken. Hierbij geeft de overheid slechts een aantal criteria, waaraan de oplossing moet voldoen. In het verdere traject worden dan in samenwerking met private partijen en maatschappelijke organisaties de details uitgewerkt. Essentieel is dus dat de drie overheidslagen een gemeenschappelijke visie op een bepaalde regio hebben, en gezamenlijk een aantal criteria opstellen waaraan de regio in de toekomst zal moeten voldoen. Het afstemmen tussen de publieke partijen is een proces op zich binnen PPS en dient niet te licht worden opgevat. Een extra moeilijkheid naast het afstemmen van visies en middelen is het feit, dat overheden bij gebiedsontwikkeling bijna altijd twee petten op hebben: ten eerste als partij met (net zoals marktpartijen) een zakelijk belang bij een zo rendabel als mogelijk project en ten tweede als overheid in haar rol als hoeder van het algemene belang. Deze ‘dubbelfunctie’ van overheden plaatst samenwerking op basis van een contract in een spanningsveld.

## Publiek Publieke Samenwerking

“Het Rijk, de provincie en de gemeente maken ieder hun eigen beleid ten aanzien van bereikbaarheid, economische ontwikkeling, woningbouw, recreatie, waterberging, natuur etc, zonder dat daar voldoende afstemming over plaatsvindt. Ook de afstemming van de inzet van middelen voor dit beleid laat nogal eens te wensen over” (Kenniscentrum PPS, 2004; 5).

Het is daarom van wezenlijk belang dat de overheid zichzelf organiseert en vastlegt wat haar doelstellingen zijn en hoe de betrokken overheidsdiensten met elkaar wensen samen te werken. In de eerste plaats om haar eigen positie te kunnen bepalen, maar ook om naar de private partijen toe eenduidig te kunnen optreden. De publiek-publieke overeenkomst is een geschikt middel om afspraken (ter voorbereiding van een op handen zijnde PPS) inzake samenwerking, gemeenschappelijke doelstellingen, rol en risicoverdeling, planologie, grondverwerving, kostenverhaal, verevening, aanbesteding en vergunningverlening vast te leggen.

De publiek publieke overeenkomst kent een aantal (mogelijke) doelen:

- 1) Een PPO is een instrument om een project te definiëren.
- 2) Is het een mogelijkheid een inventarisatie te maken van de betrokken publieke partijen, zodat er geen kans bestaat partijen te vergeten.
- 3) Kan men in een PPO vastleggen wat publiekrechtelijke bevoegdheden en verplichtingen en hun onderlinge verhouding zijn.
- 4) Kan in een PPO een rol- en risicoverdeling tussen de publieke partijen worden vastgelegd.
- 5) Is het een mogelijkheid om een eerste verkenning te doen naar financieringsmogelijkheden.
- 6) Bevordert een PPO een gezamenlijk en voortvarend optreden. “Het creëren van één gezicht naar buiten is in het belang van zowel derden als de betrokken overheden zelf. Immers als er niet één aanspreekpunt is dan kunnen overheden wel eens tot conflicterende uitspraken worden verlokt” (kenniscentrum PPS, 2004; 15).

### Kritiek

De hierboven besproken visie van het kenniscentrum PPS op PPS en publiek publieke samenwerking schetst het beeld, dat een PPS-proces een rechtlijnig verloop heeft. Een PPS proces verloopt volgens deze visie in een viertal fasen, waarbij een fase wordt afgesloten met een overeenkomst. Ook het publiek publieke traject binnen een PPS proces verloopt in fasen, waarbij het uiteindelijke doel een publiek publieke overeenkomst is.

Naast het indelen van het proces in fasen, concentreert deze visie zich ook op het ondertekenen van overeenkomsten. In een proces is het belangrijk een balans te vinden tussen het aangaan van commitments en het uitstellen van deze commitments. Het is van belang dat partijen zich niet blind

## Publiek Publieke Samenwerking

staren op het sluiten van overeenkomsten. Aan de ene kant zullen overeenkomsten er voor zorgen, dat partijen zich zullen inspannen om aan hun verplichtingen te voldoen. Aan de andere kant hoeft een overeenkomst niet gelijk te staan aan een commitment, in de zin dat partijen zich zowel schriftelijk, sociaal en cognitief aan een project verbinden. Natuurlijk verwachten de partijen bij het aangaan van een overeenkomst van elkaar, dat er een serieuze samenwerking wordt aangegaan. Het is echter ook vaak het geval dat een overeenkomst in veel gevallen zonder al te veel problemen weer ontbonden kan worden. Ook wordt het niet vaak gezien als harde planning en geeft daarom een soort van schijn betrokkenheid. Een intentieovereenkomst is goed toepasbaar aan het begin van het proces. Het is een middel voor de betrokken partijen om te laten zien, dat zij gezamenlijk de eerste stap zetten. Later in het project is het echter van belang dat men met contracten werkt, welke niet zomaar ontbonden kunnen worden.

Het kenniscentrum ziet een PPS als een project. Een PPS kent volgens haar een rechtlijnig verloop, waarin alle fasen serieel verlopen. Bij deze projectmanagementbenadering worden culturele aspecten, zoals leiderschap en teamvorming, slechts terloops meegenomen. Besluitvorming en belangen zijn wel aan de orde, maar worden voornamelijk rationeel en fasegewijs beschouwd en afgehandeld. Het projectmanagement richt zich aldus primair op het realiseren van een concreet doel en doet er alles aan om het proces van doelrealisatie te beheersen door middel van de bekende beheersfactoren 'TGKOI' (Tijd, Geld, Kwaliteit, Organisatie, Informatie) (Wijnen, Renes en Storm, 1988).

PPS-projecten bij gebiedsontwikkeling hebben tot doel om een beleidsprobleem in zijn totale samenhang (economisch, sociaal-cultureel, fysisch en politiek-bestuurlijk) te beschouwen en de belanghebbende actoren bij het beleidsproces te betrekken. De besluitvorming wordt gedefinieerd als een reeks beslissingen genomen door verschillende actoren in een beleidsnetwerk (Teisman, 1992). “Een beleidsnetwerk is een met een beleidsproblematiek samenhangende figuratie van sociale relaties waarbinnen actoren strategieën ontwikkelen, beslissingen nemen alsmede interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen” (Hufen en Ringeling, 1990: 6). Beleidsprocessen worden in hoge mate gekenmerkt door de door actoren gevormde beleidsnetwerken met verschijnselen en de dynamiek van de deelnemende organisaties.

Een probleemsituatie wordt in zo'n proces aangepakt op grond van de inbreng (kennis, creativiteit, ervaring), de opstelling (zingeving naar aanleiding van waarden, normen en met name belangen) en de afstemming van de betrokken actoren. Maatschappelijke, politieke en bestuurlijke factoren spelen daarin een doorslaggevende rol. Hierdoor lijkt het proces soms, zonder dat daaraan veel is te doen, een eigen koers te volgen, waarin geformuleerde doelen, tussentijdse producten maar ook tijd limieten terzijde worden geschoven. “Het projectmanagement dient in dit soort situaties uitdrukkelijker rekening te houden met een politieke dimensie, naast een inhoudelijke en een culturele. Concreet

## Publiek Publieke Samenwerking

betekent dit, dat niet zozeer een vastomlijnd projectresultaat als doel voorop moet staan, maar dat het politiek-bestuurlijke proces als beginpunt centraal moet staan” (de Heer en van Alphen; 2003;136-144).

Tabel met kenmerken proces en project:

<b>Proces</b>	<b>Project</b>
Onregelmatig	Regelmatig
Ronden	Fasen
Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch, bij de probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers.	Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing.
Inhoud probleem verschuift	Inhoud probleem stabiel
Geen geïsoleerd begin- en eindpunt	Duidelijk begin- en eindpunt
Oplossing → probleem	Probleem → oplossing

### 2.2 Netwerkbenadering

Samenwerking tussen partijen leidt ten eerste tot een vermeerdering van het aantal actoren in een proces en ten tweede zijn deze actoren meestal afhankelijk van elkaar. Publiek Private en publiek publieke samenwerking zijn geen uitzonderingen op deze regel. Door deze complexiteit en verschillende betrokken actoren kunnen deze samenwerkingsvormen bekeken worden vanuit de netwerkbenadering. “Wicked problems require intensive cooperation among governments and between governments and the societal environment, across the borders of the policy networks that have developed over time, including non-institutional interests and citizens”(Koppenjan en Klijn , 2004;91).

De kern van netwerkbenadering heeft is, dat beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in netwerken (van organisaties). Beleidsnetwerken kunnen worden gedefinieerd als ‘veranderende patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, gevormd rond (beleids)problemen en/of clusters van middelen en die gevormd, onderhouden en veranderd worden door verschillende games” (Klijn en Teisman;2003,137). Netwerken ontstaan en bestaan, omdat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder middelen, welke in bezit zijn van andere actoren. Samenvattend kan gezegd worden dat netwerken gekarakteriseerd worden door gelimiteerde verwisselbare middelen, wat ervoor zorgt dat verschillende partijen relaties met elkaar moeten aangaan. PPS-constructies vormen een ideaal voorbeeld van een netwerk.

Interactie tussen actoren in netwerken vindt niet plaats in het luchtledige. Partijen, problemen en netwerken hebben een verleden. Voordeel van zo’n gezamenlijk verleden tussen partijen is dat er door dit verleden een vertrouwensband tussen actoren kan bestaan, welke bevorderlijk is voor het delen van informatie tussen de partijen en er ook voor zorgt dat partijen minder geneigd zijn alles in detail vast te leggen. Daarentegen kan een gezamenlijk verleden ook zorgen voor wantrouwen tussen partijen, wat interactie moeilijk maakt en zorgt voor een grotere onzekerheid op het gebied van het gedrag van partijen en de uitkomsten van een proces.

“This ‘solidified history’, expressed especially in rules but also in more or less stable patterns of interactions and perceptions and relationships of trust among actors, represents what we call the institutional characteristics of networks. These interactions are very important for a proper understanding of the actions of actors and process of games that take place in networks” (Klijn et al, 2004;67).

Binnen beleidsnetwerken zullen partijen zich strategisch proberen op te stellen in het proces. Het proces wordt gezien als een serie van spellen. De veelvoud aan actoren die allen andere percepties, interesses en strategieën hebben, maken deze spellen complex. Deze spellen worden gespeeld in diverse (beleids)arena's. Deze arena's worden gekenmerkt door een specifieke set actoren, besluitvormingsproces en procesafspraken. “Arena's zijn ‘activated game fields’ en kunnen zich in meerdere netwerken bevinden” (Klijn en Teisman;2003,138). Ook zullen niet alle actoren worden betrokken in alle arena's en spellen. Een factor die spellen compliceert is dat een spel zich in meerdere arena's tegelijk kan afspelen, hierdoor kunnen de verschillende interacties moeilijk gekoppeld worden. In deze gevallen is het dan ook noodzakelijk procesafspraken op te stellen.

Kijkend naar PPS- en publiek publieke constructies als netwerk dan kan men constateren, dat meerdere partijen participeren, maar ook dat meerdere netwerken door elkaar heen lopen met elk een verschillende geschiedenis en andere manier van aanpak. Bovendien worden partijen constant beïnvloed door het gedrag van de andere actoren om hun heen. Beide samenwerkingsvormen worden gecreëerd door een spel dat meerdere arena's bevat (bijvoorbeeld het Rijk en de gemeentes) en meer dan een netwerk (bijvoorbeeld het infrastructuur netwerk en het woningbouw netwerk). Tegelijkertijd kan ze worden beïnvloed door beslissingen in andere arena's en spellen. Binnen het spel beslissen actoren over hun eigen strategie, wat de besluitvorming bemoeilijkt. “Deze complexiteit komt voort uit het feit dat besluiten niet alleen geconfronteerd worden door institutionele complexiteit, maar ook met strategische complexiteit” (Klijn en Teisman;2003,138).

### **2.3 Procesmanagement**

De centrale uitgangspunten van publiek private en publiek publieke samenwerking zijn interactie en samenwerking. Om tot een interactie te komen wordt er een netwerk opgezet met daarin de samenwerkende partijen. In de bovenstaande paragraaf is besproken wat een netwerk inhoudt. Nu is het tijd om te kijken naar een instrument dat deze netwerken kan structureren en sturen, om zo te komen tot een succesvol eindresultaat. Het beste middel om een netwerk te sturen is in, mijn optiek, procesmanagement.

## Publiek Publieke Samenwerking

“De organisatie vormt niet langer de vanzelfsprekende basis voor aanpak van complexe vraagstukken. Interorganisatorische aanpak vraagt om andersoortige benadering die wordt aangeduid als procesmanagement” (ter Meer en van Twist, 2003).

Een eenvoudige weergave van de taak van de procesmanager is, dat deze processen laat functioneren. In deze processen nemen verschillende organisaties deel, kunnen verschillende projecten worden ingebracht (b.v. aanleggen natuurgebied en bouw woningen) en zijn betrekkelijk weinig inhoudelijke ankerpunten. De centrale gedachte achter procesmanagement is dat organisaties steeds minder in staat zijn om zelfstandig slagvaardig te handelen. Deze tendens geldt niet alleen voor private partijen, maar is zeker ook van toepassing op de overheid. “De beslissingsmomenten raken verdeeld en gespreid over de samenleving en er blijft de overheid weinig anders over dan deze uiteindelijk te aanvaarden en te volgen” (Teisman, 2001;31). Als partijen elkaar niet nodig hebben voor het realiseren van hun ambities dan kan proces management achterwege blijven, maar dit is meestal niet het geval. “Macht is in een moderne samenleving diffuus geworden, versplinterd. Het gevolg: coalities allianties, ... in levendige interacties, in voortdurende warreling” (Teisman, 2001;31).

Procesmanagement is een instrument om bij een publiek private en publiek publieke samenwerking te komen tot besluiten en het realiseren van projecten/plannen/ambities. Wat zijn de voordelen van deze benadering om publiek publieke samenwerking en PPS vorm te geven?

- 1) Draagvlak. Vaak zijn er bij een proces meerdere partijen betrokken en om hun steun te krijgen, moeten ze bij het proces van probleemformulering en -oplossing betrokken worden.
- 2) Reductie van onzekerheid. Bij ongestructureerde problemen is het van belang om alle relevante informatie beschikbaar te hebben. De confrontatie tussen verschillende informatiebronnen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren.
- 3) Verrijking van de probleemdefinitie en -oplossingen. Verschillende partijen hebben vaak verschillende percepties van en opvattingen over problemen en oplossingen. Een confrontatie kan verrijkend werken.
- 4) Incorporatie van dynamiek. Door de complexiteit en dynamiek veranderen probleemdefinitie en -oplossingen voortdurend, wat kansen biedt aan partijen.
- 5) Transparantie van de besluitvorming. Vaak zijn besluitvormingsprocessen onoverzichtelijk, hier biedt procesmanagement een uitkomst. Door het opstellen van een procesontwerp kan er een zekere transparantie worden verkregen.
- 6) Depolitisering van de besluitvorming. Bij een te inhoudelijke sturing kan weerstand in hand worden gewerkt, procesmanagement kan deze wegnemen (De Bruijn, et al.,1998; 38-42).

### Risico's van de procesbenadering

Het eerste risico is dat een initiatiefnemer vasthoudt aan de klassieke managementstijl (inhoud, command en control, enz.) en dat procesmanagement hieraan dienstbaar wordt gesteld. Het proces is dan niet meer dan een instrument om de klassieke managementstijlen te ondersteunen. Het tweede risico is dat op elk van de vier spectra een 'swing of control' wordt gemaakt. Inhoudelijke sturing, command en control, enz, spelen geen rol meer; in plaats hiervan wordt sturing volledig procesmatig vormgegeven. Bij het eerste risico kan er een tweetal perverse effecten optreden. "Zo kan procesmanagement worden gezien als een instrument om een al genomen inhoudelijk besluit zo effectief mogelijk te communiceren. En een tweede pervertering houdt in dat processen beheersbaar worden gemaakt met projectmatige technieken" (De Bruijn, et al.,1998; 43-47). Bij het als tweede genoemde risico geldt dat procesmanagement andere managementstijlen geheel overvleugeld. Dit kan in eerste plaats leiden tot een stroperige besluitvorming. Command en Control zou in zo'n situatie een uitkomst kunnen bieden. Het combineren van procesmanagement met andere vormen van management (Inhoudelijk, command en control, enz.) zal meer effect hebben dan het procesmanagement als enige middel van sturing te zien.. Ook zou procesmanagement tot een verarming van de besluitvorming kunnen leiden. Door de vele partijen die bij de besluitvorming worden betrokken kan het resultaat een grauw en grijs compromis zijn, waar geen van de betrokken partijen echt blij mee is. "Ook is er kans op "koehandel", verliezers worden min of meer willekeurig gecompenseerd, waardoor het uiteindelijke besluit uit een pakket inhoudelijk niet verbonden onderwerpen bestaat" (De Bruijn, et al.,1998; 43-47).

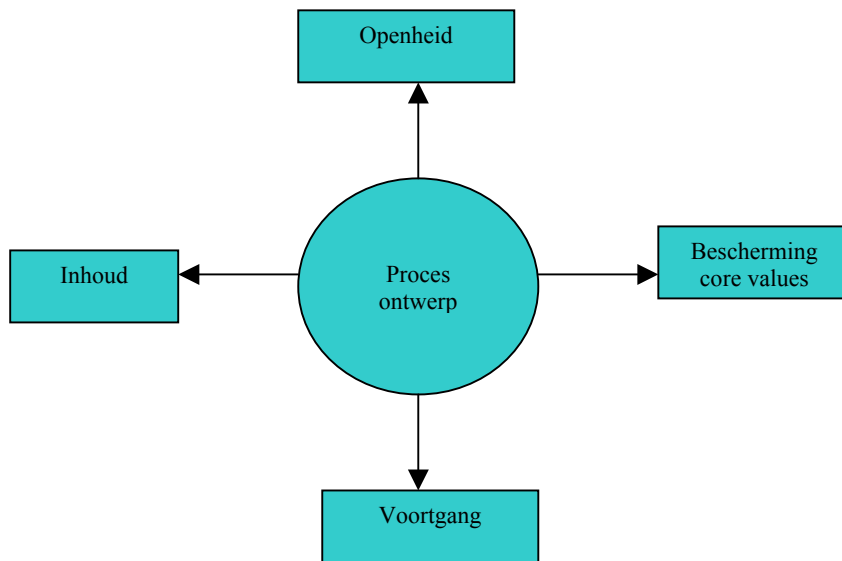
In de onderstaande paragrafen zal ik drie belangrijke ingrediënten voor een succesvol proces beschrijven, namelijk kernprincipes van de Bruijn, organisatorische elementen en strategieën. Deze drie aspecten zullen centraal staan in mijn beoordeling van de twee casestudy's.

### **2.4 De kernprincipes van de Bruijn**

Voor het ontwerpen van een proces heeft de Bruijn vier kernelementen gedefinieerd, namelijk:

- Openheid. Procesmanagement betekent dat een initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt, maar een open houding aanneemt.
- Bescherming van core values. Partijen die deelnemen aan het proces dienen ook voldoende bescherming van de core values te krijgen.
- Voortgang. Ook dient het proces ontworpen te worden zodat er voldoende voortgang en vaart binnen het proces aanwezig is.
- Inhoud. Een laatste kern principe is dat het proces ook voldoende inhoudelijke elementen heeft.

“Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen en is dus ook altijd een trade-off tussen deze vier kernelementen” (De Bruijn, et al.,1998; 53-55).



### Openheid

Binnen een proces bestaat er altijd een spanning tussen de noodzaak van openheid en die van beheersing. “Het principe van openheid betekent als vanzelf dat de te bereiken partijen ook invloed op de agenda moeten hebben” (De Bruijn, et al, 1998;98). Met als gevolg dat de agenda van het proces omvangrijker kan zijn dan door de initiatiefnemer oorspronkelijk beoogd (het wordt een “multi-issue” agenda). Nieuwe agendapunten kunnen dan weer reden zijn om meer partijen te betrekken bij het proces, om zo over meer “productiemacht” te kunnen beschikken. Deze benadering heeft twee voordelen. Ten eerste is het met een agenda met veel issues makkelijker dingen te koppelen. En ten tweede werkt een “multi-issue” agenda vrijwel altijd conflict reducerend. Hoewel het bevorderlijk is om openheid over de agenda te creëren, is er natuurlijk wel een grens aan het aantal partijen en issues, dat aan de orde kan komen. De Bruijn noemt twee strategieën om hiermee om te gaan. Een eerste strategie is dat de initiatiefnemer voorafgaand aan het proces een selectie maakt van de te betrekken partijen en zich ook een oordeel vormt over de vraag welke onderwerpen er op de agenda komen te staan. Hoewel deze strategie als groot voordeel heeft, dat het proces beheersbaar blijft, kunnen buitengesloten partijen zich gaan verzetten. Een tweede strategie bestaat uit het feit, dat de initiatiefnemer bij de aanvang van een proces de waarde van beheersing geen rol laat spelen. Kerngedachte is dat beheersing niet vooraf aan de partijen kan worden opgelegd, maar dat deze tijdens het proces ontstaat.

Een ander belangrijke vraag met betrekking tot openheid is of en hoe aan een proces inhoudelijke randvoorwaarden kunnen worden opgelegd. Enerzijds is het ondenkbaar dat inhoudelijke



randvoorwaarden ontbreken, er moet immers een aanleiding voor het proces zijn. Anderzijds kunnen deze randvoorwaarden het proces stremmen, omdat ze onvoldoende ruimte biedt aan partijen en zo leerprocessen onmogelijk maakt. De Bruijn maakt een onderscheid tussen kaders en kristallisatiepunten. “

Een kader biedt ruimte, binnen vooraf aangegeven grenzen en kan zich makkelijk ontwikkelen tot betonnen randvoorwaarden, die als hinderlijk ervaren worden en vernieuwing kunnen frustreren. Een kristallisatiepunt is een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt. Een proces dat rond kristallisatiepunten wordt opgezet, nodigt partijen uit deze te bespreken, te bekritisieren, te verrijken, en te koppelen aan andere kristallisatiepunten” (De Bruijn et al, 1998, 107-108). Een procesmanager zal dan om openheid te garanderen de randvoorwaarden beter kunnen formuleren in kristallisatiepunten dan in inhoudelijke kaders.

Een andere belangrijke notie om openheid te garanderen is door transparantie te creëren. Een transparant proces houdt in dat partijen kunnen nagaan of het proces integer verloopt en voldoende kansen biedt hun belangen te realiseren. Deze eis van transparantie kan ook worden gesteld aan de procesmanager.”In de theoretische beschouwingen over facilitering is het vaak een belangrijke notie dat de procesmanager een onafhankelijke, belangeloze rol speelt in het besluitvormingsproces en hier voor een belangrijk deel zijn gezag aan ontleent” (de Bruijs et al, 1998;110). De relatie tussen procesmanager en andere partijen is hierdoor paradoxaal te noemen. Aan de ene kant is hij onafhankelijk, maar aan de andere kant is hij om het proces tot een succes te maken afhankelijk van de andere partijen. Wanneer de steun voor zijn gezag wegvalt bij een of meer partijen, dan is hij kwetsbaar. Een eerste strategie hiermee om te gaan is door hem aanvullende functies te geven, zodat zijn machtspositie toeneemt. Een tweede is juist dat hij zich terughoudend opstelt. De Bruijn noemt een vijftal strategieën om de positie van de procesmanager te verstevigen:

- Framing: conflicten tussen partijen. De procesmanager dient problemen zodanig te “framen” dat eventuele conflicten ontstaan tussen de partijen en ook door de partijen worden opgelost.
- Opbouw van sociaal krediet bij partijen.
- Gematigde conflicten aangaan met partijen zonder exit-opties.
- Bypass met partijen. Door relatie met partijen aan te gaan buiten het proces om, ontstaat een tweede lijn van communicatie.
- Regie externe steun. Bij conflicten kan de procesmanager hulp vragen van partijen buiten het proces.

Een andere belangrijke notie is dat een procesmanager altijd het overleg en onderhandelingen gaande houdt, ook als het proces gestremd wordt door bepaalde partijen. Ten eerste kunnen partijen dan hun vaste overtuigingen gaan verliezen (unfreezing). Ten tweede ontstaan er relaties tussen de partijen die

in het proces onderhandelen. In de derde plaats worden bij de voortgang van het proces de kosten van een exit-optie steeds hoger. Ten vierde zal interactie de kans op conflict tussen de partijen verkleinen. En ten slotte betekent de voortgang van het proces dat de omgeving steeds hogere verwachtingen krijgt van de uitkomst van het proces. Dit kan een prikkel zijn voor partijen om te blijven samenwerken.

### Bescherming van Core Values

“Een tweede kernelement van procesmanagement is, dat er voor de partijen een veilige omgeving wordt gecreëerd. Zij moeten er zeker van kunnen zijn dat hun core values niet worden aangetast” (De Bruijn, 1998;121). Een core value is hier een waarde die voor het (voort)bestaan van een organisatie van cruciaal belang is. Hoe kunnen deze core values worden beschermd? Het antwoord hierop is tweeledig: ten eerste door hierover procesafspraken te maken en door het proces mede te gebruiken om bij partijen respect te doen ontstaan voor de core values van andere partijen. Uitdaging hierbij is er wel voor te zorgen dat er procesafspraken gemaakt worden om de core values te beschermen, maar dat er prikkels zijn om deze tijdens het proces in beperkte mate te gebruiken.

Wat betekent de bescherming van de centrale belangen van partijen nu voor de commitments die partijen afgeven aan het proces en aan het resultaat? Idealiter moet aan het begin van het proces ruimte worden geboden aan de betrokken partijen om zich uiteindelijk te distantiëren van het eindresultaat. “Het commitment van partijen beperkt zich dus noodzakelijkerwijs tot een commitment aan de procesafspraken: zij zijn bereid om aan het proces deel te nemen als dit verloopt volgens de vooraf afgesproken regels” (De Bruijn, 1998;126). Belangrijk is dat er geen directe koppeling wordt gemaakt tussen het resultaat en de implementatie, deze directe koppeling hindert de benodigde ruimte. Er dient juist gezorgd te worden voor een indirecte koppeling tussen resultaat en implementatie, wat inhoudt dat er enige ruimte tussen de twee gelaten moet worden. Dit kan zorgen voor lagere besluitvormingskosten, omdat partijen minder afhankelijk zijn van het resultaat voor de realisatie van hun belangen. Uitdaging hierbij is het proces zo te structureren dat er weinig van de geboden ruimte gebruik wordt gemaakt. Stelregel is weer, dat de interactie die tijdens een proces ontstaat zal zorgen dat partijen elkaar beter gaan begrijpen en daarmee meer respect voor elkaar krijgen.

Het uitstellen van commitments tijdens een proces heeft een aantal grote voordelen. Ten eerste verlaagt het de besluitvormingskosten. Ten tweede biedt het mogelijkheden om met de grilligheid van besluitvorming om te gaan. Het te vroeg nemen van besluiten kan een proces stagneren en onnodig compliceren. Ten derde biedt het mogelijkheden om vertrouwen op te bouwen. Tenslotte kan het ten slotte leerprocessen bevorderen. Door aan het begin al bindende uitspraken te doen, kan het proces van “negotiated knowledge” onnodig stagneren.

### De voortgang van de besluitvorming

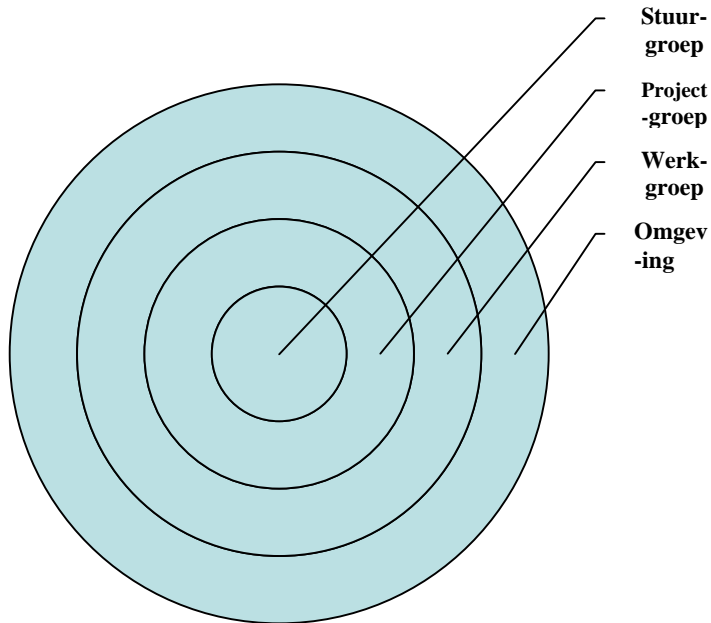
“De belangrijkste prikkels voor de voortgang van een proces ontstaan wanneer een proces voor de partijen aantrekkelijk is” (de Bruijn et al, 1998; 146). Een procesmanager heeft vier mogelijkheden om prikkels voor coöperatief gedrag te creëren. Hij kan dat doen door:

- De vormgeving van de agenda;
- De planning van activiteiten;
- Interventies van derden
- Partijen meerdere kansen geven hun belang te kunnen realiseren.

Hier kan aan worden toegevoegd dat ook een zware bezetting een extra mogelijkheid biedt om winst en prikkels voor samenwerking te realiseren. Deze prikkels ontstaan vooral doordat deze vertegenwoordigers een groot netwerk hebben en door hun positie makkelijker in staat zullen zijn een package deal te sluiten. Toch ontstaat hier een paradox. Deze vertegenwoordigers zullen namelijk moeilijker te sturen zijn en misschien wel beter geïnformeerd zijn dan de procesmanager (door de grote netwerken waarvan ze deel uitmaken).

Een ander belangrijk aspect voort de voortgang van het proces is de omgeving. De omgeving omvat “actoren die niet participeren in het proces, maar wel belang hebben bij het proces of bij de uitkomsten van het proces” (De Bruijn et al, 1998; 156). De omgeving kan aan de ene kant worden aangewend om steun voor het proces te verwerven, maar aan de andere kant kan deze het proces ook bedreigen. Zo kan de omgeving te hoge verwachtingen koesteren met betrekking tot de mogelijke uitkomsten van het proces. Een procesmanager dient dan ook de ambities van partijen in het proces af te stemmen op de verwachtingen van de omgeving. De omgeving moet betrokken worden bij de leerprocessen die bij de partijen optreden in het proces. Een andere mogelijkheid is dat de omgeving negatieve verwachtingen koestert. Oplossing hiervoor is dat een procesmanager in het begin van het proces een snel (tussen)resultaat probeert te boeken. Bijkomend verschijnsel is dat door snel resultaten te boeken meer steun kan ontstaan van de partijen in het proces.

Een ander logisch begrip dat gekoppeld kan worden aan de voortgang is conflict. De Bruijn formuleert het ontwerpprincipie dat conflicten zover mogelijk van het centrum van de besluitvorming moeten worden weggehouden. “Is er sprake van teveel aan conflicten in het centrum, dan is er het risico dat de inhoud het proces verdrijft: het proces stagneert, waardoor er voordelen van het gaande houden van het proces zich niet kunnen realiseren” (De Bruijn, 1998; 160). Om conflicten te beperken kan gekeken worden naar de organisatie van het proces. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een organisatiestructuur die gelaagd is. Er is sprake van een kern, waaromheen zich een aantal schillen bevindt.



In veel PPS processen wordt er gekozen voor een “stuurgroep-projectgroep-werkgroep model”. In de stuurgroep worden centrale besluiten genomen. Deze worden voorbereid in één of meer projectgroepen, die bepaalde dagelijkse werkzaamheden weer kunnen uitbesteden aan een werkgroep. Deze structuur biedt de mogelijkheid het conflict zo diep mogelijk in het proces weg te leggen, de procesmanager kan de problemen namelijk zodanig definiëren, dat ze niet voortdurend door de partijen in het centrum dienen te worden opgelost. Zo kunnen conflicten zodanig gedefinieerd worden dat ze buiten het proces om worden beslecht, wat inhoudt dat de relatie tussen de partijen in het proces niet wordt belast. Ook kunnen ze zodanig worden gesteld dat ze in projectgroep worden beslecht. Bovendien moeten conflicten zodanig worden geformuleerd dat deze niet steeds dezelfde coalitie van voor- en tegenstanders kent, dit kan blokvorming tot gevolg hebben met als gevolg stagnatie.

### De inhoud van besluitvorming

“Het vierde kernelement van de procesbenadering is inhoud: het proces dat onder leiding van de procesmanager vorm krijgt, moet voldoende inhoudelijk zijn. Een proces zonder inhoud is immers leeg” (de Bruijn, 1998; 169).

De procesbenadering wordt gebruikt, omdat door de ongestructureerdheid van een probleem de inhoudelijke benadering niet mogelijk is. Een risico dat hierbij optreedt is dat het proces de inhoud verdrijft: de belangen zijn zo dominant aanwezig, dat ze de inhoudelijke krachten in het proces wegdrücken. Concreet houdt dit in dat een uitkomst van een proces wordt geaccepteerd puur om consensus te bereiken, maar welke geen stand kan houden tegen de wetenschappelijke inzichten.

“Is er sprake van een ongestructureerd probleem, dan streven partijen idealiter naar negotiated knowledge: inhoudelijke kennis die (1) door belanghebbenden wordt geaccepteerd en (2) die de toets van de wetenschappelijke kritiek kan doorstaan. Wanneer het proces de inhoud verdrijft zal er vaak negotiated nonsense ontstaan, die niet aan het tweede criterium voldoet” (de Bruijn et al, 1998;170).

Bijkomend risico is dat de besluitvorming in een proces weinig innovatief is, er wordt namelijk te weinig gebruik gemaakt van nieuwe inzichten. Een belangrijke oplossing voor deze problemen is het inzetten van een inhoudelijke expert als “countervailing power”. Bijvoorbeeld door experts de mogelijkheid te geven een conceptuitkomst van een proces kritisch te bekijken, kan negotiated nonsense worden voorkomen. Dit wijst in de richting van vervlechting tussen onderzoek en besluitvorming. Er ontstaat een tweeslachtig beeld: vervlechting is noodzakelijk, maar heeft als risico dat experts de kleur van de belanghebbende partijen aannemen; scheiding is om die reden gewenst, maar heeft als risico dat experts geen gezaghebbende rol kunnen spelen in de besluitvorming. “Een vervlechting van activiteiten kan vorm krijgen door de procesafspraken dat belanghebbenden op bepaalde momenten in het proces hun tussenresultaten moeten voorleggen aan de experts en op andere momenten deze mogen voorleggen aan experts” (de Bruijn, 1998;173).

Experts kunnen dus dankzij scheiding en vervlechting, een bijdrage leveren aan de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming. Een volgende stap is om te kijken wat volgens het perspectief van de inhoud en kwaliteit van de besluitvorming de juiste procesgang is. “Er is sprake van kwaliteit als het besluitvormingsproces een proces van variëteit en selectie is” (de Bruijn, 1998; 182). Centraal uitgangspunt hierbij is dat een besluitvormingsproces meer kwaliteit heeft naarmate er een grotere kwaliteit aan opties aan de orde is geweest. Dit om twee hoofdredenen. Ten eerste zal de uiteindelijk resulterende optie aan gezag winnen naarmate de variëteit waaruit deze voortkomt hoger is. Ten tweede worden aan al de betrokken partijen op deze manier maximale kansen op leerprocessen geboden. Een procesmatig voordeel is dat als er bij aanvang van het proces voldoende variëteit is, partijen niet snel geneigd zijn om in de selectiefase met nieuwe ideeën te komen. Wat beslissen makkelijker maakt.

### **2.5 Organisatorische arrangementen**

Een ander element, dat belangrijk is om processen te structureren en te sturen zijn (tijdelijke) organisatorische arrangementen, die partijen met elkaar aan kunnen aangaan. Het organisatorische arrangement heeft betrekking op de vorm van samenwerking, die is gekozen tussen de deelnemende organisaties. Door het coördinerende karakter van organisatorische arrangementen vormen deze een meetlat voor de intensiteit van de samenwerking. Deze wordt in grote mate bepaald door de mate van coördinatie tussen de deelnemende partijen. In de tabel hieronder zal ik de meest gebruikte typen organisatorische arrangementen weergeven en beschrijven:

## Publiek Publieke Samenwerking

Type organisatorisch arrangement	Beschrijving
Organisatiestructuur	Een doelgerichte samenbundeling van kennis en mankracht om de doelen in het proces te formuleren en deze ook te bereiken. Bijvoorbeeld: Stuurgroep, grondbank,
Schriftelijke overeenkomst	Schriftelijk akkoord tussen partijen in de vorm van: convenant, intentieovereenkomst, bestuursovereenkomst, contract, samenwerkingsovereenkomst, etc.
Wettelijke regeling	Een voorschrift uit het wetboek. Bijvoorbeeld de Wet voorkeursrecht gemeenten (WvG).
Procesontwerp	In het procesontwerp wordt in feite de inrichting van het proces bepaald. In het procesontwerp kunnen tal van onderwerpen worden geregeld. Het kan hier gaan om het vastleggen van de manier waarop besluiten totstandkomen, hoe partijen beoordeeld worden, hoe toe- en uittreding kan geschieden, hoe de planvorming geschiedt, ect.

### 2.6 Strategieën om het proces te trekken

In het voorgaande is duidelijk dat processen, bijvoorbeeld in de vorm van PPS, gevormd worden doordat actoren niet meer in staat zijn om alleen hun doelen te bereiken. Om een succesvol proces te vormen dienen de hierboven besproken kernprincipes van Bruijn in acht te worden genomen. Echter een goed proces ontwerp is niet het enige, dat van belang is voor een goed proces. In de vorige paragraaf heb ik het belang van organisatorische arrangementen in deze kwestie onderstreept. Een derde element dat van belang is, zijn strategieën om in de complexiteit van het proces een succesvol eindresultaat te behalen.

In de paragraaf over procesmanagement heb ik verteld, dat deze dient om de interactie in een proces te vergroten. Belangrijke strategieën hiervoor zijn:

- 1) Strategieën gericht op de inhoud en percepties van actoren.
- 2) Strategieën gericht op het proces en interacties.
- 3) Het creëren van organisatorische arrangementen en het formaliseren van afspraken tussen partijen.
- 4) Activeren van actoren.

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

Deze strategie kan geïmplementeerd worden om verbindingen te maken tussen problemen en oplossingen, of initiatieven en bronnen. In een proces kan blijken dat de verschillende actoren het niet eens kunnen worden over de oplossing van een probleem, omdat hun percepties te veel van elkaar verschillen of dat andere aspecten in het proces in een impasse staan waardoor creatieve oplossingen niet mogelijk meer zijn. Dit kan duidelijk worden, doordat de interactie tussen actoren het proces stilstaat of doordat discussie zich eindeloos herhalen in het proces (Koppenjan en Klijn, 2003, 224). Een inhoudelijke doorbraak kan de uitkomst voor zo'n situatie betekenen. Deze strategie draait om het 'reframen' van de gemeenschappelijke beeldvorming van de betrokken actoren. Naast het

herdefiniëren van de gemeenschappelijke beeldvorming is inhoudelijke variëteit van belang bij het implementeren van deze strategie. Het bieden van inhoudelijke alternatieven geeft de partijen de ruimte om een andere oplossing te kiezen.

Deze strategie richt zich op:

- 1) Reconstrueren van ideeën en belangen van de betrokken actoren om zo te kijken onder welke voorwaarden zij willen meewerken aan een initiatief.
- 2) Het bevorderen van de gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een probleem of een oplossing.
- 3) Het bevorderen of totstandkomen van nieuwe kennis en inzichten.
- 4) Het bevorderen van de kwaliteit van de dialoog.
- 5) Het formuleren van nieuwe agenda's, die impasses tussen actoren kunnen overbruggen.

### Strategie gericht op het proces en interacties

Deze strategie is er op gericht om interactie in processen te vergemakkelijken en om interactie patronen tussen betrokken partijen voor de lange termijn te veranderen (Koppenjan en Klijn, 2003, 220). Problemen met de interactie in het proces vloeien voort uit het feit, dat interactie ontbreekt met actoren, die in het bezit zijn van onmisbare hulpbronnen of waarvan medewerking vereist is, of doordat strategieën niet goed genoeg op elkaar zijn afgestemd.

Deze strategie richt zich op:

- 1) Het initiëren van interactieprocessen om zo problemen op te lossen of doelen te bereiken.
- 2) Het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement.
- 3) Het initiëren en faciliteren van interacties tussen partijen.
- 4) Het bemiddelen en arbitrerend tussen verschillen partijen.

### Het creëren van organisatorische arrangementen en het formaliseren van afspraken tussen partijen.

Deze strategie is gericht op het aangaan van organisatorische arrangementen tussen de betrokken partijen. Het doel van deze arrangementen is het op een effectieve en efficiënte manier coördineren van het proces. In paragraaf 2.6 heb ik verteld welke typen organisatorische arrangementen er mogelijk zijn om een proces te coördineren.

Deze strategie richt zich op:

- 1) Zorgen dat partijen hun bronnen ter beschikking stellen aan het proces.
- 2) Het bieden van zekerheid aan de betrokken partijen.
- 3) Het efficiënt en effectief coördineren van het proces.

### Activeren van actoren

Doel van deze strategie is het selectief activeren van actoren. Met selecteren wordt bedoeld dat de proces manager, partijen die nodig zijn voor het slagen van het proces identificeert en vervolgens activeert (Kickert, 1997, 47). Het activeren van partijen gaat niet altijd even soepel. Dit kan het gevolg zijn, doordat partijen hun wederzijdse afhankelijkheid niet erkennen of dat het mislukt is om een gemeenschappelijk belang te erkennen. Ook kan het zijn dat een partij in meerdere processen betrokken is, waardoor zij haar middelen moet verdelen over deze processen.

Deze strategie richt zich op;

- 1) Het betrekken van partijen met middelen die nodig zijn voor het slagen van het proces.
- 2) Vergroten van draagvlak.

### **2.7 Verklaring voor uitkomsten van processen**

Kijkend naar de uitkomsten van processen dan rijst de vraag hoe stagnatie aan de ene kant en doorbraken aan de andere kant binnen processen verklaard kunnen worden. Klijn onderscheid vijf categorieën:

- 1) cognitieve oorzaken
- 2) sociale oorzaken
- 3) institutionele oorzaken
- 4) netwerk management
- 5) externe factoren

Cognitieve oorzaken van stagnatie kunnen ontstaan door verschillende percepties over de natuur, oorzaken en effecten van problemen en oplossingen. Karakteristiek voor deze oorzaken is dat partijen langs elkaar heen praten en eigenlijk verschillende dingen bediscussiëren. Ook wel een dialoog tussen doven genoemd. Bijvoorbeeld bij grote projecten komt elke partij met zijn eigen feiten en onderzoek, wat dit effect versterkt. Het introduceren van veel rapporten en ander (kennis) materiaal zal, paradoxaal genoeg, zorgen voor een toename van (kennis)conflicten. “A substantive breakthrough requires joint image building: i.e. cognitive learning is possible and substantive uncertainty is reduced through a convergence of ideas and perceptions, and a mutual understanding of the meaning of situations and events” (Klijn, 2004;117).

Een tweede categorie zijn sociale oorzaken, welke ontstaan door problemen van coördinatie en coöperatie. Conflicterende strategieën zijn meestal een gevolg van verschillen in percepties en doelen van actoren. Gebrekkige coördinatie kan veroorzaakt worden door het feit dat partijen onvoldoende besef hebben van hun wederzijdse afhankelijkheid of door het falen van het vinden van wederzijdse



belangen. Een andere oorzaak kan zijn dat partijen geen idee hebben hoe ze met het probleem om moeten gaan. Door de risico's die een dergelijke situatie met zich mee brengt, zullen partijen niet geneigd zijn om in het proces te investeren. "A breakthrough can emerge when parties are able to coordinate their strategies, so that their individual actions are no longer in conflict and joint actions becomes a possibility . For this to occur, the reduction of strategic uncertainties is crucial" (Klijn, 2004;117).

Ten derde zijn er nog institutionele oorzaken. Institutionele oorzaken voor stagnatie ontstaan vooral door een gebrek aan instituties. Instituties helpen om risico's betreffende participaties weg te nemen zorgen voor procedures omtrent interactie en conflictmanagement. Een sterke institutionele structuur, zoals herkenbare regels en relatief sterke vertrouwensbanden tussen actoren, ect., kan resulteren in lagere transactiekosten aangezien voorzieningen om samenwerking te bevorderen niet vanaf "punt 0" ontwikkelt hoeven te worden en partijen kunnen vertrouwen op bestaande arrangementen. Nadeel is dat zo'n bestaande structuur elementen kan bevatten die samenwerking bemoeilijken.

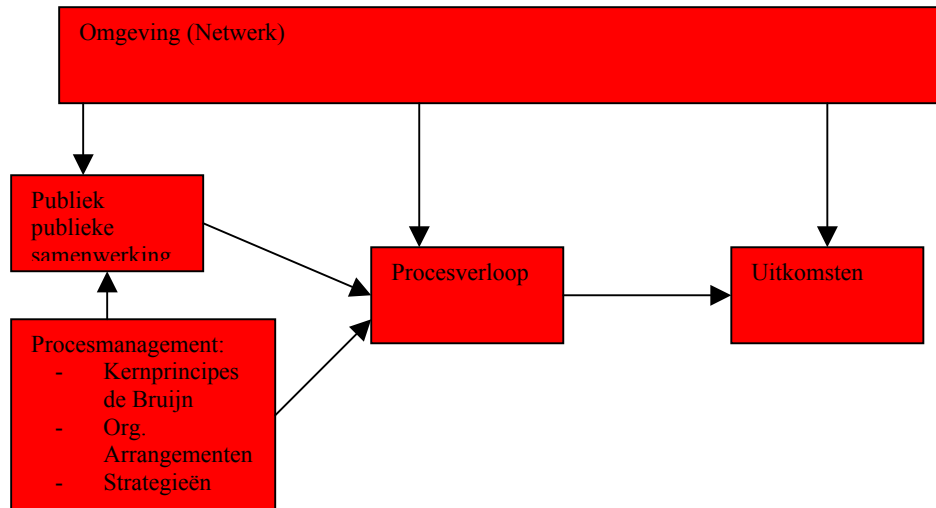
Ook management kan een oorzaak zijn van stagnatie of doorbraken, dit vooral door de aanwezigheid of afwezigheid van pogingen om beleidsspellen te managen en de kwaliteit van deze pogingen. Als beleidsspellen zich binnen meerdere arena's afspelen, ontbreken instituties om voor voortgang te zorgen. Dan is het belangrijk dat actoren op staan als makelaar, facilitator, conflictmanager of scheidsrechter, hierdoor kunnen deadlocks tegengegaan worden en voortgang bevorderd worden.

Stagnatie en voortgang kunnen ook bewerkstelligd worden door ontwikkelingen in de omgeving van het netwerk, welke kunnen leiden tot een verandering van percepties, veranderende machtsposities of een verandering in institutionele structuren. Dit soort ontwikkeling maken bestaande probleemdefinities overbodig en kunnen nieuwe oplossingen aandragen.

### **2.8 Koppeling**

Naar mijn mening zijn bovenstaande theorieën (PPS, PPO, Netwerkbenadering en procesmanagement) in elkaar verweven. Door de vele actoren die betrokken zijn bij het opzetten van een publieke overeenkomst bij PPS is het te benoemen als een complex besluitvormingsproces. Deze complexe besluitvormingsprocessen zorgen voor een roep naar nieuwe sturingsmechanismen, welke om weten te gaan met afhankelijkheden en veel actoren. Procesmanagement is een instrument dat beoogt deze complexe netwerken te kunnen sturen. De verwevenheid tussen bovenstaande begrippen is als volgt weer te geven:

## Publiek Publieke Samenwerking



### 3 Operationalisatie & Methoden van onderzoek

#### 3.1. Object van studie

“Het materiele object van bestuurskunde wordt wel omschreven als ‘het openbaar bestuur’. Het materieel object ‘openbaar bestuur’ zoals dagelijks omschreven in de krant en ervaren door ambtenaren, politici en burgers”(Hakvoort,1996;6). Ik ga me binnen het openbaar bestuur richten op het veld van publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Het begrip publiek private samenwerking omvat een groot aantal aspecten, welke alle bestudeerd kunnen worden (bijvoorbeeld het proces, de instrumenten, financiële modellen). Omwille van tijd zie ik mij genoodzaakt nadruk te leggen op slechts één van deze aspecten. Ik heb gekozen om de publiek publieke samenwerking binnen publiek private samenwerking nader te bestuderen, vooral ingegeven door de importantie van dit onderwerp bij het verloop van een PPS. Dat de publiek publieke samenwerking cruciaal is voor het slagen van een PPS blijkt vooral uit het stuk lopen van PPS in de praktijk. Publieke partijen blijken hun zaken veelal niet op orde te hebben.

#### 3.2 Onderzoeksvragen

De nieuwe nota ruimte, welke als motto heeft “decentraal wat kan en centraal wat moet”, spreekt de ambitie van het Rijk uit om zoveel taken als mogelijk over te laten aan de lagere overheden. Vooral de positie van de provincie zal hierdoor gaan veranderen van een controlerende partij naar een regisserende partij. De provincie moet een netwerkmanager worden op het veld van de ruimtelijke ordening. In dit onderzoek wil ik me richten op deze veranderende rol van de provincie. De focus in dit onderzoek ligt op de rol van de provincie bij het opzetten van publiek publieke samenwerking bij PPS-projecten op het veld van gebiedsontwikkeling. Ik heb de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Hoe kunnen provincies op adequate wijze hun nieuwe rol invullen bij het opzetten van publiek-publieke samenwerking bij pps-projecten op het veld van gebiedsontwikkeling?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk een aantal deelvragen te formuleren:

#### **I Wat houdt de nieuwe rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling precies in?**

#### **II Netwerkanalyse**

- Welke partijen zijn er in beide cases te onderscheiden?
- Wat zijn hun percepties op PPS, publiek publieke samenwerking en het probleem?
- Hoe liggen de publiek publieke verhoudingen in beide cases?
- Voor welke organisatorische arrangementen is er in beide cases gekozen?

Het beschrijven van een netwerk is een essentieel onderdeel van dit onderzoek. Door inzicht te krijgen in de belangrijke actoren, hun percepties, de onderlinge relaties en de gekozen arrangementen wordt het speelveld/netwerk blootgelegd. De essentie van deze stap is vooral dat beschrijven van het netwerk, inzicht zal verschaffen op de blik van de verschillende betrokken actoren op het proces, wat in een latere fase de gekozen strategieën kan verklaren. Een volgende stap is te kijken naar het procesverloop.

### **III Procesverloop**

- Wat is het procesverloop in beide cases?
- Wat zijn de uitkomsten van het proces in beide cases?
- Welke waarderingen worden er aan deze uitkomsten gegeven door de verschillende actoren in beide cases?
- Welke betekenis hebben de gekozen organisatorische arrangementen op het procesverloop?

Ook het beschrijven van het procesverloop is een belangrijke stap bij de beantwoording van de onderzoeksvraag. Deze stap levert niet alleen het procesverloop in de loop van de tijd op, maar zal ook de uitkomsten van het proces en de beoordeling hiervan door de verschillende betrokken actoren weergeven. Door stap I en II van beide cases te vergelijken kan er gekeken worden welk proces het best beoordeeld wordt door de betrokken actoren. Bovendien kan er gekeken worden of en hoe de gekozen organisatorische arrangementen, de speelvelden en de uitkomsten verschillen. Ook belangrijke conflicten kunnen worden bekeken en vergeleken. Vervolgens kunnen aan de hand van stap 1 en 2 de processtrategieën worden neergezet en verklaard.

### **IV Processtrategieën**

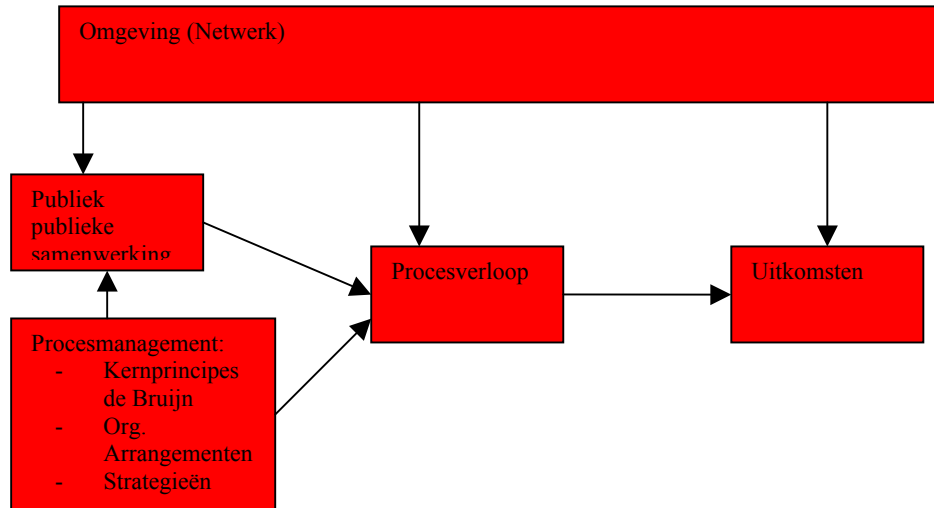
- Welke strategieën zijn gebruikt om de publiek-publieke overeenkomst in beide cases vorm te geven?
- Welke invloed hebben de gevolgde strategieën op de uitkomsten van het proces?

De laatste belangrijke stap is het beschrijven van de gekozen processtrategieën door de verschillende partijen. Bovendien zal hier aan bod komen, welke invloed de gekozen processtrategieën hebben op de uitkomst en het gekozen organisatorische arrangement. En wat de relatie is tussen deze geïmplementeerde strategieën en de uitkomsten van het proces. Met de uit de drie stappen vergaarde informatie als leidraad wil ik dat aanbevelingen doen voor de verbetering van de rol van de provincie bij publiek publieke samenwerking in PPS-processen op het veld van gebiedsontwikkeling.

## V Wat zijn aandachtspunten voor de provincie met betrekking tot het regisseren van een proces?

### 3.3 Operationalisatie

Om mijn onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het nodig een kader op te zetten waarmee de genoemde theoretische concepten kunnen worden waargenomen in de praktijk. De genoemde theoretische concepten zijn als volgt weer te geven:



In de onderstaande paragrafen werk ik een analyse kader uit dat mij in staat stelt de onderzoeksvragen te beantwoorden. In dit analyse kader zal ik naar voren laten komen hoe ik de theoretische concepten, genoemd in mijn onderzoeksvragen, zal gaan meten.

### 3.4 Stappen voor analyseren cases

Voor het analyseren van de twee door mij gekozen cases, wil ik graag een vast analyse kader opzetten om op deze manier de twee cases gestructureerd te kunnen analyseren. Mijn gehele analyse kader zal uit een drietal stappen bestaan:

- 1) Het beschrijven van het netwerk
- 2) Het beschrijven van het procesverloop
- 3) Het weergeven van de gevolgde strategieën

Hieronder zal ik deze 3 stappen verder uitwerken.

#### **Stap I: De Netwerkanalyse**

Kennis over de strategische en institutionele context van een probleemsituatie is vereist om zo te komen tot een succesvolle strategie, welke problemen en knelpunten uit het verleden omzeild. “The actors, game and network analysis must provide an overview of the conditions and circumstances under which complex decision making processes of wicked problems take place” (Koppenjan en Klijn,

2004,131). De eerste stap die ik wil gaan zetten in mijn case analyse is dan ook het beschrijven van het netwerk.

### Belangrijke Actoren

De eerste stap van de analyse is te bepalen wie belangrijke actoren zijn, welke percepties deze hebben en wat hun positie is met betrekking tot de case. Een eerste stap hierin is de beantwoording van de vraag welke actoren belangrijk zijn voor het verloop van het project en wat hun kenmerken zijn. Een actor kan hierbij zijn: een partij, een groep of een organisatie. Een partij herken ik als belangrijke actor, indien deze middelen bezit, die nodig zijn om het project tot een succes te brengen. Zoals daar zijn: kapitaal, kennis, arbeid, wettelijke bevoegdheden en grond.

### Percepties

De tweede stap in deze analyse is het bepalen van de verschillende (probleem)percepties van de betrokken actoren. Hierbij wordt er gekeken naar hoe een bij het proces betrokken actor aankijkt tegen het probleem/proces. “A problem formulation consists of a number of aspects: a standard by which to measure, an indication of the existing or expected situation, causes and possible starting points for improvement” (Koppenjan en Klijn, 2004,137). Probleem hierbij is dat percepties van actoren soms niet in documenten terug te vinden zijn, en alleen in de interne organisatie van de actor leven. In zo’n geval is het doel om de probleemperceptie van desbetreffende actor zo veel als mogelijk te reconstrueren. Bij het formuleren van de probleempercepties van de betrokken actoren ligt mijn focus op de visie van de belangrijke partijen op het project. Samenhangend met de visie, van de betrokken partijen, zijn de doelen die een partij zich stelt. “Objectives are a concretisation of these perceptions. Not all perceptions are translated into objectives and actors can choose what they want to strive for at a given moment” (Koppenjan en Klijn, 2004,139). Het begrip perceptie is ruim en kan betrekking hebben op een groot aantal zaken. Om de percepties te structureren, zal ik de percepties op een drietal velden weergeven, namelijk economie, woningbouw en infrastructuur. De percepties van de verschillende partijen zullen worden weergegeven in een tabel. Vervolgens zal ik de percepties per veld vergelijken, zodat mogelijke knelpunten aanbod kunnen komen.

### Organisatorische arrangementen

Een vierde stap in deze analyse zal het weergeven van de gekozen organisatorische arrangementen zijn. Om de gekozen organisatorische arrangementen te kunnen weergeven vertrouw ik naast een documentenanalyse ook op informatie uit interviews. Een ander aspect dat hier speelt is de vraag hoe de gekozen arrangementen zich verhouden tot de vier principes van de Bruijn (zie theoretisch kader). Om een goede beoordeling te maken over de aanwezigheid van de vier ontwerpprincipes, ga ik letten op een aantal kenmerken van de arrangementen: hoeveelheid participerende partijen, de gestelde doelen, mate van gevraagd commitment, voorzieningen voor conflictbeheersing, gekozen structuur

## Publiek Publieke Samenwerking

voor samenwerking. Ook bij deze beoordeling maak ik gebruik van de informatie uit interviews en documentenanalyse. Een ander aspect waar hierbij aandacht aan wordt besteed is de beoordeling door de betrokken partijen van het gekozen organisatorische arrangement, waarbij de informatie verkregen uit de gehouden interviews maatgevend is. Met organisatorisch arrangement wordt hier bedoeld de (formele) structuur waarin de samenwerking gegoten wordt, bijvoorbeeld de gekozen organisatiestructuur, (bestuurs)convenanten, bestuursovereenkomsten, startnotities en intentieovereenkomsten.

Om de duidelijkheid en transparantie te vergroten wil ik de bovenstaande aspecten (actoren, percepties en arrangementen) weergeven in een tabel. Met daarin per actor, probleemperceptie, relatie tot anderen en de beoordeling van het gekozen arrangement. Om deze vier aspecten adequaat te kunnen beschrijven ga ik gebruik maken van documentenanalyse (rapporten, besluiten, inhoud van overeenkomsten en contracten, inhoud van beleidsstukken en rapportages), websites en de gegevens die ik verkrijg uit het houden van interviews.

### **Stap II: Het beschrijven van het Procesverloop**

Het tweede element zal een beschrijving van het procesverloop zijn. De eerste stap die ik hierin ga zetten, is het (re)construeren van een tijdlijn waarop alle (cruciale) gebeurtenissen in tijd zijn aangegeven. Ik beschouw gebeurtenissen als cruciaal, wanneer er sprake is van een verandering in de aard interacties (b.v. van planvorming naar besluitvorming), samenstelling van actoren (toe- of uittreden van actoren) of verandering van inhoud (b.v. na het ondertekenen van een overeenkomst). Het voorgaande zal vooral berusten op informatie, welke ik verkrijg uit rapporten, besluiten, inhoud van overeenkomsten en contracten, inhoud van beleidsstukken en rapportages en door middel van het houden van interviews.

### **Stap III: beoordeling van beide processen**

#### Uitkomsten & Beoordeling

Bij het weergeven van de belangrijkste uitkomsten wil ik vooral gebruik maken van documenten (rapporten, besluiten, inhoud van overeenkomsten en contracten, inhoud van beleidsstukken en rapportages), waarbij ik een uitkomst als belangrijk zie als er sprake is van een afsluiting van een fase (bijvoorbeeld door het ondertekenen van een document). De uitkomsten zullen beoordeeld worden aan de hand van een drietal thema's. Het eerste thema is tevredenheid, hierbij zal ik de tevredenheid van de betrokken partijen over het proces bespreken. Het tweede thema is verrijking, hier zal ik beschrijven in welke mate het proces verrijkt is. En het derde thema is het proces, waar ik de kenmerken van het proces zal beschrijven. Na het beschrijven van deze drie thema's, zal ik

## Publiek Publieke Samenwerking

beschrijven welk proces het meest succesvol is. In de volgende drie stappen zal ik de mogelijke oorzaken voor het verschil in beide cases bespreken.

### Principes van de Bruijn

De eerste mogelijke oorzaak van verschil zijn de principes van de Bruijn. Ik zal beschrijven hoe de beide cases scoren op de thema's openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud. Ik zal dit doen door per thema naar twee criteria te kijken.

#### Openheid:

- Of alle relevante partijen bij het proces zijn betrokken, waarbij een partij relevant is als deze belangen heeft in het (project)gebied
- Of de procesafspraken voor de inhoudelijke keuzes zijn gegaan

#### Bescherming kernwaarden:

- Of partijen worden gevraagd zich te committeren aan het proces in plaats van de inhoud
- Of het proces exit-regels kent

#### Voortgang:

- Personele bezetting in het proces
- Conflictmanagement

#### Inhoud:

- De relatie tussen experts en belanghebbenden in het proces
- De mate van inhoudelijke variëteit in het proces

### Invloed gekozen Organisatorische Arrangementen

Ook zal ik aandacht schenken aan de invloed van de gekozen organisatorische arrangementen op de uitkomsten van het proces. Hierbij zal ik het verschil tussen de in beide cases gebruikte organisatorische arrangementen bespreken. De informatie die hier voor nodig is, haal ik uit de interviews en documenten (rapporten, besluiten, inhoud van overeenkomsten en contracten, inhoud van beleidsstukken en rapportages). Vervolgens zal ik beschrijven welke invloed deze gekozen arrangementen hebben gehad op het proces.

### Het weergeven van de processtrategieën

De laatste stap die ik in de case analyse zet is het beschrijven en beoordelen van de gevolgde (proces)strategieën bij de in stap twee besproken cruciale beslissingen. Voor de beschrijving en



beoordeling van de gevolgde strategieën maak ik gebruik van de informatie die is voortgevloeid uit de voorgaande twee stappen. Ik zal onderscheid maken tussen processtrategieën en managementstrategieën. Ik erken een actie van een partij als processtrategie, wanneer deze gericht is om de gezamenlijk gestelde doelen te verwezenlijken. Een strategie erken ik als managementstrategie, wanneer deze gebruikt wordt om het eigenbelang van een partij te bevorderen. Met deze verkregen informatie ga ik een tabel samenstellen, waarin per cruciale beslissing staat welke (proces)strategieën er zijn uitgevoerd en door wie. Door het weergeven van de gekozen processtrategieën in een tabel hoop ik de transparantie en duidelijkheid te vergroten. Na het weergeven van de gebruikte processtrategieën bespreek ik de invloed van de gevoerde strategieën op de uitkomsten van het proces.

### 3.5 Methoden van onderzoek

Voor het verzamelen van gegevens wil ik een aantal methoden gaan gebruiken, namelijk case-study, interviews en inhoudsanalyse. Hieronder zal ik elk van deze drie methoden beschrijven.

#### Casestudy

De kern van mijn onderzoek wordt gevormd door een tweetal casestudies, namelijk RZG Zuidplas en Wieringerrandmeer. Deze twee cases wil ik volgens een vast analysekader gaan analyseren (dit analysekader wordt in de volgende paragraaf uitvoerig beschreven), dit om uit beide cases gegevens te verzamelen van dezelfde aard. Hakvoort benadrukt de belangrijke positie die de methode van case-study inneemt binnen bestuurskundig onderzoek.

“Het gebruik van de methode sluit aan bij de belangstelling van de bestuurskundig onderzoeker voor complexe, unieke en specifieke onderzoekssituaties; de werking van de wet; een plan of de invoering van een reorganisatie procedure, onderzoek naar besluitvorming in crisissituaties en problemen rond de implementatie van wetten en verordeningen” (Hakvoort,1996;132).

Een casestudy is te zien als een empirisch onderzoek dat:

- Een huidig verschijnsel onderzoekt;
- De grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn;
- En waarbij meer dan een bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt.

Een case-study heeft twee kenmerken, namelijk de sterke context gebondenheid en ‘real-life’ situatie. “De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context, anders zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn”(Hakvoort, 1996;91). Het onderzoek heeft niet de bedoeling om statistisch te generaliseren, maar biedt wel mogelijkheden voor theoretische generalisatie. Kortgezegd dat een theorie door bestudering van een geval kan worden beproefd. Of een theorie ook bij andere gevallen opgaat, zal opnieuw moeten worden onderzocht.

In dit onderzoek wil ik gebruik maken van de “comparitive case-study”. Hakvoort noemt het pleidooi voor de vergelijkende case-study benadering binnen het bestuurskundig onderzoek. De bedoeling is dat de verschillende cases niet beschouwd worden als afzonderlijke experimenten, maar dat deze zoveel als mogelijk als vergelijkbare bestuurlijke situaties naast elkaar gebruikt worden om cruciale variabelen te kunnen achterhalen.

### Verantwoording Cases

Ik heb al genoemd dat ik in dit onderzoek twee cases wil gaan analyseren. Ik heb bewust gekozen voor de cases Wieingerrandmeer en RZG Zuidplas. Ik heb beide vooral gekozen, omdat de publiek-publieke samenwerking in beide cases centraal staat. Ik heb voor een tweetal cases gekozen in plaats van meer dan twee, omdat het grondig evalueren van een case veel tijd vereist. Reden hiervoor is vooral dat de insteek van dit onderzoek vereist dat de cases vanuit verschillende standpunten worden bekeken. Dit vergt het bestuderen en analyseren van een groot aantal documenten, maar ook het houden van verschillende interviews. Helaas is het hierdoor niet mogelijk om meer dan twee cases uit te werken binnen de tijd die staat voor een afstudeeronderzoek.

### Het interview

Een ander middel dat ik wil gaan gebruiken is het afnemen van interviews. Deze methode zal vooral gebruikt worden voor het ondersteunen van de case-study. Hoewel ik interviews heb gehouden bij elke provincie, zal de focus van mijn interviews liggen op de bij de cases betrokken mensen. Het houden van interviews is de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling binnen de sociale wetenschappen en eveneens bij bestuurskundig onderzoek. “De verkregen informatie betreft opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen, herinneringen, van de ondervraagde personen in tegenstelling tot observatie waar het feitelijke gedrag waargenomen kan worden”(Hakvoort, 1996; 134). Ik wil gebruik gaan maken van het gestandaardiseerde interview, welke verloopt aan de hand van een vooraf opgestelde en gestructureerde vragenlijst. De formulering van de vragen en de volgorde van de vragen in de vragenlijst staan vast. Alle respondenten krijgen in principe dezelfde vragen voorgelegd.

### Inhoudsanalyse

Ook wil ik het instrument van inhoudsanalyse gaan gebruiken om mijn onderzoeksvragen te beantwoorden en om een succesvolle case-study te kunnen doen. “Inhoudsanalyse en secundaire analyse zijn twee technieken van dataverzameling die zich onderscheiden van ondervragen en observeren omdat het materiaal uit tweede hand verzameld wordt” (Hakvoort,1996;144). Kortweg het gebruik maken van materiaal dat eerder voor andere doeleinden is verzameld. De definitie van inhoudsanalyse is een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve

beschrijving van de feitelijke inhoud van communicaties. Het materiaal dat meestal bij een inhoudsanalyse gebruikt wordt is de inhoud van kranten, boeken, tijdschriften, rapporten, verslagen, brieven, enz. “Het frequente gebruik van documenten is tijd en geldbesparend, niet-opdringerig, dat wil zeggen dat de onderzoeker niet hoeft te interviewen of te observeren, en documenten fungeren als geloofwaardige verwijsbronnen voor op andere wijze verkregen onderzoeksresultaten” (Hakvoort, 1996; 148).

### 3.6 Verloop Empirie

Het empirische deel van dit onderzoek zal volgens de volgende structuur verlopen:

- Hoofdstuk 4 beschrijving stap 1 en 2 van het project RZG Zuidplas
- Hoofdstuk 5 beschrijving stap 1 en 2 van het project Wieringerrandmeer
- Hoofdstuk 6 vergelijking van stap 1 en 2 van beide cases, beschrijving van stap 3 en het doen van aanbevelingen

In hoofdstuk 4 en 5 behandel ik de vragen: wat zijn belangrijke actoren, hun percepties en onderlinge relaties? Voor welk organisatorisch arrangement is gekozen? Hoe verloopt het proces? Welke cruciale momenten (versnellingen en stagnaties) zijn er te ontdekken? Wat zijn de uitkomsten van het proces? Hoe worden de uitkomsten van het proces beoordeeld?

In hoofdstuk 6 worden de gegevens uit stappen 1 en 2 van beide cases vergeleken. Hierbij wordt gekeken naar overeenkomsten en verschillen in beide cases. Om vervolgens te kijken vanuit de vier principes van de Bruijn (zie theoretisch kader) hoe deze verschillen zijn te verklaren. Ook de invloed van de organisatorische arrangementen op de uitkomsten komen aanbod. Bovendien zal ik hier beargumenteren welke case betere uitkomsten heeft. Ook zal ik van beide cases beschrijven welke organisatorische arrangementen er zijn gebruikt en welke processtrategieën er zijn geïmplementeerd. Vervolgens zullen er in hoofdstuk 6 aanbevelingen worden gedaan over het verbeteren van de publiek publieke samenwerking.

## 4 RZG Zuidplas

### 4.1 Inleiding

De driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda (RZG), met daarin de Zuidplaspolder, heeft van oudsher een open en agrarisch karakter. Het gebied bevindt zich binnen de zuidvleugel van de randstand, waar de vraag om ruimte (voor wonen, bedrijven en recreatie) gestaag groeit.

De druk op het gebied hangt samen met de nog steeds groeiende behoefte aan ruimte in de Randstad. Ruimte om te wonen en te werken, ruimte voor natuur, recreatie en water strijden met elkaar om voorrang. De optelsom van bestaande en voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen laat zien dat de vraag naar ruimte in dit gebied groter is dan het aanbod. Men praat over 15.000 tot 30.000 nieuwe woningen; over 150 - 250 ha bedrijventerreinen en over 200 ha extra voor glastuinbouw. Daar komen de aanspraken op ruimte voor natuur, water en recreatie nog eens bij.

Hieronder wil ik het besproken analyse kader gaan toepassen op het project RZG Zuidplas. Hierin zal het gehele proces, van initiatieffase tot heden, aanbod komen. Zoals ik heb gesteld in mijn operationalisatie, zal ik me in dit hoofdstuk beperken tot de netwerkanalyse en het beschrijven van het proces verloop, in hoofdstuk 6 zal stap drie aanbod komen.

### 4.2 Actoren, percepties en visies

In deze paragraaf bespreek ik de belangrijkste kenmerken van het netwerk, zoals de belangrijkste actoren, hun betrokkenheid bij het proces, hun instrumenten en hun percepties op het project.

In de onderstaande tabel worden de belangrijkste actoren, hun instrumenten en de reden van hun betrokkenheid weergegeven. Door deze kenmerken weer te geven kan de betrokkenheid van de actoren en de middelen die zij hebben vergeleken worden.

Actor	Betrokkenheid	Instrumenten
Provincie Zuid-Holland	Heeft door positie in het bestel de trekkersrol genomen.	kapitaal en kennis. Staatsrechtelijke bevoegdheden, omdat het project zich binnen de provincie afspeelt.
Gemeente Rotterdam	Geïnteresseerd in de groeimogelijkheden van het gebied.	kapitaal en kennis.
Gemeente Gouda	Heeft als "Centrum gemeente" in het gebied, een centrale rol in de ontwikkeling van dit gebied.	Grond, kapitaal en kennis. Bovendien ligt het project op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Gemeente Nieuwerkerk a/d IJssel	Door de ontwikkeling van het gebied hoop dat zij de functies wonen en werken te ontwikkelen.	Grond en kapitaal. Het project ligt op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Gemeente Zevenhuizen-Moerkappelle	Zevenhuizen-Moerkappelle hoop door	Grond en kapitaal. Het project ligt op

## Publiek Publieke Samenwerking

	ontwikkeling van de Zuidplaspolder vooral, dat zij haar woningmilieu verder kan ontwikkelen	het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Gemeente Waddinxveen	Door het ontwikkelen van de Zuidplashoop Waddinxveen, niet zo zeer de kwantiteit van de woningen te verhogen, maar richt zij zich op een verhoging van de kwaliteit van de functies wonen en werken.	Grond en kapitaal. Het project ligt op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Gemeente Moordrecht	Door deelname aan de ontwikkeling van de Zuidplas hoopt Moordrecht haar doelstelling van behoud van de natuur om het dorp te bewerkstelligen.	Grond en kapitaal. Het project ligt op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard	Waterautoriteit in het gebied	Wil een goede waterhuishouding in het gebied

De betrokkenheid van de gemeente Rotterdam bij dit project is opvallend te noemen, omdat zij geen grond in het gebied heeft en daarmee geen formele bevoegdheden. De betrokkenheid van de gemeente Rotterdam is vooral te verklaren, door het tekort aan ruimte binnen deze gemeente. Zij wil haar vraag naar woningbouw en bedrijventerreinen voor een deel realiseren in de Zuidplaspolder. Rotterdam mag dan geen formele bevoegdheden hebben in het gebied, zij is wel degelijk een aantrekkelijke partner voor de partijen, die wel grond hebben in het gebied. Rotterdam brengt namelijk veel kennis en kapitaal mee, welke voor grote waarde zijn voor een succesvol project.

De betrokkenheid van de vijf Zuidplasmunicipaliteiten (Gouda, Waddinxveen, Nieuwerkerk a/d IJssel, Zevenhuizen-Moerkappelle en Moordrecht) komt vooral voort uit het feit dat het ontwikkelen van het gebied van zeer grote waarde is voor hun toekomst. Door ontwikkeling van de Zuidplas willen zij de regionale economie versterken en het aantal woningen in het gebied vergroten. Het belangrijkste middel dat deze gemeenten inbrengen is grond. Door de relatief kleine grootte van deze gemeenten missen zij het kapitaal en de kennis om de project tot een succes te maken. De provincie en de gemeente Rotterdam zijn voor deze gemeenten dan ook essentiële partners in de ontwikkeling van het gebied.

Kijkend naar de betrokkenheid van de verschillende partijen, dan valt op dat alle partijen betrokken zijn, omdat ze belang hebben bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. Ondanks dat hun betrokkenheid dezelfde algemene strekking heeft zijn er toch kleine verschillen. Rotterdam wil bijvoorbeeld vooral haar woningbehoefte bevredigen in de Zuidplas. Om deze behoefte te kunnen bevredigen wil zij dat er vooral veel woningen gebouwd worden in de Zuidplaspolder. Terwijl Zevenhuizen-Moerkappelle, Nieuwerkerk en Waddinxveen vooral de kwaliteit van de woningen en voorzieningen willen verhogen. Moordrecht daarentegen wil de groene schil om het dorp behouden en ziet grootschalige woningbouw daarmee helemaal niet zitten. Gouda is vooral betrokken om de 'centrum gemeente' in het gebied te blijven. Gouda heeft niet veel grondgebied meer om te bebouwen,

## Publiek Publieke Samenwerking

om de centrum gemeente te blijven zoekt zij de samenwerking met de andere vier Zuidplasp gemeenten. Gouda hoopt zo te kunnen blijven groeien en haar huidige voorzieningenniveau te kunnen blijven financieren.

### Percepties

In de onderstaande tabel staan de percepties van de belangrijkste actoren op een drietal thema's (Economie, Woningbouw en Infrastructuur).

<b>Actor</b>	<b>Economie</b>	<b>Woningbouw</b>	<b>Infrastructuur</b>
Provincie Zuid-Holland	De provincie wil 300 ha bedrijventerrein en 200 ha extra glastuinbouw realiseren. Bovendien wil zij een transformatie van glastuinbouw	In de periode van 2010 tot 2030, moeten er 30.000 woningen in het gebied komen	De provincie Zuid-Holland vindt dat er bijna geen ruimte meer is voor nieuwe wegen. Ze worden alleen aangelegd als dit erg noodzakelijk is en goed worden ingepast in de omgeving. Ze wil echter wel knelpunten in de infrastructuur aanpakken zodat de kernen worden ontlast en de leefbaarheid en verkeersveiligheid vergroot wordt
Gemeente Rotterdam	Rotterdam heeft tot 2010 een tekort van 200 ha. aan bedrijventerreinen. Dit tekort is niet op het grondgebied van Rotterdam op te lossen. Hierdoor ontstaat de noodzaak om in samenwerking met de regiogemeenten ruimte te scheppen in de Zuidplaspolder.	Rotterdam wil haar woningnood het hoofd bieden door deels in de Zuidplaspolder 15.000 woningen te bouwen	Het Rijk dient zorg te dragen voor de financiering en aanleg van de infrastructuur. Het is niet per de noodzakelijk dat de financiering van de infrastructuur rond moet zijn voor het begin van de uitvoering van het project.
Gemeente Gouda	Gouda wil haar positie als economisch centrum van de regio Midden-Holland verder uitbouwen	De bouw van woningen is cruciaal, omdat Gouda op deze manier de rol van "centrum gemeente" in het gebied kan blijven vervullen.	De realisatie van diverse woon-, werk- en recreatielocaties in het te verstedelijken gebied van de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda vraagt naar investeringen in goede infrastructurele verbindingen tussen het genoemde gebied en de Goudse bedrijfslocaties (inclusief binnenstad).
Gemeente Nieuwerkerk a/d IJssel	Nieuwerkerk wil binnen de ontwikkelingen van de Zuidplaspolder voldoende ruimte krijgen en claimen voor het realiseren van bedrijfsterreinen. Gezien het huidige ruimte gebrek is dit de enige mogelijk om lokale ondernemers een alternatief te bieden en nieuwe bedrijven aan te trekken.	Nieuwerkerk aan den IJssel wil een forse verdere groei van Nieuwerkerk onafhankelijk van Rotterdam in de richting van Zevenhuizen en behoud van het open centrale gebied van de Zuidplaspolder en van Hitland.	De aanleg van infrastructuur moet parallel lopen aan de bouw van woningen en bedrijfsterreinen. Ook de financiering moet voor de bouw rond zijn. Dit om situaties zoals in Nesselande te voorkomen, waar door de infrastructuur later aan te leggen de ontsluiting slecht is.

## Publiek Publieke Samenwerking

Gemeente Zevenhuizen-Moerkappelle	Zevenhuizen-Moerkappelle wil het huidige economische klimaat behouden en versterken.	Ontwikkeling van 40 woningen per jaar in kleinschalige woonmilieus in een aantrekkelijk landschap en uitbreiding met 8.000 woningen in combinatie met nieuwe hoogwaardige openbaarvervoersverbinding	De aanleg van infrastructuur moet binnen het project de prioriteit krijgen.
Gemeente Waddinxveen	De gemeente streeft naar een evenwichtige opbouw van de economische activiteiten. De opvang van Westlands glas in de Zuidplaspolder die de provincie wenst, past niet in de economische visie van Waddinxveen.	Waddinxveen wil het woningbouwbeleid primair richten op het zo goed mogelijk voorzien in de lokale woningbehoefte. Daarnaast zal Waddinxveen een deel van de regionale woningbehoefte opvangen. De gemeente voelt er niets voor om bij te dragen aan de opvang van een deel van de Rotterdamse woningvraag.	Verbetering van de bereikbaarheid van Waddinxveen door middel van het regionale en nationale wegennet. In dat verband zijn gewenst de aanleg van de Westelijke Randweg en verbetering van de afslag A12.
Gemeente Moordrecht	Moordrecht wil de groene schil om het dorp behouden.	Moordrecht wil de gemeente behouden als dorp in een grote groene open ruimte. Moordrecht wil door in- en uitbreiding 400 woningen realiseren.	De aanleg van infrastructuur moet parallel lopen aan de bouw van woningen en bedrijfsterreinen. Ook de financiering moet voor de bouw rond zijn.
Hoogeemraadschap Schieland en Krimpenerwaard	Ondersteund de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, maar er moet wel aandacht blijven bestaan voor water in het gebied.	Ondersteund de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, maar er moet wel aandacht blijven bestaan voor water in het gebied.	Ondersteund de ontwikkeling van de Zuidplaspolder, maar er moet wel aandacht blijven bestaan voor water in het gebied.

Rotterdam heeft als een van de belangrijkste economische centra van Nederland een enorme aantrekkingskracht op bedrijven en mensen. Door de grote vraag naar woningen en bedrijventerreinen in deze gemeente is er een groot gebrek aan ruimte binnen Rotterdam. Om deze vraag op te vangen is Rotterdam genoodzaakt om buiten haar grenzen te kijken. Rotterdam denkt een deel van haar behoeftes te kunnen voorzien in de Zuidplaspolder.

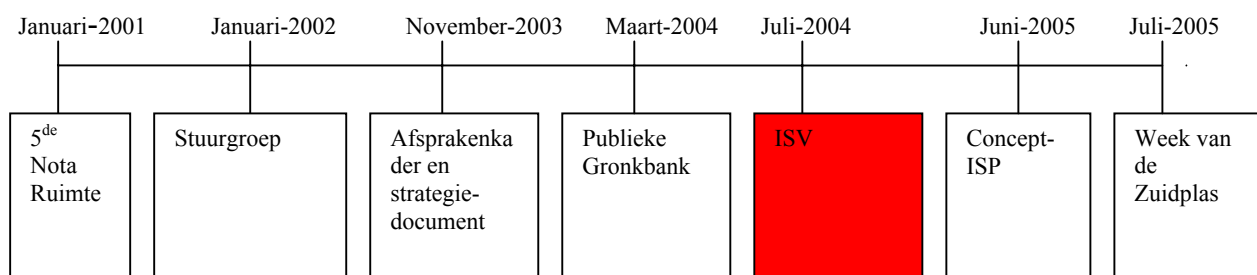
Kijkend naar de percepties van de vijf Zuidplaspoldergemeenten dan is te zien dat zij zich vooral richten tot elkaar. Gouda is de “centrum gemeente” in het gebied, wat betekent dat de omliggende gemeenten veel van haar voorzieningen (zoals scholen, winkelcentra, ziekenhuizen, enz.) gebruik maken. Om dit voorzieningenniveau in stand te houden is het voor Gouda noodzakelijk om te blijven bouwen. De gemeente heeft echter weinig grond meer om op te bouwen, waardoor zij genoodzaakt is om samen te werken met de gemeenten in het gebied. De andere vier gemeenten zijn bereid deze vraag gedeeltelijk op te vangen. Ze zijn echter niet van plan om in de Rotterdamse woningvraag te voorzien. De aanwezigheid van Rotterdam lijkt de vijf Zuidplaspoldergemeenten te verenigen. Samen proberen ze zich als een partij in het proces te presenteren, zo hopen ze weerwoord te kunnen geven op de Rotterdamse visie over de inrichting van het gebied. De vrees is groot dat ze door Rotterdam onder de voet worden gelopen als ze niet als één partij naar buiten treden.

Toch hebben de vijf Zuidplaspoldergemeenten niet exact dezelfde percepties op de ontwikkeling van het gebied. Moordrecht wil bijvoorbeeld de groene schil om het dorp behouden. Hetgeen botst met de ideeën van de gemeente Gouda (welke naast Moordrecht ligt) dat graag wil uitbreiden. Ook wat betreft de infrastructuur zijn er verschillen van percepties. Waddinxveen wil bijvoorbeeld een Westelijke randweg aanleggen, om de gemeente beter te onsluiten. De andere vier Zuidplaspoldergemeenten staan hier echter niet positief tegenover. Alle gemeenten leggen echter wel allemaal de prioriteit bij de aanleg van infrastructuur.

Door de grootschalige woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen is de infrastructuur ook een belangrijk thema. Deze zal door de groei van het aantal woningen en bedrijfsterreinen zwaarder worden belast. Alle partijen zijn zich er van bewust dat een goede ontsluiting cruciaal is voor de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. De aanleg en financiering van de benodigde infrastructuur zien de betrokken partijen als de taak van het Rijk. Probleem hierbij is dat het Rijk nog niet actief betrokken is bij het project. De vijf Zuidplaspoldergemeenten willen, voordat men met de uitvoering van het project begint, dat de financiering van de infrastructuur rond is, zodat men deze tegelijkertijd kan aanleggen met de woningbouw en aanleg van bedrijfsterreinen. Deze eis kan problemen geven in het proces. Zolang er immers geen duidelijkheid is over de financiering van de infrastructuur kan men niet beginnen met de uitvoering van het project. Het betrekken van het Rijk bij het project is dan ook een prioriteit van de betrokken partijen.

### 4.3 Tijdlijn

Voor de duidelijkheid zal ik alvorens het proces gedetailleerd te bespreken, een tijdlijn weergeven met daarin de belangrijkste gebeurtenissen.



In de bovenstaande tijdlijn heb ik de belangrijkste momenten in het proces tot nu toe weergegeven. De vaststelling van de Interregionale Structuurvisie (ISV) is tot nu toe het enige cruciale moment geweest in het proces. Ten eerste is het ISV het eerste product goedgekeurd door de gemeenteraden en de Provinciale Staten en daarmee democratisch gelegitimeerd. Bovendien hebben 23 partijen gezamenlijk een visie neergezet over hun idee van de inrichting van de Zuidplaspolder. Het volgende



## Publiek Publieke Samenwerking

cruciale moment in het proces zal de vaststelling van het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP) zijn. Hierin leggen acht publieke, voortbordurend op het ISV, een gedetailleerd plan weer over de precieze inrichting van het gebied.

In de onderstaande tabel staat het proces tot nu toe kort weergegeven.

Ronde	Wat gebeurde er?	Betrokken Actoren	Knelpunten
Ronde I 2001-medio 2004	De Vijfde Nota Ruimte (2001) gaf de aanzet tot dit project. De provincie heeft zich aan de opgave, die het Rijk hier in stelde, geëngageerd. Vervolgens heeft zij 23 partijen gemobiliseerd, welke gezamenlijk een afsprakenkader hebben opgesteld. En zijn gekomen tot een Interregionale Structuurvisie voor de Zuidplaspolder. In 2004 is er een publieke grondbank opgericht met daarin acht partijen (zie hiernaast).	Provincie Zuid-Holland, Gouda, Waddinxveen, Nieuwerkerk a/d IJssel, Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, Gemeente Rotterdam, Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard, Zoetermeer, Bleiswijk, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Ministeries van VROM, EZ, LNV en V&W, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland (ISMH), WLTO, Kamers van Koophandel Rotterdam en Haaglanden, ConSept (natuur- en milieuorganisaties)	Een element van vertraging was dat tussen het werkdocument ISV en het daadwerkelijke ISV 8 maanden heeft gezeten. Ook de oprichting van de publieke grondbank heeft voor spannende momenten gezorgd.
Ronde II 2004 medio -2006	Acht publieke partijen werken samen aan de opstelling van het intergemeentelijke structuurplan (ISP). Bij de opstelling van het ISP proberen de 5 Zuidplaspoldergemeenten continue kun raden bij het project te betrekken. De andere 15 partijen zijn actief als klankbordgroep.	Provincie Zuid-Holland, Gouda, Waddinxveen, Nieuwerkerk a/d IJssel, Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, e Rotterdam, Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard,	Een ander moment dat voor spanning kan zorgen in deze ronde is de vaststelling van het ISP voor de verkiezingen in 2006

### 4.4 Ronde I

Kijkend naar ronde I dan valt een aantal zaken op. Ten eerste de veelheid aan partijen dat aan deze ronde deelnam. In totaal hebben 23 partijen deelgenomen aan het opstellen van het opgavenkader en de Interregionale Structuurvisie (ISV). Een punt dat, in samenhang hiermee, opvalt is de soepele gang van zaken in de besluitvorming over het ISV. De 23 partijen hebben het voor elkaar gekregen het ISV binnen een jaar samen en vast te stellen. Een verklaring hiervoor is het aftastende karakter van deze ronde. De pijnpunten komen pas in de opstelling van het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) aan bod (dus aan het eind van ronde II). In de onderstaande paragraaf bespreek ik de belangrijkste gebeurtenissen van ronde I.

#### Vijfde Nota Ruimte

## Publiek Publieke Samenwerking

Het plan voor de ontwikkeling van de Zuidplaspolder werd voor het eerst gelanceerd in de Vijfde Nota Ruimte. Het initiatief tot ontwikkeling van de Zuidplas kwam daarmee dus niet van een van de partijen uit de regio, maar van het Rijk.

In de vijfde Nota Ruimte stelt het Rijk dat, “De stedelijke en landschappelijke transformatie van de Zuidplaspolder vormt een complexe en langjarige opgave. Een integrale planontwikkeling voor groen, water, glastuinbouw, wonen, bedrijventerreinen en infrastructuur voor het gehele gebied en zijn omgeving is daarom vereist. Realisering van een aanzienlijke wateropgave in deze diepe polder, ontwikkeling van een duurzame projectlocatie voor glastuinbouw en fasering van de forse verstedelijkingsopgave, vormen de kern van deze regionale opgave. De bijzondere kwaliteit van het gebied moet worden benadrukt door het landschappelijke raamwerk van bos- en recreatiegebieden en de ontwikkeling van een herkenbaar centrum” (VROM,2001;54).

Ook in de nieuwe Nota Ruimte (uitgebracht in 2004) besteedt het rijk aandacht aan de Zuidplaspolder. Zo is er in deze Nota te lezen dat: “Specifieke voorwaarden die het rijk stelt aan de integrale ontwikkeling van de Zuidplaspolder zijn evenwicht tussen woningbouw en bedrijvigheid, optimale afstemming van de verstedelijking op de water-, bodem- en groenopgave van het gebied en behoud van voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling van het landbouwontwikkelingsgebied voor de glastuinbouw” (ISMH,2004,2).

### RZG op de provinciale agenda

Door de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kwam de ontwikkeling van de Zuidplaspolder op de nationale agenda. Nu moest het alleen nog op de regionale agenda worden gezet. Deze stap werd in 2002 gezet toen de ontwikkeling van de Zuidplaspolder op de agenda werd gezet van de Bestuurscommissie Randstad (BCR), door het ministerie van VROM. De BCR is het bestuurlijke platform waarin het Rijk en Regio Randstad een aantal keer per jaar over nieuwe ontwikkelingen rondom plannen voor en investeringen in de Randstad praten. De belangrijkste doelstellingen van de BCR zijn de strategische koersbepaling voor de langere termijn, coördinatie en afstemming bij de uitvoering en het bewerkstelligen van synergie in de investeringen in Randstad Holland.

In de BCR is toen besloten, na het uitvoeren van een vooronderzoek, dat er een ontwikkelingsopgave ligt binnen de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, waarbij natuur, water, verkeer, bedrijven, glastuinbouw en wonen de belangrijkste inrichtingselementen zijn. Met dit besluit werd het project RZG de grootste opgave voor de Zuidvleugel. Als lid van de BCR had Zuid-Holland toegezegd zich te committeren aan de opgave om de Zuidplaspolder te ontwikkelen. Daarmee kwam het project op de provinciale agenda. In 2002 heeft de provincie Zuid-Holland dan ook het trekkerschap van dit project op zich genomen.

### De Stuurgroep

Om tot planvorming voor het gebied te komen heeft de provincie Zuid-Holland in januari 2002 besloten tot oprichting van een stuurgroep. Deze stuurgroep werd gevormd door maar liefst 23 partijen, die de opgave nader vormgeven en tot stand brengen. Deze wordt voorgezeten door Asje van Dijk (gedeputeerde Ruimtelijke Ordening van de provincie Zuid-Holland). De Stuurgroep draagt zorg voor de planvorming en ontwikkeling van het gebied.

Bij de eerste opzet zat het Hoogheemraadschap niet in de stuurgroep, terwijl zij wel betrokken waren bij het vooronderzoek dat in opdracht van de BCR is uitgevoerd. Het hoogheemraadschap is door haar belangen en taken in het gebied duidelijk te maken alsnog toegevoegd aan de stuurgroep.

Gelijktijdig met de oprichting van de stuurgroep werd er ook een projectbureau opgezet. Welke betaald werd door de 23 partijen. De Provincie Zuid-Holland heeft echter de grootste bijdrage geleverd (75%). Om het 'neutrale karakter' van het projectbureau te benadrukken is besloten om het in Gouda te vestigen. De projectdirecteur werd geleverd door de provincie.

### Bouwen aan de Noord- of aan de Zuidkant van de driehoek

Een van de eerste discussies die de betrokken partijen voerden was waar er gebouwd moest gaan worden. In deze discussie stonden twee mogelijkheden centraal, namelijk bouwen aan de noordkant of aan de zuidkant van de driehoek. In diverse overlegstructuren liet Rotterdam doorschemeren graag de woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen te willen realiseren aan de zuidkant van de driehoek (in het gebied tussen Nieuwerkerk en Gouda). De vijf Zuidplasp gemeenten wilden daarentegen de bouw aan de noordkant van de driehoek (het gebied tussen Nieuwerkerk en Waddinxveen) laten plaats vinden. Deze visie werd gesteund door het waterschap. Het waterschap had een eigen onderzoek laten verrichten, naar welk deel van de driehoek het best bebouwd kon worden. Dit onderzoek toonde aan dat de noordkant van de driehoek het meest geschikt was voor intensieve bebouwing. De steun van het waterschap was een voordeel voor de vijf Zuidplasp gemeenten. Zij konden hun visie nu ondersteunen met wetenschappelijke argumenten in plaats van puur politieke.

Ondertussen vond er in april 2002 een bestuurswissel plaats in de gemeente Rotterdam, waardoor Leefbaar Rotterdam de plaats innam van de PvdA. Leefbaar Rotterdam gaf aan in eerste instantie haar aandacht te willen richten op projecten binnen de stadsgrenzen. Hierdoor werd er vanuit Rotterdam minder aandacht gegeven aan het project RZG. Rotterdam hield zich niet meer vast aan haar standpunt met betrekking tot de locatie van de bebouwing. Terwijl de vijf Zuidplasp gemeenten vasthielden aan hun standpunt om te bouwen aan de noordkant. Vooral de gemeente Moordrecht, welke precies tussen Nieuwerkerk en Gouda ligt, wilde de "groene schil" om het dorp behouden. Door de resultaten van het

onderzoek gehouden door het waterschap, de standvastigheid van de vijf Zuidplaspoldergemeenten en het gebrek aan interesse van het nieuwe college van Rotterdam heeft de stuurgroep gekozen voor de variant om te gaan bouwen aan de noordkant van de Zuidplaspolder.

### Opgaven

Na vier maanden van onderhandelen heeft de Stuurgroep in maart 2003 een opgavenkader gepresenteerd. In het document wordt het project RZG Zuidplas gezien als een verstedelijkingsopgave die niet alleen gevolgen heeft voor het projectgebied, maar ook effect zal hebben op het omliggende, met name stedelijk gebied van de gehele Zuidvleugel.

De versterking van grootschalige recreatieve functies, het tegengaan van verrommeling in het gebied en het benutten van de mogelijkheden van een efficiënter en meervoudig ruimtegebruik zijn onderdeel van de opgave in de driehoek. Kortom, het gaat om de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam deel van de Randstad en om de vormgeving van een 'natuurlijke grens' met het Groene Hart.

De partijen verwoordden de opgave als volgt "We willen de opgave die het Rijk gesteld heeft voor de Zuidplaspolder zo goed als mogelijk invullen. De Zuidplas moet een aansprekend project worden en geen nieuwe VINEX-locatie. Het doel is om te zorgen voor verstedelijking (in de Zuidplas), welke recht doet aan de polderstructuur (genoeg ruimte voor groen en water)".

### Twee grondbanken

Het initiatief om de Zuidplas te ontwikkelen bleef niet onopgemerkt. Private partijen begonnen interesse te tonen in het gebied. Als het gebied immers ontwikkeld ( op veld van voorzieningen, infrastructuur, enz.) zou worden kan de woningbouw erg winstgevend voor hen kunnen zijn. Daarom werd er eind 2003 een private grondbank opgericht door een privaat consortium. Dit consortium bestaat uit Amstelland, Heijmans, Fortis en Woonbouw Maasoevers. Deze grondbank begon direct met het strategisch aankopen van grond. Dit bracht de oprichting van een publieke grondbank tot een prioriteit op de publieke agenda. De vijf Zuidplaspoldergemeenten en de provincie Zuid-Holland vreesden, dat de private grondbank alle belangrijke grond in het gebied zou aankopen. En daarmee het gras voor hun voeten zou wegmaaien.

De zes publieke partijen zijn toen gezamenlijk gaan onderhandelen om een publieke grondbank op te richten. Om deze publieke grondbank mogelijk te maken zochten zij nog een kapitaalkrachtige deelnemer. Ze kwamen uit bij de gemeente Rotterdam. Dit veroorzaakte echter een probleem. Het private consortium had Rotterdam ook al gevraagd om in de private grondbank te participeren, omdat zij graag een publieke partij in haar grondbank had.

### **Publieke Grondbank**

De vijf gemeenten in de Zuidplaspolder: Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Waddinxveen en Zevenhuizen-Moerkapelle, hebben samen met de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland op 1 juli 2004 de publieke Grondbank voor de Zuidplas opgericht. Deze Grondbank koopt op strategisch gelegen plekken gronden aan in het gebied waarvoor het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) wordt voorbereid. Met de verworven gronden ontstaat er voldoende basis aan publieke zijde (dit zijn de betrokken gemeenten en de provincie) om tot afspraken en samenwerking te komen met private partijen, die mede de Zuidplas tot ontwikkeling willen brengen.

Het algemeen bestuur van de publieke grondbank bestaat uit wethouders van de deelnemende gemeenten en gedeputeerden van de provincie. Het bestuur van de Grondbank wordt ondersteund door de directeur en de secretaris van de Grondbank. Zij bereiden met hun medewerkers de vergaderingen van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur voor. De directeur is bevoegd de onderhandelingen te voeren over de mogelijke grondaankopen.

De gemeente Rotterdam wilde in eerste instantie deelnemen in beide grondbanken. De vijf Zuidplasmunicipaliteiten stelden toen echter als voorwaarde dat Rotterdam niet zou deelnemen in de private grondbank. Rotterdam moest dus een keuze maken. Zij heeft uiteindelijk gekozen voor deelname in de publieke grondbank, maar zij blijft nog wel veel contacten onderhouden met de private grondbank. Ten eerste doordat zij de directeur van de publieke grondbank heeft geleverd, welke het contact met de private grondbank onderhoudt. En ten tweede doordat ambtenaren van Rotterdam de gesprekken met de publieke en private grondbank onderhouden.

Nadat Rotterdam de keuze had gemaakt te participeren, werd ze geconfronteerd met de afspraken die de provincie en de vijf Zuidplasmunicipaliteiten onderling al hadden gemaakt. Twistpunt hierbij was vooral de stemverhouding binnen de grondbank. De kerntaak van de publieke Grondbank is dat zij leningen afsluit om de grondaankopen te kunnen doen. De deelnemende overheden staan voor deze leningen garant volgens de verdeelsleutel: provincie Zuid-Holland en Rotterdam elk 40%, Gouda 6%, Nieuwerkerk aan den IJssel 5%, Waddinxveen 5%, Zevenhuizen-Moerkapelle en Moordrecht elk 2%. Het eerste idee was dat met bovenstaande verhoudingen de stemverhouding volgens het "one party, one vote"-principe zou verlopen, hierin had elke partij een gelijke stem. Dit was voor Rotterdam echter onacceptabel, aangezien zij 40% van het risico draagt. Rotterdam stelde een andere verhoudingsleutel voor, namelijk één waarbij Rotterdam evenals de provincie Zuid-Holland 25% van het risico draagt en waarbij de vijf Zuidplasmunicipaliteiten gezamenlijk 50% van het risicodragen. Een andere eis van Rotterdam was dat er een evaluatiemoment werd ingelast, waar zij zich zou kunnen terugtrekken als het geheel niet rendabel bleek voor Rotterdam. Deze voorstellen zijn door de partijen goedgekeurd, waarbij de laatste blokkade werd weggenomen om de publieke grondbank op te richten. De publieke grondbank werd in juni 2004 officieel opgericht.

### **Wet Voorkeursrecht Gemeenten**

Om de zorgen dat de publieke grondbank de gronden kan aankopen die zij volgens het plan moet aankopen hebben de Zuidplaspolder op grote delen van de Zuidplaspolder het voorkeursrecht gemeenten gevestigd.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) verplicht eigenaren die hun onroerende zaak willen verkopen om deze als eerste aan de gemeente te koop aan te bieden. Gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid om de Wvg van toepassing te verklaren, om op deze wijze de regie over de gewenste ontwikkelingen in handen te houden. Daarnaast wordt door de Wvg voorkomen dat er ongewenst transacties plaatsvinden en extreme prijsopdrijving plaats kan vinden.

Inmiddels hebben de betrokken gemeenten op een groot deel (ruim 2000 ha) van het rechtsgebied van de Grondbank, de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing verklaart. Alle eigenaren van gronden en gebouwen waarop de Wvg van toepassing is, zijn daarover geïnformeerd.

Op grond hiervan worden er nu diverse gronden te koop aangeboden aan de gemeenten. Vervolgens zal door de Grondbank namens de gemeente contact worden opgenomen met de eigenaar om de onderhandelingen te voeren over de voorwaarden waaronder de aangeboden onroerende zaak kan worden aangekocht. De Grondbank zal zich in eerste instantie richten op het reageren op deze aanbiedingen.

Nadat het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) is opgesteld (begin 2006), kan beter worden aangegeven welke ontwikkelingen op welke plek gaan plaatsvinden. De aankoopstrategie van de Grondbank wordt daar dan nader op afgestemd.

Nadat de publieke partijen de Wet voorkeursrecht Gemeenten (WvG) (Zie kader) vestigden op het grondgebied van de Zuidplaspolder, is de private grondbank geëvolueerd tot private ontwikkelingsmaatschappij. Door de WvG was de private grondbank immers niet meer in staat om nog grond in het plangebied te verwerven. De contacten tussen de publieke grondbank en de private ontwikkelingsmaatschappij blijven bestaan. Elke maand vindt er een overleg plaats tussen ambtenaren van Rotterdam, de directeur van de publieke grondbank en werknemers van het private consortium. In de ontwikkelingsfase verwachten de publieke partijen een nog grotere samenwerking tussen de publieke (die dan ook de stap van grondbank naar ontwikkelingsmaatschappij heeft gemaakt) en private ontwikkelingsmaatschappij. Beide partijen bezitten immers grond, die nodig is om het project tot een succes te brengen.

### Draagvlak

Om tot een 'breed gedragen' ISV te komen hebben de betrokken 23 partijen actief de dialoog met de omgeving gezocht. Zo hebben de bestuurders van de vijf Zuidplaspolder gemeenten getracht hun raden actief bij het project te betrekken, om zo te zorgen voor draagvlak bij alle politieke stromingen. Opvallend hierbij is dat terwijl de raden van de vijf Zuidplaspolder gemeenten wel actief betrokken zijn, de gemeenteraad van Rotterdam niet betrokken is bij het project. Dit komt vooral doordat het project zich

## Publiek Publieke Samenwerking

buiten het grondgebied van de gemeente afspeelt. De betrokken ambtenaren van de gemeente zien dan ook graag een toename van betrokkenheid van de Rotterdamse raad. De vijf Zuidplasp gemeenten hebben ook door middel van voorlichtingsavonden hun burgers op de hoogte gehouden. Andere betrokken partijen hebben zelfde strategieën gevolgd. Zo heeft de milieubeweging Consept voorlichtingsavonden gehouden, en ook de Land en Tuinbouw Organisatie (LTO) heeft voorlichting gegeven. Ook de Rabobank heeft haar klanten voorgelicht over dit project. De communicatie van ontwikkelingen en plannen met de buitenwereld zien de betrokken partijen als voornaamste processtrategie.

### Interregionale Structuurvisie (ISV)

Met het opgavekader als leidraad zijn de betrokken partijen eind 2003 begonnen met het opstellen van een ISV. De weg naar het ISV werd gekenmerkt door onderhandeling en discussies. De financiering van het project was een van de discussiepunten. De provincie Zuid-Holland en de vijf Zuidplasp gemeenten waren bereid om in het project te investeren, terwijl partijen als Stadsregio Rotterdam en de gemeenten Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs niet bereid waren financieel bij te dragen. Zij zagen het ontwikkelen van de Zuidplaspolder als taak van de provincie. Deze zou daarom het gehele project moeten financieren. In de stuurgroepvergaderingen werd echter gesuggereerd dat door mee te betalen een bepaalde zeggenschap kon worden ingekocht. Aangezien vooral de stadsregio graag direct betrokken wilde blijven bij het proces, heeft zij besloten toch een bijdrage te leveren in de vorm van mankracht.

Ook de glastuinbouw was een item. Vooral de gemeente Waddinxveen wilde niet op grote schaal glastuinbouw realiseren op haar grondgebied, terwijl de provincie dit wel wenste. In het ISV zijn over het thema glastuinbouw nog geen duidelijke keuzes gemaakt. In het ISV is te lezen dat “Ten noorden van de N219 en de A12 is het bundelingsgebied voor werken en glas. Deze twee zones overlappen voor een deel. In het ISP zal voor deze overlappen nog een nadere afweging plaatsvinden”. Wel werd de intentie uitgesproken om Glastuinbouw in de B-Driehoek (Bleiswijk, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs) verder te ontwikkelen.

Bij het tot stand komen van het ISV heeft de provincie Zuid-Holland voor vertraging gezorgd. In februari 2004 lag er namelijk het werkdocument ISV, welke volgens het projectbureau door het leven zou mogen gaan als het daadwerkelijke ISV. De provincie was hier echter op tegen en wilde dat het de titel werkdocument kreeg, waarmee het ISV nog niet voorgelegd kon worden aan de desbetreffende raden. De provincie wilde nog enkele kleine inhoudelijke aanpassingen. Bovendien wilde zij een uitgebreide maatschappelijke consultatie, zonder voorgaande standpuntbepaling van Gedeputeerde Staten. Ook wilde Gedeputeerde Staten zich beraden over haar positie zowel als medeverantwoordelijke in het huidige planvormingsproces als een eigenstandig verantwoordelijke als

## Publiek Publieke Samenwerking

provinciaal bestuur. Zij dient zich te buigen over de bestuurlijke en operationele vraagstukken bij de samenwerking tussen de vijf gemeenten, de Provincie Zuid-Holland en Rotterdam in het plan- en ontwikkelingsproces. Het ISV werd pas in september 2004 vastgesteld, zeven maanden later. Deze vertraging zorgt ervoor dat de betrokken partijen onder een grote tijdsdruk komen te staan om het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) af te ronden. Alle acht partijen hebben zich namelijk tot doel gesteld om het ISP voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 rond te krijgen. Dit betekent dat zij binnen een jaar dit ISP af moeten ronden. Lukt dit niet dan kan het proces ernstige vertraging op lopen, omdat de nieuwe raden zich dan eerst helemaal moeten inlezen in het project. Bovendien kunnen de nieuwe raad en college van een andere politieke kleur zijn, wat in het ergste geval kan betekenen dat zij zich terugtrekken uit het project. Als oplossing hiervoor hebben de vijf Zuidplasp gemeenten als strategie om zoveel als mogelijk draagvlak te creëren bij alle politieke stromingen in de gemeente. Zo hopen zij te bewerkstelligen dat als de verkiezingen zorgen voor andere samenstellingen, dit niet zal zorgen voor het wegvallen van steun voor dit project.

Het ISV bevat afspraken op bestuurlijk niveau over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied van de driehoek RZG Zuidplas, inclusief de Zuidplaspolder. De ISV is een visie, die zich beperkt tot hoofdlijnen. Die hoofdlijnen zijn er om de flexibiliteit te behouden, dienen niet te gedetailleerd zijn. Maar ze moeten tegelijk voldoende houvast bieden voor het intergemeentelijk structuurplan (ISP), dat in 2005 wordt opgesteld. Bij de ontwikkeling van de Structuurvisie voor het gebied ging het om een lange termijn perspectief. Naast het duidelijk neerzetten van een aantal ambities voor structuurverbetering in het gebied, zagen de betrokken partijen het behouden van flexibiliteit als een vereiste. De verschillende partijen proberen daarom in de plannen voldoende speelruimte te laten voor onvoorziene ontwikkelingen en conjuncturele schommelingen. Bovendien kunnen inzichten in de gewenste kwaliteit voor de lange termijn leiden tot heroverweging van beslissingen over de inpasbaarheid van de functies in het gebied die voor de periode tot 2010 genomen zijn. Het behouden van flexibiliteit is dan ook een belangrijke reden voor het globale karakter van het ISV.

De structuurvisie heeft zelf geen formele, wettelijke status. Het dient als afsprakenkader voor het opstellen, herzien of aanpassen van de relevante streekplannen. De streekplannen zijn wel richtinggevend voor de bestemmingsplannen van gemeenten.

De Interregionale Structuurvisie geeft antwoord op twee samenhangende vraagstukken:

- 1) -Welke kwaliteiten heeft het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda nu en in de toekomst?



## Publiek Publieke Samenwerking

- 2) Biedt de Zuidplaspolder voldoende ruimte voor 15.000 tot 30.000 woningen, 150 tot 350 hectare bedrijfsterrein en 200 hectare extra kassen, terwijl ook het bestaande groen en water fors wordt uitgebreid met bos-, natuur- en recreatiegebied?

In het ISV hebben de betrokken partijen de volgende keuzes gemaakt;

- 1) De bodem bepaalt de aard van de verstedelijking in de driehoek RZG. Wat betekent dat er vooral aan de Noordkant van de Zuidplaspolder gebouwd zal worden.
- 2) Er komt een centrale groene verbinding tussen de Krimpenerwaard en het Bentwoud. Aan de Zuidkant van de Zuidplaspolder zal een groene verbinding worden gemaakt
- 3) Bij verstedelijking hoort een goede infrastructuur. Infrastructuur zal prioriteit krijgen in het plan.
- 4) Er komt geen nieuwe stad met eigen regionale voorzieningen. Door het scala aan voorziening van Rotterdam, Gouda en Zoetermeer zal er geen nieuwe stad komen in de regio.
- 5) Glastuinbouw wordt in de B-Driehoek (Bleiswijk, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs) verder ontwikkeld.
- 6) Voldoende ruimte voor waterberging. Het gebied moet qua waterberging zijn eigen broek kunnen ophouden
- 7) Gevarieerd aanbod van woonmilieus in verschillende dichtheden.

De vaststelling van het ISV vormde een cruciaal moment in het proces, omdat deze ten eerste een verandering in de samenstelling van actoren teweeg bracht (van 23 naar 8). Ten tweede betekende het ISV een verandering in de interacties, omdat ronde II zal betekenen dat de verschillende betrokken partijen op een andere manier met elkaar om moeten gaan. De vaststelling van het ISV betekende dan ook het einde van ronde I.

### **4.5 Ronde II**

Zoals al gezegd onderscheidt ronde II zich van ronde I door andere samenstelling van actoren en door de andere aard van de interacties. Om het proces bestuurbaar te houden, werken er maar 8 van de 23 partijen mee aan het opstellen van de Intergemeentelijke Structuurplan (ISP) en zitten dezelfde acht ook in het bestuur van de publieke grondbank. Deze ronde staat echter vooral in het teken van het opstellen van het ISP, welke nodig is om de wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) op het gebied te behouden en ook leidraad zal worden voor het veranderen van de bestemmingsplannen. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste momenten in deze ronde bespreken.

#### De stuurgroep krimpt

Hoewel de stuurgroep met 23 partijen is begonnen, is ze na het ondertekenen van het ISV verkleind. De huidige stuurgroep wordt gevormd door de Provincie Zuid-Holland, de vijf Zuidplasgemeenten en

## Publiek Publieke Samenwerking

het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard. Het verkleinen van de stuurgroep moet ervoor zorgen dat deze nu makkelijker te besturen is. Bovendien zullen er in ronde II en III een aantal cruciale beslissingen over het project genomen moeten worden (zoals een mogelijke PPS en de vaststelling van het ISP), niet alle van de 23 partijen hebben bevoegdheden om mee te doen aan de besluitvorming over deze punten. De stuurgroep bestaat nu dan ook alleen nog uit de partijen met bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening binnen het grondgebied van het project.

### Week van de Zuidplas

Om interactie te zoeken over het ISP met de bij het ISV betrokken en andere betrokken partijen. Organiseerde het projectbureau van zes t/m elf juni 2005 de week van de Zuidplas. In deze week vonden tal van activiteiten en bijeenkomsten plaats voor huidige en toekomstige bewoners, maatschappelijke organisaties, private partijen en bestuurders, om hen te informeren over de planvorming en hen deelgenoot te maken van de ontwikkelingen. In deze week konden belangstellenden reageren op het concept ISP en op verschillende manieren bijdragen aan de planvorming door suggesties en ideeën aan te leveren en constructief te discussiëren over de plannen. Deze week van de Zuidplas was dan ook voor de partijen, buiten de acht van het eerste uur, een moment waarop ze hun visie op het gebied konden presenteren. Deze week van de Zuidplas had vooral als doel om draagvlak te zoeken/creëren bij alle in het gebied actieve partijen.

### Intergemeentelijk Structuur Plan (ISP)

Voor het opstellen van een aankoopstrategie voor de grondbank en voor behoud van de Wvg is het opstellen van het ISP cruciaal. De opstelling van het ISP is dan ook het belangrijkste product van deze ronde. Dit ISP zal de basis vormen voor voornamelijk de bestemmingsplannen van gemeenten in de Zuidplaspolder. In het ISP zal worden uitgewerkt: een inrichtingsschets (in varianten) voor de Zuidplaspolder, een hoofdstructuur voor het gebied voor groen, water en infrastructuur, een mogelijke programma-invulling in tijd (2010-2020-2030), een visie op financiering en mogelijke kostendragers, een ontwerpgrondexploitatie en een visie op de ontwikkelingsorganisatie. De vaststelling van dit ISP is cruciaal voor dit project. Ten eerste omdat er in dit plan knopen doorgehakt zullen moeten worden op gevoelige gebieden, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de glastuinbouw. Ten tweede is dit plan nodig om het voorkeursrecht gemeenten te laten blijven gelden. En ten derde zullen de bestemmings- en streekplannen worden veranderd aan de hand van het ISP.

De richting die de betrokken partijen hebben gekozen in het ISV wordt gevolgd in het ISP. Wat betekent dat de gemaakte keuzes in het ISP gedetailleerder worden uitgewerkt. Een voorbeeld is het thema infrastructuur. Net als in het ISV is ook in het ISP infrastructuur een prioriteit. In het ISV is dit

## Publiek Publieke Samenwerking

thema echter alleen aangestipt als prioriteit, terwijl in het ISP beschreven staat wat de problemen zijn en hoe deze worden opgelost. Het zelfde geldt voor de thema's wonen, werken en voorzieningen.

Door de globale aard van het ISV zijn daar nog geen beslissingen genomen met betrekking tot gevoelige onderwerpen, zoals glastuinbouw en infrastructuur. Deze beslissingen zullen er wel moeten vallen in het ISP. Wat volgens sommige betrokken partijen niet gaat lukken. Reden hiervoor is dat er volgend jaar gemeenteraadsverkiezingen zijn, waardoor het ISP onder grote tijdsdruk gerealiseerd dient te worden. Zoals ik in het bovenstaande al heb aangegeven kunnen nieuwe raden en colleges zorgen voor vertraging bij het vaststellen van het ISP en daarmee vertraging veroorzaken voor het totale project. De de vijf Zuidplasp gemeenten zien het dan ook als prioriteit om hun huidige raden overal bij te betrekken, waardoor zij hopen bij elke politieke stroom in de gemeente draagvlak te vinden en bekendheid te geven aan het project.

### Op naar .....

Na de vaststelling van het ISP is het volgende cruciale punt in dit project het oprichten van een ontwikkelingsbank. Voor de ontwikkeling van het gebied is de grondbank niet voldoende. Deze koopt alleen maar grond aan om deze in een later stadium weer te verkopen. De ontwikkelingsbank zal subsidies en geld van kostendragers moeten gaan innen en deze dan weer verspreiden over het project. Daarnaast zullen er één of meerdere ontwikkelingsmaatschappijen opgericht worden. Door de grootte van het gebied hebben meerdere partijen aangegeven, dat zij een variant met meerdere ontwikkelingsmaatschappijen als meest logische optie zien. In de afspraken rond de grondbank is bepaald, dat de deelnemers in de grondbank in de ontwikkelingsmaatschappijen moeten plaatsnemen (een of meer deelnemers). Daarnaast kunnen deze ontwikkelingsmaatschappijen contracten sluiten met private partijen. De verschillende ontwikkelingsmaatschappijen komen onder supervisie van de ontwikkelingsbank. Een voorbeeld van de gang van zaken bij de ontwikkeling: Als de gemeente Waddinxveen een bepaald gedeelte van het gebied gaat ontwikkelen, onderhandelt zij met de ontwikkelingsbank over de financiën.

Om voor de meest effectieve en efficiënte manier van uitvoering van het project te zorgen, zijn er op dit moment onderzoeken gaande met betrekking tot een mogelijke publiek private samenwerking. Er is dus al interactie tussen de publieke en private grondbanken. In de toekomst is het de verwachting dat de publieke en private partijen ook gaan samenwerken in de uitvoering. Het opzetten van deze publiek private samenwerking zal hiermee ook een belangrijk punt zijn in de toekomst.

Met de vaststelling van het ISV zal deze ronde eindigen. In ronde III kan wederom de samenstelling van de actoren veranderen, zo kunnen private actoren actief betrokken worden. Bovendien zal er een verschuiving plaats vinden in de inhoud. Men zal veel meer met de uitvoering bezig zijn. Hoewel

## Publiek Publieke Samenwerking

ronde III nog niet begonnen is, wil ik deze toch aan bod laten komen, omdat er toch een aantal belangrijke gebeurtenissen in zal plaatsvinden.

### Bestuurskracht

Een discussie die, nu nog, op de achtergrond speelt, maar in de toekomst wel eens voor wrijving kan gaan zorgen is de discussie van gemeentelijke herindeling die speelt bij de vijf Zuidplasmunicipaliteiten. De emoties die vrij kunnen komen bij het proces van een gemeentelijke herindeling, kunnen voor vertraging van het proces zorgen. De betrokken partijen zien dan ook een belangrijke rol voor de provincie om een goede weg te vinden. Hiermee samenhangend hebben de vijf Zuidplasmunicipaliteiten bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren.

De conclusie over de bestuurskracht van de gemeenten en de ontwikkeling van de Zuidplas is dat: "In een latere fase, omstreeks 2010 tot 2020, komen omvangrijke ontwikkelingsprojecten tot stand in de Zuidplaspolder, waarvan de omvang en complexiteit de huidige bestuurskracht van de gemeenten in de Zuidplas ver te boven gaat. Het is dan ook van belang in samenwerking in de benodigde expertise en vaardigheden te voorzien. Voor een ingrijpende ontwikkeling zoals die van de Zuidplaspolder beschikt geen van de betrokken gemeenten over de benodigde bestuurskracht en de benodigde expertise." (BMC;2005;24).

De conclusie over de bestuurskracht van de gemeenten kan ervoor zorgen dat er een gemeentelijke herindeling plaats zal vinden, om op deze manier de bestuurskracht in het gebied te vergroten. Een andere optie om de bestuurskracht (tijdelijk) te vergroten is dat voor de uitvoering, van de verschillende deelprojecten in de zuidplaspolder, de verschillende gemeenten samenwerking moeten zoeken met elkaar of andere partijen. Zo werkt de gemeente Nieuwerkerk nu samen met de gemeente Rotterdam, in de planvorming voor het gebied. Ook praat de gemeente Gouda op dit moment met de gemeente Waddinxveen over een bestuurlijke alliantie. Zal een van de gemeenten geen partner voor samenwerking kunnen vinden, dan zou deze de Zuidplas op haar grondgebied niet kunnen ontwikkelen

### 4.6 Conclusie

In deze slot paragraaf wil ik ten eerste het proces kort recapitulieren aan de hand van onderstaande tabel. Ten tweede wil ik een beoordeling geven van de tevredenheid van de betrokken partijen, de verrijking van het proces en het proces in het geheel.

Ronde	Proces	Organisatorische arrangementen	Inhoud
Ronde I 2001-2004	23 partijen hebben samen hun visie op het gebied opgesteld. Veel aandacht aan interactie met de omgeving d.m.v. voorlichtingsavonden.. Acht publieke partijen hebben een publieke grondbank opgericht, welke communiceert met de private grondbank. Deze private grondbank is ook actief in het gebied, en is al geëvolueerd tot ontwikkelingsmaatschappij	Stuurgroep, publieke grondbank, WvG en ISV	Belangrijkste plannen waren het opgavekader en het ISV
Ronde II 2004-2006	Van de 23 werken er 8 aan het opstellen van het ISP. De vijf Zuidplasmunicipaliteiten proberen hier hun raden bij te betrekken om zo draagvlak binnen de eigen gemeente te creëren De andere 15 partijen zijn als klankbordgroep betrokken bij het proces.	ISP	Belangrijkste inhoudelijke document hier wordt het ISP

## Publiek Publieke Samenwerking

De vaststelling van het ISV is tot nu toe het enige cruciale moment in het proces geweest. Het is samengesteld en bepaald door 23 partijen, die een jaar lang samen hebben onderhandeld om met deze gezamenlijke visie te komen. Hoewel het ISV tot nu toe het meest cruciaal is geweest, zijn er verschillende belangrijke momenten die hebben gezorgd voor versnellingen of vertragingen in het proces. Één van deze belangrijke momenten is de oprichting van de publieke grondbank. Door de oprichting van deze grondbank lieten de publieke partijen hun commitment aan het proces blijken, wat leidde tot een versnelling in het proces. Partijen kregen hierdoor meer vertrouwen in elkaar; vooral het vertrouwen in de gemeente Rotterdam groeide. Een vertraging in het proces werd veroorzaakt, doordat het zeven maanden duurde voordat het werkdocument ISV ook daadwerkelijk ISV mocht worden genoemd. Na het vaststellen van het ISV, in november 2004, staat het proces onder grote tijdsdruk, omdat men het ISP voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 vastgesteld wil hebben. Als dit doel niet wordt gehaald dan kan het proces ernstige vertraging oplopen door mogelijke politieke veranderingen binnen de gemeenten. Op dit moment werken de verkiezingen juist als versnelling. De partijen zijn zich ervan bewust dat eind 2005 het ISP er zal moeten zijn afgerond. De partijen doen er alles aan om deze deadline te halen. Betrokken partijen ervaren dat de onderhandelingen in het algemeen stroef en langzaam verlopen, maar dat het proces in een stroomversnelling geraakt zodra de overeenstemming in het zicht komt.

Het proces om tot ontwikkeling van de driehoek RZG te komen wordt gekenmerkt door een grote complexiteit. Er zijn veel partijen bij het proces betrokken die alle invloed willen uitoefenen. Ondanks al deze verschillende meningen zijn de meeste partijen tevreden over het verloop van het proces. Ze zijn positief over de manier waarop de provincie haar trekkersfunctie vervult en ook over de samenwerking binnen het proces. Er zijn echter ook kritische geluiden over de provincie te horen. Zo is de gemeente Rotterdam aan de ene kant positief over de manier waarop de provincie haar coördinerende rol invult. Aan de andere kant vindt zij dat de provincie te veel luistert naar de vijf Zuidplasmunicipaliteiten, waardoor Rotterdam zich buitengesloten voelt.

Kijkend naar vormen van verrijking van het proces, dan is vooral de communicatie een verrijking geweest. De verschillende partijen hebben continu contact gezocht met hun omgeving. Zo hebben de bestuurders van de vijf Zuidplasmunicipaliteiten zichzelf ten doel gesteld om hun raden bij het proces te betrekken. Zij doen dit door de leden mee te nemen naar vergaderingen en hen steeds in te lichten over de stand van zaken. Ook de inwoners van het gebied zijn continu geïnformeerd. De verschillende gemeenten hebben voorlichtingsavonden gehouden en andere partijen zoals de Rabobank, Consept en LTO hebben ook hun klanten/leden op de hoogte geprobeerd te houden. Ook de week van de Zuidplas is een voorbeeld van de communicatie binnen het project. In deze week werden inwoners en organisaties uit het gebied ingelicht en om hun mening gevraagd. Ook de publieke grondbank is een vorm van verrijking in het proces. Dit orgaan stelt de publieke partijen in staat om strategisch gronden

## Publiek Publieke Samenwerking

te verwerven, welke ontwikkeld kunnen worden door een ontwikkelingsmaatschappij. Door deze grondbank op te richten laten de publieke partijen het geloof in het project zien, zij lopen immers risico hun investering gedeeltelijk of geheel kwijt te raken. De publieke partijen laten hiermee hun geloof in het project zien. Ook vertonen zij door deze risicodragende participatie een ondernemend karakter, wat past in de richting die de publieke sector op wil.

Het proces is als “open” te typeren. Als voorbeeld voor deze openheid kan gelden dat er maar liefst 23 partijen betrokken zijn en dat er een dialoog is met de inwoners van het gebied. De interactie in het proces vindt vooral plaats in overlegstructuren tussen de verschillende bestuurders. In deze overlegsituaties proberen de partijen tot consensus te komen. Tijdens deze zoektocht naar consensus trekken sommige partijen naar elkaar toe, zoals de vijf Zuidplaspoldergemeenten. Deze vijf worden door de andere partijen getypeerd als “Een eenheid in verscheidenheid”, omdat deze partijen onderling niet altijd dezelfde belangen hebben maar ze toch als één naar buiten willen treden. Het belang bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder is zo cruciaal voor deze gemeenten dat deze bovengeschiedt wordt aan andere belangen. De participatie van Rotterdam lijkt echter ook een reden voor de opstelling van de Zuidplaspoldergemeenten. Ze verwachten, dat wanneer zij niet samenwerken om hun belangen te verdedigen Rotterdam hen zal overlopen. Het schrikbeeld dat Rotterdam bepaalt hoe de Zuidplaspolder ontwikkeld gaat worden, lijkt hen te verenigen. Ze willen de ontwikkeling graag in eigen hand houden. Rotterdam is echter een noodzakelijke partner, vanwege het geld en de kennis die zij meebrengt. De betrokken partijen zijn zich er dan ook van bewust dat een deelname van Rotterdam cruciaal is voor het succes van dit project. Ondanks de grote betekenis van de deelname van Rotterdam aan het project worden er door de provincie en de vijf Zuidplaspoldergemeenten onderling veel zaken afgestemd. Rotterdam ervaart dit niet als een faire gang van zaken maar verwacht dat gaande het proces elke partij toch zijn eigen kant zal kiezen.

## **5 Wieringerrandmeer**

### **5.1 Inleiding**

Wat nu Wieringen heet, was vroeger een verhoging in een uitgestrekt veenlandschap. Met het oprukken van de Noordzee verdwenen grote delen van dit landschap in de golven. Aan het einde van de Middeleeuwen was Wieringen een eiland op de grens van de Waddenzee en de toenmalige Zuiderzee. Met de inpoldering van de Wieringermeer en de aanleg van de Amsteldiepdiijk werd Wieringen opnieuw onderdeel van het vasteland. Hoewel dat voor de waterhuishouding van het eiland veel beter was geweest, werd er tussen het eiland en de veel lager gelegen nieuwe polder uit geldgebrek geen randmeer aangelegd.

In 1989 kwam ir. Jan Vonk, destijds lid van Provinciale Staten en werkzaam bij de gemeente Den Helder, met het idee om het randmeer alsnog aan te leggen. Studies en verkenningen volgden, onder leiding van de Stuurgroep 'Water Bindt'. In 2002 richtte de provincie Noord-Holland het projectbureau Wieringerrandmeer op. In het projectbureau werkt de provincie Noord-Holland samen met de gemeenten Wieringen, Wieringermeer en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Met het randmeerproject willen de partijen in het gebied een impuls geven aan de hele kop van Noord-Holland. Het project kan bijdragen aan het tegengaan van de vergrijzing van de bevolking, een gebrek aan werkgelegenheid, een matige bereikbaarheid, een tekort aan draagvlak voor winkels, scholen en andere voorzieningen. Bovendien liggen er kansen voor meer en betere natuur, de landbouw, versterking van de recreatie, van wonen in het groen en duurzaam waterbeheer.

Hieronder wil ik het besproken analyse kader gaan toepassen op het project Wieringerrandmeer. Hierin zal het gehele proces, van initiatieffase tot heden, aan bod komen. Zoals ik heb gesteld in mijn operationalisatie, zal ik me in dit hoofdstuk beperken tot de netwerkanalyse en het beschrijven van het proces verloop, in hoofdstuk 6 zal stap drie aan bod komen.

### **5.2 Actoren, percepties, relaties en visie**

In de onderstaande twee tabellen bespreek ik de belangrijkste kenmerken van het netwerk, zoals de belangrijkste actoren, hun betrokkenheid bij het proces, hun instrumenten en hun percepties op het project.

In de onderstaande tabel worden de belangrijkste actoren, hun instrumenten en de redenen van hun betrokkenheid weergegeven. Door deze kenmerken weer te geven kan de betrokkenheid van de actoren en de middelen die zij hebben vergeleken worden.

## Publiek Publieke Samenwerking

<b>Actor</b>	<b>betrokkenheid</b>	<b>Instrumenten</b>
Provincie Noord-Holland	De provincie wil de economie in de kop van Noord-Holland versterken. Ze heeft hier 29 miljoen voor vrijgemaakt en het trekkerschap overgenomen, van het waterschap.	kapitaal en kennis. Staatsrechtelijke bevoegdheden, omdat het project zich binnen de provincie afspeelt.
Gemeente Wieringen	Heeft het project geïnitieerd, om zo een impuls te geven aan de economie in het gebied.	Grond en kapitaal. Het project ligt op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Gemeente Wieringermeer	Aangezien het grootste deel van het project op het grondgebied plaatsvindt is zij een belangrijke partner.	Grond en kapitaal. Het project ligt op het grondgebied van deze gemeente. Ze heeft daarom staatsrechtelijke instrumenten die hiermee samenhangen.
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Is als water-autoriteit in het gebied betrokken bij het project.	Autoriteit in het gebied op veld van waterhuishouding.
Lago Wirense	Is vooral geïnteresseerd in de woningbouw die in het gebied zal plaatsvinden.	Kennis en kapitaal

Als initiator van het plan, om een randmeer aan te leggen, is de gemeente Wieringen erg betrokken bij het plan. Zij ziet in de aanleg van een randmeer de beste mogelijkheid om de economie in het gebied te versterken en door middel van woningbouw hoopt zij de vergrijzing in het gebied tegen te gaan. Probleem is dat het grondgebied Wieringen niet toereikend is voor het project, zij heeft de gemeente Wieringermeer nodig om het project te realiseren. Op het grondgebied van deze laatste gemeente zal het grootste deel van de woningbouw plaatsvinden. Ook de gemeente Wieringermeer ziet de aanleg van een randmeer als de beste manier om de problemen in het gebied aan te pakken.

De provincie heeft vooral de versterking van de economie in de kop van Noord-Holland voor ogen. Door een afname aan marineactiviteiten in Den Helder ziet zij dit project als de mogelijkheid om de economie weer te herstellen en te laten groeien. Om dit mogelijk te maken heeft zij een bedrag van 29 miljoen euro gereserveerd.

Meedoen aan het project is lucratief voor Lago Wirense, doordat zij door het project mede te financieren, woningbouw mag plegen in het gebied. Lago Wirense is door middel van een ontwikkelcompetitie gekozen om als private partner te fungeren in het project.

### Percepties

In de onderstaande tabel staan de percepties van de belangrijkste actoren op een drietal thema's (Economie, Woningbouw en Infrastructuur).



## Publiek Publieke Samenwerking

Actor	Economie	Woningbouw	infrastructuur
Provincie Noord-Holland	Voor Noord-Holland Noord is onze ambitie het verbeteren van de woon-werkbalans en vergroting van het aantal arbeidsplaatsen. Dit gebeurt door de aantrekkingskracht van de regio voor bedrijfsvestiging te vergroten en de groei van nieuwe bedrijfstakken te stimuleren. Er wordt hard gewerkt aan de realisatie van een ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, die kan zorgdragen voor bundeling van bestuurskracht en het promoten van de sterke kanten van de regio.	Wij bieden de gemeenten kansen om door te groeien, waarbij wij het initiatief bij de gemeenten zelf laten. Wij verplichten nergens extra groei bovenop de eigen woonbehoefte, maar de eigen woningbehoefte is wel de ondergrens om de productie op peil te houden.	Het is van belang dat wonen, werken en infrastructuur goed op elkaar af te gestemd worden, dat wil zeggen wonen en werkgelegenheid gelijktijdig en bij elkaar te ontwikkelen, zoveel mogelijk gekoppeld aan bestaande infrastructuur, weg en spoor, en om achterstanden in infrastructuur en ontsluiting met alle inzet weg te werken.
Gemeente Wieringen	Door een samenhangend beleid met als speerpunten onder andere de visserij en het toerisme / de recreatie trachten we de werkgelegenheid op Wieringen op peil te houden c.q. te bevorderen en de leefbaarheid op het eiland te vergroten.	Op enige stukken bij Hippolytushoef en Den Oever na, is het haast niet meer mogelijk woningen te bouwen zonder het bijzondere karakter van het gebied aan te tasten.	Den Oever is strategisch gelegen op een knooppunt van wegen en waterwegen. De snelweg over de afsluitdijk landt hier en de N99 naar Den Helder splitst zich hier af.
Gemeente Wieringermeer	Voor het landelijk gebied van Wieringermeer geldt als uitgangspunt het benutten van kansen voor een economische ontwikkeling en verbreding met behoud van identiteit. De logistiek, ligging aan de A7 en aan diep vaarwater van het IJsselmeer, is de troef die Wieringermeer daarbij inzet wat betreft ontwikkeling van bedrijventerreinen.	Wieringermeer wil een bijdrage leveren aan deze woonkwaliteit op voorwaarde van een organische groei van wonen en werken. In de Wieringermeer zijn dan voor de periode tot 2020 - als alle projecten zijn uitgevoerd - rond de 2500 tot 3000 woningen nodig.	Aandachtspunt nummer één betreft ontwikkeling van de economie hand in hand met infrastructuur. Geen bouwstromen zonder bereikbaarheid. Vanuit het perspectief van de regio is een nieuwe verbinding van Den Helder naar Wieringerwerf/Middenmeer aan de A7 is onmisbare schakel voor de regionale economie. Het niet op de agenda plaatsen van deze weg op het infrastructurele programma voor 2015 zou een zware slag zijn voor de regio. Een verdere opwaardering van de N99 is dan het enige alternatief.

## Publiek Publieke Samenwerking

Lago Wirense	<p>Ontwikkelen van een nieuwe, kansrijke economie, daar draait alles om bij het versterken van dit deel van de Kop van Noord-Holland. Door het creëren van waterrijke natuur de aantrekkingskracht vergroten. Ondernemers en bedrijvigheid stimuleren. Anno 2032 zien we een hoogwaardige natuur als prettige pleisterplaats voor inwoners en toeristen. De economie draait volop, draagt zichzelf en biedt tal van nieuwe kansen voor het midden- en kleinbedrijf en de agrarische sector.</p>	<p>Het streekkarakter willen wij graag behouden en versterken. Dat is in 2006 dan ook al de reden om in de eerste plaats in de bestaande kernen te beginnen met bouwen. In Wieringerwerf, Den Oever, Middenmeer, Hippolytushoef en Slootdorp. Zo voorzien we vanaf begin 2008 al in de behoeften van starters, doorstromers, senioren en oud-inwoners, die graag willen terugkeren. En vinden we aansluiting bij wat nu al sterk leeft in de regio: de vraag naar nieuwe woningen voor een betaalbare prijs.</p>	
--------------	---	--	--

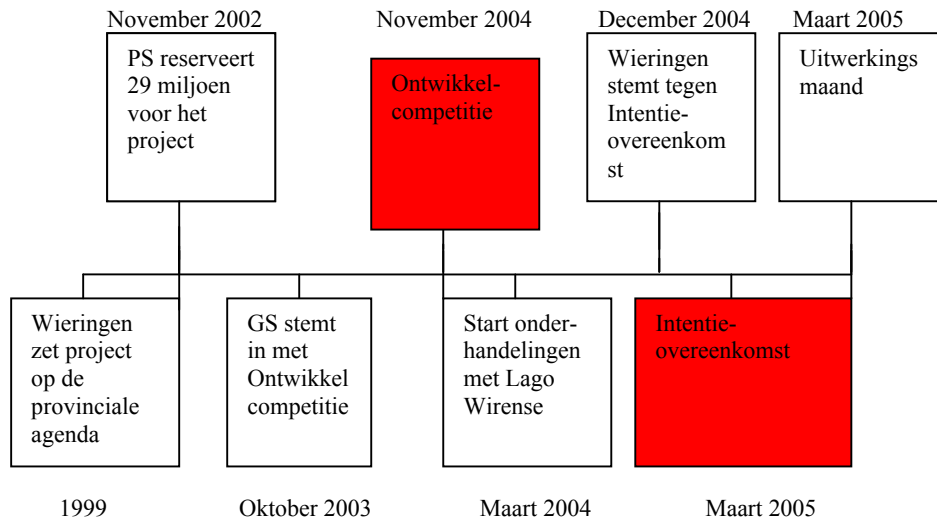
Kijkend naar de twee tabellen hierboven valt de importantie van dit project voor de gemeente Wieringen op. Het aanleggen van het randmeer zal van de gemeente na tientallen jaren weer een eiland maken. Dit zal vooral een impuls betekenen voor de recreatie in het gebied. Bovendien zal het randmeer zorgen voor meer woningen en bedrijventerreinen. Dit hele pakket moet problemen zoals vergrijzing en economische neergang bestrijden. Dezelfde effecten gelden ook voor Wieringermeer, er is echter een verschil. Wieringermeer richt zich vooral op de agrarische sector. De beide gemeenten concentreren zich dus op andere sectoren, Wieringen op toerisme en Wieringermeer op de agrarische sector, dit kan voor conflicten zorgen. Een voorbeeld van een toekomstig meningsverschil zou bijvoorbeeld kunnen zijn de samenstelling van het water dat er in het randmeer dient te komen.

Een andere publieke partij in het proces is de provincie Noord-Holland. Deze heeft het trekkerschap op zich genomen en het belang van dit project onderstreept door hier 29 miljoen euro voor te reserveren. Bovendien accommodeert zij op dit moment het projectbureau, door het leveren van huisvesting, mankracht, projectleider, enz.

Ook over de positie van de private partijen is wat te zeggen. In dit project is er bewust voor gekozen om de private partijen in een vroeg stadium bij het project te betrekken. Door middel van een ontwikkelcompetitie konden zij hun visie op het gebied weergeven. Uit de verschillende visies is het winnende consortium de private partner geworden. Het vroeg betrekken van de private partijen heeft een aantal voordelen gehad, waarvan het grootste is dat er optimaal van hun kennis gebruik kan worden gemaakt.

### 5.3 Tijdlijn

Voor de duidelijkheid zal ik alvorens het proces gedetailleerd te bespreken, een tijdlijn weergeven met de belangrijkste gebeurtenissen.



Ondanks de belangrijke ontwikkelingen in dit proces zijn er twee cruciale gebeurtenissen te benoemen, namelijk de ontwikkelcompetitie en de intentieovereenkomst. De eerste cruciale gebeurtenis in het proces was de ontwikkelcompetitie. Ten eerste omdat door de ontwikkelcompetitie private partijen bij het proces betrokken werden. De ontwikkelcompetitie zorgde daarmee voor een uitbreiding van het aantal partijen in het proces en betekende dat de publieke partijen een keuze maakten voor een bepaalde visie over de inrichting van het gebied. De tweede cruciale gebeurtenis in het proces was het tekenen van de intentieovereenkomst. Ten eerste stemde met het tekenen van de intentieovereenkomst de gemeenteraden en de Provinciale Staten in met de door hun bestuurders ingeslagen weg en de visie van Lago Wirense. De intentieovereenkomst was ook belangrijk, omdat de partijen op deze manier het vertrouwen in elkaar hebben uitgesproken en daarmee de uitvoering van het project een stuk dichterbij hebben gebracht.

Ronde	Wat gebeurde er?	Betrokken actoren	knelpunten
Ronde I Medio 1998 – 1999	De gemeente Wieringen zet het project op de provinciale agenda. Daarop volgend wordt er een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid door het programma Water Bindt. Naar aanleiding van de resultaten van dat onderzoek besluit de provincie als trekker te gaan fungeren.	Gemeente Wieringen, Gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland en het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	

## Publiek Publieke Samenwerking

<p>Ronde II 2000 – Oktober 2003</p>	<p>In maart 2000 begint de provincie met haar partners aan het plan. De provincie reserveert 29 miljoen voor het project en stelt een externe projectleider aan. Dit projectteam stuurt aan op een ontwikkelcompetitie met private partijen. Er is een wisseling van het provinciale bestuur, waardoor de projectleider moeite moet doen het project weer tot prioriteit te maken. Bovendien is men in de provinciale organisatie sceptisch over de ontwikkelcompetitie</p>	<p>Gemeente Wieringen, Gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland en het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier</p>	<p>Weerstand van de provinciale ambtenaren over de aanpak van het project. Invoer ontwikkelcompetitie</p>
<p>Ronde III November 2003 - februari 2004</p>	<p>College stemt in met ontwikkelcompetitie. Er wordt een jury samengesteld uit bestuurders en professionals. Lago Wirense wordt als winnaar aangewezen en de externe projectleider rond zijn opdracht af.</p>	<p>Gemeente Wieringen, Gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, AM wonen en Rabo Vastgoed ,Combinatie Grontmij - Bouwfonds - de Vries &amp; van de Wiel, Combinatie Heijmans - Arcadis en Combinatie Wironi</p>	<p>De selectiecriteria in de ontwikkelcompetitie</p>
<p>Ronde IV Maart 2004 - Februari 2005</p>	<p>Provincie stelt een provinciale projectleider aan. Onderhandelingen met Lago Wirense beginnen. Ook worden de plannen gepresenteerd aan de burgers en raden. De onderhandelingen komen moeilijk op gang. In december 2004 zegt de raad van Wieringen dan ook nee tegen de intentieovereenkomst. De provinciale staten en de raad van Wieringermeer zeggen wel ja.</p>	<p>Gemeente Wieringen, Gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Lago Wirense</p>	<p>De opzet van de ontwikkelingscompetitie en de inhoud van de intentieovereenkomst.</p>
<p>Ronde V Maart 2005 – eind 2005</p>	<p>Na de nee, wordt er een afkoelingsperiode ingesteld. Op 15 maart 2005 wordt alsnog de intentieovereenkomst getekend. De ondertekening van de intentieovereenkomst is het startsein voor een uitwerkingsmaand, waarin de plannen worden uitgewerkt. Op 26 mei 2005 geven de twee raden en de provinciale staten hun goedkeuring m.b.t. het planconcept. De volgende stap zijn de onderhandelingen en ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst eind 2005.</p>	<p>Gemeente Wieringen, Gemeente Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Lago Wirense</p>	

### 5.4 Ronde I

Het project Wieringerrandmeer is officieel tot stand gekomen doordat de gemeente Wieringen, in de persoon van de toenmalige burgemeester dhr. Baas, het project op de provinciale agenda heeft gezet. In het overlegorgaan ‘Water bindt’ is toen besloten een verkenning te doen naar de haalbaarheid van het aanleggen van een randmeer. De uitkomsten van dit onderzoek hebben de provincie ertoe aangespoord dit project te gaan trekken. In de eerste ronde in dit project staan daarmee agendasetting en verkenning centraal. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste gebeurtenissen van deze ronde bespreken.

#### Agendasetting

De kop van Noord-Holland wordt door zijn afgelegen ligging geteisterd door vergrijzing en gebrek aan werkgelegenheid. Om deze problemen het hoofd te bieden, heeft de gemeenteraad van Wieringen in 1996 besloten een toekomstvisie van de gemeente te maken. Deze toekomstvisie behelsde zeven onderwerpen, welke in de vorm van zeven projecten elk door een collegelid werden opgepakt. Het plan werd ondersteund door de provincie Noord-Holland, welke van dit initiatief een gebiedsgericht ‘pilot project’ maakte. De gedeputeerde Ruimte en de gemeente Wieringen hebben daarna gewerkt aan een overeenkomst, waarin de provincie aangeeft bereid te zijn kennis en kapitaal beschikbaar te stellen voor de projecten.

Op initiatief van de bevolking werd het aanleggen van een randmeer tot een van de projecten gemaakt. Hoewel het college van Wieringen niet direct overtuigd was van dit project, heeft zij toch een haalbaarheidsstudie laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau. Dit bureau deed in 1998 verslag van haar bevindingen. Het integrale karakter van het project (integratie van verschillende doelstellingen zoals recreatie, waterbeheer en natuurontwikkeling) zorgde voor een positief advies.

Het regionale karakter van dit project zorgde er echter voor dat Wieringen dit project niet geheel zelf kon realiseren. Om dit project te kunnen realiseren moest Wieringen op zoek naar partners. Een logische partner was de buurgemeente Wieringermeer. Deze sterk op de agrarische sector leunende gemeente zag in eerste instantie echter niets in het project, waarbij de nadruk juist op recreatie werd gelegd. De burgemeester benaderde daarom ook andere in het gebied aanwezige partijen, zoals de provincie en de waterschappen.

#### Water bindt

‘Water Bindt’ is de naam voor het samenwerkingsverband van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de Provincie Noord-Holland en het Gewest van Kop Noord-Holland. De aanleiding voor de samenwerking tussen de Water Bindt-partijen ligt in het besef dat water de bindende factor is tussen natuur en economie in de kop van Noord-Holland. Water speelt een cruciale rol bij de

## Publiek Publieke Samenwerking

versterking van de ecologische waarden en bij de uitbouw van de toeristische en recreatieve potenties in de kop van Noord-Holland. Eind 1999 sloegen deze partijen de handen in elkaar en gingen zij gezamenlijk optrekken in de plannen in en rond het Amstelmeergebied. Basisgedachte voor de samenwerking is dat er veel projecten zijn van verschillende overheden die een direct raakvlak met elkaar hebben. Het gezamenlijk aanpakken van deze projecten werkt kostenbesparend en biedt de mogelijkheid om diverse projecten tegelijk aan te melden voor subsidiefondsen. Het samenwerkingsverband heeft een intentieverklaring gemaakt, die mede is ondertekend door het waterschap Hollands Kroon, gemeente Den Helder, gemeente Wieringen, gemeente Wieringermeer en de provincie Noord-Holland. De samenwerking wordt voorgezeten door het hoogheemraadschap.

Uit de doelstelling van “Water bindt” blijkt dat het project Wieringerrandmeer hier precies binnen valt. Dit project werd dan ook op de agenda van “Water bindt” gezet. De verschillende partijen spraken af om gezamenlijk te besluiten of dit project doorgaan zou vinden. Om een goede afweging te kunnen maken over de haalbaarheid van het project werden er verschillende haalbaarheidsstudies uitgevoerd. Deze werden gedetailleerder uitgevoerd dan de voorgaande, zo ging men dieper in op de verschillende aspecten (economie, recreatie, natuur, enz.) van dit project. De conclusie luidde dat dit project meer voordelen dan nadelen te bieden had, hetgeen wederom voor een positief advies zorgde.

Door het regionale karakter van dit plan onderkennen de Water Bindt-partijen maar één logische trekker voor dit project: de provincie. In maart 2000 besloten de partijen daadwerkelijk om gezamenlijk te gaan werken aan het realiseren van dit project. Het besluit tot de realisering van het project vormde het eind van de verkenningsfase. Daarmee eindigde de eerste ronde van dit project.

### **5.5 Ronde II**

In deze ronde neemt de provincie duidelijk het initiatief, ondermeer door een bedrag van negenentwintig miljoen te reserveren voor dit project. Ook stelt zij een externe projectleider aan, aangezien zij zelf de capaciteiten mist het project te leiden. Deze projectleider stuurt aan op het vroeg betrekken van private partijen bij het project en ziet het opzetten van een ontwikkelingscompetitie als de ideale manier om dit te bewerkstelligen. Het houden van deze ontwikkelcompetitie zou een novum zijn in Nederland, en wekt dan ook weerstand op bij de provincie. Centraal in deze ronde staat de vraag of private partijen in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij het project. En ten tweede of de ontwikkelcompetitie de juiste manier is dit voor elkaar te krijgen. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste gebeurtenissen van deze ronde bespreken.

### Discussie

Van 2000 tot 2002 komt de discussie rond het randmeer verder op gang. De agrariërs bijvoorbeeld vrezen dat het randmeer hun schade zal opleveren. Zo gaf Jacob Kroon, voorzitter van de Werkgroep Water van de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO), in 2002 het volgende aan "Het afgelopen jaar hebben bestuurders teveel met elkaar en te weinig met de boeren om de tafel gezeten." Agrarische bedrijven ondervinden reeds de gevolgen van de plannen met het Wieringerrandmeer. Volgens Kroon blijven aanvragen voor bouwvergunningen maanden in de la liggen. Daaronder vallen ook de aanvragen van de WLTO om in Wieringen windturbines te plaatsen. Volgens Kroon worden deze plannen systematisch getraineed in de Wieringermeer zijn bezwaren te horen vanuit de agrarische wereld. Uit het grondwateronderzoek bleek namelijk dat de aanleg van een randmeer zou kunnen leiden tot een toename van zoute kwel (verzilting van grondwater en bodem). Iets dat de boeren in het noorden van de Wieringermeer niet zullen accepteren. Hiervoor moet een compensatie worden gevonden, technisch of eventueel financieel.

Ook op het gebied van de infrastructuur zijn er knelpunten te verwachten bij De Haukes en De Stonte, de plaatsen waar het randmeer overgaat in resp. Amstelmeer en IJsselmeer. Met name bij De Stonte is er een belangrijk obstakel in de vorm van de A7. Tenslotte zal er een oplossing moeten worden gevonden voor de Hippolytushoever leerlingen van scholengemeenschap Wiringherlant die hun directe verbinding naar Wieringerwerf zien verdwijnen en vele kilometers zullen moeten omrijden.

Ondanks deze discussie met de boeren in het gebied, welke als een rode draad door het project loopt, en andere belanghebbenden begint de provincie in 2001 met het opkopen van grond in de polder Waard Nieuwland. Daarnaast laat zij nog diverse onderzoeken uitvoeren met betrekking tot de haalbaarheid van het project. De gemeentes Wieringen en Wieringermeer spreken af dat ieder ongeveer de helft van het beoogde grondgebied voor het meer zou leveren: Wieringen offert de Polder Waard Nieuwland op en de Wieringermeer een strook tussen de Haukes en de Poldersteiger (brug Burgerweg).

Begin 2002 besluit de provincie een raming te maken van de kosten die de huidige plannen opleveren en daar dertig procent van de financieren. De ramingen kwamen neer op een kostenplaatje van honderd zestien miljoen euro, waardoor de provincie negenentwintig miljoen euro (30% van 116 miljoen) beschikbaar stelde voor de aanleg van het randmeer. Natuurlijk onder voorbehoud dat Provinciale Staten dit randmeer definitief mogelijk zal maken en onder de voorwaarde dat er een sluitende begroting is en harde financiële toezeggingen dat andere partijen zorg zullen dragen van het betalen van de resterende zeventig procent van de kosten. Daarnaast stelt de provincie twee miljoen en achthonderd duizend euro beschikbaar om voorbereidingskosten te kunnen betalen.

### De projectorganisatie

Volgende stap was het neerzetten van een projectteam. Als trekker van het project stelde de provincie een profiel samen waaraan de projectleider zal moeten voldoen. Hierbij kwam zij tot de conclusie dat binnen de eigen organisatie niemand aan dit profiel voldeed. Dit leidde tot de beslissing een externe projectleider aan te stellen. Deze trad eind 2002 aan. Deze projectleider richtte vervolgens een projectteam op, waar de burgemeester van Wieringen, de wethouder RO van Wieringermeer, een ambtenaar van de provincie en de directeur van het hoogheemraadschap zitting in namen.

Om dit project succesvol te volbrengen was te projectleider van mening dat de markt in een vroeg stadium bij dit project betrokken diende te worden. Zo hoopte men optimaal te kunnen profiteren van de kennis en innovativiteit van de private sector. De provincie had echter zijn twijfels over deze aanpak en heeft meerdere malen advies gevraagd bij verschillende adviesbureaus.

Om de betrokken partijen te overtuigen dat een PPS-constructie noodzakelijk is om dit project succesvol te laten zijn, stelt het projectteam in april 2003 een consultatiedocument op. Hierin wordt een aantal opties voor de vormgeving van een PPS besproken. Hierbij wordt gekeken naar zaken als, taak-, risico- en zeggenschapsverdeling.

Met dit document als handvat wordt op diverse niveau's overleg gepleegd, waarin uiteindelijk de wens wordt geformuleerd om de betrokkenheid en creativiteit uit de markt, maar ook van maatschappelijke organisaties en andere publieke partijen optimaal te benutten. De wens van de projectleider om de markt al in de planfase in te schakelen komt hiermee uit. Gekozen wordt om een ontwikkelcompetitie te houden waaruit een private partij zal worden geselecteerd.

### Bestuurswissel

In mei 2003 werd de politieke verantwoordelijkheid overgedragen aan een nieuwe gedeputeerde. De kritische houding van de provinciale organisatie gaf onzekerheid over de prioriteit die deze nieuwe gedeputeerde zou geven aan de aanleg van een randmeer. Binnen de provinciale organisatie speelde nog steeds de twijfel, of en hoe private partijen betrokken diende te worden bij het project. Bovendien zette zij vraagtekens bij het trekkerschap van de provincie, het project was volgens sommige ambtenaren niet groot genoeg voor een regionaal project. Dankzij aanhoudende pogingen van de projectleider en de gemeente Wieringen om de nieuwe gedeputeerde enthousiast te maken voor het project, werd aan het project toch een hoge prioriteit gegeven.



### Andere aanpak?

Begin september 2003 presenteren de ambtenaren van de provincie een notitie om het project Wieringerrandmeer totaal anders aan te pakken. Volgens het nieuwe plan moest er eerst een consultatieronde komen, waarin gepeild zou worden of er animo was binnen de private sector voor dit project. Daarna zou er een businesscase opgesteld worden, om de risico's en haalbaarheid van het project nogmaals te onderzoeken. Centrale gedachte vanuit de provincie was om de private partijen later bij het project te betrekken. De Gedeputeerde Staten stemmen in met dit nieuwe plan van aanpak.

De projectleider en de gemeente Wieringen vonden deze "nieuwe aanpak" echter onacceptabel. Deze twee partijen vreesden dat de nieuwe koers marktpartijen zou afschrikken en overheid als onbetrouwbare partij zou afschilderen. Beide hebben de nieuwe gedeputeerde onder druk gezet de "oude koers" weer op te pakken. Voorbeeld hiervan was dat het projectteam diverse bijeenkomsten heeft belegd met onder andere de gedeputeerde en een aantal provinciale ambtenaren. In deze bijeenkomsten werden private partijen uitgenodigd om hun kijk op het project en op de publieke partijen duidelijk te maken. Na deze bijeenkomsten heeft de betrokken gedeputeerde besloten om de Gedeputeerde Staten te adviseren toch te kiezen voor de "oude weg" en dus het collegebesluit terug te draaien. De Gedeputeerde Staten gingen hiermee akkoord en maakte daarmee ruimte voor de ontwikkelcompetitie.

Op 21 oktober 2003 neemt Gedeputeerde Staten het besluit om zo snel mogelijk van start te gaan met het selectieproces. Hier wordt definitief voor het idee gekozen om de markt vroeg in het proces te betrekken. Hiermee is de vertraging die is ontstaan door het aantreden van een nieuwe gedeputeerde en de weerstand van de provinciale organisatie te niet gedaan. Naar buiten toe verklaart de provincie dat de vertraging werd veroorzaakt door een interne herbezinning van de provinciale organisatie en het moeten informeren van de nieuwe Gedeputeerde Staten over de stand van zaken van het project.

De interne herbezinning heeft echter geleid tot een andere visie op het projectleiderschap. De provincie is nu van mening dat deze het best ingevuld kan worden door een provinciale ambtenaar. Zo hoopt ze expertise op te doen en geld uit te sparen door geen externe projectleider meer in te huren. Per november 2003 treedt er een projectleider aan van Noord-Holland zelf. Afgesproken wordt dat de externe projectleider een adviserende rol aan zal nemen en na de ontwikkelcompetitie afscheid zal nemen.

### Draagvlak

Om in deze tijd de steun voor het project te behouden en te vergroten kiest het projectteam ervoor bijeenkomsten en andere activiteiten te gaan organiseren. Zo worden er in juni en juli 2003 door een

team van landschapsarchitecten verkennende schetsen gemaakt van het randmeer aan de hand van de thema's economie, natuur en water. Ook wordt er een nulvariant uitgewerkt, waarin wordt beschreven welke situatie zou ontstaan als er geen randmeer komt. Met deze acties hoopt het projectteam de markt te inspireren. In september 2003 wordt een werkconferentie door het projectteam georganiseerd over de gemaakte themaschetsen, met terugkoppeling van wat er met de suggesties van de bewonersavond is gedaan. Verder organiseert het projectteam van 4 tot 10 september de week van het Wieringerrandmeer.

Met het besluit toch te kiezen voor de ontwikkelcompetitie wordt ronde III afgesloten. De volgende ronde zal zorgen voor een andere samenstelling van actoren, omdat de private partijen zich bij het proces zullen voegen. Bovendien zal de inhoud van het project veranderen, door de inbreng van de private partijen.

### **5.6 Ronde III**

Na het besluit door middel van een ontwikkelcompetitie een privaat consortium te selecteren als partner in het project, staat in deze ronde de organisatie van deze competitie centraal. De ontwikkelcompetitie moet zoveel mogelijk ideeën over de ontwikkeling van het randmeer op tafel krijgen. Een jury zal vervolgens het beste idee kiezen. Met het consortium dat achter dit idee zit, zullen de publieke partijen onderhandelingen starten. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste gebeurtenissen van deze ronde bespreken.

#### De ontwikkelcompetitie

De basisgedachte achter de ontwikkelcompetitie is om private partijen naar aanleiding van een aantal randvoorwaarden visies op de ontwikkeling van het randmeer in te laten dienen. Een jury kiest vervolgens de beste inzending. Met deze partij zullen de onderhandelingen gestart worden. De jury bestond uit de burgemeesters van Wieringen en Wieringermeer, de gedeputeerde Ruimte van de provincie Noord-Holland en enkele prominente onafhankelijke professionals.

6 november 2003 is de ontwikkelcompetitie van start gegaan. Deze bestond uit een tweetal fasen. In de eerste fase werd een bepaald aantal partijen geselecteerd, welke doorgingen naar een tweede fase. Voor de eerste fase waren er tien inschrijvingen, waaruit vijf partijen werden geselecteerd voor de volgende fase. Deze vijf zijn geselecteerd op financiële en professionele geschiktheid van hun plannen. In de tweede fase werd de overgebleven vijf partijen gevraagd om een ontwikkelingsvoorstel te maken voor de Wieringerrandmeer aan de hand van vier vragen:

1. Wat is uw visie op de gewenste (extra) functies in het gebied?
2. Wat is uw visie op de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling van het gebied?

## Publiek Publieke Samenwerking

3. Wat is uw visie op de 'overall' haalbaarheid van de door u aangegeven visie op de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer?
4. Wat is uw visie op de inrichting van het publiek-private proces?

Opvallend was het feit dat de vijf plannen alle sterk van elkaar verschilde (zie tabel hieronder). Dit blijkt ondermeer uit de investeringsomvang, welke varieerde van negentig tot en met vierhonderd vijftig miljoen. Op 4 januari 2004 maakte de jury bekend dat Lago Wirense de competitie had gewonnen. Uit het juryrapport blijkt:

“Lago Wirense stelt een ontwikkeling voor die hoge waterkwaliteit centraal stelt. De scherpe analyse van de wateropgave overtuigt. De oplossingen, met onder andere een apart kanaal, zijn innovatief en ruimtescheppend. Met besef voor cultuurhistorische waarde worden ruimtelijke ingrepen gedaan. Het water is steeds leidend en zal als katalysator werken om het toerisme en bedrijvigheid op gang te brengen”.

Het consortium Lago Wirense, dat bestaat uit Volker Wessels Stevin Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland, Boskalis en Witteveen + Bos, is dus als winnaar uit de bus gekomen. Nadat bekend was dat Lago Wirense de winnaar was van de ontwikkelcompetitie richtte zij haar eigen projectbureau in, welke de onderhandelingen zou gaan voeren en de plannen verder ging uitwerken. Met de bekendmaking van de winnaar wordt ronde III afgesloten. In ronde IV zullen de onderhandelingen tussen Lago Wirense en de publieke partijen centraal staan. In ronde IV zullen daarmee niet alleen de samenstelling van betrokken actoren veranderen, maar zal ook de inhoud en de aard van de interacties veranderen.

De verschillende ingezonden visies:

Consortium	Visie
Lago Wirense	Lago Wirense stelt een ontwikkeling voor die hoge waterkwaliteit centraal stelt. Hermarkeer geen eiland en geen polder, maar ontwikkel een deel van de polder tot landschap, om het authentieke eiland en de robuuste polder beide te kunnen laten opbloeien. Gebruik meer water, groen en bestaand karakter als basisingrediënten bij de herontwikkeling van het gebied tot nieuwe, economische motor.
Wironi	Rust en ruimte zijn belangrijke kwaliteiten van het gebied en vormen de troefkaarten voor de voorgestelde gebiedsontwikkeling. Een ontwikkeling die uitgaat van de eigen kracht van het gebied, waarin bewoners zich in blijven herkennen en veel partijen profijt van hebben. Centraal is een waterspin met poten tot ver in het gebied is echte gebiedsontwikkeling door het betrekken van de naburige gemeentes (Niedorp, Anna Paulowna).

## Publiek Publieke Samenwerking

Meer van Duin	Voor een stevige economische impuls is een verbreding van de economische basis noodzakelijk. Dat kan door nieuwe recreatiemogelijkheden te creëren en nieuwe agrarische sectoren te introduceren. Onder het motto 'Greenport' kunnen bijvoorbeeld de bloembollenteelt en glastuinbouw in de Wieringermeer groeien.
Heijmans-Arcadis	In deze visie wordt Wieringen een idyllisch eiland: 'het eerste waddeneiland!'. Kleinschalige stapsgewijze ontwikkelingen moeten de ruimtelijke kwaliteit van Wieringen verbeteren zodanig dat wonen en recreëren een impuls krijgen.
Grontmij C.S	Grontmij c.s. stellen een degelijke voorzichtige aanpak voor. Woningbouw, zandwinning, waterberging en zoet water zijn de grootste motoren voor de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer. Recreatie en natuurontwikkeling zijn afgeleide, maar in wezen net zo belangrijke eindproducten. Het resultaat is een aantrekkelijk, waterrijk landschap waarin rust, ruimte en welvaren de boventoon voeren.

### 5.7 Ronde IV

Deze ronde onderscheidt zich in twee belangrijke aspecten van de voorgaande rondes. Ten eerste is er een private partij geselecteerd in ronde IV, waarmee in deze ronde onderhandelingen worden gevoerd. Ten tweede is er een wisseling van projectleiders, de provincie heeft ervoor gekozen om een projectleider uit de eigen gelederen aan te stellen. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste gebeurtenissen van deze ronde bespreken.

#### Nieuwe projectleider

Met het bekendmaken van de winnaar van de ontwikkelcompetitie zit de taak van externe projectleider erop. De provincie stelt een projectleider aan uit de eigen gelederen en verplaatst het projectbureau van Wieringen naar Haarlem. De beide betrokken gemeenten zijn niet gelukkig met de beslissing het projectbureau te verplaatsen. Naar hun idee had het projectbureau in Wieringen moeten blijven. Door aanwezigheid in de regio straalde het projectbureau verbondenheid met de omgeving uit, omdat bewoners altijd konden binnen lopen om informatie te vragen. Zij gaven dan ook aan niet tevreden te zijn met de manier waarop de provincie haar trekkersrol vervuld. De beide gemeenten typeerden deze als afstandelijk. De provincie heeft, zo vinden zij, geen oog voor de mensen die in het gebied wonen.

#### Onderhandelingen met de private partijen

In maart 2004 beginnen de onderhandelingen met Lago Wirense om tot een intentieovereenkomst te komen. Alle partijen zijn van mening dat deze half 2004 afgerond kunnen worden. Er wordt een publieke onderhandelingsdelegatie opgesteld die de onderhandelingen met Lago Wirense gaat voeren. De onderhandelingsdelegatie bestaat echter volledig uit provinciale ambtenaren, die namens alle publieke partijen spreken. De beide gemeentes zijn het niet eens met deze gang van zaken. Er wordt immers onderhandeld over ontwikkelingen op het grondgebied van hun gemeenten. Bovendien vinden zij dat er bij de gemeentes veel meer kennis aanwezig is om te onderhandelen met private partijen. Als

## Publiek Publieke Samenwerking

Lago Wirense en de provincie komen tot een intentieovereenkomst, dan moeten de besturen van de provincie, beide gemeenten en het hoogheemraadschap aangeven of zij kunnen instemmen met de intentieovereenkomst. Mochten de onderhandelingen mislukken dan zullen de publieke partijen onderhandelingen starten met de nummer twee van de ontwikkelcompetitie.

24 juni presenteert Lago Wirense zich aan de bewoners in het gebied. Vooral de boeren in het gebied willen weten wat er te gebeuren staat, met de bekendmaking van de winnaar hebben beide gemeentes namelijk ook op bepaalde stukken grond de WvG gevestigd. Dit levert bij de boeren veel onzekerheid op over wat er met hun grond staat te gebeuren. Bovendien maken zij zich zorgen over de kwaliteit van het water dat in het randmeer komt (een kwestie die nu nog steeds doorloopt), ze zijn bang dat hun gewassen worden aangetast. Natuurorganisaties en bewoners zijn daarentegen bang dat de bouw van havens, huizen en de aanleg van strand zal leiden tot schade aan de natuur. Door middel van voorlichting proberen de publieke en private partijen deze zorgen weg te nemen, maar vooral de boeren hebben nog steeds zorgen.

Oorspronkelijk was het plan om in de zomer van 2004 de intentieovereenkomst te tekenen. De intentieovereenkomst wordt echter pas op 15 maart 2005 getekend. De onderhandelingen leid in december 2004 tot een intentieovereenkomst, die geratificeerd diende te worden door de raden en de staten. De Provinciale Staten en de gemeenteraad van Wieringermeer stemden in met de intentieovereenkomst die op tafel werd gelegd. De gemeenteraad van Wieringen kon zich echter niet vinden in de intentieovereenkomst en stemde in december 2004 tegen. De tegenstem was niet zozeer tegen de komst van een randmeer, waar de gemeente groot voorstander van is, maar meer een stem tegen de aanpak van het proces. De gemeenteraad vond dat beide gemeentes de onderhandelingen hadden moeten voeren met Lago Wirense en niet met de provincie. Ook had zij achteraf meer invloed willen hebben op de selectie van de winnaar van de ontwikkelcompetitie. Na deze “nee” stemmen alle partijen in met een afkoelingsperiode van een maand. De provincie hoopte dat door de adempauze Wieringen zou realiseren wat de gevolgen van een definitief ‘nee’ zouden kunnen zijn. Aldus geschiedde. In Wieringen begon men te beseffen, dat als het randmeer er niet zou komen, dit toch ook niet was wat men wilde. Na concessies van de gedeputeerde wordt de intentieovereenkomst dan ook op 15 maart 2005 ondertekend.

De ondertekening van de intentieovereenkomst was een belangrijke mijlpaal voor het project. Met de ondertekening hebben de partijen de intentie uitgesproken om de plannen voor het Wieringerrandmeer samen uit te werken. In de overeenkomst staan afspraken over procesplanning, verdeling van risico's, financiële haalbaarheid en grondverwerving. De volgende stap is de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst. De verwachting van de partijen is dat deze eind 2005 ondertekend

wordt. De onderhandelingen om tot deze samenwerkingsovereenkomst te komen vormt de volgende ronde in dit proces.

### **5.8 Ronde V**

Het komen tot en ondertekenen van een samenwerkingsovereenkomst staat centraal in deze ronde. De samenwerking tussen de publieke en private partijen wordt intensiever, doordat de private partijen zitting nemen in de stuurgroep en het projectbureau gaat nauw samenwerken met het projectbureau van Lago Wirense. In de onderstaande paragraaf zal ik de belangrijkste gebeurtenissen van deze ronde bespreken.

#### Uitwerkingsmaand

Na de ondertekening van de Intentieovereenkomst wordt er in maart 2005 gestart met een uitwerkingsmaand. In deze uitwerkingsmaand hebben ambtenaren van de twee gemeenten, drie raadsleden uit beide raden en drie Statenleden van de provincie samen met mensen van Lago Wirense, op basis van de visie van Lago Wirense gepoogd een globaal planconcept op te stellen. Vooral om het plan zo te formuleren dat het op meer draagvlak zou kunnen rekenen in Wieringen en Wieringermeer. De raads- en staatsleden hebben op persoonlijke titel deel uitgemaakt van de uitwerkingsmaand, waardoor ze niet politiek aan dit plan gebonden zijn. Eind maart en begin april zijn werksessies gepland. Het resultaat van de uitwerkingsmaand was eind april klaar, in de periode erna is het resultaat voorgelegd aan de besturen van alle betrokken partijen.

Na de periode van onzekerheid die ontstond na de nee van Wieringen, maken de publieke partijen hun intenties duidelijk door eind mei in te stemmen met het globale planconcept. Het globale planconcept voldoet beter aan de wensen van de politici. De status van de financiële afspraken en de risico's die daarbij horen is voldoende verduidelijkt. De stuurgroep is enthousiast over deze uitkomst.

In de raadsdebatten is duidelijk geworden dat in de uitwerkingsmaand een Globaal Planconcept tot stand is gebracht dat, beter dan de oorspronkelijke visie van Lago Wirense, aansluit bij het beeld dat de raadsleden hebben bij het Wieringerrandmeer. Het randmeer is een groot meer geworden. De compartimentering is vervallen. Het kanaal dat in de oorspronkelijke visie ten zuiden van het randmeer was geprojecteerd en dat het IJsselmeer en Amstelmeer met elkaar verbond is vervangen door een korter kanaal dat IJsselmeer en Wieringerrandmeer verbindt. De wooneilanden zijn oostwaarts "opgeschoven". De fietstunnel is geschrapt en vervangen door bruggetjes die de eilanden verbindt.

## Publiek Publieke Samenwerking

### Publiek Private Samenwerking

Inmiddels zijn de private partijen aangeschoven bij de stuurgroep, die daarmee verandert van een puur publieke samenstelling naar een publiek private samenstelling. Namens de publieke partijen nemen zitting: Provincie Noord-Holland (dhr. Hooijmaijers, gedeputeerde en voorzitter), Gemeente Wieringermeer (dhr. Dekkers, wethouder), Gemeente Wieringen (mevr. Lont, burgemeester), Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (dhr. Hakvoort, loco-dijkgraaf). En namens de private partijen: Volker Wessels Stevin Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland bv (dhr. H.W. Werner, directeur) en Boskalis bv. (dhr. J.J. de With, directeur).

Naast de publiek private samenwerking in de stuurgroep, gaan ook de publieke en private projectbureaus intensief met elkaar samenwerken. Deze samenwerking verloopt echter niet soepel. Waar de stuurgroep binnen de stuurgroep wel goed verloopt is deze tussen de beide projectbureaus niet zo voorspoedig. Volgens de betrokken partijen zorgen verschillen in cultuur, belevingswereld en perspectieven voor een gebrek aan chemie. Zo beschuldigt het publieke projectbureau dat het private projectbureau te bureaucratisch is. Ze vindt dat het private projectbureau te veel zaken eerst juridisch wil vastleggen, wat veel tijd kost. Terwijl het private projectbureau vindt dat de provincie te roekeloos te werk gaat. Ook het gezamenlijk definiëren van het project blijkt lastig. De beide projectbureaus hebben de wens uitgesproken dat de stuurgroep, na een definitieve go van het project, de opdracht geeft aan een projectorganisatie, met een projectdirecteur, die verantwoording aflegt. Dit zijn nu parallelle sporen.

Eind 2005/ begin 2006 worden alle afspraken definitief vastgelegd in een Samenwerkingsovereenkomst. Als raden en Staten met die overeenkomst instemmen, zal het project in fases worden uitgevoerd. De onderhandelingen om tot deze samenwerkingsovereenkomst te komen worden gevoerd tussen de provincie en de Lago Wirense. De twee gemeentes zitten niet bij deze onderhandelingen, maar krijgen alleen de resultaten te zien. De beide gemeentes zijn niet te spreken over deze gang van zaken. Zij hebben, naar eigen zeggen, meer kennis op dit gebied en bovendien zal het project op hun grondgebied plaatsvinden.

### **5.9 Conclusie**

In deze slotparagraaf wil ik ten eerste het proces kort recapituleren aan de hand van onderstaande tabel. Ten tweede wil ik een beoordeling geven van de tevredenheid van de betrokken partijen, de verrijking van het proces en het proces in het geheel.

## Publiek Publieke Samenwerking

Ronde	Proces	Organisatorische Arrangementen	Inhoud
Ronde I	Wieringen zet project op provinciale agenda.	Overlegorgaan 'Water Bindt'	Haalbaarheidsstudies en ontwikkelvisie Wieringen
Ronde II	Vooraf de boeren in het gebied zijn onzeker door het project. Er is weerstand bij de provincie over de aanpak van het project	Instellen publieke stuurgroep	Haalbaarheidsstudies
Ronde III	Het project bureau schrijft een ontwikkelcompetitie uit. Met als uiteindelijke winnaar het consortium Lago Wirense.	Ontwikkelcompetitie	De visie van Lago Wirense
Ronde IV	Bewoners in het gebied zijn het niet eens met de visie van Lago Wirense. Ook de Wieringse politiek ziet het plan niet zitten en stemt tegen de intentieovereenkomst. Terwijl de raad van Wieringermeer en de Provinciale Staten voor stemmen	Intentieovereenkomst	Intentieovereenkomst
Ronde V	Moeizame samenwerking tussen publieke en private projectbureaus.	Ontwikkelmaand, Publiek Private stuurgroep	Globaal planconcept en Samenwerkingsovereenkomst

Het proces om een randmeer bij Wieringen aan te leggen heeft tot nu toe twee cruciale momenten gekend, namelijk het houden van een ontwikkelcompetitie en het ondertekenen van de intentieovereenkomst. De weg naar deze twee cruciale momenten toe is echter hobbelig te noemen, zo waren provinciale ambtenaren ontevreden met het houden van de ontwikkelcompetitie, wat leidde tot een notitie die pleitte voor een traditionele aanbesteding. Deze notitie zorgde ervoor dat de net aangestelde gedeputeerde samen met de Gedeputeerde Staten het eerdere besluit, om een ontwikkelcompetitie te houden, terugdraaide. De burgemeester van Wieringen en de toenmalige projectdirecteur hebben zich hevig tegen dit besluit verzet. Door de nieuwe gedeputeerde voorlichting te geven, samen met private partijen, hebben ze voor elkaar gekregen dat deze aan Gedeputeerde Staten zou adviseren om het besluit toch weer terug te draaien. De Gedeputeerde Staten ging met dit advies akkoord en zo werd de ontwikkelcompetitie een feit. De competitie werd een groot succes met vijf consortia, die serieus streden om aan te schuiven bij de publieke partijen. Uiteindelijk won het consortium Lago Wirense, waarna de provincie onderhandelingen met dit consortium begon om tot een intentieovereenkomst te komen. Bij deze onderhandelingen werden de twee gemeenten niet betrokken. De intentieovereenkomst, die uit de onderhandelingen tussen de provincie en Lago Wirense rolde werd dan ook door de raad van Wieringen afgekeurd, omdat zij zich niet in de intentieovereenkomst kon vinden. De intentieovereenkomst werd uiteindelijk toch getekend, nadat de provincie "water bij de wijn" had gedaan.



De betrokken partijen beoordelen het verloop van het proces allemaal als moeizaam. Zo beoordelen de andere partijen de houding van de provincie als afstandelijk. De zet van de provincie om het projectbureau vanuit de regio naar Haarlem te halen is bij beide gemeentes niet in goede aarde gevallen. Deze denken dat een meer coöperatieve invulling van de trekkersrol meer effect zal hebben. De beide gemeenten hebben ook liever een “onafhankelijk zwaargewicht” als projectleider, waardoor volgens hen het initiatief meer in het gebied komt te liggen. Ook de samenwerking tussen beide projectbureaus wordt door de partijen als moeizaam beoordeeld. Terwijl de samenwerking in de publiek private stuurgroep wel als goed beoordeeld wordt.

Het proces is op een aantal momenten verrijkt. De eerste verrijking was, dat de inwoners van het gebied het idee, om een randmeer aan te leggen, hebben gelanceerd. Zij hebben aan de gemeente Wieringen gevraagd te onderzoeken of het aanleggen van een randmeer mogelijk was en wat de voor- en nadelen hiervan waren. Doordat burgers de aanzet hebben gegeven tot dit project, zijn ze ook zeer betrokken bij het proces. Wat een verrijking is. Een tweede moment van verrijking was dat men besloot een externe projectleider in te huren, deze heeft veel voor het proces betekend. Zo waren zijn beslissingen om het projectbureau in de regio te plaatsen en de ontwikkelcompetitie cruciaal. Ook de ontwikkelcompetitie is een verrijking voor het proces geweest. Deze competitie was een novum in Nederland en is een succes geworden. Aan de competitie hebben in totaal vijf consortia deelgenomen, welke allemaal een eigen visie op de inrichting van het gebied hebben gepresenteerd. De visie van het consortium Lago Wirense is als winnaar uit de bus gekomen. Door de ontwikkelcompetitie te houden wilde het projectbureau de creativiteit van de markt optimaal gebruiken. Naast deze verrijkingen heeft het proces ook momenten van verarming gehad. Een moment van verarming was het besluit van de provincie om een interne projectleider aan te stellen en het projectbureau naar Haarlem te halen. Door deze beslissingen verslechterde de communicatie tussen het projectbureau en de beide gemeenten en ook met de inwoners van het gebied. Ook de beslissing om de beide gemeenten niet te betrekken bij de onderhandelingen over de intentieovereenkomst was een verarming van het proces. De belangen van de beide gemeenten werden zo niet goed vertegenwoordigd, wat tot gevolg had dat zij zich niet in de intentieovereenkomst konden vinden. De gemeenteraad van Wieringen stemde daarom tegen de overeenkomst.

De interactie in het proces verloopt niet goed. De interactie tussen de ambtenaren van de provincie en de andere publieke partijen is als afstandelijk te kenmerken. Ook sluit de provincie de twee gemeenten soms buiten. Een goed voorbeeld hiervan zijn de onderhandelingen om met Lago Wirense tot een intentieovereenkomst te komen. De provincie heeft deze onderhandelingen gevoerd met Lago Wirense, de beide gemeenten hebben niet aan deze onderhandelingen deelgenomen. Ook de discussie met burgers en vooral de boeren in het gebied loopt, als een rode draad, door het proces heen. Hoewel

## Publiek Publieke Samenwerking

er door de provincie veel wordt geïnvesteerd in communicatie, herkennen de gemeenten en andere betrokken partijen zich niet in de manier van communicatie. De dynamiek zit vooral in de stuurgroep. De bij het proces betrokken bestuurders weten elkaar te vinden en werken goed met elkaar samen.

## 6 Conclusie

In de vorige twee hoofdstukken heb ik twee cases beschreven, namelijk RZG Zuidplas en Wieringerrandmeer. Hoewel beide cases tot doel hebben om door middel van een integrale benadering te zorgen dat meerdere (gebieds)functies verwezenlijkt worden, zitten er een aantal verschillen in de manier waarop beide processen vorm hebben gekregen. Ik wil in dit hoofdstuk beginnen met beide processen kort samen te vatten en vervolgens de overeenkomsten en verschillen tussen beide cases weer te geven. Vervolgens bekijk ik beide cases door de bril van de ontwerpprincipes van de Bruijn. Daarna geef ik de organisatorische arrangementen, die in beide cases gebruikt zijn weer. Vervolgens beschrijf ik de in beide bases gebruikte processtrategieën en vergelijk ik deze.

### 6.1 Vergelijking

In deze paragraaf zal ik beide cases vergelijken. Ik ga de twee processen vergelijken op een drietal velden. Ten eerste op de beoordeling, die de betrokken partijen, in elke case, aan het proces hebben gegeven. Ten tweede op de mate van inhoudelijke verrijking, die in beide cases heeft plaatsgevonden. En ten derde op het veld van het proces. Ik heb voor deze criteria gekozen, omdat deze belangrijke elementen in een proces zijn. De beoordeling van de verschillende partijen is van belang voor de voortgang voor het proces, een positievere beoordeling betekent ook een positieve houding ten aanzien van het proces. De mate van inhoudelijke verrijking is van belang, omdat deze de kwaliteit van de inhoud bepaalt. En het criteria proces geeft het karakter van het proces weer.

In de onderstaande tabel staan beide cases kort samengevat:

<b>Criterium</b>	<b>RZG Zuidplas</b>	<b>Wieringermeer</b>
Beoordeling	Beoordeling van het proces, van de betrokken partijen, is tot nu toe positief. Partijen geven echter aan pas echt een goede beoordeling aan het eind van 2005 te kunnen geven.	De partijen beoordelen het verloop van het proces als moeizaam. Vooral de samenwerking provincie en beide gemeenten verloopt moeizaam.
Verrijking	Het proces is vooral verrijkt door de publieke grondbank, hiermee laten de partijen hun commitment aan het proces zien. En kunnen zij actie ondernemen, door grond aan te kopen.	Het proces is vooral verrijkt door een ontwikkelcompetitie te houden. Het proces is verarmd, omdat de provincie de beide gemeenten buiten de onderhandelingen van de intentieovereenkomst heeft gehouden.
Proces	Proces wordt gekenmerkt door openheid en eensgezindheid. Er worden veel partijen bij betrokken (23 bij het opstellen van de ISV).	Er heerst een sterk "wij-zij" gevoel in het proces. Publiek-publiek: beide gemeenten t.o.v. provincie en publiek-privaat: tussen publieke en private projectbureau.
Conclusie	Er zijn veel partijen bij het proces betrokken. Binnen deze grote groep zijn er 8 kernpartijen, welke de belangrijkste beslissingen nemen. Het proces heeft nog te weinig resultaten om te zeggen of het succesvol zal zijn.	Het proces verloopt tot nu toe moeizaam. De provincie zou zich coöperatiever naar beide gemeenten en de inwoners van de regio moeten opstellen. Verrijking heeft plaatsgevonden door private partijen via een ontwikkelingscompetitie te betrekken bij het proces.

### Beoordeling

Het project RZG Zuidplas is een complex ontwikkelingsproject in de Zuidplaspolder. De beoordeling van de partijen over dit proces is tot nu toe positief. Vooral het trekkerschap van de provincie wordt als positief ervaren. Een reden voor de positieve beoordeling van de betrokken partijen over de rol van de provincie is de open houding, die het provinciale projectbureau hanteert. Het projectbureau richt zich op een open dialoog met de omgeving. Zij wil zo veel als mogelijk partijen betrekken bij het proces, bijvoorbeeld door het houden van voorlichtingsavonden en “de week van de Zuidplas”. De partijen vinden echter dat het proces pas echt als succesvol beoordeeld kan worden als men voor het einde van 2005 het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP) heeft opgesteld en de publieke grondbank over is gegaan in een ontwikkelingsmaatschappij.

De participerende partijen in het de Wieringerrandmeer beoordelen vooral de rol van de externe projectleider als cruciaal. Zijn besluiten om het projectbureau te vestigen in Wieringen en om een ontwikkelcompetitie te houden worden als belangrijke schakels in het proces gezien. Ondanks deze positieve beoordeling over de rol van de externe projectleider, zijn de partijen minder positief over het proces in het algemeen. Ze beoordelen het procesverloop tot nu toe allen als moeizaam. Vooral de manier waarop de provincie haar trekkerschap invult krijgt een negatieve beoordeling. De beide gemeenten, in het proces, vinden dat de provincie haar trekkerschap veel te afstandelijk invult. Vooral de eigenhandige besluiten van de provincie Noord-Holland om de externe projectleider te vervangen door een provinciale projectleider, het projectbureau te verplaatsen naar Haarlem en de beide gemeenten buiten de onderhandelingen over een intentieovereenkomst te houden, vielen niet in goede aarde.

Kijkend naar de beoordelingen van de betrokken partijen van beide processen, dan lijken de partijen in de driehoek RZG het proces, over het algemeen, beter te beoordelen dan de partijen in het proces Wieringerrandmeer. Vooral de opstelling van de provincie is de reden van de verschillende beoordelingen. Waar de provincie Zuid-Holland de dialoog zoekt en probeert zo veel als mogelijk partijen bij het proces wil betrekken, stelt de provincie Noord-Holland zich veel afstandelijker en dominanter op.

### Verrijking

Een element van inhoudelijke verrijking in het proces RZG Zuidplas is de publieke grondbank, welke in juni 2004 is opgericht. Deze grondbank is een symbool van vertrouwen. Door risicodragend te participeren in de grondbank laten de publieke partijen zien dat zij vertrouwen hebben in het realiseren van de opgave. Zij kunnen immers hun investering geheel of gedeeltelijk kwijt raken, dat ze bereid zijn dit risico te lopen getuigd van hun geloof in het proces. Bovendien stelt de grondbank de publieke

## Publiek Publieke Samenwerking

partijen instaat grond in het te ontwikkelen gebied op te kopen, waardoor zij deze in een later stadium kan ontwikkelen.

In het proces Wieringerrandmeer was vooral de ontwikkelcompetitie een inhoudelijke verrijking. De participerende partijen kozen voor deze ontwikkelcompetitie, om op deze manier private partijen vroeg bij het proces te betrekken. Zo wilden zij optimaal gebruik maken van de creativiteit van de markt. De ontwikkelcompetitie werd door de markt positief ontvangen. De vijf inzendingen gaven ieder een originele visie op de inrichting van het gebied. Uiteindelijk de visie van het consortium Lago Wirense tot winnaar benoemt.

Kijkend naar de inhoudelijke verrijking, die in beide processen heeft plaatsgevonden dan blijkt, dat vooral het proces Wieringerrandmeer meer inhoudelijke verrijking kent. Het proces RZG Zuidplas verloopt tot nu toe traditioneel, de publieke partijen stellen onderling een plan op en voor de uitvoering worden private partijen gezocht. In het proces Wieringerrandmeer heeft men voor een ander verloop gekozen, de betrokken partijen wilden hier in de planvormingfase al private partijen betrekken bij het project. De manier om deze partij te selecteren, de ontwikkelcompetitie, was een unicum in Nederland en is een succes geworden. De inhoudelijke variatie, die ontstond door de ingezonden plannen, heeft het proces inhoudelijk verrijkt

### Proces

Door het grote aantal participerende partijen is het proces RZG Zuidplas als “open” te kenmerken. Er zijn drieëntwintig partijen betrokken geweest, bij het opstellen van het ISV, deze hebben allen een gelijke stem gehad bij het opstellen van dit document. De stuurgroep, waar alle drieëntwintig partijen zitting in hadden, heeft als doel om door middel van consensus tot beslissingen te komen. Door de stuurgroep te verkleinen is het proces minder “open” geworden. De overgebleven acht partijen zijn: De provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam en de vijf Zuidplasp gemeenten. Opvallend is dat deze acht kernpartijen relatief eensgezind zijn. Hoewel verwacht wordt, dat deze eensgezindheid scheuren zal gaan vertonen naarmate men meer over details zal moeten beslissen, lijken de partijen op dit moment bereid om met elkaar het proces tot een goed einde te brengen.

Het initiatief voor een randmeer bij Wieringen komt van de inwoners in de regio. Deze zijn dan ook zeer betrokken bij het project en proberen te participeren, ondermeer door hun mening te geven op informatieavonden. De interactie in het proces om tot een Wieringerrandmeer te komen verloopt tot nu toe moeizaam. Vooral de interactie tussen provincie en de beide gemeenten verloopt stroef. Door de afstandelijke houding van de provincie voelen beide gemeenten zich niet serieus genomen. In het proces is hierdoor een ‘wij–zij’ gevoel ontstaan tussen de provincie en beide gemeenten, van de eensgezindheid zoals in de driehoek RZG is hierdoor geen sprake. Ook de samenwerking tussen het

## Publiek Publieke Samenwerking

publieke en private projectbureau verloopt moeizaam. Partijen gaven aan, dat de cultuurverschillen hier oorzaak van zijn. Beide gemeenten gaven als andere reden, dat de provincie te weinig kennis heeft van de markt ('wat private partijen beweegt'). Ondanks de moeizame interactie is er wel degelijk voortgang geboekt, zo is er een private partner gevonden en hebben alle betrokken partijen gezamenlijk een intentieovereenkomst getekend. Dit proces is informeler dan het proces RZG Zuidplas, zo was de intentieovereenkomst de eerste formele overeenkomst in drie jaar proces.

### Conclusie

Na het vergelijken van beide cases, op de beoordeling van de betrokken partijen, mate van inhoudelijke verrijking en het proces, kan gezegd worden dat het proces driehoek RZG een succesvoller verloopt kent dan het proces Wieringerrandmeer. Hoewel het proces Wieringerrandmeer door de ontwikkelcompetitie meer inhoudelijke verrijking kent, scoort zij slechter op de andere twee velden. Vooral de interactie tussen de publieke partijen is een stuk minder dan in het proces driehoek RZG. In de volgende drie paragrafen ga ik de mogelijke oorzaken voor dit verschil beschrijven, om zo tot de oorzaak te komen van het feit dat de driehoek RZG een positievere beoordeling krijgt. In de slotparagraaf zal ik de hoofdoorzaak aanwijzen, deze kan bestaan uit een combinatie van oorzaken of uit een oorzaak.

### **6.2 De (proces)elementen van de Bruijn**

In deze paragraaf ga ik beide cases analyseren aan de hand van de concepten van de Bruijn (zie Theoretisch kader), namelijk de begrippen openheid, bescherming van core values, voortgang en inhoud.

In de onderstaande tabel heb ik de aanwezigheid van de vier kernelementen van de Bruijn met plussen en minnen beoordeelt:

<b>Element</b>	<b>RZG Zuidplas</b>	<b>Wieringerrandmeer</b>
openheid	++	+
bescherming van core values	0	+
voortgang	0	0
inhoud	+	++

#### Openheid

Een belangrijk thema in een proces is openheid. De mate van openheid toon ik aan door middel van het bekijken van twee elementen, namelijk of alle relevante partijen bij het proces zijn betrokken en of de procesafspraken voor de inhoudelijke keuzes zijn gegaan. In het project RZG Zuidplas zet het projectbureau zich in om alle belanghebbende partijen bij het proces te betrekken. In eerste instantie heeft zij drieëntwintig partijen uitgenodigd om zitting te nemen in de stuurgroep. Deze partijen hebben gezamenlijk een structuurvisie opgesteld. Om het proces te beheersen zijn er na de vaststelling van de

## Publiek Publieke Samenwerking

structuurvisie acht partijen overgebleven, de andere vijftien hebben zitting genomen in een klankbordgroep. Naarmate het proces vordert komen er echter meer partijen bij, zo is de gemeente Den Haag ook in een latere fase aangeschoven bij het proces. In het project Wieringerrandmeer hebben de initiatiefnemers gekozen om met drie publieke partijen te beginnen en de groep later uit te breiden met een privaat consortium. In beide processen probeert men ook de inwoners op de hoogte te houden, bijvoorbeeld door het houden van voorlichtings- en discussieavonden.

Kijkend naar het tweede element van openheid, dan valt op dat de partijen beide processen zijn ingegaan zonder van te voren al inhoudelijke keuzes te maken. In de driehoek RZG zijn de betrokken partijen het proces “blanco” ingegaan. Zij hebben gezamenlijk de opgaven, die zij voor het gebied zagen, vastgelegd. Vervolgens hebben zij zich op de inhoud gestort, waaruit het ISV is voortgekomen. Ook de partijen in het proces Wieringerrandmeer zijn het proces ingestapt zonder duidelijke inhoudelijke afspraken. De partijen zijn zich na het selecteren van een private partij meer op de inhoud gaan concentreren. In de Wieringerrandmeer heeft de inhoud vorm gekregen, door een aantal kristallisatiepunten te formeren en rondom deze punten een plan te maken. De publieke partijen hebben in een ontwikkelcompetitie een aantal criteria gesteld, waaraan het plan moest voldoen. De deelnemers waren totaal vrij om een plan rondom deze kristallisatiepunten te maken. Het gevolg was dat er creatieve inzendingen kwamen, waaruit de publieke partijen vervolgens een keuze gemaakt hebben. In de Zuidplaspolder kiest men voor een traditionelere manier, de publieke partijen stellen hier gezamenlijk kaders op waaraan een plan moet voldoen.

### Bescherming van de kernwaarden

Een ander kernelement van procesmanagement is dat er voor de participerende partijen een veilige omgeving wordt gecreëerd: zij moeten er zeker van kunnen zijn dat hun kernwaarden niet worden aangetast. Een kernwaarde is cruciaal voor het bestaan van een organisatie. Ik ga de mate van bescherming van deze waarden bekijken door te kijken of partijen worden gevraagd zich te committeren aan het proces in plaats van de inhoud en of het proces exit-regels kent. De participerende partijen in de driehoek RZG hebben in maart 2003 een afsprakenkader getekend, waarin zij hun commitment aan het proces uitspreken. Hoewel de partijen bezig zijn met het opstellen van het ISP, hebben zij zich nog niet aan het resultaat gecommitteerd. De partijen hebben aangegeven, dat zij zich met de ondertekening van het ISP zullen committeren aan het resultaat. In het proces Wieringerrandmeer is er ruimte aan de partijen gelaten door in het begin geen bestuursovereenkomst te tekenen. De partijen wilde voorkomen dat zij te veel tijd kwijt zouden raken door eerst te onderhandelen over deze overeenkomst. De partijen vonden de inhoud van het plan belangrijker en hebben zich hier dan ook op geconcentreerd.

## Publiek Publieke Samenwerking

In het proces RZG Zuidplas hebben de publieke partijen geen exit-regels opgesteld. Wel hebben de zeven partijen, die deelnemen in de grondbank een procesafspraken gemaakt, om een evaluatiemoment in te lassen, waarop partijen zich uit de grondbank kunnen terugtrekken, als participatie niet rendabel voor ze blijkt. Door het gebrek aan een bestuursovereenkomst in de Wieringerrandmeer zijn ook hier geen exit-regels opgesteld. Door het ontbreken van deze overeenkomst worden de kernwaarden van de partijen in het proces goed beschermd. Zij hebben zich immers nog niet formeel aan het proces gecommitteerd, waardoor zij makkelijk kunnen uittreden. In de driehoek RZG hebben de participerende partijen door middel van afspraken formeel hun committent aan het proces uitgesproken, door het gebrek aan exit-regels in dit kader zijn de kernwaarden van de deelnemende partijen niet optimaal beschermd. De bescherming van de kernwaarden in het proces Wieringerrandmeer zijn hierdoor beter georganiseerd dan in de driehoek RZG.

### Voortgang

De voortgang van het proces is een ander belangrijk element dat van belang is. Door naar de personele bezetting en conflictmanagement te kijken, wil ik de aanwezigheid van dit element in beide processen gaan bekijken. Door zijn politieke gewicht had de burgemeester van Wieringen een groot aandeel in het op de agenda zetten van het Wieringerrandmeer. Ook heeft hij door zijn verschillende contacten er voor gezorgd dat de ontwikkelcompetitie toch doorgang kon vinden. Als deze burgemeester niet aanwezig was geweest in het proces voor een randmeer, had dit proces misschien niet bestaan of was het gestrand. Ook in de driehoek RZG zijn de politieke bestuurders belangrijk voor het proces. De wethouders van de vijf Zuidplasplassen proberen met hun politieke contacten continue de raadsleden van hun gemeenten op de hoogte te houden en te overtuigen van het nut van het project.

Procesmanagement stelt zich tot doel om een dialoog tussen partijen in een proces te stimuleren. Een risico hiervan is dat er conflicten tussen de deelnemende partijen kunnen ontstaan. Door een gelaagde organisatie te creëren kan voorkomen worden dat er veel conflicten tussen de participerende partijen ontstaan. De stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur is een voorbeeld van een gelaagde organisatie. In de stuurgroep worden de centrale besluiten genomen. Deze worden voorbereid in de projectgroep, bepaalde dagelijkse werkzaamheden uitbesteed aan de werkgroep. In beide processen is voor de bovenstaande structuur gekozen. Beide elementen van voortgang beijkend, dan zijn in beide cases dezelfde regelingen getroffen.

### Inhoud

Het vierde kernelement van procesmanagement is inhoud. Om dit element te bekijken kijk ik naar de relatie tussen experts en belanghebbenden en de mate van inhoudelijke variëteit. Een paradox binnen procesmanagement is dat een proces zonder inhoud leeg is, maar dat de inhoud nooit de besluitvorming kan bepalen. Er moet daarom een onderscheidt worden gemaakt tussen experts en



## Publiek Publieke Samenwerking

belanghebbenden. In beide processen is er gebruik gemaakt van experts om hun visie te geven en te onderzoeken wat wel en wat niet kon. In beide processen hebben deze experts echter geen plaats gehad in het besluitvormingsproces.

Een besluitvormingsproces heeft meer kwaliteit naarmate er een grotere kwaliteit aan opties aan de orde is geweest. In het proces Wieringerrandmeer is dit aangepakt door een ontwikkelcompetitie te organiseren. Deze competitie leverde een vijftal serieuze opties op voor de inrichting van het gebied. Vervolgens heeft een jury bestaande uit afgevaardigden van de publieke partijen en een aantal experts het beste plan gekozen. In de driehoek RZG gaat men anders te werk. In dit project proberen de publieke partijen onderling een plan op te stellen voor de inrichting van het gebied, waardoor er minder variëteit is. Door dit gebrek aan inhoudelijke variëteit scoort de Wieringerrandmeer beter op het element inhoud.

Concluderend kan er gezegd worden, dat de beide processen op het gebied van de procesprincipes van de Bruijn elkaar weinig ontlopen. Op het gebied van openheid scoort de driehoek RZG iets beter. Daarentegen is het proces Wieringerrandmeer weer wat beter op de gebieden bescherming van de kernwaarden en inhoud. Deze verschillen zijn niet de oorzaak voor het verschil in succes tussen de beide processen, omdat de principes van de Bruijn in beide cases in voldoende mate aanwezig zijn.

### 6.3 De organisatorische arrangementen

Om een proces vorm te geven zijn organisatorische arrangementen nodig. In beide cases zijn verscheidene arrangementen gebruikt om de processen vorm te geven. In deze paragraaf wil ik de gebruikte organisatorische arrangementen bespreken.

In onderstaande tabel staan de organisatorische arrangementen, die in beide cases zijn gebruikt:

<b>RZG Zuidplas</b>		
<b>Organisatorisch Arrangement</b>	<b>Type</b>	<b>Ronde</b>
Stuurgroep	Organisatiestructuur	Ronde I
Opgavenkader	Schriftelijke overeenkomst	Ronde I
Afsprakenkader	Schriftelijke overeenkomst	Ronde I
Interregionale Structuurvisie (ISV)	Schriftelijke overeenkomst	Ronde I
Grondbank	Organisatiestructuur	Ronde I
Wet voorkeursrecht Gemeenten (WvG)	Wettelijke regeling	Ronde I
<b>Wieringerrandmeer</b>		
<b>Organisatorisch Arrangement</b>	<b>Type</b>	<b>Ronde</b>
Stuurgroep	Organisatiestructuur	Ronde II
Ontwikkelcompetitie	Proces Ontwerp	Ronde III
Wet voorkeursrecht Gemeenten (WvG)	Wettelijke regeling	Ronde III
Intentieovereenkomst	Schriftelijke overeenkomst	Ronde IV

Kijkend naar de gebruikte organisatorische arrangementen in beide cases, dan zit er op het eerste gezicht niet veel verschil in de gebruikte arrangementen. In beide cases zijn arrangementen van

dezelfde aard gebruikt, namelijk organisatiestructuren, overeenkomsten en wettelijke regelingen. Een verschil is, dat de partijen in de driehoek RZG meer overeenkomsten hebben gesloten dan de partijen in het proces Wieringerrandmeer. Waar in het proces RZG Zuidplas de partijen elke fase hebben afgesloten met een overeenkomst, hebben de partijen in het proces Wieringerrandmeer de eerste ronden doorlopen zonder een overeenkomst te tekenen. In mijn theoretische kader heb ik aangegeven, dat het belangrijk is een balans te vinden tussen het aangaan van commitments en het uitstellen van deze commitments. Het sluiten van overeenkomsten dient niet zaligmakend te zijn. Een intentieovereenkomst is nuttig aan het begin van het proces. Het is een middel voor de betrokken partijen om te laten zien, dat zij gezamenlijk de eerste stap zetten. Later in het project is het echter van belang dat men met contracten werkt, welke niet zomaar ontbonden kunnen worden. Dit in het achterhoofd houdend is de uitspraak van de betrokken partijen in de driehoek RZG, dat zij het proces pas als succesvol beoordelen als er een ISP en een ontwikkelmaatschappij is, te verklaren. De overeenkomsten, die de partijen tot nu toe hebben gesloten kunnen immers altijd nog ontbonden worden. Een succesvol eindresultaat is hierdoor nog allerm minst zeker. Het proces Wieringerrandmeer is door de aanwezigheid van enkel een intentieovereenkomst ook niet zeker van een succesvol eindresultaat. In beide processen zal men een slag moeten maken naar commitments, die niet zo gemakkelijk te ontbinden zijn.

Een verschil, dat er boven uit steekt is de ontwikkelcompetitie. Dit arrangement heeft een grote impact gehad op de inhoudelijke verrijking in het proces Wieringerrandmeer. De ontwikkelcompetitie heeft het proces niet alleen verrijkt, maar ook complexer gemaakt. Door de kennis en ervaring van de markt toe te voegen aan het proces zal de kwaliteit van de inhoud vergroot worden. Het proces is echter complexer geworden, omdat er een onbekende speler bij is gekomen. De publieke partijen hebben weinig kennis van de markt en wat een private partij beweegt. Voor de ontwikkelcompetitie was het proces vrij homogeen. Er namen alleen publieke partijen deel, welke allen min of meer dezelfde doelen en cultuur hebben. Na de ontwikkelcompetitie is het proces door de komst van een marktpartij heterogeen. De private partij heeft een heel andere cultuur en doelen dan de publieke partijen. Dit heterogene karakter van het proces verhoogt de kans op conflicten of momenten van stagnatie in het proces. Een voorbeeld is de moeizame samenwerking tussen het publieke en het private projectbureau. Door grote verschillen in organisatiecultuur verloopt de samenwerking tussen beide projectbureau moeizaam.

In het proces RZG Zuidplas is de stap om private partijen te betrekken bij het proces nog niet gezet. Hoewel er veel meer partijen deelnemen aan dit proces (de stuurgroep bestond in eerste instantie uit drieëntwintig partijen tegenover drie in het proces Wieringerrandmeer) is het proces hierdoor minder complex. Het proces is relatief homogeen, omdat alle partijen publiek van aard zijn. Dit relatief homogene karakter maakt het proces minder complex, dan het proces Wieringerrandmeer. Een

voordeel van dit homogene karakter is, dat er een kleinere kans is op knelpunten of momenten van stagnatie dan een heterogeen proces.

Concluderend kan ik zeggen, dat in beide processen dezelfde organisatorische arrangementen zijn gebruikt. In het proces RZG Zuidplas heeft men er echter voor gekozen meer overeenkomsten te sluiten. Terwijl in het proces Wieringerrandmeer men zich vooral wil concentreren op de inhoud. Deze concentratie op inhoud levert het grootste verschil tussen beide processen op, namelijk de ontwikkelcompetitie. De gekozen organisatorische arrangementen maken dus niet het verschil in verloop tussen beide cases, omdat in beide cases men voor dezelfde typen arrangementen heeft gekozen. Het grootste verschil, de ontwikkelcompetitie, is ook niet de verklaring voor het verschil in de publiek publieke samenwerking tussen beide cases, omdat deze invloed heeft gehad op de inhoud en gezorgd heeft voor een private deelnemer aan het proces, maar niet op de verhoudingen tussen de publieke partijen.

### **6.4 De processtrategieën**

Om een proces de gewenste richting in te krijgen, implementeren de participerende partijen verschillende strategieën. In deze paragraaf bespreek ik deze strategieën. Ik zal per moment van stagnatie of knelpunt weergeven, welke management acties er geïmplementeerd zijn op het gebied. Vervolgens zal ik deze acties gaan vergelijken. Ik zal daarna aandacht geven aan management acties, die zijn geïmplementeerd in de case Wieringerrandmeer. Hier wil ik vooral aandacht geven aan het verschil in management acties tussen de externe en interne projectleider.

In onderstaande twee tabellen zal ik per proces weergeven, welke acties er zijn gebruikt op een moment stagnatie of bij een knelpunt. Ik heb gekozen om alleen de acties bij een stagnatie of knelpunt weer te geven, om op deze manier het verschil in handelen weer te geven van de spelers in beide cases bij momenten dat het proces moeilijker verliep. De vraag die hierbij aan de orde is: Hebben de acties bij een stagnatie of knelpunt juist bijgedragen aan de ontstane situatie of werd deze juist door de gevoerde actie opgelost. Als momenten van stagnatie of knelpunten heb ik momenten in het proces gekozen, die hebben geleid tot vertraging in het proces.

In een proces worden door de participerende partijen veel strategieën met de daarbij behorende acties geïmplementeerd. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen strategieën, die gericht zijn op het proces en die gericht zijn om de belangen van een actor verder te brengen. Processtrategieën worden vooral gebruikt om het proces in zijn geheel verder te helpen. Terwijl managementstrategieën vooral gericht zijn op het eigenbelang van een actor. In de bovenstaande twee tabellen is dit onderscheid ook te vinden. In de kolom Theoretische Strategie staat aangegeven, welke strategie uit de theorie past bij

## Publiek Publieke Samenwerking

de processtrategie. Bij een gevoerde managementstrategie staat er geen theoretische strategie ingevuld, omdat deze niet te koppelen is aan een strategie uit de theorie.

De management acties per proceselement in het proces RZG Zuidplas:

Knelpunt/Stagnatie	Management Acties	Wie?	Wanneer?	Processtrategie of managementstrategie?	Theoretische Strategie
<b>Vastellen Bouwgebied</b>			Ronde I		
	Willen de bouw vooral aan de noordkant van de driehoek (het gebied tussen Nieuwerkerk en Waddinxveen) laten plaats vinden.	Vijf Zuidplas gemeenten		Managementstrategie	n.v.t.
	Laat doorschemeren graag de woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen te willen realiseren aan de zuidkant van de driehoek (in het gebied tussen Nieuwerkerk en Gouda)	Gemeente Rotterdam		Managementstrategie	n.v.t.
	Laat een onderzoek uitvoeren waaruit blijkt, dat de noordkant het meest geschikt is voor bebouwing.	Hoogemraadschap Schieland en Krimpenerwaard		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Er wordt besloten de bouw vooral aan de Noordkant plaats te laten vinden.	Stuurgroep		n.v.t.	n.v.t.
<b>Grondbank</b>			Ronde I		
	Besluiten tot oprichting grondbank, om zo strategisch grond te verwerven.	Provincie Zuid-Holland en de Vijf Zuidplasmunicipaliteiten		Processtrategie	Strategie gericht op organisatorische arrangementen en het formaliseren van afspraken.
	Rotterdam wordt uitgenodigd deel te nemen om zo de financiën rond te krijgen.	Provincie Zuid-Holland en de Vijf Zuidplasmunicipaliteiten		Processtrategie	Strategie ter activering van actoren.
	Stelt andere garantieverdeling voor. Bovendien wil zij een evaluatiemoment inlassen	Gemeente Rotterdam		Processtrategie	Strategie gericht op organisatorische arrangementen en het formaliseren van afspraken.
	Besluit zitting te nemen in de publieke grondbank.	Gemeente Rotterdam		Managementstrategie	n.v.t.

## Publiek Publieke Samenwerking

	1 juni 2004 wordt de publieke grondbank opgericht.	Provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam en de vijf Zuidplas gemeenten.		n.v.t.	n.v.t.
<b>ISV</b>			Ronde I		
	Drieëntwintig publieke partijen worden uitgenodigd zitting te nemen in de stuurgroep	Provincie Zuid-Holland		Processtrategie	Strategie ter activering van actoren.
	Alle drieëntwintig partijen moge meedenken en beslissen over ISV	Stuurgroep		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Concept ISV eerst ter maatschappelijke consultatie, voordat deze definitief kan worden.	Provincie Zuid-Holland		n.v.t.	n.v.t.
	Er worden voorlichtingsavonden georganiseerd om de inwoners over de inhoud van het ISV te informeren	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Vastelling definitief ISV	Stuurgroep		n.v.t.	n.v.t.

De management acties per proceselement in het proces Wieringerrandmeer:

Knelpunt/Stagnatie	Management Actie	Wie?	Wanneer?	Processtrategie of managementstrategie	Theoretische Strategie
<b>Ontwikkelcompetitie</b>			Ronde III		
	Er worden expertmeetings georganiseerd om input te krijgen voor de beslissing welke samenwerkingsvorm het beste is voor dit project.	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Voorstel om private partijen vroeg bij het proces te betrekken d.m.v. ontwikkelcompetitie.	Projectbureau		Processtrategie	Strategie ter activering van actoren.
	Steun voor deze manier van betrekken markt.	Gemeente Wieringen en Gemeente Wieringermeer.		n.v.t.	n.v.t.
	Wil minder risico lopen en stelt traditionele aanbesteding voor	Provincie Noord-Holland		Managementstrategie	n.v.t.
	GS stemt tegen Ontwikkelcompetitie	Provincie Noord-Holland		n.v.t.	n.v.t.
	Organiseert	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op

## Publiek Publieke Samenwerking

	bijeenkomsten met private partijen voor provinciale ambtenaren en de gedeputeerde.				inhoud en percepties van actoren
	GS draait besluit terug en Ontwikkelcompetitie vindt doorgang.	Provincie Noord-Holland		n.v.t.	n.v.t.
	Organiseert ontwerpessies per thema met betrokkenen.	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Start de ontwikkelcompetitie	Projectbureau		n.v.t.	n.v.t.
	<b>Intentieovereenkomst</b>				
	Om de controle op het proces te vergroten wordt er een provinciale projectleider aangesteld en haalt men het projectbureau naar Haarlem.	Provincie Noord-Holland		Managementstrategie	n.v.t.
	besluit als enige publieke partij deel te nemen aan de onderhandelingen voor een intentieovereenkomst.	Provincie Noord-Holland		Managementstrategie	n.v.t.
	Legt concept voor aan beide gemeenteraden en de Provinciale Staten (PS).	Projectbureau		n.v.t.	n.v.t.
	Wijst intentieovereenkomst af.	Gemeente Wieringen.		n.v.t.	n.v.t.
	Er wordt een afkoelingsperiode ingesteld.	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op het creëren van een goed netwerkmanagement.
	Formeert onderhandelingsteam en opent onderhandelingen met Wieringen.	Projectbureau		Processtrategie	Strategie gericht op inhoud en percepties van actoren
	Komt met nieuw Concept	Projectbureau		n.v.t.	n.v.t.
	Instemming met vernieuwde concept.	Provincie Noord-Holland, Gemeente Wieringen en Gemeente Wieringermeer		n.v.t.	n.v.t.

Opvallend is, dat de provincie Noord-Holland in het proces Wieringerrandmeer veel management acties heeft genomen. De provincie probeert nadrukkelijk haar stempel te drukken op dit proces en dreigt daarmee de beide gemeenten te overlopen. In ronde II en II vormde de externe projectleider het contragewicht om het proces in evenwicht te houden. De processtrategieën die in deze tijd zijn geïmplementeerd, zijn vooral gericht op de activering van actoren en de percepties van actoren op de inhoud. Toen de provincie na de ontwikkelcompetitie een provinciale projectleider aanstelde, viel dit contragewicht weg. Vanwege bezuinigen van de provincie was deze genoodzaakt te gaan. De

provincie is in ronde IV en V veel dominanter aanwezig, dan in rondes I t/m III. In het traject om tot een intentieovereenkomst te komen, heeft de provincie Noord-Holland acties ondernomen om meer grip op het proces te krijgen. Zij heeft bijvoorbeeld een provinciale projectleider aangesteld, het projectbureau naar Haarlem gehaald en de beide gemeenten buiten de onderhandelingen gehouden. Deze acties zijn gericht op het belang van de provincie en zijn daarmee managementstrategieën. Na de 'Nee' van Wieringen was de provincie genoodzaakt processtrategieën te implementeren om zo de voortgang van het proces te garanderen. Het instellen van een afkoelingsmaand en het formeren van een onderhandelingsteam kunnen daarom gezien worden als processtrategieën. De dominante opstelling van de provincie heeft bijna het einde van het proces betekend, de processtrategieën van de provinciale projectleider hebben echter het proces gered.

De provincie Zuid-Holland stelt zich veel minder dominant op in het proces RZG Zuidplas. In de driehoek RZG is sinds het begin een provinciale projectleider actief, welke vooral oog heeft voor het proces en niet het belang van de provincie. In dit proces worden de meeste managementstrategieën geïmplementeerd door de verschillende gemeenten in het proces. Zo probeerde de gemeente Rotterdam de bouw vooral plaats te laten vinden aan de Zuidkant van de driehoek en wilden de vijf Zuidplasp gemeenten de bouw vooral aan de Noordkant. De gemeenten zijn continu bezig met het verdedigen/realiseren van het eigenbelang. Het is aan de provincie om door middel van het implementeren van processtrategieën voor een succesvol resultaat te zorgen. Een voorbeeld is de processtrategie om zoveel als mogelijk partijen te activeren. Het doel van de provincie was om zo een breed gedragen ISV op te stellen.

Voor de verschillende opstelling van beide de provincies lijkt het verschil te maken in de geïmplementeerde strategieën. In beide cases zijn overeenkomstige processtrategieën gebruikt. Het verschil is te vinden in de geïmplementeerde managementstrategieën. Waar de provincie Zuid-Holland een weg probeert te vinden tussen de verschillende belangen van de gemeenten, probeert de provincie Noord-Holland vooral haar eigenbelang te realiseren. Door de grote impact van de wisseling van projectleider in het proces Wieringerrandmeer, wil ik in de volgende paragraaf beide projectleiders naast elkaar zetten en hun strategieën te kunnen vergelijken.

### Verschillen externe en provinciale Projectleiders Wieringerrandmeer

In de casebeschrijving over de Wieringerrandmeer heb ik verteld dat er tijdens het proces een wisseling heeft plaatsgevonden van projectleiders. Deze wisseling is van grote invloed geweest op het proces en de geïmplementeerde managementstrategieën. Ik ga eerst beschrijven, welke strategieën beide hebben toegepast. Vervolgens ga ik de verschillen beschrijven en de impact van deze verschillen op het proces.

## Publiek Publieke Samenwerking

	<b>Knelpunt</b>	<b>Actie</b>	<b>Uitkomst</b>
<b>Externe Projectleider</b>			
	Provincie is tegen ontwikkelcompetitie en wil traditionele aanbesteding.	Probeerde in de provinciale organisatie draagvlak voor de ontwikkelcompetitie te creëren door het houden van voorlichtingsavonden (waar ook privaten partijen zich uitspreken voor de ontwikkelcompetitie) voor de provinciale ambtenaren en de verantwoordelijke gedeputeerde.	Door het enthousiasme van de markt, de andere publieke partijen en de projectleider voor de ontwikkelcompetitie gaat de provincie toch overstag.
<b>Interne Projectleider</b>			
	Onderhandelingen intentieovereenkomst.	Besluit beide gemeenten buiten deze onderhandelingen te houden en de provincie namens alle publieke partijen te laten spreken.	Verhoudingen tussen de beide gemeenten en de provincie worden verstoord.
	Gemeente Wieringen zegt nee tegen intentieovereenkomst.	Last een afkoelingsmaand in en gaat daarna met de gemeente Wieringen om de tafel zitten.	Na concessies van de provincie, ondertekent de gemeente Wieringen als nog de intentieovereenkomst

De provincie Noord-Holland heeft altijd een dominante positie in dit proces ingenomen, zo heeft zij het proces op gang geholpen door 29 miljoen voor het proces te reserveren en een externe projectleider aan te stellen. Deze externe projectleider heeft bruggen gebouwd tussen de provincie en de twee gemeenten en tussen de publieke partijen en private partijen. Hij heeft als tegengewicht van de provincie gediend. Hij heeft bijvoorbeeld voorkomen dat de provincie, haar plan om door middel van een traditionele aanbesteding private partijen bij het proces te betrekken, kon doordrukken. Toen hij zijn contract had uitgediend en vertrok, viel dit contragewicht weg. De provincie stelde een interne projectleider aan en verplaatste het projectbureau naar Haarlem. Bovendien besloot zij dat de beide gemeenten niet deel mochten nemen aan de onderhandelingen voor een intentieovereenkomst. Deze acties vervreemde de twee gemeenten van de provincie, zij vonden dat deze zich te afstandelijk opstelde en geen hart had voor de regio.

Concluderend kan ik zeggen, dat de externe projectleider zijn ogen nadrukkelijk richtte op de wensen van de regio. Hij probeerde de inwoners van het gebied te betrekken bij het gebied door hen te informeren en mee te laten denken. Met de komst van de provinciale projectleider lijkt er minder oog te zijn voor de wensen van de regio. De beide gemeenten verwijten, dat de provincie zich meer concentreert op de wensen van het Rijk met betrekking tot dit gebied. De verhoudingen tussen publieke partijen zijn verhard en ook de verhoudingen tussen het provinciale projectbureau en het private projectbureau verlopen stroef. Bovendien lijkt de provincie te kiezen voor een traditionelere benadering, gericht op het sluiten van overeenkomsten. Terwijl de externe projectleider vooral succes oogstte met een benadering gericht op het proces.



### 6.5 Alles op een rijtje

Een analyse van de twee cases op drie bovenstaande velden levert geen grote verschillen tussen beide cases op. De cases scoren vrijwel gelijk op de aanwezigheid van de kernelementen van de Bruijn, de geïmplementeerde organisatorische elementen en de gebruikte processtrategieën. Het verschil tussen beide cases wordt gemaakt door de gebruikte managementstrategieën. In het proces Wieringerrandmeer zijn deze veel meer gebruikt, dan in het proces RZG Zuidplas.

De Bruijn definieert een goed proces als “een open proces, 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”. Een slechte score op één van deze criteria levert daarmee een slecht proces op. In paragraaf 6.2 heb ik de aanwezigheid van de kernelementen in beide processen beschreven. Op dit criterium blijken beide processen over het algemeen gelijk te scoren. In beide cases hebben de projectleiders arrangementen getroffen om de vier kernelementen van de Bruijn in hun proces te verwerken. Hoewel er verschillen te vinden zijn in de manier waarop deze elementen zijn ingebouwd in het procesontwerp, hebben deze geen invloed op het verschil in succes van de publiek publieke samenwerking tussen beide processen. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de kernwaarden van de organisaties zijn beschermd. In het proces RZG Zuidplas is er voor gekozen deze te beschermen door middel van het sluiten van een overeenkomst. Terwijl men in het proces Wieringerrandmeer juist heeft gekozen de kernwaarden te beschermen door bij aanvang van het proces geen overeenkomst te tekenen. Hoewel in beide processen is gekozen voor een andere methode om de kernwaarden te beschermen, hebben ze alle twee hetzelfde resultaat gehad. De kernwaarden van de participerende organisaties zijn beschermd.

Uit de analyse van de gebruikte organisatorische arrangementen bleek, dat in beide cases dezelfde typen organisatorische arrangementen (overeenkomsten, organisatiestructuren en wettelijke regelingen) zijn gebruikt. Het verschil op dit vlak werd gemaakt door de in de Wieringerrandmeer georganiseerde ontwikkelcompetitie. Deze heeft het proces Wieringerrandmeer een inhoudelijke verrijking gegeven, welke ontbreekt in het proces RZG Zuidplas. Hoewel de ontwikkelcompetitie een grote invloed heeft gehad op het proces Wieringerrandmeer, maakt deze niet het verschil in het procesverloop tussen beide processen. Het organisatorische arrangement ontwikkelcompetitie heeft namelijk geen invloed gehad op de publiek publieke samenwerking, maar heeft alleen een invloed gehad op de inhoudelijke verrijking binnen het proces..

Het verschil tussen beide processen is te vinden in de geïmplementeerde strategieën. En daarmee wordt gemaakt door sociale oorzaken, welke ontstaan door problemen van coördinatie en coöperatie. Hoewel er in beide cases een provincie te zien is, die actief het trekkerschap van een proces op zich heeft genomen, hebben beide provincies dit trekkerschap anders ingevuld. In beide cases hebben de

## Publiek Publieke Samenwerking

provincies het proces financieel ondersteund en een projectbureau gefaciliteerd. De provincie Noord-Holland heeft echter meer dan de provincie Zuid-Holland getracht het proces naar haar hand te zetten. Door bijvoorbeeld na de ontwikkelcompetitie een provinciale projectleider aan te stellen, heeft zij het initiatief naar zich toe getrokken en de positie van de gemeenten verzwakt. Ook het verplaatsen van het projectbureau naar Haarlem en door de gemeenten niet te laten participeren in de onderhandelingen voor een intentieovereenkomst hebben hier toe bijgedragen. Deze specifieke acties hebben ervoor gezorgd, dat de beide gemeenten vooral vlak na de ontwikkelcompetitie een soort van calimero-gevoel hadden. Zij oordeelden, dat de provincie te weinig oog had voor de regio en meer met zichzelf bezig was. Vooral na de wisseling van projectleider wordt de provincie verweten teveel naar Den Haag en haar eigen agenda te kijken in plaats van de belangen van de regio. De samenwerking tussen de provincie en de beide gemeenten is op deze manier verstoord, waardoor het voortbestaan van het proces allerminst zeker is.

Daarentegen heeft de provincie Zuid-Holland zich vooral geconcentreerd op samenwerking. Mede door deze concentratie typeerden de betrokken gemeenten het proces allen als open en eensgezind. Zo laat de provincie Zuid-Holland, waar mogelijk de gemeenten zelf zaken regelen en organiseren. Dit in tegenstelling tot de provincie Noord-Holland, welke oordeelde dat de gemeenten Wieringen en Wieringermeer te weinig kennis bezaten om te onderhandelen met de private partijen en deze daarom buiten de onderhandelingen voor de intentieovereenkomst liet. Hoewel men wel verwacht, dat de eensgezindheid in het proces RZG Zuidplas haarscheurtjes zal gaan vertonen, als “de puntjes op de i gezet moeten worden”, levert deze publieke eensgezindheid het proces enige zekerheid op een succesvol resultaat op.

De Nota Ruimte wil een provincie, die processen durft op te zetten. Ook al betekend dit dat ze hierbij risico loopt. Aan de andere kant wordt ook verwacht, dat er ruimte wordt gelaten aan gemeenten. Het motto is immers “decentraal wat kan, en centraal wat moet”. Hoewel er onderkend moet worden dat de provincie Noord-Holland lef heeft getoond, door een proces op te zetten. Voldoet de provincie Zuid-Holland beter aan het beeld, dat de Nota Ruimte schetst. Zij heeft niet alleen het proces opgezet, maar laat binnen het proces genoeg ruimte aan de gemeenten, hierdoor is een vruchtbare publiek publieke samenwerking ontstaan.

Hoe kunnen provincies op adequate wijze hun nieuwe rol invullen bij het opzetten van publiek-publieke samenwerking bij pps-projecten op het veld van gebiedsontwikkeling?

In mijn onderzoeksvraag heb ik me binnen PPS geconcentreerd op het aspect publiek publieke samenwerking. In Nederland zijn nog niet veel voorbeelden van succesvol afgeronde PPS-projecten. Hoewel algemeen onderkend wordt, dat een pps meerwaarde geeft aan gebiedsontwikkeling, blijkt het

## Publiek Publieke Samenwerking

in de praktijk vaak lastig om een proces succesvol te doorlopen. PPS-processen kennen een grote mate van complexiteit door het grote aantal partijen dat deelneemt. Een andere reden voor deze complexiteit is de heterogeniteit, die veroorzaakt wordt door een deelname van zowel publieke als private partijen. Een goede samenwerking tussen publieke partijen kan bijdragen aan een succesvol eindresultaat in een PPS-proces. Een goede publiek publieke samenwerking stelt de publieke partijen immers in staat om eensgezind met de private partijen om een tafel te gaan zitten.

Als regisseur van een publiek publieke samenwerking bij gebiedsontwikkelingsprojecten dient te provincie rekening te houden met drie elementen, namelijk de kernprincipes van de Bruijn, organisatorische arrangementen en strategieën. Deze drie aspecten dienen zo goed als mogelijk op elkaar aan te sluiten. De resultaten van beide cases hebben bewezen, dat een goede mix van deze thema's een succesvolle samenwerking mogelijk te maakt. Om het proces te ontwerpen zal de provincie rekening moeten houden met de kernprincipes van de Bruijn. Terwijl zij organisatorische arrangementen en strategieën moet gebruiken, die deze principes ondersteunen.

Een eerste belangrijk element, waar de provincie rekening mee dient te houden om een succesvolle publiek publieke samenwerking vorm te geven, zijn de kernprincipes van de Bruijn. Door deze principes in een proces in te bouwen worden de voorwaarden geschapen voor een vruchtbare samenwerking. Een goed voorbeeld is te vinden in het proces RZG Zuidplas, waar een succesvolle publiek publieke samenwerking is ontstaan door de concentratie van de provincie op procesmanagement. De provincie dient zich eerst te concentreren op hoe zij de samenwerking vorm wil geven in plaats zich gelijk op het opstellen van inhoudelijke plannen te storten. Dit zal een cultuuromslag vergen, omdat veel provincies zichzelf veelal als beleidsmakend orgaan zien en niet als een orgaan dat processen stuurt en organiseert. De provincie zal dan ook competenties moeten ontwikkelen ten opzichte van procesmanagement.

Een andere belangrijk element zijn de organisatorische arrangementen. De provincie dient te kiezen voor organisatorische arrangementen, die een publieke samenwerking bevorderen door de principes van de Bruijn te ondersteunen. Zo is de bestuursovereenkomst een organisatorisch arrangement, dat de inhoud van het proces kan verrijken en de kernwaarden van de betrokken partijen kan beschermen. Een ander voorbeeld van een arrangement, dat de publiek publieke samenwerking heeft ondersteund, is de in het proces RZG Zuidplas opgerichte publieke grondbank. Deze grondbank is ten eerste een symbool van vertrouwen. Door het participeren in de grondbank lopen de publieke partijen financieel risico, dat de publieke partijen bereidt zijn dit risico te lopen geeft aan dat ze vertrouwen hebben in elkaar en in de afloop van het proces. Deze publieke grondbank is ten tweede een instrument voor de publieke partijen om de door hun gestelde doelen te verwezenlijken.

Een het laatste element waar de provincie rekening mee moet houden zijn de strategieën, die zij implementeert. Om een publiek publieke samenwerking te ondersteunen zal de provincie zich vooral moeten richten op het implementeren van processtrategieën. In beide besproken cases werd het verschil gemaakt door de gebruikte strategieën van beide provincies. Een provincie, die zichzelf door zijn strategieën boven de andere publieke partijen probeert te zetten, zal moeite hebben een succesvolle samenwerking op te zetten. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de case Wieringerrandmeer, waar de provincie, om de controle op het proces te vergroten, eigenhandig besliste de externe projectleider in te wisselen voor een provinciale projectleider en besloot de beide gemeenten buiten de onderhandelingen voor de intentieovereenkomst te houden. Een succesvolle publieke samenwerking begint met een provincie, die door middel van strategieën het proces verder probeert te brengen in plaats van deze aan te wenden om het eigenbelang te promoten.

### 6.6 Aanbevelingen

Om de juiste balans te vinden kan de provincie gebruik maken van de inzichten van het procesmanagement. Door aandacht te besteden aan de percepties van actoren, de interacties tussen actoren en organisatorische arrangementen, kan de provincie een proces sturen. In dit laatste deel van mijn onderzoek, zal ik een aantal aanbevelingen formuleren om als provincie een succesvol proces te coördineren. Ik zal mijn aanbevelingen structureren door deze in drie categorieën in te delen: Proces, Inhoud en Actor.

#### Proces

##### 1. Toon lef

De nieuwe Nota Ruimte verwacht van de provincie, dat zij het initiatief neemt bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De provincie dient lef te tonen, door processen te initiëren en risicodragend te participeren in processen. Zo heeft de provincie Noord-Holland het proces Wieringerrandmeer geïnitieerd door 29 miljoen te reserveren. Terwijl in de driehoek RZG participeert de provincie Zuid-Holland risicodragend door een deelname aan de grondbank. Beide beschreven processen, laten een provincie zien, die lef heeft getoond. Door het geloof in het proces uit te spreken en dit te laten zien, door bijvoorbeeld geld te reserveren voor het proces, kan de provincie andere partijen enthousiasmeren.

##### 2. Denk aan communicatie

In elke vorm van samenwerking is een goede communicatie van groot belang voor het slagen van deze samenwerking. Een goede communicatie is dan ook van groot belang voor het slagen van een publieke samenwerking. In het proces RZG Zuidplas probeert men door als publieke partijen veelvuldig met elkaar in dialoog te gaan vertrouwen en begrip voor elkaar standpunten te kweken. De betrokken publieke partijen gaven dan ook aan het gevoel te hebben dat ze elkaars agenda kennen en dat er geen

## Publiek Publieke Samenwerking

verborgen agenda's meer zijn. In het proces Wieringerrandmeer is door een gebrekkige communicatie tussen de provincie en de beide gemeenten de relatie tussen de publieke partijen verslechterd. Het beter communiceren van verwachtingen, doelen en visies had deze verslechtering kunnen voorkomen.

### 3. Politiek trekker van een zwaar kaliber

Voor het van de grond komen van een publiek-publieke samenwerking en daarna een eventuele PPS, is een bestuurlijk trekker noodzakelijk. Deze kan mensen (op de juiste plekken) enthousiasmeren om met een project mee te doen en is door zijn positie in de organisatie in staat om knopen door te hakken. In het proces Wieringerrandmeer is de gedeputeerde cruciaal geweest ten tijde van de 'nee' tegen de intentieovereenkomst. Hij heeft na de afkoelingsmaand de onderhandelingen met de gemeente Wieringen geopend. Door zijn positie is hij in deze onderhandelingen in staat geweest om 'water bij de wijn te doen', waardoor de gemeenteraad van Wieringen als nog akkoord ging met de intentieovereenkomst.

Bovendien is een politiek zware bezetting bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces. Ook zal deze een "sense of urgency" binnen de organisatie kunnen creëren, wat de steun voor het proces zal verhogen. De burgemeester van Wieringen heeft dankzij zijn positie de provincie warm kunnen maken om in het proces voor een randmeer te investeren en het zelfs te trekken.

### 4. Zorg voor mandaat

Voor het slagen van een publiek publieke samenwerking is het van belang, dat de publieke partijen een mandaat hebben van waaruit ze beslissingen kunnen nemen. Het sluiten van een bestuursovereenkomst is een manier om dit te krijgen. In de driehoek RZG zijn het afsprakenkader en het ISV goedgekeurd door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten en de Provinciale Staten. Op deze manier hebben de betrokken bestuurders een mandaat gekregen om binnen deze overeenkomst besluiten te nemen. De publieke partijen kunnen op deze manier duidelijkheid naar elkaar verschaffen. In het proces Wieringerrandmeer ontbreekt er een duidelijk mandaat, door het ontbreken van een bestuursovereenkomst of een ander document waarin de volksvertegenwoordigers een mandaat geven aan de betrokken publieke partijen. Er was geen duidelijk kader waarbinnen de publieke partijen besluiten konden nemen, gevolg was dan ook dat de gemeenteraad van Wieringen het niet eens was met de gang van zaken omtrent de ontwikkelcompetitie en de intentieovereenkomst en tegen de intentieovereenkomst stemde.

## **Inhoud**

### 5. Capabele projectleider

Het belang van een capabele projectleider is te vinden in de case Wieringerrandmeer. Mede door de capaciteiten van de externe projectleider is er een goede publieke samenwerking georganiseerd, welke

verslechterde nadat hij was vervangen door de provinciale projectleider. In het proces RZG Zuidplas is ook een projectleider vanuit de provinciale organisatie aangesteld, deze heeft een goed lopende publieke samenwerking op gezet. Een projectleider moet voldoende capaciteiten bezitten om met oplossingen te komen voor problemen, waarmee hij in het proces in aanraking komt. Mochten deze capaciteiten niet aanwezig zijn binnen de provinciale organisatie, dan zal ze deze moeten inhuren. Door de kennis in te huren kan de provincie kennis en ervaring op doen om een volgend proces wel zelf aan te pakken. Om deze kennis structureel voor de organisatie te behouden, zal de provincie ten eerste een goed kennismanagement op moeten zetten. Bovendien dient zij een profiel van een projectleider te maken, welke zal dienen in de werving van nieuwe medewerkers. Op deze manier kan de provincie de benodigde kennis en ervaring importeren.

### **Actor**

#### 6. Geef inwoners een plaats

De inwoners van het projectgebied kunnen indirect een grote invloed uitoefenen op de publiek publieke samenwerking in het project. Zij kunnen druk uitoefenen op volksvertegenwoordigers om tegen het proces te stemmen of belangengroepen oprichten om zo invloed op het proces uit te oefenen. Inwoners dienen dan ook geïnformeerd te worden in beide processen is dit vooral gebeurd door ze van informatie te voorzien in de vorm van een website, voorlichtingsavond of nieuwsbrief. De inwoners dienen niet alleen geïnformeerd te worden, maar moeten ook mee kunnen denken. Op deze manier wordt hun betrokkenheid vergroot en zal er meer draagvlak voor het proces ontstaan. De steun van de inwoners voor het proces, zal ook leiden tot steun van de lokale politici deze ontlene hun positie immers aan deze inwoners. Een voorbeeld van deze strategie is te vinden in het proces RZG Zuidplas, waar door de komende verkiezingen veel aandacht wordt besteed om de inwoners te informeren over het belang van het proces. Ook in het proces Wieringerrandmeer wordt er aandacht besteed aan het informeren van de inwoners van beiden gemeenten.

#### 7. Veel partijen geen schande

Zoals uit het proces RZG Zuidplas blijkt, hoeft de participatie van een groot aantal partijen niet te betekenen, dat het proces zal stagneren. De betrokkenheid van een groot aantal partijen in de planvorming zal meer draagvlak opleveren voor het proces. Bovendien zal een deelname van een groter aantal partijen aan de planvorming, de inhoud van het proces verrijken. Een groter aantal partijen zal leiden tot een groter aantal opties om uit te kiezen en zal daarmee de planvorming verrijken. In de besluitvormingsfase kan een groot aantal participerende partijen het proces laten stagneren. Naar het voorbeeld van de driehoek RZG, kunnen de partijen dan beslissen om de stuurgroep in te krimpen, zodat alleen de publieke partijen met beslissingbevoegdheid over blijven.

### **Bibliografie**

- Bruijn de J.A. (2004). *Meervoudig Ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen: vijftien voorbeelden in perspectief van grillig procesverloop, ruime ambities en meerstemmige sturing van meervoudige ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Lemma, Utrecht.
- Bruijn de J.A., Heuvelhof ten E.F. en in 't Veld R.J. (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven

## Publiek Publieke Samenwerking

- Dammers E., Aliar F. en Spek van den G.J. (2004). *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en Technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Rotterdam.
- Ham van der H. en Koppenjan J. (2002). *Publiek Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*. Lemma, Utrecht
- Hufen J.A.M. en Ringeling A.B. (1990). *Beleidsnetwerken: overheids-, semioverheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA Den Haag
- IPO (2002). *Op Schaal gewogen. Regionaal Bestuur in de 21<sup>ste</sup> eeuw in Nederland*. RS Drukkerij b.v. , Rijswijk.
- IPO (2001). *Van Ordenen naar Ontwikkelen: provincies investeren naar de kwaliteit van ruimte*. RS Drukkerij, Rijswijk
- Kenniscentrum PPS (2004). *Handleiding: Inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling*.
- Kenniscentrum PPS (2004). *Handleiding: Publiek-publieke samenwerking bij pps bij gebiedsontwikkeling*.
- Kenniscentrum PPS (2003). *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en pps*.
- Klijn E.H, Koppenjan J. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Routledge, London
- Klijn E.H, Teisman G.R. (2003). *Institutional and Strategic Barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch Cases*. Gepubliceerd in Public money & Management juli 2003
- Klijn E.H., Teisman G.R. (1992). *Beleidsnetwerken: analyse en management: een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koppenjan J. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA, Den Haag
- Ministerie van VROM (2004). *Van hindermacht naar ontwikkelkracht: eindrapportage van de projectgroep ontwikkelingsplanologie*.
- Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*.
- Ministerie van VROM (2002). *Planologische kernbeslissing vijfde nota ruimtelijke ordening*. SDU Uitgevers, Den Haag
- Projectbureau RZG Zuidplas (2005). *Werkdocument Intergemeentelijk Structuurplan/Streekplanherziening Zuidplas*.
- Projectbureau RZG Zuidplas (2004). *Interregionale Structuurvisie (ISV)*.
- Projectbureau RZG Zuidplas (2004). *Afsprakenkader Driehoek RZG Zuidplas*.
- Projectbureau Wieringerrandmeer (2005). *Intentieovereenkomst*



## Publiek Publieke Samenwerking

- Teisman, G.R. (2001), *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: over management in netwerksamenlevingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Teisman G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief over ruimtelijke investeringen* S.I..
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*.SDU Uitgevers, Den Haag.
- Wijnen, G., Renes W. en Storm P. (1988). *Projectmatig werken*. Marka

### WEB:

- Website Kenniscentrum PPS  
[www.pps.minfin.nl](http://www.pps.minfin.nl)
- Website Projectbureau RZG Zuidplas  
[www.driehoekrzk.nl](http://www.driehoekrzk.nl)
- Website Projectbureau Wieringerrandmeer  
[www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl)
- Website vereniging van Bestuurskunde  
[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)
- Website Interprovinciaal Overleg  
[www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)
- Website Ministerie van VROM
- [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

## Bijlage 1. Vragenlijst

### I Netwerk

1. Hoe bent u bij dit project betrokken (rol in project)?
2. Wat wilt u met dit project bereiken?
3. Zijn deze doelen, naar uw inzicht, verenigbaar met die van de andere partijen?
4. Wat zijn, volgens u, de belangrijkste partijen in het proces?

5. Voor welke arrangementen is er gekozen om dit proces vorm te geven? Waarom? Wat is uw visie op de gekozen arrangementen?

## II Procesverloop

6. Wat vond u belangrijke momenten in het proces? En waarom?  
7. Kunt u momenten aangeven waarop het proces vastzat of juist in een versnelling terecht kwam?  
8. Welke oorzaken kunt u noemen voor het optreden van deze blokkades of versnellingen?  
9. Hoe beoordeelt u het verloop van het proces tot nu toe? Waarom wel of waarom niet tevreden?  
10. Hoe kijkt u aan tegen de rol van de provincie in dit project?  
11. Wat zijn, volgens u, de belangrijkste uitkomsten van het proces?  
12. Wat is uw beoordeling van deze uitkomsten?

## III Processtrategieën

13. Hoe heeft u gehandeld op momenten waarin het proces vast zat of juist in een versnelling raakte? Waarom?  
14. Hoe hebben de andere partijen gehandeld bij blokkades of versnellingen in het proces?  
15. Hoe ziet u de relatie tussen de handelingen van de partijen in het proces en de uitkomsten van het proces tot nu toe? Waarom?

### Bijlage 2. Lijst met geïnterviewde personen

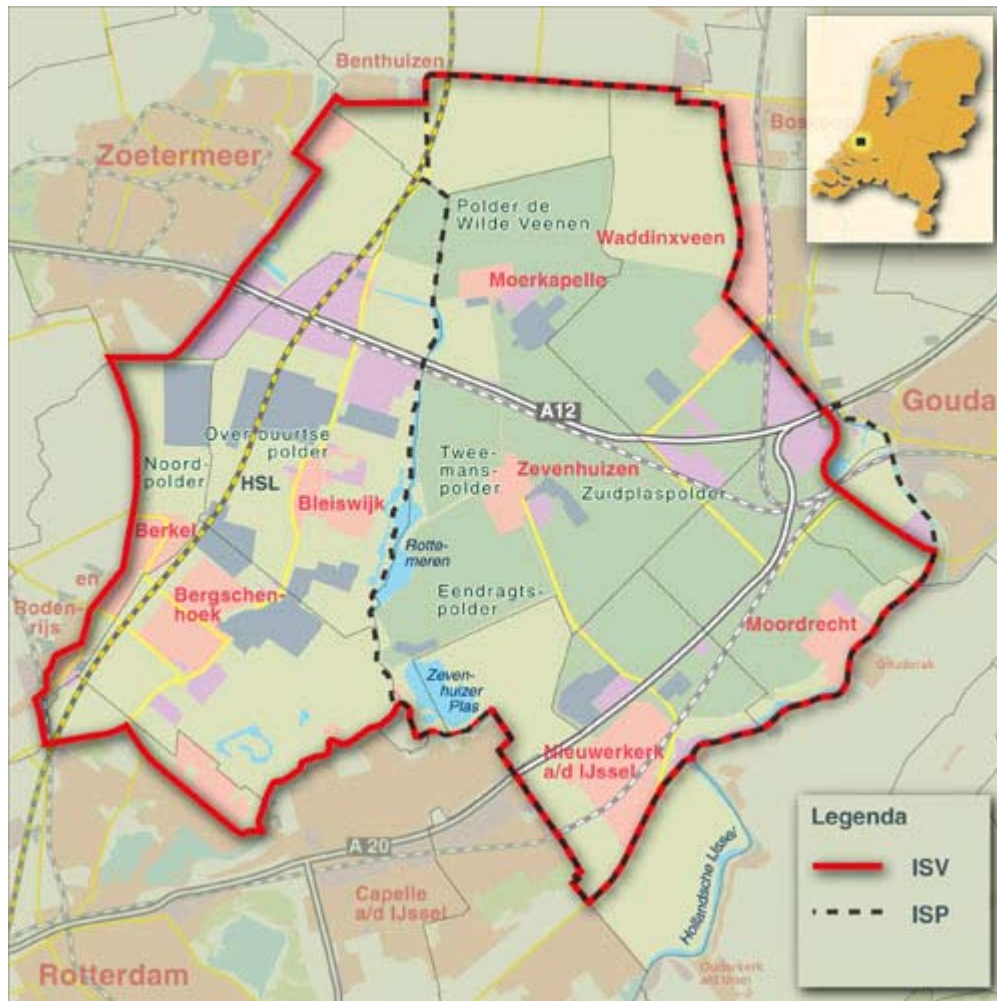
<b>RZG Zuidplas</b>		
<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Provincie Zuid-Holland	Dhr. Hordijk	Projectleider
Gemeente Rotterdam	Dhr. E. van Gelder	Directieadviseur Grondbeleid en Verwerving

## Publiek Publieke Samenwerking

Gemeente Gouda	Dhr. J. Vermeij	Wethouder RO
Gemeente Gouda	Dhr. H van Bovene	Adviseur strategisch beleid
Gemeente Nieuwerkerk a/d IJssel	Dhr. H. Lamberts	Wethouder RO
Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard	Mevr. Westera	Medewerker Hoogheemraadschap

<b>Wieringerrandmeer</b>		
<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Provincie Noord-Holland	Dhr. P.J. van der Hulst	Projectmanager
Provincie Noord-Holland	Dhr. S. Sieswerda	Senior Projectleider
Gemeente Wieringen	Dhr. M. Kerssens	Directeur directie Grondgebiedszaken
Gemeente Wieringen	Dhr. J. Baas	Ex-burgemeester Wieringen
Gemeente Wieringermeer	Dhr. T. de Fouw	Directieadviseur RO

### **Bijlage 3. Plankaart RZG Zuidplas**



**Bijlage 4. Plankaart van het beoogde Wieringerrandmeer**

