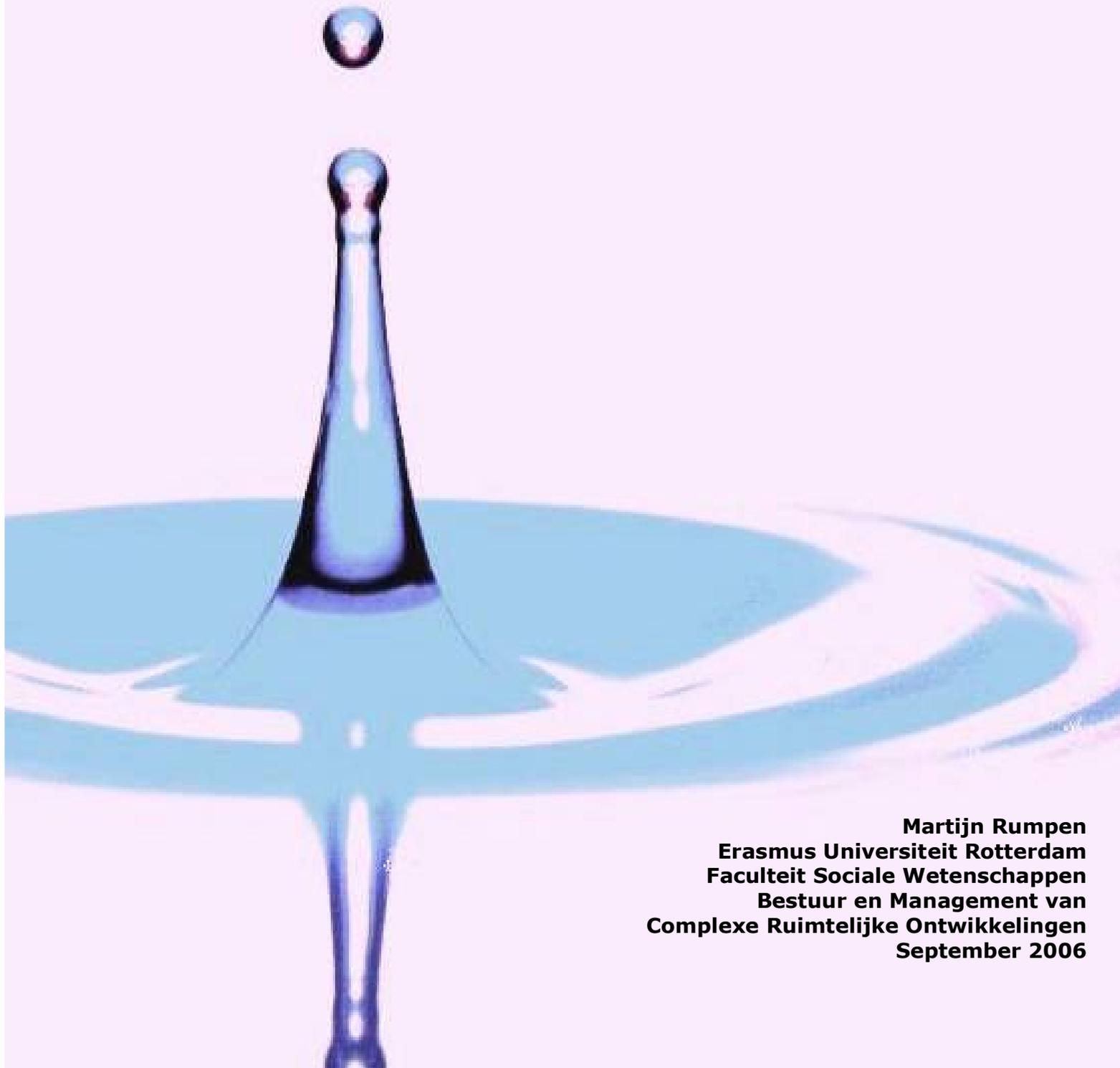


Sturen op Samenhangend Handelen in Gebiedsontwikkeling

een onderzoek naar de casus Klavertje 4



**Martijn Rumpen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuur en Management van
Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen
September 2006**

Sturen op Samenhangend Handelen in Gebiedsontwikkeling

een onderzoek naar de casus Klavertje 4

Martijn Rumpen
Studentnummer 291853
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

Eerste lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: drs. J.M. Buijs
Stagebegeleiders Provincie Limburg: mr. M.C. Siecker, drs. R. Van Vugt en drs. T.A.M. Mineur

September 2006



voorwoord

De hier gepresenteerde masterscriptie is het resultaat van een onderzoek naar de procesgang in de casus Klavertje 4. Met dit resultaat sluit ik mijn masteropleiding Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen aan de Erasmus Universiteit en een stageperiode bij de Provincie Limburg af.

Processen van gebiedsontwikkeling vormen een centraal aandachtspunt op de ruimtelijk-bestuurlijke agenda. Vandaar dat het een bijzonder zinvol object van studie is voor de beleidspraktijk. In deze studie probeer ik aan te tonen dat gebiedsontwikkeling te benaderen is als een vorm van complexiteitmanagement. Het sturen in de procesgang vraagt om procesmanagement dat dus is gebaseerd op de complexiteit van deze processen. De casus Klavertje 4 bood mij een ideaal onderzoekskader om de procesgang van dit Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling te beschouwen. Hierbij heb ik getracht de leefwereld(en) van de betrokkenen in de processen rond Klavertje 4 inzichtelijk te maken vanuit theorieën en het daaruit afgeleide analysekader.

In mijn ogen bieden de uitkomsten van dit onderzoek een wezenlijke aanvulling op de theorie en praktijkkennis van gebiedsontwikkelingsprocessen door de fundamentele benadering vanuit de complexiteittheorie en het handzame sturingsmodel van verbindend vermogen.

Ik ben onder de indruk geraakt van het enthousiasme dat de betrokkenen in de procesgang rond Klavertje 4 uitstralen. Mij is gebleken dat Klavertje 4 met recht een Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling is. De verschillende procesronden vertonen, ondanks de onderlinge verschillen van vorm en karakter, de kenmerken van een complexe procesgang. Dat de Provincie zo in de bres springt voor de regio getuigt in mijn ogen van de nodige vooruitstrevendheid en het vertrouwen in de kracht van de regio Venlo.

Binnen het netwerk van Greenport Venlo en rond Klavertje 4 wil ik de mensen bedanken die de tijd hebben genomen voor een interview. Mijn stagebegeleiders bij de Provincie Limburg wil ik in het bijzonder bedanken. Marco, Tom en Rob, dankzij jullie heb ik veel plezier beleefd tijdens mijn stage en onderzoek. Jullie open houding, vertrouwen in mij en interesse, hebben de ruimte geschapen waarbinnen ik mijn onderzoek en stage vorm kon geven. Professor Teisman en Jean-Marie Buijs wil ik bedanken voor de inspirerende begeleiding die van grote invloed is geweest op de vormgeving van het onderzoek. Ook wil ik de afdeling RO van de Provincie Limburg en dan met name Andre Hassink, Harro Hautmans, Kirsten Demacker en Maarten Wilbers bedanken voor de bereidheid om informatie te verstrekken en om feedback te geven op mijn onderzoeksresultaten. Tenslotte wil ik mijn ouders en Bianca bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die ik heb gekregen in de afgelopen jaren.

Martijn Rumpen

Maastricht, 8 september 2006

samenvatting

inleiding

De maakbaarheid van de samenleving vierde tot het midden van de jaren '70 hoogtij in Nederland. De overheid zou breed interveniëren in de sociale en ruimtelijke ontwikkeling om zo een verzorgingsstaat op te tuigen. Echter de groeiende aandacht voor de negatieve bijwerkingen van modernisering, de behoefte aan ontplooiingsvrijheid en emancipatie, leiden tot sociaal-culturele fragmentatie. De complexe netwerksamenleving met onkenbare en zeer dynamische politieke, sociale en economische netwerken laat zich niet meer leiden door de collectieve sturingsarrangementen van weleer. Er ontstaat een verschuiving van 'government naar governance' waarbij beleid meer en meer een product van interactie en coproductie wordt. Zo kan de sturingscapaciteit in de implementatiefase toenemen door in de planfase enige autoriteit op te geven, om zo de belangen en percepties van de samenleving te coördineren. De ontwikkelingsplanologie past in deze lijn als een gebiedsgerichte beleidspraktijk waarbij aandacht bestaat voor actieve inbreng van belanghebbenden en de uitvoering. In Klavertje 4 zien we al deze thema's terug komen als gebiedsontwikkeling waarbij fysieke invulling wordt gegeven aan de knooppuntfunctie van Greenport Venlo.

Klavertje 4 bestaat uit twee projectvestigingslocaties glastuinbouw Californië en Siberië, de uitbreiding van veilingcomplex ZON tot Fresh Park en de ontwikkeling van agrologistiek bedrijventerrein Trade Port Noord. Deze projecten zijn echter relatief autonoom tot ontwikkeling gekomen en het heeft ontbroken aan daadwerkelijk samenhangend handelen in de procesgang, wat nodig is om tot onderlinge samenhang en synergie te komen. Sinds januari 2006 streven Provincie Limburg, Gemeenten Venlo, Horst aan de Maas, Sevenum en Maasbree naar een meer integrale gebiedsontwikkeling, maar het verleden leert dat samenhangend handelen geen vanzelfsprekendheid is. Vanuit deze probleemanalyse is de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd: *Doel van het onderzoek is de mate van samenhangend handelen van actoren in de casus Klavertje 4 te verklaren vanuit de procesvorm. De centrale onderzoeksvraag is: Op welke wijze verklaart de procesvorm – mede in relatie tot het samenstel van al dan niet betrokken actoren - de mate van samenhangend handelen van actoren, in de casus Klavertje 4?*

theoretisch kader

Theorieën over complexiteit vormen de tegenhanger van 'het lineair denken' dat voortkomt uit het modernisme en uitgaat van voorspelbare causale relaties tussen variabelen. Delen van een (sociaal) systeem zijn geordend en laten zich kennen en sturen, maar deze zijn vaak deel van een samengesteld systeem dat slechts beperkt kenbaar en stuurbaar is. Interacties en interferenties kunnen in complexe samengestelde systemen leiden tot patronen van versterken of uitdoven en kleine gebeurtenissen kunnen daardoor geen of onvoorspelbaar grote gevolgen hebben, afhankelijk van de condities (positieve of negatieve feedback). Besluitvorming in een modernistische opvatting gaat uit van een lineair model met drie fasen: de voorbereiding, het besluit en de uitvoering van dat besluit. Feitelijke processen van besluitvorming vertonen een meer grillig patroon van handelingen in clusters of kluwen en de geboekte resultaten zijn dan ook eerder een samenloop van omstandigheden dan de uitkomst

van een goed gepland en gestuurd proces. Vele besluitvormers geven uiteindelijk vorm aan het besluitvormingsproces. Een complex besluitvormingsproces voltrekt zich in rondes en deze rondes worden afgebakend door cruciale beslissingen. Dit zijn beslissingen die een referentiepunt blijken voor gedrag of beleid van andere betrokken actoren in het proces.

Samenhangend handelen is een concept dat uitdrukking geeft aan een procesperceptie en aan de mate waarin betrokkenen de ambiguïteit en onzekerheid van complexe problemen hebben weten te vertalen in een gezamenlijke procesgang. Zij komen dan tot collectieve actie en streven een resultaat na dat een zekere synergie zal opleveren. Dit vraagt om een gedeelde probleemperceptie, voortgang richting de missie die hieruit voortvloeit en de perceptie dat de betrokkenen in dit proces voldoende toegevoegde waarde bieden.

Verbindend vermogen is een concept dat weergeeft op welke wijze het proces vorm dient te krijgen om tot samenhangend handelen te komen. Door partijen op inhoud en handelen te verbinden in de procesgang, kan samenhangend handelen worden bereikt in deelprocessen. Door 'politieke interactie' raken eigen belangen verbonden tot gemeenschappelijke belangen en door 'complex leren' raken probleem- en oplossingpercepties verbonden. Tussen deelprocessen kan ook betekenisvolle interactie op gang worden gebracht om verbinding op inhoud en handelen tot stand te brengen. Dit vraagt echter om een gematigde vorm van samenhangend handelen binnen de deelprocessen. Ze moeten balanceren op het grensvlak van chaos en orde en dus niet te stabiel of instabiel zijn om zo te kunnen sturen op samenhangend handelen tussen deelprocessen. Teveel orde leidt tot autonome voortgang en teveel chaos leidt tot vluchtigheid zodat er feitelijk weinig te verbinden valt, omdat een dergelijk deelproces nog weinig vorm heeft.

Gebiedsontwikkeling neemt de complexiteit van de samenleving als uitgangspunt en probeert ruimtelijke ontwikkelingen en functies met elkaar te verbinden. Ook neemt het gebieden als denkkader om ontwikkeling tot stand te brengen en de uitvoeringsgerichtheid staat centraal. Door de verwevenheid van systemen en processen is een gebied in essentie een complex systeem en dus is gebiedsontwikkeling een vorm van complexe systeemverandering.

Verbindend vermogen en samenhangend handelen zijn dus toepasbare concepten in processen van gebiedsontwikkeling. Programmamanagement neemt de complexiteit als uitgangspunt en legt een verbinding met het geordende projectmatig werken. Door project(deel)processen te verbinden streeft programmamanagement in essentie naar samenhang en synergie. Door dynamisch programmeren, door samenhang te bewaken tussen omgeving, doelen en activiteiten en door zacht te sturen op de langere termijn en hard te sturen op de kortere termijn, ontstaat een cyclus waarin resultaatgericht werken kan worden gecombineerd met een complex veranderproces. Procesmanagement biedt een aanvulling doordat het zich meer richt op het vormgeven van het besluitvormingsproces. Door in een context van ambiguïteit en onzekerheid procesafspraken te maken, kunnen probleem- en oplossingdefinities van actoren verbonden worden. Door ruimte te bieden voor invloed, door risico's te beperken, door voortgang te boeken en door inhoudelijke verrijking, kan verbindend vermogen tot stand worden gebracht. Belangrijke aandachtspunten zijn ook dat de betrokken partijen de noodzaak tot samenwerken voelen en dat er gewerkt wordt aan het opbouwen van vertrouwen in de procesgang. Gebiedsontwikkeling, programmamanagement en procesmanagement zijn verscheiden managementvormen, maar bieden in onderlinge samenhang wel een theoretisch kader om het concept van verbindend vermogen te operationaliseren.

analysekader

Het analysekader gaat uit van twee variabelen. De onafhankelijke variabele is verbindend vermogen en de afhankelijke variabele is samenhangend handelen. Verbindend vermogen is te zien als een procesvorm waarin verbinding wordt gezocht op inhoud en handelen binnen deelprocessen en tussen deelprocessen. Vanuit de theorie is dit concept verder te operationaliseren. Samenhangend handelen is te zien als een procesperceptie waarbij betrokken actoren menen dat zij een gelijke probleem- en oplossingperceptie delen, dat het (deel)proces effectief voortgang boekt en dat de betrokken actoren toegevoegde waarde bieden aan het proces en de uitkomst daarvan. Vanuit dit analysekader en door de bijbehorende indicatoren te voorzien van categorieën, kunnen transparante metingen worden verricht. Aan de hand van een drietal hypothesen kunnen de metingen in een perspectief worden geplaatst dat aansluit bij het theoretisch kader. De hypothesen zijn:

1. Basishypothese: een toename in samenhangend handelen wordt vooraf gegaan door een toename in verbindend vermogen;
2. Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces voldoende positief is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied tot stand kunnen komen;
3. Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces te sterk is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied niet of nauwelijks tot stand komen.

methodologie

Het object van studie betreft sociale constructen. Vandaar dat is gekozen voor een interpretatieve onderzoeksbenadering. Gezien de complexiteit, contextgebondenheid en specificiteit van het object van studie, is de case study een logische keuze. Uit praktische overwegingen is gekozen voor de casus Klavertje 4. Hierbij is de casus afgebakend naar de deelprocessen van glastuinbouwlocaties Siberië en Californië, bedrijventerrein Trade Port Noord en ZON Fresh Park. Er wordt specifiek aandacht geschonken aan de thema's energie, water, mobiliteit en groen. De onderzoekstechnieken die zijn gebruikt zijn participerende observatie, inhoudsanalyse en het kwalitatieve of halfopen interview.

beschrijving van de casus

De procesgang van Klavertje 4 is complex en dus veelvormig. Zo blijkt dat het proces van Klavertje 4 is opgebouwd uit drie ronden. In de eerste ronde wordt vooral gestreefd naar onderlinge afstemming tussen de betrokkenen in een viertal projecten ten noordwesten van Venlo: glastuinbouwprojecten Siberië en Californië, project Trade Port Noord en project ZON Fresh Park. In een tweede ronde neemt de aandacht voor de regio en Klavertje 4 sterk toe en ontstaat er meer geloof in eigen kunnen van de regio. In de derde ronde komt dit tot uiting in de procesvorm wanneer het momentum wordt benut om de adviezen van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling ter harte te nemen. Vanuit Provincie Limburg en de partners wordt sterker ingezet op integrale ontwikkeling van het gebied. In een notendop kan gezegd worden dat de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang een toename kent in verbindend vermogen. De werkgroepen groen, mobiliteit, energie en water zijn in ronde 3 niet meer actief geweest, maar de thema's groen en mobiliteit zijn in versmalde vorm wel een thema geweest in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang. Rond het thema groen wordt vorm gegeven aan het principe van een robuuste groene structuur in het gebied. Voor de werkgroep

mobiliteit staat eigenlijk al vrij vlug vast dat er een gebiedsontsluitende verbinding komt tussen de A67 en de A73, zodat er weinig verbindend vermogen ontstaat in de derde ronde rond dit thema. De processen rond de thema's energie en water vertonen weinig verbindend vermogen in de derde procesronde, waar dit in de eerste twee ronden nog sterk is. Met het verbindend vermogen neemt ook het samenhangend handelen in de derde procesronde en in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang toe ten opzichte van de eerdere ronden. Vanuit de gebiedsvisie ontstaat snel en op hoog abstractieniveau enigheid rond een aantal inhoudelijke en organisatorische pijlers voor gebiedsontwikkeling. Ondanks dat de werkgroepen in deze ronde niet meer actief zijn, ontstaat er op een aantal thema's toch een toename van samenhangend handelen in de derde procesronde. Omdat in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang snel enigheid bestaat over de vorm van een robuuste groene structuur en men het eigenlijk vlug eens was over de noodzaak van de gebiedsontsluitende verbinding tussen de A67 en de A73, ontstaat er (in versmalde vorm) een toename van samenhangend handelen rond de thema's groen en mobiliteit. Bij de thema's energie en water is een significante daling in samenhangend handelen te zien. In de eerste twee ronden vonden de werkgroepen elkaar rond respectievelijk een energievisie en een masterplan water. Maar in de derde procesronde zijn er geen werkgroepen actief en komt er geen vervolg op beide thema's. In de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang komen beide thema's niet aan bod, mogelijk ook omdat zij geen prominente positie innemen in het ruimtelijke plaatje van de leidende gebiedsvisie en gezien de technische aard van beide concepten. Energie wordt verder vorm gegeven door Californië BV in een businessplan dat in principe op steun kan rekenen bij de andere partijen, maar onzekerheid en de ondoorzichtigheid van het plan verhinderen een snel vervolg. Het thema water krijgt geen aandacht en er komt dus ook geen breed vervolg op het masterplan.

analyse

Ten aanzien van de eerste hypothese blijkt dat een toename in samenhangend handelen inderdaad vooraf wordt gegaan door een toename in verbindend vermogen. Echter ook is duidelijk gebleken dat verbindend vermogen niet enkel van invloed is op de mate van samenhangend handelen. Zogenaamde eerste en tweede orde effecten (politiek, sociaal en intellectueel kapitaal en overeenstemming en coproducties) lijken ook van invloed. Ook gebeurtenissen in de context van het proces blijken nogal eens betekenisvol en van invloed op de mate van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Verbindend vermogen is dus zeker niet een onafhankelijke variabele en de enige factor van invloed op de mate van samenhangend handelen.

Conclusie ten aanzien van de tweede en derde hypothese is dat deelprocessen waartussen verbinding gezocht wordt, in relatieve samenhang moeten verkeren. Hiermee wordt bedoeld dat het ene deelproces niet te samenhangend maar ook niet te chaotisch moet zijn ten opzichte van andere deelprocessen, omdat de verbinding dan niet tot stand kan komen. Wanneer de samenhang ontbreekt, is er sprake van relatieve chaos in een deelproces en zal eerst eigenstandige samenhang tot stand moeten worden gebracht om dan pas de verbinding aan te kunnen gaan met gerelateerde deelprocessen. Wanneer de samenhang te sterk is oftewel wanneer er sprake is van relatieve orde, dan zijn inhoud en handelen te stabiel vorm gegeven waardoor de zin van verbinding met andere deelprocessen ontbreekt. Wanneer

gerelateerde deelprocessen voldoende maar niet te grote samenhang in handelen vertonen, kan gezocht worden naar onderlinge verbinding en samenhang.

conclusies

Vanuit de analyse blijkt dat een deel van de verklaring voor de mate van samenhangend handelen te vinden is in de mate van verbindend vermogen binnen procesrondes. Een toe- of afname van verbindend vermogen leidt in vrijwel alle gevallen tot respectievelijk een toe- of afname van samenhangend handelen. De belangrijkste factoren die hieraan bijdragen zijn: het expliciteren van de situatieperceptie en wensbeelden en de reflectie hierop; inhoud of kwaliteit als dynamisch beschouwen op hoog abstractieniveau; de werkvormgebondenheid; en structurele verslaglegging in een werkdummy.

Zoals aangegeven is de verklaring voor de procesgang niet alleen te herleiden vanuit de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Ook gebeurtenissen in de context van het proces en eerdere procesrondes blijken nogal eens betekenisvol en van invloed op de mate van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Opvallend is verder dat er een effectieve sturingsbalans blijkt op het grensvlak van chaos en orde. De deelprocessen van Californië, Siberië, Trade Port Noord en uitbreiding veiling ZON blijken in de eerste twee rondes geen samenhang met Klavertje 4 te krijgen. Zij zijn als het ware te geordend en de chaos in de centrale procesgang biedt geen tegenwicht. In de derde ronde echter krijgt Klavertje 4 in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang met de uitwerking van de gebiedsvisie, eigenstandig vorm. Het samenhangend handelen is versterkt en daardoor opgewassen tegen de samenhang van 'de vier klaverblaadjes'. De verbinding komt tot stand op de deelthema's groen en mobiliteit die in versmalde vorm centrale aandacht krijgen en waarvoor het verbindend vermogen dus toeneemt. Het samenhangend handelen rond de thema's energie en water is zeer laag, mede omdat er geen centrale aandacht aan wordt geschonken bij de (uitwerking van de) gebiedsvisie. De samenhang met de vier klaverblaadjes komt zodoende ook niet tot stand. Opvallend is verder vervolprocessen en subsysteemprocessen die verweven zijn met de gebiedsontwikkeling, niet of nauwelijks aandacht krijgen. Een conclusie is dus dat de koppeling met deelprocessen van verschillende subsystemen en vervolprocessen onvoldoende is vorm gegeven. Dit roept risico's op omdat door dit gebrek aan breder verbindend vermogen in de vervolgronden deze partijen waarschijnlijk alsnog hun invloed zullen willen uitoefenen.

aanbevelingen

Aanbeveling voor betrokkenen in Klavertje 4 is om de complexiteit van het proces en het gebied te erkennen. Dit vraagt om een complexere aanpak dan nu het geval is met de smalle procesgang en relatief eenvoudige inhoud. Door bredere betrokkenheid en meer aandacht voor verschillende thema's en deelprocessen, kan meer en breder verbindend vermogen en samenhangend handelen tot stand worden gebracht. Dit is nodig om duurzaam samenhangend handelen en optimale synergie tot stand te brengen. Met een klankbordgroep en een thematische werkgroepenstructuur en door hiertussen te sturen op het grensvlak van chaos en orde, kan hieraan invulling worden gegeven. Dit vraagt echter om meer begeleidingscapaciteit en voor wat betreft de betrokkenheid van de partners op ambtelijk en bestuurlijk vlak. In algemene zin wordt procesmanagers aanbevolen om rekening te houden met de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Het uitgangspunt dat gebieden en

gebiedsontwikkeling respectievelijk complexe systemen en complexe systeemverandering is, is geen gemeengoed. Dit vraagt ook van procesmanagers in gebiedsontwikkeling dat zij leren sturen op het grensvlak van chaos en orde. Het concept van verbindend vermogen biedt hier een handzaam sturingsmodel. Ten aanzien van de wetenschap wordt aanbevolen om het analysekader te verbreden naar andere casus van gebiedsontwikkeling of complexe systeemverandering, zodat de bevindingen uit dit onderzoek meer gezaghebbend vorm zouden kunnen krijgen. Ook lijkt onderzoek naar de potentieel invloedrijke context van complexe systemen zinvol om meer inzicht te krijgen in processen van complexe systeemverandering.

inhoudsopgave

1	inleiding	1
1.1	aanleiding	1
1.2	probleemstelling	3
1.3	leeswijzer	5
2	theoretisch kader	7
2.1	inleiding	7
2.2	complexiteit en besluitvorming	7
2.3	samenhangend handelen	11
2.4	verbindend vermogen	13
2.5	effectief sturen op de grens van chaos en orde	15
2.6	sturingscapaciteit en instituties	16
2.7	gebiedsontwikkeling	17
2.8	programmamanagement	20
2.9	procesmanagement	24
2.10	samenhangend handelen in gebiedsontwikkeling	28
3	analysekader	29
3.1	inleiding	29
3.2	conceptueel model	29
3.3	operationalisering	30
3.4	categorisatie en hypothesen	31
4	methodologische verantwoording	34
4.1	inleiding	34
4.2	een passende onderzoeksstroming	34
4.3	een passende methodiek	34
4.4	technieken	37
5	beschrijving van de casus Klavertje 4	40
5.1	inleiding	40
5.2	rondenanalyse: metamorfosen van chaos tot orde	40
5.3	verbindend vermogen	47
5.4	samenhangend handelen	60
5.5	samenhangend handelen in de deelprojecten	64
5.6	overzicht van de meetresultaten	66
6	analyse	67
6.1	inleiding	67
6.2	analyse op basis van hypothesen	67
6.3	deelconclusies	73
7	conclusies en aanbevelingen	74
7.1	inleiding	74
7.2	conclusies	74
7.3	aanbevelingen	79
7.4	reflectie op onderzoeksproces en -resultaat	83
	bronnenlijst	85
	theoretische bronnen	85
	empirische bronnen	88
	websites	89
	bijlagen	90
	interviews	90
	bijgewoonde bijeenkomsten	93
	lijst met afkortingen	94
	interviewvragen	95

1 inleiding

1.1 aanleiding

1.1.1 de netwerksamenleving

De maakbaarheid van de samenleving vierde tot het midden van de jaren '70 hoogtij in Nederland. De overheid zou breed interveniëren in de sociale en ruimtelijke ontwikkeling om zo een verzorgingsstaat op te tuigen. Diverse instituties - zoals op ruimtelijk vlak de Ruimtelijk-Planologische Dienst (thans het Ruimtelijk Planbureau) - zijn de zichtbare manifestaties van deze hiërarchische relatie tussen bestuur en samenleving. De samenleving is dan nog relatief voorspelbaar en bestaat uit herkenbare collectieven in zogenaamde zuilen, zodat topdown sturing mogelijk lijkt.

De economische crisis in de jaren zeventig met hoge collectieve lasten en grote werkloosheid, en de groeiende aandacht voor de negatieve bijwerkingen van de modernisering op mens en milieu, roepen de vanzelfsprekende welvaartsspreiding door de overheid echter een halt toe (Beck 1992: 19-44). Ook eisen sociaal-culturele bewegingen meer ontplooiingsvrijheid en emancipatie, wat leidt tot sociaal-culturele fragmentatie en een geïndividualiseerde mondige burger. Daarbij kan de opkomst van de massamobiliteit en ICT gevoegd worden, die het mogelijk maken dat de Westerse samenleving wordt gedomineerd door stromen van goederen, mensen en middelen (spaces of flows) die niet meer te overzien en controleren zijn door overheden. Deze stromen bevinden zich niet zelden in een virtuele wereld waar naast ruimte ook tijd minder betekenis heeft gekregen (timeless time) (Castells 1995). De netwerksamenleving doet zijn intrede. De overheid wordt hierdoor in toenemende mate geconfronteerd met een complexe samenleving van onkenbare en zeer dynamische politieke, sociale en economische netwerken die zich niet laten leiden door collectieve sturingsarrangementen. Dit vraagt om nieuwe sturingsarrangementen.

1.1.2 een nieuw perspectief op bestuur

De maakbaarheid van de samenleving in brede zin komt met de opkomst van de netwerksamenleving ter discussie te staan. Overheden worden steeds meer gezien als een actor in het speelveld van actoren die de besluitvorming sturen. In het openbaar bestuur leidt dit tot een illustratieve verschuiving van 'government naar governance'. Sinds de jaren negentig kenmerkt openbaar bestuur zich door deze verschuiving waarbij de relatie tussen bestuur en samenleving sterk aan verandering onderhevig is. Beleid wordt meer en meer een erkend product van interactie en coproductie, in plaats van nationale (centralistische) planning en sturing: "*Governance is about sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational organizations* (Pierre en Peters 2000: 4)."

Toch ontkennen Pierre en Peters dat de sturingscapaciteit afneemt met de verschuiving van 'government naar governance'. Ze stellen zelfs dat de sturingscapaciteit kan toenemen in de implementatiefase door in de planfase enige autoriteit op te geven om zo belangen en percepties van de samenleving te coöpteren (Pierre en Peters 2000). Deze opvatting is meer specifiek ook terug te vinden in de ontwikkelingsplanologie.

1.1.3 een nieuw perspectief op planologie

Nederland is een groot kunstwerk. Met zijn polders, waterwerken maar ook met de sterk verdichte stedelijke omgeving, heeft Nederland een traditie opgebouwd om de ruimte naar zijn hand te zetten door ruimtelijke ordening. Verschillende soms conflicterende claims op de ruimte vragen om organisatie. Hoofddoel van het nationale ruimtelijk beleid is dan ook om op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te creëren voor al die verschillende soms conflicterende functies, vanwege de beperkte ruimte die in Nederland beschikbaar is (Ministerie van VROM 2005: 8). Nationaal ruimtelijk beleid is in Nederland ook relatief prominent aanwezig (European Commission 1997).

De planologie zoals die tot voor kort werd gehanteerd, wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd. Voorheen vormden de opgetelde regels, richtlijnen, contouren en subsidies van de ministeries van VROM, LNV en V&W het kader waarbinnen ontwikkeling mocht plaatsvinden (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005: 4). Echter *"veel van wat gepland is wordt nooit gemaakt, en veel van wat gemaakt is wordt nooit gepland...De ruimtelijke ontwikkeling wordt primair gestuurd door de individuele preferenties van burgers en bedrijven (Teisman 1997: 1 en 44)."* In het kader van de manifestatie van de netwerksamenleving merkt de WRR op: *"Deze nieuwe ruimtelijke samenhangen manifesteren zich vrij onverwacht, zijn vaak instabiel en ondergraven zo een nationale planmatige aanpak (WRR 1998: 95)."* Het woude aan bindende regels strijdt met de complexiteit van de netwerksamenleving die zich niet laat kennen aan een rijksoverheid en daardoor per definitie niet centraal plan- en stuurbaar is. In 1998 maakte de WRR met het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' daarom een begin met de ontwikkelingsgedachte in de ruimtelijke ordening (WRR 1998). Dit mondt uit in een nieuwe beleidspraktijk, de zogenaamde ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie wordt volgens het RPB als volgt gedefinieerd: *"Een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Ruimtelijk Planbureau 2004: 27)."* De ontwikkelingsplanologie is zichtbaar in de Vijfde Nota en vormt het uitgangspunt voor de Nota Ruimte: *"Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie' (Ministerie van VROM 2005: 6)."* Hetzelfde geldt voor de nieuwe WRO (Ministerie van VROM 2005: 45). Ontwikkelingsplanologie kan in bredere zin worden beschouwd als de beleidspraktijk die rekening houdt met de kenmerken van de netwerksamenleving en aansluiting zoekt bij de principes van 'governance'.

1.1.4 Greenport Venlo en Klavertje 4

Het rijk heeft in de Nota Ruimte vijf tuinbouwlocaties van internationaal belang benoemd, de zogenaamde Greenports. Productie, verwerking, handel en distributie zijn hier gebundeld (Ministerie van VROM 2005: 80). De beleidsopgave voor deze gebieden is: *"de ruimtelijke ontwikkeling van deze Greenports zodanig te sturen, dat hun functie als greenport ook op lange termijn blijft behouden en/of wordt versterkt. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn: de ligging ten opzichte van de mainports, de fysieke bereikbaarheid en de herstructureringsopgave als gevolg van doelstellingen op het gebied van milieu, water, energie en ruimtelijke inrichting (Ministerie van VROM 2005: 147)."*

Greenport Venlo ligt tussen mainport Rotterdam en het Roergebied, verbonden door de hoofdverbinding A67. Het is een economisch kerngebied en maakt deel uit van de Toptechnologieregio Zuidoost Nederland, waarbij logistiek en agribusiness hand in hand gaan. De locatie ontleent zijn waarde aan de knoofunctie in een wereldwijd netwerk van agribusiness en agrologistiek. Het areaal aan tuinbouw in Venlo creëert een economische toegevoegde waarde van ruim 1 miljard euro en zo'n 35.000 banen. Voor de regio is dit 5 procent van de totale toegevoegde waarde en 8 procent van de werkgelegenheid (www.hortinews.com 2005).

De ministeries van LNV, V&W en EZ hebben samen de Visie Agrologistiek opgesteld met een aantal voorbeeldprojecten. Eén daarvan is de gebiedsontwikkeling 'Klavertje 4' in Greenport Venlo, gelegen in de gemeenten Venlo, Horst a/d Maas, Sevenum en Maasbree aan het klaverblad Zaarderheiken. Het project draait om duurzame en innovatieve clustering van agrologistieke activiteiten om de regionale economie te versterken (Ministeries van VROM en V&W 2005: 19). Klavertje 4 geeft fysieke invulling aan de ontwikkeling van de knoofunctie van de Greenport. Het programma bestaat in beginsel uit twee projectvestigingslocaties glastuinbouw, de uitbreiding van een veilingcomplex en de ontwikkeling van een agrologistiek bedrijventerrein. Zij zijn allen gericht op de productie, verwerking, handel en/of distributie van glastuinbouwproducten. Sinds januari 2003 streeft de Provincie naar synergie bij de ontwikkeling van de projecten in het gebied door reeds lopende projecten als programma met elkaar in verband te brengen en af te stemmen. Vanaf 2005 krijgt het project een doorstart en is het project benoemd tot 'Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling'. Gebiedsontwikkeling wordt de nieuwe onderliggende filosofie die moet leiden tot samenwerking en synergie op gebiedsniveau. Hierbij voert de Provincie Limburg bestuurlijke 'regie' om het complexe netwerk van betrokkenen tot samenwerking en synergie te brengen. Netwerksamenleving, governance en ontwikkelingsplanologie ontmoeten elkaar in Klavertje 4, dat door betrokken bestuurders is betiteld als 'het fysieke hart van de Greenport Venlo'.

1.2 probleemstelling

1.2.1 probleemanalyse

Bij Klavertje 4 is het streven om te komen tot een zinvolle bijdrage aan maatschappelijke en economische doelstellingen. Toch valt op dat een gemeenschappelijke ontwikkeling lastig van de grond komt. De projecten binnen het programma leveren een positieve bijdrage aan de economische en ecologische doelstellingen. Maar ook is gebleken dat de overkoepelende meerwaarde en samenhang op gebiedsniveau, minder eenvoudig zijn te realiseren. De projecten binnen Klavertje 4 zijn relatief autonoom tot ontwikkeling gekomen (Ernst & Young 2005: 20; Arcadis 2005: 4). Initiële ideeën - in het bijzonder vanuit de Provincie - komen vaker niet van de grond in de uitvoering. Het heeft zodoende soms ontbroken aan daadwerkelijk samenhangend handelen in de procesgang, wat nodig is om tot onderlinge synergie te komen.

Het proces heeft in januari 2006 met de nieuwe intentieovereenkomst tussen betrokken gemeenten en de Provincie Limburg voor Klavertje 4, een doorstart gemaakt vanuit de filosofie van de ontwikkelingsplanologie. Het principe van gebiedsontwikkeling staat sinds die tijd centraal. Met een nieuwe intentieovereenkomst en met een gebiedsvisie moeten de regionale partners worden gemobiliseerd om tot uitwerking van de visie te komen. Hierbij is

het uiteindelijke streven om tot synergie bij de ontwikkelingen in het gebied te komen. Het verleden van Klavertje 4 leert echter dat samenhangend handelen (ter realisatie van synergie) geen vanzelfsprekendheid is in de praktijk.

1.2.2 onderzoeksdoel

Vanuit bovenstaande probleemanalyse is de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:
Doel van het onderzoek is de mate van samenhangend handelen van actoren in de casus Klavertje 4 te verklaren vanuit de procesvorm.

1.2.3 centrale vraag

De probleemanalyse en doelstelling krijgen uiteindelijk vorm in een centrale onderzoeksvraag die zal moeten worden beantwoord. De centrale onderzoeksvraag is:

Op welke wijze verklaart de procesvorm – mede in relatie tot het samenstel van al dan niet betrokken actoren - de mate van samenhangend handelen van actoren, in de casus Klavertje 4?

1.2.4 deelvragen

Theoretische verkenning:

- 1. Wat houdt het concept van samenhangend handelen in, vanuit een complexiteittheoretisch perspectief?*
- 2. Welke relatie bestaat er tussen de procesvorm en samenhangend handelen?*
- 3. Wat is (de achtergrond van) gebiedsontwikkeling, vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie?*
- 4. Welke relatie bestaat er tussen de procesvorm en samenhangend handelen van actoren, en specifiek tussen projecten in een gebied?*
- 5. Hoe verhouden de theorieën zich tot elkaar en op welke wijze bieden zij een basis voor het verklaren van de mate van samenhangend handelen van actoren vanuit de procesvorm?*

Empirische analyse:

- 6. Wat is de procesvorm geweest van Klavertje 4 en welke actoren zijn hierin op welke wijze betrokken?*
- 7. In welke mate zijn betrokken actoren er in geslaagd samenhangend te handelen?*
- 8. Welke aspecten van de procesvorm in de casus verklaren de mate van samenhangend handelen, vanaf januari 2003 (het initiatief) tot en met juli 2006 (overeenstemming van het bestuurlijk overleg)?*

Conclusies en (prescriptieve) aanbevelingen:

- 9. Welke lessen kunnen worden geleerd over samenhangend handelen in het proces van de casus en tot welke aanbevelingen voor het vormen van het verdere proces leidt dit?*

1.2.5 object van studie

Het object van studie is datgene waar de onderzoeker zijn aandacht op richt tijdens het onderzoeksproces. Vanuit een zeker theoretisch perspectief, een zekere onderzoeksbenadering en onderzoekstechnieken zal de onderzoeker zijn object van studie proberen bloot te leggen. Het is daarom zinvol nader te omschrijven wat dit object van studie is in dit specifieke onderzoek. In bredere zin is het object van studie: *de percepties op handelingen van (onderling afhankelijke) actoren met betrekking tot de gebiedsontwikkeling Klavertje 4 vanaf*

januari 2003 ('het initiatief') tot en met juni 2006 (overeenstemming van het bestuurlijk overleg).

Deze definitie biedt een eerste afbakening van het onderzoek, maar volstaat nog niet. Het onderzoek richt zich op twee centrale variabelen, een onafhankelijke en een afhankelijke variabele. Binnen het geformuleerde object van studie worden daarom de volgende bredere kernvariabelen onderscheiden die via het theoretische perspectief nadere invulling krijgen. De onafhankelijke variabele is 'verbindend vermogen' wat een kwalificatie is van de procesvorm. De procesvorm wordt hier opgevat als 'patronen van betekenisvolle aandachtspunten en procesregels'. De afhankelijke variabele is 'samenhangend handelen' wat een kwalificatie is van de procesopvatting door betrokkenen in het proces. Het geeft weer of partijen de perceptie hebben dat hun handelen samenhang vertoont. Zowel 'verbindend vermogen' als 'samenhangend handelen' zijn invullingen van procesvorm, respectievelijk procesopvatting aan de hand van het theoretisch kader dat uiteen is gezet.

1.2.6 relevantie van het onderzoek

Maatschappelijk gezien is het van belang te achterhalen waar de verklaring voor de mate van samenhangend handelen ligt. Dit kan immers de basis vormen voor een nieuwe procesdynamiek waarin de mate van samenhangend handelen kan worden vergroot en daarmee de synergie bij gebiedsontwikkeling en in de Greenport Venlo. Hierbij zijn de direct betrokkenen in het proces gebaat, maar ook de regio Venlo en andere betrokkenen in het netwerk van de Greenport. Wetenschappelijk gezien is het zinvol met het concept van samenhangend handelen, een fundamenteel perspectief vanuit de complexiteittheorie te bieden op gebiedsontwikkeling. Dit kan mogelijk nieuwe inzichten bieden op de theorie en beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling. Dit theoretisch perspectief wordt hanteerbaar door het te verbinden met meer praktische theorieën van besluitvorming en ruimtelijke ontwikkeling, te weten: procesmanagement, programmamanagement en ontwikkelingsplanologie. Vanuit een dergelijke theoretische benadering kan een nieuwe visie op sturingsprocessen voor gebiedsontwikkeling ontstaan, die niet alleen nieuwe theoretische inzichten maar ook handvatten voor de bestuurspraktijk kan opleveren. Daarmee is er een aantoonbare relevantie van het onderzoek voor de Bestuurskunde als interdisciplinaire wetenschap en als vakgebied (de kunde).

1.3 leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksverslag is als volgt. Hoofdstuk 2 bestaat uit het theoretisch kader. Hierbij wordt aandacht besteedt aan complexe sociale systemen, complexe besluitvormingsprocessen en dit mondt vervolgens uit in een beschrijving van de twee kernvariabelen van het onderzoek: samenhangend handelen en verbindend vermogen. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van theorie over gebiedsontwikkeling, programmamanagement en procesmanagement. Deze drie laatstgenoemde theoretische concepten bieden een kader om de beide kernvariabelen uit te werken. Dit gebeurt in het analysekader zoals beschreven in hoofdstuk 3. Vanuit een beschrijving van het conceptueel model, worden de beide kernvariabelen – verbindend vermogen en samenhangend handelen – geoperationaliseerd. De operationalisatie van de variabelen in indicatoren wordt verder uitgewerkt in categorieën. Ook wordt een drietal hypothesen gepresenteerd dat als basis dient voor de uiteindelijke analyse.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de methodologische verantwoording. Hierbij wordt aangegeven welke onderzoekstroming, methodiek en technieken leidend zijn in het verdere onderzoek.

In hoofdstuk 5 volgt een beschrijving van het empirisch verzamelde materiaal, oftewel de meetgegevens. Het hoofdstuk vangt aan met een beschrijving van de casus Klavertje 4 volgens het zogenaamde rondenmodel. Dit dient als inleiding en basisstructuur voor de verdere beschrijving van de empirie. Verder is een beschrijving gegeven van de kernvariabelen (vanuit de indicatoren) voor een aantal deelprocessen in de casus Klavertje 4. Dit mondt uit in een overzicht van de metingen dat als leidraad dient voor de analyse.

In hoofdstuk 6 volgt een analyse op basis van de meetgegevens en de hypothesen die eerder zijn geformuleerd. Gekeken wordt in welke mate de meetgegevens een basis bieden voor het verifiëren of falsificeren van de hypothesen.

In hoofdstuk 7 volgt het sluitstuk van het onderzoek: de conclusies en aanbevelingen. Hierbij wordt per deelvraag onderzocht wat hierop het antwoord blijkt te zijn vanuit het onderzoek. Ook wordt gekeken welke betekenis dit heeft en wat de aanbevelingen zijn voor Klavertje 4, de praktijk van procesmanagers in gebiedsontwikkeling en voor gerelateerd wetenschappelijk onderzoek.

2 theoretisch kader

2.1 inleiding

De volgende paragrafen vormen de neerslag van een studie naar verschillende theoretische concepten die in hun onderlinge samenhang als basis worden gezien voor zinvol empirisch onderzoek conform de probleemstelling. Hiermee wordt ook een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvragen.

Het theoretisch kader start met een korte uiteenzetting van complexe sociale systemen en de wijze waarop besluitvorming hierbinnen vorm krijgt. Dit mondt uit in de concepten van 'samenhangend handelen' en 'verbindend vermogen' die als basis dienen van het verderop weergegeven conceptueel model. Beide begrippen worden verbonden met de concepten van 'gebiedsontwikkeling', 'programmamanagement' en 'procesmanagement'. Over deze drie concepten is ook een korte theoretische uiteenzetting te vinden in dit theoretisch kader, volgens een benadering die aansluit bij de complexiteittheorie. Dat deze concepten in samenhang toepasbaar zijn op de beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling wordt ook zichtbaar gemaakt in een afsluitende paragraaf.

2.2 complexiteit en besluitvorming

2.2.1 inleiding

Om een basis te leggen voor een samenhangend theoretisch kader en voor een goed begrip van de theoretische benadering, is in de volgende paragrafen expliciet aandacht besteed aan de concepten van complexe sociale systemen en de wijze waarop besluitvorming hierin vorm krijgt. Hiermee wordt een basis gelegd voor het conceptueel model.

2.2.2 complexe sociale systemen

Theorieën over complexiteit vormen de tegenhanger van 'het lineair denken'. Lineair denken gaat uit van voorspelbare causale relaties tussen variabelen en komt voort uit het modernisme (Byrne 2005: 18-19). Echter de werkelijkheid is veelal complexer dan bestaande uit kenbare lineaire verbanden. Door complexe causale relaties is voorspelbaarheid van consequenties in werkelijkheid beperkt. Interacties en interferenties kunnen leiden tot patronen van versterking of uitdoven en kleine gebeurtenissen kunnen daardoor geen of juist grote onvoorspelbare gevolgen hebben, afhankelijk van de condities (positieve of negatieve feedback) (Byrne 2005: 20). Het veelgehoorde voorbeeld is die van een vlinder in de Amazone die een briesje creëert welke doorgaans - door negatieve feedback - onopgemerkt blijft in de gangbare orde, maar zich soms - door positieve feedback - ontwikkelt tot orkaankracht in een ander werelddeel. Teisman geeft aan dat er orde is in complexe systemen. Delen van het systeem laten zich (soms lastig) kennen voor sturende actoren en laten zich sturen. We spreken dan van eenvoudige tot ingewikkelde delen van het systeem. Toch zijn deze delen in de realiteit veelal onderdeel van een complex samengesteld systeem. Dit betekent dat andere delen van het complexe systeem zich op andere wijze laten kennen en sturen. De combinatie van ingewikkeld en samengesteld maakt systemen complex en dubbel van karakter (Teisman 2005: 31).

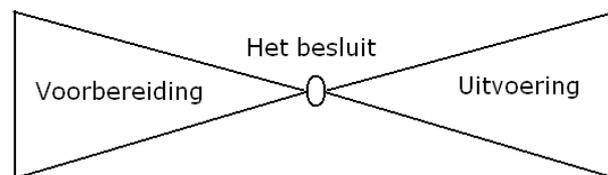
Flood spreekt als volgt: "Complexity theory begins...by acknowledging the interrelated nature of things as well as emergence, where the whole is experienced as greater than the sum of its parts (Flood 1999: 2)." Het complexe systeem is niet alleen het samenstel van delen (de subsystemen), maar ook de interacties daartussen en wat deze teweeg brengen.

Steeds meer sociale wetenschappers richten zich de laatste decennia op complexiteitstheorie, omdat de opkomende netwerksamenleving zich nauwelijks nog in lineaire verbanden laat kennen. Het 'falen' van de voormalige maakbaarheidgedachte vanaf de jaren zeventig toont dit direct aan. Dit betekent niet dat complexiteit in sociale wetenschap nieuw is, maar eerder dat het steeds meer benodigd is om de ontwikkeling van de netwerksamenleving te kunnen begrijpen en om hierin effectief te kunnen sturen.

Wanneer een object van studie complex is kan de indruk ontstaan dat deze niet onderzoekbaar is. Vanuit een perspectief van lineaire onderzoekstechnieken lijkt dit juist. Om de complexe sociale werkelijkheid te begrijpen zal echter niet meer naar de delen gekeken moeten worden maar naar het gehele sociale systeem en zijn karakteristieken over een langere tijd (Byrne 2005: 72).

2.2.3 besluitvorming in een modernistisch perspectief

Besluitvorming bestaat volgens de modernistische opvatting uit het kiezen en uitwerken van doelen, middelen en tijdsplanning voor de uitvoering (Woerdman 1999: 96). Het idee van een rationeel en ordentelijk verloop van besluitvorming is diep verankerd in ons denken en ligt ten grondslag aan de maakbaarheidgedachte. Dit gefaseerde proces kent een voorbereidingsfase met bijbehorende organisatie om de centrale besluitvormer te voorzien in het beste keuzemodel. 'Het besluit' wordt dan opgevolgd door een fase waarin het wordt uitgevoerd door een daarvoor aangestelde



2.1 geordende besluitvorming (Teisman 2005)

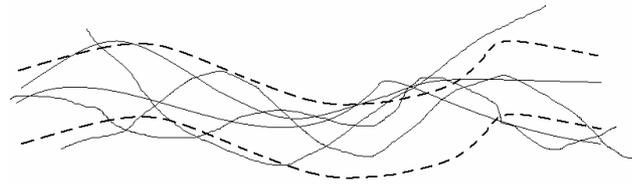
organisatie. Het besluit en de besluitvormer zijn het centrale punt van aandacht in dit model. Al het goede en al het kwade is te herleiden tot de kwaliteit van het besluit en de competentie van de besluitvormer. Teisman drukt dit uit in een trechtervorm (Teisman 2005: 96).

De implementatieproblemen die zich in de praktijk voordoen, versterken het streven naar meer grip op de complexe situatie. Dat dit model van besluitvorming achterhaald is wordt breed erkend in de wetenschap, maar nog niet altijd in de praktijk. Teisman noemt het voorbeeld van de cie. Duyvestein die de oplossing voor het hanteren van complexe infrastructurele problematiek ziet in het versterken van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (Teisman 2005: 98-103). Het moge duidelijk zijn dat een ordentelijk besluitvormingsperspectief geen adequate oplossing biedt voor de complexe problemen en besluitvormingsprocessen waarmee de samenleving en het openbaar bestuur in de realiteit worden geconfronteerd.

2.2.4 besluitvorming in een complexiteitsperspectief

Eerder is besproken dat complexe systemen samengestelde systemen zijn. Processen in samengestelde systemen vertonen patronen van orde, maar kennen ook onverwachte

gebeurtenissen. Gebeurtenissen duiken soms op van buiten het samengestelde systeem maar soms ook van binnen het samengestelde systeem. Deze 'emergenties' zijn onvoorziene gebeurtenissen die onvoorziene impact hebben op processen op andere systeemniveaus, door interferenties van systemen (Teisman 2005: 42). Net zoals gebieden feitelijk gebieden in gebieden zijn, geldt het zelfde voor



2.2 complexe besluitvorming (Teisman 2005)

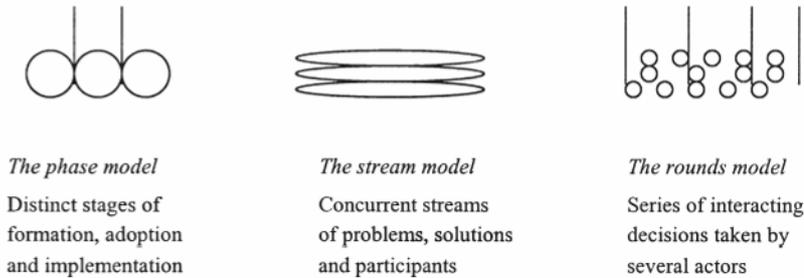
(besluitvorming)processen: *"Processen zijn opgenomen in processen in processen en zij onttollen zich uit processen in processen (Teisman 1997)."* Denk ter illustratie aan de 'Greenport Venlo'. Deze is deel van de Toptechnologieregio Zuidoost Nederland, de Euregio en de Deltametropool. Binnen de Greenportontwikkeling spelen weer projecten als die van Klavertje 4, de ontwikkeling van de Floriade, etc. Al deze formele 'demarcaties' van gebieden kennen 'demarcaties' van processen die toch weer onderling verbonden zijn in tijd en ruimte en dus interfereren. Grenzen trekken - zoals het afbakenen van gebieden - is niets anders dan het construeren van 'mental models' om de complexiteit te ordenen (Flood 1999: 253). Een complexiteitserkende definitie van besluitvorming is de volgende: besluitvorming is de opeenvolging van handelingen in stelsels als de fysieke context waarin leidinggevend handelen (Teisman 2005: 95). De feitelijke processen van besluitvorming vertonen een meer grillig patroon van handelingen in clusters of kluwen en de geboekte resultaten zijn eerder een samenloop van omstandigheden dan de uitkomst van een gepland en gefaseerd proces. Vele besluitvormers geven uiteindelijk vorm aan het beschouwde besluitvormingsproces. Ook in de ruimtelijke praktijk is geen organisatie dominant sturend, maar hebben verschillende actoren een machtspositie om het ruimtelijke ontwikkelproces te sturen (De Bruijn 2004: 14). Problemen zijn dan complex en zogenaamde 'wicked problems': onzekere en ambigue problemen waarvoor een eenduidige definitie en oplossing ontbreken (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 59). Een besluit is dan slechts een gebeurtenis in een proces en een besluitvormer is slechts een actor in het interactieproces rondom probleem en oplossing, welke concepten voor verschillende actoren een andere invulling krijgen. Vanuit dit perspectief beziet men het geheel van beslissingen, beslissers en de (al dan niet betekenisvolle) interacties daartussen met als resultaat de wanordelijke procesgang. Door beperkte rationaliteit en door rolpatronen die variëren naar de setting waarin een beslisser actief is, verloopt een proces al onvoorspelbaar grillig. Doordat de beslissers slechts een deel van het proces overzien dat bovendien van vorm verandert, neemt de grilligheid nog sterkere vormen aan (Teisman 2005: 103-109).

2.2.5 complexe besluitvorming in ronden

Diverse actoren hebben machtsbronnen en percepties van problemen en oplossingen die ingebracht worden in het proces. De interactie tussen deze actoren is bepalend in het proces (Teisman 2000).

Besluitvorming in complexiteit laat zich - zoals eerder besproken - niet organiseren in ordentelijke fasen, maar voltrekt zich in ronden. *"Om besluitvorming te begrijpen moeten we kluwens van reeksen beslissingen van vele actoren in kaart brengen en in samenhang*

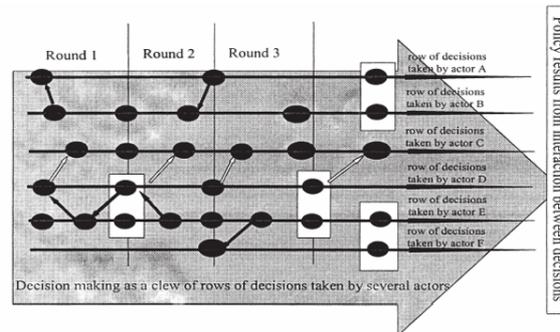
beschouwen (Teisman 1997: 24).” In het rondenmodel is besluitvorming een cumulatie van beslissingen die worden genomen door verschillende onderling afhankelijke actoren. De invloed van beslissingen op elkaar, vormen het besluitvormingsproces en de uitkomst daarvan (Teisman 1992).



2.3 het fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel (Teisman 2000)

Feitelijk bouwt het (complexe) rondenmodel voort op het eerder gepresenteerde (geordende) fasenmodel en het stromenmodel van besluitvorming. Dit model houdt echter sterker dan beide andere modellen rekening met de afhankelijkheden van partijen in complexe netwerken en hun percepties. In die zin sluit het goed aan bij de theoretische benadering vanuit de complexiteittheorie en de interpretatieve onderzoeksbenadering, die verderop zal worden toegelicht.

Het rondenmodel kent twee geleidingen in het besluitvormingsproces. Verticaal gezien bestaat er de reeks van beslissingen die door de tijd heen worden genomen, door individuele actoren of gezamenlijk. Het begin- en eindpunt van een ronde bestaat uit een 'cruciale beslissing': een beslissing (probleem- en beleidsdefinitie) die een referentiepunt blijkt voor gedrag van andere betrokken actoren.



2.4 het rondenmodel (Teisman 2000)
N.B zwarte bolletjes zijn besluiten; witte pijl betekent anticipatie op besluiten; zwarte pijl betekent voortbouwen op eerdere beslissing; en een wit blok betekent het samenvallen van resultaten.

Wederzijdse aanpassing (door anticipatie of afgeleiden van besluiten van andere actoren) leidt dan uiteindelijk tot de consolidatie in resultaten. Tussen ronden vindt interactie plaats om tot acceptabele probleemdefinities en beleid te komen. Elke ronde eindigt met een of meerdere definities van probleem en oplossing. Met elke nieuwe ronde kan de richting van het proces, het aantal spelers, interactiepatronen, of zelfs de spelregels veranderen (Teisman 2000). Anderzijds kent het rondenmodel een horizontale geleiding. Het besluitvormingsproces tussen twee cruciale beslissingen wordt hierbij geplaatst ten opzichte van andere spelen die gelijktijdig plaats vinden en waarin betrokken actoren in het proces actief zijn (Teisman 2000).

2.3 samenhangend handelen

2.3.1 inleiding

Het concept van samenhangend handelen wordt hieronder toegelicht. Dit concept heeft een centrale rol in dit onderzoek en verdient zodoende expliciete aandacht. Kort zal worden toegelicht waar het concept zich onderscheidt van de wijze waarop politiek in voorgaande decennia vorm kreeg. Het begrip wordt ingevuld vanuit de complexiteittheorie waarbij ook kort afzonderlijke aandacht wordt besteed aan synergie als concept dat onlosmakelijk verbonden is met samenhangend handelen.

2.3.2 samenhangend handelen versus 'oude politiek'

Door het gezaghebbend toedelen van waarden kon 'de politieke elite' - volgens een modernistisch perspectief van orde - lange tijd samen leven opleggen (Easton 1965). Zoals Teisman aangeeft geldt een dergelijke orde nog wel voor geordende subsystemen. Met de opkomst van de complexe netwerksamenleving is de wijze waarop samenhang tot stand kan worden gebracht, complexer geworden. Het begrip 'samenleving' is in die zin tegenwoordig misschien ook misleidend. Fragmentatie en een onkenbare hoeveelheid verbindingen in plaats van eenvoudig verbonden collectieven, kenmerken de complexe netwerksamenleving. Samenhangend handelen in netwerken en samengestelde systemen, is geen vanzelfsprekendheid meer. Wel blijft het een vereiste om tot collectieve actie te kunnen komen. Het concept van samenhangend handelen duidt op samenwerking op het samengestelde niveau bij complexe probleemsituaties, de zogenaamde 'wicked problems' die zich kenmerken door onkenbaarheid en ambiguïteit. Het verschil met de politiek van voorheen ligt erin dat de sturingsarrangementen die leiden tot samenhangend handelen sterk verschillen met die van de sturingsarrangementen vanuit het moderne tijdperk. Samenhangend handelen is collectieve actie die niet ontstaat door een goed besluit van een competente besluitnemer in een eenvoudig verbonden samenleving. Samenhangend handelen is nu vooral het gevolg van verbondenheid en daarin geconstrueerde besluitvorming in een sterk gefragmenteerde en complex verbonden 'samenleving'. Sturen op samenhangend handelen is een opgave geworden die net zo complex is als zijn object van sturing, de netwerksamenleving.

2.3.3 handelen en samenhang in complexiteit

We spreken van een proces als gebeurtenissen samenhang vertonen. Het proces is een reeks gebeurtenissen, waarvan de effectiviteit toeneemt naarmate de gebeurtenissen meer samenhang en opbouw vertonen en meer betekenis krijgen voor actoren (Teisman 2005: 108-109). Een strikt onderscheid tussen handelen en besluitvorming bestaat niet. *Actoren handelen door het nemen van beslissingen* (Teisman 1997: 28)."

Naarmate er meer samenhang in handelen ontstaat en het meer betekenis krijgt voor betrokken actoren, neemt de effectiviteit ervan toe. De samenhang ontstaat zodra gebeurtenissen als betekenisvol verbonden worden opgevat (Teisman 2005: 108). Het concept van samenhangend handelen beschouwen we in beginsel als een streefbeeld van actoren die complexiteit aanvaarden en daarin collectieve actie nastreven. Wanneer mensen het gevoel hebben dat hun handelen geen betekenis heeft in een bredere context, dus weinig effectief en weinig zinvol is in het grotere geheel, zal het proces stagneren. Het zoeken en verankeren van

percepties van samenhang door verbondenheid, is de motor van een effectieve procesgang en een fundamentele opgave voor managers in complexe stelsels. Effectief sturen in complexiteit is sturen op samenhangend handelen, immers: "*De samenhang tussen kluwens van reeksen van beslissingen bepaalt de procesgang* (Teisman 2005: 98)."

Hierbij moet worden aangetekend dat het streven naar samenhang zijn grenzen kent. Bij het vormgeven van samenhangend handelen zal gekeken moeten worden met welke partijen men tot een zinvolle procesgang en synergie kan komen en welke mate van samenwerking hiervoor nodig is. Zo kan teveel samenhang in een te klein cluster nastreven, leiden tot verstikking terwijl streven naar samenhangend handelen van teveel actoren kan leiden tot 'een Poolse landdag', waarbij verbinden veel energie zal vragen en mogelijk weinig zinvolle resultaten zal opleveren voor de betrokkenen (Buijs et al. 2006).

Zoals eerder aangegeven kan de samenhang niet opgelegd worden van bovenaf, door centrale besluitvorming in gefaseerde processen. Beslissingen van actoren zijn voor andere actoren vaak geen absolute beslissing omdat de absolute macht in complexe netwerken ontbreekt. De actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk om tot voortgang in het proces te komen. Anticipatie of voortborduren op de inhoud van beslissingen van andere actoren zorgt dan voor samenhang. In rondes bestaat er de mogelijkheid om – mits actoren verbonden zijn in interacties – kennis te nemen van ieders perceptie van probleem en oplossing en om te zoeken naar acceptabele definitie die tot samenhang leiden en hun handelen af te stemmen. De samenhang ontstaat zodra gebeurtenissen als verbonden worden opgevat door de betrokkenen. Vanuit een complexiteitsperspectief ontstaat zicht op een veld aan handelingen en verbindingen tussen die handelingen (Teisman 2005: 97). Stacey spreekt dan ook van '*connected behavior*' (Stacey 1992: 157).

Samenhangend handelen is mede een uitkomst van de wijze waarop het proces eerder – door betekenisvolle aandachtspunten en procesregels - vorm heeft gekregen. De kwaliteit van deze procesvorm noemen we 'verbindend vermogen'. Dit begrip zullen we verderop nader verdiepen. Echter de samenhang en de zin van samenhang kan niet worden begrepen of tot stand gebracht zonder het onlosmakelijk met 'samenhangend handelen' verbonden concept van 'synergie' nader te beschouwen.

2.3.4 synergie

De logica van het interactief handelen stelt dat proces en inhoud van betrokken actoren onontwarbaar met elkaar verbonden zijn, zodat logischerwijs perceptie van samenhang op inhoud en proces van de actoren eveneens onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (Teisman 1997: 30-31). Niet alleen het handelen en het daarbij betrokken samenstel van actoren moeten in de bredere context als zinvol worden beschouwd, maar ook de inhoud waarop dat handelen zich richt.

Het concept van samenhangend handelen is hier een samengesteld begrip dat percepties van samenhang op inhoud en handelen incorporeert. Partijen kunnen nooit deelnemen aan een proces dat zij zinvol achten als zij niet eveneens het idee hebben dat de potentiële of verwachte inhoudelijke uitkomst van dat proces zinvol is. Synergie en een zinvolle procesgang zijn onlosmakelijk verbonden in samenhangend handelen. "*De basisgedachte van het heelheidconcept is wederzijdse meerwaarde* (Teisman 2005: 80)." Het begrip van meerwaarde of synergie sluit sterk aan bij de gedachte van samengestelde systemen, waarin het geheel meer is dan de som der delen. 'Meer' is in het geval van samenhangend handelen de perceptie

van meer waarde dan de betrokkenen in de procesgang zouden kunnen bereiken door eigenstandig handelen (Flood 1999: 2).

Bij de start van het proces dient er zicht te zijn op een potentie aan synergie vanuit deelname aan de procesgang, en een perceptie van voortgang betekent een omschakeling van de perceptie van potentiële meerwaarde vanuit zinvol handelen naar een perceptie van verwachte en gerealiseerde meerwaarde. De verwachting van synergie als procesresultaat en het ervaren van synergie (als sociaal construct) als uitkomst van de procesgang, is het resultaat van een zoek- en verankeringsproces via symbolische interactie. In een zinvolle procesgang zal synergie steeds sterker als verwachte uitkomst ervaren worden door het handelen van betrokkenen actoren in het besluitvormingsproces.

Synergie is in deze context niet zonder meer vernieuwing. Innovatie is in complexe stelsels slechts zinvol (en dus succesvol) als de waarde van samenhangend handelen die van zelfstandig handelen overstijgt. Meerwaarde ontstaat door te zoeken naar wat die meerwaarde voor de betrokken stakeholders is in een specifieke context en door deze meerwaarde te verankeren in samenhangend handelen.

Samenhangend handelen is in essentie een opvatting die betrokken partijen hebben ten aanzien van de procesgang, de inhoud van het proces en het samenstel van betrokkenen in deze procesgang. De opvatting duidt op de mate waarin actoren dit procesmatige drieluik als zinvol ervaren.

2.4 verbindend vermogen

2.4.1 inleiding

Waar 'samenhangend handelen' vooral tot uitdrukking brengt wat de procesopvatting is van daarin betrokken actoren, brengt het concept van 'verbindend vermogen' de sturingsdimensie in het onderzoek. Dit concept drukt uit op welke wijze het proces vorm dient te krijgen om tot samenhangend handelen te kunnen komen. Voor een goed begrip zal kort worden toegelicht welke rol verbinding speelt in complexiteit en op welke wijze de sturing hierop vorm kan krijgen. Vervolgens zal het concept worden ontleed op drie dimensies van verbinding.

2.4.2 de rol van verbinding in complexiteit

De wanorde of chaos die complexe processen kenmerken zijn enerzijds een bron van innovatie, maar anderzijds leidt een overvloed aan wanorde ook tot contraproductiviteit en een zinloze procesgang. Er moet een zekere samenhang in handelen zijn, zoals is aangegeven. Samenhangend handelen ontstaat wanneer verbindingen worden aangebracht. Het refereren aan eerdere of komende beslissingen is slechts mogelijk wanneer handelingen verbonden worden. Handelingsprocessen kennen altijd een zekere begrenzing van betrokken actoren. Regels van toegang tot en uitsluiting van besluitvormingsprocessen demarceren een beleidsarena. Deze min of meer geïnstitutionaliseerde arena's vormen niet zelden een subsysteem met een coherent en ondersteunend idee dat ten grondslag ligt aan de samenhang van percepties op inhoud en handelen. Pas wanneer anderen gaan toetreden tot het besluitvormingsproces ontstaat er instabiliteit (Baumgartner en Jones 1993: 3-24). Zolang besluitvormingsprocessen gesloten blijven zal een subsysteem zijn eigen orde vertonen. Willen we actoren uit verschillende subsystemen met elkaar tot samenhang van handelen brengen, betekent dit dat hun besluitvormingsprocessen zich zullen moeten openen. Het toetreden van

actoren uit divergerende subsystemen die met elkaar interacteren op het niveau van het samengestelde systeem, vormt de basis voor onderlinge samenhang in complexe besluitvormingsprocessen. Deze verbindingen vormen dus de grondslag van effectief handelen in complexiteit. Ontwikkeling in complexe stelsels en wanordelijke processen kan alleen tot stand komen vanuit verbinding. *"Hoe hoger het verbindend vermogen van ketens of netwerken, hoe meer deze als geheel handelen (orde uit chaos) en hoe hoger de productiviteit en het innoverend vermogen is (Teisman 2005: 81-82)."* Stacey stelt op vergelijkbare wijze: *"...whether there is order or not depends upon the connectedness of elements of the network...As a richer pattern of interconnection is established the system becomes more changeable...."* (Stacey 1995). Het tot stand brengen van verbindend vermogen is het tot stand brengen van zelforganisatie en zo heelheid om in complexe systemen tot ontwikkeling te komen.

2.4.3 sturen door verbinding

Hier wordt het genereren van verbindend vermogen als de sturingsopgave in complexiteit gezien. *"Verandering komt voort uit imaginaire verbindingen die individuen aangaan met gehelen (Teisman 2005: 79)."* Dit betekent dat onderling afhankelijke actoren door verbinding het geheel zullen moeten zien waaraan zij allen bijdragen. Stacey stelt dat de verbinding voor complexe veranderprocessen op langere termijn tot stand komt door 'politieke interactie' en 'complex leren' (Stacey 1992: 149). Hiermee kan de ambiguïteit en onzekerheid gereduceerd worden.

Iedere actor in samengestelde systemen streeft complexe combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang na. De combinatie verschilt en het is onvoorspelbaar wie wanneer waarop zal anticiperen, afhankelijk van de perceptie van complexiteit (besef van chaos en orde). Complexe systemen ontwikkelen zich wanneer noties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang verbonden zijn (Teisman 2005: 46). De kwaliteit van beslissingen neemt toe met de kennis en afstemming van beslissingen, zowel in termen van het eigen als in termen van het gemeenschappelijke belang (Teisman 1995).

Ook zullen actoren gedeelde kennis moeten opbouwen over de situatie en de mogelijke toekomst(en). Deze processen van 'joint fact finding' zijn deels wetenschappelijk te bepalen maar meer nog een uitdrukking van het wensbeeld van de actoren die invloed hebben op de procesgang waarvan de toekomst mede een uitkomst is. Bij complexe probleemsituaties worden nogal eens scenario's ingezet als middel om de toekomst te verkennen en om hierbinnen keuzes te maken (Stacey 1992: 155). Kennis in netwerken kan worden gezien als niet berustend bij een actor, maar als een belichaming van relaties tussen actoren. Nieuwe patronen van relaties betekenen nieuwe kennis (Griffin et al. 1999).

De basis van 'joint fact finding' en het verbinden van noties van eigen- en gemeenschappelijk belang, ligt in reflectie op eigen handelen en dat van anderen (Byrne 2005: 148). Studeren en beoefenen gaan hand in hand bij deze reflectieprocessen (Senge 1994). Wanneer bij het ontwikkelen van kennis en het verbinden van belangen door middel van reflectie, de zoektocht naar meerwaarde wordt ingezet, spreken we van processen van zingeving. Louis stelt zingeving als volgt voor: *"The cycle begins as individuals form unconscious and conscious anticipations and assumptions, which serve as predictions about future events (Louis 1980)."* Eerder zagen we een vergelijkbare stelling in het rondmodel van Teisman terug komen. Zingeving is een systeem van interacties tussen actoren die collectieve interventie gebruiken

om zin toe te kennen aan een situatie (Thiry 2001). Bij processen van zingeving wordt via reflectieve sociale actie onzekerheid gereduceerd en worden normen gedeeld om tot collectieve interventie met meerwaarde te komen. In het zingevingsproces zal aan de orde zijn welke meerwaarde men met elkaar kan bereiken en welke bijdrage de actoren hieraan kunnen leveren vanuit hun handelen.

2.4.4 verbinding vormen op drie dimensies

We hebben gezien dat sturen op verbinding betekent dat vorm wordt gegeven aan processen van collectieve zingeving. Deze processen zijn nader te ontleden. Om voortgang te boeken in processen op het niveau van samengestelde systemen is volgens Teisman verbinding nodig op drie dimensies (Teisman 2005: 105-109):

- Op inhoud, door doelvervlechting en combinaties van oplossingen;
- Tussen handelingen, via samenwerking en afstemming;
- Tussen deelprocessen, zoals tussen processen van bestuurlijke, private en maatschappelijke wilsvorming.

Het scheppen van verbinding op inhoud vraagt om een dynamische invulling van het begrip kwaliteit. Via reflectie kunnen percepties op de situatie en de doelstelling verbonden worden in de inhoud van een deelproces. We spreken dan van verrijking. Inhoud is echter niet los te koppelen van handelen zoals we eerder hebben besproken. De logica van het interactief handelen, stelt dat proces en inhoud van betrokken actoren onontwarbaar met elkaar verbonden zijn, zodat logischerwijs percepties van samenhang op inhoud en handelen van de actoren eveneens onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (Teisman 1997: 30-31). Percepties op inhoud en handelen van actoren in het complexe systeem worden daarbij in verbinding gebracht met elkaar. Dit vraagt toch dat actoren zich steeds positioneren door eigen voorkeuren te ontwikkelen en uit te drukken met handelingen, alvorens tot reflectie en verbinding over te kunnen gaan. Gedeelde reflectie op deze acties 'zorgt' voor het toekennen van betekenis en de vraagstelling wat behoorlijk is in de context van het handelen en de opvattingen van andere actoren (Teisman 1997: 32-34). "*Besluitvorming boekt voortgang doordat in ontwikkeling zijnde oplossingsvoorstellen gekoppeld raken aan in ontwikkeling zijnde probleemdefinities* (Teisman 1997: 46-51)." Wanneer inhoud en handelen in processen van zingeving verbonden worden zal de mate van samenhangend handelen ook toenemen. De derde dimensie van verbinding tussen deelprocessen zullen we afzonderlijk beschouwen.

2.5 effectief sturen op de grens van chaos en orde

Uit het voorgaande verhaal kan het beeld ontstaan dat effectief sturen op samenhangend handelen betekent dat het verbindend vermogen binnen deelprocessen op inhoud en handelen gemaximaliseerd moet worden ten einde een maximum aan samenhang te kunnen bereiken. Hierin schuilt het gevaar van een soort 'systemische eilandconstructie' die zijn verbinding verliest met de omliggende omgeving vanuit een ontkenning van het samengestelde karakter van complexe systemen. Dit is vanuit een startpunt van complexiteit alsnog sturen op orde. Het is juist de kunst om bij processen in samengestelde systemen op de vruchtbare grens van orde en chaos te verkeren (Teisman 2005: 168). Ook Stacey geeft aan dat organisaties (zinvol) kunnen vernieuwen (op inhoud en handelen) wanneer zij op de grens van stabiliteit en

instabiliteit verkeren. Stacey spreekt van een derde staat van 'bounded instability' tussen chaos en orde balancerend (Stacey 1992: 12, 56, 76, 77).

Vergelijkbare paradoxen zijn die van een balans tussen conserverende en ontwikkelende krachten of negatieve en positieve feedback. We zien deze naderhand ook terug bij de discussie ten aanzien van toelatings- en ontwikkelingsplanologie. Het balanceren is op alle samengestelde systeemniveaus belangrijk om enerzijds te kunnen consolideren en anderzijds te kunnen innoveren. Doorslaan naar een van beide zijden – van stabiliteit naar inertie of van vernieuwing naar vervluchtiging - betekent per definitie een niet-duurzaam sturingsmodel voor complexe systemen (Teisman 2005: 173). Bij teveel chaos is sprake van een veelheid aan vluchtige verbindingen die het behoud van bestaande kwaliteiten of het consolideren van nieuwe kwaliteiten onmogelijk maakt. Bij teveel orde is een conservatieve starheid aan verbindingen ontstaan die systeeminnovaties onmogelijk maakt. Actoren zullen moeten verbinden op het grensvlak van chaos en orde om betekenisvol en samenhangend én met adaptief vermogen te kunnen handelen.

	orde	chaos
positief	Orde leidt tot stabiliteit en behoud van verkregen kwaliteiten als basis voor geslaagde systeeminnovatie	Wanorde leidt tot aanpassing en ontdekking van nieuwe kwaliteiten als basis voor innovatieve systeemsprongen
negatief	Orde (starre verbindingen) genereert onvermogen om zich aan te passen, met relatieve terugval tot gevolg	Chaos (vele en vluchtige verbindingen) leidt tot vernietiging van bestaande kwaliteiten, met relatieve terugval tot gevolg

2.5 sturen op de grens van chaos en orde (Teisman 2005)

In het eerder gepresenteerde driedelige model van verbindend vermogen volgens Teisman is deze paradox opgenomen. Er moet verbinding op inhoud en handelen tot stand worden gebracht binnen deelprocessen, maar ook moeten deelprocessen onderling verbonden worden. Duurzaam samenhangend handelen kenmerkt zich door verbinding van deelprocessen op het samengestelde niveau. Sturen op de grens van chaos en orde betekent dat het samenhangend handelen binnen deelprocessen geen minimum en geen maximum mag bereiken, wil verbinding tot stand kunnen komen tussen deelprocessen. Wanneer sturende actoren deze balans weten aan te voelen, zullen zij als verbindende leiders effectief kunnen sturen op de grens van chaos en orde en zo duurzaam sturen op samenhangend handelen in samengestelde processen van complexe systeemontwikkeling.

2.6 sturingscapaciteit en instituties

Gerelateerd aan de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen zijn 'institutional capacity building' en 'governance capacity' (Healey et al. 2003; Innes et al. 1999). Hoewel deze concepten zich richten op een ander 'aggregatieniveau' in sociale systemen, is het zinvol deze relatie te schetsen omdat deze zo nauw verwant zijn. Healey's concept van institutional capacity building gaat verder dan samenhangend handelen in de zin dat het zich richt op de transformatie en het ontstaan van 'flexibele en genetwerkte instituties' door een gedeelde ontwikkeling van kennisbronnen, relationele bronnen en mobilisatievermogen. Ook hier ontstaat verbondenheid en samenhang, maar deze reikt verder. Deze drie vormen van kapitaal ontstaan als afgeleide van beleidsprocessen en ontwikkelen zich dus op een hoger aggregatieniveau. Innes en Booher's weergave van het concept governance capacity lijkt sterk op dat van institutional capacity building. Innes en Booher gaan echter meer expliciet uit van de complexiteittheorie. Ook maken zij een

onderscheid tussen tastbare en ontastbare producten. En Connick en Innes (2001) nemen meer een procesmatig perspectief en onderscheiden als gevolg van beleidsprocessen: directe eerste orde effecten (sociaal, intellectueel en politiek kapitaal); tweede orde effecten na enkele jaren (overeenstemming en coproducties); en derde orde effecten na meerdere jaren (nieuwe organisaties en resultaten). Zowel governance capacity als institutional capacity building blijken in de benadering nauw verwant aan de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Governance capacity en institutional capacity building zijn echter meer gericht op de institutionele dimensie (vooral de 'eerste orde effecten') en onbedoelde gevolgen van beleidsprocessen dan bij samenhangend handelen het geval is. Samenhangend handelen richt zich ook meer op de procesperceptie van betrokkenen. Met het concept van verbindend vermogen en het rondommodel wordt in deze studie ook meer aandacht geschonken aan de stuurbaarheid en het ontleden van de procesgang dan in het werk van Healey, Innes, Booher en Connick.

2.7 gebiedsontwikkeling

2.7.1 inleiding

Nu is de vraag voor iemand die betrokken is in de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling na al deze abstracte theorie waarschijnlijk welke betekenis dit heeft in zijn of haar context. De theorie en beleidspraktijk rondom ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling bieden hier een aansluitend kader. Vanuit een korte historische schets van de planologie in Nederland zal nader worden ingezoomd op ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling. Hierbij zal ook de rol van de complexiteittheorie zoals eerder besproken aan bod komen.

2.7.2 de planologische geschiedenis in kort bestek

De relatie tussen sociale wetenschappen en de ruimte in Nederland is te traceren tot de introductie van de volkshuisvesting in 1901. Het woningvraagstuk was de kern van 'de sociale kwestie' en moest leiden tot verbeterde hygiëne en zedelijkheid van het proletariaat en tot het voorkomen van een socialistische revolutie. Planning van grondaankoop, voorbereiding en uitvoering werden overheidstaken om de stadsuitbreiding in goede banen te leiden. De toen gemaakte stratenplannen zijn de voorlopers van het bestemmingsplan en leggen minutieus vast welke ruimtelijke functies waar thuishoren (Doevendans 2000: 311-315). In de naoorlogse jaren gaan de sociale wetenschappen nog nadrukkelijker hun stempel drukken op de ruimtelijke ordening. Vooral de sociaal-geografen hebben in de naoorlogse jaren een rol gespeeld in de ontwikkeling van de planologie om daarmee de maakbaarheidgedachte ook in de ruimtelijke ontwikkeling tot volle wasdom te brengen. De ruimtelijke ordening en planologie vormden het middel voor welvaartsgroei en welvaartsspreiding. Hierbij speelde de overheid steeds meer een centrale rol als planner van de wederopbouw (Urban Planning Group 2002: 2-28). In deze periode ontstonden de eerste Nota Ruimtelijke Ordening en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in 1960 respectievelijk 1965. Met de WRO werd het bestemmingsplan het enig juridisch bindende plan. Er ontstond een verticaal complex van plannen: op rijksniveau de planologische kernbeslissingen, op provinciaal niveau de streekplannen en op lokaal niveau de bestemmingsplannen. Hiervoor moest allerlei afstemmend overleg gepleegd worden. Dit systeem was niet topdown dwingend als het corporatistisch systeem tijdens de tweede wereldoorlog, maar was in beginsel gericht op van bovenaf afstemmen en overtuigen.

Aanwijzing van bovenaf was een uitzondering (Klaassen 2002). De maakbaarheidsgedachte in samenhang met de uitbreiding van de verzorgingsstaat, vierde tot het midden van de jaren '70 hoogtij in Nederland. De overheid zou breed interveniëren in de sociale en ruimtelijke ontwikkeling. Bestuurders en ambtenaren – een sociaal-politieke elite – 'wisten wel wat het beste was' voor de samenleving. Diverse instituties zoals op de Ruimtelijk-Planologische Dienst (thans het Ruimtelijk Planbureau) zijn de zichtbare manifestaties van deze hiërarchische relatie tussen overheid en samenleving.

2.7.3 ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling

De planologie zoals die tot voor kort werd gehanteerd, wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd. Voorheen vormden de opgetelde regels, richtlijnen, contouren en subsidies van de ministeries van VROM, LNV en V&W het kader waarbinnen ontwikkeling mocht plaatsvinden (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005: 4). Met opkomst van de netwerksamenleving is de verwarring ontstaan over de maakbaarheid van de samenleving en de rol die de ruimtelijke ordening hierin heeft. De traditionele hiërarchische planningsmodellen – zoals het centrale plaatsenmodel van Chrystaller – verliezen hun voorspellende waarde met het afnemende belang van afstand. Met de opkomst van de ontwikkelingsplanologie, is ook de gebiedsontwikkeling een centraal punt van aandacht geworden. Ontwikkelingsplanologie wordt volgens het RPB passend als volgt gedefinieerd: *"Een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering* (Ruimtelijk Planbureau 2004: 27)." Dit is zichtbaar in de Nota Ruimte: *"Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Het accent verschuift van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie* (Ruimtelijk Planbureau 2004: 27)". Gebieden worden als het aandachtspunt gezien van ruimtelijke ordening in een complexe netwerksamenleving. Volledige overeenstemming over wat ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn, ontbreekt. De elementen uit verschillende definities vormen alsnog een bruikbaar raamwerk. Op de eerste plaats blijkt de erkenning van en gerichtheid op de dynamiek van de samenleving. De planning stelt zich open voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en de actoren die in deze dynamiek een rol spelen. Daarbij probeert ze de diverse ruimtelijke ontwikkelingen en functies met elkaar te verbinden, vanuit de erkenning dat deze ontwikkelingen en functies in een gebied reeds verweven zijn. Van publieke en private actoren wordt dan ook een actieve houding verwacht in het ontwikkelproces (Ruimtelijk Planbureau 2004: 29).

Op de tweede plaats is zichtbaar dat de vertaling van deze dynamiek in planning vooral op gebiedsniveau wordt gezien. Daarmee wordt de specifieke regionale context van de dynamiek erkend, zowel voor wat betreft de ruimtelijke context als het netwerk van belanghebbenden. Hiermee wordt planologisch maatwerk mogelijk. *"Gebiedsgericht beleid wordt belangrijker omdat de positie van de gebieden steeds belangrijker wordt. Veel economische, sociale en ruimtelijke dynamiek speelt zich immers af op dit schaalniveau* (Ruimtelijk Planbureau 2004: 29)."

Op de derde plaats staat de uitvoeringsgerichtheid centraal. Daarmee wordt bedoeld dat de voorwaarden voor realisatie vroegtijdig in het planproces een rol moeten spelen. Denk hierbij aan de wettelijke richtlijnen en financieringscondities die uiteindelijk de haalbaarheid van een

plan en van de daaruit voortvloeiende projecten bepalen (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005).

Uit het raamwerk spreekt een eigen perspectief op de relatie tussen inhoud en planproces, het schaalniveau waarop de planning zich moet richten en wat de rollen zijn.

2.7.4 gebieden als complexe systemen

De positie van locaties in de ruimte staat in netwerken niet meer centraal, maar eerder de positie in het globale netwerk: *"all cities and places are world cities and places, that is to say they are best understood in terms of their position within a world system, rather than in any spatial system on a smaller scale (Byrne 2005: 91)."* Ook in de ontwikkelingsplanologie wordt de complexiteit van gebieden erkend. De WRR merkt op dat de ruimtelijke ordening steeds meer te maken heeft met *'toegenomen vluchtigheid en onberekenbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen (WRR 1998: 55).'* Teisman drukt dit als volgt uit: *"Veel van wat gepland is wordt nooit gemaakt, en veel van wat gemaakt is wordt nooit gepland...De ruimtelijke ontwikkeling wordt primair gestuurd door de individuele preferenties van burgers en bedrijven (Teisman 1997: 1 en 44)."* Als voorbeeld kan het Groene hart worden genomen. Op papier wordt het open landschap sinds de jaren vijftig gekoesterd, terwijl dit gebied feitelijk sluipenderwijs verstedelijkt (Ditte 2006: 35). De onkenbaarheid en onplanbaarheid van ontwikkelingen in gebieden zijn de indicatoren van het complexe systeem dat een gebied feitelijk is. Ontwikkelingen in een gebied goed begrijpen kan dus alleen vanuit een complexiteitsperspectief door te zien dat gebieden bestaan uit onderling verweven subsystemen. Deze verwevenheid zorgt voor interacties en interferenties, zodat elk gebied gezien moet worden als een complex systeem. Een gebied is een arbitraire begrenzing die in de praktijk veelal ergens tussen het nationale en het lokale schaalniveau danst, maar soms ook internationale vormen kent zoals bij de Euregio's. De opkomst van concepten als stedelijk veld, netwerksteden, stedelijke netwerken, stadsprovincies, etc. duiden allen op een 'regionaal gat' waarvoor sinds decennia – soms succesvol maar vaak met teveel weerstand - maatwerk gezocht wordt (zie bijvoorbeeld Lambooy 2004; Webber 1964). Ook Byrne kent grote waarde toe aan de regio: *"This sub-national level seems to be crucial for the effective sub-bloc organisation of the co-ordination of production and reproduction for a crucial level of enterprises and for policies relating to the organisation of space (Byrne 2005: 92)."* Byrne ziet de regio dan ook als een passend werkgebied voor complexe ruimtelijke systeemverandering. In het kader van gebiedsontwikkeling is het interessant dat Flood aangeeft dat *"The great extent and dynamic nature of the interrelationships and spontaneous self-organization mean that it is possible for us to come to grips with only some things, and only those that are local to us in space and time (Flood 1999)."* Gebiedsontwikkeling lijkt een denkkader dat hieraan invulling kan geven.

Flood geeft tegelijk aan dat elke demarcatie in complexiteit, zoals gebieden, arbitrair en dus een punt van het debat moet zijn om te bepalen welke grenzen het meest zinvol zijn (Flood 1999). In het kader van gebiedsontwikkeling – en programmeren hierbij - is het dus van belang te in debat te blijven over wat wel en niet tot 'het gebied' en het ontwikkelprogramma behoort. Zo blijft het besef van de complexiteit van gebiedssystemen aanwezig.

2.7.5 gebiedsontwikkeling als complexe systeemverandering

Gebieden zijn te zien als complexe systemen en zodoende dient de besluitvorming ten aanzien van gebiedsontwikkeling zich hiernaar te voegen. Wanneer we de begrippen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie in dit licht plaatsen kunnen we het volgende stellen. Toelatingsplanologie – vanuit een modernistisch ordeperspectief – is een vorm van (ordezoekende) negatieve feedback om gebieden te beschermen tegen *'de creatieve destructie van kapitalistische innovatie'* (Byrne 2005: 141). In dit licht zijn ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling – vanuit een complexiteitperspectief – minder gericht op corrigeren maar eerder gericht op het kanaliseren van de maatschappelijke krachten – als positieve feedback – die ten grondslag liggen aan de innovatie of systeemverandering. In het vervolg wordt gebiedsontwikkeling zodoende als een vorm van complexe ruimtelijke systeemverandering beschouwd. Verbindend vermogen en samenhangend handelen vormen ook hier de basisconcepten voor effectieve sturingsprocessen. Sturen op de grens van toelaten en ontwikkelen is de opgave voor betrokken publieke managers in processen van gebiedsontwikkeling. De grenzen van gebieden en de grenzen van het toelaatbare zullen in deze reflexieve sturingsopgave dus voortdurend aandachtspunten moeten blijven.

2.8 programmamanagement

2.8.1 inleiding

Programmamanagement is één van de praktisch-conceptuele werkvormen waarmee het begrip verbindend vermogen – in relatie tot gebiedsontwikkeling – nadere invulling zal krijgen. Zodoende zal het concept van programmamanagement worden gepositioneerd ten opzichte van projectmanagement. Vervolgens wordt betoogd dat het concept goed toepasbaar is voor complexe (gebieds)ontwikkelingsprocessen. Het concept wordt ingevuld aan de hand van programmeren en besturen als centrale activiteiten van programmamanagers. Ook wordt aangegeven hoe beide activiteiten in hun onderlinge samenhang vorm krijgen door de tijd.

2.8.2 programmamanagement gepositioneerd

Programmamanagement is een begrip dat in de praktijk veelvuldig wordt gebruikt, maar waarover theoretisch betrekkelijk weinig bekend is. Programmamanagement is een sturingsmethodiek die voortbouwt op projectmanagement en vooral wordt ingezet bij strategische veranderprocessen. Overeenkomst tussen project- en programmamanagement is dat beiden zich richten op opgaven die uniek zijn in hun soort (Wijnen en Kor 1996: 23). Waar de kritiek op projectmanagement is dat dit erg rechtlijnig in zijn benadering is (perspectief van orde), biedt programmamanagement tegenwoordig een alternatief. De achtergrond van programmamanagement ligt in top-down sturing en een lineaire analytische aanpak (Buijs et al. 2006). Programmamanagement heeft tegenwoordig echter meer oog voor meervoudigheid in doelen, horizontale verhoudingen en samenhang tussen projecten. *"Programmamanagers bekijken de projecten binnen hun programma op samenhang en synergie. Ze lijken zich te plaatsen op het raakvlak van project- en complexiteitmanagement (Teisman 2005: 119)."* Thiry stelt dit op vergelijkbare wijze: *"Programme managers, in particular, are caught right between the ambiguous, soft, 'fuzzy' realm of strategic management and the concrete, hard place of implementation (Thiry 2002)."*

Een veelgebruikte definitie van programmamanagement is: *“Management van een groep gerelateerde projecten met de doelstelling om voordelen te behalen die niet behaald zouden worden als ze onafhankelijk zouden zijn gemanaged (Ferns 1991).”* Het grote verschil is niet alleen de omvang en doorlooptijd, maar ook dat een project zich op een enkel vooraf overeengekomen resultaat richt, terwijl een programma meerdere (soms onderling strijdige) doelen nastreeft (Wijnen en Kor 1996). Het project is in een programma een ‘unit of implementation’ (Pellegrinelli 1997). Van belang hierin is de coördinatie van activiteiten die plaats vindt, maar ook de beperkte starheid omdat een uitgangspunt van programmamanagement is dat omstandigheden kunnen wijzigen en daarmee dus ook het doel van een programma. Doelen zijn menselijk en dus veranderlijk, terwijl resultaten materieel en dus star zijn.

2.8.3 complexiteit in programmamanagement

Bij programmeren worden de doelen vastgesteld en de resultaten en activiteiten die daar een bijdrage aan zouden moeten leveren. Bij besturen staat het formuleren, bewaken en bijsturen van activiteiten in relatie tot sturingscriteria centraal (Wijnen en Kor 1996: 102). Wanneer er allerlei activiteiten lopen die doelgericht moeten plaatsvinden is het bovendien prettig als iedereen dezelfde probleemdefinitie en oplossingsdefinitie hanteert. De doelen waarvoor partijen zich gezamenlijk willen inspannen, kunnen onderdeel vormen van een programma. Maar programmamanagement is niet alleen geschikt voor zulke eenduidige probleemsituaties. *“Het feit dat met verschillende activiteiten, verschillende, tegenstrijdige doelen worden nagestreefd, kan zelfs reden zijn om al deze activiteiten onder te brengen in een programma (Wijnen en Kor 1996: 106).”* De sturingscriteria en de doelstellingen zijn in complexe situaties helaas niet zo eenvoudig vast te stellen. Thiry wijst op de onzekerheid en ambiguïteit die programmamanagers moeten verdisconteren: *“Because of the fact that programmes are typically of a longer duration than projects, needs and expectations will evolve, intermediate results will affect the final output and interdependencies will further complicate matters (Thiry 2004).”* Zij hebben dus eveneens te maken met de wicked problems die complexiteit kenmerken: *“...programmes provide a means of dealing effectively with situations where uncertainty prevails and learning is a prerequisite to making progress (Pellegrinelli 1997).”* Het zoeken en construeren van relaties in programmamanagement is een zoektocht naar heelheid in meervoudigheid. Lycett duidt de complexiteit van programmamanagement met twee kenmerken: de contextgebondenheid van de programmastructuur, -processen en -organisatie en het evolutionaire karakter (Lycett 2004). De iteratieve, zoekende en lerende benadering zien we ook terug in de ontwikkelingsplanologie en verderop in het procesmanagement.

2.8.4 programmeren

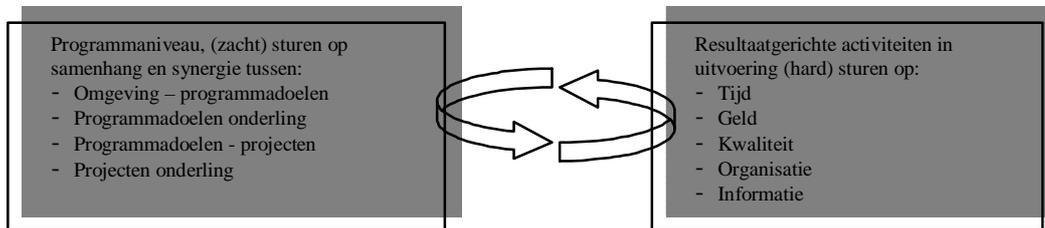
Programmeren is *“het uitvoeren van activiteiten waarmee programmadoelen verduidelijkt en ook feitelijk nagestreefd worden (Wijnen en Kor 1996: 110).”* Het gaat er dus om de (eventueel strijdige) doelen nader te specificeren, eventueel in subdoelen, en op basis hiervan te bepalen welke activiteiten waar in het programma thuishoren. Van wezenlijk belang bij het programmeren is om vervolgens de samenhang te specificeren tussen doelen, subdoelen en activiteiten. Het gaat hierbij zowel om inhoudelijke als om bestuurlijke samenhang. Bij inhoudelijke samenhang kan het gaan om de wijze waarop het resultaat van de ene activiteit van invloed is op het resultaat van de andere en bijdraagt aan de doelstelling. Bij bestuurlijke

samenhang kan het gaan om de wijze waarop de ene activiteit van invloed zou kunnen zijn op het draagvlak of de haalbaarheid van een andere activiteit in het programma. Vanuit de samenhang kunnen activiteiten geclusterd worden rondom een programmadoel. Wanneer alle relaties tussen de omgeving, doelen, subdoelen en activiteiten in kaart zijn gebracht, biedt dit een basis voor effectuering en sturing (Wijnen en Kor 1996: 110-116). Programmeren is in een context van ambiguïteit en onzekerheid echter geen (ordentelijke) bureauplaning. Het betreft hier zoals eerder aangegeven 'wicked problems' die het programmeren in complexiteit kenmerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 59). Thiry en Weick geven aan dat beide kenmerken programmeren tot een collectieve activiteit van zingeving maken waarbij naast informatie ook perspectieven uitgewisseld moeten worden om tot een gezamenlijke definitie (als 'shared construction') van de situatie, het probleem en de oplossing te komen (Thiry 2002; Weick 1995). Programmeren is dus tweeledig: deels of begrensd rationeel (functioneel-analytisch) en deels symbolisch-interactionistisch.

2.8.5 besturen van doelgerichte activiteiten

Bij het besturen is het streven dat op basis van een programma "de activiteiten (projecten en andere werkzaamheden) samenhangend...worden verricht (Wijnen en Kor 1996: 116)." Bij het besturen wordt in de gaten gehouden in hoeverre activiteiten nog volgens programma (doelen en sturingscriteria) verlopen en in hoeverre het programma nog volstaat ten opzichte van de omgeving. Dynamiek in omgeving (actoren en factoren), voortschrijdend inzicht en veranderingen in het activiteitenpatroon, vragen om bewuste aandacht voor de samenhang. Het programmaoverzicht is van belang om de samenhang te bewaken en te zoeken. Dit kan door doelen te wijzigen, activiteiten toe te voegen of activiteiten af te stoten maar ook door de activiteiten te sturen op sturingscriteria die vooraf zijn bepaald bij het programmeren (Wijnen en Kor 1996: 116-124). Van belang hierbij is dat beheersen gecombineerd wordt met het streven naar samenhang. En bij een complexe en dus dynamische omgeving betekent dit dat het programma net zo dynamisch zal moeten meebewegen om zinvol te blijven in zijn context. Het programma is een instrument om bewust te worden van de samenhang en te sturen op de samenhang, niet om – conform een projectmatige aanpak – alleen resultaatgericht te beheersen. Dit betekent niet dat de kosten en baten van het programma of de tijdsduur geen beheersfactoren mogen zijn voor het gehele programma. Het gaat om de balans tussen ordenen en verbinding zoeken en aanbrengen. Ook hier is interactie het instrumentarium. Thiry haalt Quinn aan die stelt dat stakeholders in discussie moeten treden bij het beheersproces (Quinn 1996). Samenhang is feitelijk een prominent beheerscriterium en zingevende interactie het bijbehorende instrumentarium. De gedeelde samenhang zichtbaar maken, betekent ook de meerwaarde van het programma en de losse activiteiten daarin zichtbaar maken en houden in een grotere context. Functioneel programmeren, rapporteren en formele besluitvorming helpen in dit proces om als referentiepunt de aandacht te richten en om discussies te objectiveren. De rationele en ordenende component is bij programmeren nodig om te voorkomen dat programma's vervallen in 'negotiated nonsense' (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999: 130). De balans tussen zacht sturen op de langere termijn en harder sturen op de kortere termijn past bij een complexiteitsperspectief. Het programma dient de langere

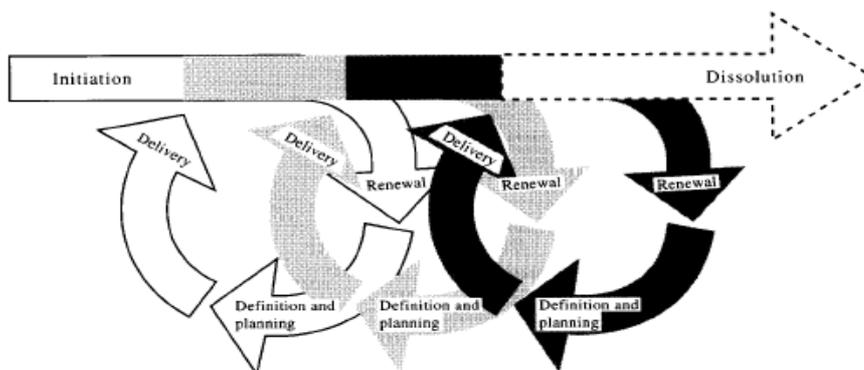
termijn, de projecten als 'unit of implementation' de kortere termijn. Bertolini spreekt hier van 'conceptueel verknoepen' en 'operationeel ontvlechten'¹.



2.6 de relatie tussen programma- en projectmanagement

2.8.6 programmeren en besturen door de tijd

Projectmanagement gaat uit van een lineair eindig tijdsbeeld met ordening in fasen van initiatiefase tot nazorgfase. Programmamanagement kent een procesbeeld dat recht doet aan de complexiteit. Pellegrinelli drukt dit uit in een 'programmaspiraal'. Opstart van een programma gaat gepaard met veel programmeerwerk. In de effectueringfase worden projecten opgeleverd, maar zal ook herprogrammering plaats moeten vinden door interne en externe dynamiek en leereffecten. In de afbouwfase zullen alle resultaten volledig in gebruik geraken. Om de leereffecten mogelijk te maken moeten programma en projectplannen zachter (op hoofdlijnen kwalitatief) zijn wanneer de projecten verder in de toekomst liggen of een langere tijdsduur vertonen om mee te kunnen buigen met de omstandigheden (Pellegrinelli 1997). Thiry zegt hierover: "...deliberate strategy is just the part of the process that takes place after a decision has been made. The 'emergent' inputs, which will trigger the need for change, should also concern the programme manager (Thiry 2002)."



2.7 programmeren en besturen door de tijd in een spiraalvorm (Pellegrinelli 1997)

Faseren brengt een zekere noodzakelijke orde, maar vereist ook een zekere lichtheid om zich open te kunnen stellen voor dynamiek en leereffecten. We zouden dit kunnen typeren als programmeren op het grensvlak van orde en chaos. Stacey benadrukt dat gedrag op de grens van stabiliteit en instabiliteit beperkt kenbaar is over langere tijd, maar dat het toch in zeker mate kenbaar is op kortere termijn. Hij vergelijkt dit met weersvoorspellingen die over enige tijd maakbaar zijn, maar over langere tijd is modelleren waanzin en noemt dit 'bounded

¹ Citaat van dr. L. Bertolini uit het college "ontwikkeling van knooppunten" binnen de collegereeks 'stedelijke en regionale planning in de netwersamenleving' aan de Universiteit van Amsterdam d.d. 2005.

instability' in de lijn van 'bounded rationality' (Stacey 1995). Dit systeeminzicht maakt de sturingsbalans tussen zacht (op hoofdlijnen en samenhang) doelgericht sturen op langere termijn en hard resultaatgericht sturen van activiteiten op kortere termijn, logisch. We zien dus een balans tussen enerzijds sturen op orde wat deels vorm krijgt in het programma en in sterkere mate in projecten, en anderzijds sturen op samenhang door verbinding wat vooral vorm krijgt in het programmamanagement.

2.9 procesmanagement

2.9.1 inleiding

Waar programmamanagement vooral de inhoudelijke relatie tussen projecten, doelen en de omgeving stuurt, richt procesmanagement zich sterker op de vorming van complexe besluitvorming als zodanig. Beiden zijn niet tegenstrijdig maar als aanvullend te beschouwen bij complexe processen van gebiedsontwikkeling die veelal vorm krijgen in deelprojecten en deelprocessen. Kort zal worden toegelicht wat procesmanagement is en hoe het kan bijdragen aan verbindend vermogen en zo aan samenhangend handelen.

Procesmanagement kent een aantal criteria dat de kwaliteit bepaalt, te weten: openheid; veiligheid; voortgang; en inhoud. Deze zullen achtereenvolgens worden besproken. Hierop aanvullend zal gesproken worden over de positie van de concepten 'sense of urgency' en 'vertrouwen' in procesmanagement.

2.9.2 procesmanagement geïmplementeerd

Procesmanagement gaat uit van de logica van interactie. De taak van procesmanagers is een interactieproces tussen partijen zodanig te faciliteren dat allianties voor verandering ontstaan die iets waardevols opleveren voor alle betrokkenen. In alle gevallen wordt gezocht naar hiërarchievervangende verbindingsmiddelen door de horizontale koppeling van relatief autonome partijen (Termeer en Königs 2003). Ook bij procesmanagement gaat het dus om het oplossen van de zogenaamde 'wicked problems'. Procesmanagement voorkomt dat partijen in netwerken door de horizontale verhoudingen vervallen in een situatie van puur strategisch gedrag en wantrouwen. Uitgangspunt is hierbij dat partijen in een netwerk tot overeenkomst komen over de wijze waarop besluitvorming tot stand zal komen.

Procesafspraken zorgen ervoor dat probleem- en oplossingdefinities van actoren door onderhandelen en discussie met elkaar verbonden worden. Procesmanagement in netwerken is aantrekkelijk om verschillende redenen (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 81-87):

- Procesafspraken zijn relatief veilig (ten opzichte van inhoud) en zorgen voor enige orde;
- Verrijking door verbinden van percepties zorgt voor draagvlak, synergie en conflictreductie;
- Procesafspraken verdisconteren dynamiek door het handelen van actoren in (deel)processen te verbinden.

Problemen en oplossingen in een proces zullen door ambiguïteit nooit objectief waar zijn, maar kunnen uiteindelijk wel gezaghebbend zijn. Dit betekent dat partijen een probleem en oplossing accepteren omdat zij deel uit hebben gemaakt van het besluitvormingsproces, volgens vooraf overeengekomen regels. Zij hebben bovendien eigen informatie en waardevolle

percepties kunnen inbrengen, zodat het procesresultaat 'negotiated knowledge' is op basis van 'joint fact finding' (De Bruijn et al. 2002: 24).

2.9.3 procesmanagement voor verbindend vermogen

Stacey geeft aan dat de fundamentele vragen en antwoorden voor complexe systemen te vinden zijn in het proces (Stacey 1995). Teisman noemt procesmanagement dan ook als een voorname vorm van complexiteitmanagement om leiding te geven in samengestelde systemen: *"Dit type richt zich op het aanbrengen van een veelheid van verbindingen om zo tot samenhang te komen in grotere gehelen, zonder deze te kunnen overzien of beheersen (Teisman 2005: 114)."* Termeer geeft aan dat veranderingen pas inspirerend zijn voor mensen wanneer zij deel zijn geweest van het proces van betekeniscreatie. Een voorwaarde voor zich verbonden voelen met de inhoud is verbondenheid met het proces. Er moet een verbinding bestaan tussen direct betrokken personen in het proces en hun staande organisaties (Termeer en Königs 2003). Ook Teisman geeft de prominente rol van verbindend vermogen in procesmanagement aan: *"Complexe systemen ontwikkelen zich via interactie. In processen van wilsvorming helpen kluwens van reeksen gebeurtenissen ontwikkeling tot stand te brengen. Procesmanagers richten zich erop daartussen verbinding aan te brengen (Teisman 2005: 115)."*

2.9.4 openheid

Een voorwaarde voor een zinvol proces is een zekere mate van openheid. De te betrekken actoren moeten het gevoel hebben dat ze invloed kunnen uitoefenen op het eindresultaat van besluitvorming. Openheid is een voorwaarde om tot vertrouwen te kunnen komen in processen en dus om strategisch gedrag te verminderen en tot verrijking en voortgang in het proces te komen (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 94 en 95). Dit betekent dat procesbegeleiders aandacht moeten hebben voor brede betrokkenheid van actoren uit de omgeving in een transparant proces, ook als deze een zekere weerstand tegen bestaande initiatieven vertegenwoordigen (De Bruijn et al. 2002: 56). Maar ook wanneer partijen deelnemen aan het proces moeten zij invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het proces. Openheid is een basisvoorwaarde om kennis uit de omgeving te verkrijgen en om machtsmiddelen te kunnen bundelen in het proces. Criteria om partijen te betrekken en verbinden in het proces zijn doorgaans bepaalde machtsmiddelen die zij bezitten zoals risicokapitaal of bevoegdheden, maar ook kennis of morele overwegingen kunnen meespelen (De Bruijn et al. 2002: 56-58).

2.9.5 veiligheid

Openheid in besluitvorming is een groot goed. Echter openheid is alleen aantrekkelijk en leidt alleen tot vertrouwen, wanneer betrokken actoren er zeker van kunnen zijn dat ze geen onoverkomelijke risico's lopen in het proces (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 94). Het vertrouwen in elkaar kent zijn grenzen. Dit betekent dat partijen in staat moeten blijven om bestaande plichten - zoals publieke verantwoording voor publieke partijen - na te komen en geen standpunten hoeven in te nemen of verdedigen die indruisen tegen hun missie of core values. Zij moeten zich alleen gebonden voelen aan procesafspraken en niet aan de eventuele daaruit voortvloeiende inhoud die bedreigend zou kunnen zijn (het proces als fuik). Het verbinden aan de inhoud moet zich ontwikkelen in de procesgang. Wel moeten er afspraken

bestaan over wat een bedreiging zou kunnen zijn en wanneer een actor het proces mag verlaten of wanneer deze niet gebonden is aan de daaruit voortkomende inhoud (De Bruijn et al. 2002: 56). Deze afspraken zijn nodig om opportunisme (proces als strategisch instrument) te beteugelen.

2.9.6 voortgang

Termeer geeft aan dat discussie een wezenlijk onderdeel is van effectieve processen, maar niet moet vervallen in 'oeverloos gepolder' (Termeer en Königs 2003). Het (veilig) hangen in processen is uiteindelijk vervelend voor alle betrokkenen en ondergraaft de motivatie en zin van processen. Zonder voortgang rijst de vraag waarom men überhaupt met elkaar aan tafel zit. Er kunnen expliciete incentives worden ingebouwd om te bewaken dat er voortgang is. Ook kan een concreet resultaat op zijn tijd – zoals een hard project uit een zacht programma – de voortgang erin houden. Een zware personele bezetting van het proces of het inzetten van de omgeving, kan eveneens helpen om de voortgang te stuwen. Ook moet er aandacht zijn voor potentiële conflicten – die bij voorkeur in de periferie van processen worden geïmplementeerd – en een 'kritische massa' van relatief gelijkgestemden die een centraal proces zouden kunnen trekken (De Bruijn et al. 2002: 56).

2.9.7 inhoud

Inhoudelijke aandacht is nodig om percepties van situatie, probleem en oplossing zichtbaar te maken. Actoren dienen zichtbaar te maken wat hun perceptie is van de situatie, het probleem en de oplossing om zodoende tot verbinding van inhoud en zo tot verrijking en synergie te kunnen komen. Uiteindelijk dient het proces een verloop te vertonen van variëteit naar selectie (De Bruijn et al. 2002: 56). Zo kunnen de noties van eigen en collectief belang verbonden worden. Percepties dienen verbonden te worden in een verrijkingproces dat zich kenmerkt door een 'zwaan-kleef-aan-effect', waarmee heelheid in meervoudigheid ontstaat. Eerder al is aangegeven dat kwaliteit in de context van complexe besluitvormingsprocessen een dynamisch begrip is. Een beste oplossing bestaat niet in complexiteit omdat ze afhankelijk is van de normen en waarden van betrokken actoren, maar ook van de dynamiek in de omgeving. Ook dient er een balans te worden gevonden tussen enerzijds het onderhandelingspel en anderzijds het bewaken van kwaliteit die wetenschappelijk gezien nog te verantwoorden is. Actoren onderling en experts moeten in discussie treden om een acceptabele oplossing te vinden, in politieke en wetenschappelijke zin. Er dient dus vooraf specifieke aandacht te worden geschonken aan de rol van experts in het proces die kunnen voorkomen dat er 'negotiated nonsense' ontstaat. Experts mogen echter ook niet het proces inhoudelijk domineren. Actoren moeten het idee houden dat zij aan de basis liggen van de inhoud (door 'joint fact finding'), wat verbondenheid creëert.

2.9.8 sense of urgency

Processen zullen nooit doorgang kunnen vinden als de belangrijkste stakeholders niet de noodzaak voelen om deel te nemen aan het proces. Zij moeten de bestaande situatie op de een of andere manier als probleem ervaren en zij moeten erkennen dat zij voor een oplossing afhankelijk zijn van andere actoren. Wanneer aan beide voorwaarden wordt voldaan, kan een proces met autoriteit vorm worden gegeven. Wanneer de sense of urgency laag is, moet een proces niet opgestart worden, omdat actoren niet betrokken zullen willen zijn (De Bruijn en

Ten Heuvelhof 2000: 94). Zonder momentum geen proces. Het momentum kan ontstaan wanneer een initiatief en een projectmatige aanpak niet slagen, zodat de complexiteit en interdependenties tastbaar worden voor stakeholders (De Bruijn et al. 2002: 70-71). Ook kan men de crisisperceptie verhogen zoals Thatcher of Lubbers dat deden in de jaren tachtig om de verzorgingsstaat te kunnen hervormen (Koromzay 2004). Denk aan de uitspraak 'Nederland is ziek!' om duidelijk te maken dat het hoog tijd was voor verandering.

2.9.9 vertrouwen

Een wezenlijke voorwaarde voor, maar ook een gevolg van samenwerking in processen, is vertrouwen. Almond en Verba komen in hun klassieker 'The Civic Culture' al tot de conclusie dat 'interpersonal trust' een voorwaarde is voor het vormen van organisaties en zo voor politieke participatie en politieke 'regels van het spel' (Inglehart 1990: 15-40). Vertrouwen is: "*een min of meer stabiele perceptie van actoren ten aanzien van de intenties van andere actoren, in de zin dat zij zullen afzien van opportunistisch gedrag* (Edelenbos en Klijn 2003)." Zoals eerder aangegeven is strikte controle in complexe besluitvorming onmogelijk. Wanneer ieder vrij is om te handelen bestaat echter het risico van opportunisme. Je zou kunnen zeggen dat sinds de studie van Almond en Verba het belang van onderling vertrouwen daarom alleen nog maar groter is geworden (De Bruijn en Ten Heuvelhof: 2000: 106). Vertrouwen verhoogt de kansen op coöperatie in samenwerkingsprocessen in publieke en private sfeer, verlaagt de daarmee gepaard gaande interactiekosten (minder formaliteiten nodig) en stimuleert investeringen in de coöperatie. Ook zal er meer informatie-uitwisseling en innovatie plaats vinden in een context van vertrouwen (Edelenbos en Klijn 2003). Het opbouwen van vertrouwen is geen eenvoudige klus, zeker omdat veel processen in een context van wantrouwen ontstaan. Toch is het mogelijk om in een dergelijk klimaat vertrouwen te kweken en ontwikkelen (De Bruijn et al. 2004: 428). Als bronnen van vertrouwen noemen we de volgende procesbronnen die in het kader van deze studie van belang zijn (vrij naar Edelenbos en Klijn 2003; De Bruijn en Ten Heuvelhof 2000: 107):

- Een verwachte winst die behaald zou kunnen worden door samen te werken. Er moet dus een overtuigend perspectief op synergie aanwezig zijn;
- Een verleden van positieve ervaringen met samenwerken. Het verleden wordt niet vergeten en wordt gezien als indicatie voor de graad van opportunistisch gedrag;
- Het delen van waarden en percepties. Een proces van verrijking kan dus positief bijdragen aan vertrouwen en samenwerking;
- Procesmanagement inrichten om transparantie en stabiliteit in besluitvorming te creëren;
- Een aantal spelregels afspreken, zoals het in gang houden van interactie (in gesprek blijven) en de procesregels van 'openheid' en 'veiligheid'.

Hiermee is aangetoond hoe wezenlijk vertrouwen is in complexe besluitvormingsprocessen en hoe groot de bijdrage is aan synergie terwijl de kosten van de weg ernaartoe, afnemen. Ook is inzichtelijk gemaakt dat vertrouwen niet alleen een gegeven is, maar dat het deels ook 'manageable' is. Hoewel vertrouwen hier als laatste wordt genoemd, is het waarschijnlijk een wezenlijke succesfactor maar waarschijnlijk ook het meest lastig te construeren cement van succesvolle samenwerkingsprocessen.

2.10 samenhangend handelen in gebiedsontwikkeling

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende theoretische concepten aan bod gekomen. Het is zinvol om deze theoretische uiteenzetting af te sluiten met de relatie die deze concepten hebben ten opzichte van elkaar.

Zichtbaar is geworden dat gebiedsontwikkeling een vorm van complexe systeemverandering is. Dit maakt gebiedsontwikkeling in essentie ook een passend kader om 'verbindend vermogen' en 'samenhangend handelen' als concepten te introduceren. Beide begrippen werpen een fundamenteel perspectief op het kernproces van gebiedsontwikkeling, als zijnde complexe systeemverandering.

De relatief abstracte noties van verbindend vermogen en samenhangend handelen zijn te verbinden met meer praktische werkvormen van management in complexiteit, om zodoende een meer operationeel kader te krijgen voor gebiedsontwikkeling als vorm van complexe systeemverandering. Hierbij worden proces- en programmamanagement geïntroduceerd als concepten van management met een co-evolutionaire visie op management. Zij richten zich "op het aanbrengen van een veelheid aan verbindingen om zo tot samenhang te kunnen komen in grotere gehelen, zonder deze te kunnen overzien en te beheersen (Teisman 2005: 114-115)."

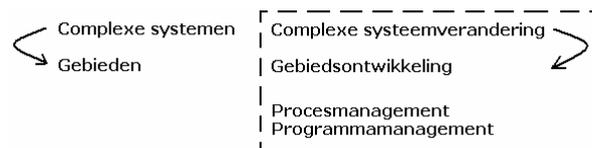
De gebiedsontwikkeling is - zoals blijkt uit enkele gezaghebbende statements - primair afhankelijk van procesmanagement:

- Riek Bakker: "Als het erop aankomt, is vooral procesmanagement van belang (Bouwend Nederland 2005: 4)."
- Ruimtelijk Planbureau: "...om het innovatieproces succesvol te laten verlopen is het allereerst van belang dat zij gebaseerd is op een geschikte procesarchitectuur (Ruimtelijk Planbureau 2004: 32)."
- VROM: "De drie P's van ontwikkelingsplanologie: Partijen, Plannen en Pecunia. Die verbinding komt tot stand met behulp van de vierde P van ontwikkelingsplanologie: het Proces (Ministerie van VROM 2004: 18)."

Deze erkenning geeft naast een theoretische onderbouwing ook een legitimatie van het procesmanagement voor de beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling.

Programmamanagement biedt een specifiekere benadering van de

inhoudelijke en procesmatige component die toepasbaar is op een vorm van gebiedsontwikkeling die zich richt op een context met meerdere (project)deelprocessen. Dit zal in de praktijk vrijwel altijd het geval zijn bij gebiedsontwikkeling. Programmamanagement biedt een sturingsbenadering die oog heeft voor complexiteit, waar dat bij een puur projectmatige benadering ontbreekt. De theorie van gebiedsontwikkeling biedt op sommige punten een aanvulling.



2.8 samenhang tussen de theoretische concepten

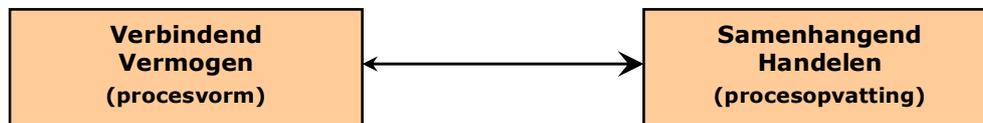
3 analysekader

3.1 inleiding

Vanuit de gepresenteerde theorie is het van belang een expliciete brug te slaan naar de empirie. Het is immers van belang om de theorie hanteerbaar te maken als een 'bril' van waaruit de empirie geanalyseerd kan worden. Enerzijds is er de behoefte aan een conceptueel model waarin de te bestuderen variabelen tot uitdrukking komen in hun onderlinge afhankelijkheid. Vanuit dit conceptueel model wordt anderzijds de brug naar empirie geslagen worden door beide variabelen te operationaliseren.

3.2 conceptueel model

Het conceptueel model binnen dit analysekader is opgebouwd uit twee variabelen, een onafhankelijke en een afhankelijke variabele. De onafhankelijke variabele is 'verbindend vermogen'. Verbindend vermogen is een kwalificatie van de procesvorm, zijnde 'patronen van betekenisvolle aandachtspunten en procesregels'. De afhankelijke variabele is 'samenhangend handelen' wat een kwalificatie is van de procesopvatting door betrokkenen in een proces. Het geeft weer in welke mate partijen de perceptie hebben dat hun handelen samenhang vertoont. De relatie tussen beide variabelen is aangenomen als primair die van een onafhankelijke en een afhankelijke variabele. Het is echter niet uit te sluiten dat de relatie in zekere mate wederkerig is. Zodoende is deze mogelijk wederkerige relatie tot uitdrukking gebracht in de pijl die tussen beide variabelen in de onderstaande figuur is geplaatst.



Beide concepten zijn het fundament voor het analysekader en zijn zodoende ook expliciet uiteengezet in de theorie. De operationalisering vindt plaats aan de hand van de theorie van gebiedsontwikkeling, programmamanagement en procesmanagement. Vooral het 'verbindend vermogen' wordt aan de hand van deze meer praktisch-conceptuele werkvormen geoperationaliseerd. Hierbij vormt het drieledige model van Teisman met betrekking tot verbinding (tussen inhoud, handelen en deelprocessen) het raamwerk².

² Zie paragraaf 2.4.4

3.3 operationalisering

De beide variabelen en hun relatie zijn met het conceptueel model in kaart gebracht. Om een analyse te kunnen maken moeten beide begrippen geoperationaliseerd worden. Vanuit een aantal indicatoren kunnen de theoretische variabelen zichtbaar worden gemaakt in de empirie.

Verbindend vermogen, positief geoperationaliseerd (basismodel Teisman 2005)³:

1. Tussen inhoud – communicatie tijdens gebeurtenissen:

- Betrokken actoren expliciteren frequent eigen perspectieven ten aanzien van de situatie en doelstelling, en reflecteren deze aan die van anderen
- Een procesregel is dat kwaliteit dynamisch is: het beeld van het eindresultaat blijft open voor verandering (vloeibaar)
- Betrokken actoren zoeken in beginsel naar gedeelde meerwaarde (centraal agendapunt)
- Procesverloop van variëteit naar selectie: meerdere scenario's en oplossingsvarianten aan het begin en geleidelijke vernauwing via een gedeeld keuzeprocess
- Experts hebben een (niet-trekkende) rol in het proces om 'negotiated nonsense' te voorkomen en om consequenties van keuzen inzichtelijk te maken

2. Tussen handelen – verbinden van een reeks gebeurtenissen:

- Betrokken actoren binden zich aan procesregels van openheid (ruimte voor invloed)
- Betrokken actoren binden zich aan procesregels van veiligheid (exit opties binnen kaders)
- Betrokken actoren binden zich aan gedeelde werkvormen: zij ontmoeten elkaar frequent voor onderlinge en gestructureerde communicatie
- Sturing op het programma is zacht en op hoofdlijnen (doelgericht) en sturing op projecten is hard (resultaatgericht)
- Betrokken actoren reflecteren regelmatig op de relatie en samenhang tussen projectactiviteiten, programmadoelen en de omgeving
- Betrokken actoren delen een programma-werkdummy als actuele weergave van het proces en de inhoud daarvan (t.b.v. 'zachte' voortgang- en samenhangbewaking)

3. Tussen deelprocessen – inbedden in gerelateerde deelprocessen:

- Betrokken actoren hebben expliciete aandacht voor vervolprocessen: aandacht voor de wijze (taken en verantwoordelijkheden) en voorwaarden van uitvoering in de definitiefase
- Betrokken actoren hebben expliciete aandacht voor verschillende subsystemen (zoals kennisinstellingen, ondernemers, middenveld en overheden) die een rol spelen in het gebied en in processen die van invloed kunnen zijn op de feitelijke gebiedsontwikkeling
- Betrokken actoren hebben expliciete aandacht voor verschillende projecten uit het programma(gebied) in het proces dat richting geeft aan het programma

Samenhangend handelen, positief geoperationaliseerd:

- Betrokken actoren hebben de perceptie dat zij een gelijke probleem- en oplossingsperceptie delen, oftewel een gelijke hoofddoelstelling nastreven
- Betrokken actoren hebben de perceptie dat het (deel)proces effectief voortgang boekt
- Betrokken actoren hebben de perceptie dat zij en de andere betrokken actoren optimale toegevoegde waarde bieden aan het (deel)proces en de uitkomst daarvan

³ Positief geoperationaliseerd betekent dat voor de indicatoren de positieve variatie is toegelicht.

3.4 categorisatie en hypothesen

3.4.1 inleiding

Het voorgaande theoretisch kader biedt een grondslag voor de uitleg van beide concepten en de bijgevoegde operationalisering maakt ze tastbaar. Vervolgens is de vraag hoe het conceptueel model en bijgevoegde operationalisering tot een heldere analyse kunnen leiden. Het is dan van belang om de geoperationaliseerde begrippen te categoriseren en de categorieën te voorzien van hypothesen. Categorisatie en hypothesen helpen om transparantere metingen te verrichten, bewuster te meten en te reflecteren op de metingen.

3.4.2 categorisatie

Bij de onderstaande categorisatie zijn de indicatoren (vanuit de operationalisatie) verder hanteerbaar gemaakt voor de empirische analyse. Door het categoriseren kan scherper gekeken worden naar de beleidspraktijk, bij het analyseren van antwoorden op interviewvragen, observaties in de praktijk en bij het bestuderen van documenten. Het betreft hier een drieledige categorisatie die een kwalitatieve indicatie weergeven.

verbindend vermogen tussen inhoud	Categorieën		
	<i>negatief (-)</i>	<i>gematigd (+/-)</i>	<i>positief (+)</i>
<i>expliciteren perspectief en wensen, en reflectie</i>	zelden	ad hoc	structureel
<i>dynamische kwaliteit</i>	star kader	bijstellen binnen kaders	veel input en variatie
<i>meerwaarde agenda</i>	geen issue	komt ad hoc ter sprake	centrale aandacht
<i>variëteit naar selectie</i>	geen gedeeld keuzeprocess	sectoraal aanpassen van plannen	scenario's en gedeeld keuzeprocess tot visie
<i>experts</i>	dominant	adviezen als initiatief	frequent controleadvies
tussen handelen	<i>negatief (-)</i>	<i>gematigd (+/-)</i>	<i>positief (+)</i>
<i>open</i>	weinig - geen invloed	onevenredige invloed	evenredige invloed
<i>veilig</i>	proces als fuik	beperkt veilig	zeker veilig
<i>werkvormgebonden</i>	ad hoc bijeen	frequent bijeen, ad hoc agenda	frequent bijeen, structurele agenda
<i>zacht-hard balans</i>	puur resultaatgericht of oeverloos gepraat	matige aandacht voor (één van) beiden	aandacht voor resultaat en gedeelde doelstelling
<i>aandacht samenhang</i>	projecten, programma en/of omgeving uit zicht en geen visie	geen actueel zicht of geen visie op samenhang	actueel zicht en gedeelde visie op samenhang
<i>werkdummy</i>	versnipperde en verouderde verslagen	versnipperde of verouderde verslagen	continu een centraal actueel overzicht
tussen deelprocessen	<i>negatief (-)</i>	<i>gematigd (+/-)</i>	<i>positief (+)</i>
<i>vervolgprocessen</i>	weinig aandacht	wel aandacht, geen vertegenwoordiging	representatieve en gezaghebbende vertegenwoordiging
<i>substelsysteem-(deel)processen</i>	weinig aandacht	wel aandacht, geen vertegenwoordiging	representatieve en gezaghebbende vertegenwoordiging
<i>project-(deel)processen</i>	weinig aandacht	wel aandacht, geen vertegenwoordiging	representatieve en gezaghebbende vertegenwoordiging

samenhangend handelen	negatief (-)	gematigd (+/-)	positief (+)
probleem en oplossing perceptie delen	geen gedeelde perceptie en soms conflicten	enige verwarring en soms tegenstellingen	sterk gedeelde perceptie
voortgang perceptie	stagnatie perceptie	beperkte voortgang	effectieve voortgang
toegevoegde waarde perceptie	de verkeerde mensen zitten aan tafel en missen vitale spelers	sommigen horen niet aan tafel en/of missen van spelers	optimale toegevoegde waarde in samenstelling (insiders vs. outsiders)

3.4.3 hypothesen

De bovenstaande categorieën bieden een basis om de procesvorm en de procesopvatting van actoren te structureren. Het is dus mogelijk om op basis van de categorieën een clustering te maken van empirisch materiaal voor de analyse. Voor het doen van uitspraken, die de structuur voorbij gaan en die betrekking hebben op de relatie tussen onafhankelijke en afhankelijke variabele, is het zinvol om (vanuit de theorie) hypothesen te formuleren die de categorieën in perspectief plaatsen en die een leidraad bieden voor de analyse. De volgende hypothesen staan centraal in het onderzoek:

1. Basishypothese: een toename in samenhangend handelen (procesvorm) wordt vooraf gegaan door een toename in verbindend vermogen (procesperceptie)

Deze hypothese vloeit logisch voort uit het opgestelde conceptueel model. Hierbij is de stelling dat wanneer tussen $t = 0$ en $t = 1$ er een toename of afname van verbindend vermogen is, zal er op $t = 1$ sprake zijn van respectievelijk een toename of een afname in samenhangend handelen ten opzichte van $t = 0$. Deze hypothese is de basishypothese voor het onderzoek. Conform het rondemodell vormen hier de 'cruciale momenten' (t) de afbakening van de rondes. De analyse kan plaatsvinden door deelprocessen over de tijd (diachroon) te vergelijken.

2. Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces voldoende positief is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied tot stand kunnen komen

De stelling is dat samenhangend handelen minimaal gematigd positief tot stand moet worden gebracht op inhoud en handelen in een deelproces, om succesvol de verbinding en samenhang aan te kunnen brengen met andere deelprocessen. Wanneer deze perifere processen in de context van het proces toch worden opgestart zal de verbinding tussen de deelprocessen beperkt blijven en zo ook de mate van samenhangend handelen. De perifere processen zullen dan verzanden wanneer de interne samenhang in handelen te beperkt is, of een autonoom proces vormen wanneer de interne samenhang sterk is.

3. Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces te sterk is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied niet of nauwelijks tot stand komen

De stelling is dat in deelprocessen sprake kan zijn van een zodanige mate van samenhangend handelen, dat verbindingen en samenhang met deelprocessen van buiten deze 'gevestigde

arena' niet tot stand zullen komen. De samenhang op inhoud en handelen is dan een barrière voor verbinding met deelprocessen van buiten. De inhoud en het handelen zijn als het ware te geordend of stabiel om als deelproces nog open te staan voor verdere verbinding. Feitelijk ontstaat er dan een systemische eilandconstructie met een eigenstandige perceptie van samenhang en synergie.

Wanneer de stellingen 2 en 3 juist zijn, blijkt sturen op samenhangend handelen in complexe stelsels van deelprocessen het meest effectief is wanneer niet per definitie gestuurd wordt op een maximum aan samenhangend handelen binnen deelprocessen. Sturing is het meest effectief wanneer deelprocessen voldoende samenhangend handelen hebben om eigen voortgang te kunnen boeken, én tevens 'voldoende beperking' van samenhangend handelen vertonen, zodat verbinding en samenhangend handelen tussen de deelprocessen in complexe stelsels tot stand kan komen. Er blijkt daarmee een subtiel sturingsmodel te bestaan op het grensvlak van chaos en orde conform de gepresenteerde theorieën van Teisman en Stacey.

4 methodologische verantwoording

4.1 inleiding

In de volgende paragrafen zal inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Hiervoor wordt op de eerste plaats beargumenteerd welke onderzoeksstroming centraal staat. Vanuit de onderzoeksbenadering is een methodiek gekozen die aansluit bij de onderzoeksstroming en is aangegeven op welke wijze deze methodiek naar de empirie is ingevuld. Uiteindelijk wordt weergegeven met welke technieken de metingen zijn verricht bij het onderzoek.

4.2 een passende onderzoeksstroming

Het object van studie zoals dit in dit onderzoek centraal staat, maar ook de variabelen zijn geen tastbare en daardoor geen direct observeerbare fenomenen der natuur. Het zijn sociale constructen. Daarom vraagt het onderzoek een symbolisch-interactionistische of interpretatieve benadering van onderzoek. In deze benadering probeert de onderzoeker de (deels gemeenschappelijke) werkelijkheid te bestuderen door de ogen van degenen die hij moet bestuderen. Deze personen vormen de onderzochte realiteit 'in hun hoofd' (Hakvoort 1995: 80-85). Variabelen zijn doorgaans zichtbaar in de vorm van percepties of interpercepties. De holistische en toegepaste aanpak die symbolisch-interactionistisch onderzoek kenmerkt, past bij de complexiteit van het object van studie (Hakvoort 1995: 80-85).

4.3 een passende methodiek

4.3.1 case study

Bij interpretatief onderzoek wordt uitgegaan van de uniciteit en complexiteit van een verschijnsel (weinig eenheden, veel variabelen). De complexiteit en contextgebondenheid van de analyse, vraagt om een aanpak die dit recht aandoet. Daarom is de case study een logische wijze om het onderzoek vorm te geven (Hakvoort 1995: 84, 90 en 91). Naast de theoretische complexiteit en de holistische benadering, is de casusspecifieke onderzoeksdoelstelling een derde argument om een case study te verrichten. Hierbij wordt 'en detail' onderzoek verricht om uitspraken te kunnen die casusspecifiek zijn. Een case study is een empirisch onderzoek dat: *"een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn context; wanneer de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn; en waarbij meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt* (Hakvoort 1995: 132)."

4.3.2 selectie van de casus

De selectie van de casus is in het geval van dit onderzoek niet primair ingegeven door de aard van de probleemstelling. Het onderzoeksontwerp is deels ontstaan vanuit een casusspecifiek probleem in de praktijk. Dit probleem vormde aanleiding voor het uiteenzetten van een nader wetenschappelijk onderzoek zoals hier vorm gegeven. De casus is door de onderzoeker vanuit de praktische problematiek die zich hier voordoet – en zoals beschreven in de aanleiding en probleemanalyse – als interessant bevonden voor een nadere studie omdat 'ruimtelijke ontwikkeling' en 'complexiteit in openbaar bestuur' centrale thema's zijn in de casus 'Klavertje

4'. Het ontwerpen van het onderzoek heeft in nauwe samenspraak met de begeleiders vanuit de Erasmus Universiteit en de Provincie Limburg plaatsgevonden.

4.3.3 benadering van case

onderzochte deelprocessen

De benadering van de casus is in de vorm van een genestelde case study. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat processen feitelijk 'processen in processen in processen' zijn, conform de complexiteittheorie. De casus zal worden geanalyseerd door verschillende deelprocessen in hun onderling verband te betrekken in de onderzoeksscope.

Door de deelprocessen in onderling verband te betrekken wordt recht gedaan aan de complexiteit van de casus. Hoewel de selectie van de casus gerelateerd is aan een praktisch probleem, is de keuze voor het beschrijven en analyseren van de verschillende deelprocessen wel onderhevig aan bewuste selectie door de onderzoeker. De volgende deelprocessen zijn in relatie tot het Klavertje 4-hoofd(deel)proces onderzocht om de bijgevoegde redenen:

- **Ontwikkeling Siberië.** Projectontwikkeling glastuinbouw Siberië fasen 3 en 4, is één van de 'vier klaverblaadjes' in Klavertje 4. Ontwikkeling van fasen 3 en 4 moet nog worden overeengekomen. Er lijkt vrijwel geen samenhangend handelen tot stand gebracht op alle thema's in Klavertje 4-verband. Het is een relatief eenvoudige opgave tussen ontwikkelaar en Gemeente Maasbree.
- **Ontwikkeling Californië.** Californië is eveneens één van de vier klaverblaadjes en met Siberië de tweede projectontwikkeling glastuinbouw. Deze ontwikkeling is wat complexer en vertoont op het thema energie schijnbaar relaties met Klavertje 4 als groter proces. Californië BV is de initiator van GreenPort Energy bij de gebiedsontwikkeling. Het proces is vrijwel gelijk met Klavertje 4 tot ontwikkeling gekomen.
- **Ontwikkeling Trade Port Noord (en railterminal).** Ontwikkeling van het agrilogistieke bedrijventerrein Trade Port noord is als deel van de Trade Port (samen met business park Greenport Venlo) het vierde klaverblaadje. Deze ontwikkeling is net als Californië relatief gelijk met het proces van Klavertje 4 tot ontwikkeling gekomen. De ontwikkeling vertoont schijnbaar sterke samenhang op de thema's groen (willen meedoen aan de verevening), mobiliteit (dragen bij aan de nieuwe tangent) en energie (intentie tot meedoen aan het project GreenPort Energy).
- **Ontwikkeling ZON fresh park.** De uitbreiding (en herstructurering) van veiling ZON tot 'Fresh Park' is het vierde klaverblaadje en is uitzonderlijk omdat het een privaat initiatief betreft. Dit proces is net als de eerste fasen van Siberië, ruim voor het initiatief van Klavertje 4 tot ontwikkeling gekomen en bevindt zich thans in de uitvoerende fase. Het proces ontwikkelt zich schijnbaar relatief eenvoudig en autonoom.

onderzochte thema's

Samenhang tussen de klaverblaadjes is op allerlei aspecten te onderzoeken. Toch pikken we hier enkele deelthema's eruit die in meer of minder mate een rode draad vormen in het proces en die onderzoek naar verbinding en samenhang – door een thematische benadering - gericht mogelijk maken. Het betreft dan duurzaamheidsthema's die geïnitieerd zijn om synergie bij Klavertje 4 tot stand te kunnen brengen. De volgende thema's met bijbehorende argumentatie komen meer specifiek aan de orde en zijn in relatie tot de projecten al genoemd:

- **Thema energie.** Rondom het thema energie (en CO2) zijn specifieke activiteiten ontplooid. De activiteiten in het proces van Klavertje 4 tussen TPN en Californië zijn prominent, maar er is breder naar heel Klavertje 4 gekeken.
- **Thema water.** De activiteiten rond het thema water zijn een tijdje erg opvallend geweest en er is net als bij energie een masterplan opgeleverd. Rond dit thema is op Klavertje 4 niveau de samenhang schijnbaar op een gegeven moment weggevallen of sluimerend aanwezig, terwijl de kansen en onderlinge afhankelijkheid schijnbaar groot zijn.
- **Thema mobiliteit.** Dit thema is expliciet op de agenda geplaatst en als er in de praktijk al samenhang zal zijn tussen de projecten, dan is het wel op dit thema gezien de onderlinge afhankelijkheid. Binnen de klaverblaadjes is hiervoor ook expliciete aandacht en er lijkt ook wel samenhang te bestaan rond dit thema (zie de ontwikkeling van 'de tangent').
- **Thema groen.** De ontwikkeling van de PES noopt tot een samenhangende aanpak op de groenstructuur. Het groen lijkt net als mobiliteit partijen tot samenhang te brengen (zie het rivierdal). Zeker TPN draagt hieraan bij, maar Californië en Siberë mogelijk ook door verevening en compensatie op dit thema op gebiedsniveau te tillen zodat er meer ruimte is voor economisch waardevolle gronduitgifte.

buiten de onderzoeksscope maar sterk casusgerelateerd

De keuze voor bovenstaande aanpak komt voort uit een bewust keuzeprocess. Ten behoeve van de controleerbaarheid van de aanpak noemen we hier de meest prominente zaken die wel sterk gerelateerd zijn aan de casus maar bewust niet betrokken zijn in het onderzoek.

Voor wat betreft de deelprocessen zijn dit de volgende. De gebiedsontwikkeling van Tradeport West is buiten beschouwing gelaten omdat de relatie met Klavertje 4 van weerszijden nooit is gezocht. Dit gebied is ook al vrijwel volledig ontwikkeld, zodat dit voor de hand ligt. Op de tweede plaats is de ontwikkeling van businesspark Venlo buiten beschouwing gelaten. Het businesspark heeft meer samenhang met de ontwikkeling van Park Zaarderheiken (met de golfbaan, kantoor- en groenontwikkeling) en de Floriade, die eveneens buiten beschouwing zijn gelaten. Op de derde plaats is de ontwikkeling van de tangent (verbinding A73 en A67) en de ontwikkeling van het rivierdal (1000 ha groen) niet zelfstandig behandeld als deelontwikkeling. Beiden komen sinds de fase van gebiedsontwikkeling hoog op de agenda en lijken op grote samenhang te duiden. Zij worden echter onder de thema's groen en mobiliteit geschaard omdat zij eerder de verwevenheid van sommige 'klaverblaadjes' op een thema weergeven dan een zelfstandige projectontwikkeling (als 'vijfde klaverblaadje').

Voor wat betreft de thema's zijn de volgende voorkomende thema's buiten beschouwing gelaten. Op de eerste plaats is dit 'afval en gebiedsbeheer' omdat dit thema wel kortstondig formeel op de agenda is gezet bij Klavertje 4, maar niet voldoende om er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. Het thema 'ruimtelijke inrichting' is ook formeel op de agenda gezet maar heeft pas aandacht gekregen bij de ontwikkeling van de gebiedsvisie, echter ook niet als zelfstandig thema. Op de derde plaats zal het thema Greenport buiten beschouwing worden gelaten. Dit thema overstijgt de ontwikkeling van Klavertje 4. Op de vierde plaats wordt het thema 'grondbank en gronduitgifte' buiten beschouwing gelaten. Dit thema staat nog in de startblokken. Op de vijfde plaats zal het thema 'visieontwikkeling' niet zelfstandig worden behandeld. Deze ontwikkeling kent een brede invulling en de samenhang die ontstaat lijkt vooralsnog zeer sterke relaties te vertonen met de eerder genoemde thema's.

karakter van de casusaanpak

De invulling van de empirische scope van onderzoek heeft grote consequenties voor de invulling van het onderzoek en de wijze van dataverzameling. Ter illustratie tonen wij de consequenties door het aantal empirische objecten van studie indicatief te berekenen, uitgaande van bovenstaande invulling van de scope. Uitgaande van vijf deelprocessen ('vier klaverblaadjes' en een 'centraal proces') waarop wij onderlinge samenhang (intern en met elkaar) onderzoeken zijn er vijfentwintig empirische objecten van studie die op een basislijn en vier thema's worden onderzocht. Dit betekent dat er dus honderdvijfentwintig empirische objecten van studie zijn. De twee variabelen kennen samen zeventien indicatoren zodat het totaal aan metingen uitkomt op ééneentwintighonderdenvijfentwintig maal het aantal ronden! Het zal duidelijk zijn dat binnen de kaders van onderzoekscapaciteit het onmogelijk is om deze metingen direct uit te voeren en ze afzonderlijk te beschrijven. Vanuit de hypothesen blijken niet alle metingen nodig, zoals het verbindend vermogen voor de 'vier klaverblaadjes'. Ook wordt per thema gekeken waar opvallende afwijkingen te vinden zijn ten opzichte van 'de basislijn'. Naderhand blijkt ook het aantal ronden minder dan verwacht. Verder is de doelstelling om verkennend onderzoek te verrichten zodat wordt geaccepteerd dat de metingen niet waterdicht zullen zijn en kwalitatief beschrijvend zijn. Hierbij past de holistische onderzoeksbenadering die was te verwachten gezien de complexe aard van de casus en de interpretatieve benadering van onderzoek die zijn gekozen. Om de hypothesen te bewijzen worden deelprocessen over te tijd vergeleken. Dit lijkt de meest betrouwbare methodiek om variaties en covariaties zichtbaar te maken.

4.3.4 dataverzameling in ronden

In kwalitatief onderzoek wisselen periodes van dataverzameling en –analyse elkaar af in een 'cyclisch-iteratief onderzoeksproces'. Als er gegevens zijn, worden ze geanalyseerd en vervolgens wordt mede op basis van de analyseresultaten de volgende dataverzamelingsronde ingezet. In de beginfase van het onderzoek ligt de nadruk op verzamelen van gegevens en op het einde ligt de nadruk meer op analyse. Het werken met dit onderzoeksmodel van ronden verhoogt de betrouwbaarheid van uitspraken (Baarda et al. 2001: 21).

4.4 technieken

4.4.1 inleiding

In het geval van een interpretatieve methodologie past een kwalitatieve onderzoeksmethodiek om een open blik te houden op de complexe werkelijkheid en context. Het aantal onderzoekseenheden is beperkt en complex van aard (Hakvoort 1995: 80-85 en 130). We focussen ons op het beschrijven en interpreteren van de aard en eigenschappen van verschijnselen in hun context (Baarda et al. 2001: 19). Bij het kiezen van de technieken is triangulatie nodig vanwege de beperkte betrouwbaarheid van kwalitatieve technieken in verband met het directe menselijke contact dat ten grondslag ligt aan de metingen (Hakvoort 1995: 127). Triangulatie betekent dat meerdere onderzoekstechnieken naast elkaar worden gehanteerd. Triangulatie krijgt hier invulling op een gangbare wijze voor bestuurskundig onderzoek, door de combinatie van inhoudsanalyse, kwalitatieve interviews en participerende observatie (Hakvoort 1996: 127-144). De verrijkende en diepgaande aanpak van triangulatie

en kwalitatief onderzoek verhoogt ook de interne geldigheid van het onderzoek (Baarda et al. 2001: 99-100).

4.4.2 participerende observatie

Participerende observatie dient vooral om 'voeling te krijgen voor de context' en om eerste oriënterende inzichten te verschaffen ten aanzien van het onderzoeksprobleem. De systematiek in observatie is in beginsel vrijwel afwezig, afgezien van de probleemstelling en theorie die de observant per definitie al geleiden in zijn blikveld. Hierdoor heeft de observant wel een specifiek blikveld dat tot inzichten zal kunnen leiden die andere participanten mogelijk niet hebben. Door te participeren in de context van handelingen, krijgt de onderzoeker een voeling voor de complexe context, die men als relatieve buitenstaander waarschijnlijk niet direct zou krijgen. Een zekere afstand tot de context wordt wel bewaard om objectiviteit te garanderen (Hakvoort 1996: 142-143). In het begin staat het winnen van vertrouwen en acceptatie centraal. Ook bestaan de werkzaamheden dan uit het beschrijven van (mogelijk) relevante actoren, besluiten en de programmascope. De invulling van de stageopdracht – als ondersteunende medewerker van de provinciale programmaleider voor Klavertje 4 en Greenport Venlo - biedt hiervoor een basis die tevens meerwaarde levert aan de stageorganisatie. De houding is open en inhoudelijk matig kritisch. Dit creëert een basis voor binding met de stage- en programmaorganisatie. Er wordt zoveel mogelijk deelgenomen aan activiteiten die direct verband houden met de gebiedsontwikkeling en er wordt veel contact gezocht met mogelijk relevante contactpersonen voor het onderzoek. Steeds meer zal gevraagd worden naar relevante denkbeelden en motieven en zullen veronderstellingen getoetst worden. Er wordt via een notitieboekje wel een veldjournaal bijgehouden met observaties naar plaats, persoon en datum (Baarda et al. 2001: 103-128). Uiteindelijk zullen de observaties meer worden verricht op basis van het gerichte analysekader.

4.4.3 inhoudsanalyse

Inhoudanalyse bestaat uit de studie van materiaal dat uit de tweede hand is verzameld. Dit zijn zowel formele documenten zoals nota's, plannen en notulen, als ook informele documenten zoals artikelen uit de krant of een tijdschrift. De techniek maakt het mogelijk om veronderstellingen te toetsen en is geschikt om tot nieuwe inzichten te komen. De aandacht wordt hierbij gericht op: kenmerken van de inhoud; de producenten van de inhoud; de ontvangers van de inhoud; en de effecten van de inhoud (Hakvoort 1996: 144-151). Eventueel zal ook secundaire analyse wordt toegepast, waarbij betrouwbaarheid en validiteit punten van aandacht zijn.

4.4.4 kwalitatieve interview

Het kwalitatieve interview krijgt invulling aan de hand van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden. Al de onderwerpen worden – afhankelijk van de kennis en betrokkenheid van de geïnterviewde - besproken, maar de volgorde hierin is vrij. De halfopen wijze van interviewen maakt het mogelijk om enerzijds veronderstellingen te kunnen toetsen maar anderzijds is er ook ruimte voor de geïnterviewde om additionele inzichten te verschaffen ten aanzien van het object van studie. Interviewen maakt het mogelijk om direct te vragen naar percepties en bovendien kan een grote diepgang worden verkregen wat een pre is bij een 'en detail' case study (Hakvoort 1996: 134-138). Vooral in de beginfase van het

onderzoek zal het interview open zijn, naderhand zullen de interviews sluiten aan de hand van het analysekader. De complexiteit van het probleem vraagt om interviews bij een breed spectrum van actoren om te voorkomen dat slechts een beperkte werkelijkheid wordt geschetst. Bij de keuze wordt een balans gezocht tussen het interviewen van experts, invloedrijke personen en relatieve buitenstaanders. Een bandrecorder zorgt voor betrouwbare registratie van de gegevens. Ook zal in dit kader – indien de geïnterviewde dit op prijs stelt – het uitgeschreven verslag ter controle worden voorgelegd. Een specifiek aandachtspunt bij het onderzoek is het vermijden van sociaal wenselijke antwoorden door het creëren van een veilige setting via anonimiteit en de revisiegelegenheid, maar ook door het doorvragen naar bewijsvormen of voorbeelden bij 'verhullende' (niet tastbare) antwoorden.

5 beschrijving van de casus Klavertje 4

5.1 inleiding

Het empirische deel van het onderzoek richt zich zoals eerder aangegeven op een analyse van de casus Klavertje 4 vanuit het opgestelde analysekader en met behulp van de eerder bepaalde methodologie. Startend vanuit een schets van de casus met behulp van een analyse vanuit het rondemodel zal een overzicht worden gecreëerd. Dit overzicht dient ook als basisstructuur voor de metingen en de analyse. De metingen zullen worden verricht op de variabelen verbindend vermogen en samenhangend handelen, op basis van het analysekader. In een volgend hoofdstuk worden de metingen gebruikt voor een analyse van de casus op basis van de vraagstelling en hypothesen.

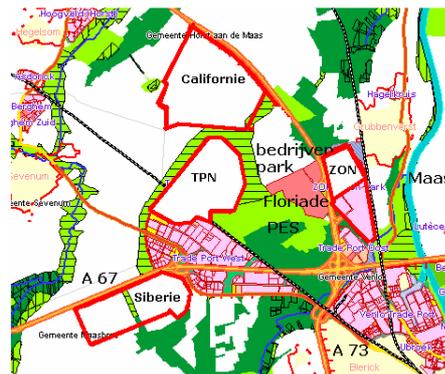
5.2 rondanalyse: metamorfosen van chaos tot orde

5.2.1 inleiding

Het beschrijven van de empirie wordt ingeleid door een analyse van de procesgang van Klavertje 4 vanuit het rondemodel. Hierbij wordt de procesgang ingedeeld in een aantal ronden in chronologische volgorde. Met elke nieuwe ronde kunnen de richting van het proces, het aantal spelers, interactiepatronen, en/of de spelregels veranderen⁴. Door het verloop van de ronden te beschrijven ontstaat een eerste zicht op de casus. Enerzijds is dit een inleiding voor de lezer en anderzijds is dit een fundament voor de verdere analyse van de casus.

5.2.2 ronde 0: clusters van activiteiten

Voordat Klavertje 4 als proces ontstond gebeurde er al van alles in het gebied rond het knooppunt Zaarderheiken, de kruising van de rijkswegen A67 en A73. Vooral ten noordwesten van deze kruising ligt een areaal van enkele duizenden hectares dat in Klavertje 4-verband op verschillende wijzen ter discussie heeft gestaan, en waar allerlei activiteiten speelden voordat 'Klavertje 4' betekenis kreeg. Gezien de opzet van de casusanalyse ligt het voor de hand hier enige orde in aan te brengen door bepaalde activiteiten te herzien als voorlopers van 'de vier klaverblaadjes', voordat zij in onderling verband werden gepositioneerd. De 'klaverblaadjes' zijn: glastuinbouwontwikkelingen Siberië en Californië, ontwikkeling van het agrologistieke bedrijventerrein Trade Port Noord (TPN) en de uitbreiding coöperatieve veiling Zuidoost Nederland (ZON). In relatie tot de activiteiten per procesronde wordt ook het netwerk van betrokken actoren inzichtelijk gemaakt.



5.1 ligging van Klavertje 4 terrein (GIS Provincie Limburg 2006)

⁴ Zie voor een uitgebreide theoretische beschrijving van het rondemodel paragraaf 2.2.6

glastuinbouwontwikkeling Siberië

Een concreet initiatief dat van belang is voor de ontwikkelingen rond Klavertje 4, is de ontwikkeling van 100 hectare glastuinbouw – waarvan 75 hectare netto uitgeefbaar - onder de noemer Siberië fasen 1 en 2. Reeds in 1998 is deze ontwikkeling door de Gemeente Maasbree in gang gebracht, omdat er grote behoefte bestaat aan meer ruimte voor de glastuinbouwers in de regio. De Gemeente Maasbree is daarin risicodragend ontwikkelaar. In 2003 wordt deze ontwikkeling ten zuiden van de A67 opgeleverd. Dit initiatief is gezien het tijdschema nooit gerelateerd aan Klavertje 4.

Siberië fasen 3 en 4 zijn wel gerelateerd aan de ontwikkeling van Klavertje 4. Deze ontwikkeling komt deels voort uit het 'Bestuurlijk Afsprakenkader Herstructurering Glastuinbouw' in januari 2000. Het ministerie van LNV en de vakgroep Glastuinbouw van LTO-Nederland benoemen hierin tien zogenaamde landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's), waaronder de locatie Californië (te Horst aan de

Maas) en Siberië. Deze benoeming betekent ook een plicht voor de Provincie Limburg en de betrokken gemeenten om ruimte te geven voor uitbreiding van het areaal aan glastuinbouw. In het Provinciale Omgevingsplan Limburg (POL) van de Provincie Limburg worden de gebieden opgenomen als een concrete beleidsbeslissing (CBB) na een positieve mer-uitkomst. De CBB wordt echter vernietigd door een uitspraak van de Raad van State. De stagnatie is beperkt omdat de aard en de omvang van de functies bepaald blijven in het POL en de gemeenten deze opnemen in hun bestemmingsplannen. Daarmee kan de ontwikkeling van fasen 3 en 4 voortgaan op een moment dat een aantal partijen in het gebied zich verbinden aan de ontwikkeling van Klavertje 4. Maasbree is in de ontwikkeling van fasen 3 en 4 niet meer risicodragend maar is in zeer nauwe samenwerking met de Provincie Limburg (formeel) voorwaardenscheppend. Maasbree zoekt dan nog naar een private ontwikkelpartner. In April 2002 ligt er een 'position paper Klavertje 4' en mede op basis hiervan wordt in januari 2003 vanuit Maasbree de intentie uitgesproken om te gaan samenwerken in Klavertje 4-verband.



5.2 ligging van Siberie 1, 2, 3 en 4

glastuinbouwontwikkeling Californië

In 1998 zijn de toenmalige gemeenten Horst en Grubbenvorst vlak voor de samenvoeging tot gemeente Horst aan de Maas het eens geworden over de behoefte aan een grootschalig areaal glastuinbouw – 375 hectares te ontwikkelen waarvan 225 hectare bruto glastuinbouw en 140 hectare netto uitgeefbaar – te ontwikkelen onder de noemer Californië. Deze ontwikkeling kwam in een stroomversnelling met het eerder genoemde 'Bestuurlijke Afsprakenkader Herstructurering Glastuinbouw' in 2000 tussen het ministerie van



5.3 ligging Californië

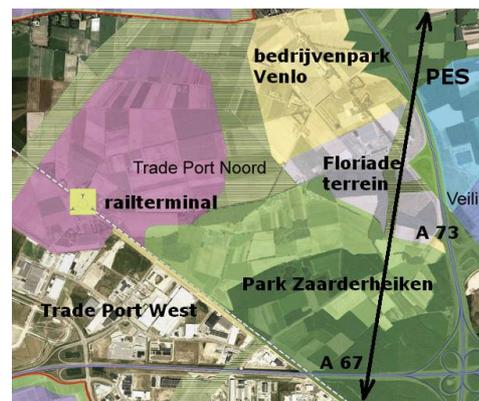
LNV en LTO Nederland. Californië is samen met Siberië benoemd tot één van de tien landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) in Nederland. Doel is om de herstructurering van de glastuinbouw te bespoedigen en nieuwe ruimte voor vestiging te vinden. Door het delen van voorzieningen en door clustering zouden de glastuinbouwbedrijven economische en ecologische voordelen moeten kunnen behalen.

De ontwikkeling van Californië kent echter een ander verloop dan Siberië. Zo zijn bij de ontwikkeling niet alleen Horst aan de Maas, maar ook NV Industriebank LIOF, de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) en de Stichting Aspergefonds risicodragend betrokken⁵. Bovendien streven deze betrokken meer dan bij Siberië duurzaamheidsdoelstellingen na in verband met een 'stimuleringsbijdrage duurzame glastuinbouw' (STIDUG) vanuit de DLG. Deze bijdrage wordt in februari 2003 toegekend, waarmee ook de tijdsdruk op de projectvoortgang groot wordt. Realisatie volgens duurzaamheidskaders dient binnen vier jaar een feit te zijn. Naast de glastuinbouw is er ook ruimte gereserveerd in het programma voor de realisatie van woningen in het noordelijk deel en groen en water (70 hectares). Ook Horst aan de Maas verbindt zich in januari 2003 met Californië aan de ontwikkeling van Klavertje 4.

ontwikkeling logistieke bedrijventerrein Trade Port Noord

Het formele begin van de ontwikkeling Trade Port Noord (TPN) is terug te voeren op de streekplanuitwerking 'Venlo: Trade Port Noord' zoals deze in juli 1999 door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg is vastgesteld. Op dat moment worden ook de strategische doelen voor de ontwikkeling vastgesteld, te weten: voorzien in nieuwe bedrijventerreinen; het optimaliseren van een multi-modale onstluiting waarbij wordt verwezen naar de vestiging van een nieuwe railterminal op het terrein; duurzame ontwikkeling van het bedrijventerrein; en het respecteren van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PES).

De vertaalslag van de Gemeente Venlo komt in december 2001, wanneer het ontwikkelingsplan 'Vizier op Trade Port Noord' wordt gepresenteerd. De doelen van de streekplanuitwerking blijven hierin gelijk. Er wordt extra aandacht besteed aan het duurzame karakter van het bedrijventerrein door een visie 'Duurzame Ontwikkeling Trade Port Noord' te presenteren. Daarin worden de relevantie van de PES, de ruimte voor recreatie en de duurzame ontwikkeling van de bebouwing bekrachtigd. Al in januari 2002 worden deze formele plannen vertaald in een masterplan waarin ook het logistiek-industriële karakter van het bedrijventerrein wordt uitgewerkt in concrete plannen. Opvallende actoren in het gebied naast de reeds genoemde, zijn een joint venture van projectontwikkelaars en Staatsbosbeheer. Zij bezitten gronden, maar stellen zich constructief op ten aanzien van de gemaakte plannen.



5.4 ligging Trade Port Noord

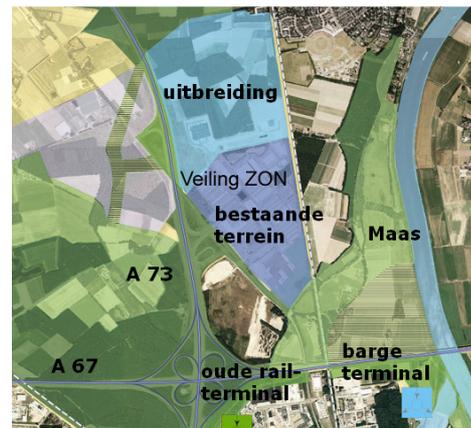
⁵ Zij verenigen zich naderhand in Californië B.V als een GEM-samenwerkingsverband van Horst aan de Maas, NV Industriebank LIOF, de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) en Stichting Aspergefonds. De Rabobank levert een stimuleringsbijdrage. Opvallende derde in het spel is Knowhouse BV als kennisleverancier gevestigd te Horst.

De ontwikkeling van de Trade Port beslaat naast de ontwikkeling van het logistiek-industriële bedrijventerrein TPN (240 hectare, waarvan 170 netto uitgeefbaar), ook de ontwikkeling van een bedrijvenpark (90 hectare, waarvan 45 netto uitgeefbaar), de ontwikkeling van een railterminal met mogelijk een rangeerterrein (20 hectare), en de ontwikkeling van Park Zaarderheiken (335 hectare met een ecologische verbinding, een golfterrein en de locatie voor de Floriade in 2012⁶). Bijzonder zijn ook de geplande windmolens langs de A67 waar in 2005 veel discussie over ontstaat tijdens de ontwikkeling van Klavertje 4. Januari 2003 verbindt Venlo zich met de TPN aan de ontwikkeling van Klavertje 4.

ontwikkeling uitbreiding veiling ZON

In maart 1999 adopteert de dan nog zelfstandige Gemeente Grubbenvorst het initiatief van de coöperatieve veiling Zuidoost Nederland (ZON) om het veilingterrein uit te breiden middels de vaststelling van het bestemmingsplan 'veiling ZON'⁷. In juni 1999 wordt dit bestemmingsplan ook goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg. Zodoende kan de veiling haar terrein met 60 hectare – waarvan 38 hectare uitgeefbaar - uitbreiden tot dubbele omvang. In het bestemmingsplan wordt ook aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing en groencompensatie. Gemeente Venlo neemt dit bestemmingsplan over na de herindeling.

Met de uitbreiding wil ZON inspelen op een trend waarbij veilingactiviteiten steeds meer worden gecombineerd met de verwerking van vooral aardappels, groenten en fruit tot kant en klare producten voor de consumentenverkoop. Op basis van dit zogenaamde 'Fresh Park-concept' en haar visie 'van macht naar kracht', is in augustus 2001 een consumentgericht masterplan opgeleverd om sturing te geven aan de herstructurering en uitbreiding van het bedrijventerrein, waarbij ook duurzaamheid aandacht krijgt. Gemeente Venlo en Provincie Limburg werken in de randvoorwaardelijke sfeer mee aan de plannen van ZON. Met het masterplan en de volledige medewerking van gemeente en Provincie, is de weg vrij voor realisatie van de uitbreiding. Januari 2003 verbindt ook ZON zich aan de ontwikkeling van Klavertje 4.



5.5 ligging veiling ZON

⁶ De Floriade wordt mede georganiseerd door vijf gemeenten via een Wgr-regeling tussen Venlo, Horst aan de Maas, Gennep, Helden en Venray.

⁷ Veiling ZON is een verkooporganisatie en dienstenleverancier voor 800 bedrijven (leden en niet-leden).

5.2.3 ronde 1: afstemmen voor eigen meerwaarde

Op 15 januari 2003 tekenen de gemeenten Venlo, Horst aan de Maas, Maasbree, de Provincie Limburg en veiling ZON een intentieovereenkomst. Dit is de formele start van Klavertje 4, gericht op het afstemmen van vier projecten. Voorafgaand aan deze overeenkomst is er sinds het voorjaar van 2002 al ambtelijk overleg geweest, uitmondend in een position paper 'Klavertje 4'. De intentieovereenkomst tussen veiling ZON, gemeenten Maasbree, Horst aan de Maas, Venlo en Provincie Limburg, markeert de omschakeling van een autonome procesgang van de projecten naar een ronde waarin ook gezocht wordt naar synergie tussen de projecten op zes duurzaamheidsthema's: ruimtelijke inrichting; water; energie & CO2; afval; landschappelijke inpassing & ecologie; en verkeer & vervoer.

Er wordt officieel een ambtelijke kerngroep en een bestuurlijk overleg ingesteld. Ook worden zes werkgroepen ingesteld per thema waarvan de voorzitter vertegenwoordigd is in het ambtelijk overleg. De Provincie Limburg is sterk trekkend en vertegenwoordigd in ambtelijke en bestuurlijke zin. Ger Driessen is als gedeputeerde en opvolger van gedeputeerde Bronckers sinds 2003, het gezicht van Klavertje 4. De ambtelijke trekker is afkomstig van de Provincie Limburg en de werkgroepen worden sterk bezet door provinciale ambtenaren.

Deze ronde van het proces kenmerkt zich door weinig gedeelde inzet om gemeenschappelijke synergie te bewerkstelligen. Er vindt wel uitwisseling van



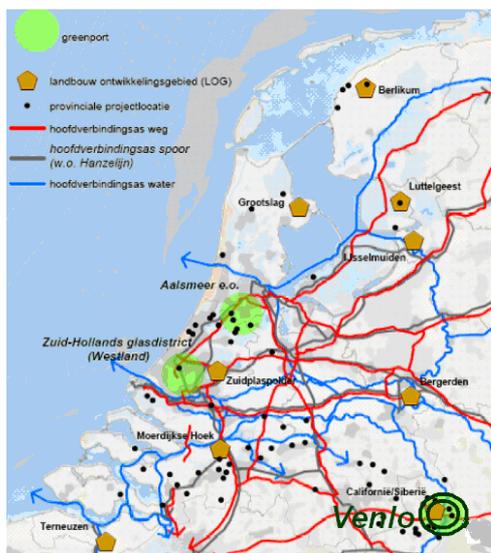
5.6 afstemmen op thema's tussen de projecten

informatie plaats tussen de projectbetrokkenen en de gemeenten en Provincie, zodat zij elkaar in ieder geval niet voor de voeten lopen bij de projectontwikkelingen. Tot echte gemeenschappelijke (risicodragende) ontwikkelingen komt het dan niet. Het afstemmen is erg vrijblijvend. De projectverantwoordelijken plukken door het afstemmen wel waar mogelijk de vruchten voor de eigen projectvoortgang. Zo kan voor TPN bijvoorbeeld het overleg worden ingezet om de verschillende sectoren binnen de Provincie Limburg af te stemmen. De werkgroepen en Provincie Limburg zoeken wel naar de synergie. De activiteiten per werkgroep verschillen sterk naar de urgentie van het thema per project. Ze (thema en werkgroep) lijken soms op te leven en soms ook weer uit te doven. Ook zijn sommige werkgroepen per definitie meer actief zoals water, mobiliteit en energie die een plan opleveren. De werkgroepen landschappelijke inpassing & ecologie, maar ook parkmanagement en ruimtelijke inrichting komen niet van de grond en leveren ook geen plan of eenduidig advies op. Naast de genoemde partners zijn er nog andere partijen betrokken binnen de werkgroepen, te weten Waterschap Peel en Maasvallei (WPM), Projectbureau Duurzame Energie (PDE), en Rijkswaterstaat Limburg (RWSL).

5.2.4 ronde 2: heroriëntatie zonder direct gevolg

In 2004 komt de regio en in deze stroom ook Klavertje 4 in een ander daglicht te staan. Tot die tijd stond de regio bekend om een 'Calimero-houding'. Al in 2002 komt het gebied in de landelijke belangstelling door de Visie Agrologistiek en in 2003 wordt dit bekrachtigd door de benoeming van Klavertje 4 tot voorbeeldproject Agrologistiek. De regiodialoog die tot medio 2001 speelde, bracht ook energie in de regio om een aantal zaken op te pikken⁸.

Bijzonder moment voor de regio is de benoeming tot Greenport. De benoeming van de regio



5.7 ligging kern Greenport Venlo (NovioConsult 2005)

Venlo tot partner en gastheer voor de Floriade in 2012 door de Nederlandse Tuinbouwraad, roept nog meer zelfvertrouwen op in de regio. De Floriade zal plaatsvinden op een gebied dat valt binnen het bedrijvenpark dat deel uitmaakt van het Klavertje 4-terrein. De organisatie wordt vorm gegeven door verschillende gemeenten uit de regio⁹. Partijen in de regio verwijzen in hun enthousiasme steeds vaker naar elkaar. Klavertje 4 wordt in deze fase gezien als het meest concrete project om het concept van Greenport Venlo zichtbaar te maken.

Op dat moment worden ook de plannen van de verschillende deelprojecten (de klaverblaadjes) concreter zodat de werkgroepen hier actiever en concreter op kunnen inspelen. De werkgroepen water, energie en mobiliteit profiteren van de projectvoortgang om eigen masterplannen op te

leveren. Ondanks het enthousiasme en de sense of urgency die met elkaar worden gevoeld, blijven de projecten voornamelijk autonome voortgang vertonen als in de 'eerste ronde van het proces'. De adviezen op deelthema's worden net als in ronde 1 weliswaar met enthousiasme ontvangen, maar dat betekent nog niet dat daaraan direct consequenties worden verbonden. Klavertje 4 blijft in de tweede ronde een vrijblijvend afstemmingsforum met meerwaarde voor vier autonome projecten.

Californië. 4,5 mln. euro is vanuit DLG beschikbaar gesteld voor aankoop van gronden. Ook de Provincie Limburg stelt 4,5 mln. euro beschikbaar voor de aankoop van gronden. Zodoende kan juli 2004 grondexploitatie maatschappij (GEM) Californië BV worden opgericht.

Siberië. De ontwikkeling van Siberië fasen 3 en 4 vindt in Wayland BV een ontwikkelaar die interesse heeft om de ontwikkeling te risicovol dragen. Wayland BV, Gemeente Maasbree en Provincie Limburg tekenden in oktober 2005 een intentieovereenkomst. Een goedgekeurd bestemmingsplan en een samenwerkingsovereenkomst zijn nabij.

Veiling ZON. Veiling ZON gaat verder met het uitwerken van haar plannen voor en start met de realisatie van de uitbreiding omdat de ontwikkeling zeer voorspoedig verloopt.

Trade Port Noord. Venlo is in 2004 genoodzaakt de plannen voor Trade Port aan te passen vanwege een waarschuwing van de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek, maar kan na aanpassing van de plannen verder met het uitwerken van een voorontwerp bestemmingsplan. Veertig procent van de gronden is al uit gegeven.

De voortgang van de projecten in ronde 1, 2 en 3 op hoofdlijnen

⁸ De regiodialoog is een denktank waarin allerlei partijen (bestuurders, ondernemers en wetenschappers) uit Noord-Limburg bijeen kwamen. Dit gebeurde onder aanvoering van Burgemeester Frissen van Horst aan de Maas (thans gouverneur van de Provincie Limburg) en onder begeleiding van Alterra.

⁹ Samen met de Nederlandse Tuinbouwraad vormen de gemeenten Horst aan de Maas, Venlo, Venray, Gennep en Helden de organisatie voor de Floriade in 2012.

5.2.5 ronde 3: gebiedsontwikkeling als nieuwe orde

De benoeming van Klavertje 4 tot Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling in begin 2005 door de minister van VROM, krijgt ook grote betekenis voor de betrokkenen in Klavertje 4. Meer nog dan de benoeming tot Greenport en de komst van de Floriade, wordt de impact direct procesmatig zichtbaar voor Klavertje 4. Het enthousiasme dat ontstaat in de regio door de gebeurtenissen in de tweede ronde is waarschijnlijk wel een vruchtbare bodem voor het adopteren van de filosofie van gebiedsontwikkeling.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling bemoeit zich vanaf die tijd met het project door onder meer een tweetal adviezen uit te brengen aan de partners en de minister van VROM. Ook worden er enkele informele adviezen gegeven op procesmatig vlak. 'Klavertje 4 mist nog een gebiedsgerichte aanpak' wordt de centrale boodschap. De Provincie Limburg voelt de mogelijkheden die deze benoeming met zich mee brengt goed aan en meent dat een gebiedsvisie nodig is om voortgang te creëren voor 'gebiedsontwikkeling'. Arcadis werkt de gebiedsvisie in opdracht van de Provincie uit. De gebiedsvisie wordt in augustus 2005 gepresenteerd aan de colleges uit de regio en in december is de presentatie voor de raden en Provinciale Staten.



5.8 de gebiedsvisie Klavertje 4

De visie slaat in als een bom bij de lokale partners. Vooral Venlo schrikt erg van de visie die uit de lucht komt vallen en ziet hierin een potentiële bedreiging voor de vier lopende projecten en de reeds ontwikkelde inhoud op de deelthema's. Een aantal maanden eerder waren er ook al frustraties in verband met de eigen oplossing vanuit de Provincie Limburg na raadpleging van de regiobestuurders, ten aanzien van de realisatie een vliegveld voor ultralight vliegtuigen langs de A67 en de plaatsing van windmolens in het Klavertje 4-gebied. Ook hier werd in opdracht van de Provincie door DHV een plan aan de regio gepresenteerd op dit

gevoelige onderwerp wat stof deed opwaaien, vooral bij de Gemeente Venlo. De luistersessies na de presentatie van de gebiedsvisie worden slecht gewaardeerd en brengen geen nieuw vertrouwen in de procesgang. Het idee bestaat dat de stem van de gemeenten onjuist is weergegeven in de verslagen. Arcadis vraagt ook vooral feedback op de visie, in plaats van ruimte te geven voor het expliciteren van eigen wensen. Dit wordt opgevat als een strategische zet vanuit de Provincie.

De ambtenaren, bestuurders maar ook Arcadis hebben na de schok van de gebiedsvisie en de slecht gewaardeerde luistersessies, een tijdje weinig activiteiten in Klavertje 4-verband vertoond. Dit hangt mogelijk ook samen met de bestuurderswisselingen bij Venlo en de wisselingen van procesleiders (2 maal) bij Provincie Limburg.

In januari 2006 wordt toch een nieuwe intentieverklaring getekend waarbij de gemeenten en Provincie Limburg op zoek gaan naar de ontwikkeling van het gebied. Zowel de gedeputeerde als de provinciale projectleider blijven onverminderd enthousiast en proberen dit

enthousiasme net als voorheen over te dragen op betrokkenen. De gemeenten Horst aan de Maas, Venlo en Maasbree verbinden zich met de Provincie Limburg aan de uitwerking van de visie. Ook de Gemeente Sevenum verbindt zich aan de uitwerking van de gebiedvisie omdat Klavertje 4 met de visie betrekking krijgt op hun grondgebied. Veiling ZON trekt zich tijdelijk ambtelijk terug maar blijft met Flora Holland als bestuurlijk klankbord aanwezig, omdat zij van mening zijn dat het abstractieniveau van de inhoud eerst vraagt om overeenstemming bij de overheden. De autonomie (veiligheid) van lopende exploitatieovereenkomsten in de bestaande projecten wordt (wederom) verklaard.

In deze ronde komt de ambtelijke kerngroep bijeen om op een vijftal 'pijlers' de gebiedsvisie verder uit te werken: de uitwerking van de gebiedsvisie tot ontwikkelkader; een businesscase voor een gezamenlijke grondbank; de inpassing van de lopende projecten; de opzet van een nieuwe samenwerkingsvorm; en de uitwerking van een visie op het toekomstige beheer. Voor wat betreft de organisatie is procesversmalling zichtbaar. De werkgroepen zijn sinds de presentatie van de gebiedsvisie – voorzover ze actief waren – niet meer actief. Klavertje 4 wordt vooral getrokken door één ambtenaar per gemeente en de Provincie, met hulp van Arcadis. Men spreekt hier ook van 'kerngroep klein' waar de andere betrokkenen in 'kerngroep groot' en de werkgroepen niet meer actief zijn. De sessies van de ambtelijke kerngroep vinden gestructureerd plaats, onder hoge tijdsdruk en met sterke inhoudelijke voeding vanuit Arcadis. De bestuurders worden regelmatig actief betrokken bij de voortgang. Ook is er frequent overleg tussen gedeputeerde Driessen en burgemeester Bruls in het kader van Greenport Venlo wat onderling vertrouwen kweekt. Er ontstaat enthousiasme bij de betrokken partners in het proces en er wordt grote voortgang geboekt.

Deze 'fase' van het proces zou in het najaar van 2006 afgerond moeten worden met een samenwerkingsovereenkomst (SOK) waarin een globale visie op de vijf pijlers is uitgewerkt met een 'implementatieplan'. De vraag is of de partijen zich dan zullen committeren aan een integrale gebiedsontwikkeling waarin zij zich ook echt verplichten risicodragend te participeren in gezamenlijke initiatieven. Het bestuurlijk overleg is bij monde akkoord met de visie op de vijf pijlers zoals deze er nu ligt.

5.3 verbindend vermogen

5.3.1 inleiding

Verbindend vermogen is in deze studie de onafhankelijke variabele die per procesronde wordt vastgesteld. Verbindend vermogen is een kwalificatie van de procesvorm. Per procesronde zal aan de hand van het analysekader worden vastgesteld wat de 'mate van verbindend vermogen' was in de procesgang van Klavertje 4. Dit zal gebeuren door per procesronde een meting te verrichten op de indicatoren. De analyse wordt uitgevoerd over de rondes 1 en 2 (samen) en ronde 3, omdat hier een significante wijziging zichtbaar is in de procesvorm. Hierbij zullen eventuele opvallende afwijkingen ten opzichte van het algemene beeld op de deelthema's en binnen de werkgroepen groen, water, energie en mobiliteit, expliciet en bondig zichtbaar worden gemaakt.

5.3.2 verbindend vermogen in ronde 1 en 2

reflectie op situatieperceptie en wensen

De betrokkenen uit 'de vier klaverblaadjes' beschouwen Klavertje 4 als een vrijblijvend afstemmingsforum. Zij gebruiken Klavertje 4 om eigen problemen aan de orde te stellen en om zaken af te stemmen (elkaar niet voor de voeten te lopen). Zo geeft een geïnterviewde aan dat Klavertje 4 gebruikt kon worden om tegenstrijdigheden tussen sectoren binnen de Provincie aan de orde te stellen en af te stemmen. De Provincie Limburg en de betrokkenen in de werkgroepen echter streven naar synergie door te kijken of (op duurzaamheidsthema's) gemeenschappelijke problemen en oplossingen kunnen worden geformuleerd om zo tot gedeelde meerwaarde te komen. Deze dubbelzinnige missie is bepalend voor de procesgang in Klavertje 4. Binnen het ambtelijke kernteam en binnen het bestuurlijk overleg wordt vooral ad hoc gekeken wat partijen voor elkaar kunnen betekenen. Algemeen kenmerk van beide overlegvormen is dat strijdige belangen en doelen niet aan de orde worden gesteld, waar ze wel voor iedereen voelbaar zijn. Doordat centrale dilemma's niet bespreekbaar worden gemaakt, komen partijen niet tot diepgaande reflectie op ieders perspectief op de situatie en wensen voor ontwikkeling in 'het gebied'. Ook is er weinig tijd genomen voor diepgaande reflectie.

Kwesties die
wrijving oproepen
worden
gedelegeerd naar

Mobiliteit	Vooraf een aangelegenheid van Provincie Limburg en DHV (-)
Groen	Een eenzijdige enthousiaste provinciale ambtenaar (-)
Water	Een aantal structurele workshops met zinvolle reflectie (+)
Energie	Er wordt wel structureel gereflecteerd naar de blauwdruk toe (+)

werkgroepen, waar sectorale inhoudsdeskundigen vanuit gemeenten en Provincie de kwestie vooral inhoudelijk oppikken en kijken hoe voor 'het gebied als geheel' de meeste meerwaarde bereikt kan worden. Hier is er wel sprake van reflectie, maar dan vooral vanuit een sectoraal-inhoudelijke achtergrond. De voorzitters koppelen de inhoud wel terug met de ambtelijke kerngroep, maar daar heeft de inhoud weinig betekenis.

dynamiek van kwaliteit

De inhoud van Klavertje 4 bestaat vooral uit starre kaders vanuit de bestaande projectplannen en de PES. De projectbetrokkenen zijn weliswaar enthousiast over Klavertje 4, maar zijn ook vastberaden in het vasthouden aan de autonomie van hun projecten. Dit betekent dat er niet of nauwelijks

betekenisvol
wordt gestoeid
met de inhoud
van de plannen in
het gebied.

Mobiliteit	Een advies (DHV) als kader voor input (+/-)
Groen	Een ambtenaar die de PES verdedigde tegen afbraak (-)
Water	Diverse deskundigen stoeien creatief met het thema (+/-)
Energie	Er is de ruimte genomen voor veel variatie op het thema (+/-)

De werkgroepen daarentegen nemen alle vrijheid om sectorale visies op de projecten te ontwikkelen. Binnen de werkgroepen worden de projecten niet als onafhankelijk beschouwd en wordt gekeken naar mogelijkheden om het gebied als geheel te verbeteren of om de partijen tot gemeenschappelijke meerwaarde te brengen door ze te binden aan nieuwe initiatieven. De ene werkgroep gaat enthousiaster aan de slag dan de andere en de kwaliteit van de procesgang is erg divers. Zoals eerder aangegeven waren deze sectorale initiatieven echter weinig betekenisvol. Naast de dubbele missie komt er een chaos aan omvangrijke en

specialistische onderzoeken en plannen vanuit de werkgroepen op de tafels van ambtenaren en bestuurders en dit leidt niet tot enthousiasme. De partijen hebben moeite om te begrijpen waar al de werkgroepen nu precies mee bezig zijn en missen betrokkenheid.

meerwaarde als agendapunt

Meerwaarde is uiteraard het leidmotief voor alle betrokkenen om te participeren in Klavertje 4, maar dat betekent niet dat het thema centrale aandacht kreeg. Er was een groot enthousiasme bij de centrale betrokkenen om met elkaar om tafel te gaan en dat enthousiasme is bij hen eigenlijk nooit afgenomen. Het probleem is echter dat meerwaarde nooit als zodanig

ter discussie stond, zodat er een dubbele missie aanwezig

Mobiliteit	De werkgroepen hadden meerwaarde wel als centraal agendapunt, maar op een eigen sectorale wijze (+)
Groen	
Water	
Energie	

was. Waar de ene groep meerwaarde opvatte als 'meerwaarde voor mij', waren er anderen (in het bijzonder Provincie Limburg) die meerwaarde zagen als 'meerwaarde voor ons'. Zodoende probeerden projectbetrokkenen Klavertje 4 in te zetten voor de eigen projectvoortgang door af te stemmen, terwijl anderen (zoals de werkgroepen) zochten naar nieuwe initiatieven om synergie tussen de projecten te bewerkstelligen.

Dat de werkgroepen zo haaks op de missie van de projectbetrokkenen op zoek gingen naar synergie zal ook te maken hebben met de sterke provinciale ambtelijke vertegenwoordiging: veel provinciale ambtenaren aan tafel, provinciale voorzitters en provinciaal opdrachtgeverschap. De gemeenten hadden ook niet de capaciteit om in alle werkgroepen sterk vertegenwoordigd te zijn.

variëteit en selectie

Klavertje 4 verloopt niet van variëteit naar selectie. Weliswaar wordt er in de werkgroepen een grote variëteit aan adviezen ontwikkeld voor de betrokkenen, maar deze zijn niet betekenisvol. Zodoende is het niet vreemd dat ronde 1 en 2 ook wel worden gekenmerkt als georganiseerde

chaos. Er is sprake van veel brainstormen over wat wel niet zou kunnen in het

Mobiliteit	Een onderzoek van DHV met (vooral provinciaal) sectoraal-ambtelijke input wordt neergelegd (+/-)
Groen	De PES is een te verdedigen blauwdruk (-)
Water	Een inhoudelijk visionair en inzichtelijk masterplan op basis van brainstorming en structurele workshops (+)
Energie	Er is sprake van een gedeeld keuzeprocess (+)

gebied, maar daar worden geen consequenties aan verbonden. De projectbetrokkenen houden vast aan de eigen projectplannen en Klavertje 4 is hen hierin behulpzaam, maar men is niet in voor het verbinden aan plannen die tot gedeelde meerwaarde kunnen leiden. Er wordt niet samen gekozen, maar partijen kiezen vooral datgene wat in het voordeel is van de eigen projectvoortgang.

Binnen de werkgroepen nemen de inhoudsdeskundigen de vrijheid om zelf te bepalen (binnen hun eigen sector) wat het ideale plaatje is voor 'het gebied'. Er worden onderzoeken, adviezen en zelfs masterplannen ontwikkeld die vanuit het oogpunt van de deskundigen niet te missen kansen bevatten. Maar met een gedeeld keuzeprocess wordt in dit kader bedoeld dat de belanghebbenden zich verbonden voelen met de procesgang en ontwikkelde keuzen, en dat is

zeker niet het geval geweest. De producten zijn zodoende weinig betekenisvol en leiden hoogstens tot een compliment voor de vindrijkheid van de deskundigen. De partijen komen niet tot een gedeelde visie.

de rol van experts

De inhoudsdeskundige beleidsmakers zijn in zekere zin dominant geworden in de procesgang. Zo hebben de werkgroepen autonomie verkregen door het ontbreken van kaders: de ene werkgroep kwam met een structurele procesgang uitmondend in een masterplan; een andere werkgroep kwam met een businessplan; en weer een andere werkgroep kwam met veel onderzoeken en ideeën. Ook wordt er gesproken van sectoraal idealisme. De chaos aan vooral inhoudelijk georiënteerde deelprocessen die vrijelijk tot ontwikkeling kon komen maakte dat er veel kennis vloeiende binnen de werkgroepen, maar dat deze kennis niet kon doorvloeien tussen de werkgroepen om een integratieslag te bevorderen. Ook is de koppeling tussen de werkgroepen en

de centrale (ambtelijke en bestuurlijke) procesgang zwak. De experts zijn

Mobiliteit	DHV en ambtenaren leggen een inzichtelijk onderzoek neer (+/-)
Groen	Eén inhoudsdeskundige met sterke betrokkenheid in kerngroep (+/-)
Water	Inhoudsdeskundigen met een visie (+)
Energie	De experts hadden een dominante rol in het proces (-)

alleen via de voorzitter gekoppeld aan het centrale proces en bovendien ontbreekt een krachtig centraal secretariaat om de communicatie te structureren. Uiteindelijk belandden ad hoc veel specialistische en vaak omvangrijke rapporten met hoge frequentie op de bureaus van projectleiders, ambtenaren en bestuurders. Arcadis brengt als bescheiden procesadviseur later wel meer structuur in de procesgang door leidende thema's te benoemen en door reflectie op de procesgang in te brengen.

openheid

Het proces van Klavertje 4 kenmerkt zich in de eerste ronde door veel openheid om ideeën in te brengen, maar de invloed is niet evenredig. Zowel binnen de ambtelijke kerngroep als binnen de werkgroepen wordt veel ruimte gemaakt om te informeren, om af te stemmen en om te brainstormen. Sommigen menen dat er teveel ruimte was in het proces zodat het soms leek te vervallen in oeverloos gepraat. Maar ook wordt de ruimte geprezen.

Wel wordt er gewezen op het ambtelijke overwicht vanuit de Provincie. Binnen de

werkgroepen en daarom ook binnen de ambtelijke kerngroepen is er

Mobiliteit	Een sterk provinciale aangelegenheid (+/-)
Groen	Een puur provinciale aangelegenheid (-)
Water	Hier was de vertegenwoordiging en invloed evenredig met zelfs sterke invloed en betrokkenheid vanuit het waterschap (+)
Energie	Iedereen kon evenwaardig meespreken in de planvorming (+)

een meerderheid van provinciale vertegenwoordigers. Enerzijds wordt dit positief bevonden voor de coördinatie en ontbreekt de capaciteit ook bij de lokale partners. Anderzijds leidt dit ook tot onevenredige invloed. Ook wordt gewezen op een bestuurlijk overwicht van de Provincie. De invloed van de Provincie is weliswaar inhoudelijk – zeker binnen de werkgroepen – onevenredig groter, maar door de geslotenheid van de projecten, is de invloed uiteindelijk zeer beperkt. De inhoud landt niet op operationeel niveau en het blijft daarom een wat zweverig proces.

veiligheid

De eerste ronde van het proces blijft veilig. In de intentieverklaring is duidelijk gemaakt dat de projecten zelfstandig zijn en dat Klavertje 4 een afstemmingsforum is. De vrijblijvendheid werd bewaakt en het was ook niet de bedoeling dat Klavertje 4 zou leiden tot commitment aan nieuwe projecten.

In de eerste ronden is vanuit de Provincie ook nooit druk

Mobiliteit	In relatie tot het centrale proces kennen de werkgroepen geen uitzonderlijke verschillen, hier geldt dezelfde vrijblijvendheid (+)
Groen	
Water	
Energie	

uitgeoefend op de lokale partners om alsnog tot commitment aan de inhoud over te gaan. De Provincie lijkt de partners vooral te hebben willen verleiden vanuit het ontwikkelen van kennis op thema's en via het creëren van kansen.

werkvormen

De ambtelijke kerngroep en het bestuurlijk overleg komen frequent (maandelijks) bijeen. Kijken we naar de agenda dan bestaat deze echter vooral uit ad hoc actiepunten en lopende onderzoeken binnen de werkgroepen. Er is geen beeld van bereikte en te bereiken voortgang en ieders taken en verantwoordelijkheden hierin. De bijeenkomsten zijn zodoende frequent maar relatief chaotisch van aard. De agenda is vooral een opsomming van zaken die op dat moment sense of urgency hebben bij de centrale betrokkenen. De voorbereiding van de bijeenkomsten

wordt als rommelig gekenmerkt. Zo komen stukken ter voorbereiding

Mobiliteit	De werkgroep kwam ook frequent bijeen en had een ad hoc agenda (+/-)
Groen	Hier heeft de werkgroep geen vorm gekregen (-)
Water	Hier is een sterk gestructureerde werkvorm opgezet (+)
Energie	Er was structuur qua bijeenkomsten en agenda (+)

of de agenda vaker te laat. Zodoende kon terugkoppeling van ambtenaren naar bestuurders ook moeilijk worden vorm gegeven. Ambtenaren in de kerngroep hadden zodoende wel eens het gevoel dat zij geen ruggespraak hadden terwijl bestuurders vaak niet begrepen wat er allemaal speelde in Klavertje 4. Bestuurders hadden ook nog wel eens het gevoel dat zij werden geconfronteerd met te accepteren voldongen feiten vanuit de ambtelijke gremia. Een geïnterviewde geeft aan dat deze combinatie leidt tot het 'rondpompen van besluiten': besluitvorming wordt doorgeschoven of naar voren geschoven. Wel moet gezegd worden dat de werkvormen wel steeds meer structuur kregen door zaken beter voor te bereiden en vaste duurzaamheidsthema's te benoemen.

zacht-hard balans

Het bijzondere van Klavertje 4 is dat we niet kunnen zeggen dat het of 'puur resultaatgericht' of dat het 'puur oeverloos gepraat' was. Klavertje 4 was

zo sterk bottom-

Mobiliteit	Binnen alle projecten lijkt er wel aandacht voor grotere doelstellingen en voor concrete resultaten. De ene werkgroep formuleert dat in een advies en de ander in een masterplan, maar op de thema's is overall een zekere balans zichtbaar (+)
Groen	
Water	
Energie	

up opgezet met een dermate grote autonomie van de projecten, dat de projecten zeer resultaatgericht van karakter waren. Zo is bij het project Californië een businessplan met een

strakke planning uitgezet, en ook de andere projecten waren helder gedefinieerd qua invulling en daaraan gekoppeld proces. En dit terwijl de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang zo vrijblijvend was, dat het soms leek te vervallen in oeverloos gepraat. De agenda stond vrij voor invulling vanuit de projectbetrokkenen of de werkgroepen en een vorm van planning of voortgangbewaking was er niet. Er was veel enthousiasme, er werden stevige plannen ontwikkeld, maar de balans en koppeling tussen overleggen en resultaatgericht werken werd niet ter discussie gesteld, en zodoende ook niet gevonden.

aandacht samenhang

Een echte visie op samenhang voor alle projecten en voor alle thema's heeft Klavertje 4 nooit gekend. Er is toch vooral gekeken naar mogelijkheden om meerwaarde te bereiken tussen de projecten op concrete thema's. Kijken we naar de individuele projectgroepen of naar de werkgroepen, dan blijkt dat hierbinnen wel een specifieke visie op de samenhang bestaat. De samenhang is dus

wel een
aandachtspunt
voor de
betrokkenen,

Mobiliteit	Op de deelthema's was er wel een visie op de samenhang van activiteiten in het gebied. Ook was er sterk zicht op de situatie en plannen binnen het specifieke thema (+)
Groen	
Water	
Energie	

maar deze wordt niet gedeeld, zodat er uiteindelijk toch een zekere fragmentatie is in de agenda van de kerngroep en van het bestuurlijk overleg. Dit werd onder meer zichtbaar door de actiepuntenlijst vanuit de projectbetrokkenen en de werkgroepen, die leidend was voor de vergaderingen. Even zo goed was er geen centraal overzicht op het totaal van activiteiten en plannen die speelden in het gebied van Klavertje 4 en in de omgeving daarvan. Via de duurzaamheidsthema's en een projectenwijzer kwam er een eerste poging tot een visie op samenhang, maar echt krachtige invloed op de procesgang heeft deze schijnbaar niet gehad. Deze visie op deze thema's kwam ook eerder vanuit Arcadis, dan dat het een gevolg was van gedeelde visievorming.

verslaglegging

Op centraal niveau was er toch wel sprake van een gebrek aan een centrale verslaglegging. Dit zal ook samen hebben gehangen met het ontbreken van een krachtig secretariaat. Klavertje 4 werd door de meesten toch 'erbij gedaan' vanuit een project of vanuit een sectorale betrokkenheid. Zodoende was er weinig centrale capaciteit om overzicht te brengen en te houden. Er werd toch vooral gewerkt met specifieke verslagen die vanuit de werkgroepen kwamen. Naast de variëteit werd ook de omvang en de aard van verslaglegging niet als stimulerend ervaren. Zo verschenen er massa's verslagen die niet door een generalistische ambtenaar of bestuurder te lezen waren door de specialistische aard en de omvang. Deze rapporten hadden daardoor geen echte invloed.

Later kwam er
wat meer centrale
verslaglegging
toen Arcadis

Mobiliteit	De verslaglegging was ook minder structureel (-)
Groen	Hier heeft de werkgroep geen vorm gekregen (-)
Water	Hier is een sterk gestructureerde werkvorm opgezet (+)
Energie	Er was een continue verslaglegging (+)

betrokken raakte bij de procesbegeleiding. Medio 2005 kwam eigenlijk pas het eerste echte centrale overzichtsdokument met de projectenwijzer. Tot die tijd was er zoals gezegd alleen een overzicht van lopende onderzoeken en actiepunten. Afwezig is en blijft een continue

verslaglegging van het programma van activiteiten met een visie op de procesgang en voortgang voor Klavertje 4 in relatie tot de thema's en de 'vier klaverblaadjes'.

aandacht voor vervolprocessen

In Klavertje 4-verband is weinig aandacht besteed aan vervolprocessen om tot uitvoering of implementatie van ontwikkeld gedachtegoed te kunnen komen. Er wordt in Klavertje 4-verband wel gesproken over grondzaken. Echter ook wordt aangegeven dat deze aandacht voor

vervolprocessen
altijd invulling
krijgt vanuit de
gedachte: 'We

Mobiliteit	Deze werkgroepen besteden geen expliciete aandacht aan vervolprocessen en blijven in abstract beleid hangen (-)
Groen	
Water	
Energie	Er wordt wel aandacht besteed aan het vervolg (+/-)

moeten elkaar straks niet voor de voeten lopen.'

Dit staat in enig contrast met de sterke resultaat- en uitvoeringsgerichtheid van de projecten in Klavertje 4. Daar werd de energie vooral gestoken in het creëren van de randvoorwaarden voor uitvoering. Ook in de werkgroepen waren taken, verantwoordelijkheden en randvoorwaarden van vervolprocessen geen sterk punt van aandacht. Klavertje 4 krijgt zodoende ook wel eens het stempel van een club die in abstract beleid blijft 'zweven'. Een geïnterviewde geeft aan dat 'het operationele niveau' geen centrale aandacht kreeg in de procesgang. Er was bijvoorbeeld geen portefeuillehouder zie zich sterk zou maken voor een thema en vertegenwoordigd was in de werkgroep.

aandacht voor subsysteem(deel)processen

Op het niveau van Klavertje 4 was er weinig betrokkenheid van anderen dan de lokale en provinciale overheden. Enige betrokken private partij – adviseur Arcadis niet meegerekend - in het proces was veiling ZON omdat deze de sturende partij was in de uitbreiding van haar eigen veilingterrein. Met bewoners, milieupartijen (zoals Milieufederatie Limburg), ondernemers (via bijvoorbeeld LLTB of KvK), etc. is eigenlijk weinig direct contact gezocht in het proces, terwijl zij toch een belang hebben in het gebied.

Dit staat ook
weer in contrast
tot de individuele
projecten. Hier is
toch al vlugger

Mobiliteit	In relatie tot het centrale proces kennen de werkgroepen geen uitzonderlijke verschillen (-)
Groen	
Water	
Energie	

contact gezocht met ondernemers, bewoners of een partij als Staatsbosbeheer. Ten aanzien van de overheden wordt ook helder dat de betrokkenheid beperkt is. Niet alle bestuurders zijn sterk op de hoogte van de procesgang en de positie van hun eigen achterban hierin. Klavertje 4 werd echt gezien als iets 'tussen de projecten' zodat de vertegenwoordiging vanuit andere gremia in het openbaar bestuur en de bredere samenleving niet tot stand kwam. Naast de mogelijke nadelen van het uitblijven van bredere betrokkenheid (zoals eventuele weerstand), wordt ook het dilemma gezien omdat Klavertje 4 complex is en brede betrokkenheid zou kunnen leiden tot (nog meer) chaos.

aandacht voor project(deel)processen

De projectdeelprocessen waren zeer sterk vertegenwoordigd in Klavertje 4. Dit geldt dan met name op projectleidersniveau. De projectleiders gaven gezamenlijk sterke richting aan de centrale bestuurlijke en ambtelijke procesgang van Klavertje 4. Zij hadden ook het gezag om als gesprekspartner op te treden, maar deden dat vooral voor eigen belang.

Nadeel is dat de project(deel)processen minder vertegenwoordigd zijn op specifieke

Mobiliteit	Ten aanzien van alle thema's wordt hier aandacht aan besteed, maar de vertegenwoordiging is niet sterk (+/-)
Groen	
Water	
Energie	

thema's en in de werkgroepen. Dan worden toch vooral gemeentelijke en provinciale sectorale ambtenaren betrokken. Sommigen geven aan dat een direct inhoudelijk aanspreekpunt binnen en ten aanzien van de projecten op de thema's ontbrak.

5.3.3 verbindend vermogen in ronde 3

reflectie op situatieperceptie en wensen

In de derde ronde wordt meer dan voorheen gereflecteerd op de gemeenschappelijkheden die er zijn en zouden kunnen zijn voor Klavertje 4. De partijen kijken hoe er gemeenschappelijk invulling kan worden gegeven aan Klavertje 4 vanuit de gebiedsvisie om zo gezamenlijk 'een gebied' tot ontwikkeling te brengen. Lopende zaken vanuit 'de vier klaverbladjes' mogen nog steeds geen frustratie ervaren, maar nu ziet men dat het één het ander niet uitsluit.

Vooraf de ambtelijke kerngroep neemt de tijd om te reflecteren hoe inhoudelijk en organisatorisch vorm te geven aan de gebiedsontwikkeling vanuit de opgestelde gebiedsvisie.

De gehouden luistersessies bij ambtenaren en raden hebben hieraan bijgedragen aan het reflectieproces,

ondanks de slechte feedback die nadien op de luistersessies is gegeven. De ambtelijke kerngroep komt in deze ronde

Mobiliteit	Mobiliteit is geen issue voor reflectie meer, wel wordt er veel centrale aandacht geschonken aan de tangent-ontwikkeling (+)
Groen	Groen krijgt veel centrale aandacht door de gedeelde reflectie op de rol en invulling van de nieuwe groene robuuste structuur (+)
Water	Water is eveneens geen afzonderlijk issue meer, Californië BV en Venlo (TPN) reflecteren wel centraal op een project (+)
Energie	Er wordt een businessplan gevormd i.o.v. Californië BV maar dit gebeurt door experts in een gesloten proces (-)

frequent bijeen en Arcadis draagt met enthousiasme concepten aan die een (onafhankelijke) basis bieden om te reflecteren hoe het proces van gebiedsontwikkeling verder vorm te geven. De gedeelde wilsvorming die ontstaat bij de ambtenaren vormt de basis voor enthousiasme bij de bestuurders. Zij worden minder structureel betrokken in het reflectieproces, maar wel wordt in de gaten gehouden of zij op de hoogte zijn van en betrokken zijn bij de inhoud van het proces en of zij deze steunen.

dynamiek van kwaliteit

Deze ronde wordt geïnitieerd door een gebiedsvisie die Arcadis met adviesbureau Heuschen Copier opstelt. De sessies van de ambtelijke kerngroep krijgen vorm door een presentatie die Arcadis houdt over de mogelijke invulling gebiedsontwikkeling op een vijftal pijlers:

- De uitwerking van de visie tot een ontwikkelkader;
- De optimalisatie van de bestaande projecten in relatie tot het ontwikkelkader;
- De uitwerking van een businessplan voor de oprichting van een gezamenlijke grondbank;
- De optimalisatie van de samenwerkingsstructuur;
- Een visie op de organisatie van het toekomstig gebiedsbeheer.

De adviezen die Arcadis geeft staan open voor discussie, maar worden redelijk intact overgenomen. Ook de gebiedsvisie staat als zodanig beperkt ter discussie.

De input die partijen geven is wel op een groter schaalniveau. Men discussieert nu niet over hoe Klavertje 4 vorm krijgt binnen de gemeenten of een project, maar binnen het gebied 'als geheel' en welke rol men daarin heeft. De lopende projecten worden hierbij niet in twijfel getrokken.

Zodoende wordt ook wel gesproken van het steeltje dat vorm wordt gegeven en dat de bestaande

Mobiliteit	Er wordt niet strategisch gedacht over mobiliteit, maar invulling gegeven aan een concreet project, de tangent (-)
Groen	Groen krijgt veel centrale aandacht door de gedeelde reflectie op de invulling van een groene robuuste structuur (+)
Water	Er wordt niet strategisch gedacht over water, maar invulling gezocht voor een concreet infiltratieproject (-)
Energie	Er wordt een star businessplan gevormd i.o.v. Californië BV (-)

klaverblaadjes verbindt. Zo reflecteren de betrokkenen bijvoorbeeld over de wijze waarop de groene structuur of bedrijfsvestiging vorm dient te krijgen, maar ook over de kansen van een gemeenschappelijke grondbank of gemeenschappelijke acquisitie voor het gebied.

meerwaarde als agendapunt

De partijen nemen gedeelde meerwaarde in de derde ronde niet als centraal aandachtspunt, maar het komt wel ter sprake. De uitwerking van de gebiedsvisie vanuit de vijf pijlers wordt min of meer vanzelfsprekend gezien als wijze om samen de meeste meerwaarde uit gebiedsontwikkeling te halen.

Daarmee is nog niet gezegd dat regelmatig diepgaand gereflecteerd wordt op de vraag wat de gedeelde

meerwaarde is. Soms komt zo'n vraag ter sprake aan de hand van het 'invullingsproces'.

Mobiliteit	De meerwaarde van de tangent voor de ontwikkeling staat niet ter discussie (+/-)
Groen	De meerwaarde van de robuuste groen structuur an sich is voor iedereen helder gemaakt en staat niet meer ter discussie (+/-)
Water	De kansen op meerwaarde binnen het thema water spelen geen centrale rol meer (-)
Energie	Meerwaarde staat wel centraal in het businessplan (+)

In dergelijke gevallen wordt vooral beargumenteerd vanuit de beste ontwikkeling van het gebied als geheel. Arcadis domineert deze discussies sterk op basis van inhoudelijke kennis.

variëteit en selectie

De derde ronde kenmerkt zich door een volledig andere omgang met de inhoud dan de eerste ronde. Er wordt in de derde ronde vooral gezocht naar de meest optimale wijze om samen inhoudelijk en organisatorisch invulling te geven aan de gebiedsontwikkeling. Veel variëteit wordt er niet gegenereerd. Arcadis geeft advies over de wijze waarop zij menen dat gebiedsontwikkeling het beste vorm kan krijgen binnen de vijf pijlers. Het advies is sterk leidend en vooral wordt gezocht naar een gedragen wijze om verdere invulling te geven aan de gebiedsvisie

op basis van promotie van de aangedragen adviesoplossing. Er wordt ook steeds meer

Mobiliteit	De tangent wordt uitgewerkt als concreet project (-)
Groen	Ten aanzien van de robuuste groene structuur worden gedeelde keuzes gemaakt over de invulling (+)
Water	Voor water wordt een projectmatige invulling gezocht tussen TPN en Californië (-)
Energie	Energie wordt als een groot project vorm gegeven middels het businessplan van Californië BV (-)

gezocht naar een wijze om een aantal zaken in de gebiedsvisie concreter vorm te kunnen geven. Zo wordt er in deze fase al snel een projectmatige invulling gezocht voor het ontwikkelen van de robuuste groene structuur en de tangent. Daarbij wordt er gezocht naar een organisatievorm, financiering en worden er al afspraken gemaakt over verevening.

de rol van experts

Uit de voorgaande paragrafen mag duidelijk zijn dat Arcadis in de derde ronde zowel inhoudelijk als procesmatig erg dominant aanwezig was. Hun inhoudelijke kennis is ten opzichte van de andere betrokkenen groot. Er wordt niet veel gedeelde aandacht besteed aan de procesgang, maar eerder aan de invulling van het gebied en de wijze waarop de gebiedsontwikkeling verder vorm moet krijgen. De procesgang wordt vooral benaderd vanuit de insteek om zo

snel als mogelijk zoveel mogelijk centraal gedragen voortgang te boeken. De

Mobiliteit	DHV heeft een relatief dominante rol in de procesgang (-)
Groen	Zijdelingse controle door Arcadis op de ontwikkeling van de robuuste groene structuur (+)
Water	Water wordt op lokaal en projectniveau een thema met centrale aandacht bij TPN en Californië en controle door WPM (+)
Energie	Het businessplan wordt opgesteld door experts (-)

procesmatige rol wordt soms ook als negatief beoordeeld. De introductie van de gebiedsvisie en de feedback op de luistersessies worden beoordeeld als blunders die wantrouwen aan het licht brengen en leiden tot stagnatie van het proces. Nadien wordt wel het enthousiasme en de inhoudelijke inbreng van de nieuwe procesbegeleider van Arcadis als aanstekelijk ervaren en expliciet zeer positief gewaardeerd door de ambtenaren en bestuurders.

openheid

In de derde ronde is er zeker formeel de ruimte voor het uiten en beïnvloeden van de inhoud. Praktisch gezien is het deze keer niet de Provincie die domineert vanuit een bestuurlijke rol, maar Arcadis die domineert vanuit de inhoudelijke kennis en inbreng. Het advies van Arcadis wordt vooral bijgestuurd waar nodig. Bestuurlijk domineert de Provincie nog steeds sterk vanuit de bevlogenheid maar raken de lokale bestuurders wel meer betrokken en enthousiast. In het begin is er nog frustratie bij Venlo dat de Provincie zo sterk een stempel drukt op deze majeure ontwikkeling voor de regio en in het bijzonder voor Venlo. Maar door de kansen van

de gebiedsontwikkeling en de sterkere processtructuur die worden ervaren, leidt dit nadien tot minder weerstand en vertrouwen in adviseur Arcadis en de Provincie.

Naar buiten toe sluit het proces zich sterk ten opzichte van de eerste ronde. Zo

Mobiliteit	Een zaak van de ambtelijke kerngroep en ambtelijk overleg (+/-)
Groen	Een zaak van de ambtelijke kerngroep (+/-)
Water	De invloed is lokaal sterk (+)
Energie	Door het dichtgetimmerde plan geen invloed (-)

wordt de 'grote ambtelijke kerngroep' met de voorzitters van de werkgroepen niet meer betrokken. Dit is op zich ook niet vreemd omdat de werkgroepen na de presentatie van de gebiedsvisie niet meer actief zijn. Ook veiling ZON treedt ambtelijk terug uit het proces en functioneert in deze ronde samen met Flora Holland als bestuurlijke klankbord. Klavertje 4 wordt vooral een aangelegenheid van een aantal centrale ambtenaren en bestuurders. Dit is een versmalling en eigenstandige ordening van het centrale deelproces.

veiligheid

De derde ronde van het proces was ook veilig voor alle betrokkenen. Er is net als in de eerste ronde afgesproken dat lopende zaken niet ter discussie staan. Maar in de derde ronde werd er – ondanks enige aarzeling bij Gemeente Venlo - wel sterk gezocht naar wijzen om gebiedsontwikkeling gemeenschappelijk vorm te geven. Dit contrasteert met de eerste twee rondes waar vooral gekeken werd hoe de vier klaverblaadjes van elkaar konden profiteren.

Wel is het zo dat de vrijblijvendheid ook in de derde ronde aanwezig is. Partijen zijn ook relatief veilig omdat ze zich tot

Mobiliteit	De ontwikkeling van de tangent vraagt weinig van de lokale partners tot nu toe (+)
Groen	de verevening van de groene structuur wordt als veilig ervaren door de afhankelijkheid van compensatie en de kansen voor nieuwe uitgifte die het biedt (+)
Water	De lokale invulling van het thema is traditioneel en dus veilig (+)
Energie	Het ondoorzichtige businessplan wordt als onveilig ervaren door Venlo maar men voelt ook geen directe verplichting (+)

nu toe slechts hebben 'moeten' committeren aan abstracte concepten en niet aan risicodragende ontwikkelingen rond Klavertje 4.

werkvormen

De werkvormen van de derde ronde zijn erg gestructureerd. De uitwerking van de vijf pijlers vormt de agenda voor het proces van de ambtelijke kerngroep. Per sessie levert Arcadis een advies dat leidend is voor de bijeenkomst en waarop de partijen hun mening kunnen geven. De bestuurders worden in drie sessies actief betrokken bij de inhoud. Het enthousiasme en de betrokkenheid

van de ambtenaren uit de kerngroep slaat ook over op

Mobiliteit	Alle werkgroepen kennen in deze ronde geen zelfstandig gestructureerde werkvorm (-)
Groen	
Water	
Energie	

de bestuurders. De werkgroepen zijn in deze ronde niet meer actief, zodat de procesgang smaller en meer geordend wordt. Wel ontstaat er een overleg tussen Venlo, Horst aan de Maas, Provincie Limburg en het GOB (rijksorgaan) rond de bundeling van middelen voor grondaankoop en gronduitgifte. Deze sessies lopen minder structureel, maar zijn wel sterk

ingestoken vanuit de adviezen van Arcadis. Het GOB verkend in deze fase vooral zijn mogelijke rol in de procesgang van Klavertje 4 door informatie uit te wisselen met de partners.

zacht-hard balans

In de derde ronde is er veel aandacht voor de gedeelde doelstelling én voor het resultaat. Zo wordt er veel aandacht besteedt aan de vijf (abstracte) pijlers die vorm geven aan een gedeelde doelstelling voor de gebiedsontwikkeling Klavertje 4. Maar ook wordt er veel aandacht besteedt aan de vertaalslag in concrete projecten waar dat mogelijk is. Zo wordt de ontwikkeling van de tangent en de robuuste groene structuur afgebakend en

Mobiliteit	Sterk resultaatgericht op de tangent (-)
Groen	Hier was aandacht voor het gedeelde doel en de resultaten (+)
Water	Sterk resultaatgericht vanuit de individuele projecten (-)
Energie	Hier was aandacht voor het gedeelde doel en de resultaten (+)

resultaatgericht vorm gegeven. Wel had de koppeling sterker vorm kunnen krijgen door de thematische werkgroepen nieuw leven in te blazen. Zodoende had de koppeling tussen lopende zaken en mogelijke initiatieven enerzijds, en abstracte visievorming anderzijds beter afgestemd kunnen worden. Een treffend voorbeeld is een brug die bijna was aanbesteed terwijl de tangent in de visie stond, en beiden elkaar uitsluiten. Dit had voorkomen kunnen worden door sectorale en lokale kennis te betrekken. Hierdoor zijn mogelijk kansen gemist. Wel moet gezegd worden dat bij de invulling van de tangent en de robuuste groene structuur het contact weer met de gemeenten gezocht wordt.

aandacht samenhang

In de derde ronde wordt met de invulling van de gebiedsvisie op de vijf pijlers een visie op de samenhang van initiatieven in het gebied ontwikkeld. De samenhang krijgt in zijn algemeenheid veel aandacht, zowel ruimtelijk-inhoudelijk als organisatorisch. Met het ontbreken van actieve werkgroepen is echter ook veel zicht weggevallen op concrete zaken die spelen in het gebied. Zo hebben de

Mobiliteit	De tangent wordt vooral zelfstandig gezien, maar ook aandacht voor de lopende zaken in de omgeving (+/-)
Groen	De robuuste groene structuur wordt wel gezien vanuit de relatie met de PES, lopende initiatieven (zoals de faunapassages) en omliggende groene structuren maar lokale en sectorale kennis wordt niet verdisconteerd (+/-)
Water	Komt vooral binnen lokaal en in de projecten tot ontwikkeling, maar geen centraal zicht of een centrale visie ontwikkeling (-)
Energie	Wel aandacht voor samenhang tussen de projecten (+)

partijen in de ambtelijke kerngroep geen overzicht van alle lopende activiteiten in het gebied en alles wat daarmee (planologisch, financieel, juridisch, organisatorisch, etc.) samenhangt. Ook is er kritiek op het ontbreken van de afstemming met andere partijen en gemeenten in de regio. De kleine kring van ambtenaren die met elkaar aan tafel zitten, staat vooral dicht bij het bestuurlijke deel van de procesgang. Het proces is te smal om die samenhang vergaand inzichtelijk te maken. De samenhang krijgt zodoende vooral vorm in abstracte conceptuele zin, zodat de visie op samenhang zijn toets zal krijgen wanneer de visie concretere ruimtelijke en organisatorische invulling gaat krijgen.

verslaglegging

De verslaglegging is in de derde ronde zeer gestructureerd en er worden inhoudelijke stappen gemaakt die ook worden verankerd

door centrale informele besluitvorming hierover. Zo wordt door Arcadis het advies

Mobiliteit	DHV houdt een actueel overzicht bij (+)
Groen	Er is geen centrale verslaglegging op dit thema, maar het wordt wel centraal besproken (-)
Water	Dit thema wordt ook niet verder tot concretere ontwikkeling gebracht, er ligt alleen een oud masterplan (-)
Energie	Er is weliswaar een businessplan maar dat biedt geen dynamisch overzicht voor de relevante stakeholders (-)

van de voorgaande bijeenkomst op één van de pijlers waar nodig aangepast. De volgende vergadering worden deze overzichtelijke sheets ter ondertekening voorgelegd aan de betrokkenen van het ambtelijke kernteam. Een aantal keren wordt de inhoud uit deze sessies voorgelegd aan de bestuurders en hun mening wordt meegenomen in het traject. Na de sessies is het complete verhaal gedocumenteerd in een advies dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de bestuurders en dat als basis dient voor het betrekken van de colleges, Gedeputeerde Staten en nadien de raadsleden en Statenleden. Hiermee houden de partijen een beeldend en actueel overzicht van de visieontwikkeling.

aandacht voor vervolprocessen

De aandacht voor de vervolprocessen is in de derde ronde sterker dan voorheen. Zo wordt er gedacht over de gemeenschappelijke invulling van de publieke bevoegdheden, het bundelen van investeringen en het oprichten van een groundbank. Ook wordt conceptuele invulling gegeven aan de relatie tussen deze organen en de organisaties voor de projectontwikkelingen. Echter de aandacht is niet zo sterk als ze zou kunnen zijn. Zo wordt vooral gedacht in termen van gebiedsontwikkeling, zonder te denken in termen van de vraag die er zal zijn naar bijvoorbeeld

vestigingsruimte in het gebied. Ontwikkelaars (als makelaars

Mobiliteit	Er wordt wel aandacht besteed aan het vervolgproces (+/-)
Groen	Er wordt wel aandacht besteed aan het vervolgproces (+/-)
Water	Weinig aandacht (-)
Energie	Weinig aandacht (-)

van vraag en aanbod) maar ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, worden niet betrokken in het proces, uitgezonderd Flora Holland en veiling ZON op bestuurlijk niveau. Daarmee is in de derde ronde niet duidelijk geworden of de ontwikkelingen van Klavertje 4 uiteindelijk zullen landen in concrete investeringen van private partijen.

aandacht voor subsysteem(deel)processen

de ontwikkeling van Klavertje 4 is nog meer dan voorheen een (abstract bestuurlijke) zaak van overheden geworden. En daarbinnen zijn ook de sectorale ambtenaren weinig tot niet betrokken.

Milieupartijen, bewoners in het gebied,

Mobiliteit	Weinig aandacht (-)
Groen	Weinig aandacht (-)
Water	Weinig aandacht (-)
Energie	Weinig aandacht (-)

bedrijfsleven maar ook kennisinstellingen hebben geen sterke betrokkenheid in het proces van gebiedsontwikkeling.

De aandacht is er wel. Zo wordt er naderhand wel gesproken over de noodzaak voor scenario's van vraag en aanbod. Maar er wordt toch vooral gekeken naar de wijze waarop het gebied tot ontwikkeling zou moeten komen vanuit de beleving van de betrokken aan tafel, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Een geïnterviewde merkt bijvoorbeeld op dat opeens een LOG ter discussie komt te staan, terwijl daar jaren van discussie in de sector aan vooraf zijn gegaan. De (ambtelijke) capaciteit die wordt vrijgemaakt voor Klavertje 4 vanuit deze overheden maakt tevens de vertegenwoordiging op dit vlak twijfelachtig. Wel worden de bestuurders in de derde ronde nauwer betrokken en zij voelen zich ook meer betrokken in de procesgang. Nog steeds ontbreekt echter betrokkenheid van de raden bij de procesgang. De raden, maar ook de colleges worden op een later moment betrokken. Net als voor ronde 1 en 2 geven geïnterviewden eveneens aan dat ze beseffen dat bredere betrokkenheid belangrijk is maar dat te brede betrokkenheid in deze fase ook kan leiden tot 'een Poolse landdag'. Bredere betrokkenheid wordt dus gezien als iets wat nu tot stand zou moeten komen en wordt niet gezien als een groot gemis tot nu toe.

aandacht voor project(deel)processen

De betrokkenen in het bestuurlijk overleg en het ambtelijk kernteamoverleg zijn zeker te zien als gezaghebbende vertegenwoordigers vanuit de projectdeelprocessen. Echter de vertegenwoordiging is niet altijd even representatief. Zo is Californië BV niet direct vertegenwoordigd, maar zit een ambtenaar van Horst aan de Maas aan tafel. Deze ambtenaar weet wel de

grenzen en stemt ook wel af met Californië BV, maar dit is toch

Mobiliteit	Ten aanzien van alle thema's wordt hier aandacht aan besteed, maar de vertegenwoordiging is niet sterk (+/-)
Groen	
Water	
Energie	

een indirecte link. Ook veilingen ZON en Flora Holland zijn incidenteel betrokken via een beperkt aantal bestuurlijke overleggen. TPN en Siberië zijn wel sterker vertegenwoordigd via hun ambtelijke projectleider en de verantwoordelijke bestuurders. De representativiteit is ook sectoraal niet sterk, maar met het ontbreken van actieve werkgroepen is dit ook niet zo vreemd. Zo missen sommigen naast de genoemde directe vertegenwoordigers ambtenaren in het proces die specifiekere kennis en kunde kunnen inbrengen ten opzichte van de generalisten die nu aan tafel zitten.

5.4 samenhangend handelen

5.4.1 inleiding

De afhankelijke variabele is 'samenhangend handelen' wat een kwalificatie is van de procesopvatting door betrokkenen in het proces. Het geeft weer of partijen al dan niet de perceptie hebben dat het handelen samenhang vertoont. Gekeken wordt in welke mate betrokkenen in een procesronde het idee hebben gehad dat hun handelen samenhang vertoonde in de zin zoals het is vastgesteld bij het analysekader van deze studie. Daarmee zal dan ook een eventuele variatie zichtbaar worden over de ronden door de tijd. Hierbij zullen eventuele opvallende afwijkingen op een deelthema groen, water, energie en mobiliteit, expliciet zichtbaar worden gemaakt.

5.4.2 samenhangend handelen in ronde 1 en 2

probleem- en oplossingperceptie

Klavertje 4 kent een bijzondere opzet. Er is enerzijds enthousiasme om te kijken wat men voor elkaar kan betekenen. Maar anderzijds geven de betrokkenen vanuit 'de vier klaverblaadjes' ook expliciet aan dat de projecten autonoom dienen te blijven: het is in beginsel niet de bedoeling om samen nieuwe projecten op te pikken. Deze dubbelzinnige missie is bepalend voor de procesgang van Klavertje 4. De betrokkenen uit de vier Klaverblaadjes gebruiken Klavertje 4 vooral als forum om af te stemmen ('elkaar niet voor de voeten te lopen') en om oplossingen te vinden voor eigen problemen. Provincie Limburg streeft echter wel naar synergie, getuige met name de activiteiten van de werkgroepen. De werkgroepen kijken vanuit specifieke invalshoeken ook naar de mogelijkheden om (sectoraal) nieuwe projecten

op te pikken. De tegenstelling leidt er toe dat partijen niet tot een gedeelde

Mobiliteit	Een gezaghebbende probleemstelling door onderzoek (+)
Groen	Een eenduidig standpunt (+)
Water	Een inhoudelijk stevig en door de deskundigen gedragen waterplan (+)
Energie	De partijen stonden achter de uiteindelijke visie (+)

perceptie van probleem- en doelstelling komen. Tot echte conflicten heeft dit niet geleid en ook niet tot patstellingen, omdat men simpelweg niet afhankelijk was van elkaar en dus ook geen risico liep. Binnen de werkgroepen werd wel gezocht naar een gedeelde perceptie van probleem- en doelstelling en zo ontstonden er sectorale visies op de kansen voor synergie in Klavertje 4. Deze ambities zijn nooit geland in de ambtelijke kerngroep of bij de bestuurders in Klavertje 4, zodat ze weinig betekenisvol zijn gebleven voor de 'gehele procesgang'. De betrokkenen in de ambtelijke kerngroep en het bestuurlijk overleg voelden zich niet verbonden met dergelijke ambities en hadden weinig zicht op de specifieke inhoud.

voortgangperceptie

Binnen de ambtelijke kerngroep en het bestuurlijk overleg werd het proces ervaren als weinig voortgang boekend. Partijen zitten vooral aan tafel om af te stemmen en om oplossingen te vinden voor de eigen problemen in de eigen projecten. In die zin zorgt Klavertje 4 wel voor voortgang binnen 'de vier klaverblaadjes'. Zo voldoet Klavertje 4 ook aan de doelstelling van de betrokkenen uit 'de vier klaverblaadjes', maar er is toch ook wel teleurstelling bij Provincie Limburg,

sectorale betrokkenen en buitenstaanders over de output van het proces.

Mobiliteit	De voortgang was beperkt (-)
Groen	Het was eerder verdedigen dan voortgang boeken (-)
Water	Structureel proces met grote voortgang, zeker ook ten opzichte van de andere werkgroepen (+)
Energie	Er kwam na enige stagnatie sterke voortgang in het proces (+)

Toch zijn de betrokkenen en buitenstaanders enthousiast over deze procesgang omdat men overtuigd is dat er wel iets bereikt zou zijn als Klavertje 4 volgens deze opzet zou zijn doorgegaan.

De thematische werkgroepen genereerden, met wisselend succes, weliswaar hoogwaardig onderzoek en lovenswaardige plannen, maar dit kreeg geen neerslag bij de ambtelijke

kerngroep of het bestuurlijk overleg. Op dit niveau heerst zelfs geen overzicht op de stapels papier die de werkgroepen produceren. Zij voelen zich zeker niet verbonden met deze inhoud.

perceptie van toegevoegde waarde

Iedereen is het er eigenlijk over eens dat in deze periode de juiste partijen met elkaar aan tafel zaten, maar wel vanuit een verschillende insteek. De betrokkenen vanuit 'de vier klaverblaadjes' zien deze opzet als ideale arena om hun projecten af te stemmen en om

sectorale problemen aan de orde te stellen. Klavertje 4 is voor hen het ideale instrument.

Mobiliteit	De samenstelling van de groep was juist (+)
Groen	De werkgroep is nooit goed van de grond gekomen (-)
Water	De samenstelling en opstelling van de partners wordt als buitengewoon positief ervaren (+)
Energie	De marktpartijen worden gemist. De veiling was gezien de focus op randvoorwaarden en visievorming een vreemde eend (+/-)

Voor de partijen die streven naar synergie, is de groep betrokkenen in beginsel ook zinvol omdat je het draagvlak en de kennis van deze partijen nodig hebt om dit te bereiken. Ondanks de verschillende invalshoek, is volgens beide groepen betrokkenen de samenstelling positief.

In de werkgroepen was doorgaans de capaciteit en deskundigheid aanwezig die nodig is om sectorale plannen te vormen. Vanuit dit vooral inhoudelijk ingegeven perspectief, is de samenstelling goed. Soms ontbrak echter brede vertegenwoordiging en betrokkenheid voor het nodige draagvlak.

5.4.3 samenhangend handelen in ronde 3

probleem- en oplossingperceptie

De visie (en de uitwerking in vijf pijlers) wordt na initiële weerstand een sterk gedeeld vergezicht voor Klavertje 4. Het enthousiasme en de overtuiging van de noodzaak om over te gaan tot integrale gebiedsontwikkeling groeit zeer sterk in de derde ronde. Er wordt zelfs gesproken over de noodzaak om over te gaan tot een gemeenschappelijke grondbank en gemeenschappelijke acquisitie voor het gebied. Een project als de bypass wordt ook niet meer als een bedreiging ervaren voor de eigen ontwikkeling, maar als een grote kans voor het gebied. De partijen spreken in deze ronde ook wel over het 'omdenken' en over een

toenemend 'wij-gevoel'. Toch wordt er ook nog wel getwijfeld of alle partijen écht

Mobiliteit	Er is enigheid over de behoefte aan de tangent (+)
Groen	Er is enigheid over de behoefte van een robuuste groene structuur (+)
Water	Hier is geen gedeelde beeldvorming (-)
Energie	Hier is geen gedeelde beeldvorming (-)

begrijpen welke kant het opgaat. Arcadis gaat rap door de inhoud en de partijen gaan mee, maar de vraag is of de partijen straks echt tot risicodragende ontwikkeling zullen overgaan. Dan zal duidelijk worden of de enigheid ook echt voldoende verankerd zit in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke gremia van de partners.

voortgangperceptie

De voortgang is in het begin van deze ronde nihil. Vlak na de presentatie van de gebiedsvisie zijn de lokale partners in shock over de arrogantie van Provincie Limburg en Arcadis om eenzijdig een gebiedsvisie vast te stellen. Nadat is zeker gesteld dat de lopende zaken geen frustraties zullen ondervinden van de gebiedsontwikkeling, worden de kansen van de ontwikkeling erkend en is er draagvlak voor een volgende procesronde. Hierin worden de kansen zichtbaar en ontstaat er groot enthousiasme bij de betrokkenen om gemeenschappelijke invulling te geven aan gebiedsontwikkeling. De erkenning vanuit het rijk voor Greenport

Venlo en Klavertje 4 als impuls van buiten, zullen dit enthousiasme zeker positief beïnvloed hebben. Ook de beperkte voortgang in de

Mobiliteit	Er worden grote concrete stappen gezet om de tangent tot ontwikkeling te brengen (+)
Groen	Er worden grote concrete stappen gezet om de robuuste groene structuur tot ontwikkeling te brengen (+)
Water	Water kent als thema geen echte voortgang. De capaciteit en het vertrouwen ontbreken om masterplan uit te werken (-)
Energie	Het thema energie is snel verpakt in een krachtig businessplan, maar de binding komt niet tot stand (-)

eerste twee ronden heeft geleid tot jeukende handen bij sommige betrokkenen. Er heerst een sterke wens om concrete stappen te zetten om tot gemeenschappelijke ontwikkeling te komen. Maar sommigen merken wel op dat dit enthousiasme niet verschilt van dat in de eerste twee ronden en dat de vier projecten nog steeds relatief veilig en relatief autonoom tot ontwikkeling komen. Binnen het kader van de gebiedsvisie spreekt dit elkaar ook niet direct tegen.

perceptie van toegevoegde waarde

De samenstelling van de ambtelijke kerngroep en het bestuurlijk overleg wordt in beginsel als optimaal ervaren om grote stappen te kunnen zetten. Veilingen ZON en Flora Holland staan net als andere partijen op dit moment te ver van de procesinhoud om hier echt een bijdrage in te kunnen leveren. Sommigen geven wel aan dat ze de marktpartijen aan tafel missen. Zij bepalen uiteindelijk de vraag en dus zou het raadzaam zijn ze op de één of andere wijze in het proces te betrekken. Ook omliggende gemeenten of sectorale deskundigen (van voorheen) worden soms gemist in de afstemming. Tegelijk wordt ook erkend dat dit risico's met zich meebrengt omdat overeenstemming dan nog lastiger te bereiken is. Echter een ander risico is dat door de procesversmalling de koppeling met het operationele aspect (de praktijk en de uitvoeringsfase) zwak is en dat dit risico's in de realisatiefase met zich meebrengt. Sommigen missen een onafhankelijke verbindingsofficier voor de procesontwikkeling. Deze partij zou

balans kunnen brengen in de verhoudingen en sterker kunnen bijsturen. Vooral in relatie tot de

Mobiliteit	Nu wordt de stap gezet om breder ambtelijk af te stemmen en invulling te geven op het thema en dat is nu van belang (+)
Groen	De sectorale betrokkenheid wordt wel gemist, maar daar zal nu nader invulling aan worden gegeven (+)
Water	Hier wordt de betrokkenheid op het centrale niveau wel gemist (-)
Energie	Dit is te eenzijdig ingevuld vanuit Californië BV (-)

Provincie Limburg wordt een dergelijke persoon wel eens gemist als onafhankelijk en deskundig (verbindend) leidersfiguur.

5.5 samenhangend handelen in de deelprojecten

5.5.1 inleiding

Om de hypothesen 2 en 3 van deze studie te kunnen toetsen zal er zicht moeten zijn op de mate van samenhangend handelen in de projectdeelprocessen van 'de vier klaverblaadjes' gedurende de ronden van 'het Klavertje 4-proces'. Achtereenvolgens wordt beschreven wat de mate van samenhangend handelen is in de processen rond Californië, Siberië, herstructurering en uitbreiding van veiling ZON, en de ontwikkeling van Trade Port Noord.

5.5.2 Californië

Het proces rond Californië kent een grote mate van samenhangend handelen. De doelstelling was vanaf de start gericht op het ontwikkelen van glastuinbouw op duurzame wijze. In 1998 werden Horst en Grubbenvorst het erover eens dat er een grootschalig areaal voor glastuinbouw ontwikkeld zou moeten worden. In 2000 heeft Californië extra status gekregen met de rijksstatus als LOG. Ook is ingezet op duurzame ontwikkeling en met de toekenning van STIDUG-middelen in 2003 is ook dit kader van rijkswege bekrachtigd. Dit alles is ondubbelzinnig vastgelegd in een businessplan waaraan Horst aan de Maas, NV Industriebank LIOF, de LLTB, Stichting Aspergefonds en de Rabobank zich hebben verbonden via Californië BV in juli 2004. Californië BV treedt op als ontwikkelaar op basis van een strak geformuleerde businesscase. De doelstelling en 'roadmap' zijn daarmee belegd.

In de ontwikkeling van de business case zijn wat strubbelingen geweest zoals rond de subsidieverlening, maar al met al kent Californië BV een ontwikkeling die zich kenmerkt als ontwikkeling volgens de (strakke) planning. Er wordt ook sterk voor gewaakt dat de voortgang geen gevaar loopt en risico's worden hierin niet geaccepteerd. Zo wordt Klavertje 4 gezien als een middel om af te stemmen, maar niet om de ontwikkeling van de business case Californië als zodanig op enige wijze ter discussie te stellen.

De bedrijfsmatige aanpak en de betrokkenheid van een publieke verbindende schakel als Horst aan de Maas wordt door betrokkenen als zeer krachtig ervaren. De wijze waarop invulling is gegeven aan de rollen van betrokkenen is helder geregeld en daardoor wordt ontwikkeling van de business case gegarandeerd. Al met al is de opzet van de organisatie en de betrokkenen daarin volgens de betrokkenen zeer sterk.

5.5.3 Siberië

Ontwikkeling van fasen 3 en 4 van Siberië wordt gekenmerkt door een helder plan van aanpak. Maasbree heeft een heldere visie ontwikkeld op de doelstelling van Siberië 3 en 4, waarbij het puur erom gaat om in een rap tempo een areaal glastuinbouw te ontwikkelen. Er is geen streven om persé binnen duurzaamheidskaders te ontwikkelen, zodat bewust geen STIDUG-gelden zijn aangevraagd. Ook is het voor Maasbree helder dat een krachtige ontwikkelaar moet komen om de ontwikkeling verder vorm te geven en risicodragend op te pikken. Net als bij Californië wordt Klavertje 4 gezien als een kansrijke ontwikkeling, die de lopende plannen niet mag frustreren. Wanneer er kansen liggen, zoals de groencompensatie buiten het plangebied zodat er meer uitgeefbare grond ontstaat, dan worden deze wel opgepikt. Maar in algemene zin beschouwt men zich toch als perifere partner gezien de perifere ligging, zodat de kansen op synergie feitelijk beperkt zijn.

De ontwikkeling van fasen 3 en 4 kende enige stagnatie omdat de conjunctuur het lastig maakte een geschikte marktpartij te vinden die de ontwikkeling vorm zou kunnen geven. Maar met de komst van ontwikkelaar Wayland BV is ook dit obstakel uit de weg geruimd en wordt in oktober 2005 een intentieovereenkomst getekend door Wayland B.V, Maasbree en Provincie Limburg. Een goedgekeurd bestemmingsplan en een samenwerkingsovereenkomst om tot ontwikkeling te komen, zijn dan de doelstelling en deze lijken in medio 2006 nabij, gezien de overeenstemming tussen Provincie Limburg, Maasbree en Wayland BV.

De organisatievorm waarin Maasbree (bijgestaan door H&S adviseurs), Provincie Limburg en later ook Wayland BV betrokken zijn, wordt als de optimale samenstelling gezien om voortvarend invulling te kunnen geven aan de projectontwikkeling.

5.5.4 uitbreiding veiling ZON

In de zomer van 2001 lag er al een masterplan op basis van een goedgekeurd bestemmingsplan (1999) voor ZON Fresh Park. ZON had vanuit een visie op de markt, een helder en uitgewerkt plan voor ogen om de uitbreiding vorm te kunnen geven. Vanuit herstructurering en later door uitbreiding zou ZON nog sterker kunnen inspelen op de behoeften van de consument en zodoende nog meer meerwaarde kunnen creëren in de sector. Aan deze doelstelling is nooit getwijfeld, ook niet door Gemeente Venlo en Provincie Limburg. Beide overheden hebben zich vooral faciliterend opgesteld en dachten vooral mee met de ZON om het concept tot ontwikkeling te kunnen brengen.

De voortgang was mede hierdoor zeer groot. Het concept sloeg aan op de markt en de opstelling van de overheden zorgden er ook voor dat de ontwikkelingen in een rap tempo vorm kregen op basis van visie, concrete planvorming en sturing vanuit veiling ZON als private partij.

De partijen zijn, zoals mag blijken, zeer te spreken over de wijze waarop het concept tot ontwikkeling is gekomen en de wijze waarop de partners daarin hebben geparticipeerd. Vooral ZON is zeer te spreken over de ruimte die het heeft gekregen van Provincie Limburg en Gemeente Venlo om zelfstandig en bedrijfsmatig te kunnen ontwikkelen.

5.5.5 Trade Port Noord

Al in 1999 wordt er een streekplanuitwerking vastgesteld voor TPN waarin de doelen helder zijn vastgesteld voor de ontwikkeling. In 2001 wordt dit uitgewerkt in een ontwikkelingsplan voor Gemeente Venlo en in januari 2002 ligt er een masterplan. De doelen, maar ook de resultaten zijn daarmee helder geformuleerd.

In de ontwikkeling is veel voortgang geboekt. Er is wat onenigheid met Staatsbosbeheer geweest over groencompensatie, maar in het algemeen kent de ontwikkeling geen echte tegenvallers en stagnatiemomenten. Klavertje 4 wordt in dit verband vooral in het begin ook gezien als een medium om via afstemmen de voortgang te bespoedigen.

De zelfstandige rol van Gemeente Venlo wordt als krachtig ervaren om invulling te geven aan het gebied. Waar nodig is op eigen initiatief specifiek contact gezocht met partijen zoals Staatsbosbeheer, maar ook bewoners en projectontwikkelaars met grondposities. De betrokkenheid van de Provincie wordt vooral in Klavertje 4-verband nog wel eens als bedreigend ervaren, maar ook als positief. Zo biedt het weliswaar een medium om af te stemmen, maar ook wil de Provincie nog wel eens eenzijdige oplossingen aandragen zoals een vliegveld voor ultralight vliegtuigen of de gebiedsvisie voor Klavertje 4.

5.6 overzicht van de meetresultaten

Vanuit alle metingen die zijn verricht in dit overzicht is een bondig overzicht te creëren om de analyse te ondersteunen. Dit overzicht is echter verhullend en mist de nuances die er altijd zijn en moet daarom altijd in samenhang met de subtielere beschrijvingen op detailniveau worden beschouwd. Per deelproces is een kwalitatief overzicht gecreëerd van de mate van verbindend vermogen en de mate van samenhangend handelen per procesronde (1 en 2 of 3)¹⁰. De gegevens zijn beschikbaar gemaakt voor een aantal deelprocessen, te weten:

- Het 'centrale ambtelijke en bestuurlijke deelproces' (C);
- De deelprocessen ten aanzien van de thema's en werkgroepen: groen (G), energie (E), water (W) en mobiliteit (M);
- De deelprocessen rond Californië (Cal), Siberië (Sib), veiling ZON (ZON) en Trade Port noord (TPN).

verbindend vermogen														
tussen inhoud	C1	C3	G1	G3	E1	E3	W1	W3	M1	M3	Cal	Sib	ZON	TPN
<i>expliciteren perspectief en wensen, en reflectie</i>	-	+	-	+	+	-	+	+	-	+				
<i>dynamische kwaliteit</i>	-	+	-	+	+/-	-	+/-	-	+/-	-				
<i>meerwaarde agenda</i>	+/-	+/-	+	+/-	+	+	+	-	+	+/-				
<i>variëteit naar selectie</i>	-	+/-	-	+	+	-	+	-	+/-	-				
<i>experts</i>	-	-	+/-	+	+	-	+	+	+/-	-				
tussen handelen	C1	C3	G1	G3	E1	E3	W1	W3	M1	M3				
<i>open</i>	+/-	+/-	-	+/-	+	-	+	+	+/-	+/-				
<i>veilig</i>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+				
<i>werkvormgebonden</i>	+/-	+	-	-	+	-	+	-	+/-	-				
<i>zacht-hard balans</i>	+/-	+	+	+	+	+	+	-	+	-				
<i>aandacht samenhang</i>	-	+/-	+	+/-	+	+	+	-	+	+/-				
<i>werkdummy</i>	-	+	-	-	+	-	+	-	-	+				
tussen deelprocessen	C1	C3	G1	G3	E1	E3	W1	W3	M1	M3				
<i>vervolgprocessen</i>	-	+/-	-	+/-	+/-	-	-	-	-	+/-				
<i>substelsysteem-(deel)processen</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
<i>project-(deel)processen</i>	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-				
samenhangend handelen	C1	C3	G1	G3	E1	E3	W1	W3	M1	M3	Cal	Sib	ZON	TPN
<i>probleem en oplossing</i>	-	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+
<i>perceptie delen</i>	-	+	-	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
<i>voortgang perceptie</i>	-	+	-	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
<i>toegevoegde waarde</i>	+	+/-	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+
<i>perceptie</i>														

¹⁰ Zie voor een overzicht van de betekenis van de symbolen +, - en +/- paragraaf 3.4.

6 analyse

6.1 inleiding

In hoofdstuk vijf is een overzicht gegeven van de metingen die zijn verricht in het kader van het onderzoek. Deze metingen krijgen pas betekenis wanneer zij in een groter verband worden geplaatst. Zodoende wordt een analyse verricht in het licht van de hypothesen die eerder zijn weergegeven in het analysekader. Zo kan een stevige basis worden gelegd voor het trekken van conclusies en voor het geven van aanbevelingen.

6.2 analyse op basis van hypothesen

6.2.1 hypothese 1

Basishypothese: een toename in samenhangend handelen wordt vooraf gegaan door een toename in verbindend vermogen

inleiding

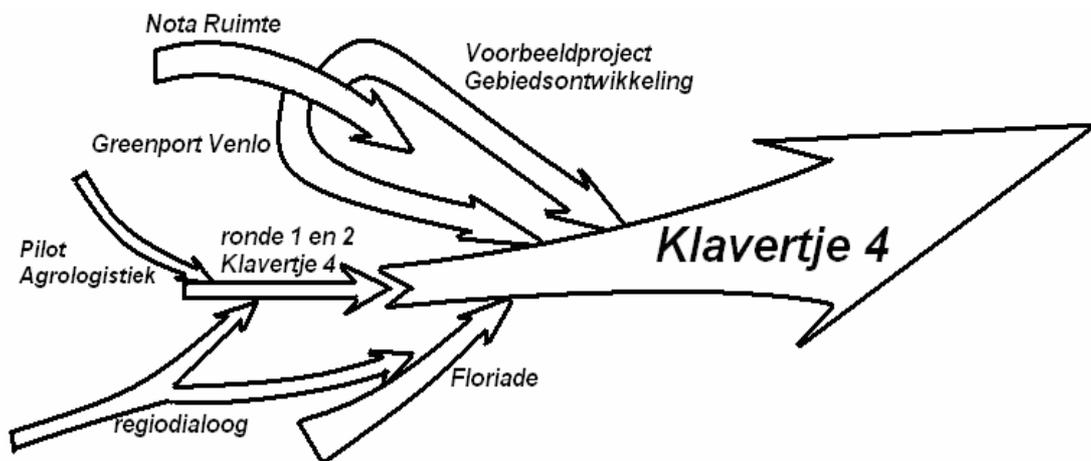
Hierbij is de stelling dat wanneer er tussen "t = 0" en "t = 1" sprake is van een toename of afname van verbindend vermogen is, zal er op "t = 1" respectievelijk sprake zijn van een toename of een afname in samenhangend handelen ten opzichte van "t = 0". Deze hypothese is de basishypothese voor het onderzoek. Conform het rondemodell vormen hier de 'cruciale momenten' (t) de afbakening van de rondes. De analyse kan plaatsvinden door deelprocessen over de tijd (diachroon) te vergelijken.

analyse

Wanneer het 'centrale ambtelijke en bestuurlijk deelproces' over de rondes wordt beschouwd, dan valt het volgende op. Waar in ronde 1 en 2 het verbindend vermogen nog laag is, is dit in ronde drie een stuk sterker geworden. De partijen nemen meer de tijd om diepgaand te reflecteren vanuit en op de gebiedsvisie en ontwikkelen op abstract conceptueel niveau een aantal pijlers voor gebiedsontwikkeling. Ook is duidelijk dat werkvormen maar ook de verslaglegging veel meer gestructureerd zijn in de derde ronde. Nadeel lijkt de dominante rol van de experts, in ronde 3 is dit meer specifiek Arcadis. Bijzonder is dat geïnterviewden aangeven dat de rol van Arcadis in de derde ronde juist als zeer positief wordt ervaren. Duidelijk is dat de mate van samenhangend handelen in de derde ronde significant is toegenomen. De gebiedsontwikkeling Klavertje 4 krijgt een eigenstandigheid die uitstijgt boven de projectmatige en sectorale deelprocessen. De partijen merken dat zo grotere stappen worden gezet op gemeenschappelijk vlak. Zodoende wordt de hypothese in beginsel bevestigd vanuit een diachrone vergelijking van de deelprocessen.

Bij deze analyse moet wel worden aangetekend dat zonder de eerste twee rondes er geen momentum zou zijn geweest voor een toename van het samenhangend handelen in ronde 3. De kennis die in de eerste rondes is opgebouwd ten aanzien van de opgave en ten aanzien van elkaar, blijkt een voorwaarde te zijn voor een toename van het verbindend vermogen en het samenhangend handelen. De partners spreken ook wel van een culturele omslag wanneer ze het hebben over 'omdenken' of 'een toenemend wij-gevoel'. De partijen geven aan dat ze klaar waren om een stap verder te gaan dan het vrijblijvend afstemmen. Hoewel hier geen

specifiek onderzoek naar is gedaan, lijkt dit te duiden op eerste orde (sociaal, intellectueel en politiek kapitaal) en tweede orde effecten (gedeeld begrip en overeenstemming). Een tweede conditie voor een toename van het verbindend vermogen en samenhangend handelen in de derde ronde, blijkt ook in de context van het proces te liggen. De regiodialoog was al een eerste aanzet om van fragmentatie en strijdigheid in 'de regio' tot zelfbewustzijn en zelfvertrouwen te komen. De benoeming van de regio tot Greenport Venlo zorgt voor erkenning en geeft Klavertje 4 als grijpbare manifestatie van dit concept tevens meer aanzien. Maar ook de komst van de Floriade en de benoeming van Klavertje 4 tot Pilotproject Agrologistiek roepen enthousiasme op. De Floriade wordt gezien als een vliegwiel voor de ontwikkeling van het gebied. Zo wordt de sense of urgency rond Klavertje 4 opeens veel groter. De toename van het enthousiasme en zelfvertrouwen van 'de regio' vindt een sterke kanalisatie in het proces van Klavertje 4 door de benoeming als Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling. De specifieke rijkserkenning voor Klavertje 4 maar ook de invloed van de commissie op de procesarchitectuur, is zichtbaar in de gepresenteerde visie en sterkere structurering van de procesgang. Je zou kunnen zeggen dat er sprake is van een context van grote positieve feedback die de condities biedt waarbinnen Klavertje 4 tot ontwikkeling kon komen en directe invloed heeft op de procesgang zelf. Zo blijkt verbindend vermogen niet sec de onafhankelijke variabele in de praktijk. Zowel de procesgang in de eerste twee ronden als ook invloeden van buiten het netwerk van directbetrokkenen in de procesgang, blijken van grote invloed om een momentum te creëren waarin de gebiedsvisie kan worden gelanceerd en er gewerkt kan worden aan een toenemend verbindend vermogen. Gezien de onkenbaarheid van het complexe systeem dat een gebied is, was dit ook te verwachten. Gebeurtenissen van buiten het bedachte systeem, maar ook van binnen het systeem (op eerdere momenten) blijken door te werken (interfereren) in de procesgang door de verwevenheid van processen in tijd en ruimte. Zodoende is sturen op samenhangend handelen slechts een deel van het verhaal in de procesgang van Klavertje 4. De stuurbaarheid in complexe systeemveranderingen zoals gebiedsontwikkeling Klavertje 4 blijkt – als in de theorie eerder aangegeven – door verwevenheid van systemen en door interferenties van hun processen, beperkt.



6.1 ontwikkeling van de procesgang: context van procesinterferenties in combinatie met een toenemend verbindend vermogen zorgt toenemend samenhangend handelen

Wanneer de werkgroepen/thema's over de ronden worden vergeleken dan is eveneens het algemene beeld dat verbindend vermogen en samenhangend handelen als variabelen met elkaar samenhangen. Een toename of afname in verbindend vermogen wordt ook hier op een enkele uitzondering na, gevolgd door respectievelijk een toename of afname in samenhangend handelen.

In de eerste twee ronden ontstaat binnen thema/werkgroep energie een grote mate van verbindend vermogen wanneer de werkgroep met ondersteuning van het PDE een aantal diepgaande sessies doorloopt om op een hoger abstractieniveau te reflecteren. Partijen ontwikkelen zo samen rap een gedeelde visie op het thema en op het gebied. Het verbindend vermogen en de samenhang in handelen is groot. De werkgroep gaat ervan uit dat de visie de basis is voor actie. Californië BV ontwikkelt in korte tijd een businessplan en presenteert deze aan de partijen van Klavertje 4. Doordat dit proces vorm krijgt in een kleine kring van experts, voelt Gemeente Venlo – ondanks de erkenning dat het plan an sich best goed zal zijn - zich niet betrokken bij of gecommiteerd aan de inhoud. Het thema heeft geen plek gekregen in de uitwerking van de gebiedsvisie, dat zich toch vooral richt op planologische en minder op technische zaken. Het verbindend vermogen en samenhangend handelen was in de derde ronde laag.

Thema/werkgroep water kent qua procesgang een verloop dat lijkt op die van thema/werkgroep energie. De eerste twee ronden wordt ook in een aantal sessies frequent en structureel gereflecteerd op de inhoud. Het verbindend vermogen in deze ronde is zeer groot. De partijen in de werkgroep eindigen met een masterplan waarover de werkgroep zeer te spreken is. Het samenhangend handelen is groot. Wanneer de visie in de derde ronde centraal komt te staan, is water geen centraal thema, net als energie, en de werkgroep is niet meer actief. Het thema komt zelfs nauwelijks centraal ter sprake, zodat het verbindend vermogen in ronde drie zeer laag is en de partijen er ook geen gedeelde visie of missie op na houden. Het samenhangend handelen is laag. Dit thema is mogelijk ook te technisch en weinig ruimtelijk-planologisch van aard om ter sprake te komen in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang.

De werkgroep groen vertoont in de eerste twee ronden nog weinig verbindend vermogen. Er is eigenlijk sprake van een enkele provinciale ambtenaar die vooral streeft naar het in stand houden van de PES. Dit creëert eenduidigheid maar geen enigheid rond dit thema, zodat naast het verbindend vermogen ook het samenhangend handelen beperkt blijft. In de derde ronde krijgt dit thema centrale aandacht, wordt er diepgaand gereflecteerd op het concept van de groene structuur, en meegenomen in de vaart van de centrale procesgang. Het verbindend vermogen neemt toe. Dit komt mede doordat de groene structuur in de (uitwerking van de) gebiedsvisie een prominente positie inneemt. De groene structuur wordt al snel als een gezaghebbende oplossing ervaren en zo is er meer samenhangend handelen.

Uitzondering op de regel is thema/werkgroep mobiliteit. In de eerste twee ronden wordt er nog behoorlijk wat aandacht besteed aan het thema. De werkgroep komt dan nog frequent bijeen om het thema te bespreken. Dit mondt uit in een onderzoek van DHV. Weliswaar is het verbindend vermogen in deze ronden niet zo groot als voor de werkgroepen energie en water, toch wordt er een resultaat afgeleverd waar iedereen achter staat en waar iedereen de meerwaarde van inziet. Ondanks de wat tragere voortgang, is de samenhang in handelen uiteindelijk dus toch nog groot. Opvallend is dat het thema in de derde ronde versmalt tot de ontwikkeling van de tangent. Iedereen is het er over eens dat deze verbinding tussen de A67

en A73 positief is voor het gebied en de tangent neemt een centrale positie in binnen de gebiedsvisie. De versmalling en afgenomen complexiteit van het thema tot de tangent en de enigheid erover dat Provincie Limburg dit project zou moeten trekken, maakt dat in de derde ronde weinig verbindend vermogen tot stand komt. Er is geen behoefte aan verdere reflectie. Partijen zijn bij de start van de derde ronde te spreken over het principe van de tangent, de voortgang van de uitwerking en de rol die iedereen in het proces heeft. Zodoende blijft ondanks het lage verbindend vermogen in ronde 3, het samenhangend handelen toch omvangrijk.

6.2.2 hypothese 2

Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces voldoende positief is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied tot stand kunnen komen

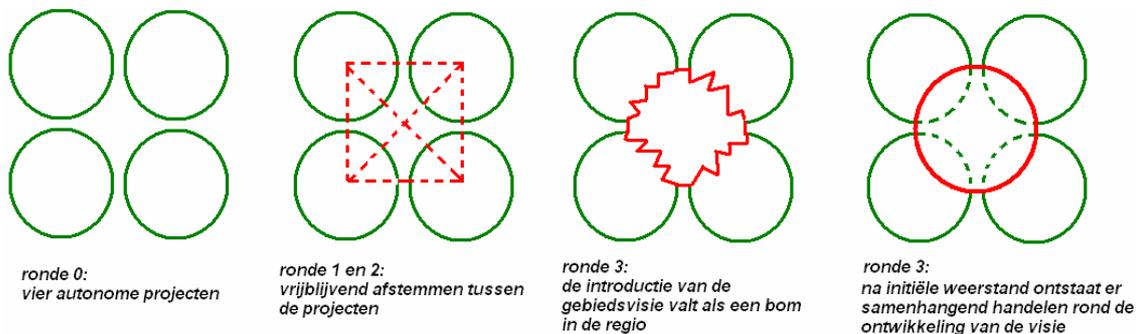
inleiding

De stelling is dat samenhangend handelen minimaal gematigd positief tot stand moet worden gebracht op inhoud en handelen in een deelproces, om succesvol de verbinding en samenhang aan te kunnen brengen met andere deelprocessen. Wanneer deze perifere processen in de context van het proces toch worden opgestart zal de verbinding tussen de deelprocessen beperkt blijven en zo ook de mate van samenhangend handelen. De hypothese kan vooral worden verkend door te kijken naar de mate van samenhangend handelen in het 'centrale ambtelijke en bestuurlijke deelproces' enerzijds, en de mate van samenhangend handelen binnen de deelprocessen van de thema's/werkgroepen en de deelprocessen van 'de vier klaverblaadjes' anderzijds.

analyse

Kijkend naar ronde 1 en 2, dan is duidelijk dat de mate van samenhangend handelen tussen de projecten en thema's nauwelijks tot stand komt. De partijen hebben niet het gevoel dat er een gedeelde visie en missie is. Ook hebben de partijen niet het gevoel dat er echt centrale (gemeenschappelijke) voortgang wordt geboekt. Eerder wordt gesproken over autonome voortgang van 'de vier klaverblaadjes' en Klavertje 4 dient hierin als afstemmingsforum. In die zin zijn de partijen ook van toegevoegde waarde voor elkaar. Het samenhangend handelen in het 'centrale ambtelijke en bestuurlijke deelproces' is in deze rondes niet sterk tot stand gebracht. Op het thema groen wordt ook weinig samenhangend handelen bereikt in de eerste twee rondes. Opvallend is dat voor wat betreft de werkgroepen energie, water en mobiliteit toch een aanzienlijke mate van samenhangend handelen wordt bereikt. Je zou verwachten dat wanneer vertegenwoordigers van de partijen op de thema's elkaar kunnen vinden, dat dit betekent dat de verbinding tussen de deelprocessen van de vier projecten ook tot stand komt in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang. Maar de thematische (of sectorale) samenhang werkt niet door naar het centrale ambtelijke en bestuurlijke gremium in de procesgang. Partijen geven te kennen dat door de vrijblijvende centrale procesgang, de werkgroepen een autonome procesgang konden vormen. Er was geen centrale bindende visie en missie met een koppeling naar de thema's. Daar komt bij dat de verbinding tussen deelprocessen niet automatisch tot stand komt. De koppeling tussen de werkgroepen onderling maar ook tussen de werkgroepen en het centrale ambtelijke en bestuurlijke

deelproces is zwak vorm gegeven. De voorzitters van de werkgroepen waren weliswaar vertegenwoordigd in de ambtelijke kerngroep, maar door de brede vertegenwoordiging in de kerngroep bleef het vooral bij een poging van deze personen om enig overzicht te houden op elkaars activiteiten. De bestuurders zitten nog verder op afstand omdat zij elkaar minder vaak ontmoeten en omdat zij simpelweg minder tijd ter beschikking hadden om zich te verdiepen in de inhoud van de procesgang. Ook was er niet zoiets als een thematische portefeuillehouder die zich sterk zou maken voor een thema op bestuurlijk niveau. Hierdoor ontbrak ambtelijk mandaat. De sectorale of thematische deelprocessen en de projectdeelprocessen vertonen sterke autonome voortgang waardoor het centrale ambtelijke en bestuurlijke deelproces te weinig samenhangend handelen vertoont. De betekenis wordt vooral op lokaal/binnen de projectdeelprocessen of sectoraal gedeeld. Op centraal niveau ontbreekt een gedeelde visie en missie.



6.2 ontwikkeling van de procesgang: herclustering van samenhang

In de derde procesronde verandert het beeld. Duidelijk blijkt uit de meetresultaten dat dan niet alleen de projectdeelprocessen ('de vier klaverbladjes') een zeer grote mate van samenhangend handelen vertonen, maar ook de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang. Het tot stand brengen van samenhangend handelen in de derde ronde ontstaat op een hoger niveau. Klavertje 4 stijgt in de derde ronde wél boven de individuele sectorale en projectprocessen uit. Er kan echter niet eenvoudigweg gezegd worden dat de deelprocessen onderling verbonden worden. Vanuit de introductie van de gebiedsvisie en de initiële spanningen ('de visie viel als een bom in de regio'), ontstaat een 'nieuw' eigenstandig centraal ambtelijk en bestuurlijk deelproces. In de visie en de uitwerking daarvan krijgen de vier projecten maar ook enkele deelthema's een plek. Doordat wordt toegezegd dat de vier lopende projecten geen frustraties mogen ondervinden van gebiedsontwikkeling, openen de partners uit deze deelprocessen zich voor participatie. Op de thema's groen en mobiliteit wordt samenhangend handelen tot stand gebracht doordat afgesproken wordt dat natuurcompensatie en verevening vormt krijgt vanuit nieuwe gronduitgiftes buiten de scope van de vier lopende projectexploitaties. Dit biedt kansen voor ieder. In de centrale ambtelijke procesgang krijgen beide thema's behoorlijk wat aandacht, waarschijnlijk ook omdat de tangent en de groene structuur zo'n prominente positie innemen in de gebiedsvisie. De samenhang is zo sterk dat ze in het verdere verloop als project (unit of implementation) vorm krijgen. De thema's energie en water verdwijnen (zoals eerder gezegd) naar de achtergrond omdat de insteek van de gebiedsontwikkeling (vanuit de gebiedsvisie) vooral ruimtelijk-planologisch is. Daar komt voor het thema energie bij dat Californië BV in de derde ronde

besluit om eigenstandig (in een autonome procesgang) vorm te geven aan een businessplan. In de derde ronde ontstaat dus een nieuwe orde waarin bepaalde sectorale deelprocessen (versmald) en de projectdeelprocessen een zekere verbinding vinden.

6.2.3 hypothese 3

Wanneer het samenhangend handelen van actoren in een deelproces te sterk is, zal verbinding met andere deelprocessen in het gebied niet of nauwelijks tot stand komen

inleiding

De stelling is dat in deelprocessen sprake kan zijn van een zodanige mate van samenhangend handelen, dat verbinding en samenhang met deelprocessen van buiten deze 'gevestigde arena' niet tot stand zullen komen. De samenhang op inhoud en handelen is dan een barrière voor verbinding met deelprocessen van buiten. De inhoud en het handelen zijn als het ware te geordend of stabiel om als deelproces nog open te staan voor verdere verbinding. Feitelijk ontstaat er dan een systemische eilandconstructie met een eigenstandige perceptie van samenhang en synergie.

analyse

Kijkend naar de eerste en tweede ronde lijkt de hypothese te worden bevestigd. De projectdeelprocessen vertonen een zeer grote mate van samenhangend handelen. De missie heeft evenals de organisatie rond het deelproces sterk vorm gekregen en de projectorganisaties boeken voortgang richting de gewenste resultaten. Klavertje 4 is in deze fase dan ook (niet meer dan) een afstemmingsforum. Daarmee ligt het voor de hand dat het streven naar samenhangend handelen op het niveau van het 'centrale ambtelijke en bestuurlijke deelproces' (van de Provincie) nooit is gerealiseerd.

De werkgroepen energie en water kennen een grote mate van samenhangend handelen die misschien zo sterk is geweest dat de verbinding op het centrale niveau niet tot stand kon komen. Opvallend is immers dat juist deze thema's niet tot vervolg leiden in de derde ronde. Beide werkgroepen krijgen sterk zelfstandig vorm, vertonen een hoge mate van samenhangend handelen en presenteren een heldere (maar) eigen visie op het thema en het gebied. De uitwerking hiervan is zo sterk dat partijen het gevoel bekruipt nauwelijks invloed uit te kunnen oefenen op het thema, mede ook omdat de kennis ontbreekt. De partijen laten in de derde ronde duidelijk merken dat de commitment aan het masterplan water en de blauwdruk energie matig is. Zij begrijpen de plannen beperkt (door de technische aard) en voelen zich niet betrokken bij de inhoud. Deze werkgroepen hebben vooral aandacht besteed aan de inhoud en het ontwikkelen van een eigen ideale sectorale visie op het gebied. Minder aandacht is besteed aan de betrokkenheid van bijvoorbeeld de bestuurders.

In de derde ronde is de mate van samenhangend handelen voor de projectdeelprocessen nog steeds zeer sterk en je zou dus verwachten dat op het centrale niveau de verbinding niet tot stand kan komen. Ook zou je verwachten dat door de zeer sterke mate van samenhangend handelen binnen de werkgroepen/op de thema's groen en mobiliteit de samenhang op het centrale niveau niet tot stand kan komen. Maar de verwachtingen worden hier niet bevestigd. Er is 'een list' verzonnen om toch tot samenhangend handelen te komen op het niveau van het 'centrale ambtelijke en bestuurlijk deelproces'. Besloten is om dit centrale deelproces een

eigenstandigheid te geven die voorbij gaat aan de bestaande projecten. Klavertje 4 wordt niet meer de optelsom van vier lopende projecten en datgene wat zich daartussen zou kunnen afspelen, maar krijgt een eigen karakter dat hieraan voorbij gaat. Er wordt een doorbraak geforceerd met een nieuwe visie en missie waarop kansen voor meerwaarde (ook voor de projecten) liggen en waarop voortgang geboekt kan worden zonder frustraties teweeg te brengen bij de lopende 'klaverblaadjes'. Zodoende ontstaat binnen dit deelproces een eigenstandig samenhangend handelen dat een tegenwicht biedt aan de grote samenhang in de lopende projecten. Voor de thema's groen en mobiliteit geldt hetzelfde verhaal. De groene structuur en de tangent vormen de versmalde inhoud van beide thema's en komen tot wasdom in een projectmatige vorm als zelfstandige items en binnen de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang. Juist op deze beide projecten vinden de vier klaverblaadjes elkaar dan ook in de ontwikkeling van de gebiedsvisie. Voor de tangent is men bereid om verevening te plegen in relatie tot nieuwe exploitaties. En in relatie tot de groene structuur ziet men eveneens een kans voor het gebied door natuurcompensatie te bundelen. Hierdoor ontstaat een krachtige groene structuur en ontstaat er meer ruimte voor gronduitgifte binnen de projectscope. In ronde drie was het samenhangend handelen van de projectdeelprocessen niet meer t  sterk, omdat er tegenwicht (qua samenhangend handelen) was vanuit de centrale (deel)procesgang met voldoende samenhangend handelen en een directe koppeling naar twee thema's en de projectdeelprocessen.

6.3 deelconclusies

Conclusie ten aanzien van de eerste hypothese is dat een toename in samenhangend handelen vooraf wordt gegaan door een toename in verbindend vermogen. Echter ook is duidelijk gebleken dat verbindend vermogen niet enkel van invloed is op de mate van samenhangend handelen. Zogenaamde eerste en tweede orde effecten (politiek, sociaal en intellectueel kapitaal en overeenstemming en coproducties) lijken ook van invloed. Ook gebeurtenissen in de context van het proces blijken nogal eens betekenisvol en van invloed op de mate van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Verbindend vermogen is dus zeker niet een onafhankelijke variabele en de enige factor van invloed op de mate van samenhangend handelen.

Conclusie ten aanzien van de tweede en derde hypothese is dat deelprocessen waartussen verbinding gezocht wordt, in relatieve samenhang moeten verkeren. Hiermee wordt bedoeld dat het ene deelproces niet te samenhangend maar ook niet te chaotisch moet zijn ten opzichte van andere deelprocessen, omdat de verbinding dan niet tot stand kan komen. Wanneer de samenhang ontbreekt, is er sprake van relatieve chaos in een deelproces en zal eerst eigenstandige samenhang tot stand moeten worden gebracht om dan pas de verbinding zinvol aan te kunnen gaan met gerelateerde deelprocessen. Wanneer de samenhang te sterk is oftewel sprake is van relatieve orde, dan zijn inhoud en handelen te stabiel vorm gegeven waardoor de zin van verbinding met andere deelprocessen ontbreekt. Wanneer gerelateerde deelprocessen voldoende maar niet te grote samenhang in handelen vertonen, kan gezocht worden naar onderlinge verbinding en samenhang. Ze verkeren dan op het grensvlak van chaos en orde.

7 conclusies en aanbevelingen

7.1 inleiding

Met de conclusies en aanbevelingen wordt het onderzoek afgesloten. Vanuit de analyse is een fundament gelegd waarmee dit hoofdstuk kan worden opgebouwd. De conclusies vormen een antwoord op de eerste deelvragen en de aanbevelingen vormen een direct antwoord op de laatste deelvraag uit de probleemstelling.

7.2 conclusies

7.2.1 inleiding

Het onderzoek is gestart met het formuleren van een probleemstelling. Hierin is aangegeven dat het doel van het onderzoek is: *de mate van samenhangend handelen van actoren in de casus Klavertje 4 te verklaren vanuit de procesvorm*. De centrale onderzoeksvraag is: *Op welke wijze verklaart de procesvorm – mede in relatie tot het samenstel van al dan niet betrokken actoren - de mate van samenhangend handelen van actoren, in de casus Klavertje 4?* Door het formuleren van een centrale vraag en door het formuleren van een aantal deelvragen, is het onderzoekskader verder vorm gegeven. Deze paragraaf zal een antwoord geven op de deelvragen en de centrale vraag.

Theoretische verkenning:

1. *Wat houdt het concept van samenhangend handelen in, vanuit een complexiteittheoretisch perspectief?*
2. *Welke relatie bestaat er tussen de procesvorm en samenhangend handelen?*
3. *Wat is (de achtergrond van) gebiedsontwikkeling, vanuit het perspectief van ontwikkelingsplanologie?*
4. *Welke relatie bestaat er tussen de procesvorm en samenhangend handelen van actoren, en specifiek tussen projecten in een gebied?*
5. *Hoe verhouden de theorieën zich tot elkaar en op welke wijze bieden zij een basis voor het verklaren van de mate van samenhangend handelen van actoren vanuit de procesvorm?*

Empirische analyse:

6. *Wat is de procesvorm geweest van Klavertje 4 en welke actoren zijn hierin op welke wijze betrokken geweest?*
7. *In welke mate zijn betrokken actoren er in geslaagd samenhangend te handelen?*
8. *Welke aspecten van de procesvorm in de casus verklaren de mate van samenhangend handelen, vanaf januari 2003 (het initiatief) tot en met juni 2006 (bestuurlijke overeenstemming van stuurgroep)?*

deelvragen

7.2.2 deelvraag 1: het concept van samenhangend handelen

Bij de theoretische verkenning naar het begrip samenhangend handelen (vanuit een complexiteitperspectief) is gebleken dat dit concept als volgt te omschrijven is. Samenhangend handelen is een concept dat uitdrukking geeft aan een procesperceptie en uitdrukking geeft aan de mate waarin de betrokkenen de ambiguïteit en onzekerheid van

complexe problemen hebben weten te vertalen in een gezamenlijke procesgang. Zij komen dan tot collectieve actie en streven een resultaat na dat een zekere synergie zal opleveren. De actoren in de procesgang vertonen hierbij gedrag dat een zodanige samenhang vertoont dat een gemeenschappelijke (synergetisch) streefbeeld tot realisatie wordt gebracht. Dit vraagt om een gedeelde probleempceptie, voortgang richting de missie die hieruit voortvloeit, en de perceptie dat de betrokkenen in dit proces toegevoegde waarde leveren aan deze missie.

7.2.3 deelvraag 2: de relatie tussen procesvorm en samenhangend handelen

Het begrip verbindend vermogen geeft uitdrukking aan een samengesteld concept dat een weergave is van de kwaliteit van de procesvorm in complexe systemen. Door partijen zowel op inhoud als op handelen te verbinden in de procesgang – vanuit een zekere procesvorm – kan samenhangend handelen in deelprocessen worden bereikt. Verbindend vermogen en samenhangend handelen zijn dus gerelateerd en te begrijpen vanuit een complexiteitperspectief op systemen en processen. Wanneer verschillende deelprocessen met elkaar tot samenhang moeten worden gebracht, zal er naast aandacht voor het verbinden van inhoud en handelen binnen deelprocessen, ook aandacht moeten bestaan voor de relatie tussen de deelprocessen. Tussen de deelprocessen zal betekenisvolle interactie op gang kunnen worden gebracht om ook hier verbinding inhoud en handelen tot stand te brengen. Dit vraagt dan wel om een gematigde vorm van samenhangend handelen in de deelprocessen, zodat de verbinding tot stand kan worden gebracht en de procesmanager zal moeten sturen op de grens van chaos en orde. Wanneer de deelprocessen teveel orde vertonen zullen deelprocessen autonome voortgang vertonen en niet open staan voor verbinding met andere deelprocessen. Wanneer deelprocessen teveel chaos vertonen zal verbinding ook niet tot stand kunnen komen en zal eerst gewerkt moeten worden aan een eigenstandig gedeelde missie, voortgang en perceptie van toegevoegde waarde tussen de betrokkenen in het deelproces.

7.2.4 deelvraag 3: de achtergrond van gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling vormt een tegenhanger voor de toelatingsplanologie. De betekenis van het begrip is niet eenvoudig. Er zijn in de praktijk meerdere definities in omloop, maar hieruit is wel een soort raamwerk te herleiden dat uitdrukt wat het concept behelst. Gebieden zijn in essentie complexe systemen en gebiedsontwikkeling is in essentie dus complexe systeemverandering. Gebieden zijn complexe systemen omdat ook hier sprake is van verwevenheid van verschillende systemen die een eigen orde vertonen maar door verwevenheid op het samengestelde niveau interfereren. Processen van complexe systeemverandering – en zo ook gebiedsontwikkelingsprocessen – zijn beperkt stuurbaar door de onkenbaarheid en ambiguïteit die ontstaat door de verwevenheid van systemen en processen. Aangezien gebiedsontwikkeling is te beschouwen als een vorm van complexe systeemverandering, zijn de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen hier toepasbaar. Hiermee is een fundamenteel perspectief op processen van gebiedsontwikkeling en de basis voor een analysekader neergezet.

7.2.5 deelvraag 4: de relatie tussen procesvorm en samenhangend handelen in een gebied met meerdere projecten

Het besluitvormingsproces verdient in processen van complexe systeemverandering bijzondere aandacht. Procesmanagement neemt ambiguïteit en onkenbaarheid van een systeem als uitgangspunt om de besluitvorming te organiseren rondom een initiatief. Hierbij wordt bijzondere aandacht geschonken aan de principes van veiligheid, openheid, voortgang, inhoud, sense of urgency en vertrouwen bij besluitvormingsprocessen. Deze principes bieden een kader om een besluitvormingsproces te organiseren dat bijdraagt aan het verbindend vermogen en het samenhangend handelen. Bij programmamanagement wordt gestreefd naar verbinding van projecten (geordende subsystemen) op het (complexe) samengestelde niveau om zo synergie te bewerkstelligen, die niet zou zijn bereikt wanneer de projecten afzonderlijk waren gemanaged. Daarmee neemt programmamanagement in essentie een complexiteitperspectief als uitgangspunt. Dit is een specifieke benadering van proces en inhoud die complementair is aan procesmanagement.

7.2.6 deelvraag 5: de managementtheorieën als verklaring voor samenhangend handelen

Waar procesmanagement vooral vanuit de complexiteittheoretische benadering besluitvorming kan structureren, is programmamanagement vooral een stuurvorm die voortkomt uit het projectmanagement maar waarbij een koppeling wordt gelegd met complexe besluitvorming en de kansen die het verbinden van projecten biedt om onderlinge synergie te bereiken. Zowel programmamanagement als procesmanagement zijn in relatie tot het concept van verbindend vermogen meer praktisch-theoretisch vormgegeven managementconcepten. Beiden leveren kaders die bij processen van gebiedsontwikkeling bruikbaar zijn en elkaar deels overlappen en elkaar deels aanvullen. De praktische ideeën die worden aangereikt vanuit de theorie van gebiedsontwikkeling bieden soms een zinvolle aanvulling aan beide managementconcepten. Door de praktische concepten van gebiedsontwikkeling, programmamanagement en procesmanagement te koppelen aan het concept van verbindend vermogen, ontstaat zicht op een theoretisch kader dat enerzijds conceptueel sterk verankerd is in de complexiteittheorie en anderzijds een heldere koppeling maakt naar de managementpraktijk. In hun onderlinge samenhang bieden zij een basis voor een procesmodel dat weergeeft hoe binnen deelprocessen en tussen deelprocessen tot samenhangend handelen kan worden gekomen.

7.2.7 deelvraag 6: de procesvorm van Klavertje 4

De procesgang van Klavertje 4 is complex en dus veelvormig. Zo blijkt dat het proces van Klavertje 4 is opgebouwd uit drie ronden. In een eerste ronde wordt vooral gestreefd naar onderlinge afstemming tussen de betrokkenen in een viertal projecten ten noordwesten van Venlo: glastuinbouwprojecten Siberië en Californië, project Trade Port Noord en project ZON Fresh Park. In een tweede ronde neemt de aandacht voor de regio en Klavertje 4 sterk toe en ontstaat er meer geloof in eigen kunnen van de regio. In de derde ronde komt dit tot uiting in de procesvorm wanneer het momentum wordt benut om de adviezen van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling ter harte te nemen. Vanuit Provincie Limburg en de partners wordt sterker ingezet op integrale ontwikkeling van het gebied. In een notendop kan gezegd worden dat de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang een toename kent in verbindend vermogen. Partijen geven aan dat zonder de erkenning van het rijk voor de regio en de

eerdere procesronden deze toename niet plaats hadden kunnen vinden. De werkgroepen groen, mobiliteit, energie en water zijn in ronde 3 niet meer actief geweest, maar de thema's groen en mobiliteit zijn in versmalde vorm wel een thema geweest in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang. Rond het thema groen wordt vorm gegeven aan het principe van een robuuste groene structuur in het gebied. Voor de werkgroep mobiliteit staat eigenlijk al vrij vlug vast dat er een gebiedsontsluitende verbinding komt tussen de A67 en de A73, zodat er weinig verbindend vermogen ontstaat in de derde ronde rond dit thema. De processen rond de thema's energie en water vertonen weinig verbindend vermogen in de derde procesronde, waar dit in de eerste twee ronden nog sterk is.

7.2.8 deelvraag 7: de mate van samenhangend handelen

Met het verbindend vermogen neemt ook het samenhangend handelen in de derde procesronde en in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang toe ten opzichte van de eerdere ronden. Vanuit de gebiedsvisie ontstaat snel en op hoog abstractieniveau enigheid rond een aantal inhoudelijke en organisatorische pijlers voor gebiedsontwikkeling. Ondanks dat de werkgroepen in deze ronde niet meer actief zijn, ontstaat er op een aantal thema's toch een toename van samenhangend handelen in de derde procesronde. Omdat in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang snel enigheid bestaat over de vorm van een robuuste groene structuur en men het eigenlijk vlug eens was over de noodzaak van de gebiedsontsluitende verbinding tussen de A67 en de A73, ontstaat er (in versmalde vorm) een toename van samenhangend handelen rond de thema's groen en mobiliteit. Bij de thema's energie en water is een significante daling in samenhangend handelen te zien. In de eerste twee ronden vonden de werkgroepen elkaar rond respectievelijk een energievisie en een masterplan water. Maar in de derde procesronde zijn er geen werkgroepen actief en komt er geen vervolg op beide thema's. In de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang komen beide thema's niet aan bod, mogelijk ook omdat zij geen prominente positie innemen in het ruimtelijke plaatje van de leidende gebiedsvisie en gezien de technische aard van beide concepten. Energie wordt verder vorm gegeven door Californië BV in een businessplan dat in principe op steun kan rekenen bij de andere partijen, maar onzekerheid en de ondoorzichtigheid van het plan verhinderen een snel vervolg. Het thema water krijgt geen centrale aandacht en er komt dus ook geen vervolg op het masterplan.

7.2.9 deelvraag 8: de procesvorm als verklaring voor samenhangend handelen

Vanuit de bovenstaande beschrijvingen ligt er een basis aan bewijs dat verbindend vermogen van invloed is op het samenhangend. Een toe- of afname van verbindend vermogen leidt in vrijwel alle gevallen tot respectievelijk een toe- of afname van samenhangend handelen. De uitzonderlijke positie van thema mobiliteit is daarbij reeds toegelicht. De belangrijkste factoren die hieraan bijdragen zijn: het expliciteren van de situatieperceptie en wensbeelden en de reflectie hierop; inhoud of kwaliteit als dynamisch beschouwen op hoog abstractieniveau; de werkvormgebondenheid; en structurele verslaglegging in een werkdummy. Bijzonder is dat de dominante rol van de expert in ronde 3 van het proces als stimulerend wordt ervaren voor de procesgang. De verklaring voor de procesgang is echter niet alleen te herleiden vanuit de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Omdat gebieden complexe systemen zijn, is er sprake van verwevenheid met andere systemen en hun processen kunnen

dus interfereren. Zodoende zijn onverwachte gebeurtenissen als de benoeming van Greenport Venlo of de benoeming van Klavertje 4 tot Voorbeeldproject Gebiedsontwikkeling van grote invloed gebleken op de procesgang, zonder dat dit direct te herleiden is vanuit een toename in verbindend vermogen. Ook wordt de procesgang in ronde 1 en 2 van invloed geacht op de procesgang in ronde 3, zodat sprake kan zijn van een wederkerige relatie tussen de concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen. Maar de invloed lijkt beter te verklaren vanuit eerste en tweede orde effecten (politiek, sociaal en intellectueel kapitaal en overeenstemming en coproducties) die voorafgaan aan nieuwe organisatievormen en daadwerkelijk resultaten. Verbindend vermogen is dus niet een onafhankelijke variabele en de enige factor van invloed op de mate van samenhangend handelen.

Opvallend is verder dat er een effectieve sturingsbalans blijkt op het grensvlak van chaos en orde. De deelprocessen van Californië, Siberië, Trade Port Noord en uitbreiding veiling ZON blijken in de eerste twee ronden geen samenhang met Klavertje 4 te krijgen. Zij zijn als het ware te geordend en de chaos in de centrale procesgang biedt geen tegenwicht. In de derde ronde echter krijgt Klavertje 4 in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang met de uitwerking van de gebiedsvisie, eigenstandig vorm. Het samenhangend handelen is versterkt en daardoor opgewassen tegen de samenhang van 'de vier klaverblaadjes'. De verbinding komt tot stand op de deelthema's groen en mobiliteit die in versmalde vorm centrale aandacht krijgen en waarvan het verbindend vermogen dus toeneemt. Het samenhangend handelen rond de thema's energie en water is zeer laag, mede omdat er geen centrale aandacht aan wordt geschonken bij de (uitwerking van de) gebiedsvisie. De samenhang met de vier klaverblaadjes komt zodoende ook niet tot stand. Waar de thema's groen en mobiliteit zijn versmald zodat in een relatief eenvoudige setting vorm kon worden gegeven aan twee projecten, zijn de thema's energie en water nog breed, mede daardoor (maar ook door de meer technische aard van het object van studie) nog complex en dus niet geschikt voor de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang.

Opvallend is verder dat de aandacht voor vervolprocessen en subsysteemprocessen die zouden verweven zijn met de gebiedsontwikkeling, niet of nauwelijks aandacht krijgen. Partijen als LLTB, KvK of Milieufederatie Limburg zijn nooit sterk betrokken geweest, terwijl ze wel stakeholder en invloedrijk zijn. Ook is de aandacht voor bijvoorbeeld financiële en juridische voorwaarden tot nu toe beperkt geweest in de procesgang. Laat staan dat er directe betrokkenheid zou zijn van ondernemers of investeerders die sterke invulling zouden kunnen geven aan de koppeling met het realisatietraject. Een conclusie is dus dat de koppeling met deelprocessen van verschillende subsystemen en vervolprocessen onvoldoende is vorm gegeven. Dit roept risico's op omdat door dit gebrek aan breder verbindend vermogen in de vervolgronden deze partijen waarschijnlijk alsnog hun invloed zullen willen uitoefenen op de inhoud. Het risico is dat de inhoud van Klavertje 4 in het vervolg alsnog ter discussie zal komen te staan. Hierdoor moet waarschijnlijk meer energie worden gestoken in de procesgang en het verbreden van samenhangend handelen, welke gespaard had kunnen worden wanneer deze stakeholders eerder betrokken waren geweest in de procesgang.

7.3 aanbevelingen

7.3.1 aanbevelingen voor de betrokkenen in Klavertje 4

inleiding

De centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang van Klavertje 4 kent op dit moment een grote mate van samenhangend handelen, en specifiek op de thema's groen en mobiliteit. Dit betekent echter niet dat Klavertje 4 een ideale procesgang kent. Er zijn zeker nog enkele zinvolle aanbevelingen te formuleren.

aanbeveling 1: erken de complexiteit van het gebied en Klavertje 4

De procesgang van Klavertje 4 is op dit moment nog relatief eenvoudig opgezet en in ronde 3 sterk vereenvoudigd. Op dit moment is een relatief eenvoudig concept van de gebiedsvisie leidend in de procesgang en is de betrokkenheid beperkt tot Provincie Limburg en vier gemeenten. Daarmee zijn zowel inhoud als handelen in de procesgang gereduceerd tot eenvoudige proporties. De samenhang in handelen kon in ronde 3 alleen tot stand komen door de procesversmalling en de eenduidige gebiedsvisie. De partijen zullen na het lezen van de bevindingen in het onderzoek echter ook moeten erkennen dat de werkelijkheid weerbarstiger is. Gebieden zijn complexe systemen en daarmee niet te reduceren tot een eenvoudig fysiek-ruimtelijk plaatje. Het gebied van Klavertje 4 bestaat uit een verwevenheid van subsystemen zoals die nog sterke aandacht kregen in de eerste twee rondes van de procesgang met de werkgroepenstructuur. Ook zijn er meerdere processen van wilsvorming die zich clusteren rond de sectorale thema's, maar ook in de werelden van private partijen (de markt), maatschappelijk middenveld, openbaar bestuur en de kennisinstellingen. De procesgang is op dit moment gereduceerd tot het creëren van wilsvorming tussen een vijftal publieke partijen. Zowel op inhoud als handelen zal de aanpak van Klavertje 4 in ronde 3 dus op langere termijn niet volstaan, omdat het de complexiteit van gebieden en de complexiteit van processen van gebiedsontwikkeling niet als uitgangspunt neemt. Het is van belang dat de partners in Klavertje 4 erkennen dat het gebied en processen van gebiedsontwikkeling complex zijn.

aanbeveling 2: zoek naar procesverbreding op inhoud en handelen

De complexiteit van gebieden en gebiedsontwikkeling als uitgangspunt nemende, dient zich de vraag aan wat de consequenties dienen te zijn voor de procesgang. In het gebied van Klavertje 4 lopen op dit moment meerdere deelprocessen die een plekje verdienen in de procesgang. Voor wat betreft de subsystemen kan daarbij gedacht worden aan het betrekken van partijen als LLTB, KvK en ondernemersverenigingen in het gebied vanuit de markt, Milieufederatie Limburg en bewonersverenigingen vanuit het middenveld, en partijen als KnowHouse, Alterra en Transforum zouden een rol kunnen spelen vanuit de kennisinstellingen. Publiek zou ook verbinding gezocht kunnen worden met omliggende gemeenten en ministeries, zoals via het GOB. Maar ook de eigen colleges en raden staan nog op afstand. Dit zijn slechts voorbeelden van partijen die betrokken zouden kunnen worden om het verbindend vermogen en samenhangend handelen te verbreden. Deze partijen zouden een rol kunnen spelen in bijvoorbeeld één of meerdere klankbordgroepen. Ook kan de verbinding gezocht worden met vervolgprocessen door nog nadrukkelijker contact te zoeken met de partijen die daarbinnen een rol zouden kunnen spelen. Hierbij kan gedacht worden aan ontwikkelaars van

glastuinbouw en bedrijventerreinen maar ook kan het contact worden gezocht met bijvoorbeeld de DLG en Staatsbosbeheer ten aanzien van de natuurcompensatie en ontwikkeling van groenstructuren en landelijk gebied. Voor wat betreft de projectdeelprocessen speelt er meer in en rond het gebied dan de vier projecten die oorspronkelijk centraal hebben gestaan in Klavertje 4. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van de A73 Zuid, de ontwikkeling van een windmolenpark en een vliegveld voor ultralichtvliegtuigen, of de ontwikkeling van het Floriadeterrein. Deze en meer projecten spelen op dit moment niet of nauwelijks een rol in de procesgang maar bieden kansen op synergie. De projectdeelprocessen en vervolgddeelprocessen kunnen bijvoorbeeld betrokken worden door vertegenwoordiging te clusteren rond een werkgroepenstructuur als aanwezig in de eerste twee ronden. Dit biedt meteen kans om al aanwezige kennis op 'oude thema's', zoals op het gebied van water en energie, nieuw leven in te blazen. Hier liggen twee dooddrachte visies die als een basis kunnen dienen voor vervolg. De inhoudelijke samenhang die is bereikt op deze beide thema's moet echter ook weer losgelaten worden, zodat er lucht ontstaat voor een vervolg. Deze thema's zijn technisch en sociaal complex: er is nog veel ambiguïteit en onwetendheid aanwezig bij de betrokkenen in Klavertje 4. Zodoende zullen beide thema's nooit via een projectmatige aanpak of een businessplan tot verdere ontwikkeling kunnen komen. Ze vragen om een aanpak die de complexiteit erkent en dus om meer verbindend vermogen – met behulp van het ontwikkelde sturingsmodel - om tot verbreed en verdiept samenhangend handelen te komen. Door een thematisch deelproces in te richten en van hieruit een verbinding met het centrale deelproces en projectprocessen te komen, kan bredere samenhang tot stand komen.

aanbeveling 3: stuur op het grensvlak van chaos en orde

De partners in Klavertje 4 zullen moeten leren sturen op het grensvlak van chaos en orde. De ordening die nu is aangebracht in de centrale ambtelijke en bestuurlijke procesgang is voor velen een verademing ten opzichte van de eerste twee ronden. Het gevaar dat hierin schuilt is dat de partners denken dat ze met hun missie, de grote voortgang en hun wederzijds gepercipieerde meerwaarde, tot realisatie van integrale gebiedsontwikkeling zullen komen met een maximum aan synergie. In de eerste en tweede aanbeveling is al aangegeven dat deze perceptie eerder schijn dan werkelijkheid zal blijken te zijn. Deze schijn kan leiden tot een 'systemische eilandconstructie' zonder praktijkwaarde. De erkenning van de complexiteit van Klavertje 4 en het dienovereenkomstig verbreden van de procesgang, zal onvermijdelijk blijken. Wanneer de partners er niet nu voor kiezen dan zullen ze er later alsnog voor moeten kiezen wanneer partijen waarvan de partners afhankelijk zullen blijken, weerstand zullen genereren tegen de procesgang. De irritatie die er nu soms is bij deze partijen kan in een later stadium immers omslaan in geldingsdrang. Ook zullen bij een versmalde procesgang kansen op synergie worden gemist. De partners zullen bij de procesverbreding moeten zoeken naar een clustering in de procesgang waarbij deelprocessen enerzijds voldoende samenhang zullen behouden om eigen voortgang te kunnen boeken, maar anderzijds moeten zij ook de verbinding aanbrengen tussen de deelprocessen. De bij aanbeveling 2 voorgestelde structuur met een klankbordgroep en werkgroepen biedt een raamwerk om hier verder invulling aan te geven. Clustering op processen van wilsvorming rond subsystemen, sectoren/thema's en projecten, lijkt een handzame werkwijze om enerzijds te clusteren op samenhang maar anderzijds ook te verbinden omdat de clusters van elkaar afhankelijk zijn. Ontmoetingen

tussen gezaghebbende en representatieve vertegenwoordigers van de clusters moeten zorgen voor verbreding van het samenhangend handelen. In deze procesgang kan de voortgang op basis van de gebiedsvisie en de vijf pijlers als kritische massa en als uitgangspunt worden beschouwd waarvan de orde bewaakt moet worden maar ook de chaos, voor het verbinden van deelprocessen.

aanbeveling 4: kiezen of delen

Wanneer de partijen bovenstaande in ogenschouw nemen, zal het besef moeten ontstaan dat Klavertje 4 weliswaar langere tijd loopt en op dit moment grote voortgang boekt, maar ook tekent zich het beeld af van een procesgang die net pas op stoom begint te komen. De procesverbreding zal veel energie vergen van de partijen die deelnemen aan de procesgang. Duidelijk is dat de begeleidingscapaciteit die aanwezig is in de derde ronde kon volstaan omdat de procesgang eenvoudig was. De derde ronde van de procesgang zal bij verbreding vragen om verbrede procesbegeleiding. Dit vraagt om een verbindend leiderschap met een oog voor de veelvormigheid van Klavertje 4 en de veelheid aan kansen op synergie die zich hierbinnen voordoen door deelprocessen te verbinden. Dergelijke leiders zullen zich sterk moeten willen maken voor de procesgang, geloven in Klavertje 4 en het enthousiasme over weten te brengen op anderen. Ook zal er een krachtig secretariaat vorm moeten worden gegeven om de processen te faciliteren. Op dit moment is er geen echt secretariaat maar worden inhoudelijke adviezen van Arcadis bijgesteld. Backoffice werk is echter wezenlijk voor het verbindend vermogen door de werkvormen te structureren en kwaliteit te verankeren. Hierin kunnen adviseurs en Provincie Limburg vermoedelijk een rol vervullen. De andere partners zullen echter ook capaciteit ter beschikking moeten stellen om een betekenisvol en gezaghebbend proces vorm te kunnen geven. Wanneer deze commitment ontbreekt zullen partijen niet tot zinvolle interacties komen, zoals is gebleken in de eerste twee ronden toen Provincie Limburg de nodige capaciteit grotendeels zelf invulde. Voor de opstart is dit zinvol gebleken, maar een dergelijk model volstaat niet meer. In een nieuwe procesronde zullen enerzijds ambtenaren sterk betrokken moeten zijn met de inhoudelijke ontwikkeling en dus het vertrouwen en gezag moeten krijgen van hun politieke bestuurders. Anderzijds zullen bestuurders meer verbonden moeten raken met de procesgang door bijvoorbeeld een portefeuillehouderschap in te richten.

7.3.2 aanbeveling voor procesmanagers in processen van gebiedsontwikkeling

inleiding

Vanuit de analyse van de hypothesen en de conclusies is een aantal algemene aanbevelingen te formuleren voor procesmanagers die zich richten op processen van gebiedsontwikkeling. Deze aanbevelingen vormen een toegevoegde waarde voor de praktijk van procesmanagement en programmamanagement bij gebiedsontwikkeling.

aanbeveling 1: wees je bewust van de complexiteit van processen van gebiedsontwikkeling en handel dienovereenkomstig

Uit de theorie en de bevindingen in de casus Klavertje 4, blijkt dat gebieden complexe systemen zijn en dat gebiedsontwikkeling dus een vorm van complexe systeemverandering is.

Dit bewustzijn is een voorwaarde voor het tot stand brengen van samenhangend handelen in processen van gebiedsontwikkeling. Het concept van verbindend vermogen en de operationalisering van dit concept blijken een handvat voor procesmanagers om het benodigde samenhangend handelen tot stand te brengen op inhoud en handelen binnen deelprocessen. Ook legt dit model een verbinding tussen deelprocessen van wilsvorming in subsystemen in een gebied, tussen het lopende deelproces en vervolgdeelprocessen, en tussen projectdeelprocessen in een gebied. Daarmee biedt het model van verbindend vermogen een denkkader dat daadwerkelijk uitgaat van complexiteit door de verwevenheid van systemen en de interferenties van hun deelprocessen als uitgangspunt te nemen. Dit model biedt procesmanagers dus een denkkader om te sturen op samenhangend handelen in complexe processen van gebiedsontwikkeling.

aanbeveling 2: effectief sturen op samenhangend handelen is sturen op de grens van chaos en orde

Procesmanagers zijn nooit onafhankelijke spelers in het proces en nemen dus zelf ook deel aan het proces. Spelers raken betrokken in een deelproces waarbij het streven is om tot een gedeelde missie, tot voortgang en tot een maximalisatie van onderlinge meerwaarde te komen. De procesmanagementliteratuur zoals deze vooralsnog beschikbaar is, neemt een zelfde uitgangspunt. Hiermee wordt de complexiteit van systemen zoals gebieden en de complexiteit van processen zoals gebiedsontwikkeling niet voldoende als uitgangspunt genomen. Gevolg hiervan is dat procesmanagers in de praktijk mogelijk zullen neigen om te sturen op een maximum aan samenhangend handelen binnen enkelvoudige deelprocessen. Het concept van verbindend vermogen biedt een sturingsmodel dat niet alleen is gericht op het bereiken van samenhangend handelen binnen deelprocessen, maar richt zich ook op het verbinden van deelprocessen onderling: deelprocessen van wilsvorming in subsystemen in een gebied; vervolgdeelprocessen; en projectdeelprocessen in een gebied. Hierbij dient een procesmanager ervoor te waken dat enkele deelprocessen niet te eigenstandig worden, maar een gematigd positieve vorm van samenhangend handelen vertonen. In een dergelijke toestand kunnen deelprocessen verbonden worden en kan een optimum aan samenhangend handelen bereikt worden. In sommige gevallen kan een procesmanager er dan bewust voor kiezen een maximum aan orde binnen deelprocessen na te streven, zoals bij projecten in een programma. Immers processen zullen ook moeten consolideren in een programma van projecten en zo in resultaten. Het sturingsmodel rond het concept van verbindend vermogen biedt procesmanagers een denkkader om hierin bewuste keuzes te maken en zo te schakelen tussen meer chaos of meer orde.

7.3.3 aanbevelingen voor verder onderzoek

inleiding

Het onderzoekskader van dit onderzoeksproces is uiteraard beperkt, maar een aantal onderzoeklijnen is als aanknopingspunt te beschouwen voor zinvol vervolgonderzoek.

aanbeveling 1: verbreding van het onderzoekskader (1)

Het analysekader is in dit onderzoek toegepast op de casus Klavertje 4. Echter in de praktijk zijn er meer processen van gebiedsontwikkeling die zich lenen voor onderzoek dat is gebaseerd op de relatie tussen de concepten van verbindend vermogen en samenhangend

handelen. Door het empirische onderzoekskader te verbreden, zouden het theoretisch model, de hypothesen en de conclusies en aanbevelingen meer gezag kunnen verwerven of waar nodig kunnen worden ontkracht of aangescherpt.

aanbeveling 2: verbreding van het onderzoekskader (2)

Naast gebieden en processen van gebiedsontwikkeling zijn er meer complexe systemen en meer veranderprocessen hierbinnen te ontdekken in de sociale praktijk. Het analysekader kan vermoedelijk worden verbreed tot passend voor onderzoek naar een verbrede populatie van complexe processen. De concepten van verbindend vermogen en samenhangend handelen zijn evenals proces- en programmamanagement in beginsel niet alleen toepasbaar op de ruimtelijke praktijk. Zodoende zouden het theoretisch model, de hypothesen en de conclusies en aanbevelingen eveneens meer gezag en bredere betekenis kunnen verwerven.

aanbeveling 3: de context structureren

Het analysekader van dit onderzoek gaat sterk uit van de stuurbaarheid van complexe processen. Duidelijk is gebleken dat dit sturingsmodel slechts een deel van de werkelijkheid weergeeft. Opvallend is vooral de wezenlijke rol die interfererende processen spelen, welke in eerste instantie contextueel lijken maar onverwacht opdoemen om een betekenisvolle rol te vervullen in de procesgang. Onderzoek naar de verwevenheid van systemen en interferentie van processen, lijkt daarmee zeer zinvol om die schijnbare context een positie te kunnen geven in het sturingsmodel.

7.4 reflectie op onderzoeksproces en -resultaat

Doel van het onderzoek is te verklaren waarom samenhangend handelen wel of niet tot stand kwam en komt in de procesgang van Klavertje 4. Deze doelstelling is bereikt, al dan niet vanuit het analysekader. Door een eigen benadering te kiezen ten aanzien van de analyse vanuit een gericht theoretisch perspectief, is een verklaring gegeven voor het fenomeen. Het is echter een specifieke verklaring vanuit een casus. In theoretische zin betreft het daarom een verkenning van de onderzoekshypothesen. In empirische zin is de populatie beperkt maar complex, en er is diepgaand inzicht verkregen in de casus Klavertje 4. Door een zinvolle stage, door het lezen van vele stukken, door interviews, maar ook door de onderzoeksresultaten regelmatig te spiegelen aan de mening van anderen, zijn invloedrijke factoren buiten het analysekader niet uit het oog verloren. Het resultaat is kritisch maar optimistisch. Dit hangt samen met de houding en percepties van de geïnterviewden.

Het opstellen van een analysekader dat enerzijds conceptueel krachtig is en anderzijds verankerd is in de managementpraktijk, was al een lastige klus. Het meten en vervolgens het bundelen van de opgedane kennis in zinvolle conclusies en aanbevelingen vond ik echter nog lastiger, gezien de veelvormigheid die centraal stond in het theoretisch kader en in de praktijk van Klavertje 4. Enerzijds wil je een lopend verhaal vertellen, maar anderzijds wil je ook recht doen aan de veelvormigheid in de procesgang en de strijdigheid die ten grondslag ligt aan het sturen op het grensvlak van chaos en orde.

De toegevoegde waarde van het onderzoek is er op twee vlakken: theoretisch en praktisch. De theoretische waarde is dat er een nieuw inzicht is verschaft in hoe sturing gegeven kan worden aan complexe processen van gebiedsontwikkeling die vragen om een nieuw sturingsconcept dat je zou kunnen omschrijven als het 'management van complexe

gebiedsontwikkelingsprocessen'. De praktische waarde van het onderzoek zit deels verweven in de theoretische waarde doordat het sturingsmodel toepasbaar is voor de beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling. Meer specifiek kunnen de partijen in Klavertje 4 profiteren van de gerichte aanbevelingen en het ontwikkelde sturingsmodel.

bronnenlijst

theoretische bronnen

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkelkracht, Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group BV
- Baarda, D.B. et al. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Baumgartner, F.R. and Jones B.D. (1993). *Agenda's and instability in American politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a New Modernity*. Londen: Sage.
- Bouwend Nederland (2005). *Bouwend Nederland forum*. Barneveld: Koninklijke BDU Grafisch Bedrijf. Jaargang 17 april 2005.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof (2000). *Networks and decision making*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de et al. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de et al. (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Buijs J.M. et al. (2006). *Het vermogen om te verbinden. Programmatisch werken bij VROM*. Ingediend bij: Bestuurswetenschappen.
- Byrne, D. (2005). *Complexity theory and the social sciences. An introduction*. London: Routledge.
- Castells, M. (1995). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Connick, S. & Innes, J. (2001). *Outcomes of collaborative water policy-making. Applying complexity thinking to evaluation*. University of California at Berkeley Institute of Urban and Regional Development. Working paper 2001-08.
- Didde, R. (2006). Ieder zijn eigen plan, in: *Binnenlands bestuur*, 27e jaargang 17 maart 2006.
- Doevendans, K. (2000). *Stad en samenleving*. Groningen: Martinus Nijhoff.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2003). *The value of trust in complex interorganisational Cooperation*, paper voor de conferentie van de British Academy of Management (BAM), Harrogate 15-17 September 2003.
- European Commission (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Regional Development Studies 28*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Ferns, D C (1991). *Developments in programme management*. In: International Journal of Project Management 9 (148-156).
- Flood, R.L. (1999). *Knowing of the unknowable*. In: Systemic Practice and Action Research, Vol. 12, No. 3.
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline, Learning within the unknowable*. London: Routledge.
- Griffin, D. et al. (1999). *Knowing and acting in conditions of uncertainty. A complexity perspective*. In: Systemic Practice and Action Research, Vol. 12, No. 3. (303)
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Rotterdam: Eburon.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Healey, P. et al. *Places, identity and local politics*. (2003). *Analyzing initiatives in deliberative governance*. In: M. Hajer en H. Wagenaar (red.). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Innes J.E. & D.E. Booher (1999). *Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning*. In: Journal of the American Planning Association 65 (412-423).
- Klaassen, A.W. (2002). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie BV
- Koromzay, V. (2004). *Some reflections on the political economy of reform*. Paris: OECD.
- Lambooy, J.G. (2004). *Geschakelde metropolen en de tussengebieden* (essay voor de VROM-raad)
- Louis M. (1980). *Surprise and sensemaking. What newcomers experience in entering unfamiliar organizational settings*. In: Administrative Science Quarterly 25 (226-251).
- Lycett, M. et al. (2004). *Programme management. A critical review*. In: International Journal of Project Management 22 (289-299).
- Ministeries van VROM en V&W (2005). *Nota Mobiliteit*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2005). *Nota Ruimte*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2004). *Van hindermacht naar ontwikkelkracht? Eindrapportage van de projectgroep ontwikkelingsplanologie*. Den Haag.
- Pellegrinelli, S. (1997). *Programma management: organising project-based change*. In: International Journal of Project Management Vol. 15, No. 3 (141-149).

- Pierre, J. & B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave.
- Quinn J. (1996). *The role of 'good conversation' in strategic control*. In: Journal of Management Studies 33(3) (387).
- Ruimtelijk Planbureau. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Senge, P.M. (1994). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organisation*. New York: Currency Doubleday.
- Stacey, R.D. (1992). *Managing the unknowable. Strategic boundaries between order and chaos in organisations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Stacey, R.D. (1995). *The science of complexity: an alternative perspective for strategic change processes*. In: Strategic management journal, Vol. 16, No. 6 (477-495).
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag.
- Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision making rounds*. In: Public Administration Vol. 78 No. 4 2000 (937-956).
- Teisman G.R. (1995). *Publieke besluitvorming tussen co-productie en stagnatie*. In: Hart, P. 't et al. (red.). (1995). *Publieke Besluitvorming*. Den Haag: Vuga.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie; een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringen. Oratie*. Nijmegen: KUN.
- Termeer, C. & M. Königs (2003). *Vitaliserend procesmanagement*. In: Bestuurskunde 12(6) (274-282).
- Thiry M. (2002). *Combining value and programme management into an effective programme management model*. In: International Journal of Project Management 20(3) (221-227).
- Thiry, M. (2004). *For DAD: a programme management life cycle process*. In: international Journal of Project Management 22 (245-252).
- Thiry, M. (2001). *Sensemaking in value management practice*. In: International Journal of Project Management 19 (71-77).
- Urban Planning Group (2002). *Stedenbouwkundige-planologische begrippen & Organisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Eindhoven.
- Webber, M. (1964) *The urban place and the non-place urban realm*. In: M. Webber et al. (1964). *Explorations into urban structure*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Weick K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. London: Sage.
- Wijnen, G. & R. Kor (1996). *Het management van unieke opgaven. Samen werken aan projecten en programma's*. Kluwer.

Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff bv.

WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu.

empirische bronnen

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *De praktijk van gebiedsontwikkeling. Tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkelkracht. Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Observaties en Aanbevelingen van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling over het project Klavertje 4*. Den Haag.

Arcadis (2004). *Masterplan water Klavertje 4++*. Water in breder perspectief. Den Bosch.

Arcadis (2005). *Projectenwijzer Klavertje 4*. Den Bosch.

Arcadis (2005). *Van afstemmen naar samenwerken. Memo van de luistersessies en feedbackbijeenkomsten*. Den Bosch.

Arcadis (2005). *Van afstemmen naar samenwerken, procesbegeleiding Klavertje 4 offerte*. Den Bosch.

Bayer, M. (2005). *Losse Klaverblaadjes groeien uit tot volle bloem*, in: ROM jaargang 23 nr. 11.

Brouwer, P. (2005). *Agro-avant-garde*, in: Binnenlands Bestuur 26e jaargang 2 december

Californië BV (2005). *Van zaaien naar oogsten. Businessplan voor de collectieve energievoorziening van de GreenPort Venlo*. Horst aan de Maas.

DHV Ruimte en Mobiliteit BV i.o.v. Provincie Limburg (2005). *Verkeerskundig Onderzoek Klavertje Vier. Verkeerskundige Modelstudie naar de Optimale Ontsluiting van Klavertje Vier*.

Ernst & Young i.o.v. VROM (2005). *PPS bij Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie*. Amsterdam.

Greenport Venlo. (2006). *Greenport Venlo. De nieuwe verbinding*. Ottersum: Imagro.

Grijp, N.M. van der et al. (2003). *Praktijkprojecten Duurzame Landbouw*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

Horst aan de Maas et al. (2003). *Intentie-overeenkomst "Klavertje 4"*. Venlo.

Horst aan de Maas et al. (2006). *Intentieverklaring Gebiedsontwikkeling Greenport Venlo*. Venlo.

KEMA i.o.v. Provincie Limburg (2005). *Regionale Planning WKK Vergistingsconcepten. Blauwdruk Energie Klavertje 4*. Arnhem.

LNV en LTO (2000). *Bestuurlijk Afsprakenkader Herstructurering Glastuinbouw*. Den Haag.

Mackay, E. (2005). *Procesarchitectuur. Voorbeeldprojecten Ontwikkelingsplanologie*. z.p.

Ministerie van VROM (2005). *Nota Ruimte*. Den Haag.

Ministeries van V&W en VROM (2004). *Nota Mobiliteit, Naar een Betrouwbare en Voorspelbare Bereikbaarheid*. Den Haag.

Novio Consult i.o.v. LNV en VROM (2005). *Ruimtelijk Beleid Glastuinbouw*. Nijmegen.

Platform Agrologistiek (z.j.). *Springplank voor Groene Netwerken*. Den Haag.

Provincie Limburg (2002). *Position paper "Klavertje 4" De ontwikkelingen in het gebied Venlo Noord-West*. Maastricht.

Stichting Regio Venlo Floriade 2012 (2004). *Bidbook Floriade 2012*. z.p.

websites

www.senternovem.nl, 2006

www.californie.nu, 2006

www.agrologistiek.nl, 2006

www.limburg.nl, 2006

www.maasbree.nl, 2006

www.venlo.nl, 2006

www.horstaandemaas.nl, 2006

www.zon-business.com, 2006

www.floriade.nl, 2006

www.hortinews.com, 2006

www.greenportvenlo.nl, 2006

bijlagen

interviews

open interviews

Naam: Erik van Ooijen

Functie in de organisatie: ontwerper bij Arcadis Regio Zuid

Functie en rol in Klavertje 4: ondersteunend procesmedewerker sinds medio 2005

Datum interview: 10 april 2006

Naam: Rob van Vugt

Functie in de organisatie: senior project- en programmamanager bij de Provincie Limburg

Functie en rol in Klavertje 4: enkele maanden projectmanager voor Klavertje 4 in 2005 en 2006 en als zodanig ook voorzitter van de ambtelijke kerngroep en secretaris van het bestuurlijk overleg Klavertje 4

Datum interview: 28 april 2006 en 15 mei 2006

Naam: Peter van Melik

Functie in de organisatie: hoofd Economie en Toerisme Gemeente Horst aan de Maas

Functie en rol in Klavertje 4: vertegenwoordiger van de gemeente Horst aan de Maas en verbindend persoon vanuit Californië BV binnen de ambtelijke kerngroep Klavertje 4 vanaf het allereerste begin

Datum interview: 1 juni 2006

Naam: Peter Smeets

Functie in de organisatie: projectregisseur 'integrale praktijkprojecten' bij Transforum

Functie en rol in Klavertje 4: projectregisseur 'Streamlining Greenport Venlo', betrokken bij 'de regiodialoog' voorafgaand aan Klavertje 4 en zijdelings op de hoogte van Klavertje 4

Datum interview: 16 juni 2006

halfopen interviews (naar een handleiding)

Naam: Carel Prins

Functie in de organisatie: zelfstandig interim-manager

Functie en rol in Klavertje 4: als projectleider Trade Port Noord en Klavertje 4 namens de Gemeente Venlo sinds augustus 2005 betrokken in de ambtelijke kerngroep Klavertje 4

Datum interview: 29 mei 2006

Naam: Ruud Schins

Functie in de organisatie: thans programmaleider klantdenken bij de afdeling Kennis en Strategie en voorheen clusterleider goederenvervoer bij de Provincie Limburg

Functie en rol in Klavertje 4: voorzitter van de werkgroep mobiliteit en lid van de kerngroep Klavertje 4 vanaf het initiatief tot mei 2005

Datum interview: 30 mei 2006

Naam: Erik Mackay

Functie in de organisatie: voormalig wethouder en thans raadslid te Muiden, en zelfstandig consultant bij EMC

Functie en rol in Klavertje 4: in opdracht van het ministerie van VROM betrokken als adviseur gebiedsontwikkeling voor Klavertje 4 in de periode januari – juli 2005

Datum interview: 7 juni 2006

Naam: Jeroen van Haeren

Functie in de organisatie: zelfstandig interim-manager

Functie en rol in Klavertje 4: als projectleider Trade Port Noord vanaf de aanvang van Klavertje 4 tot en met augustus 2005 vertegenwoordigd in de ambtelijke kerngroep Klavertje 4, thans betrokken als projectleider van het businesspark en de golfbaan en betrokken bij de ontwikkeling van de Floriade

Datum interview: 8 juni 2006

Naam: Jan Emonts

Functie in de organisatie: hoofd grondgebiedszaken (GGZ) en lid van het MT van Maasbree

Functie en rol in Klavertje 4: vanaf januari 2003 betrokken bij de ambtelijke kerngroep Klavertje 4

Datum interview: 13 juni 2006

Naam: Jan Janssen

Functie in de organisatie: manager van ZON vastgoed, een werkmaatschappij van ZON Holding

Functie en rol in Klavertje 4: verantwoordelijke voor de uitbreiding van de veiling ZON tot ZON Fresh Park en als zodanig vertegenwoordiger van veiling ZON in de ambtelijke kerngroep Klavertje 4 vanaf het begin van Klavertje 4

Datum interview: 14 juni 2006

Naam: Carlo van Seggelen

Functie in de organisatie: beleidsmedewerker van de afdeling Groen van de Provincie Limburg

Functie en rol in Klavertje 4: voorzitter van de werkgroep 'natuur en milieu' en lid van de ambtelijke kerngroep Klavertje 4 vanaf de start tot januari 2006

Datum interview: 15 juni 2006

Naam: Paul Willemse

Functie in de organisatie: procesmanager-adviseur voor Arcadis Regio Zuid gericht op locatieontwikkeling en 'groen'

Functie en rol in Klavertje 4: zijdelings betrokken sinds 2003 en sinds 2004 verantwoordelijk voor het procesmanagement

Datum interview: 20 juni 2006

Naam: Paul Jansen

Functie in de organisatie: directeur Agribusiness van Sovion en directeur van Californië BV
Functie en rol in Klavertje 4: sinds juli 2004 als projectontwikkelaar van Californië zijdelings en waar nuttig voor Californië (vooral op de thema's energie en water) betrokken bij Klavertje 4. Peter van Melik is de schakel van Californië BV met het ambtelijke en bestuurlijke proces van Klavertje 4.

Datum interview: 21 juni 2006

Naam: Roger Lenders

Functie in de organisatie: primair verantwoordelijk voor 'de watertoets' vanuit het Waterschap Peel en Maasvallei

Functie en rol in Klavertje 4: vooral een adviserende rol in de werkgroep water uitmondend in het masterplan water vanaf begin 2004 tot eind 2004

Datum interview: 26 juni 2006

Naam: Annemie Hermans

Functie in de organisatie: secretaris 'bedekte teelten' bij de LLTB (onderdeel van LTO Nederland) en betrokken bij LTO glastuinbouw.

Functie en rol in Klavertje 4: deelnemer in de klankbordgroep voor het businessplan van Californië BV en betrokken bij het bestuurlijk overleg glastuinbouw.

Datum interview: 3 juli 2006

Naam: Frank van der Heijden

Functie in de organisatie: programmamanager water bij Arcadis Regio Zuid.

Functie en rol in Klavertje 4: adviseur en rechterhand van de voorzitter van de 'werkgroep water' bij het opstellen van het masterplan.

Datum interview: 5 juli 2006

Naam: Gerard Rabelink

Functie in de organisatie: burgemeester (sinds juli 2003) en portefeuillehouder economische zaken (sinds eind 2004) van de Gemeente Maasbree

Functie en rol in Klavertje 4: coördinator van het beleid bij de Gemeente Maasbree, ook ten aanzien van Klavertje 4

Datum interview: 6 juli 2006

Naam: Edward Pfeiffer

Functie in de organisatie: senior consultant bij KEMA

Functie en rol in Klavertje 4: sinds september 2004 een jaar lang gedetacheerd bij het projectbureau duurzame energie (PDE) voor het project in de werkgroep energie als adviseur

Datum interview: 28 juli 2006

Naam: Ralf Schreiber

Functie in de organisatie: beleidsmedewerker mobiliteit van de Provincie Limburg

Functie en rol in Klavertje 4: trekker van het thema verkeer en vervoer sinds mei 2005

Datum interview: 28 augustus 2006

bijgewoonde bijeenkomsten

11 april 2006	provinciaal Greenportoverleg (tussen sectorale ambtenaren)
20 april 2006	ambtelijk kerngroepoverleg Klavertje 4
4 mei 2006	ambtelijk kerngroepoverleg Klavertje 4
4 mei 2006	ambtelijk overleg tussen Venlo, Horst aan de Maas, Provincie Limburg en het GOB
9 mei 2006	provinciaal Greenportoverleg (tussen sectorale ambtenaren)
15 mei 2006	ambtelijk overleg tussen Venlo, Provincie Limburg en het GOB
15 mei 2006	overleg van de kerngroep Greenport Venlo
1 juni 2006	ambtelijk overleg tussen Venlo, Horst aan de Maas, Provincie Limburg en het GOB
8 juni 2006	overleg van de kerngroep Greenport Venlo
8 juni 2006	bestuurlijk overleg Klavertje 4
27 juni 2006	presentatie Greenport visie aan 'de vier O's'
28 juni 2006	bestuurlijk overleg Klavertje 4

lijst met afkortingen

CBB	Concrete BeleidsBeslissing
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GEM	Grondexploitatie maatschappij
GPV	Greenport Venlo
GOB	Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf
IOK	Intentieovereenkomst
KvK	Kamer van Koophandel
LLTB	Limburgse Land en Tuinbouworganisatie
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LOG	Landbouw Ontwikkelings Gebied
LTO	Land en Tuinbouworganisatie (Nederland)
PDE	Projectbureau Duurzame Energie
PES	Provinciale Ecologische Structuur
POL	Provinciaal Ontwikkelplan Limburg
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RWSL	Rijkswaterstaat Limburg
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
STIDUG	Stimuleringsregeling Duurzame Glastuinbouw
TPN	Trade Port Noord
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WPM	Waterschap Peel en Maasvallei
WRR	Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid
ZON	Coöperatieve Veiling Zuidoost Nederland

interviewvragen

Inleiding

Mag ik uw volledige naam en functie noteren?

Welke is en/of was uw relatie en die van uw organisatie met Klavertje 4 en eventueel in direct gerelateerde projecten en op de vier thema's, gedurende het proces?

N.B. Vanaf nu wordt een basislijst met vrijwel alle relevante formele besluiten (in chronologische volgorde) gepresenteerd als een leidraad voor reconstructie

Ronden in het proces:

Welke momenten in het proces zijn volgens u dé momenten van grote stagnatie of doorbraak in procesvoortgang geweest?

Zijn er momenten geweest dat de spelregels (werkvormen) of aandachtspunten in het proces sterk veranderden (ander probleem of ander doel centraal)?

Zijn er momenten geweest dat het aantal betrokken spelers bij het proces of een deel daarvan (sterk) veranderde (versmalling, verbreding, anders)?

Verbindend vermogen:

Hebben de partijen in het besluitvormingsproces regelmatig de ruimte genomen om samen te reflecteren op ieders visie op de situatie en de doelstelling?

Ontwikkelde de inhoud van de besluitvorming zich dynamisch of bleef een oorspronkelijk voorstel/advies relatief gelijk van vorm (blauwdruk)?

Is er centrale aandacht geweest voor de vraag of een proces van samenwerking wel meerwaarde zou hebben en is de visie hierop ook vastgelegd?

Begon het proces met een veelheid aan opties en scenario's of begon het proces met een relatief eenduidige oplossing die uitwerking vroeg?

Zijn de experts in het proces relatief dominant of relatief op de achtergrond aanwezig geweest?

Was er volgens u voldoende ruimte voor invloed van partijen binnen (en buiten: toetreden) het proces en zijn hier afspraken over gemaakt?

Was er volgens u voldoende ruimte om het proces te verlaten of de inhoud niet te onderschrijven en zijn hier afspraken over gemaakt, oftewel voelde de procesgang als veilig (of als fuik)?

Hoe sterk was de besluitvorming georganiseerd en gestructureerd, zowel qua aantal bijeenkomsten als de agenda?

Is er een verschil in stijl van besturen zichtbaar ten aanzien van de vier projecten (resultaatgericht) en ten aanzien van het gehele programma (doelgericht)?

In welke mate is er aandacht besteed aan de samenhang tussen omgeving, doelen en de projecten?

Wat voor type documenten zijn er gedeeld door de partijen die zijn betrokken in de besluitvorming?

Is er – en zo ja op welke wijze en in welke mate – regelmatig aandacht besteed aan de komende fasen van besluitvorming of uitvoering (randvoorwaarden)?
Welke rol hebben de deelprojecten gespeeld in het besluitvormingsproces?
Welke rol hebben kennisinstellingen, ondernemers, maatschappelijk middenveld en overheden gespeeld in het proces?

Samenhangend handelen:

Was de richting van het proces en het uiteindelijke doel / resultaat u altijd helder?
In welke mate waren de partijen het volgens u eens over de doelstelling van het proces?
Zijn er wel eens tegenstellingen of conflicten geweest in het proces?
Heeft u het idee dat het proces voortgang vertoonde?
Was u tevreden over de samenstelling van de groep die richting gaf aan de besluitvorming?
Hadden er partijen betrokken moeten worden in het proces die er op dit moment niet bij zijn geweest om de procesgang of het uiteindelijke resultaat qua kwaliteit te verbeteren?

Specifieke aandacht voor de rol van de Provincie Limburg:

Wat is uw mening over de rol van de Provincie Limburg in het proces?

Reflectie:

Wat zou u met de kennis van nu anders hebben gedaan in de procesgang?