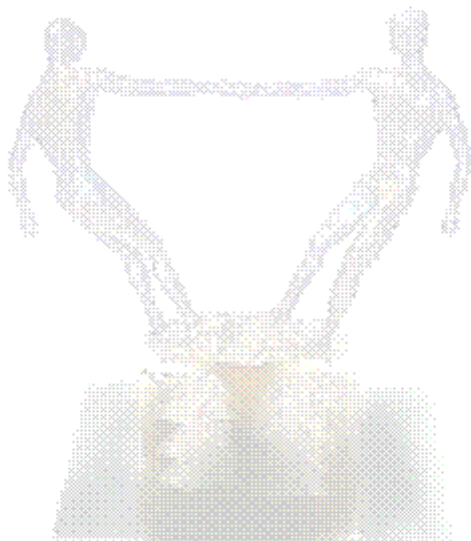


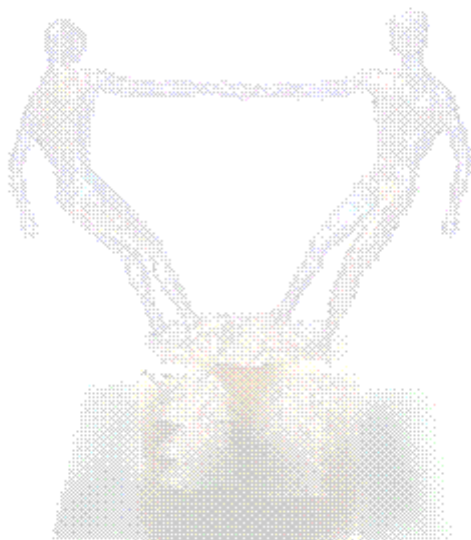
Herstructurering van bedrijventerreinen in een interdependente omgeving

*Zoeken naar een balans tussen een projectmatige en procesmatige
aanpak.*



Herstructurering van bedrijventerreinen in een interdependente omgeving

*Zoeken naar een balans tussen een projectmatige en
procesmatige aanpak.*



Door Ben Schroevers
Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleidend docent: Jurian Edelenbos

Maart 2007

VOORWOORD

Ter afsluiting van de studieperiode wat tevens een hoogtepunt moet zijn, is het redigeren van een scriptie. Ik had bij het schrijven van een scriptie eerder ervaring opgedaan vanuit de vorige studie (hbo). Toch wist ik dat hier een uitdaging lag die niet vergelijkbaar was met het traject om te komen tot een scriptie in het Hoger Beroeps Onderwijs.

Het zoekproces voorafgaand maakte daar al deel van uit. De methode die ik daarbij heb gehanteerd is gesprekken voeren met mensen binnen mijn netwerk die een connectie hebben met het publieke domein. Dit heeft inspirerend gewerkt en ideeën opgeleverd. Ook in dit geval ben ik op die wijze bij de gemeente Krimpen aan den IJssel terecht gekomen waar een probleemschets is gegeven die de aanleiding is geweest tot mijn onderzoek.

Vele valkuilen waren mij bekend, ook hier is voldoende literatuur voor beschikbaar, en het aanhoren van verhalen van anderen bevestigen deze. Dit gegeven heeft niet kunnen voorkomen dat ik gedurende mijn afstudeertraject goede en slechte fases heb doorgemaakt. De mensen in mijn directe omgeving (privé) moet ik daarbij bedanken. De studie, inbegrepen de scriptie, heb ik te danken aan mijn vriendin en ouders die op verschillende manieren support hebben verleend. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk en zal dit niet vergeten.

Vakkundig heb ik op een prettige manier en in een goede sfeer veel steun gehad aan mijn begeleidend docent, Jurian Edelenbos. Zeer toegankelijk, adequaat en van een hoog professioneel niveau heeft hij mij voorzien van de inhoudelijke input. Ook de tweede lezer Erik-Hans Klijn wil ik hierbij bedanken.

Tot slot de personen die hebben meegewerkt en de tijd en ruimte hebben gevonden mij te woord te staan. Het levert deze mensen weinig op, behalve inzicht in mijn scriptie, maar de bereidheid om mee te werken was prettig om te ervaren. In het bijzonder de mensen van de gemeente Krimpen aan den IJssel, Vlaardingen en Alphen aan den Rijn en ook medewerkers van de ondernemersverenigingen, respectievelijk de VOA, IKV en OK Krimpen ad IJssel.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Hoofdstuk 1 Inleiding	6
<i>1.1 Situatieschets en aanleiding van het onderzoek</i>	6
1.1.1 Gemeente Krimpen aan den IJssel en het project Stormeiland	7
<i>1.2 Probleemanalyse</i>	8
1.2.1 Intern; projectmatige vormgeving	9
1.2.2 Extern; procesmatige vormgeving	9
<i>1.3 Centrale onderzoeksvraag en doelstelling onderzoek</i>	9
1.3.1 Doelstelling	9
1.3.2 De vraagstelling ontrafeld	9
<i>1.4 Leeswijzer</i>	12
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	13
<i>2.1 Introductie</i>	13
<i>2.2 De contextfactoren</i>	13
<i>2.3 Definitie, wat is kenmerkend voor een project?</i>	19
<i>2.4 Theoretische verkenning projectmanagement</i>	20
2.4.1 Filosofie& managementvisie	20
2.4.2 Projectmatige aanpak	22
2.4.3 Beoogde effecten projectmanagement	25
<i>2.5 Theoretische verkenning Procesmanagement</i>	27
2.5.1 Filosofie/ managementvisie	27
2.5.2 Procesmatige aanpak	29
2.5.3 Beoogde effecten procesmanagement	34
<i>2.6 Analyse schema</i>	37
<i>2.7 Operationeel ontwerp</i>	38
2.7.1 Contextvariabelen	38
2.7.2 Projectmatige aanpak vs. Procesmatige aanpak	39
2.7.3 Effecten	40
Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek	42
<i>3.1 Type onderzoek en bestuurlijke relevantie</i>	42
<i>3.2 Onderzoekdesign</i>	43
<i>3.3 Onderzoekstechniek</i>	45
3.3.1 Aanpak en structuur interview	45
Hoofdstuk 4. Descriptie empirie Rivierzone Vlaardingen	46
<i>4.1. De contextfactoren</i>	46
4.1.1 Inhoudelijk-organisatorische context	46
4.1.2 Politiek- bestuurlijk context	48
4.1.3 Geografische context	49
4.1.4 Financieel- economische context	50
4.1.5 Netwerkcontext	50
<i>4.2 Projectmatige aanpak vs Procesmatige aanpak</i>	54
4.2.1 Geslotenheid vs. Openheid	54
4.2.2 Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit	57
4.2.3 Intern gericht vs. Extern gericht	57

4.2.4 Verticale sturing vs. Horizontale sturing	59
4.3 <i>Effecten</i>	59
4.3.1 Effectiviteit en duidelijkheid	59
4.3.2 Voortgang en efficiëntie	60
4.3.3 Vertrouwen en samenwerking	61
4.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	62
4.4 <i>Een overzicht context – aanpak – effecten</i>	62
Hoofdstuk 5. Descriptie empirie Rijnhaven, Alphen aan den Rijn	66
5.1 <i>De contextfactoren</i>	66
5.1.1 Inhoudelijk-organisatorische context	66
5.1.2 Politiek- bestuurlijk context	68
5.1.3 Geografische context	69
5.1.4 Financieel-economische context	69
5.1.5 Netwerkcontext	70
5.2 <i>Projectmatige aanpak vs. Procesmatige aanpak</i>	72
5.2.1 Geslotenheid vs. Openheid	72
5.2.2 Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit	74
5.2.3 Intern gericht vs. Extern gericht	75
5.2.4 Verticale sturing vs. Horizontale sturing	76
5.3 <i>Effecten</i>	76
5.3.1 Effectiviteit en duidelijkheid	76
5.3.2 Efficiëntie en voortgang	77
5.3.3 Vertrouwen en samenwerking	77
5.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	78
5.4 <i>Een overzicht context – aanpak – effecten</i>	78
Hoofdstuk 6. Analyse van de cases Rivierzone en Rijnhaven	81
6.1 <i>Contextuele overeenkomsten en verschillen</i>	81
6.1.1 Inhoudelijk – organisatorische context	82
6.1.2 Politiek – bestuurlijke context	83
6.1.3 Geografische context	84
6.1.4 Financieel - economische context	84
6.1.5 Netwerkcontext	85
6.2 <i>De context vertalen naar een projectmatige-, en procesmatige aanpak</i>	86
6.2.1 Geslotenheid vs. Openheid	86
6.2.2 Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit	88
6.2.3 Intern gericht vs. Extern gericht	89
6.2.4 Verticale sturing vs. Horizontale sturing	90
6.3 <i>De vertaling van de aanpak naar effecten</i>	91
6.3.1 Effectiviteit en duidelijkheid	91
6.3.2 Voortgang en efficiëntie	92
6.3.3 Vertrouwen en samenwerking	92
6.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	94
Hoofdstuk 7. Stormeiland, een verkenning	95
7.1 <i>De contextfactoren</i>	95
7.1.1 Inhoudelijk – organisatorische context	95
7.1.2 Politiek- bestuurlijke context	97
7.1.3 Geografische context	98

7.1.4 Financieel-economische context	98
7.1.5 Netwerkcontext	99
7.2 <i>Een verkenning van de aanpak</i>	102
7.2.1 Geslotenheid vs. Openheid	102
7.2.2 Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit	102
7.2.3 Intern gericht vs. Extern gericht	103
7.2.4 Verticale sturing vs. Horizontale sturing	104
7.3 <i>Uitkomsten tot dusver</i>	105
7.3.1 Projectmatige effecten	105
7.3.2 Procesmatige effecten	105
7.4 <i>Een overzicht context – aanpak – effecten</i>	106
7.5 <i>Analyse casus Stormeiland</i>	108
7.5.1 Organisatorische complexiteit en de gevolgde aanpak	108
7.5.2 Sociale complexiteit en de verdiscontering van belangen	109
7.5.3 De vertaling van aanpak naar effecten	109
Hoofdstuk 8. Resumé, conclusies en aanbevelingen	111
8.1 <i>Theoretische componenten van de context</i>	111
8.2 <i>De context van de behandelde casuïstiek</i>	111
8.3 <i>Projectmatig en procesmatig werken, wat houdt het in?</i>	113
8.4 <i>De gekozen aanpak en gesorteerde effecten</i>	113
8.5 <i>Conclusies en aanbevelingen</i>	116
8.5.1 Conclusies	116
8.5.2 Aanbevelingen	120

Geraadpleegde literatuur

BIJLAGES

Bijlage I Overzicht interviews

Bijlage II Interviewvragen

Hoofdstuk 1. Inleiding

Is het tegenwoordig nog voor te stellen dat dominantie organisaties (overheden) de eigen zin doordrukken zonder de omgeving te verdisconteren in de gekozen richting? Maar, als de omgeving betrokken moet worden bij een bepaald project gaat dit dan ten koste van de effectiviteit van handelen?

Het omgaan met afhankelijkheidsrelaties en horizontale verbanden is significanter geworden. Bij het bereiken van de 'eigen' doelstellingen zijn middelen van andere partijen nodig. Die middelen zullen niet ongelimiteerd en vrijblijvend worden verstrekt. Een gevolg is dat men inspraak en zeggenschap wil. Hoe dan om te gaan met de afhankelijkheden en het tevens succesvol laten verlopen van een project? Kan een project worden beheerst en gecontroleerd, terwijl er zoveel (f)actoren en afhankelijkheden van invloed zijn?

1.1 Situatieschets en aanleiding van het onderzoek

Decennia geleden waren het de gemeenten die zelf een substantieel deel van de gronden beheerden. Een gevolg daarvan was dat zij meer bewegingsvrijheid had, minder te maken had met weerstanden vanuit de omgeving en eigen beleid kon opleggen en toepassen. Projecten werden geïnitieerd, gedefinieerd en een plan van aanpak werd vanuit een beheersmatig perspectief geformuleerd. Ook waar het complexe en grootschalige projecten betrof, hadden overheden veel ruimte en vrijheid invulling te geven aan hun eigen visie.

Een inhoudelijk, kwalitatief hoogwaardig en onderbouwd plan zijn in het huidige tijdperk per definitie niet meer de enige indicatoren die aangeven of een project tot positieve resultaten zal leiden. De omgeving, mensen, overheden en andere organisaties evolueren en (inter)nationale trends hebben impact op alle niveaus. Er moet rekening worden gehouden met milieunormen, zoals geluid, geur, externe veiligheid, met de infrastructuur, de verdeling van gronden en de positie van de gemeente enz. Nieuwe vragen worden opgeworpen: Krijgen we support vanuit provincie en regionale samenwerkingsverbanden? Wat vinden de ondernemers van dit plan, zullen zij hun medewerking verlenen? Wordt het plan gedragen door de politiek? Wat vindt de lokale bevolking van de uitgesproken ambitie? Spelen omliggende gemeenten nog een rol van betekenis? Welke partijen hebben welke invloed op het project?

Een vooraf bepaalde vorm van sturing, of een systematische aanpak bij projecten en processen is tegenwoordig raadzaam om tot bevredigende, effectieve resultaten te komen. Een goede procesaanpak is evident voor het welslagen van een project. In het rapport dat voor u ligt is het hierboven omschreven fenomeen verkend en is gekeken tegen welke moeilijkheden men oploopt bij herstructureringsprojecten en hoe hiermee het beste omgegaan kan worden. Hoe integreer je dergelijke vragen in de vormgeving van het project?

Het vergt een (nieuwe) vorm van regie voeren, maar ook dat verschilt per gemeente. Iedere gemeente kent in Nederland ten slotte een eigen politieke kleur, cultuur, verschilt in grootte, omgeving etc. Het gaat bij gemeenten om 'mensen' woonachtig binnen een bepaald grondgebied, onder de autoriteit van het Rijk. Een gemeente is niet statisch. Het is een veranderlijk dynamisch object waar geleefd, gecreëerd, gewerkt en gewoond wordt. De gemeentelijke taak is, afgezien van het uitvoeren van wetten, om een attractieve gemeente te zijn waar de lokale samenleving ordentelijk is georganiseerd en waar de gemeente zorgt dat zij zaken op orde heeft. Het is geen kwestie van eenmalig een plan opstellen waar vervolgens naar gehandeld kan worden. De gemeente voert taken uit en doet dit in een dynamische omgeving waar sociaal, juridisch, economisch, bestuurlijk adequaat vorm aan gegeven moet worden. In dit onderzoek is bekeken hoe gemeenten in deze tijd met projecten met eenzelfde karakter omgaan.

1.1.1 Gemeente Krimpen aan den IJssel en het project Stormeiland

Het geschetste perspectief is realiteit voor de gemeente Krimpen aan den IJssel. Een betrekkelijk kleine gemeente (30.000 bewoners) waar het moeilijk te bepalen is, of zij het predikaat stad of dorp verdient. Het kent enerzijds een “dorps” karakter, vanwege de groene voorzieningen, inwonertal, cultuur, historie en de infrastructuur van het openbaar vervoer (geen metroverbinding). Anderzijds is het een dorp dat sterk verstedelijkt is. Dat valt te verklaren vanuit de geografische ligging, de Algerabrug, de openbaar vervoersregeling (hoge frequentie van bussen) en invloeden vanuit Rotterdam. De gemeente Krimpen aan den IJssel kent haar eigen dynamiek en problemen waar zij tegenaan lopen. Om iets te noemen: de bevolking vergrijst, de doorstroming binnen het woningbestand stagneert, de woningvraag van starters is hoog, de welvaart is toegenomen en de eisen die worden gesteld aan woning en woonomgeving worden hoger. Ook de werkgelegenheid zal veranderen omdat het opleidingsniveau van de bevolking en de beschikbaarheid van arbeidskrachten wijzigen. Naast deze trends zijn er bestaande knelpunten die zich soms al jaren manifesteren en om een oplossing vragen. Te denken valt aan de verbinding van de gemeente met de Rotterdamse agglomeratie met dagelijkse files, een verzakking van de bodem met daardoor vele ongemakken en hoge kosten, de milieuhinder van verkeer en van enkele bedrijven die de kwaliteit van het wonen onder druk zet. Het zijn lokale aandachtspunten die onder handen genomen moeten worden. Waar men, indien mogelijk, preventief tewerk moet gaan en waar anders op geanticipeerd moet worden. Dit besef is doorgedrongen bij het bestuur. Een van de projecten die hieruit is ontstaan en welke meerdere van de bovenstaande aandachtspunten raakt is een ambitieus project genaamd ‘Stormeiland’.

Onderdeel uitmakende van de gemeente is het zogenoemde gebied Stormpolder. Het gebied, aan alle zijden omringd door water, is ingericht als industrieterrein en bestaat uit 200 bedrijven die zich hier hebben gevestigd. De huidige situatie vertoont het gebied tekenen van verval door laagwaardig industrieel gebruik en een geringe arbeidsbezetting per hectare. Het bedrijventerrein is volgens de gemeente toe aan een revitalisatie. Het terrein moet worden geoptimaliseerd. De status van het industrieterrein in combinatie met de uitdagingen en ambities die de gemeente wil zien te realiseren zijn het startpunt geweest om deze samen te laten komen in de vorm van een project. De ambities en doelstellingen van dit project, die nader uitgelegd zullen worden in hoofdstuk 6, hebben consequenties die moeten worden aangepakt. Daarbij zal bij het project ook nagedacht moeten worden over het proces. Het project zal door de complexe context zorgvuldig en adequaat moeten worden voorbereid en uitgevoerd.

Het project moet adequaat worden gemanaged en het proces, door de aanwezigheid van betrokken partijen en belangen, vergt een zorgvuldige aanpak. De gemeente Krimpen aan den IJssel zal zich moeten verdiepen in de wijze waarop men dit project en proces dient te gaan managen rekening houdend met de betrokken partijen en de omgeving. Vragen die de gemeente zichzelf hieromtrent stelde:

- welke vorm van project-, en procesmanagement moet worden toegepast?
- hoe kunnen belangen worden vertegenwoordigd?
- Welke actoren spelen een rol?
- Hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld?
- Van welke (f)actoren zijn wij afhankelijk, denkend aan middelen die mee, of tegen kunnen werken?

Ondermeer vraagstukken die bovenstaand worden gesteld hebben aanleiding gegeven tot het onderzoek. Successievelijk zal een probleemanalyse worden weergegeven die onderliggende complicaties expliciteert en de focus van het onderzoek aangeeft.

1.2 Probleemanalyse

Om tot een juiste projectaanpak te komen kan niet zomaar een model worden verkozen waarbinnen het project analoog kan worden ingevuld. Projecten zijn vaak situationeel en contextueel verschillend. Er is een aantal factoren zeer significant voor het welslagen van een project. Welke cultuur, politiek/ bestuurlijke context is er? De historie moet in ogenschouw gehouden worden, zoals bestaande verhoudingen met partijen. Welke machtspositie (o.a. de grondpositie en financieel) heeft de gemeente? Wat is de ambtelijke capaciteit om met dergelijke projecten om te gaan?

De grootte van een gemeente speelt een rol van importantie. Kleinere gemeenten hebben vaak minder ervaring met dergelijke projecten, denkend aan kennis en ervaring. Zij lopen tegen zaken op als minder vakkundigheid, grotere afhankelijkheid. Bestuurlijke problemen hangen samen met de schaal van de gemeente (Derksen en Schaap 2004). Het is voor een kleine gemeente weinig efficiënt om specialisten in te huren. Dit is pas rendabel wanneer ingewikkelde problemen zich frequent voordoen. Daarnaast spelen ook omliggende gemeenten een rol. Men heeft elkaar nodig, maar er kan soms ook sprake zijn van tegengestelde belangen. Concurrentie kan leiden tot afbreuk van eigen ideeën en plannen. Goed overleg en samenwerking kunnen bijdragen aan de slagvaardigheid en de bedrijfseconomische efficiency. Dit bereiken in een omgeving met interdependenties is een gecompliceerde opgave.

Bovenstaande duidt op de context waarbinnen het project uiteindelijk een functie zal krijgen. Het project zelf kent complicaties verschillende van aard:

Technisch inhoudelijk;

Hieronder versta ik milieunormen waar men mee te maken krijgt, (over)belasting van het wegennetwerk, externe veiligheid, kosten van het project en juridische kwesties (bestemmingsplan, contracten)

Projectmatig en procesmatige;

Daarbij gaat het om het creëren van draagvlak, samenwerking, belangenvertegenwoordiging. Tevens de tevredenheid bevorderen zonder dat dit ten koste gaat van de beheersing, inhoudelijke kwaliteit en voortgang van het project.

De verschillende probleembenaderingen zijn niet volledig los te koppelen. Er bestaat onderlinge afhankelijkheid tussen technisch inhoudelijke factoren en de projectmatige en procesmatige kant van het probleem.

Illustratie van de interdependentie

Bij het initiëren van een project worden speerpunten en doelstellingen gedefinieerd. De doelstellingen hebben technisch-inhoudelijke consequenties. Deze geven de contouren aan waarbinnen processen zich zullen gaan afspelen. Binnen deze arena begeven zich partijen die een belang hebben bij een bepaalde invulling en afloop van het project, omdat het (in)directe gevolgen heeft voor de eigen doelen. (technisch – inhoudelijk)

Omgekeerd kan een bepaalde projectaanpak en/ of procesuitkomsten de inhoud bepalen of beïnvloeden. (deel)plannen van een project kunnen wel/ niet corresponderen met de belangen van actoren. Wanneer de actoren weinig betrokken worden zullen zij middelen aanwenden om het project op bepaalde terreinen te blokkeren. (Project-, en procesmatig)

In het onderzoek zal de technisch inhoudelijke kant zoveel als mogelijk achterwege worden gelaten. Er zal worden ingezoomd op de projectmatige en procesmatige kant van het project. De probleemsituatie is in dat geval tweeledig. Het kent een interne en externe kant.

1.2.1 Intern; projectmatige vormgeving

Bij de interne, projectmatige vormgeving spelen diverse elementen een rol. De organisatorische kwestie van een project gaat over hoe deze het beste kan worden gemanaged. De fixatie ligt hier enerzijds op de mogelijkheden c.q. capaciteiten om het project in goede banen te leiden en anderzijds hoe het efficiënt en adequaat kan worden vormgegeven. Er moet geanalyseerd worden wat de positie van de gemeente is alvorens het project kan worden vormgegeven. Bij de vormgeving gaat het over een beheersmatige benadering. Over hoe de personele bezetting en de rolverdeling moeten worden vastgesteld. En hoe voortgang kan worden gewaarborgd. De wijze waarop dit plaats zal vinden is van groot belang. Een foutieve aanpak kan in een later stadium het project laten stagneren.

1.2.2 Extern; procesmatige vormgeving

Er zijn veel actoren die bij het project een direct, of indirect belang hebben. Dit is een logisch gevolg wanneer een project pluriform en veelomvattend is. De belangen zijn veelal afwijkend, soms conflicterend en tegenstrijdig. Afgezien van de belangen die een rol spelen zijn er afhankelijkheidsrelaties. Om het beoogde te bereiken, of om een gezamenlijk project op te zetten is het van belang actoren en stakeholders te betrekken. Consensus, commitment, samenwerking en draagvlak kunnen een proces versnellen en versoepelen. Onzekerheden moeten op deze manier worden gereduceerd. Dit is, vanwege de uiteenlopende belangen, een lastige opgave. Bij het initiëren van plannen vanuit een visie van de gemeente kunnen weerstanden optreden wanneer het niet spoort met de belangen, percepties van andere actoren. Om te voorkomen dat het project door weerstanden vertraging oploopt, of zelfs stagneert, is het pregnant om het proces in goede banen te leiden

1.3 Centrale onderzoeksvraag en doelstelling onderzoek

1.3.1 Doelstelling

Verschuren (1988) een probleemstelling valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling. Dit onderzoek kent enerzijds een descriptief karakter ten opzichte van de diverse cases, maar ook een prescriptief karakter jegens de gemeente Krimpen aan den IJssel.

De doelstelling is *niet* om een stappenplan te ontwerpen op welke wijze het project het beste kan worden uitgevoerd met betrekking tot planning, kosten en tijd. De nadruk komt, zoals de vraagstelling impliceert (zie volgende paragraaf), niet te liggen op de technisch-inhoudelijke component, maar op de vormgeving van het project. Het doel is om te achterhalen of en welk causaal verband er bestaat tussen de context en de projectmatige en procesmatige vormgeving. Dit kan bepalend zijn voor het welslagen van het project en daarom is de volgende stap om te ontdekken hoe hierop geanticipeerd kan worden.

Het doel van het onderzoek is meerzijdig:

Enerzijds is het doel inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten omgaan met complexe projecten, met specifieke aandacht voor de context, aanpak en effecten. Anderzijds heeft het een meer specifieke doelstelling om op basis van een adequate analyse van de context te komen tot een prudent project,- en procesaanpak, of elementen hieruit gericht op de situatie in gemeente Krimpen aan den IJssel. Een uiteenzetting van hoe men het beste om kan gaan met de project en procesmatige aspecten die een rol spelen bij het project Stormeiland.

1.3.2 De vraagstelling ontrafeld

Het onderzoek is geënt op de (mogelijke) causaliteit tussen de context en de projectmatige-, en procesmatig managementaanpak. Projectelementen als budgettering, kostenramingen, plannings, dagelijkse aansturing en technische kwesties zullen zo min mogelijk worden behandeld. Er zullen twee andere projecten als cases dienen en aan analyses worden onderworpen. Binnen het theoretische

raamwerk en in combinatie met de empirie, de lessen die getrokken kunnen worden uit de andere casussen, moet worden gekomen tot een aantal aanbevelingen voor het project Stormeiland.

Uiteindelijk leidt dit tot de volgende centrale vraagstelling:

Hoe wordt de context bij gemeentelijke projecten van herstructurering van bedrijventerreinen projectmatig en procesmatig gemanaged en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de ontwikkeling van het project Stormeiland?

De centrale vraagstelling is een vraag waarop het onderzoek een antwoord moet geven, het moet de hele lading dekken. Het is daarom essentieel om een brede, globaal gestelde vraag te reduceren tot een aantal onderzoeksvariabelen. Deze variabelen vormen domeinen die nader kunnen worden bekeken door oorzaken, connecties, verbanden binnen het domein zichtbaar te maken. Deze constellatie zal gespecificeerd en genuanceerd moeten worden zodat een duidelijk beeld ontstaat van de situatie. Bij het ontleden van de vraagstelling vallen drie centrale onderzoeksvariabelen te onderscheiden, namelijk:

1. De context
2. Projectmatige vormgeving
3. Procesmatige vormgeving

Alvorens de drie thema's hierna worden uitgewerkt en de desbetreffende deelvragen gerubriceerd worden is het van belang de onderzoeksaanpak tevens voor een gedeelte te stipuleren. De onderzoeksmethodiek heeft namelijk consequenties voor de deelvragen en zal daarom kort aan u worden voorgelegd. In hoofdstuk 3 zal hier nader op in worden gegaan. Bij het onderzoek is gekozen voor het analyseren van twee cases, namelijk het project van de 'Rivierzone Vlaardingen' en het project 'Rijnhaven in Alphen aan den Rijn'. De onderbouwing en wijze van selectie zal worden beschreven in hoofdstuk 3.

Ad 1. De context

Context op zichzelf is een generalistisch begrip en zal daarom nader moeten worden gespecificeerd, zodat deze valide en relevant is in dit onderzoek. In hoofdstuk 2 is omschreven uit welke componenten de context is opgebouwd. Daarbij is de context in brede zin bekeken, omdat de relatie tussen de context en de projectmatige en procesmatige vormgeving is onderzocht. Met andere woorden, er zal een schifting van contextvariabelen gedaan worden die zichtbaar maakt welke context(variabelen) het project en proces beïnvloeden.

De gemeente als instituut kent een context dat van invloed is op het project. Daarbij gaat het om de sociale omgeving, de (afhankelijkheids)relaties, de nalatenschap van historische ontwikkelingen, de (politieke) cultuur, ambtelijke capaciteit en meer zaken. Het is van belang te weten in welke context de gemeente zich begeeft en hoe de gemeentelijke organisatie te typeren valt. Ook het project is geïnitieerd met een bepaalde achtergrond. De doelstellingen geven de probleemgebieden, reikwijdte, ambities, mogelijkheden, beperkingen, verwachtingen en complexiteit van het project aan. De gemeente en het project worden gekenmerkt door een bepaalde (situationele) context welke in dit onderzoek is geanalyseerd.

De eerste deelvragen die hieruit voortvloeien zijn:

Deelvraag 1. Uit welke theoretische componenten kan een context bestaan?

Deelvraag 2. Wat is de context van het project Stormeiland in Krimpen aan den IJssel, Rijnhaven in Alphen aan den Rijn en Rivierzone in Vlaardingen?

Ad 2. Projectmatige vormgeving

Een project heeft een exceptioneel karakter en wijkt af van het alledaagse, de routine. Een project gaat over een definieerbaar probleem en resultaat in termen van effecten.

Het heeft een uniek en complex verloop met een ingewikkelde organisatiestructuur waarin besluitvormingsstructuren en bevoegdheden zijn vastgesteld. Het vraagt om een projectmatige werkwijze. Daarbij gaat het over het organiseren van project, opstellen van een plan van aanpak, eerste planning, uitvoeren en beheersen. Een project beheersen, gestructureerd werken, eigen ideeën doorzetten en uitvoeren wordt gezien als de meest efficiënte en effectieve aanpak. Bij het organisatorische aspect van een project is het met betrekking tot de voortgang raadzaam planmatig en gestructureerd te werken. Toch is in de huidige samenleving, afhankelijk van de context, dit niet de enige beste aanpak. In dit onderzoek zal worden verduidelijkt wat nu precies verstaan wordt onder een projectmatige aanpak. Deze informatie zal worden gegenereerd uit verzamelde literatuur. Daarnaast wordt op basis van de geanalyseerde cases geadviseerd wanneer in casu het project Stormeiland men voor deze aanpak moet kiezen. Eerder is in de probleemanalyse dit thema al aangestipt als de interne zijde van het probleem. Intern, waarbij de focus ligt op efficiëntie, resultaatgerichtheid, voortgang en besluitvorming

Ad 3. Procesmatige vormgeving

Daarnaast bestaat er de procesmatige vormgeving waar de focus meer extern gericht is. Processen zijn afhankelijk van de inhoudelijk bepaalde grenzen. Inhoud en het proces zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden, want processen produceren de inhoud. Zij moeten niet teveel van elkaar afdrijven, want een proces zonder inhoud is leeg. Projectinhoud gaat over *welke* veranderingen, het proces gaat over de *manier waarop* (De Bruin, ten Heuvelhof e.a.). Dit duidt op het feit dat het startpunt, of ook wel de inhoud van het project, bepalend is voor het veld waarin het proces zich afspeelt.

Bij dit onderdeel gaat het om de analytische en oplossingsgerichte vraag waarbij actoren, afhankelijkheden, invloeden en belangen moeten worden blootgelegd. Actoren, sommigen betiteld als stakeholders (afhankelijk van hun positie), beschikken over kennis, status, deskundigheid, geld en hebben eigen percepties en belangen. Processen en besluitvorming vinden plaats in een netwerk, waarbij interdependentie, pluriformiteit en dynamiek een belangrijke rol spelen. De externe kant van het proces is gericht op draagvlak, eenheid, commitment en waardering. Voor het project Stormeiland moet worden gekeken naar de wijze waarop interacties behoren te verlopen, hoe zaken gefaciliteerd dienen te worden, welke spelregels, arrangementen en rollen moeten worden vastgelegd.

Ad 2 en Ad 3 leiden tot de volgende deelvragen

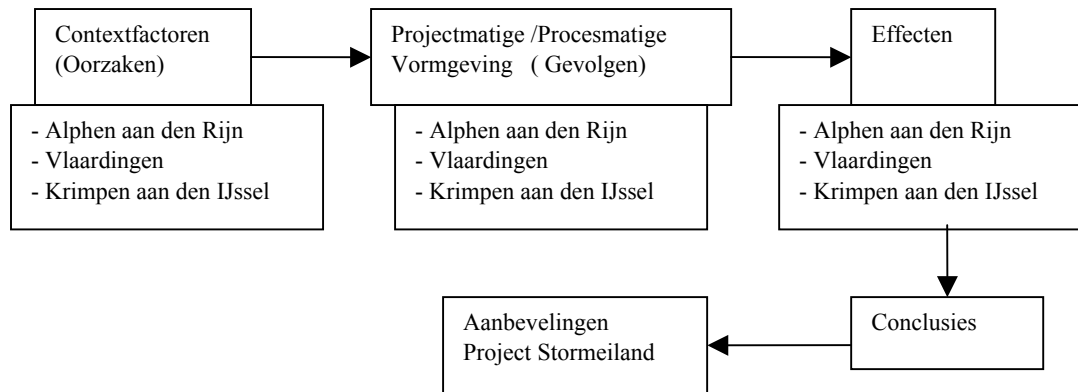
Deelvraag 3. Wat wordt verstaan onder projectmatig en procesmatig werken?

Deelvraag 4. Welke aanpak is er gekozen bij de projecten in Krimpen aan den IJssel, Alphen aan den Rijn en Vlaardingen en wat zijn de effecten?

De deelgebieden en deelvragen kunnen gezien worden als opbouwend en aanvullend. Wanneer de twee casussen, in Alphen aan den Rijn en Vlaardingen, zijn geanalyseerd komen theorie en empirie samen. Het project Stormeiland moet langs deze sporen van theorie en empirie worden gepositioneerd en geïnterpreteerd. De intentie daarbij is dat er aantal lessen getrokken kunnen worden en op basis van het gegenereerde materiaal aanbevelingen kunnen worden gedaan. Dit leidt tot de laatste en beslissende deelvraag:

Deelvraag 5. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de vormgeving van het project Stormeiland?

Het volgende model vat de verbanden en aanpak van het onderzoek samen.



1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1. heeft de aanleiding van het onderzoek beschreven, met daarin uiteengezet de rode draad van het onderzoek. De centrale vraag, opgebouwd uit een aantal deelvragen die in zullen worden beantwoord

Hoofdstuk 2. vormt het theoretische raamwerk. Een theoretische verkenning van contingentietheorie, de omgeving binnen het openbaar bestuur, projectmanagement, netwerkmanagement en procesmanagement hebben geleid tot een theoretisch kader. De verkenning is de wetenschappelijke basis en van het onderzoek en is kaderstellend voor de empirie.

Hoofdstuk 3. geeft een overzicht van de methode van onderzoek. De aanpak, benadering, instrumenten en de onderbouwing van de methodiek zullen daarbij uitgelegd zijn. Ook zal, middels het operationaliseringsontwerp, een vertaalslag van theorie naar praktijk worden gemaakt. De vraag welke termen en theoretische componenten een centrale rol spelen en hoe deze worden gehanteerd wordt in dit hoofdstuk uitgelegd.

Hoofdstuk 4. is descriptief en hier wordt de casus van Vlaardingen beschreven en gepositioneerd in dit onderzoek. De beschrijving zal geschieden vanuit de contextfactoren, projectmatige- en procesmatige aanpak en de gesorteerde effecten.

Hoofdstuk 5. analoog aan hoofdstuk 4 wordt de casus en Alphen aan den Rijn beschreven en gepositioneerd. De beschrijving zal geschieden vanuit de contextfactoren, projectmatige- en procesmatige aanpak en waar mogelijk de effecten die reeds zichtbaar zijn

Hoofdstuk 6. is een analyse waarin overeenkomsten en verschillen met betrekking tot de relatie context, aanpak en effecten tussen de twee casussen aan bod komt. De relatie tussen de context – aanpak – en effecten staat daarbij centraal.

Hoofdstuk 7. is een hoofdstuk waarin verschillende stappen zullen worden gezet. In eerste instantie beschrijft het de context van het project Stormeiland. Vanuit verschillende perspectieven wordt empirisch een beschrijving gegeven. Vervolgens zullen de relaties tussen de context – aanpak – en effecten worden geanalyseerd..

Hoofdstuk 7. is een resumé waarin alle deelvragen kernachtig zullen worden beantwoord. Dit dient daarmee tevens als samenvatting. De conclusies en aanbevelingen zijn in dit hoofdstuk het meest pregnant.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Introductie

Het theoretische kader vormt het analytische raamwerk voor het onderzoek. Hierbij zullen drie variabelen worden onderscheiden die centraal staan in het onderzoek. Deze variabelen zijn eerder aan bod gekomen in hoofdstuk 1. Daaruit zijn de deelvragen voortgevloeid. In dit hoofdstuk zullen de drie variabelen worden geconceptualiseerd en hieraan zal een theoretische invulling worden gegeven. Door het inkaderen van de verschillende theorieën binnen de gegeven onderzoeksvariabelen wordt een wetenschappelijk fundament gelegd aan de hand waarvan enerzijds zal worden geanalyseerd en anderzijds adviezen worden verstrekt. Mede hierdoor worden objectieve, theoretische termen tastbaar en toepasbaar voor het onderzoek.

De onderzoeksvariabelen, zoals reeds benoemd, zijn:

1. Contextfactoren
2. Projectmatige-, en procesmatige aanpak
3. Effecten

De variabelen worden in dit onderzoek gespecificeerd en theoretisch gepositioneerd. Nadat hanteerbaar of operationeel gemaakte theoretische concepten zijn gesorteerd zullen daar vervolgens indicatoren aan worden gekoppeld. Indicatoren zijn verschijnselen, feiten of gegevens die in de praktijk door mensen worden waargenomen en waarvan men zegt, dat ze naar een begrip verwijzen (Babbie 2001)

De theoretische invalshoeken die hierbij gekozen is, zijn zodanig samengesteld dat de verschillende projecten die worden geanalyseerd in dit onderzoek kunnen worden verklaard dan wel kunnen worden getoetst. Hierin is gekozen voor een brede benadering, omdat het enerzijds een verkennend onderzoek is waar op voorhand geen assumpties gedaan worden. Dit moet ten goede komen aan de objectiviteit. Dit geldt voor alledrie de onderzoeksvariabelen.

2.2 De contextfactoren

In dit onderzoek staat de relatie tussen de context, project,- en procesmanagement en de effecten centraal. Vele auteurs en onderzoekers hebben analyses losgelaten op de complexe context waarbinnen het openbaar bestuur en de overheid opereert. Marktpartijen, belangengroepen, burgers, internationale organen en de verschillende lagen overheden worden geregeld tegenover elkaar gezet. Dit wordt, binnen de literatuur over projectmanagement, nog eens extra benadrukt. Situationele kenmerken spelen een rol van importantie voor het succes of falen een project. In deze paragraaf worden diverse theoretische inzichten losgelaten op hoe de context kan worden gedefinieerd en uit welke componenten deze is opgebouwd.

Een theorie die in lijn is met het beredeneren vanuit de omgeving is de contingentiebenadering. Deze theorie gaat ervan uit dat de effectiviteit afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de organisatie en de omgeving. Er bestaat niet één beste manier van organiseren, het hangt af van de omgeving en van de context. Kenmerken moeten op elkaar worden afgestemd (Bovens e.a. 2001). De contingentiebenadering concentreert zich op een aantal dimensies. De contingentietheorie gaat uit van het principe dat om effectief te kunnen zijn, afstemming van kenmerken van een organisatie op variabelen als omgeving en technologie nodig is.

Deze theoretische benadering kent vier verschillende dimensies:

1. Dynamiek:
Contingentie gaat over de onvoorspelbaarheid, dynamiek van de omgeving, variabel, ontwikkelingen in de omgeving, hoe dynamischer, hoe flexibeler de structuur
2. Complexiteit:
Een complexe omgeving vraagt om een gedecentraliseerde aanpak. Zeggenschap moet lager komen te liggen, want deze heeft overzicht dat nodig is om beslissingen te nemen.

3. Heterogeniteit:
Gaat over de mate waarin omgeving gefragmenteerd is dat gevolgen heeft voor de manier van splitsen
4. Vijandigheid:
Houding van de omgeving ten aanzien van de organisatie. Extreme vijandigheid zet aan tot centraliseren, omdat er snel en krachtdadig moeten optreden. Dit kan spanning veroorzaken met andere dimensies.

Koopman en Pool (1992) onderscheiden contingentievariabelen, waaronder zij verstaan omgevingskenmerken, organisatiekenmerken en persoonlijke kenmerken.

- Omgevingskenmerken in de zin van onzekerheid, complexiteit en gunstigheid;
- Organiekekenmerken strategie in het verleden, grootte van de organisatie en machtsverdeling
- Persoonlijke kenmerken gaan over het subjectieve handelen van mensen.

De contingentiebenadering is een reactieve, passieve benadering waar vanuit de omgeving randvoorwaarden worden gedefinieerd. De vrijheid om een positie te kiezen wordt daarbij over het hoofd gezien. Doelen kunnen worden aangepast, de omgeving kan worden beïnvloed, onzekerheden, tegenwerking kan worden gecontroleerd (Bovens e.a. 2001). Een kernbegrip in deze theorie is de congruentie. Hiermee wordt bedoeld op een plan, beleid, idee, project dat dient te passen binnen de context. Kritiek op de contingentietheorie is dat congruentie tussen beleid en omgeving gesimplificeerd wordt. Daarom is nader ingezoomd op contextfactoren die gedefinieerd kunnen worden.

Bovens (e.a. 2001) spreekt ook over omgevingsmanagement waarmee hij wijst op het weten wat buiten aan de hand is, de eigen plaats in krachtenveld kennen, resoluut anticiperen op wat anderen doen, omgaan met onzekerheid en veranderende omstandigheden. In algemene zin gaat het over alle actoren en factoren die in wisselwerking met het openbare bestuur staan. Bij een verkenning van theoretische contextfactoren is ingezoomd op technisch complexe projecten waar specifieke contextfactoren van invloed zijn op het project. De Bruin (e.a. 1996) heeft hier onderzoek naar gedaan. Men spreekt hier van een technische, sociale en organisatorische complexiteit bij deze projecten. De technische complexiteit verwijst naar onzekerheid en technische dynamiek. Deze contextfactor zal in dit onderzoek weinig aan bod komen, zie paragraaf 1.2. De andere twee factoren hebben wel een relevante connectie met de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

Organisatorische complexiteit

Door accumulatie van ambities en doelstellingen kunnen zaken onhaalbaar worden. Een sociaal aanvaardbaar project kan toch ten onder gaan als het in organisatorisch opzicht niet beheersbaar wordt gemaakt of blijft. Hoe ambitieuzer, hoe grootschaliger het project, hoe meer de organisatorische complexiteit toeneemt. Er kunnen nieuwe inzichten ontstaan, meer betrokkenen. Er zijn dimensies waarin bij technisch complexe projecten altijd sprake is dat van invloed is op betrokken partijen. De dimensies hebben een grote positieve en negatieve uitstraling van de complexe projecten raakt dit het belang van veel actoren. De Bruin (e.a. 1996) benoemt er binnen technisch complexe projecten een aantal.

- Ruimte: Er wordt bij dergelijke projecten beslag gelegd op ruimte die voor andere doeleinden niet meer gebruikt wordt. Ze kennen vaak ook een schaduw, meer ruimte die niet meer gebruikt kan worden.
- Geld: rendement is moeilijk te bepalen en altijd een bron van discussie. Ook de lokale overheid zal middelen aanwenden om de economie te beïnvloeden. Een attractievere, actievere en faciliterende rol voor ondernemers zal een ander lokaal economisch beeld schetsen,

Gebruik: wie zijn de gebruikers, wat willen zij bijdragen hoe verloopt exploitatie?
Milieu: materiaalgebruik, hinder, geluid, externe veiligheid

Bovens (e.a. 2001) benoemt in meer algemene zin contextfactoren die ook van invloed kunnen zijn op de organisatorische complexiteit. Het zal namelijk doorwerken in de organisatie van het project. Hoe gevoeliger en extensiever de context, hoe intensiever de organisatorische complexiteit wordt.

Geografie: ruimte omliggend aan het terrein is van invloed op het handelen bijvoorbeeld invloeden van buitenaf door stedelijkheid, dichtbevolkt, meer/ minder bedrijvigheid etc.

Historie: bestaande situaties zijn in de loop van de tijd ontstaan door afspraken, verwachtingen, verplichtingen, gewoontes en routines. Er is sprake van een erfenis van gebeurtenissen en keuzes.

Politiek: politieke opvattingen en machtsverhoudingen bepalen in belangrijke mate welk beleid op steun kan rekenen. Dit is turbulent door de strijd die geleverd wordt om partijstandpunten in praktijk te brengen. De 'waan van de dag' speelt daarbij ook mee.

Er worden bij projecten, vanwege het exceptionele karakter, projectorganisaties gevormd. Een projectorganisatie is te typeren als *een tijdelijke geïnstitutionaliseerde bundelingstructuur, van interdependente lijnorganisaties met verschillende disciplines, die als collectiviteit een samenwerkingsverband aangaan om een bepaald doel te bereiken* (Meredith & Mantell 2000). Mintzberg (1983) bestempelt een dergelijke organisatievorm als een adhocracy, waarbij ongestructureerde beslissingen, non-routinematig karakter, en veel interrupties. De mogelijkheden en de vorm van een projectorganisatie is medeafhankelijk van de grootte en capaciteit van de organisatie. Meredith & Mantell (2000) stellen dat interdisciplinair werken minder moeizaam is wanneer men een en hetzelfde doel nastreeft. Een gebrekkige projectorganisatie verhoogt ook de organisatorische complexiteit. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden zijn dan onduidelijk, wat besluiteloosheid als gevolg kan hebben. Bij publieke projecten gaat het om projecten waarin instellingen van openbaar bestuur een belangrijke rol spelen. Spelregels uit het openbare bestuur zijn daarom ook van belang, zoals een goede bevoegdhedenverdeling en de tijdige informatieverstrekking aan en controle over vertegenwoordigende organen. Een projectorganisatie is essentieel zodat verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden duidelijk zijn (De Bruin e.a. 1996).

Sociale complexiteit

Sociale complexiteit manifesteert zich in aanwezigheid van een groot aantal actoren met divergerende belangen. Tussen verschillende partijen vindt verkeer plaats volgens gewoontes, procedures, gedragscodes. Dit wordt ook wel de institutionele context genoemd. Instituties worden meestal opgevat als min of meer gestolde interactiepatronen (De Bruin e.a. 1996, Twist e.a. 2001). Instituties rondom technisch-complexe projecten (tcp's) zijn maatschappijgebonden regels die menselijk handelen en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen in belangrijke mate structureren. Het is regulatief, sanctionerend, normatief nadruk op sociale verplichting en cognitief nadruk op regels, interacties.

Partijen beschikken vaak niet over gelijke informatie. Dat is niet altijd nodig, maar in sommige situaties, gevoelige kwesties kan dit gevolgen hebben voor de heftigheid van een debat.

Eenzijdigheden in de informatiebeschikking door betrokken actoren. Risico's moeten in projecten niet louter technisch worden opgevat. Er is behoefte aan het beperken van onzekerheden, te denken valt aan veiligheids, milieu, gezondheidsrisico's. Risico's zijn uiteenlopend van aard, maar moeten ook ingeschat worden. Ook de beleving en de perceptie van risico's verschilt. Het is een sociale constructie, het is in sommige gevallen sociaal bepaald. Men moet om kunnen gaan met culturele divergentie. Actoren interpreteren en selecteren hun eigen gevaren.

Klijn en Koppenjan (2000) hebben in hun onderzoek gezocht naar verklaringen voor het verloop van beleidsspelen en/ of projecten. Zij hebben diverse oorzaken voor gevonden die kunnen leiden tot impasses. Oorzaken die tot onhoudbare situaties leiden komen zijn volgens hen:

Cognitieve oorzaken:	streven naar een inhoudelijke doorbraak waarin partijen zich niet kunnen herkennen.
Sociale oorzaken;	door het ontbreken van interactie met actoren. Soms is men er onvoldoende van doordrongen, of is het gemeenschappelijke belang onduidelijk.
Institutionele oorzaken	door het ontbreken van ondersteunende en faciliterende instituties (regels, relaties, gemeenschappelijke taal).
Externe ontwikkelingen:	het onderschatten van, of onvoldoende anticiperen op maatschappelijke tendensen, economische, of politieke wijzigingen.
Netwerkmanagement	De laatste oorzaak die zij hebben geconstateerd is verkeerd netwerkmanagement door onduidelijke afspraken en regelgeving dat kan leiden tot een destructieve neiging.

De sociale complexiteit vindt aansluiting bij de theorieën over de netwerksamenleving. Het wordt grotendeels veroorzaakt door interactie en betrokkenheid vanuit de omgeving, met andere actoren. Dit wordt ook wel aangeduid *netwerkperspectief*. Hierbij is sprake van een sociaal interactieproces waar gedeeltelijk coöperatieve, maar ook conflicterende relaties bestaan. Klijn en van Twist definiëren een netwerksamenleving waarin elke actor eigen doelen en belangen wil realiseren afhankelijk van de medewerking van andere actoren (Castells, Fukuyama). Netwerken zijn volgens Bovens (2001) op te vatten als een verzameling organisaties waarbij relaties tussen (onderdelen van) organisaties worden bekeken. Netwerkbenadering gaat uit van intern gefragmenteerd conglomeraat van afdelingen en groepen die elk afzonderlijk relatiepatronen met andere partijen binnen en buiten de organisatie onderhouden. Bij projecten waar in dit onderzoek de focus ligt zijn vele actoren betrokken, die vanuit verschillende wensen, ideeën en belangen onderhandelen en samenwerken. Bovens (e.a.2001) spreekt over beleidsnetwerken waar alle partijen aanvaarden dat zij voor de verwezenlijking van hun doelstellingen voor een belangrijk deel afhankelijk van anderen zijn die niet per decreet tot gehoorzaamheid kunnen dwingen. Netwerk denken gaat ervan uit dat er grote mate van afstemming moet plaatsvinden. Er is een vijftal gemeenschappelijke kenmerken aan te wijzen volgens een compilatie van Oosterwijk (1995) en Klijn en Koppenjan (2000);

1. Een netwerk bestaat uit een aantal afzonderlijke actoren, ieder met een eigen belang en verantwoordelijkheid.
2. Actoren in een netwerk staan in een bepaalde (afhankelijkheids) verhouding tot elkaar en hebben elkaar nodig, wil men effectief zijn. Wanneer men afhankelijk is van elkaars middelen (kennis, macht, grond personeel), is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid
3. Actoren zijn, actief of passief, betrokken bij een bepaalde kwestie.
4. Actoren staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar.
5. Een netwerk vormt een specifiek te onderscheiden geheel.

Horizontale verbanden zijn steeds belangrijker geworden. Diverse sociaal/maatschappelijke trends liggen hieraan ten grondslag. Door professionalisering, individualisering, decentralisatie, Informatisering, ontstaan er meer plekken in de samenleving waar groepen en organisaties beslissingen nemen (netwerksamenleving, informatiesamenleving, Castells. Een web van netwerken. Men wordt afhankelijk, de omgeving turbulent, waardenpluralisatie, horizontalisering van relaties (privaatrecht) en het voortschrijden van de techniek en wetenschappelijke ontwikkelingen. Klijn en Koppenjan benoemen nog meer trends die hieraan ten grondslag hebben gelegen, zoals de toename van afhankelijkheden door specialisering, strategische allianties. De Turbulente omgeving, onder meer door privaatrechtelijke kwesties die hebben gezorgd voor een invloedrijke omgeving, men neemt de

stap naar rechter, de omgeving is niet meer te negeren. En ook door de verzuiling kiest men ervoor meer zelfstandiger te worden. En ook de technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, waardoor men minder vertrouwen heeft op een algemeen geaccepteerde wetenschap. Organisaties zijn aan elkaar gekoppeld en er is sprake van multiële interdependentie. Er is door netwerkvorming een verschuiving van een monocentrisch naar een meer polycentrische sturingssysteem. Ook binnen het openbare bestuur is governance veelvoorkomend sturingsprincipe, of beter gezegd dat er geen sprake meer is van een centrale sturingsinstantie. Veel situaties bestaan uit een conglomeraat aan actoren die wederzijds afhankelijk zijn. Hierdoor is een klassieke top-down wijze van managen achterhaald. Door het ontbreken van dominantie draait het om coördinatie en sturing van complexe, interorganisationele netwerken waar verschillende belangen en invloeden worden uitgeoefend (Oosterwijk 1995).

Methodiek netwerkanalyse

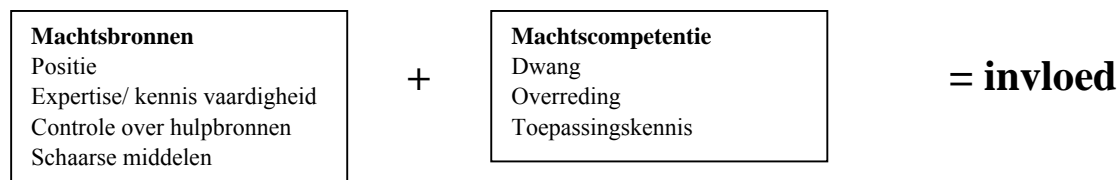
Door de toegenomen importantie van netwerken vormt dit een veelbetekenende context. Voordat deze contingentie verdisconteerd kan worden in een project, of proces is het in beeld brengen van dit netwerk evident. Binnen de bestuurskunde worden diverse methoden gehanteerd. Het maken van een netwerk, omgeving, of actorenanalyse is essentieel om de positie te kunnen bepalen van actoren. De benaming van een analysemethode is afhankelijk van de auteur(s). Er bestaan bij het in kaart brengen van de verschillende analysevormen veel overeenkomsten. De verschillende auteurs vertonen inhoudelijk bij de analyse kleine afwijkingen. Uitgangspunt is om te kunnen bepalen waar bedreigingen en kansen liggen, te weten waar draagvlak, weerstand kan ontstaan etc. In de volgende tabel worden daar drie vormen, aanpakken geïllustreerd die in het onderzoek zullen worden gehanteerd. De getoonde varianten komen tot uiting in paragraaf 3.4 door middel van indicatoren. In dit onderzoek zijn de drie methodes als het ware gecomprimeerd. Daarbij moet worden vermeld dat bij het samenvoegen van modellen achterliggende theorieën worden genegeerd, maar het gaat in deze niet om de gedetailleerdheid en/ of overeenkomstigheid, maar om de intentie en de methode die kan worden gehanteerd.

	Omgevingsanalyse (Klijn & Koppenjan)	Netwerkanalyse (Oosterwijk)	Actorenscaan (De Bruin & in 't Veld)
1.	Organisatiedoelen in kaart brengen (relevantie van eigen doelen bepaalt (f)actoren van omgeving)	Keuze van centrale actor en het thema; De praktijk laat zien dat problemen vaak ruw en ongearticuleerd zijn. Problemen en doelen verduidelijken. Daarnaast moet niet in algemene termen worden gesproken over organisaties, maar ook meer benoemd worden, welke afdelingen, functionarissen betrokken zijn	Standpunten, belangen en core values: Is men voor-tegenstander en waarom? Worden opties open gehouden? Zijn er voorwaarden voor medewerking? Wat denkt en wil men ermee bereiken? Formele belangen, en informele belangen meewegen?
2.	De relevante actoren identificeren (actoren, de selectie van wanneer zij relevant zijn)	Inventariseer probleembetrokkenen; Direct en indirect betrokkenen moeten worden benoemd, er moet uitputtend worden gewerkt. Hiermee worden ruwe contouren geschetst. Vervolgens opnieuw kijken naar het thema en de vraag stellen of het hanteerbaar is in de huidige vorm	Kansen en bedreigingen: In beeld brengen wat dit voor partijen zijn, om aantrekkelijk te maken deel te nemen. Voor wat betreft bedreigingen; wat maakt hen huiverig toe te treden
3.	Actorpositie bestuderen op basis van: Bronafhankelijkheid (middelen die onmisbaar zijn voor de doelen) hindermacht (wie kan besluitvorming blokkeren/vertragen) realisatiemacht (wie steunt?) belanghebbenden (wiens belang raakt het) inzichtverrijking (kennis, ideeën enz)	Belangen en machtsbronnen van betrokkenen; Inzichtelijk maken van beleving, belang dat zij hebben, en de machtsbronnen waarover zij beschikken. Het gaat ook over de handelingsbereidheid. Vragen naar Zal de actor het probleem herkennen zoals is geformuleerd? Zal de actor meewerken aan het oplossen van het probleem? Wat zijn de belangen? Is de betrokkene voor of tegenstander? Over welke machtsbronnen beschikt de betrokkene? Partijen die hier zijn uitgesloten hoeven dit niet de rest van het project te blijven?	Incentives disincentives: Factoren die aanzetten tot pro-actief gedrag, danwel reactief en blokkerend
4.	Interacties bestuderen wie zijn centrale actoren en welke links bestaan er tussen de actoren in het netwerk, welke hebben veel contact met elkaar	Breng rangorde aan in termen van niveaus van nabijheid. Dit kan door ringen te vormen met dichtbij een kernnetwerk met specifieke functies.	Pluriformiteit. Zijn actoren homogeen, of grote verschillen? Is de stem van een partijvertegenwoordiger geldig, of is daar intern ook sprake van pluriformiteit
5.	Percepties reconstrueren	Inventariseer de afhankelijkheidsrelaties. De mate van machtsbronnen hangt hier vanaf. Oosterwijk definieert hier verschillende afhankelijkheidsrelaties, eenzijdig (een wel machtsbronnen, ander niet) asymmetrisch (afhankelijk in gewicht), symmetrisch afhankelijkheid, onafhankelijkheid. In het laatste geval hoeft een partij niet eens tot het netwerk te behoren.	Quick scan configuraties Een visualisatie van actoren en evt. ook van middelen door ze te plaatsen op een as van standpunten (extreem-gemiddeld) en interacties (veel-weinig)
6.	Institutionele context analyseren.	Classificeer de actoren. Overeenkomstigheid van belangen, positie in de besluitvorming, nabijheid tov de centrale actor. Zo ontstaat een lijst met mensen en organisaties die op een of andere manier betrokken zijn bij het probleem. Het selecteren impliceert strategische veronderstellingen van de centrale actor. Ieder probleem en iedere centrale actor hebben een eigen unieke mix van factoren.	Wanneer het zwaartepunt uitkomt bij actoren waar men van afhankelijk is en zij de middelen hebben, kan ofwel het proces gereframed worden/ of renamen om herkenbaarheid te vergroten
7.	Bepalen van de aanpak en vormgeving van interacties en de strategiebepaling bij waardeconflicten	het netwerk tegen de maatschappelijke achtergrond; Deze stap gaat in feite over situationele kenmerken als bestaande verhoudingen, persoonlijke visies, alles wat achterwege blijft bij de analyse. Centrale rol speelt het netwerk, waarbij maatschappelijke achtergrond een verklarende factor kan vormen.	Koppelen van de analyse aan andere processen en kwesties/ dilemma's, waarvoor geldt dat zij in de quick scan meer dan gemiddelde standpunten innemen.

Oosterwijk (1995) onderscheidt tevens verschillende netwerkbenaderingen. In dit onderzoek is uitgegaan van de centrale actorbenadering. Een perspectief waarbij als het ware door de ogen van een van de betrokkenen wordt bekeken. Bij het centrale actorperspectief gaat het over positiebepaling van actoren.

Actoren die niet meedoen, kunnen toch van dominante betekenis zijn voor het functioneren van het netwerk. Het synergetisch potentieel is groot in een netwerk, maar is alles behalve een logisch en automatisch gevolg. Er zijn netwerksituaties waarin samenwerking wordt afgewezen door actoren. Dit wil niet zeggen dat er met hun positie geen rekening gehouden moet worden in de netwerkanalyse (Oosterwijk 1995). In de verschillende modellen die gehanteerd kunnen worden wordt gesproken over diverse vormen van macht. Dit verdient nadere toelichting. Wanneer men uitkomsten van het netwerk wil beïnvloeden of beheersen, zal men macht proberen uit te oefenen. Macht is gebaseerd op machtsbronnen dat iets zegt over de aanwezigheid van macht en machtscompetentie gaat over de toepassing.

De vaardigheid om de bron te gebruiken en het belang dat men heeft bij realisatie van het doel zijn belangrijke factoren.



Bij het beoordelen van hoe afhankelijk men is van bepaalde machtsbronnen kan gekeken worden naar de mate van toepasbaarheid, de onmisbaarheid, onuitputtelijkheid, overdraagbaarheid, duurzaamheid en de mate van ruilbaarheid. Invloed heeft volgens Bovens (2001) betrekking op pogingen die partijen in processen in het werk stellen om andere partijen te bewegen iets te doen of na te laten. Macht wordt ook wel gezien als een bijzondere vorm van invloed. Complementair aan wat Oosterwijk vaststelt benoemt hij als machtsbronnen nog maatschappelijke steun, relaties en netwerken, publiciteit en politiek-bestuurlijke know-how (timing, competent door manoeuvreren). Onderhandelingspositie wordt bepaald door de afhankelijkheid en middelen van partijen. Hindermacht kan worden ingezet. Partijen met minder macht zullen trachten de machtsafstand te reduceren.

2.3. Definitie, wat is kenmerkend voor een project?

Een project heeft een exceptioneel karakter heeft. Het wijkt af van het alledaagse, de routine. Er gebeurt iets bijzonders, iets unieks. Het wordt daarmee een aandachtsabsorberend evenement. Wat een project kenmerkt is dat het tijdelijk is (begin-eindpunt), men beschikt over beperkte middelen en er is sprake van samenwerking (Grit 2004). In een project wil men voorspelbaarheid vergroten door planmatig te werken. Een project kenmerkt zich door een eenmalig gedefinieerd doel, het hebben van een opdrachtgever, gelimiteerd of gereserveerd budget, verschillende disciplines betrokken. Project is tijdelijke samenwerking van een aantal mensen om een vastgesteld doel te bereiken.

Een project kent van origine een definitie met een planmatige, projectaanpak. Licht en Nuiver gaan hierin een stapje verder en benoemen in hun definitie ook het verloop, het proces en kenmerken een project als:

- Een definieerbaar probleem en resultaat in termen van effecten;
- Uniek en complex verloop (proces) en/ of product;
- Ingewikkelde organisatiestructuur: aparte,- tijdelijke- projectorganisatie, waarin besluitvormingsstructuren en bevoegdheden zijn vastgesteld;
- Een compleet beheersinstrumentarium: de projectleider runt als het ware een eigen bedrijf;

Bovenstaande definities komen in de literatuur veelvuldig voor en worden door vele auteurs overgenomen, dan wel gehanteerd. De definities tonen aan dat een project niet alleen een praktische

werkwijze is, maar ook een complexe operatie die consequenties heeft voor structuren en besluitvorming. In dit onderzoek betreft het projecten in complexe netwerken, aangezien er sprake is van afhankelijkheidsrelaties, betrokkenheid van diverse partijen, (conflicterende) belangen en openbare ruimte, implicerende betrokkenheid van de politiek en het openbaar bestuur.

Door diverse trends (zie hoofdstuk 1), nieuwe theorieën, afhankelijk van het karakter van het project, krijgt ook het proces een veelbetekende rol. Zo zijn er verschillende sturing, of managementperspectieven ontstaan die bij projecten veelal bij elkaar komen. Project,- en procesmanagement kunnen beide worden toegepast. Als projecten beide vormen van sturing moet hanteren kan dit zorgen voor frictie. De projectbenadering is vaak statisch, gericht op inhoud en in een dynamische omgeving lastig te hanteren. De manier waarop een project verloopt met inmenging en interactie van actoren kan zorgen voor proces met een eigen dynamiek waar inhoud nog wel eens uit het oog wordt verloren.

Een simpel voorbeeld is dat wanneer, ten behoeve van de planning keuzes gemaakt moeten worden, maar er eerst een overleg moet worden gearrangeerd om draagvlak te creëren en onderhandeld moet worden bevindt zich hier een spanningsveld. De wijze van sturing is meerzijdig en er moet een balans gevonden zien te worden om de beide managementvormen toe te passen. Dit onderzoek is geënt op de relatie met de eerder gedefinieerde contextfactoren en de gekozen aanpak en sturingsvorm.

2.4 Theoretische verkenning projectmanagement

2.4.1 Filosofie& managementvisie

Om projectmatig werken in de meest zuivere vorm te omschrijven is projectmanagement van Grit (2004) een heldere benadering. De benadering van is vrij praktisch en eenvoudig en geeft aan dat controle, beheersmatigheid, planmatig en gestructureerd werken essentieel zijn. Deze correspondeert met de kenmerken van een zuivere projectbenadering. Het gaat zeer geconcentreerd uit van projectmatig werken waarbij de relatie met de buitenwereld is geformuleerd vanuit een beheersmatige visie. Deze theorie is wel van belang om projectmatig werken in een zuivere vorm te duiden. Basaal in deze benadering is voor een gedegen aanpak van een project is gelegen in het beheersen en controleren van vijf aspecten, namelijk tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie. Meredith en Mantell (2000) hebben projectmanagement onderzocht met een sterke fixatie op de organisatie en het managen van projecten. Zij definiëren in aansluiting of navenant controleaspecten als prestatie, tijd en kwaliteit. Zij zien de planning als essentieel onderdeel van een project, want het is een toetsings framework. Het verzorgt transparantie en illustreert werkpakketten en onderlinge afhankelijkheden. Het legt vast wanneer wat moet gebeuren, geeft de verwachte einddatum (streefdatum), legt kritische momenten vast, illustreert welke taken gecoördineerd worden om bepaalde conflicten te vermijden. Er wordt een sterke nadruk gelegd op adequate controle. Bij het controleren van het project moet volgens hen rekening gehouden worden met niet teveel softe factoren, omdat deze moeilijk meetbaar zijn. Daarbij moet gewaakt worden dat de nadruk niet teveel wordt gelegd op korte termijn resultaten waar het gaat over lange termijn doelen. Ook Licht en Nuijver (1996) onderscheiden principes van projectmatig werken. Zij stellen dat projectmatig werken gaat over een bepaald bewustzijn van de beoogde effecten. Plannen zijn de neerslag van het denken, niet de basis voor het denken (anders divergeren interpretaties). Projectmatig werken gaat over fasering en planning. Om duidelijkheid, overzichtelijkheid en beheersbaarheid te vergroten moet men eerst denken, dan doen wat je bedacht hebt. Eerst moet de inhoud bepaald worden, dan de beheersing, eerst *wat* en dan *hoe*. Op de meest efficiënte wijze wordt toegewerkt naar een dienst of product.

Een project zal vervolgens moeten worden vormgegeven. Grit (2004) beschrijft een risico-analyse, waarbij zichtbaar wordt dat doel-, en resultaatgerichtheid belangrijk zijn. De analyse brengt in kaart of er intern voldoende kennis bestaat, hoe de motivatie bij projectmedewerkers is, of er voldoende bekendheid intern is (men wordt niet gecontroleerd/ bekeken). De externe risico's kunnen gaan over

een bepaalde afhankelijkheid van andere projecten of onvoldoende medewerking. De filosofie is behulpzaam in het onderzoek om te kunnen meten hoezeer men gefixeerd is op de beheersaspecten en hoe deze en plek krijgen, of hoe dominant deze een plek krijgen in de projectaanpak. Meredith & Mantell (2000) onderscheiden met betrekking tot de intern gerichte aanpak van projectmanagement drie algemene problemen:

1. Men is vaak niet bereid te leren en luisteren naar ervaringen van anderen
2. Conflicthantering of omgaan met conflicten in projectsituaties
3. De laatste is wanneer mensen projectmanagement beschouwen als een carrière.

Bij de aansturing van een project stimuleren zij een vorm van zelfsturing. Er moet niet teveel op detail worden gestuurd, dat werkt demotiverend. Projectmedewerkers mogen en willen eigen methoden hanteren, men weet dat ze verantwoordelijk is voor einddoelen. Daarbij kan er synergie kan ontstaan vanuit de interactie, mede ook doordat er veel informeel overleg zal plaatsvinden

De buitenwereld, in de literatuur ook vaak projectomgeving genoemd, is voornamelijk een factor waar een te grote afhankelijkheid moet worden voorkomen (Grit, 2004). De omgeving wordt als een bedreiging gezien en krijgt niet meer dan een consultatieve positie in het geheel. Meredith en Mantell (2000) benoemen ook interactie met de omgeving en waarschuwen dat monitoring en controle items niet moeten leiden tot blindheid voor wat er nog meer is, of omheen gebeurd. De beheersbaarheid neemt wel af, omdat dit toegelaten wordt. Echter, de processturing kan worden vormgegeven door onder andere een bestuurbare projectorganisatie ontwerpen. Licht en Nuiver (1996) gaan verder in op de interactie met de omgeving. Zij spreken van doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld. Het krachtenveld waarbinnen beleid of projecten worden gepositioneerd moet een plaats krijgen bij de aanpak. Organisaties komen er steeds vaker achter dat beleid en projecten voortkomend uit beleid pas effectief zijn als er voldoende bekendheid wordt gegeven en draagvlak gerealiseerd wordt. Daarbij moet een belangenanalyse worden gedaan en worden vastgelegd hoe aansturing van uitvoerders, beslissers en belangenvertegenwoordigers is geregeld. Bij consensus over de gehele projectaanpak kan er gemakkelijk interactie plaatsvinden met de omgeving. Bij de interactie formuleren zij de volgende uitgangspunten:

- Centrale regie, vanuit één punt: het ontwikkelen van een acceptabele sturingsvorm (tussen top-down/ bottom-up)
- Open Systeem; inzicht in belangen en ruimte in het proces
- Effectgerichtheid; Draagvlak voor de producten even evident als kwaliteit van product
- Aansluiting bij de maatschappelijke realiteit van het moment
- Interactieve ontwikkeling bevordert de haalbaarheid
- Integrale beleidsontwikkeling
- Verantwoordelijkheid niet alleen voor eigen doelstelling, maar ook voor de consequenties voor andere partijen/ beleidsterreinen.

In hun overtuiging is zoeken naar win-win situaties/ oplossingen belangrijk en daarom moet integratief worden gehandeld door het exploreren van (achterliggende) belangen. Win-win inhoud, daarbij is de probleemstelling evident. Een ruime formulering zorgt voor een gebrek aan beheersbaarheid, een enge formulering zorgt voor weinig herkenbaarheid. Het feit zij spreken over een maatschappelijk krachtenveld, openheid, interactie en aansluiting vinden met de omgeving geeft aan dat hun benadering niet zuiver te plaatsen valt onder de meer klassieke projectbenaderingen van Meredith & Mantell (2000) en Grit (2004). Echter, ten principale is deze theorie projectmatig, maar wel geplaatst in een arena van invloeden. Qua filosofie en aanpak zijn de theoretische componenten in beginsel projectmatig.

2.4.2 Projectmatige aanpak

Interne organisatie

Meredith & Mantell (2000) hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar projectmanagement, met name de intern-organisatorische component. In hun aanpak stellen zij dat kennis gebundeld moet worden en men los moet komen van een bureaucratie en regels om doel te bereiken, omdat projecten vaak vragen om speciale werkmethoden. Bij de organisatie van een project rijzen standaard twee vragen, namelijk:

1. Hoe verbind je het project aan de organisatie?
2. Hoe organiseer je het project zelf?

In hun onderzoek onderscheiden zij diverse projectorganisaties, met de voor-, en nadelen. Het ontwerpen van een duidelijke structuur is basaal. Zo worden onduidelijke rollen van teamleden en verkeerde verwachtingen voorkomen. Wat de voor en nadelen laten zien is dat de organisatievormen van een project min of meer een basis legt voor de wijze waarop men omgaat met het project en de interactie met de omgeving. Daarbij zeggen zij dat bij het kiezen de aard van het project, karakteristieken van de diverse organisaties, voor- en nadelen van organisatievormen, culturele voorkeuren en een compromis in overweging moeten worden genomen. Primaire moet gekeken worden naar resultaten die moeten worden gerealiseerd. Vervolgens welke grote taken hieraan ten grondslag liggen per doel en wordt bepaald welke unit verantwoordelijk is per taak. Dit moet op volgorde worden gezet en in werkpakketten worden geclusterd. Het begrijpen van informatie door andere partijen in de omgeving is een lastig obstakel. Iedereen heeft andere, of incomplete informatie, of een andere perceptie. Door de visie op zaken en de impact op andere partijen te bespreken kan bijdragen dit te verminderen. Bij een project kan door slechte communicatie een wij tegen zij sfeer ontstaan. Het is belangrijk vertrouwen te ontwikkelen. Dit kan door verschillende communicatievormen, toe te passen. Daarbij is elektronisch communiceren een handig hulpmiddel, zodat alles voor iedereen beschikbaar wordt gemaakt.

Functies van een projectorganisaties zijn volgens Licht en Nuijver (1996) dat zij gericht bezig zijn met productontwikkeling, advisering, middelenverstrekking, regievoering (dagelijks) en besluitvorming (sturing op hoofdlijnen). Zij stellen dat een projectorganisatie moet worden opgebouwd uit wie welke rol wil en kan vervullen, alvorens deze toe te bedelen. Zij beschrijven diverse groepen en/ of teams met verschillende functies, namelijk:

- Projectteam: Intensieve samenwerking en communicatie. Functionerend als een team bestaande uit een kleine groep van maximaal zeven mensen waarbij de projectleider een coördinerende rol heeft
- Projectgroep: Deze groep heeft eigen uitvoerende taken waar ze verantwoordelijk voor zijn. De projectleider heeft hier de regie
- Kernteam: Bestaande uit representanten, formeel geformeerd wanneer een projectvoorstel is goedgekeurd. Zij kunnen in de uitvoering kiezen voor werkgroepen bestaande uit projectgroepsleden en niet leden. Dit moet wel worden voorgezeten door projectlid

Meredith & Mantell (2000) waarschuwen voor het probleem dat projectmanagement wordt beschouwd als een carrière, het is eerder een opstap. Er moet wel een manier gevonden worden, afgezien van een uitdaging, waarop dergelijke prestaties kunnen worden beloond en mensen kunnen worden behouden.

Om te bepalen hoe een projectorganisatie eruit komt te zien, moeten afgebakende randvoorwaarden worden gesteld betreffende de grenzen van net wel/ niet, het is gericht op beheersing. Een projectorganisatie is een geformaliseerde structuur, met duidelijk afgebakende bevoegdheden, een geobjectiveerde arbeidsverdeling, de verplichting eerst een plan te ontwikkelen en daarop de middelen aan te vragen alsmede een systeem van evaluatie van de resultaten. Er zal een projectorganisatie worden samengesteld naar bekwaamheid, karakter, kennis. Tijd, geld, middelen, hulpmiddelen, hoe ver en breed je gaat met het project krijgt vorm in de projectorganisatie (Grit 2004).

Beheersbaarheid en randvoorwaarden als sturingsconcept

Grit (2004) hanteert zoals gezegd een praktische benadering en verwoordt een projectmatige manier van werken.

Hij onderscheidt vijf beheersaspecten welke de basis vormen voor projecten, namelijk:

1. Tijd: voortgang moet worden bewaakt, de bestede tijd, nog te bestede tijd en er moet een omschrijving per activiteit worden gegeven
2. Geld: kosten-baten mag niet teveel uitlopen en er moet volgens een vooraf vastgesteld budget worden gewerkt.
3. Kwaliteit: kwaliteit moet gespecificeerd worden in meetbare eenheden waarop te allen tijde gestuurd kan worden en overzichtelijk nagestreefd wordt
4. Informatie: Intern en extern moeten men mensen blijven informeren
5. Organisatie: doelstelling voor ogen houden, motivatie, planning, onduidelijkheden, aandacht neemt af.

De aanpak is vrij statisch. Er bestaat op deze wijze vrij weinig speling, of marge in de manier waarop een project gestuurd dient te worden. Binnen het projectmanagement zijn deze voorwaarden belangrijk om valkuilen te voorkomen. Meredith & Mantell (2000) onderscheiden drie centrale zaken die constant in ogenschouw gehouden moeten worden, namelijk prestaties, kosten en tijd. Daarin illustreren zij wat volgens hun onderzoek tot verlies van controle kan leiden. Wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met deze aspecten heeft dit invloed op het verloop van het gehele project. Sturing op deze aspecten moet dominant zijn. Een gebrek aan sturing kan leiden tot forse consequenties ten aanzien van de efficiëntie en effectiviteit van een project. Een projectaanpak dient deze aspecten te borgen en zorgt voor positieve effecten ten aanzien van het verloop.

Ieder projectplan moet volgens hen, congruerend aan de beheersaspecten, in ieder geval inhouden:

- *Overzicht*: door focus op doelen welke gespecificeerd moeten zijn weergegeven. Ook in planmatige en zakelijke zin door contractuele aspecten vast te leggen. Een lijst met wie je nodig hebt, managementcontracten opstellen. Procedures vormen het handelingskader.
- *Tijd en planning* goed in beeld worden gebracht, deze zijn evident en daarom moeten schema's worden opgesteld waar taken in een tijdsbalk worden gezet.
- *Middelen* efficiënt benutten, inhoudende dat het project budget vooraf duidelijk is, maar ook monitoring van kosten en procedures wanneer het afwijkt zoals logistieke zaken, materiele zaken. Ook personeelsbehoefte en speciale kennis in beeld brengen en afspreken op welke resultaten men kan worden afgerekend. Evaluatiemethoden toepassen, hoe en op basis van wat geëvalueerd zal worden.

Ten behoeve van de beheersbaarheid spreken Licht en Nuiver (1996) over een organisatie,- en kwaliteitsplan. Kwaliteit is er volgens hen wanneer het resultaat voldoet aan de verwachtingen. Deze verwachtingen moeten wel worden geëxpliciteerd. Zij doen dit door drie vragen te stellen waarin zowel inhoud, als de manier waarop men dit wil bereiken moeten worden gespecificeerd:

1. Welke kwaliteitseisen kunnen worden gesteld?

Inhoudelijk: technisch/ wetenschappelijk verantwoord, de gebruikerswaarde, specificaties

Wijze waarop: efficiency en effectiviteit, procedures, protocol

2. Wie heeft het vermogen om die kwaliteit te realiseren?

Inhoudelijk: oordeel deskundigen als parameters

Wijze waarop: uitvoerders met voldoende bekwaamheden en bevoegdheden

3. Wie is bevoegd om over kwaliteit te oordelen? (projectteam, stuurgroep, gebruikers)

In het organisatieplan wordt zichtbaar hoe zij de omgeving betrekken bij de projectaanpak. Het organisatieplan gaat over de werkwijze en de belangrijkste relatie met omgeving. De structuur van het project en besluitvormingsprocedures worden vastgesteld. De taken, activiteiten, planeenheden moeten per groep worden vastgelegd, inclusief triviale zaken. Ook formuleren welke competenties en rol men toegeschreven krijgt om de verwachtingen duidelijk te krijgen. Sommige zijn onafhankelijk, sommige

vanuit expertise, sommige vertegenwoordigen. Een belangrijk segment in verband met draagvlak is de interactie, zijn de juiste mensen vertegenwoordigd. Bijvoorbeeld de status en het overnemen van adviezen van de klankbordgroep is van belang, anders voelt men zich niet serieus genomen. De rol van communicatie is daarbij belangrijk in verband met de beeldvorming en het verkrijgen van draagvlak.

Licht en Nuijver onderscheiden de beleidsstrategische, beheerstrategische en uitvoeringsfase. In hun aanpak met de drie fases wordt zichtbaar dat zij beheersbaarheid probeert te rijmen met interactie met de omgeving. Grit deelt de omgeving met name een consultatieve rol toe. Meredith & Mantell benoemen dat omgevingsfactoren in overweging genomen moeten worden en additionele zaken worden beoordeeld, zoals lengte en grootte van het project, politieke problemen tussen verschillende actoren en functies. Maar, waar Grit en Meredith & Mantell voornamelijk de concentratie leggen bij interne factoren (organisatie, beheersaspecten) proberen Licht en Nuijver, wel vanuit eenzelfde benadering om planmatig te werken, ook actoren meer te betrekken bij het totale project.

De *beleidsstrategische fase* moet leiden tot een projectvoorstel, over het algemeen masterplan genoemd. Hierin zullen de contouren duidelijk gemaakt moeten worden qua werkwijze. Zij spreken in deze fase over interne en externe afstemming. Duidelijk is dat interne afstemming leidend is en wordt gevolgd door externe afstemming. Dit geeft te meer aan dat zij een projectmatige aanpak verkiezen waarbinnen actoren vervolgens worden gepositioneerd. Onder interne afstemming verstaat men het afbakenen van doelstelling, probleemstelling. Vervolgens zal externe afstemming plaatsvinden door de ideeën te lanceren en draagvlak onder actoren zien te verkrijgen. Het doel is dat actoren zich hebben gecommitteerd aan de gekozen oplossingsrichting en geloven in de zaak. Welk probleem moet er worden aangepakt, welke aanpak

In de *beheersstrategische fase* zal een projectvoorstel worden omgedoopt tot projectplan, bij voorkeur zo snel mogelijk, omdat er extern weinig gecommuniceerd wordt. Er vindt een oriëntatie op de doelstelling plaats (reikwijdte, mogelijkheden, beperkingen, verwachtingen). Er wordt benoemd welke uit te voeren inhoudelijke activiteiten (wat te doen om projectresultaat te realiseren). De eerder, door Grit en Meredith & Mantell genoemde randvoorwaarden, hier beheersvoorwaarden genoemd, zijn evident in deze fase van het project. Activiteiten worden vervolgens geordend door beheersmatige vragen te stellen over kosten, tijd, kwaliteit en over informatie en communicatie. Kosten, tijd en inzicht in haalbaarheid en risico's moeten in beeld worden gebracht en resulteren in een beheersplan. Daarbij zullen de verantwoordelijkheden en de noodzakelijke beheersaspecten worden toegevoegd. Deze fase is namelijk ook gericht op de projectorganisatie, oftewel wie dragen welke verantwoordelijkheden en welke rolverdeling kan worden vastgesteld. De externe betrokkenheid uit zich in deze fase door verschillende visies/ blikken op het probleem los te laten. Activiteiten om draagvlak te bereiken: plan om risico's te beheersen, draagvlak vergroten en alertheid om groot draagvlak te verwerven. Het projectteam moet een beeld van de communicatie met projectomgeving.

In de *uitvoeringsfase* moet intensieve aandacht bestaan voor sturing. Geregeld interactie met omgeving plaatsvinden en om kwaliteit en voortgang te garanderen moet een monitor worden opgesteld en indien nodig interveniëren. Monitoring kan door meetpunten te definiëren. Een monitor dient tevens als signaleringsinstrument, communicatie-instrument en leermethodiek. Interpretatie van afwijkingen is bij interveniëren belangrijk. Wie grijpt wanneer in is de centrale vraag. Dit kan door informeren, begeleiden, opdracht met sanctie en als laatste crisismanagement met als mogelijk gevolg het proces overdragen aan derde partij vanwege disfunctioneren. Managementinformatiesysteem (MIS) is een derde instrument waar interne en externe informatiestromen, onverwachte wendingen kunnen worden voorkomen. Dit systeem of plan legt de administratie en regie vast. Er moet een mate van autonomie bestaan, maar zij moeten zich committeren aan afspraken en randvoorwaarden, in de vorm van een contract. Sturing gebeurt bij professionals op output, doellovereenstemming is ook belangrijk, men moet weten waar men voor werkt en kwaliteit moet

bruikbaar zijn, naast inhoudelijk verantwoord. Ook verantwoording is belangrijk, waarbij zij uitgaan van vier centrale vragen:

- Wordt de taakstelling binnen gestelde randvoorwaarden gerealiseerd?
- Worden de capaciteiten en beschikbare middelen efficiënt benut?
- Zijn er knelpunten gesignaleerd en hoe zijn die opgelost of aangepakt?
- Heeft de uitvoering consequenties voor de strategie of de beheersing in verdere stappen?

2.4.3 Beoogde effecten projectmanagement

De filosofie van projectmanagement is de grondgedachte en overtuiging van hoe een project het beste kan worden vormgegeven. Dit is geconcretiseerd in de aanpak. Met de projectmatige visie en aanpak worden bepaalde effecten verwacht of beoogd. Om bepaalde keuzes te maken vooraf, of gedurende het project, is het van belang de mogelijke gevolgen en effecten in beeld te brengen. Op deze manier kan de afweging voor een specifieke aanpak worden vertaald in effecten en wordt de passendheid expliciet. Bij projectmanagement is eerder vermeld dat het een sterk intern organisatorische focus heeft en stuurt op beheersaspecten. Bij (complexe) projecten leert de ervaring dat er specifieke valkuilen zijn. Projectmanagement is gericht op het controleren en reduceren van onzekerheden en/ of deze beheersbaar maken. Ik verdeel de effecten in termen van 1. effectiviteit en duidelijkheid, en 2. voortgang en efficiëntie.

1. Duidelijkheid en effectiviteit

Projectmanagement streeft ernaar afspraken en bevoegdheden vast te leggen. Een veelvoorkomende valkuil is dat er een probleem bestaat over de machtsverdeling en managementcontracten waardoor onduidelijkheid bestaat. Ook de beeldvorming loopt vaak uiteen door ambigue doelstellingen, of onduidelijke verstrekking van informatie (Licht en Nuiver, 1996). Hierdoor kan een vertekening van informatie plaatsvinden.

De projectorganisatievorm is ook van invloed op het totale project. Een zorgvuldige afweging van hetgeen wordt beoogd zal moeten worden vastgelegd in de interne (project)organisatie, zodat onduidelijke verdeling van bevoegdheden, loyaliteitsdilemma's van medewerkers kunnen worden voorkomen. Meredith & Mantell (2000) hebben in hun onderzoek gedaan naar de effecten van diverse organisatie vormen.

Project, als onderdeel van de functionele organisatie:

Eigen werk gaat vaak voor het werk van het project. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van handelen. Mensen zijn gewend taken te verrichten binnen eigen vakgebied en zijn niet doelgericht wat in een project centraal staat, namelijk de werkhouding en gedrag. Verantwoordelijkheden zijn onduidelijk en diffuus voor gedeeltes van het project. Er zal wel duidelijkheid zijn voor medewerkers, omdat de moederorganisatie de basis is voor groei en ontwikkeling en daar kunnen individuen weer naar terug.

Pure projectorganisatie: Deze organisatievorm creëert een hoge mate van commitment van leden en zorgt voor een hoge motivatie. De snelheid om te reageren op ontwikkelingen is hoog.

Projectorganisaties zijn relatief simpel van structuur, flexibel en gemakkelijk te begrijpen. Iedereen valt onder directe verantwoordelijkheid van de projectmanager. Deze vorm werkt slagvaardig en effectief. Onduidelijkheid bestaat er wel over wat er gebeurt er nadat het project is afgerond

Matrixorganisatie: Bij een matrixorganisatievorm zal er duidelijkheid zijn over wat er na het project gaat gebeuren voor medewerkers. Deze duidelijkheid zal medewerkers een gevoel van zekerheid geven. Het splitsen van loyaliteit is verwarrend en kan ten koste gaan van effectief handelen. Machtsverhoudingen liggen gevoelig. Een matrixorganisatie zorgt er wel voor dat het project een zwaartepunt is.

Ook de besluitvorming van stuurgroep en opdrachtgever is vaak onduidelijk en door een verschil in mandaat tussen projectleden (ruggespraak, achterban, op persoonlijke titel) werken mensen langs elkaar heen. Door structuur aan te brengen en zonder teveel inmenging van andere partijen, met verschillend mandaat, kunnen de beheersaspecten optimaal worden gemanaged. Projectmanagement probeert te voorkomen dat het zoeken naar een win-win situaties zal leiden tot een wordt mager compromis. Door te sturen op de beheersaspecten en afspraken rigide op te stellen kan effectief worden gehandeld en het biedt duidelijkheid.

2. Voortgang en efficiëntie

Meredith & Mantell (2000) hebben geconstateerd dat wanneer projectmanagement niet voldoende adequaat wordt uitgevoerd het kan leiden tot vertragingen. Voorbeelden hiervan zijn dat een te optimistisch tijdpad of een verkeerde taakvolgorde zorgen voor een inefficiënt verloop. Wanneer een project niet voldoende planmatig is ingericht kan het op momenten niet, of onvoldoende beschikken over middelen wanneer dat wel nodig is. Een valkuil die leidt tot inefficiëntie is dat gedurende het project een bredere scope wordt ontwikkeld. Hierdoor wil men het doel verruimen, is er sprake van meer belangen, maar is de strategie daarvoor niet gekozen. Dit vertraagt het initiële project.

Ook door het delen van informatie voorkom je inefficiënt werken en vertraging. Door een algemeen informatiesysteem kan informatie worden gedeeld die direct beschikbaar wordt om te delen. Hierdoor werken mensen met dezelfde informatie, dat ten goede komt aan de eenduidigheid en efficiëntie. Men hoeft ook niet op elkaar te wachten qua informatievoorziening als hier duidelijke afspraken over gemaakt worden.

Een veelvoorkomende valkuil waar projectmanagement zich op richt is het voorkomen van een onvolledig, gebrekkige organisatie. De schaalgrootte die het ervaringsgebied van de meest invloedrijke te buiten gaat (technisch, financieel, organisatorisch, sociaal of politiek)

Wanneer het project *onderdeel is van de functionele organisatie* is er een tijdelijke inbreng van medewerkers die zich vervolgens weer kunnen richten op eigen taken. Dit zorgt voor maximale flexibiliteit in gebruik van personeel en werkt zeer efficiënt. Daarbij kan kennis worden gedeeld vanuit de functionele organisaties met eigen en andere divisies. Eerder is vermeld dat deze organisatievorm effectief handelen beperkt, omdat er veel 'eigen werk' is naast projecttaken. Het heeft ook een nadelig effect voor de voortgang van het project, aangezien werkzaamheden tussendoor komen, projecttaken blijven liggen en het project vertragen

Pure project organisatie: Wanneer meerdere (deel) projecten gaande zijn is er wellicht sprake van duplicatie. Een projectorganisatie handelt veelal inconsistent. Als excuus wordt gebruikt dat dit komt door de omgeving. Ook ontstaat er een gevaar dat competitie ontstaat met eigen organisatie. Het projectteam gaat zo een eigen leven leiden. Er ontstaat wel een zekere vaardigheid in specifieke technieken van de verschillende (deel)projecten. Communicatielijnen zijn verkleind en hierdoor kan snel en efficiënt worden gewerkt.

Bij de *matrixorganisatie* kan diffusiteit bestaan, omdat technische kwesties en administratieve processen naast elkaar lopen. Wel bestaat de mogelijkheid snelle contacten te leggen en snelle respons te genereren. De matrixorganisatie geeft wel, in vastgelegde verhoudingen, prioriteit aan een project. De prioriteit zorgt voor aandacht en inzet voor het project dat zal resulteren in een goede voortgang van het project.

Resumé projectmatige benadering

Een projectmatige benadering kenmerkt zich door de aandacht te leggen op beheersbaarheid. Processen gaan ten koste van beheersbaarheid. De filosofie toont aan dat diverse termen een centrale rol spelen. Wat de beheersbaarheid vergroot is geslotenheid en controle. Voortgang en structuur in het kader van de planning zijn veelbetekenende factoren. Het uitdenken en overwegen van de formele organisatie is significant, zodat effectief gehandeld kan worden. Het belang van een adequate,

controleerbare organisatie die resultaatgerichtheid en efficiënt werkt is groot. Dit kan het beste worden verkregen door een verticale vorm van sturing en een overtuigende inhoud.

Kenmerkend voor de verschillende aanpakken die de auteurs verkiezen is dat het een sterk inhoudelijke focus heeft aanpak sequentieel, ordentelijk ingericht en sterk gericht op de beheersaspecten. In een projectbenadering is de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Het kent een duidelijke doelstelling, tijdspad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct.

Doelrealisatie is het meest belangrijk en via inhoud wordt getracht het proces te controleren. Dit werkt verhelderend en zorgt voor duidelijkheid en effectief handelen. De projectbenadering is technisch en technocratisch van karakter gericht op expertise en deskundigheid. De omgeving vormt veelal (betrokken partijen) een bedreiging, omdat het tot vertragingen kan leiden.

2.5 Theoretische verkenning Procesmanagement

2.5.1 Filosofie/ managementvisie

Bij de contextfactoren is reeds benoemd wat bedoeld wordt met sociale complexiteit. Daarin is uiteengezet welke factoren de complexiteit bepalen en ook dat het een sterke externe focus heeft gericht op andere betrokken partijen. De aandacht verschuift van organisatie en project naar proces. Een enkele organisatie is niet in staat zelfstandig te opereren, zeker niet in geval van meervoudig ruimtegebruik. Waar de ontwikkelingen omtrent interdependenties en horizontalisering en netwerken algemeen mondiaal zichtbaar zijn (Klijn 2000, De Bruin e.a 1996) vraagt dit om een andere vorm van sturing. Er kan niet meer een-dimensionaal, op conventionele wijze top-down worden gewerkt. Er ontbreekt directe controle. Steun of coöperatie kan niet dwangmatig worden opgelegd. Er zijn meerdere machtscentra en de pretenties bij overheid dat zij monopolie van kennis heeft moet worden weggenomen. Procesmanagement is geen middel om maatschappelijke actoren te laten communiceren, maar dient ertoe om besluiten goed uit te leggen (De Bruin 2004 e.a.).

Management wordt door de Bruin (1996) beschouwd als het proces van leiding geven aan de inrichting en werkprocessen in een organisatie. Daarbij zijn er bij technisch complexe projecten nog complementaire complicaties of gevaren. Dit type projecten worden getypeerd als een project van grote omvang, uniek, waarbij het object vaak omstreden is, geldverslindend zijn, lang duren, technisch, sociaal en organisatorisch complex. Grootste gevaren bij management met betrekking tot technisch complexe projecten is dat het te hiërarchisch is en onvoldoende flexibiliteit bezit.

Management bij grote complexe technische projecten vragen vanwege de omvang en complexiteit een passende andere managementstructuur. Elementen zijn onder meer, een tamelijk platte projectstructuur, waarin in de tijd veranderingen kunnen worden aangebracht; een afstemming van verschillende beslisstructuren. Contingentie is vereist. Een ander gevaar is onvoldoende flexibiliteit. Het niet tijdig rekening houden met de rationaliteit van de verschillende organisaties heeft vaak grote gevolgen, zoals conflicten en inzet van blokkademacht. Het gaat over reflectie en bijsturing, maar over dit kenmerk wordt nog weleens heen gestapt, want een beslissing is genomen en niet meer terug te draaien. Ook is er het gevaar van kostenescalatie en zwak financieel management. Tot slot is er het gevaar van gesloten circuits is dat er een te groot optimisme ontstaat over projecten, of dat er onkritisch omgegaan wordt met contra-informatie. Er ontstaat groepsdenken waardoor men niet ingaat op andere inbreng of informatie. De vormgeving bij projecten is van groot belang, want processen produceren de inhoud (De Bruin 1996). Als verklaringen voor teleurstellende ervaringen is veelgehoord: bestaan van een netwerk van afhankelijkheden (andere partijen hinderen, blokkeren enz.), ontbreken van een eenduidige inhoudelijke oplossing en het feit dat projectbenadering te rigide is. Belangrijkste argumenten voor procesmanagement is dat er draagvlak verworven wordt, er sprake is van reductie van inhoudelijke onzekerheid. Daarbij is het een verrijking van probleemdefinities en oplossingen. Confrontaties van verschillen kan verrijkend werken, betrokkenheid bij probleemdefinitie is dan belangrijk. De procesbenadering incorporeert dynamiek, het verlegt aandacht, zorgt voor

depolitiseren van de besluitvorming. Aandacht ligt even niet op inhoud en hierdoor kan weerstand verminderen. Transparantie van besluitvorming; betrokken partijen kunnen hierdoor op ieder moment nagaan waar zij zich ergens in het besluitvormingsproces bevinden, wat de aard van het besluit is enz.

Er kan vrijwel nooit een eenduidig, gezaghebbende en inhoudelijke oplossing worden gevonden voor een bepaald probleem. Betrokken partijen kunnen eigen feiten en waarden construeren. Er valt te discussiëren over gehanteerde waarden en feiten. (de Bruin e.a. 2004). Bij procesmanagement wordt gesproken over een context waarbinnen strategisch gehandeld wordt. Percepties en belangen zijn bepalend voor een strategie die actoren kiezen, of afweging die men maakt. Percepties zijn de beelden die spelers hanteren van een situatie waarmee zij hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren (Klijn en Koppenjan 2000). Het referentiekader is hierbij belangrijk, dat gaat over achterliggende werkelijkheid en vertelt wat belangrijk is in de complexe omgeving. Het geeft bedreigingen en kansen weer en hoe hiermee om te gaan, maar dit past steeds aan. Problemen zijn veelal sociale constructies.

Er is een belang van gezamenlijk handelen. Samenwerking tussen actoren moet gestuurd worden om meer rendement te halen. Al eerder is benoemd dat door een toename van interdependenties en horizontale verbanden er niet meer gestuurd kan worden door centrale regie. Afhankelijkheid is een kernbegrip. Organisaties worden niet afgerekend op de samenwerking en/ of interactie, dus uiteindelijk zal doeloptimalisatie dominant zijn wat kan leiden tot diverse machtsspelen en strategisch gedrag. Het is zaak om het proces adequaat te managen waardoor een collectief gedragen project het project succesvol kan maken. Coalities etc, worden gesloten dat de besluitvorming kan vertragen. Het kan leiden tot chaos, wat gevormd kan worden. Toevallige en specifieke omstandigheden spelen een belangrijke rol. De Bruin (2004) stelt dat het *cruciaal is dat er rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden en vragen om aanvullende kennis, skills en aanpassingsvermogen*. Dynamiek en onzekerheid kunnen kansen en problemen genereren. Om dit te exploiteren, dan wel onder controle te houden bestaan verschillende strategieën. Interdependenties moeten niet eenzijdig worden omschreven. De vraag is dan hoe die actoren hun belang bij het project zullen definiëren en articuleren. Processen vragen om een onbaatzuchtige en, bescheiden en betrouwbare houding. Het algemeen belang moet niet zorgen voor een absoluterende attitude (De Bruin, Korsten e.a.).

Procesmanagement is gericht op management welke zich richt op het initiëren en ondersteunen van interactie. Vooral bij conflicterende belangen heeft men geen gemeenschappelijk kader en doel. Er bestaan geen gedeelde regels en arrangementen. De meerwaarde van procesmanagement is het realiseren en bevorderen van samenwerking. Processen zijn erop gericht tegenstellingen en onzekerheden te reduceren. Minimaal door een gemeenschappelijk aanvaardbare praktijk, zonder hinder werk voort kunnen zetten. Hogere ambities gaan over het realiseren van gezamenlijk handelen ten aanzien van een probleemsituatie. Procesmanagement is een cluster activiteiten, afgestemd op verschillende stappen in een interactie-proces, dat door wisselende en soms meerdere actoren tegelijk wordt vervuld.

Klijn en Koppenjan onderscheiden drie situaties waar deze managementvorm kan worden toegepast:

- gericht op de ondersteuning van de totstandkoming van het procesontwerp
- gericht op het bevorderen en in standhouden van de bereidheid tot samenwerking en voorkomen/ mitigeren van conflicten.
- de functie van doorbreken van impasses

Er moet niet te vroeg met procesmanagement gestart worden. Er moet een gevoel zijn waarbij men verlangt naar een gedegen procesaanpak, ook wel *'sense of urgency'* genoemd. Resultaat van een proces moet volgens De Bruin (2002) zijn dat er consensus, commitment, of tolerantie (men is bereid geweest iets bij te dragen) ontstaat tussen actoren. Er zijn ook risico's verbonden aan het proces denken:

1. Wanneer proces denken ondergeschikt is aan klassieke managementstijl
2. Tweede risico is dat de inhoud geen rol meer speelt.

Ad 1. Procesmanagement moet geen instrument zijn om inhoud uit te leggen, het moet niet worden versmald tot communicatie. Processen worden soms beheersbaar gemaakt en enorm ingeperkt, zodat geen ruimte meer ontstaat. Processen volgen de ijzere logica van projectmanagement, dus sequentieel, dat binnen iedere fase vooraf randvoorwaarden bepaald worden en partijen erbij betrokken worden.

Ad 2. Wanneer bij geen draagvlak, geen besluit wordt genomen, loont het om proces te vertragen, ook wel strategisch gedrag genoemd. Dit zorgt voor stroperigheid. Procesaanpak kan tot reactiviteit leiden. Command & control (hiërarchie) wordt dan gebruikt om inhoud af te dwingen, maar om proces aan te jagen. Procesmanagement leidt in dat geval tot een verarming van de besluitvorming. Het kan zijn dat het een arm, mager compromis wordt, omdat belangen aan de onderkant van het gemiddelde bevind. Andere gevolgen kunnen zijn dat er willekeurige compensatie wordt getroffen, of inhoudsloos management. Dat inspireert niet, wanneer een bestuurder zich beperkt tot proceskant.

2.5.2 Procesmatige aanpak

In de filosofie van procesmanagement wordt duidelijk dat interactie moet worden ondersteund, draagvlak verworven dient te worden en openheid van zaken evident zijn. Deze elementen zijn geen vanzelfsprekendheid. In de aanpak wordt zichtbaar onder welke voorwaarden en op welke wijze er gewerkt dient te worden voor een succesvolle procesmatige aanpak.

De risico's die De Bruin (e.a. 1996) beschrijft laten zien dat project-, en procesmanagement niet volledig losgekoppeld kunnen worden. Zij stellen dat object gebonden, subject gebonden en relatie gebonden risico's niet van elkaar te scheiden zijn. De objectgebonden risico's corresponderen ook wel met de problemen die omschreven zijn bij projectmanagement. Echter, de subject-, en relatiegebonden risico's hebben een sterke connectie met sociale complexiteit en procesmanagement. Het betreft namelijk bij subject gebonden risico's over eigen deelbelangen, en het ongefaseerd beslissen en onbeheerst uitvoeren. Relatie gebonden risico's vloeien voort uit een onvoorspelbare of irrationele interactie tussen subjecten waarbij wederzijdse machtsstrijd of misbruik een rol speelt en het oplossen van misbruik van informatie en vertrouwen.

In hun aanpak spreekt De Bruin (e.a. 1996) over hoe deze risico's gehanteerd kunnen worden. Daarbij spreken zij over *intoombaarheid*. Intoombaarheid betreft het beteugelen van escalaties in subject- en relatiegebonden risico's. Zij reiken middelen aan om de escalaties te voorkomen. Bijvoorbeeld een goede project start-up, door arbitrage en onderlinge afstemming van besluitvormingspaden. Zo kunnen eerder en informeel partijen met elkaar in contact komen en stimuleert het directe en open communicatie. Het doel is hier om knelpunten zichtbaar te maken en conflicten te beteugelen, dan wel te voorkomen. De intoombaarheid kan verder worden vormgegeven door procesafspraken. Klijn en Koppenjan (2000) spreken over management gericht op de sociale aspecten van het beleidsspel waarbij het expliciteren van verwachtingen kan een oplossing bieden. Hiervoor kunnen regels worden opgesteld met betrekking tot de agenda, participatie, rechten en plichten, processtappen, conflictbeslechting. Afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. Er moet worden onderhandeld over het procesontwerp en de spelregels die worden opgesteld. Een procesontwerp ziet er als volgt uit:

Kernelement analyse	Analyse van betrokken partijen, belangen, opvattingen en machtsmiddelen
Kernelement ontwerp	Beschrijving proces die tot oplossing moet leiden van de problematiek
Wat is het probleem	Vooraf bekend, maar kan gedurende besluitvormingsproces veranderen
Belangrijkste probleem qua acceptatie	Voorafgaand aan het ontwerpproces: acceptatie van proces kost tijd
Soort beslisregels	Procedurele regels, inhoudelijke regels enkel die de aard van het project bescherming biedt
Rol manager	Ontwerpt procesbenadering (architect), Procesmanager: beheert besluitvormingsproces Hoeder: van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden

Bij een ontwerp kunnen spelregels worden afgesproken als die gaan over beschikbaarheid van en omgaan met informatie, wie onder welke hoedanigheid en onder welke voorwaarden mag deelnemen, rechten en plichten, rol van onderzoek, wijze van besluiten nemen en conflicten oplossen enz. Tijdens proces verwijzen naar regels, expliciteren van de interpretatie van regels, De Bruin (2002) formuleert daarbij verschillende ontwerpprincipes. Klijn en Koppenjan (2000) maken ook onderscheid tussen strategieën die zich richten op de cognitieve kant (inhoud) en de sociale dimensie (interacties), in hun terminologie managementstrategieën voor processturing:

1. Een open proces en sociale strategieën

De benadering hierbij is dat de aanpak niet eenzijdig moet worden geformuleerd. Hierbij mogen partijen op voorhand niet worden uitgesloten, maar partijen moeten wel kunnen aantonen wat hun belang is. Partijen die over productiemacht beschikken kunnen de besluitvorming verrijken (middelen, expertise, geld), of iets hinderen en tegenhouden. Klijn en Koppenjan onderscheiden verschillende strategieën van de actoren:

- Go-alone strategie, waarbij men een eigen inhoudelijke oplossing verkiest;
- Conflictueuze strategie, waarbij men het project wil voorkomen of blokkeren;
- Vermijdende strategie waar een actor zich passief opstelt;
- Strategie waarbij externe afhankelijkheid wordt erkend. Men zet zich in om anderen te interesseren en te onderhandelen;
- Faciliterende strategie waarbij samenwerking nodig is voor een gezamenlijk resultaat.

Bij het maken van een multi-issue agenda wordt onderhandelingsruimte zichtbaar door het koppelen binnen arena's, waarbij het gaat over uitwisselen van informatie. Wanneer prikkels voor productiemacht worden geaccentueerd ontstaat een positieve sfeer en win/win situatie. Er moet wel worden ingeschat en overlegd of de partij proces aantrekkelijk vindt, zo niet, dan niet uitnodigen, want zij zullen hun macht anders wel toepassen. Methoden die hierbij kunnen worden gehanteerd is door openheid van de agenda. Dit is procesmatig gewenst om een multi-issue karakter vasthouden, veel onderlinge koppeling van onderwerpen. Dit zorgt voor spanning tussen openheid en noodzaak van beheersing, maar hier zijn twee strategieën mogelijk:

1. Selectie van de actoren en oordeel over agendapunten, alleen wanneer men zeker is van bepaalde zaken. Wat geen discussie lijkt, kan het wel gaan worden.
2. Beheersing geen rol laten spelen, men komt er vanzelf achter. Of mensen zijn tevreden over de patstellingen, of niet en men wil beheersbaarheid zelf vergroten

In het tweede geval kan men (door eigen initiatief) genoeg nemen met een marginale rol. Of herformulering van agendapunten, afvoering van agendapunten. Belangrijk is dat het door partijen ingebrachte superieur is in de besluitvorming. Wanneer men ontevreden is met de rol is het gezag (alle partijen) groter dan door een initiatiefnemer.

Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken, door aan te geven wat voor hen de interessante onderwerpen zijn die een plaats op de agenda krijgt. Een inhoudelijke beslissing kan procesmatig worden wanneer partijen niet in staat zijn gezamenlijke beslissing te nemen. Dit vraagt om nader onderzoek en alterneren. Partijen moeten voordelen van procedurele beslissingen inzien. Een partij heeft misschien meer belang bij een beslissing en kunnen meerderheid vormen, maar kan te vroeg andere belangen aantasten. Het proces behoort ruimte te geven bij gezamenlijke problemen en oplossingen te definiëren. Er kunnen inhoudelijke voorwaarden aan een proces gesteld worden. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen kaders en kristallisatiepunten:

Kader: ruimte, binnen vooraf aangegeven grenzen. Inhoud beklemmt, prikkels voor de afwezigheid van de partij die kaders stelt;

Kristallisatiepunten: inhoudelijk idee, staat open voor verdere ontwikkelingen van partijen in een bepaalde richting, prikkels voor de aanwezigheid van de partij die kaders stelt. Deze kristallisatiepunten kunnen vervolgens tevens worden gebruikt arrangementen in de vorm van intentieverklaringen of convenanten.

Waar bij het principe van een open proces ook op moet worden gelet, is dat er transparantie bestaat. Door transparantie kun je nagaan of procesgang integer is. Een procesmanager zou onafhankelijk, belangeloos moeten zijn, anders kan er gebrek aan steun bestaan en dat maakt hem kwetsbaar. Door cumulatie aan rollen neemt het probleemoplossende vermogen toe, althans bij een coöperatieve omgeving. Bij non-coöperatieve omgeving kunnen inhoudelijke uitspraken opgevat worden als een keuze, financiële problemen kunnen hem worden aangerekend, balans kan opportunisme worden gezien. In dit geval moet hij zijn rol beperken tot één functie, partijen moeten zelf meer problemen op zien te lossen, zij moeten probleemeigenaar zien te worden

De Bruin (e.a. 2004) voegt toe dat wanneer een open proces effectief is, dit principe in het specifieke geval van meervoudig project aan een aantal voorwaarden voldoen, namelijk:

- Openheid te garanderen;
- Overheid moet zich terughoudend opstellen, zij is een van de spelers;
- Partijen, moeten procesafspraken respecteren ook als dit eigen belangen kan schaden.
- Procesafspraken moeten verkeer tussen actoren faciliteren en ordentelijk verloop van besluitvorming garanderen.
- Er moet ruimte worden geboden. Beheersing en limiteren van ruimte door beheersing suggereert dat processen sneller lopen, maar in werkelijkheid kan het explosieve bijwerking bewerkstelligen. Door ruimte ontstaat gematigd gedrag en bereidheid.

Ruimte bieden	Gericht op beheersing
Bevorderlijk voor ontstaan van vertrouwen	Bevordert wantrouwen tussen de partijen
Kan leiden tot vermindering van strategisch gedrag	Kan leiden tot intensivering van strategisch gedrag
Bevorderlijk voor voortgang proces, hetgeen waarde op zich is	Leidt tot hoog afbreukrisico proces, hetgeen opstarten van nieuw proces kan bemoeilijken
Processen beginnen met het genereren van variëteit, ruimte is dan bevorderlijk voor kwaliteit	Processen beginnen met genereren van variëteit, besluitvorming kan op onwenselijke manier worden geconditioneerd. Betekent nodeloos verlies van bestuurlijke energie
Procesmanager kan leren wat gevoeligheden zijn van partijen en zo speelruimte inschatten voor win-win package	Procesmanager verliest ogen en oren en kan steeds minder effectief zijn rol vervullen
Besluitvorming kan in ontspannen sfeer plaatsvinden en hiervan kan worden geleerd	Besluitvorming vindt in verkrampde sfeer plaats, weinig vruchtbaar voor besluitvorming

2. Core values gewaarborgd en sociale strategieën

Bescherming van de kernwaarden van partijen. Zij moeten niet het idee krijgen dat men wordt ingekapseld. Onderhandelen rond pakketten van maatregelen, eventuele compensatieregelingen, daarover moeten partijen aangeven welke uitkomsten onacceptabel zijn. Politiek-bestuurlijk (wethouder) wanneer politieke verantwoordelijkheid wordt beschermd zal deze eerder deelnemen. Bedrijven hebben vertrouwelijkheid van gegevens, kosten. Maatschappelijke organisatie, wanneer zij belemmerd worden in informatie verstrekken/ mensen activeren. Deze centrale waarden moeten worden gewaarborgd. Dit kan bijvoorbeeld door procesafspraken te maken (spelregels) en respect voor andere partijen te creëren. Daarmee kunnen beklemmende situaties worden ondervangen door af te spreken dat men moet onderbouwen wanneer iets niet kan, er wel via andere wegen iets kan worden achterhaald, gezamenlijk onderzoek.

Commitment aan het proces en niet het resultaat is daarbij belangrijk. Creëren van commitment door bijvoorbeeld inspanningen van partijen te vergroten kan verhoudingen verbeteren. Een proces is dynamisch, partijen moeten de mogelijkheid hebben zich te distantiëren en dus niet hoeven binden aan het eindresultaat. Partijen zullen in een eerste fase anders denken dat het stringent is voor het vervolg en het houdt geen rekening met de dynamiek. Wanneer het zodanig vorm krijgt dat zij zich niet meer

willen distantiëren door samenwerking met anderen, relaties en winstmogelijkheden. Commitment aan het proces is tevens nuttig, omdat het tot nieuwe inzichten leidt. Misschien zijn bepaalde plannen en ideeën simpelweg niet haalbaar, maar komt men als collectief wel met nieuwe mogelijkheden.

Uitstel van commitment is daarbij nuttig, zodat partijen zich niet aan deelbeslissingen committeren. Dit kan het procesverloop doen vertragen, men moet zich hier niet aan hoeven binden, dan kan het gecorrigeerd worden. Tussentijds lijkt in een bepaalde richting te duwen, maar het geeft het gevoel van *point of no return* ruimte moet geboden worden. Wanneer ieder besluit bindend geacht wordt zou er vanwege de onzekerheid langdurige besluitvorming ontstaan, bijvoorbeeld bij nieuwe informatie kan deze ruimte bieden. Transparantie is ook hier belangrijk, doelend op welke onderwerpen aan de orde komen, wie vanuit welke hoedanigheid welke rol heeft, welke informatie beschikbaar is en wat deze betekent.

Tot slot moet onder dit principe exit regels worden afgesproken, zodat partijen de mogelijkheid krijgen het proces te verlaten. Er moet niet te rigide omgegaan projectmatig worden omgegaan met proces, want dit is weinig effectief. Ruimte en elegantie in het proces zorgt voor ontspanning. De paradox is dat informatie besluitvorming kan beperken, omdat men de exit optie benut en vervolgens verworven informatie tegen het proces gebruikt.

3. Prikkel voor de voortgang

Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. De kosten voor een exit optie worden hoger, anders zorgt het voor verstoorde relaties. Er ontstaan relaties en winstmogelijkheden door de interconnectiviteit binnen het proces.

Uitstellen van keuzes kan een prikkel zijn dat men altijd kan winnen, door ruimte die in de toekomst geboden wordt. Winst moet worden uitgesteld, anders werkt het opportunisme in de hand. Er moet aan partijen (her)kansen worden geboden. Dat schept vertrouwen, immers wanneer men maar één kans heeft belemmert dat het proces en zal men strijd lustig optreden. Er moeten vooruitzichten geboden worden en het proces moet zijn werk doen. Door bijvoorbeeld rondes in te zetten. Teisman (2004) onderscheidt besluitvormingsperspectieven waarin hij ook spreekt over besluitvorming in rondes. Hij spreekt over een *pluricentrisch perspectief* waar het gaat over een reeks beslissingen. Het gaat over een gemeenschappelijk belang, om resultaten van afstemming van doelen. Rondes met knooppunten en omslagpunten, per ronde kan samenstelling anders zijn. Regels die hier moeten worden vastgelegd zijn *toe en uittredingsregels*, *reikwijdteregels* (de ruimte tot alternatieve opties) en *aggregatieregels* (regels die gelden bij de combinatie van de diverse belangen, posities en acties van betrokken actoren)

Het proces dient een personele bezetting van zware statuur te hebben dat winstmogelijkheden en prikkels op voor coöperatief gedrag oplevert. Vanwege drie redenen. Ten eerste, omdat het bevorderlijk is voor extern gezag en uitstraling van het proces. Ten tweede vanwege commitment power. En als derde vanwege de mogelijke afstand naar de achterban. Dit kan zorgen voor teveel ruggespraak en zorgt dus voor vertraging. Het risico is wel dat zware vertegenwoordigingen zich moeilijk laten sturen.

Tot slot kan command and control als aanjager van het proces worden benut. Hoewel dit ambivalent is met procesmanagement, kan het wel een kans van slagen hebben. De paradox hier is dat succes tevens de bedreiging kan zijn. Het kan worden toegepast in geval van dienstbaarheid aan voortgang van een proces.

Strategie 1. het zet partijen onder druk. Partijen kunnen hun winst anders percipiëren;

Strategie 2. als aanjager, een actieve houding om positieve energie uit te stralen;

Strategie 3. een sense of urgency creëren;

Strategie 4. wanneer een kritieke massa op winst staat in het proces kan het versnellen;

Strategie 5. public performance, presenteren met daadkracht, goed voor het gezag en volgende onderhandelingsronden;

Strategie 6. wanneer een proces is mislukt. Bij te hoge besluitvormingskosten van partijen vraagt het om command and control.

4. Inhoudelijke kwaliteit en management op inhoud

Experts en belanghebbenden zijn gescheiden en vervlochten. Inhoud en proces moeten niet teveel van elkaar worden afdrijven, want een proces zonder inhoud is leeg. Door inhoudsdeskundigen een plaats te geven kunnen drogredenen worden ontmaskerd, inconsistenties worden getraceerd etc. Bijvoorbeeld door het toetsen van wetenschappelijkheid van opvattingen. Er hoort naar negotiated knowledge gestreefd te worden waarbij het door belanghebbenden wordt geaccepteerd en het de wetenschappelijke toets doorstaat.

Het feit dat strategisch gedrag plaatsvindt, is in beginsel niet erg. Partijen zijn uit op eigen belang en hebben net als anderen een perspectief, dit is strategisch legitiem. De kwaliteit van een besluit is afhankelijk van strategisch gedrag. Men probeert namelijk de positie te versterken en door inhoudelijke argumentatie. Wanneer partijen een gerechtvaardigd belang hebben, zich aan spelregels houden en een legitiem perspectief hebben, waarom mag strategisch gedrag en het hebben van een verborgen agenda dan niet, het is deel van het spel. Het managen, of beheersen van conflicten is onderdeel van het bewaken van inhoudelijke kwaliteit en voortgang van het project. Er moet bij het managen van conflicten worden gezocht naar alternatieven en tegenstellingen. Dilemma's behoren zorgvuldig te worden geconstrueerd, waardoor dilemma-bestendige oplossingen kunnen worden ingekapseld, of *package-deals* worden gesloten. Bij dilemma's moeten dogma's, patstellingen en doctrines worden voorkomen en moet de creativiteit worden geprikkeld. Partijen moeten zich hierin dus wel herkennen. Daar kan het beste mee worden omgegaan door ze als dilemma te formuleren. Het houdt in dat beide opvattingen juist kunnen zijn. Ze moeten bereid zijn eigen opvatting als dilemma te projecteren, men laat dan zien dat men bereid is dat partijbelang, opvattingen van anderen redelijk kunnen zijn en dus bereidheid om te participeren. (De Bruin, Ten Heuvelhof e.a.)

Conflicten die plaatsvinden tijdens het project moeten worden gemanaged, anders kan het escaleren. Afgezien van het feit dat conflicten uitdrukking geven aan onlustgevoelens, kan de inhoudelijke injectie geven. Anders wordt het futloos, het hoeft geen disfunctioneren te betekenen (Bovens e.a.2001). Het is tevens een herleving van waarden en normen als het gaat over punctualiteit, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. In eerste instantie lijkt het de eigen positie te bevorderen, maar het werkt uiteindelijk heilzaam voor de organisatie als geheel en het bevordert de openheid.

Bovens (2001) illustreert in onderstaande tabel de effecten die past bij de verschillende benaderingen in aanpak. Hierbij valt het onderdrukken van conflicten meer bij een projectbenadering en ruimte laten voor conflicten meer bij de procesbenadering.

Effect	Onderdrukken van conflicten	Ruimte laten voor conflicten
Op sfeer	Frustratie, cynisme, sarcasme	Kan resulteren in opgefokte sfeer, emotionele overgevoeligheid
Op werkproces	Implosie, verwijt, verlamming	Explosies, directe en open gevechten
op interpersoonlijke verhoudingen	Mijdgedrag, terugtrekkende partijen	Ontstaan van vechtgedrag waarbij partijen voortdurend de confrontatie zoeken
Wanneer toe te passen?	Wanneer conflicten storend en destructief zijn	Conflicten leiden tot creativiteit & vernieuwing
	Wanneer partijen vechtend in overtuiging zijn negatief resultaat boeken door te remmen, hinderen en blokkeren	Partijen vechten in de overtuiging dat zij iets positiefs bereiken door medestanders te winnen

Klijn en Koppenjan (2000) waarschuwen dat moet worden uitgekeken voor de zogenaamde *dialogues of the deafs* waarbij men elkaar te lijf gaat met rapporten en onderzoeken. Er is geen kloof tussen de argumentaties, maar argumenten passen niet bij elkaar. Er moet daarom geen geslotenheid bestaan

over onderzoek, maar afspraken over de onderzoeksvraag met beoordelingscriteria. Ideeën en oplossingen, maar ook probleemdefinities moeten worden getoetst in een open discussie op houdbaarheid en validiteit.

Het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie, het gaat om faciliteren. Eerst inhoudelijke variëteit waarna de selectie gedaan kan worden. Een goed proces impliceert eerst divergerend, daarna convergerend. Goede inhoud ontstaat in een goed proces: *verrijking=variatie + selectie*
 Procesmanagement begeleidt het inhoudelijke debat en het maken van afspraken met partijen. Er moet een soort machtsvrije ruimte ontstaan, afspreken dat inhoud centraal staat. Variëteit zorgt voor maximale kansen op leerprocessen en is een voorwaarde, zodat het laat zien dat men veel heeft afgewogen. Onderlinge strijd en belangentegenstelling zijn goed, partijen dienen hierom een onderhandelingsproces te doorlopen, waarin ze tot een package deal proberen te komen die recht doet aan verschillende probleemdefinities, zo gaat de inhoud niet verloren in de procesbenadering (De Bruin e.a. 2004). Het gaat over interactie tussen verschillende organisatie. Klijn en Koppenjan (2000) spreken vergelijkbaar over managen op inhoud waar het gaat over het bevorderen van nieuwe kennis en inzichten, formuleren van nieuwe agenda's die impasses kunnen doorbreken proces initiëren en faciliteren interacties tussen actoren, introduceren van nieuwe regels. Partijen kunnen van elkaar leren tijdens de zoekprocessen, strategisch, institutioneel, en cognitief. Inhoudelijke onzekerheid, zeker in geval van tijdsdruk, bemoeilijkt wetenschappelijk onderbouwde maatregelen. Het koppelen van het nemen van ingrijpende besluiten aan een interactieproces creëert een sense of urgency waarbij wederzijdse afhankelijkheid bij alle betrokken partijen in een kader wordt gegoten voor gezamenlijke besluitvorming. Als collectief hoort gezocht te worden naar nieuwe oplossingen en meerwaarde. Package deals bereik je door wisselgeld te creëren, creatief te zijn en intelligent om te gaan met knelpunten en conflicten. Ook onderling vertrouwen is van belang een gespannen situatie zorgt voor risico's. Wel moeten opties worden verruimd wanneer go allone strategieën aantrekkelijk lijken te worden, door package deals waar uiteenlopende partijen tot hun recht komen. Kennis moet wel worden gebaseerd op een variëteit aan inzichten, methodieken en oplossingen.

Verklaringen voor de verloop/ uitkomst van beleidsspelen volgens Klijn en Koppenjan (2000)

	Impasses	Doorbraken en uitkomsten
Cognitieve oorzaken	Gebrek aan inhoudelijke variëteit Advocatief onderzoek: rapportenregen	Creatie van inhoudelijke variëteit Verrijking van probleemformuleringen en oplossingen Gezamenlijk onderzoek
Sociale oorzaken	Uitsluiting en ontbreken van interactie Conflicterende strategieën Ontbreken van een georganiseerd proces	Creatie van sociale variëteit en interactie Afstemming tussen strategieën Georganiseerd proces
Institutionele oorzaken	Ontbreken van ondersteunende en faciliterende instituties	Doorbreken van blokkerende instituties Totstandkoming van ondersteunende instituties
Externe ontwikkelingen	In afspraken en beslissingen wordt geen rekening met dynamiek gehouden	Bron van variëteit In afspraken en beslissingen wordt rekening gehouden met mogelijke aanpassingen
Netwerkmanagement	Ontbreken van procesondersteuning Slecht uitgevoerde procesondersteuning	Procesondersteuning

2.5.3 Beoogde effecten procesmanagement

Een procesmatige aanpak bevindt zich op een geheel ander terrein dan de projectmatige. Het zal leiden tot andere effecten. Deze effecten zijn gedestilleerd uit de verschillende theorieën en worden in deze paragraaf uiteengezet, waardoor zichtbaar wordt welke gevolgen een aanpak heeft, zodat andere

contextfactoren verdisconteerd kunnen worden in de vormgeving. Binnen het procesmanagement onderscheid ik ook twee gecombineerde variabelen, namelijk:

1. Vertrouwen & samenwerking
2. Variëteit & tevredenheid

1. Vertrouwen & Samenwerking

Vertrouwen is een belangrijk effect van de procesmatige aanpak. Actoren hebben moeite om concrete afspraken te maken, omdat hun inspanningen nauwelijks in duidelijke en goed afdwingbare en controleerbare termen vast te leggen zijn. Dit zorgt voor onzekerheden. Hecht georganiseerde netwerken kunnen door vertrouwen en zekerheid over het gedrag van andere partijen en de wetenschap dat partijen in de toekomst met elkaar te maken hebben problemen oplossen.

In de aanpak is gesproken over een procesontwerp en de spelregels die daarbij worden opgesteld. Onderhandelingen maken daarbij belangen, gevoeligheden, oplossingsruimte, core values meteen inzichtelijk. Bescherming van de kernwaarden van partijen, waarbij aangegeven wordt welke uitkomsten onacceptabel zijn leidt tot vertrouwen. Door procesafspraken te maken wordt dit vertrouwen gesterkt. Ook bij het opstellen van een multi-issue agenda wordt onderhandelingsruimte zichtbaar door het koppelen van thema's en uitwisselen van informatie. Omdat het collectief gedeeld wordt en onderwerp van discussie moeten zijn. Dit is procesmatig gewenst om een multi-issue karakter vast te houden en wederom veel onderlinge koppeling van onderwerpen. Deze onderhandelingen zijn nodig om boven tafel te krijgen waar verschillen zitten, overeenstemming niet vanzelfsprekend is en dat relaties conflicten kunnen genereren. Daarbij, door consequente aanpak, ontstaat de kans dat procesafspraken geïnternaliseerd worden, waardoor een gedeeld afwegingskader ontstaat wat de samenwerking bevordert. Creëren van commitment door bijvoorbeeld inspanningen van partijen te vergroten zal de verhoudingen verbeteren en de samenwerking versterken.

Transparantie is om vertrouwen en samenwerking te bevorderen belangrijk. Vanuit openheid en gelijkwaardigheid moeten actoren weten hoe het proces is georganiseerd. Welke onderwerpen aan de orde komen, wie vanuit welke hoedanigheid welke rol heeft, welke informatie beschikbaar is en wat deze betekent. Er moet niet te rigide omgegaan met het proces, want dit is weinig effectief. Ruimte en elegantie in het proces zorgt voor ontspanning. Bijvoorbeeld het uitstellen van keuzes kan een prikkel zijn voor vertrouwen. Wanneer men maar één kans heeft, belemmert dat het proces en zal men strijd lustig optreden. Er moeten vooruitzichten geboden worden en het proces moet zijn werk doen. De Bruin (e.a. 2004) spreken in hun aanpak over voorwaarden zodat een open proces effectief is, namelijk openheid garanderen, partijen moeten procesafspraken respecteren ook als dit eigen belangen kan schaden. Door ruimte ontstaat gematigd gedrag en bereidheid om samen te werken en te investeren. Daarbij is ruimte bieden bevorderlijk voor het ontstaan van vertrouwen. Beheersing en limiteren van ruimte door beheersing suggereert dat processen sneller lopen, maar in werkelijkheid kan het explosieve bijwerking bewerkstelligen. Besluitvorming vindt anders in verkrampte sfeer plaats, weinig vruchtbaar voor besluitvorming en door ruimte te geven in het proces kan dit in een ontspannen sfeer plaatsvinden. Ook ruimte laten voor conflicten heeft een positieve uitwerking op het gedeelde vertrouwen. Door het toelaten van uitdrukking geven aan onlustgevoelens bevordert je de openheid. Het kan resulteren in opgefokte sfeer, emotionele overgevoeligheid, maar confrontaties zorgen voor directe en open gevechten en is beter dan mijddgedrag waardoor partijen zich terugtrekken.

Procesmanagement is bevorderlijk voor coöperatie, voorkomt opportunisme en ordent verkeer tussen partijen. Dit heeft een positieve uitwerking op de voortgang van het proces, hetgeen waarde op zich is. Samenwerking kan leiden tot vermindering van strategisch gedrag wanneer ruimte geboden wordt in het proces, wanneer het gericht is op beheersing kan leiden tot intensivering van strategisch gedrag. Een procesmatige aanpak kan als nadeel hebben dat procesafspraken zullen stollen en het de inhoud verdrijft. Om dit te voorkomen moeten inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken, door aan te geven wat voor actoren de interessante onderwerpen zijn die een plaats op de

agenda krijgt. Een personeel zware bezetting levert ook winstmogelijkheden en prikkels op voor coöperatief gedrag. Ten eerste, omdat het bevorderlijk is voor extern gezag en uitstraling van het proces. Ten tweede vanwege commitment power. En als derde vanwege de mogelijke afstand naar de achterban. Een risico is echter wel dat zware vertegenwoordigingen zich moeilijk laten sturen

2. Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Onder deze effecten versta ik de mate waarin consensus bestaat. Zijn er zaken die bij voorbaat worden uitgesloten dan zorgt dit voor een gebrek aan inhoudelijke variëteit en in sommige gevallen automatisch voor ontevredenheid, omdat ideeën die kwaliteit goed kunnen zijn, niet worden overwogen. Het zegt iets over de breedte van de discussie en of partijen berusten of zich herkennen in genomen stappen.

Ruimte bieden in het proces zorgt voor het genereren van variëteit. Ruimte is dan bevorderlijk voor kwaliteit. Wanneer besluitvorming op een onwenselijke manier wordt geconditioneerd betekent het nodeloos verlies van bestuurlijke energie. Dit leidt tot ontevredenheid en een hoog afbreukrisico, hetgeen opstarten van nieuw proces kan bemoeilijken

Met betrekking tot tevredenheid kan een multi-issue agenda ook nuttig zijn. Het zorgt voor het mogelijk maken van package deals. Een procesmanager kan leren wat gevoeligheden zijn van partijen en zo speelruimte inschatten voor win-win situaties of package deals. Op diverse fronten kunnen keuzes worden gecompenseerd. Opties moeten worden verruimd wanneer go allone strategieën aantrekkelijk lijken te worden, door package deals waar uiteenlopende partijen tot hun recht komen. Kennis tussen betrokken partijen moet worden geaccepteerd. Kennis moet wel worden gebaseerd op een variëteit aan inzichten, methodieken en oplossingen.

De rol van command and control kan als aanjager van het proces worden benut. Het kan worden toegepast in geval van dienstbaarheid aan voortgang van een proces. Voortgang is nodig om zichtbare resultaten te boeken. In het luchtledige blijven discussiëren gaat ten koste van het geloof van een project en daarmee de tevredenheid.

Bij het proces vindt eerst inhoudelijke variëteit plaats, waarna de selectie gedaan kan worden. Variëteit zorgt voor maximale kansen op leerprocessen en laat zien dat men veel heeft afgewogen. Partijen kunnen van elkaar leren tijdens de zoekprocessen, strategisch, institutioneel, en cognitief. Interactie zorgt voor meerwaarde, variëteit en inhoudelijke hoogwaardige kwaliteit.

De omgang, of aanpak van conflicten is ook van invloed op de variëteit en tevredenheid. Ruimte voor conflicten is nodig, anders wordt het futloos. Bovens (2001) onderscheidt effecten die passen bij de verschillende benaderingen in aanpak. Conflicten leiden tot creativiteit, vernieuwing en tot variëteit. Partijen vechten in de overtuiging dat zij iets positiefs bereiken door medestanders te winnen en ruimte geven aan conflicten maakt gevoeligheden en overtuigingen zichtbaar. Wanneer dit negeert wordt, weten partijen niet van elkaar wat er speelt, dus ook niet de inhoudelijke importantie voor partijen. Dit kan als gevolg hebben dat tevredenheid minder wordt en men zich terugtrekt uit het proces.

Resumé Procesmatige benadering

Bij procesmanagement verschuift inhoud naar *de manier waarop*. Daarbij gaat het over draagvlak, betrokkenheid en tegengaan en/ of controleren van weerstanden. Afspraken dienen voldoende ruimte te bieden voor eigen belangen. Bemoeienis van buitenaf wordt als kans gezien. Het gaat over afstemming, delen van informatie, inleving en percepties.

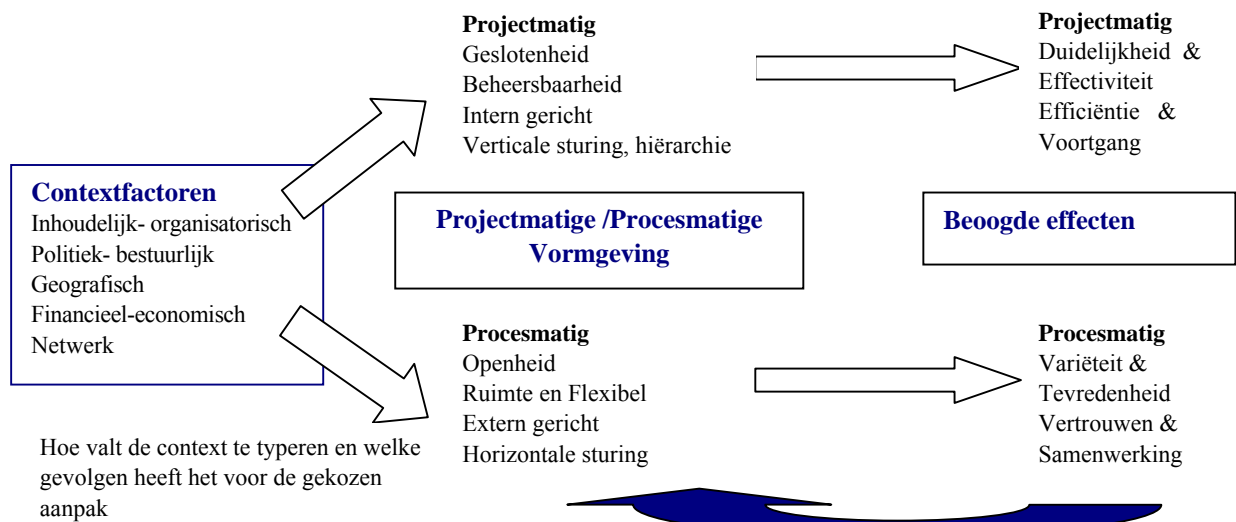
Procesmanagement zegt dat een projectmatige benadering veelal past in een statisch project en de procesmatige benadering is gericht op een dynamische omgeving. In plaats van eenzijdig een probleem en een oplossing te definiëren en te fixeren, pleit de procesbenadering ervoor te accepteren dat verschillende partijen de werkelijkheid anders definiëren en hiervoor veelal goede argumenten hebben. Kenmerkend voor procesmanagement is dat het beoogde resultaat vooraf niet inhoudelijk gedetailleerd is omschreven, maar juist lopende het proces in directe interactie tussen betrokkenen tot stand komt. Het betreft hier een open benadering waar doelverschuiving plaatsvindt, processen de ruimte krijgen en gestreefd wordt naar een betrokken omgeving. De procesbenadering richt zich op de informele organisatie, uitvechten en onderhandelen en is gericht op het creëren van draagvlak, overwinnen van weerstanden en coöperatie bevorderen.

2.6 Analyse schema

Vanuit de theorie vallen verschillende contextvariabelen te destilleren. Facetten van verschillende theorieën komen terug in het analysemodel waar deze worden gecomprimeerd. Het model is samengesteld naar haalbaarheid met betrekking tot het onderzoek en naar relevantie, zoals de onderzoeker dit heeft ingeschat.

De geselecteerde indicatoren zijn ontleend aan de beschreven theorieën, maar zijn niet volledig. Er is een poging gedaan indicatoren te selecteren die het meest relevant zijn met betrekking tot de centrale vraagstelling. Om het onderzoek overzichtelijk en haalbaar te maken en te houden is het niet mogelijk om alle indicatoren, behorend bij de contextvariabelen, mee te wegen. Andere onderzoekers zijn uiteraard vrij om dit nader te analyseren.

De twee managementbenaderingen, projectmatig en procesmatig, leiden tot verschillende effecten. De casussen in combinatie met de theoretische grondslagen beschrijven de impact, waardering en effecten. Het volgende model vat de verbanden en aanpak van het onderzoek samen.



'single loop'. expliciteren van deze verbanden, welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, hoe kan vormgeving worden aangepast

Het zwaartepunt in dit onderzoek ligt bij de relatie tussen de contextfactoren en de gekozen of gewenste aanpak. Ook de effecten zijn, zover als mogelijk gemeten, omdat deze de consequenties van keuzes weergeven. Dit kan worden gezien als een leerproces. Hebben aanpassingen geleid tot gewenste of beoogde effecten.

2.7 Operationeel ontwerp

Vanuit de theorie vallen verschillende contextvariabelen te destilleren. Facetten van verschillende theorieën komen terug in het analysemodel waar deze zijn gecomprimeerd tot een aantal relevante onderzoeksvariabelen. De variabelen worden in deze paragraaf geoperationaliseerd door middel van indicatoren die het onderzoek meetbaar maken. De indicatoren zullen leidend zijn in het onderzoek waardoor een antwoord gezocht wordt op de centrale vraag. Hierbij moet worden vermeld dat de variabelen en indicatoren extensiever en intensiever zouden kunnen worden onderzocht, maar de inschatting en selectie van variabelen is tot stand gekomen op basis van relevantie, haalbaarheid, tijd en utiliteit. Stapsgewijs zal worden besproken wat verstaan wordt onder de variabelen.

2.7.1 Contextvariabelen

1. Inhoudelijk – organisatorische context

De eerste indicator is de aanleiding en ambities van het project die zijn geformuleerd. De aanleiding vertelt iets over de weg waarlangs keuzes tot stand zijn gekomen en het waarom. De ambities geven de contouren aan van de context en welke verbindingen er bestaan tussen disciplines. Oftewel, wat is de omvang van het project en welke complexiteiten brengt dit met zich mee?

De tweede indicator die wordt onderzocht betreft de capaciteit. De capaciteit is opgebouwd uit ervaring en expertise die de gemeente beschikbaar heeft om in te zetten voor het project. Welke mogelijkheden en beperkingen zijn er met betrekking tot de capaciteit en hoe dit kan worden geconvergeerd in een visie en uitwerking van de projectorganisatie. Capaciteit indiceert de complexiteit waar men inhoudelijk, organisatorisch tegenaan kan lopen.

2. Politiek- bestuurlijke context

De politiek bestuurlijke context is opgebouwd uit twee indicatoren.

Als eerste indicator definieer ik dynamiek. Hieronder vat ik de mate van politieke geladenheid, delicaatheid van het project, ook vanuit de omgeving. Bestaan er gevoeligheden of ontwikkelingen met betrekking tot het project die een rol spelen. Zorgt dit voor aandachtspunten die van invloed zijn op de aanpak.

De urgentie vormt de tweede indicator. Met urgentie wordt bedoeld, de dringendheid. Dit kan consequenties hebben voor de snelheid van handelen en op de manier van sturing. Dat gaat bijvoorbeeld over dreiging op het gebied van veiligheid, of omdat er termijnen gesteld waarbinnen bepaalde handelingen verricht moeten worden, juridisch, of financieel (subsidies).

3. Geografische context

Onder deze variabele versta ik de gevolgen die voortkomen uit de geografische ligging. Daarmee bedoel ik geografische factoren die van invloed zijn op het project, waar gebiedssituationele kenmerken een rol kan spelen. Bijvoorbeeld de verhouding met omringende gemeenten kunnen een rol spelen, maar ook regionaal gebonden thema's en zaken die van invloed zijn. Institutionele factoren spelen ook een rol, namelijk de mate waarin regionale afspraken van betekenis zijn, de (regionale) verbondenheid.

4. Financieel-economische context

Indicatoren die hier gelden zijn de financiële- en grondpositie. Er moet in grote lijnen zichtbaar worden welke financiële autonome handelingsvrijheid bestaat. Wat is gebudgetteerd en welke financiële mogelijkheden bestaan er. Is er een grote afhankelijkheid, of juist niet vanwege de financiële middelen. Ook de grondpositie speelt hierin een rol. Wat is het percentage grond dat in eigen beheer is. Dit geeft inzicht in de mate van afhankelijkheid en welke financiële obstakels er bestaan. Het gaat hier om het verkrijgen van een impressie, omdat het veelzeggend kan zijn. Het vergt een apart onderzoek om daadwerkelijke financiële methodiek en constructies in kaart te brengen.

5. Netwerkcontext

De indicatoren die onder deze variabele zijn samengesteld komen voort uit de drie eerder geïllustreerde netwerkanalysemethode (actorenscaan, netwerkanalyse, omgevingsanalyse). Het is geen analoge toepassing, maar uit deze methodes zijn indicatoren gedestilleerd.

De eerste indicator wordt bepaald door de actoren die een rol spelen. Daarbij gaat het om de probleembetrokkenen, hun belangen en waarden die divers, of tegenstrijdig kunnen zijn welke tevens een bepaalde perceptie (sociale constructie) weergeeft.

De tweede indicator die de context bepaald is de mate van afhankelijkheid van andere actoren. Welke voor-, en tegenstanders zijn er en wat willen zij bereiken (bedreigingen en kansen). Zijn deze stakeholders homogeen te noemen, of is er sprake van interne verdeeldheid. Daarbij spelen in dit krachtenveld machtsbronnen en de machtspositie een rol die de positie bepalen.

2.7.2 Projectmatige aanpak

vs.

Procesmatige aanpak

In het analysemodel is een tegenbeeld geïllustreerd tussen projectmatige en procesmatige aanpak. De indicatoren worden via diezelfde wijze gepresenteerd.

1. Geslotenheid & daadkracht

vs.

Openheid & draagvlak

Allereerst de omgang met informatie. Wordt informatie algemeen gedeeld, of ligt er een bepaalde mate van spanning op de informatievoorziening en het uitwisselen hiervan.

Worden de plannen en ideeën bijvoorbeeld geïsoleerd uitgewerkt of juist in samenspraak. De manier waarop onderzoeken onafhankelijk worden uitgevoerd zegt iets over omgang met partijen en informatie.

De mate van inzichtelijkheid van belangen is de tweede indicator die iets zegt over de benadering die men kiest. Hieronder versta ik tevens de omgang met en waarborgen van kernwaarden van betrokken partijen. Ook de mate van openheid over de agenda valt hieronder. Is er fixatie op de projectinhoud en geen verdere openheid en ruimte in onderhandelingen, of wordt er gehandeld door multi-issues en package deals.

2. Beheersbaarheid

vs.

Ruimte en flexibiliteit

Hoeveel belang wordt er gehecht aan beheersaspecten, of is er juist ruimte in het gehele proces.

Indicator 1. De importantie in het kader van tijd en planning. Kent het een ordentelijk en sequentieel ingericht project, of is er ruimte voor modificaties en inbreng. Is er ruimte is voor actoren om inbreng te leveren. Wordt er geluisterd en responsief gehandeld.

Indicator 2. Hoezeer is men doel-, of resultaatgericht en hoe dominant zijn de gespecificeerde doelen, of komen doelen gaandeweg het proces tot stand. Is er commitment aan het proces of aan resultaten en afspraken. Wordt er gesproken over een kader of over kristallisatiepunten.

3. Intern gericht; eigen organisatie

vs.

Extern gericht; omgeving

De mate waarin men intern of extern gericht werkt wordt zichtbaar in de gekozen benadering waar het gaat over de (project)organisatievorm en visie daarop. Hieronder versta ik de verdeling van rollen en betrokkenheid en bevoegdheden van partijen. In hoeverre is de omgeving verdisconteerd in de projectorganisatie. Ook de statuur en samenstelling van de projectorganisatie hebben een functie in het project en indiceren de spreiding of beperktheid van aandacht.

4. Verticale sturing, hiërarchie

vs.

Horizontale sturing, coöperatie

Dit betreft de wijze van aansturing en de opstelling. Vervult command and control een rol en zijn er situaties dwang toegepast of is deze vorm van sturing een taboe. Hieronder versta ik tevens welke rollen nemen partijen hebben, participant, regisseur en wie de initiator is van het project. Hoe worden de eigen rollen gezien in het totale project en welke opstelling en attitude wordt gehanteerd of (onbewust) toegepast geeft aan hoe er sturing wordt gegeven.

2.7.3 Effecten

In het onderzoek is gekeken of de gekozen aanpak, in de specifieke context, leidt tot de beoogde effecten. Wanneer dit niet het geval was, is onderzocht onder welke condities dit dan wel tot de gewenste effecten had kunnen leiden. Omdat het primaire aandachtspunt in dit onderzoek zal liggen op de causaliteit tussen de context en de gekozen aanpak verdient het een vermelding dat nader onderzoek gedaan kan worden om te bepalen of en onder welke condities deze effecten kunnen worden bewerkstelligd. De empirische verkenning wat betreft de beoogde effecten en of deze daadwerkelijk bereikt zijn is bij de casus in Vlaardingen beter te verantwoorden, omdat dit project meerdere fases heeft doorlopen. De andere projecten bevinden zich in een visievormende, of voorbereidende fase waarin dit minder meetbaar is. Desalniettemin is hier naar gevraagd om al enige voorspellingen te kunnen doen in de casus van Alphen aan den Rijn en vooral richting Krimpen aan den IJssel is geëxtrapoleerd om prescripties te kunnen doen. Om dit inzichtelijk te maken zijn de volgende indicatoren geformuleerd.

1. Effectiviteit en duidelijkheid

De mate waarin afspraken bindend en behaald zijn. Daarbij gaat het om de dichtheid en nauwgezetheid van structuur en doelstellingen. Wat is er overgebleven van intenties en afspraken. De mate waarin doelstellingen corresponderen met de werkelijkheid indiceert hoe doeltreffend er gewerkt wordt. Brokkelen visies en plannen af, of wordt er slagvaardig en effectief gehandeld? Tevens gaat het daarbij over wijzigingen die zijn aangebracht en de reden die eraan ten grondslag ligt.

2. Voortgang en efficiëntie

De tweede indicator is aandacht en prioriteit die gegeven wordt aan het project. Politiek, ambtelijk en betrokken partijen zullen in het kader van de continuïteit moeten investeren. De mate waarin dit gebeurt, of ontbreekt, heeft invloed op het verloop van het project. Zijn er stagnaties en haperingen geweest in de werkwijze en hoe zijn deze ontstaan.

3. Vertrouwen en samenwerking

Een indicator van een beoogd effect als vertrouwen en samenwerking is de strijdlustigheid en weerstand. Hieronder versta ik bijvoorbeeld de tegendruk die partijen geven door middel van het inzetten van machtsmiddelen. De omgang met dilemma's en conflicten en de typering van sfeer tussen partijen is hiervan ook een indicatie. Weerstanden kunnen tot uiting komen door het gebruik van machtsmiddelen. Zijn er spelregels en/ of procesafspraken opgesteld en zijn deze verbroken of niet. Het aantal juridische procedures, of geëiste exorbitante financiële compensaties vallen hier ook onder. Partijen die zich gedistantieerd hebben van het project is hiervan een extravagant signaal.

4. Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

De mate van consensus en inspraak zeggen iets over variëteit en tevredenheid. Het sluiten van compromissen wordt nog weleens gezien als een weinig zeggende tegemoetkoming van verschillende partijen. Voorafgaand zijn echter vaak vele alternatieven aan bod gekomen en zijn partijen gehoord. Overeenstemming bereiken kan tot een grote mate van tevredenheid leiden. Resultaten die men als collectief heeft bereikt vertelt iets over de tevredenheid, waarbij het delen opinies voorafgaand kunnen zijn besproken. Intentieovereenkomsten, of bepaalde quick wins kunnen daar voorbeelden van zijn.

Operationeel ontwerp

Onderzoeksvariabelen	Subvariabelen	Indicatoren
Contextvariabelen	Inhoudelijk - organisatorisch	1. Aanleiding en ambities 2. Capaciteit
	Politiek- bestuurlijk	1. Dynamiek 2. Urgentie
	Geografisch	1. Specifieke situaties door geografische positie
	Financieel-economisch	1. Financiële-, en grondpositie
	Netwerk	1. Actoren en belangen 2. Machtspositie
Project vs. Procesvariabelen	Geslotenheid – Commitment	1. Omgang met informatie (geïsoleerd of samenspraak) 2. Inzichtelijkheid van belangen en agenda
	Beheersbaarheid – Flexibiliteit	1. Planning en tijd 2. Doelgericht of doelzoekend
	Intern gericht – extern gericht	1. Aansturing en opstelling
	Verticale sturing – Horizontale sturing	1. Statuur en samenstelling en visie van de organisatievorm
Projectmatig beoogde effecten	Duidelijkheid en Effectiviteit	1. Bindendheid en realiseren van doelen en afspraken
	Efficiëntie en Voortgang	1. Aandacht en prioriteit
Procesmatig beoogde effecten	Vertrouwen en Samenwerking	1. Strijdlustigheid en omgang met dilemma's weerstand
	Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	1. Consensus en inspraak

Hoofdstuk 3 **Onderzoeksmethodiek**

Het onderzoek is een inventarisatie van hoe grootschalige projecten worden vormgegeven, in relatie tot de context, en tot welke effecten dit heeft geleid. Hoe ga je, in bepaalde situaties (waarin de context invloed uitoefent) om met het project. Bij het selecteren van vergelijkende casussen is gekeken naar de overeenkomstige thema's. Met andere woorden, er is gezocht naar vergelijkbare projecten met een gemeente als probleemeigenaar en een omgeving welke invloed uitoefende (afhankelijkheidsrelaties) op het verloop van het desbetreffende project en proces. Dit is globaal gesteld. Vooronderstelt wordt dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen projectmatig en procesmatig werken. Wanneer hebben gemeenten gekozen voor welke aanpak en wat waren de effecten? Dit soort van zaken zijn vanuit verschillende cases onderzocht, maar er gaat een methodiek vooraf aan het stipuleren van geschikte cases. Dat is in dit hoofdstuk uitgelegd. Daarnaast zal de stap van theorie naar toepassing worden gemaakt door een uiteenzetting van variabelen en indicatoren, ook wel de operationalisering genaamd.

3.1 Type onderzoek en bestuurlijke relevantie

De wijze waarop grootschalige projecten worden georganiseerd is per project afhankelijk van de context, problematiek, afhankelijkheid, de capaciteit om een project te kunnen organiseren enz. Gemeenten vragen zich af hoe een project het beste kan worden ingericht om tot beslissing te komen, kwaliteit te kunnen verhogen en een succesvol project te realiseren. Dit onderzoek moet leiden tot een beschrijving hoe diverse gemeentes hiermee omgaan en tegen welke problemen zij oplopen als het gaat over de proces- en projectaanpak en de lessen die getrokken kunnen worden. Het onderzoek zal vanuit een theoretische en empirische optiek de bestuurlijk organisatorische vormgeving expliciteren.

Het zal enerzijds een exploratief onderzoek worden. Het centrale thema is de manier waarop projecten zijn vormgegeven en hoe de context wordt verdisconteerd in de wijze van sturing. Er is een verkenning gedaan naar:

- hoe vanuit een theoretisch perspectief hier het beste mee om kan worden gegaan;
- hoe gemeenten dit bij andere projecten hebben uitgevoerd en ervaren (empirie);

Het onderzoek zal een inductief en descriptief karakter hebben en is intensief, ook wel kwalitatief genoemd. Het gaat over het bestuderen van sociale verschijnselen. Swanborn (1996) spreekt over onderzoek van een sociaal systeem waarbij aandacht uitgaat naar: de natuurlijke omgeving; procesvolgend; diverse databronnen; percepties.

Het is een wetenschappelijke beschrijving waar beredeneerd wordt vanuit bestaande literatuur over project, en procesmanagement in het openbaar bestuur waar belangen van diverse partijen interfereren. Er is tevens gekozen voor een deels toepassingsgerichte benadering. Praktijksituaties zullen theoretisch worden gepositioneerd. Er is getracht connecties te maken met de literatuur en tevens oorzaken, gevolgen en verklaringen te ontleen vanuit het theoretische kader. Met andere woorden; dit onderzoek kent een positivistische, empirisch-analytische onderzoeksbenadering.

Binnen het theoretisch kader is gezocht naar de vragen en antwoorden onderzocht. Theorie heeft een verkennende functie en is gebruikt bij het opstellen van de vragenlijsten, benut bij het wegwijs worden met de materie. En een analytische, wetenschappelijke functie, de theorie vormt een analytisch kader.

Het is tevens een onderzoek met een prescriptief karakter, omdat er aanbevelingen gedaan worden richting de gemeente Krimpen aan den IJssel. Er zal een handreiking gedaan worden over hoe het project organisatorisch en procesmatig kan worden vormgegeven. Dit vraagt om een meer theoretische verdieping en vergelijkende benadering (empirie). Vanuit de praktijk zal informatie worden gegenereerd en theorie wordt toegepast op verschillende casussen. Hierbij zullen visies en benaderingen moeten worden vertaald naar de context van het project.

3.2 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek wordt een homothetisch model gehanteerd. Er is immers sprake van aan elkaar gerelateerde concepten (Babbie). Er wordt verondersteld dat er een relatie is tussen de onafhankelijke afhankelijke en variabele, respectievelijk de context (onafhankelijk) en de project-, en procesmatige wijze van sturing (afhankelijk). Daarbij wordt de causaliteit tussen de projectmatige-, en procesmatige wijze van sturing en de beoogde effecten. Er is een causale relatie die in dit onderzoek zal worden geëxpliciteerd. Criteria voor causale relatie is:

1. samenhang (correlatie X-Y)
2. eerst oorzaak- dan gevolg, tijdsvolgorde
3. geen storende variabelen die de causaliteit doorbreekt.

De relatie tussen de concepten kent een inductieve benaderingswijze. Naar aanleiding van de observatie en analyse worden verbanden gelegd.

Gekozen hierbij is om diverse casussen te selecteren en te onderwerpen aan een nadere analyse. Het gaat om een meervoudige case-study in verschillende periodes waar verschillende zienswijzen worden geconfronteerd, waar aandacht wordt gegeven aan beschrijving, interpretatie, en verklaringen van betrokkenen. De overweging tot case study vloeit voort uit de probleemstelling. Een case studie voorkomt dat het onderzoek niet alleen theoretisch en abstract blijft. Hiermee wordt het toepassings/ praktijkgerichte aspect van het onderzoek benadrukt. Bij het selecteren van cases moeten criteria worden vastgesteld: (Swanborn 1996).

- Selectie kan op onafhankelijke variabelen oorzaken in ruime zin;
- Selectie kan op afhankelijke variabelen (gevolgen);
- Selectie kan op praktische gronden (tijd, geld, bereidwilligheid van actoren in het veld) maar ook op inhoudelijke argumenten (Swanborn).

Projecten zijn echter op zichzelf staande aaneenschakelingen van plannen en handelingen en zijn moeilijk te vergelijken. Projecten hebben een verschillend beginpunt heeft, komen in onderwerp/ doelstelling vaak niet exact overeen, lopen tegen verschillende complicaties aan, situationele kenmerken wijken af en het eindpunt is moeilijk algemeen definieerbaar. Het is daarom van essentieel belang dat de variabelen consistent en eenduidig worden toegepast. Dit vereist, zeker in geval van projecten, een zorgvuldige en kritische selectiemethode om de casussen te kunnen vergelijken. De selectie is gebaseerd op onafhankelijke variabelen, inhoudelijke en op praktische gronden, waarbij de bereidwilligheid in het veld een bepalende rol heeft gespeeld. Bij het selecteren van de cases is gekeken naar:

1. Thema en onderwerp van het project: (op basis van onafhankelijke variabelen)

Dit is een evidente selectiecriteria, omdat een thema en onderwerp bepalend is voor de complexiteit. Doelstellingen geven de contouren aan van het project. Het is richtinggevend en geeft weer welke eisen en probleemgebieden geraakt worden. Deze is in grote mate bepalend voor de complexiteit en reikwijdte van de context.

Opmerking:

Volledigheidshalve moet worden vermeld dat onder selectiecriteria 1 staat vermeld "het thema/ onderwerp". Hiermee wordt bedoeld op de herstructurering van bedrijventerreinen. Hier moet worden toegevoegd dat, volgens de terminologie van het Ministerie van Economische Zaken 2005 het begrip herstructurering verschillende gradaties kent. De drie geselecteerde casussen vallen te bestempelen als revitalisering en herprofilering.

Revitalisering: forse integrale verbetering van een verouderd terrein, met behoud van de bestaande economische functies, maar soms in andere vorm
Herprofilering: terrein een nieuwe 'werkfunctie' geven als reactie op economische veroudering van de bestaande bedrijfsmatige activiteiten

2. Vertegenwoordigde actoren

Een veld waarbij belanghebbenden bij het project, minimaal 5 actoren, met uiteenlopende en/ of tegengestelde belangen en het bestaan van afhankelijkheidsrelaties. Een van de centrale thema's in het onderzoek is namelijk hoe om te gaan met afhankelijkheidsrelaties. Bij de casussen is het van belang

om qua diversiteit van actoren in een netwerk comparatief materiaal te zoeken. Actoren die vertegenwoordigd moeten zijn in de vergelijkbare casussen kunnen een interne rol hebben, denkend aan de gemeenteraad, wethouders, (project)ambtenaren, maar ook extern direct betrokkenen, zoals ondernemers, burgers, vertegenwoordigende partijen (ondernemerskring, pressiegroepen)

3. Omvang van het project afgezet tegen de grootte van de gemeentelijke organisatie

Project dat in een dermate orde van grootte is dat niet gebruikelijk is voor de gemeentelijke organisatie. Op welke wijze een project vormgegeven kan worden is mede-afhankelijk van de beschikbare middelen. De omvang van een project in verhouding tot de organisatie kan afwijken en iets zeggen over de vergelijking. Een gemeente met wel of geen bezit van kennis, geld, macht kan betrekking hebben op hoe een project/ proces kan worden vormgegeven. Hoe gaat men met ambities in projecten van deze orde van grootte om, wanneer een gemeente relatief klein is en sporadisch zulke grote projecten uitvoert?

4. Bereidwilligheid (op basis van praktische gronden)

Aangezien het onderzoek binnen een bepaald tijdsbestek gerealiseerd dient te worden en het aankomt op voornamelijk vrijwillige ondervraging, is de bereidwilligheid ook van invloed op de casuïstiek.

5. Fase waarin het project zich bevindt (op basis van inhoudelijke gronden)

De vijfde en laatste selectiecriteria is gekozen omdat de voorkeur uitgaat naar

1. een project dat reeds verder ontwikkeld is en al enigszins terug kan kijken naar hoe de eerste periode is vergaan en
2. naar een gemeente dat een vergelijkbaar project aan het opstarten is dat zich in een vergelijkbaar stadium bevindt, de voorbereidende fase waarin ambities openbaar zijn gemaakt, maar nog geen vaststelling van plannen.

Bij de afweging van het selecteren staan deze zaken centraal, aangezien deze evident zijn voor de validiteit en betrouwbaarheid van de vergelijking. Het project 'Stormeiland' in Krimpen aan den IJssel maakt onderdeel uit van de vraagstelling en hier zal ook een advies voor worden geschreven en vormt daarom een centrale rol in de vergelijking. De twee geselecteerde casussen zijn

1. Vlaardingen, "Project Rivierzone"
2. Alphen aan den Rijn, "Project Rijnhaven"

Selectiecriteria	Centrale Casus 'Stormeiland'	Rivierzone Vlaardingen	Rijnhaven Alphen ad Rijn
1. thema/ onderwerp	Herstructurering milieu, ondernemen, infrastructuur, wonen	Herstructurering milieu, ondernemen, infrastructuur, wonen	Herstructurering milieu, ondernemen, infrastructuur
2. actoren/ belangen	Krachtenveld > 5 actoren met verschillende belangen	Krachtenveld > 5 actoren met verschillende belangen	Krachtenveld > 5 actoren met verschillende belangen
3. Omvang project	Relatief grootschalig, vernieuwend	Relatief grootschalig, vernieuwend	Relatief grootschalig, vernieuwend
5. Fase/ stadium	Vorbereidende fase	Uitvoerende fase	Vorbereidende fase

Bij deze geselecteerde casussen bestaat geen 100% dichtheid in overeenkomsten met de centrale casus, respectievelijk het project Stormeiland. Er is spreiding in de vergelijking van de verschillende criteria. De bovenstaande tabel geeft de congruentie aan tussen de verschillende casussen. De consequentie van de verschillende stadia waarin de casussen zich bevinden is dat effecten van een aanpak niet even adequaat meetbaar. Het is in de casus van Alphen aan den Rijn meer de onderbouwing en ervaring en korte termijn effecten van waaruit lessen kunnen worden getrokken.

3.3 Onderzoekstechniek

Bij het onderzoek is gekozen om kwalitatieve interviewsessies te houden. Het betreft hier een verkenning en een oriëntatie binnen een probleemgebied. Complicaties, situationele kenmerken en andere factoren moeten worden geanalyseerd. Mijns inziens vraagt het onderzoek om een kwalitatieve analyse. Er zullen projectspecifieke situaties zijn, waar verschillende oorzaken ten grondslag zullen liggen bij gemaakte keuzes, of consequenties daarvan. Het gaat niet om het generaliseren en aggregeren van onderzoeksresultaten (kwantitatief), maar meer om de onderbouwing, achtergrondinformatie en de overwegingen/ beargumentatie van keuzes. Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag roept een dergelijk onderzoek naar verdergaande ondervraging. Uiteraard is het van belang om deze zoveel als mogelijk te vergelijken en projecten wetenschappelijk te congrueren zodat het onderzoek meer gestalte krijgt, maar daarin moet de context niet uit het oog verloren worden.

De interviews hebben tevens een theorie-toetsende functie om in beeld te brengen of bestudeerde theorie correspondeert met de werkelijkheid.

Daarnaast is dit instrument uitermate geschikt om het risico afdekken dat er gebrek aan informatie is vanuit het dossieronderzoek en kunnen bepaalde factoren nader worden geanalyseerd. Ook het risico van non-respons is hiermee tegengegaan (Babbie 2001).

3.3.1 Aanpak en structuur interview

Bij de interviews is in algemene termen kenbaar gemaakt aan de ondervraagden wat het doel is, zijn zij geïnformeerd over de onderwerpen en vragen die gesteld zouden worden. De interviewvragen zijn gestructureerd op basis van het operationele ontwerp. Allereerst is met de geïnterviewde een analyse gemaakt van de context. Vervolgens zijn de vragen gericht op het verkrijgen van een indruk van de projectmatige en procesmatige wijze waarop het project is vormgegeven en tot welke effecten dit heeft geleid.

In het onderzoek is het van belang om een breed beeld te kunnen geven van de verschillende percepties en ervaringen die zijn opgedaan. Vanuit verschillende perspectieven zijn personen die betrokken zijn bij de projecten benaderd. Het betreft personen in de volgende functies:

Perspectief	Functie
Operationeel/ inhoudelijk:	Projectsecretaris (indien aangesteld) en Projectleider
Bestuurlijk perspectief:	Verantwoordelijk wethouder
Politiek perspectief:	Raadslid met project in portefeuille
Direct betrokken partij:	Bestuurslid lokale ondernemerskring

De interviewstructuur is in bijlage II te vinden. Er is gestreefd naar zoveel als mogelijk interviews 'face to face' af te nemen. Van de interviews zijn er in totaal twee telefonisch afgenomen.

Hoofdstuk 4. Descriptie empirie Rivierzone Vlaardingen

In dit hoofdstuk zullen beide situaties langs het onderzoeksmodel gelegd worden. Voor iedere variabele is een subparagraaf ingericht die beide projecten hierbinnen beschrijft.

De opzet daarbij is om de onderzoeksvariabelen, opgebouwd uit de genoemde indicatoren, stapsgewijs en in beschrijvende vorm.

4.1. De contextfactoren



4.1.1. Inhoudelijk-organisatorische context

- Aanleiding en doelstellingen

Vlaardingen heeft een rijke historie als Stad aan de Maas. Van bloeiende vissersstad in de 18e en 19e eeuw met als basis de Westhavenkade, naar havengebonden industrieën in een uitgestrekte Rivierzone. In de periode van industrialisatie is een drastische scheiding ontstaan tussen stad en water. Geconstateerd werd dat de stad zich naar het water kan laten zien, maar dat gebeurde relatief weinig. Er lag een kans om de charme van het water dichterbij te halen en de stad naar het water te brengen.

De industriële context laat zien dat er een laag productieniveau is en dit levert relatief weinig geld op. Dit verpauperde en daarmee stagneerde ook de ontwikkeling van de Rivierzone. Ruimte werd extensief gebruikt en dat ging ten koste van de uitstraling van het totale gebied. Het plangebied heeft overheersend een functie voor bedrijvigheid, met een zeer sterk accent zeker wat betreft het ruimtebeslag op industrie en bouwnijverheid. In totaal zijn er in de Rivierzone 330 bedrijven gevestigd die gebruik maken van 670 bedrijfsruimten in de Rivierzone en werken er naar schatting 7.000 mensen. Het gebied laten verloederen, kan ingrijpende consequenties hebben. Het project is daarom in het leven geroepen om een impuls te geven aan de economie. Het economische karakter van de Rivierzone blijft voorop staan. Met de Nota Hoofdlijnen heeft de gemeente de doelstellingen bepaald en de koers uitgezet voor de gewenste toekomstige ontwikkeling van het plangebied. In 2001 volgde de stap dat de Rivierzone groot en veelzijdig genoeg is om een vernieuwingsproces over meerdere sporen te kunnen accommoderen. De raad heeft daarbij een *drietal hoofddoelstellingen* vastgesteld:

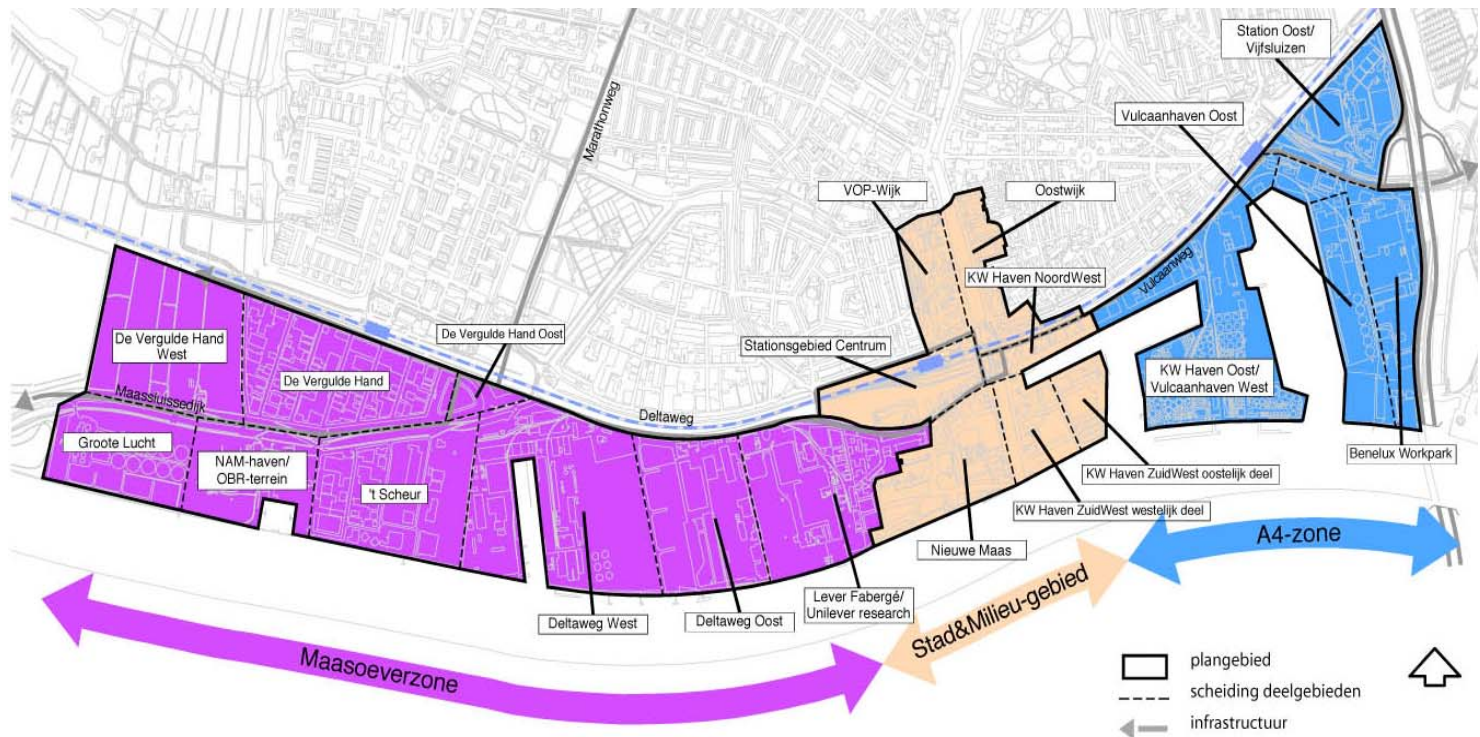
- een bredere basis voor werken en ondernemen;
- een leefbaar en afwisselend woon- en verblijfsklimaat;
- bescherming en herwaardering van het cultuurhistorisch erfgoed.

De plannen gaan over een toevoeging van een aanzienlijke hoeveelheid werkgelegenheid, in verbetering van de ontsluiting en aanpassing van de infrastructuur, en in het weer verbinden van de stad met de rivier. Te verplaatsen bedrijven wordt een nieuwe locatie binnen de Rivierzone aangeboden. De kwaliteit van de aansluiting op de binnenstad zal ook een verbetering ondergaan wat zich dient te vertalen in een aantrekkelijker woon- en leefklimaat in het gebied. En het gebied als geheel zal, net als nu, het verhaal van de havenontwikkeling als belangrijk cultuurhistorisch gegeven moeten blijven vertellen. De ambities van de gemeente vallen uiteen in verschillende dimensies die de organisatorische complexiteit verhoogt. Om overzicht te behouden is de rivierzone toegespitst op de deelgebieden:

- *A4-zone*: benutting van kansen voor de ontwikkeling van een (boven)regionaal vestigingsmilieu met hoogwaardige nieuwe werkgelegenheid in de sfeer van zakelijke dienstverlening en kenniscentra;

- *Stad & Milieugebied*¹: herstel van de relatie tussen de stad Vlaardingen en de rivier. Dit herstel wordt gerealiseerd door een versterking van de bestaande gemengde functies in dit gebied met een uitbreiding van de functies wonen, werken, voorzieningen en recreatie. Verder moeten goede routes voor verkeer worden gerealiseerd, met behoud van bestaande autoverbindingen. In dat kader is in deelgebieden een verplaatsing van bedrijven noodzakelijk naar de westelijke Maasoeverzone.

- *Maasoeverzone*: streven naar versterking en modernisering van het bedrijventerrein speerpunten. Door (her)ontwikkeling van niet gebruikte en van sterk verouderde/niet adequaat gebruikte terreinen; ruimte bieden voor verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven en industriële werkgelegenheid, alsmede voor uitbreiding en nieuwe vestiging.



Capaciteit

Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op het project welke een appèl doen op betrokkenheid vanuit verschillende disciplines. Het gaat daarbij om ruimtelijke ordening, de economische component vormt een pijler, omdat bedrijven betrokken zijn en het gebied een economische bestemming heeft en houdt. Ook infrastructuur is veelbetekend, want gemaakte keuzes hebben consequenties voor de wegintensiteit. Een lastig component, omdat er experimenteel gehandeld wordt op dit punt, is milieu. Doordat er door de provincie extra (nieuwe) eisen worden gesteld en de situatie Vlaardingen als pilot wordt gedraaid, zijn er aspecten die nieuw worden ingepast in het project. Bij een dergelijk project kunnen bepaalde zaken overgedaan worden, omdat het nieuw is. Projecten. Met name voor het milieuaspect is men afhankelijk van expertise en specialisme. Kennis en ontwikkelingen binnen dit beleidsterrein gaan snel. Provinciale betrokkenheid, milieujuristen en milieutechnische bureaus moeten hierbij worden gevraagd om professioneel en inhoudelijk het project te borgen. De gemeente is hier door gebrek aan kennis van afhankelijk. Alle geïnterviewden erkennen dat er behoefte is naar expertise en knowhow. Door het gemis aan deskundigheid wordt de gemeente gedwongen open te staan dit in te huren. De gemeente is met 74000 inwoners een middelgrote stad en heeft wel ervaring met grotere projecten, maar wil en met het project 10.000 nieuwe arbeidsplaatsen

¹ Aangewezen gebieden waar de Interimwet Stad en Milieubenadering van toepassing is. Deze procedureafpraak is tussen het ministerie van VROM, VNG en IPO gemaakt. De belangrijkste uitgangspunten voor dit gebied zijn ruimtelijke plannen integreren met milieubelangen, optimaal benutten van ruimte binnen bestaande wetten en het bevorderen van de leefomgevingkwaliteit.

creëren. Een project van deze omvang is nieuw. Niet alleen qua omvang, maar ook in termen van integraliteit en specialistische kennis. Dit meegewogen is tijdens de planvorming besloten uren in te kopen zowel intern als extern. Ten behoeve van de continuïteit en aandacht is men genoodzaakt voor het project een projectbureau te formeren die in staat zijn het proces te sturen, met inbreng en bijdrage van externen en lijnorganisatie. Wel in de wetenschap dat er continu ondersteuning nodig is vanuit de lijn. Zij werken echter wel minder projectmatig door onder andere de prioriteitstelling van taken. Er is niet één taak voor ambtenaren vanuit verschillende echelons, maar zij hebben te maken met taakgebieden c.q. beleidsterreinen. Ambtelijk worden parttime dienstverbanden en het verloop als probleem ervaren, omdat het weinig continuïteit waarborgt en daardoor weinig vaste aanspreekpunten bestaan. Dit feit werkt ook niet mee als het gaat over de snelheid van werken en de aanspreekbaarheid of beschikbaarheid van betrokken ambtenaren.

4.1.2 Politiek- bestuurlijk context

Dynamiek

Het project van een dergelijke omvang als in Vlaardingen eist veel aandacht. Het krijgt een belangrijke plaats op de politieke agenda en is door de duur onderhevig aan politieke en bestuurlijke wijzigingen. Om een fundament te leggen is in de aanloop aandacht geschonken aan het creëren van draagvlak. Inmiddels, vanwege de lange looptijd van het project is er een 3^e opvolgende wethouder, met een bestuurlijk vooraanstaande rol, actief met het project. Niet alleen op het punt van creëren van draagvlak, maar ook door andere prioriteiten, is het project op deze manier onderhevig aan politieke wijzigingen. Wisselingen zijn van invloed op het geheel. Kaders van grote plannen worden beïnvloed en het lukt wethouders ook om invloed uit te oefenen. Een enkel persoon met eigen netwerk en eigen inzichten probeert invloed uit te oefenen. Ze komen met andere voorstellen. Processen duren langer en wethouders willen hun stempel drukken. Dit maakt deze context dynamischer, omdat het een groot verschil uitmaakt welke zittende bestuurder actief is.

De projectleider in Vlaardingen zegt hierover het volgende:

“Een actueel en bestuurlijk gevoelig punt is de discrepantie in visie tussen de voormalige en huidige wethouder. De huidige wethouder hecht grote waarde aan het benutten van bestaande bedrijventerreinen, terwijl het accent lag op het benutten van nieuwe ruimtes. Het plan verandert niet, maar nieuwe wethouder houdt zich bezig met intensiever gebruik van ruimte, waardoor de aandacht verschuift.”

Het project Rivierzone is gestart in een periode waar het monisme gold. De verantwoordelijke wethouder die mede initiator is geweest van het project zag daarom een belangrijke rol weggelegd voor een ‘projectwethouder’. De gemeenteraad is haar nieuwe rol aan het exploreren. Om hun rol waar te maken en instrumenten goed te kunnen benutten is het bij grote projecten nog onwennig en moeilijk hierin te handelen. Raadslid Meijer, die zitting heeft genomen in de commissie, stelt dat ondanks de wijzigingen in politieke samenstelling het project raadsbreed is gedragen. Gezamenlijk moeten problemen worden opgelost. Het project krijgt speciale aandacht, omdat mensen die in omgeving wonen geen achterban hebben, of juridische competentie. Hier is een rol voor de gemeenteraad weggelegd. De intentie om burgers protectie te bieden en te betrekken klinkt ook door in collegeprogram. Gemeenteraad heeft daarom afgesproken deelplannen te kunnen corrigeren. Het zal beladen blijven, ook al probeer je vroegtijdig te praten, overleggen en rechtvaardig te handelen. Er zullen bepaalde mensen gedwongen moeten verhuizen. Dat kan juridisch, maar is een hard en gevoelig instrument. Mogelijkheden om politieke stellingen waar te maken zijn belangrijk. De onderliggende dynamiek is daarin ruim te zoeken naar een alternatief, of compensatie voor mensen die direct betrokken zijn.

Urgentie

In de Rivierzone bevinden zich diverse meer of minder ernstige bodemverontreinigingen. De herkomst van deze verontreinigingen is te herleiden tot historische verontreinigingen (ophogingen, dempingen)

en aan bedrijfsactiviteiten te relateren verontreinigingen zoals brandstoftanks en opslag van materialen. Deze situatie doet een appèl op de gemeente om escalaties te voorkomen. Het is echter niet dusdanig urgent dat deelprojecten, of deelbeslissingen versnelt moeten worden uitgevoerd. Het wordt integraal opgenomen in het project. De geïnitieerde pijlers, woonomgeving verbeteren en ondersteunen van bedrijfsleven, zijn van belang voor de gemeenschap. Dit laat de gemeente samenlopen waardoor het project kracht bijgezet wordt en er op een rigoureuze manier gewerkt kan worden. Gedurende het project kan ook aangelopen worden tegen forse vertragingen wat een dringend beroep kan doen op de aanpak. Het cultuur historische erfgoed krijgt een belangrijke plaats in het project en zorgen voor discussie tussen betrokkenen. Bepaalde vindingen op dit punt, zoals archeologische, of historische feiten kunnen de urgentie in een tegenovergestelde richting duwen, evenals milieutechnische ontdekkingen als het gaat over flora en fauna. Deze waarden zijn onderdeel van procedures en kennen een zware weging. De economische functie van de Rivierzone en attractief te zijn in de uitstraling staat centraal, maar maakt geen urgente situatie.

4.1.3 Geografische context

Het vernieuwingsproces voor de Rivierzone staat niet op zichzelf, maar maakt nadrukkelijk deel uit van het beleid voor de hele gemeente Vlaardingen. De doelstellingen sluiten aan op de doelstellingen die door het openbaar bestuur op regionaal, provinciaal en nationaal niveau zijn geformuleerd. Het beleid voor de Rivierzone is in navolging van ROM Rijnmond². Hier hebben overheden en georganiseerd bedrijfsleven overeenstemming bereikt over uitgangspunten voor herstructurering van de stedelijke structuur. Een prominent thema wat hierdoor geïntegreerd en behandeld wordt in het project is de lokale economie. Vlaardingen heeft in verhouding tot de beroepsbevolking weinig arbeidsplaatsen en een van de doelstellingen van het Rivierzoneproject is een bredere basis bieden voor werken en ondernemen. In totaal kunnen de plannen voor de Rivierzone tot 2020 mogelijk ongeveer 10.000 nieuwe arbeidsplaatsen opleveren. Tegelijk wil Vlaardingen voldoende ruimte blijven bieden aan de traditionele sectoren die goed blijven voor een aanzienlijke hoeveelheid banen die past in de existentiële situatie.

Er is in het gebied sprake van een milieubelaste zone. Het Stad&Milieu-gebied van de rivierzone ligt ook binnen de invloedssfeer van het industrieterrein Botlek- Pernis. De milieubelaste zone in combinatie met de doelstelling die in regionale, gemeenschappelijke regelingen zijn geratificeerd en doet een beroep op de securiteit van werken. Met andere woorden, de ligging en regionale ambities zijn complex.

De woningbouw in dit gebied leidt niet tot extra belemmeringen voor de bedrijven aan de overzijde van de Nieuwe Maas, want de woningen komen op een vergelijkbare afstand te liggen als de bestaande woningen. Toch zijn ook hier gerichte maatregelen met name gericht op het industrielawaai noodzakelijk om het ontstaan van onevenredige hinder zoveel mogelijk te voorkomen. Als het gaat over omringende gemeenten is daar weinig overleg. Men probeert van elkaar te leren door ervaringen uit te wisselen, maar er wordt niet samengewerkt. Door een andere ligging, met specifieke omstandigheden, is sprake van een problematiek die niet voor andere gemeenten geldt is de achterliggende gedachte.

² Regionale Ontwikkel Maatschappij (ROM) in Rijnmond is een samenwerkingsverband tussen overheden (Stadsregio, ministeries, gemeenten, provincie) en private partijen (Ondernemerskringen, KvK). Zij hebben gezamenlijk een convenant ondertekend waarin afspraken zijn gemaakt bepaalde projecten binnen ROM-Rijnmond te ondersteunen. Enerzijds gaat het daarbij om een verbetering van de milieukwaliteit en dan vooral van industrielawaai voor bestaande woningen. Anderzijds is het van belang dat voor woningen in het gebied, ondanks de hoge milieubelasting, een goed leefklimaat kan worden gewaarborgd.

4.1.4 Financieel- economische context

Zonder te verzanden in gedetailleerde berekeningen is de financiële-, en grondpositie belangrijk om te weten. Aan de vernieuwing en revitalisering van de Rivierzone hangt een voor Vlaardingse begrippen hoog investeringsniveau van 1,3 miljard. Het betreft een programma en geen plan, vandaar dat er geen budget is vastgesteld. Er is wel een vertrouwelijke exploitatie van ca. 100 miljoen. Hierin is opgenomen, wat de diverse deelprojecten zouden gaan kosten, als de gemeente Vlaardingen de ontwikkeling ter hand neemt, door deze gebieden te verwerven en te (laten) ontwikkelen. De exacte uitgaven, het exploitatieoverzicht, hebben daarbij een vertrouwelijke status. In het exploitatieoverzicht worden kosten en opbrengstenstructuur van de verschillende projecten en locaties weergegeven. Het project zal een looptijd hebben van ongeveer 20-30 jaar en financiën zijn van tevoren lastig in te schatten. Deze investeringen dienen gezamenlijk door alle betrokken partijen en eigenaren (met een direct belang) bij de (her)ontwikkeling van de Rivierzone te worden opgebracht. De uiteindelijke verhouding tussen financiering door gemeente en markt kan niet worden bepaald. Hoewel er tussen de locaties grote verschillen zijn, blijkt uit de doorrekening een financieel tekort te komen. Dat wil zeggen dat de kosten die gemoeid zijn met de (her)ontwikkeling van de Rivierzone niet geheel terugverdiend worden door de opbrengsten die het nieuwe programma genereert. Bij gebiedsontwikkeling op deze schaal is een financieel tekort geen verrassing en uitzondering. Voorgesteld is om vanuit de gemeenteraad een fonds op te richten voor het project Rivierzone en toekomstige projecten, omdat het financieel een complexe constructie wordt. Integrale en grootschalige herontwikkeling heeft de taak gebieden die soms decennia lang verwaarloosd zijn, vervuild en in verval zijn geraakt er weer bovenop te helpen. Over het geheel blijft dus sprake van een tekort, zij het wel een werkbaar tekort. Een deel van het resterende tekort zal naar verwachting kunnen worden gedekt door subsidies en bijdragen van overheden. De gemeente voert daarom een actief wervingsbeleid. De Europese Unie, het Rijk en de Provincie kennen verschillende subsidieregelingen waarvoor de Rivierzone in aanmerking kan komen. Het project draagt immers in belangrijke mate bij aan verbetering van het maatschappelijk rendement van de zone en aan de realisatie van doelstellingen van die andere overheden. Een dilemma is dat er bij de verschillende bestemmingen van beschikbare gelden een dubbele afhankelijkheid is. Een meerzijdige uitleg zal moeten worden gegeven door enerzijds zijn particulieren die nodig om mee te financieren, maar ook de subsidies vanuit overheden. Beide zullen inspraak willen.

In de rivierzone heeft de gemeente relatief weinig grondbezit, ongeveer 20-25% van het totaal. Omdat er substantieel grond nodig is die je niet altijd kunt verwerven vindt er met provincie, VROM, dcmr en stadsregio afstemming plaats. Een bijkomstigheid is dat dit tevens als middel om pressie te zetten kan worden gebruikt waardoor de onderhandelingspositie wordt versterkt. Grondbezitters en bedrijven zelf willen flink incasseren wanneer zij gedupeerd worden. De projectleider stelt dat daarin vooraf grenzen gesteld moeten worden, anders proberen zij daaromheen te onderhandelen. Uitkopen kost veel. Het weinige grondbezit moet worden gecompenseerd met interessante opties (nieuwe locatie), juridische instrumenten (bestemmingsplan) en overleg. Als bedrijven tegenwerken en blijven zitten kan er elders eerst gebouwd worden en stapsgewijs verder worden gegaan met andere gebieden.

4.1.5 Netwerkcontext

Alle partijen hebben eigen institutionele belangen. Een eigen kader, legitiem, democratisch en/ of professioneel vakkundig van aard. Het is de basis voor de wijze waarop men denkt en werkt. Het krachten-, en belangenveld maakt pijnpunten, discrepanties en overeenkomsten zichtbaar. In deze paragraaf zijn de positie van actoren gecompriemd tot een paragraaf en waar bepaalde zaken afwijken is specifieke toelichting gegeven.

College van burgemeester en wethouders

De rol van het college van b&w is pregnant. Bij het project is de gemeente regisseur, met een bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de wethouders. Als spin in het web moeten zij

financieringsstromen zien te reguleren, vanuit het ministerie, ROM, provincie, gemeenteraad en ook mede de onderhandelingen voeren met ondernemers, grondeigenaren en burgers. Het tevreden houden van het eigen netwerk en verzoeken inwilligen die in het beleid passen van de wethouder is een belang. Wethouders zullen in hun rol bij de gemeenteraad en andere partijen veel draagvlak zien te verkrijgen, zodat zij goedkeuring geven. Eigen signatuur verwerken in het project, zodat succes toegewezen kunnen worden aan handelingen van wethouders is een individueel en politiek belang, zodat zij zichzelf profileren.

Macht positie en machtsbronnen: Het collegebestuur is bestuurlijk gelegitimeerd, waarin zij ook een eigenstandige juridische positie hebben. Bestuurlijke slagkracht is een bron die wordt versterkt door de samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. Commitment op regionaal niveau is belangrijk. Ook genieten bestuurders een zeker aanzien, status en/ of charisma. Overredingskracht en beheersing van het bestuurlijke spel (vaardigheden en ervaring) kunnen ook worden ingezet als competent machtsgebruik. Het bezitten een intern en extern netwerk is ook een machtsbron.

Projectambtenaren

Betrokken ambtenaren hebben discretionaire bevoegdheid om te kunnen handelen. Vanuit hun eigen expertise en discipline wordt gestreefd naar een goed resultaat. Zij zullen vanuit inhoudelijk oogpunt keuzes maken die kunnen, mogen, passen en horen. Ambtenaren zullen proberen efficiënt om te gaan met eigen tijd, omdat ook andere taken tijd vergen. Zij worden niet louter afgerekend op de projecttaken, want deze zijn geïntegreerd in het eigen takenpakket. Zij hebben er belang bij niet teveel tijd te moeten investeren, tenzij hier veel ruimte voor wordt gemaakt.

Macht positie en machtsbronnen: Dat deel van het ambtelijk apparaat dat betrokken is bij het project heeft een specialistische kennis en informatie over de materie. Dit is essentieel voor de voortgang en prioriteit die gegeven wordt aan het project. Hun inzet is mede bepalend voor de uitstraling van het project. Zowel bij het beheren en uitvoeren van het project, als bij het aanleveren van juiste en tijdig geleverde informatie. Een machtsbron van de ambtenaar is dat zij agiterend of verdragend kunnen werken, maar ook enthousiasmerend, of een aanjagende rol van betekenis.

Projectbureau en externen

In Vlaardingen zijn diverse ambtenaren aangetrokken of geplaatst in een projectbureau. Zij hebben te maken met tegenstrijdige belangen. Continuïteit zal enerzijds een rol spelen, omdat men er belang bij heeft individuele zekerheid in te bouwen voor de toekomst. Anderzijds moet om professioneel technische redenen sprake zijn van voortgang en moeten er inhoudelijke resultaten worden geboekt ter voltooiing van de opdracht. Er zijn tevens externen ingehuurd die samenwerken met projectleiding, omdat er soms gebrek aan know-how is binnen gemeente. Vanuit commercieel oogpunt zullen zij zoveel als mogelijk proberen invloed uit te oefenen om eigen diensten aan te bieden c.q. te verkopen.

Macht positie en machtsbronnen: Een projectbureau en externen hebben een visie en technocratische, specialistische kennis van de materie.

Gemeenteraad

Heeft als belang om te zorgen dat zij door het project geen electorale schade oplopen en dat het tot politiek succes zal leiden. Zij hebben er belang bij te zorgen dat er weinig gedupeerden vallen en om de burgerij te beschermen. Mensen die in omgeving wonen hebben geen achterban, weinig juristen. Het algemene belang door middel van partijstandpunten tot uiting laten komen is een interne component. Zij heeft het belang dat eigen taken goed verlopen, zoals de controletaken, kaders stellen en financiële duidelijkheid verkrijgen om bepaalde besluiten te nemen. In Vlaardingen stelt de gemeenteraad deelplannen vast en controleert op deze manier. Dit is een belang dat is ingebouwd en wat belangrijk voor hen is, zodat bij een langlopend project nog een en ander kan worden bijgesteld.

Macht positie en machtsbronnen: De gemeenteraad heeft instrumenten die zij kan inzetten om hun rol uit te kunnen oefenen. Daarbij werken zij controlerend, financieel en is juridische inspraak (interpellatie, amendement) op hoofdlijnen belangrijk. Democratisch is zij gelegitimeerd en heeft daarmee politieke invloed, direct vanuit de individuele rol, danwel via partijpolitiek die zij kan inzetten.

Provincie en Ministerie van VROM

De provincie heeft een toezichthoudende, controlerende rol waar zij zich ook voor moet verantwoorden. Bij het project Rivierzone komt hun rol tot uiting in het bijzonder bij het Stad & Milieugebied³ waar zij een financiële injectie geven. De gelden moeten besteed worden naar de doeleinden die zij voor ogen hebben en passen bij het beleid. Door het nieuwe karakter van de toenmalige experimentenwet⁴ heeft de provincie er belang bij dit project te laten slagen. Het Ministerie van VROM vervult eenzelfde substantiële rol in het project, want het besteedt specifieke gelden aan de provincie en rechtstreeks aan de gemeente in het kader van de Interimwet Stad en Milieugebied.

Machtspositie en machtsbronnen: Provincie en Ministeries hebben financiële, toezichthoudende, bestuurlijke en juridische invloed die zij kunnen uitoefenen om gewenste resultaten te bereiken of te beïnvloeden. De provincie heeft bijvoorbeeld het streekplan, om bestemmingen van gemeenten te toetsen en goed te keuren. De wet Stad & Milieugebied is totstandgekomen in overeenstemming met de VNG, IPO en ministerie van VROM en zorgt voor breed gedragen commitment die kan worden gezien als machtsbron. Nationale, provinciale bestuurskracht kan ook worden ingezet.

Regionale samenwerking

Het project Rivierzone valt onder een regionale visie, namelijk ROM Rijnmond (Stadsregio, provincie, gemeenten en private partijen). Deze samenwerking is gericht op versterking van de economische structuur én verbetering van de leefbaarheid in de regio. Algemeen gesteld gaat het daarbij om een verbetering van de milieukwaliteit en dan vooral van industrielawaai voor bestaande woningen en ondanks de hoge milieubelasting een goed leefklimaat kan worden gewaarborgd. Zij hebben er belang dat gelden worden besteed waarbij doelstellingen worden doorgevoerd.

Machtspositie en machtsbronnen: Om bestuurlijke slagvaardigheid te verwezenlijken is er op een regionaal niveau bestuurlijk commitment vanuit de participanten. Financiële middelen en politieke middelen (sancties, interne weerstanden) kunnen zowel positief als negatief met betrekking tot het project worden ingezet. Positief wanneer er (h)erkenning is en congruentie met de doelstellingen op regionaal niveau. Negatief wanneer het hierin tekort schiet.

Marktpartijen (ondernemerskring) en grondeigenaren

Zakelijke en economische belangen staan hier voorop. Er zijn meerdere partijen betrokken, maar de meest voorname partijen zijn de Industriële Kring Vlaardingen (IKV) en de Kamer van Koophandel (KvK). De vertegenwoordigende partijen hebben er belang bij dat het algemene ondernemersklimaat wordt verbeterd. Het IKV heeft als doel het bevorderen van de gemeenschappelijke bedrijfsbelangen van leden. De vereniging heeft leden die een bedrijf of een (neven) vestiging in de stad Vlaardingen hebben. De Kamer van Koophandel heeft eerste hoofdtak het uitvoeren van een aantal economische wetten om het bedrijfsleven betrouwbare informatie aan te kunnen leveren, die wordt vastgelegd door een onpartijdige organisatie. Een andere relevante taak met betrekking tot het project is stimulering van de regionale economie. Zij er belang bij dat het regionale bedrijfsleven krachtig doorklinkt en bedrijfsleven meer ruimte krijgt om zaken te doen. Daarbij houden zij zich bij de uitvoering van deze taak onder meer bezig met regionale economie, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, energie, detailhandel, recreatie en toerisme.

Grond-, en vastgoedeigenaren hebben een belang dat louter gericht is op het zien stijgen van de grondprijs, tenzij de ondernemer tevens grondeigenaar is en concessies moet doen. (zie ondernemers)

³ Stad en milieubenadering en rolverdeling:

Gemeente is hierin verantwoordelijk en provincie (verschil per provincie) heeft een toetsingskader. Maar zij hebben ook een proactieve rol. Het Rijk ziet toe op correcte uitvoering en naleving van de interimwet, maar kan ook adviseren (informeel). De gemeente dient belanghebbenden actief te betrekken bij de voorbereiding. Er moet draagvlak zijn. Belanghebbenden (bedrijven, maatschappelijke en milieuoorganisaties, bewoners, bronbeheerders, andere overheden).

⁴ De experimentenwet is omgezet tot de Interimwet Stad en Milieubenadering ingaande 1-1-2006

Machtspositie en machtsbronnen: Ondernemerskringen en marktpartijen hebben een achterban van leden die hen steunt. Indien zij als gesprekspartner tegen plannen zijn, kunnen zij leden mobiliseren en voor onrust zorgen. Grondeigenaren hebben tevens een sterke positie, omdat zij zeggenschap hebben over de grond waarop zij gevestigd is.

Ondernemers

Ondernemers die louter voordeel halen uit het project zullen verder weinig inzet tonen, hun belang is niet in gevaar. Dan blijven de niet-leden van de ondernemersvereniging en gedupeerde ondernemers over. Zij hebben er belang bij dat zaken niet wijzigen, omdat dat er bijvoorbeeld voor zorgt dat de eigen policy in het gedrang komt. Zij hebben belang bij het behalen van winst en het waarborgen van continuïteit. Eigen belang, vaak gericht op de korte termijn, staat voorop. Indien het bedrijven zijn die moeten worden verplaatst zullen financieel voordeel willen halen

Machtspositie en machtsbronnen: Bij een direct belang kunnen zij juridische middelen inzetten door bezwaar en beroepsprocedures. Ook media als middel kan als hindermacht worden ingezet. Daarbij bepalen zij mede de (emotionele) waarde, met andere woorden, hoeveel de grond voor hen waard is en hoe groot de stap is om te verhuizen, materieel en immatereel.

Maatschappelijke organisaties

Te denken valt hier aan de historische vereniging die gebouwen probeert te handhaven die middenin het gebied valt. Ook maatschappelijke organisaties als milieudefensie, of stichtingen en verenigingen die zich met natuur, historie, of mobiliteit concentreren hebben belangen van leden die zij dienen te borgen. Ook zijn er geëngageerde burgers die een ideëel belang hebben bij het project en die zich verenigen, of aansluiten bij maatschappelijke organisaties.

Machtspositie en machtsbronnen: De historische waarde van gebouwen en/ of monumenten geven een bepaalde hindermacht. Daarbij hebben deze organisaties leden die zij kan mobiliseren en het betrekken van media.

Burgers

Er zijn huidige bewoners die direct betrokken zijn bij het project, omdat wijzigingen plaatsvinden die van invloed zijn op hun woonomgeving. Deze burgers vertonen veel NIMBY gedrag (not in my backyard). Dat gaat over belangen zoals stank, extra lawaai, of uitzicht, kortom beperking en waardevermindering van huizen. Burgers acteren in het open planproces en er is een bewonersplatform Rivierzone in oprichting ter begeleiding van de uitwerking van de deelprojecten.

Machtspositie en machtsbronnen: Burgers hebben generieke machtsmiddelen waar zij op terugvallen. Bijvoorbeeld het benaderen van gemeenteraadsleden om invloed uit te kunnen oefenen, of (lokale) media benaderen om negatieve aandacht te vestigen. Juridische procedures kunnen worden aangespannen, wanneer er sprake is van directe betrokkenheid.

Onderstaand overzicht brengt de belangen, rollen en machtspositie in beeld

Actoren	Belangen en rol	Machtsbronnen
Collegebestuur	Efficiënt en effectief verloop als bestuurlijk verantwoordelijke Tevredenheid bij betrokken partijen Eigen signatuur verwerken / profileren financieringsstromen regelen Beperken van kosten	Bestuurlijke legitimatie Bestuurlijke slagkracht Status, charisma Overredingskracht Contacten/ netwerk Competentie politiek-bestuurlijke spel
Gemeenteraad	Politiek succes Geen electorale schade Algemeen belang dienen Zo min mogelijk onrust. Controletaken uitvoeren en kaders te stellen	Juridische inspraak (controleerend, financieel) Democratische legitimatie Politieke invloed (partijpolitiek)
Ambtenaren	Belang bij voortgang van het project Efficiëntie, zodat overige taken kunnen worden	Specialistische kennis en prioriteit (interne) agitator / verdragend, of aanjager /

	uitgevoerd Maatregelen die kunnen, mogen, passen en horen. Aanlevering van informatie	enthousiast
Externen en Projectbureau	Continuïteit en zekerheid Commercieel belang	Kennis Netwerk van specialisten
Provincie en Ministerie van VROM	Financiële injectie Duurzame ontwikkeling Specifieke gelden verantwoord uitgeven aan eigen doelen (Milieu, Ruimte, danwel economisch). Toezichthoudende, controlerende rol	Toezichthoudende, financiële bestuurlijke en juridische invloed (Interimwet Stad & Milieu)) Nationale bestuurskracht Draagvlak VNG en IPO
Regionale Ontwikkelmaatschappij (ROM)	Versterking van de economische structuur en verbetering van de leefbaarheid in de regio Belang dat gelden worden besteed waarbij doelstellingen uniform worden doorgevoerd. Bestuurlijke en financiële rol in de regio en afspraken om doelen te verwezenlijken (economisch en ruimtelijk)	Bestuurlijke commitment Financiële middelen en politieke middelen (sancties, interne weerstanden)
Marktpartijen en grondeigenaren (KvK, IKV)	Het algemene ondernemersklimaat bevorderen Belang bij het zien stijgen van de grondprijzen	Ondernemerskringen hebben achterban van leden. Leden mobiliseren en voor onrust zorgen Bezitter van grond KvK een landelijke bekendheid en netwerk
Ondernemers	Zakelijk belang Eigen policy niet in het gedrang Winst en continuïteit, een direct belang	zeggenschap over de (emotionele) waarde van het bedrijf (en grond) Juridische middelen (bezwaar en beroep)
Burgers	Belangen om stank, extra lawaai, of uitzicht, kortom beperking en waardevermindering van huizen NIMBY belang	Gemeenteraadsleden benaderen Juridische procedures Hindermacht door media
Maatschappelijke organisaties	Politiek, ideologische, ideëel belang Belangen borgen van leden Beschermen van specifieke waarden	Bezwaar en beroeps procedures voor specifieke waarden (en wetten) Het aantal leden mobiliseren Media

4.2 Projectmatige aanpak vs Procesmatige aanpak

4.2.1 Geslotenheid vs. Openheid

Omgang met informatie

Door het gemeentebestuur en de projectleiding is gezocht naar steun en draagvlak bij marktpartijen, bij overheden en in de samenleving. In het bijzonder voor het Stad&Milieugebied is een Open Planproces⁵ georganiseerd dat veel ideeën en reacties heeft opgeleverd. Om deze aanpak meer kracht bij te zetten is er gekozen voor de opzet een wethouder aan te wijzen die tijd en vermogen krijgt vrijmaakt ten behoeve van het project, betiteld als een ‘projectwethouder’. Een persoon die politiek-bestuurlijk verantwoordelijk is en raadscommissies meeneemt in alle stappen, zodat het ook hun project werd. Het geeft een project, ook bij knelpunten, een boegbeeld. Deze wethouder neemt niet alle bevoegdheden over, maar heeft een coördinerende rol, waarbij transparantie als evident wordt gezien. De taak van de projectwethouder is om het project op individueel niveau aandacht te geven waardoor het raadsbreed gedragen wordt. Dit streven van de projectleiding en gemeentebestuur is als prettig ervaren door gemeenteraad. Frappant is de ervaring van de ondernemerskring waaruit blijkt dat dit bij hen helemaal niet duidelijk is overgekomen. Ik citeer uit een van de interviews:

“Raadsleden mochten niet participeren gedurende het project. Er bestond onduidelijkheid wie wanneer mocht interfereren. De gemeenteraad had eerder en beter betrokken moeten worden om

⁵ Het Open Planproces is een onderdeel van de Stad & Milieu procedure en houdt in dat belanghebbenden actief betrokken worden bij de voorbereiding. Enerzijds om kennis en beleving te gebruiken, anderzijds omdat het de partijen direct aangaat. Onder belanghebbenden worden verstaan de bedrijven, bewoners, bronbeheerders, andere overheden maatschappelijke en milieuorganisaties.

bepaalde zaken te voorkomen zodat daar geen weerstand ontstaat. Zij zijn tevens de connectie naar buiten. “

In Vlaardingen benoemen partijen als gemeenteraad, projectleiding en ondernemerskring dat er in het begin richting betrokkenen wel actiever overleg plaats had kunnen vinden. Los van alle formele avonden wordt gesuggereerd dat andere vormen hadden kunnen worden bedacht om de betrokkenheid te vergroten. De bereidwilligheid kan op die manier worden afgetast. De perceptie bij het gemeentebestuur was dat men hiermee vroeg is gestart, maar achteraf constateert men dat dit vroeger opgepakt had kunnen worden. Er is in de voorbereidende fase sprake geweest van een tunnelvisie, volgens de bestuurder van het IKV. Dit kwam tot uiting in een kwestie over een gebied van de Rivierzone waar men het niet eens werd over de geschiktheid wat betreft verkeersveiligheid. Hier is een onderzoek uitgevoerd door 3VO, met de ondernemerskring als initiator. Het gebied had in de projectplannen al bestemmingen bepaald, maar het onderzoek heeft uitgewezen dat dit niet verstandig was qua verkeersveiligheid. Dit was een bindende uitkomst. Er waren namelijk spelregels afgesproken.

Na bovenstaande constatering hebben er ook excursies plaatsgevonden en is er door projectleider en wethouder geïnvesteerd in individuele gesprekken met betrokkenen. Ook de gemeenteraad erkent de importantie van het creëren van draagvlak, intern en extern. Zij zien dit als een voorwaarde om de vernieuwing van de Rivierzone tot een succes te maken. In het gehele traject van de planvorming zeggen zij intensief overleg gevoerd te hebben met overheden, bedrijfsleven en bevolking. Via de weg van informele avonden en bedrijfsbezoeken is gezocht naar de dialoog. Ook de communicatie met en informatie richting de burgers werd als belangrijk aandachtspunt gezien. Bijvoorbeeld bij de terreinen waar gebouwen van historische waarde staan heeft de projectleiding mensen betrokken die van invloed kunnen zijn. Met hen kon worden afgesproken hoe er omgegaan dient te worden met fundamentele en strategische punten.

Een waargenomen spanning is dat het gemeentebestuur en de projectleiding hebben geprobeerd niks vooraf concreet in te vullen, maar juist in samenspraak door het betrekken van partijen. Echter, dat zorgt nog niet automatisch voor de gewenste betrokkenheid. Ideeën zijn dan namelijk abstract, onduidelijk en te ver van hen verwijderd. Ondernemers zien nog niet de (individuele) urgentie en zijn minder geneigd zich te mengen in de discussie, in een vroeg stadium. Anderzijds, als het al (te) concreet is uitgewerkt, is er kritiek vanwege gebrekkige inspraak. Het is een kwestie van aftasten, zoeken, discussiëren, en geen blauwdruk presenteren, maar moeilijk om vooraf in te schatten. Het zoeken naar een balans hierin was lastig.

Informatievoorziening die niet verstrekt is en waar collectief begrip (unaniem gedeeld door partijen) voor bestaat is dat de financiële informatie niet openbaar is gemaakt. De exploitatie moet niet op straat komen te liggen, want marktpartijen, aannemers, zullen hier hun voordeel mee doen dat niet strookt met de ideeën. De projectleiding vond dat er intern, richting ambtenaren, in de beginfase grip en commitment is verloren. Het project is vooral in de beginfase geleid door mensen buiten de eigen organisatie, respectievelijk het projectbureau en externen. Hierdoor is de interne aandacht verslapt. Doordat er weinig informatie-uitwisseling plaatsvond met het ambtelijke apparaat is er animositeit ontstaan. De bedrijfsvoering was op bepaalde fronten intransparant, waardoor in dit geval er zaken zijn verzwegen. Het heeft de verhoudingen verslechterd, volgens de projectleiding. Er was bijvoorbeeld een slechte akoestiek als het gaat over voortgang of informatie over uitgangspunten en ontwikkelingen richting ambtelijk betrokkenen.

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

Als het gaat over integraal werken is de gemeente Vlaardingen ambitieus geweest. Deze voorgestane integrale aanpak gericht op een duurzame ruimtelijke vernieuwing voor de Rivierzone werd in de diverse reacties breed onderschreven. Een integraal en samenhangend verhaal is gekozen vanwege het

verkrijgen van subsidies, maar ook als argument naar burgers en ondernemers. Het gaat om het grotere geheel, vond de gemeente tevens nuttig in verband met het creëren van een gemeenschappelijk belang en ruimte voor onderhandeling. Het project is op de politieke agenda gekomen en gebleven, waarbij steun voor is gevonden van rechts naar links. Daarbij is gekozen voor inzichtelijkheid van de belangen en de verschillende agenda's, zodat de agenda van de gemeente, provincie en het Rijk kon worden afgestemd om steun en voldoende geld te genereren. Dat is de gekozen aanpak binnen de Rivierzone. Bestaand beleid en budget zijn richting het project gepresenteerd. *“Ergernissen kun je scharen onder het project als bijkomende oplossing. Integraal werken krijgt op die manier een psychologische waarde en een positief imago. Door package deals te sluiten wordt meer onderhandelingsruimte gecreëerd.” (wethouder Roijers)*

Die mening wordt gedeeld door betrokken partijen. Door een open agenda en integraal werken zijn extra kansen gecreëerd. Partijen hebben hierdoor vanuit verschillende invalshoeken opportuun kunnen handelen. Om dit verder vorm te geven is geprobeerd een open sfeer te creëren en is beoogd belangen in beeld te brengen en te delen. Kenmerkend bij het aanhoren van de verschillende perspectieven is dat verschillende soorten belangen door elkaar gebruikt worden. Vooral de zwaarte en importantie die men geeft aan het type belang. Actoren spreken bijvoorbeeld over een algemeen belang, maar deze kristalliseert verder uit in verschillende definities:

- Het gemeentebestuur en de gemeenteraad spreken vanuit een breed, politiek en bestuurlijk oogpunt. De democratie heeft gekozen en zij bepalen de toekomst, lange termijn doelen;
- De ondernemerskring over een algemeen 'ondernemers' belang waarbij ondernemerschap, zorgt voor werkgelegenheid en een attractieve gemeente.
- De projectleiding spreekt vervolgens over een algemeen belang gerelateerd aan de projectdoelstellingen, omdat het project exemplarisch is voor het algemeen belang.

Zo is er een duidelijk verschil in denken waarneembaar. De gemeente en ondernemers spreken over een ander tijdpad. Korte termijn is voor bedrijven vaak belangrijk gericht op de eigen bestaanszekerheid. Een gemeente is bezig met een lange termijn voor een gemeente en het algemeen belang. Er is sprake van een gemeenschappelijk belang wanneer het project breed gedragen wordt en er begrip is voor een algemeen centraal gesteld doel. Een gemeenschappelijk belang bestaat wel, maar de waarden, kansen en mogelijkheden verschillen. Daarin is zichtbaar dat ondernemers een sterke mate van NIMBY gedrag vertonen en het individuele belang niet in het gedrang mag komen. De gemeente stelt dat het niet te vermijden is dat er gedupeerden zullen zijn. Het kan wrang zijn als plannen worden uitgevoerd die niet stroken met het bedrijfsplan en dat blijft een gevoelskwestie. Wat het gemeentebestuur en de projectleiding hebben nagestreefd is emoties weg te nemen en richting het ondernemerscircuit feitelijk en zakelijk te handelen, door feiten en problemen in kaart te brengen. Hiermee werd beoogd het gemeenschappelijke belang te bewerkstelligen.

Deze aanpak wordt niet helemaal herkend door de ondernemers. Daar wordt gesteld dat er weinig acceptatie was dat belangen en zaken kunnen afwijken. Hierover debatteren ging men uit de weg. In de breedte zou het proces moet worden vormgegeven. Gegeven signalen tonen aan dat dit meer dan eens is nagelaten. *“In discussies bleef een grote mate van onduidelijkheid dominant. Men ging het debat uit de weg, omdat er niets kon worden toegezegd. Opportuniteit, continuïteit en persoonlijke/ individuele belangen moeten gebundeld worden.”* volgens de ondernemerskring

Er wordt erkend dat er in de loop der tijd groei van vertrouwen is geweest, omdat informatie beter werd gedeeld en er frequenter en concreter overleg plaatsvond. Een voorbeeld of er wel of geen inzicht en begrip is voor de belangen komt naar voren in de juridische procedure.

Er is een bezwaar geweest dat door de Raad van State behandeld is, waarvan de uitkomst de gemeente heeft gecorrigeerd. Dit besluit heeft gevolgen gehad voor de samenwerking tussen deze specifieke bezwaarmakers en de projectleiding en gemeentebestuur. Door deze uitspraak zijn gemeente en de betreffende ondernemers met elkaar in gesprek geraakt en op een positieve manier. Er werd zichtbaar dat ze elkaar nodig hadden en er weldegelijk belang bij hadden samen te werken.

4.2.2 Beheersbaarheid

vs.

Flexibiliteit

Planning en tijd

In Vlaardingen is sprake van een rijk bodemarchief. De gemeente is zich hier van bewust en laat bij de planuitwerkingen gebieds- en projectgewijs archeologisch onderzoek verrichten ten einde deze waarden mee te wegen. Hierdoor is de gemeente gedwongen op dit punt ruimte te laten om plannen te wijzigen afhankelijk van deze uitkomsten. Ook is er veel tijd en ruimte gereserveerd om politiek en bestuurlijk actief draagvlak te verwerven. In de verdere aanpak, meer op deelproject niveau is waarde gehecht aan een strakke planning en is er een projectbureau ingezet om de beheersbaarheid te vergroten. Mogelijkheden zijn geïnventariseerd en in brokken en fases verdeeld. Er geldt een aparte ontwikkelingsstrategie per deelgebied. De betrokken ambtenaren en partijen hebben op de deelgebieden autonoom gehandeld. Over concrete zaken zijn betrokkenen rekenen wat enigszins is losgeraakt van het totaalplan. Beheersing en planning zijn een eigen leven gaan leiden, omdat er te weinig oog was voor het geheel. Op het bestuurlijke niveau was er de visie om deelgebieden flexibel in te richten, omdat er altijd invloeden van buitenaf zijn, zoals bezwaren, milieutechnische, infrastructurele en andere zaken zijn. Om bepaalde doelen en ideeën vorm te geven is daarom vooraf geïnvesteerd in het maken van afspraken en deze te borgen. De flexibiliteit in combinatie met het verankeren van afspraken is vooral bij ondernemers en ambtenaren ervaren als een verstarring van het project.

Doelgericht-, of doelzoekend?

Er is uitgegaan van structuurschetsen, want je kunt en niet alles duidelijk laten zien wordt er gesuggereerd. Er zijn veelal schetsen gemaakt waardoor bij de uitwerking zaken konden worden aangepast. Ander kunnen er verkeerde verwachtingen ontstaan en langdurige projecten zijn aan verandering onderhevig. Daarnaast heeft het Stad&Milieu gebied een experimenteel karakter en kunnen te allen tijde zaken worden aangepast. Omdat het op dit punt een pilot project was vroeg het om een zekere marge, omdat het een proces is van leren, aanpassen en doorgaan. Ook de gemeenteraad heeft de mogelijkheid deelplannen te kunnen corrigeren. Zij stellen voortgang vast en controleert op deze manier. Er is afgesproken dat ieder deelplan go/ no go vastgesteld moet worden afhankelijk van de omstandigheden

Het feit dat de projectleiding en het gemeentebestuur gepoogd gezocht hebben naar draagvlak en doelen gezamenlijk wilden vormgeven is bij de ondernemersvereniging niet goed overgekomen. De projectleiding stelt dat men formeel zaken meer volledig en concreter had kunnen maken. Bij de huidige aanpak zijn zaken een eigen leven gaan leiden, zonder dat men zich ergens op kon beroepen. Het geheel en ook deelprojecten zijn richting ondernemers te lang onhelder gebleven en in abstractie blijven hangen. Wanneer deelprojecten beter in een tijdslijn zouden zijn geplaatst had het de ondernemers duidelijkheid gegeven, volgens de ondernemersvereniging. De ondernemers kregen te maken met onzekerheid en hier is pas laat op geanticipeerd waardoor veel zaken in het ongewisse zijn gebleven. Er waren in hun beleving maar weinig mensen *echt* op de hoogte van de ideeën. Zij vonden het project soms te lang duren, met name op bepaalde beslismomenten. De heer Breems verwoordt het zoekproces als volgt: *“Prioriteitsstelling is onduidelijk gebleven. Er is soms lange tijd voorbij gegaan voordat er een concreter beeld is ontstaan. Veel discussie over vage intenties heeft min of meer tot onzekerheid geleid bij ondernemers en was een delicaat punt.”*

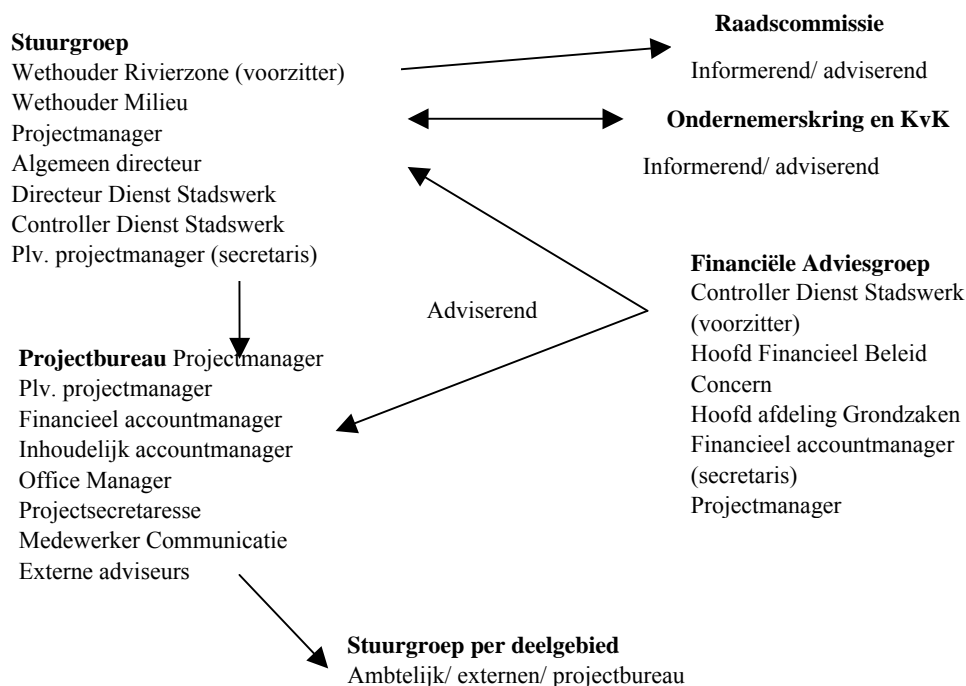
4.2.3 Intern gericht

vs.

Extern gericht

De projectorganisatie in Vlaardingen is opgebouwd uit een stuurgroep, een financiële advies groep en een projectbureau. Een consultatieve rol is weggelegd voor de ondernemerskring en een raadscommissie is continu op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen omtrent het project. Het project van de rivierzone is zoveel mogelijk in lijn gebracht met nationale, regionale, provinciale en gemeentelijke verbanden die van invloed zijn. Deze partijen hebben financiële middelen, subsidies, en dus partiële zeggenschap over (delen van) het project. Los van de centrale stuurgroep is er daarom

bestuurlijk overleg met hogere overheden, maar zij maken geen onderdeel uit van de stuurgroep. De centrale stuurgroep is ambtelijk/ politiek. Er is een stuurgroep voor de hele rivierzone en er zijn stuurgroepen (projectgroep) per deelproject/ gebied geformeerd. In de centrale stuurgroep zullen drie wethouders deel gaan nemen, in de periode 2002-2006 waren dit er twee (van de vier). Een verantwoordelijk wethouder is voorzitter van de stuurgroep. Voordeel van de aankomende brede bestuurlijke deelname is dat na overleg in de stuurgroep niet veel meer gewijzigd zal worden in het college van b&w. Een nadeel wordt gezien in de mogelijkheid dat het trage en verschillende besluiten in de hand werkt. Opvallend is het wensbeeld van de projectleider, namelijk dat er in de stuurgroep één wethouder deelneemt die het college representeert, zodat daarna het totale college van b&w kritisch, op afstand vanuit verschillende perspectieven ontwikkelingen bespreekt. Het bijna voltallige college betrekken ziet hij als onnodig. Richting de gemeenteraad is het zo dat de projectwethouder de gemeenteraad informeert en om terugkoppeling vraagt, mede ten behoeve van draagvlak. In dit kader is een commissie opgericht.



De ondernemerskring en de Kamer van Koophandel hebben een consultatieve en informerende rol. Zij verwoorden het algemeen belang van de ondernemers en faciliteren ook bepaalde zaken, zoals bijeenkomsten beleggen en informatie delen met ondernemers. Zij nemen niet permanent deel aan de sturing van het project, maar er is sprake van reciprociteit in de informatie en advies.

In het project van de Rivierzone heeft het projectbureau een substantiële rol gekregen, maar waarbij continu ondersteuning nodig is vanuit de lijn. Het proces wordt door projectbureau gedraaid, zij zijn katalysator. Zij hebben de taak partijen aan tafel te krijgen en moeten zicht houden op samenhang. Vanwege de zelfstandigheid en verhouding richting de gemeente als opdrachtgever is het projectbureau in termen van Meredith & Mantell (2000) gedeeltelijk een pure projectorganisatie, maar partieel een matrixorganisatie. De huidige projectleider is bijvoorbeeld afkomstig uit de interne organisatie. Voor de betrokken ambtenaren is sprake van een matrix constructie, omdat er enerzijds vanuit het projectbureau coördinatie en verdeling van taken plaatsvindt en anderzijds de direct leidinggevende prioriteiten aangeeft met betrekking tot het totale takenpakket. Het projectbureau heeft de taak gekregen het proces te sturen, met inbreng en bijdrage van externen en de ambtenaren uit de lijn. Tijdens de planvorming is besloten uren in te kopen zowel intern als extern. In de beginperiode, gedurende de planvorming, zijn daarbij veel externen ingezet. Volledige vastlegging van benodigde en ingekochte uren in combinatie met prioriteiten van ambtenaren is een moeizaam verlopen. Toch zijn er duidelijke structuren opgezet omdat de projectleiding van mening is dat in precare situaties de

verdeling van taken en bevoegdheden duidelijk moet zijn. De taken en verantwoordelijkheden tussen lijn, organisatie en externen wordt gezien als evident in het kader van de aandacht en continuïteit van het project. De beleidsmedewerker heeft namelijk een breder takenpakket dan alleen het project en zij werken minder projectmatig, de afweging is en blijft multipel bij de ambtenaren. De projectsecretaris zegt hierover het volgende: “ *Probleempunten en pijnpunten zijn niet bespreekbaar gemaakt. Op het snijpunt, waar project en lijnverantwoordelijkheid samen komen moeten knopen worden doorgesneden. Het loyaliteitsprobleem wordt anders niet opgelost..*”

Vanuit de ondernemerskring, die opinies en signalen vanuit ondernemers aggregereert, wordt benoemd dat er ambtelijk geen vaste aanspreekpunten waren en het niet altijd zonder problemen is verlopen. Er was daardoor zo nu en dan weinig continuïteit. Er waren redelijk wat ambtenaren betrokken met een parttime dienstverband waar het lastig mee was om constant contact te houden. Wat wel positief wordt opgemerkt is dat de lijnen kort waren, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Per deelgebied zijn verder organisaties betrokken. Wat per terrein besproken moest worden is op deelprojectniveau neergelegd. Het argument voor deze aanpak is dat als je dit niet doet, partijen in één keer met het geheel bezig zijn en het abstract blijft. Ondernemers, burgers en maatschappelijke organisaties zijn pas betrokken bij het gebied als het hun raakt, direct of indirect.

4.2.4 Verticale aansturing vs. Horizontale aansturing

De sturingsfilosofie vanuit de projectleiding en het gemeentebestuur is dat het project niet eendimensionaal wordt gestuurd. De klassieke managementmethode past niet meer in deze tijd volgens de bestuurders en projectleiding. Vanwege de doelstelling en het thema zij van mening het initiatief te moeten leggen bij bedrijven bij de bedrijventerreinen. De overheid moet niet pretenderen dat te kunnen sturen. Gelijkwaardigheid staat voorop. Toch is de regie in handen van de gemeente. Van hen wordt een actieve houding verwacht, om de sturing te kunnen organiseren. Over de opstelling van de gemeente waren ondernemers redelijk tevreden, alhoewel soms sprake was van een passieve opstelling van ondernemers. Dit is door de gemeente zo gelaten, om een sfeer van gelijkwaardigheid te creëren. De wijze waarop dit vervolgens uitkristalliseert is door op hoofdlijnen uit te spreken wat ambities zijn en op verschillende niveaus met elkaar het project verder vorm te geven. Na het formuleren van brede ambities is men vervolgens als bestuur en projectleiding gaan uitleggen waarom het project geïnitieerd is. De insteek daarbij was wel dat dit gebeurd door mensen met zeggenschap, dus met directies als gesprekspartner waardoor commitment, keuzes en gesprekken op niveau gevormd worden. Vervolgens faciliteren door randvoorwaarden en mogelijkheden creëren, zodat het richtinggevend is. Het organiseren van sessies is daarbij een evident gegeven om de dialoog en gezamenlijke besluitvorming te bevorderen. Brainstormsessies zijn in betere aarde gevallen dan het neerleggen van besluiten is de opinie van de ondernemerskring.

Op operationeel managementniveau is er gezocht naar balans tussen verticale en horizontale aansturing. Er is bijvoorbeeld niet altijd prioriteit gegeven aan het project en daardoor was er onvoldoende inzet. Het projectbureau had daarbij dwang (command and control) uit kunnen oefenen, maar overleg voeren en streven naar een degelijke vertrouwensband is de aanpak geweest. De visie hierachter is dat op die wijze op de lange termijn meer rendement zal worden behaald. “*Bij de interne aansturing kan dwang toegepast worden, maar het vertraagt op den duur het project. Je hoort op basis van gelijkwaardigheid te sturen, zowel intern als extern.*” Aldus de projectleider.

4.3 Effecten

4.3.1 Effectiviteit en duidelijkheid

De effecten van de gekozen aanpak in Vlaardingen zijn pluriform. Een eerste waarneembaar effect is de discrepantie in visie tussen de voormalige en huidige wethouders die tot uiting komt in niet zo zeer andere plannen, maar wel een verschuiving in aandacht. Verschillende visies van bestuurders en de gekozen benadering doet plannen en ideeën wijzigen.

Een tweede effect dat zich heeft afgetekend is de onduidelijkheid bij de ondernemers. Met name in de beginfase. Onduidelijkheid dat vervolgens heeft geleid tot onzekerheid. Bedrijven op het terrein wisten niet in welke mate men geraakt zou worden door het project. De projectleiding en het gemeentebestuur konden op bepaalde punten geen knopen doorhakken waar de gemeente wordt verweten. Discussies over ambigue intenties heeft tot onrust en frustratie geleid. De gekozen weg om (delicate) kwesties openlijk te bespreken is moeizaam op gang gekomen. Met name in de beginfase is er veel gespeculeerd, aldus de ondernemerskring. Een aantal bedrijven zal worden verplaatst, de overige bedrijven op het industrieterrein moeten binnen de reeds eerder vastgelegde milieuraandvoorwaarden ook in de toekomst goed kunnen blijven functioneren. Dat heeft consequenties en ligt gevoelig voor ondernemers. De mate van onzekerheid hierover zorgde voor cynisme onder de betrokken partijen. Er was onduidelijkheid over wat er precies zou gebeuren, waardoor ondernemers niet wisten of en hoe het conflicten kon worden beslecht. Een deficit aan concrete informatie heeft bij ondernemers voor een mate van grilligheid gezorgd. Wanneer ondernemers te maken krijgen met onzekerheid verzetten zij zich. Hier is pas laat op geanticipeerd. Er waren maar een paar ondernemers op de hoogte van de intenties. Het feit dat zaken vaag en onzeker zijn gebleven wordt beargumenteerd aan de hand van een te grote afhankelijkheid van subsidies. Richting ondernemers werden veel defensieve argumenten hieraan opgehangen. Onduidelijkheid bleef zodoende dominant aanwezig en aanspraak was lastig.

Opvallend daarbij is de suggestie die de ondernemerskring doet in combinatie met het effect dat de projectleiding heeft ervaren. De ondernemerskring spreekt namelijk de gewenste aanpak uit waarbij deelprojecten beter in een tijdslijn worden geplaatst. Op deze manier verwachten zij bepaalde discussies te voorkomen en schept het duidelijkheid op een tastbaar en concreet niveau. De projectleiding daarentegen spreekt over deelprojecten waar sprake was van teveel autonomie. Deze zijn strikt opgesteld en een eigen leven gaan leiden die niet in lijn in meer was met het geheel, het totaalproject van de Rivierzone.

Er zijn twee concrete situaties in het project die aantonen dat beoogde ideeën en afspraken anders zijn gelopen ten koste van de effectiviteit. Er is een juridisch verloren zaak geweest waarbij vier bedrijven bezwaar hebben gemaakt tegen de gemeentelijke (deel)plannen. Tussen de verschillende partijen (privaat vs. publiek) is vooraf weinig overleg geweest en is vrij snel een juridische procedure ingezet. Door de uitkomsten van de procedure moesten andere opties worden bedacht zodat bedrijven herplaatst konden worden. Nadat de bedrijven in het gelijk gesteld zijn, zou later blijken dat de samenwerking tussen beide partijen een positieve impuls gekregen (zie paragraaf 4.7.2). Een ander voorbeeld waarin de doeltreffendheid van de gemeentelijke ambities is verdrongen komt tot uiting in het eerder genoemde onderzoek omtrent de verkeersveiligheid in een gebied binnen de Rivierzone. Dit onderzoek was geïnitieerd door de ondernemerskring. Bepaalde plannen zijn hierdoor niet uitgevoerd of gewijzigd. Een convenant met opgestelde spelregels tussen partijen heeft dit niet kunnen voorkomen. De spelregels gingen over de omgang met afspraken en onderzoeken voordat specifieke keuzes gemaakt worden.

Een laatste negatief effect, dat verderop nader behandeld zal worden, is de ontstane interne kloof richting het ambtelijke apparaat. Afspraken omtrent projectdoelstellingen en taken zijn vooral in de beginfase van het project neergelegd bij externen. Er bestond onduidelijkheid bij betrokken ambtenaren, omdat het project te ver van hen afstond. Ambities en ideeën zijn hierdoor niet geabsorbeerd door ambtenaren wat effectief handelen bemoeilijkt.

4.3.2 Voortgang en efficiëntie

Laatstgenoemd effect, de ontstane kloof tussen extern en interne betrokkenen, heeft ook gevolgen voor de voortgang en efficiëntie. Het is in de beginfase voornamelijk geleid door mensen buiten de eigen organisatie. De aandacht en prioriteit zijn minder geworden naarmate ambtenaren meer vervreemd zijn geraakt van het project. Intern ambtelijke perikelen leiden tot vertraging. Er is in Vlaardingen

weliswaar een projectbureau opgericht, maar de afhankelijkheid jegens ambtenaren bij het aanleveren van informatie blijft pregnant. Er is ervaren dat de taken en verantwoordelijkheden tussen de ambtelijke organisatie en externen van belang zijn ten behoeve van de aandacht en continuïteit. Daar heeft in het begin geen adequate afstemming plaatsgevonden. Daarbij, of mede hierdoor, is er sprake geweest van een spanning tussen de projectmanager die belang heeft het project goed aan te sturen en anderzijds de lijnmanager, waar medewerkers soms taken moesten uitvoeren en managers daardoor manuren verliezen. Ook vanuit de ondernemerskring, die opinies en signalen vanuit ondernemers aggregereert, wordt benoemd dat het ambtelijk niet altijd zonder problemen is verlopen. Er was zo nu en dan weinig continuïteit door een gebrek aan vaste aanspreekpunten. Er heeft wel een verandering plaatsgevonden ten goede van de voortgang en efficiëntie. Door betere afstemming meer informatie te delen is de directe betrokkenheid vergroot en de kloof minder geworden. Twee zaken bemoeilijken de aandacht en prioriteit die ambtenaren kunnen geven aan het project. Er blijft een afhankelijk van taken en vragen die liggen bij de ambtelijke organisatie, die verschillen door de waan van de dag. Daarnaast werken ambtenaren minder en vaak niet zuiver projectmatig. Dit leidt tot een arbitraire prioriteitstelling dat het project heeft vertraagd. Om dit te compenseren en eerdere schade te herstellen zijn bovenstaande maatregelen genomen.

In de opzet om stagnaties te voorkomen op politiek bestuurlijk niveau is een positieve slag gemaakt. Op dit punt is de rol van een coördinerende wethouder significant, die veel en heldere communicatie verzorgt richting bepaalde partijen en frequente terugkoppeling gaf. Sowieso voor beslismomenten is duidelijke en volledige informatie verstrekt. De wisseling van politieke bestuurders heeft wel vertragende gevolgen gehad. Dit wordt beschouwd als onoverkomelijk bij enkele meerjaren project waar afhankelijkheid bestaat van politieke en bestuurlijke regimes.

4.3.3 Vertrouwen en samenwerking

Eerder is benoemd dat door botsende belangen de rechterlijke gang afgegaan is door vier grotere bedrijven. Dit bezwaar is behandeld door de Raad van State, waarvan de uitkomst de gemeente heeft gecorrigeerd. Dit heeft, noodgedwongen, tot aanpassingen geleid. Dit besluit van de RvS heeft echter positieve gevolgen gehad voor de samenwerking. Hierdoor is men onverwachts op een andere manier en met een andere insteek met elkaar in overleg getreden. De perceptie bij gemeente is geweest dat men vroeg is gestart met het zoeken van begrip richting bedrijven. Achteraf constateert men dat dit toch vroeger opgepakt had kunnen worden. Na de procedure is gebleken dat men elkaar op diverse fronten kan ondersteunen en dat coöperatie voor beide partijen prudent is.

Het algemene beeld vanuit de ondernemers was dat participeren verspilde moeite was, aangezien er geen helderheid verschaft werd over concrete zaken. De spanning en grilligheid die hierdoor ontstond heeft veel energie van actoren en betrokkenen gevergd. De extra inspanningen die vanuit het gemeentebestuur, gemeenteraad en projectleiding zijn gedaan heeft geleid tot een groei in het vertrouwen. Er wordt erkend dat samenwerking in de loop der tijd wel is verbeterd, omdat informatie beter werd gedeeld en er frequenter en concreter overleg plaatsvond.

Het onderzoek omtrent de verkeersveiligheid is een teken van weerstand geweest. Ideeën waren in een ver gevorderd stadium, maar uitkomsten van het onderzoek heeft voorkomen dat het is doorgevoerd. Bij mogelijke impasses bestaat is, om het project niet te laten escaleren, de mogelijkheid gegeven door een onafhankelijke partij onderzoek te laten doen. Betrokken partijen moesten allen hun fiat geven en daarmee het resultaat af laten hangen van de uitkomsten. Door de uitkomsten bindend te laten zijn heeft de gemeente geprobeerd een signaal af te geven richting de ondernemerskring dat zij hen als serieuze partner beschouwt. Het feit dat plannen al in een verder gevorderd stadium waren bewijst wel dat de toedracht ongelukkig was en afstemming niet geheel adequaat.

Intern is ervaren dat in de beginfase van het project het interne frustratie en weerstand heeft geleid. De beleidsmedewerker heeft een breder takenpakket dan alleen het project, waardoor bij de prioriteitstelling bij ambtenaren heeft het accent op andere taken gelegd. De intensieve inzet van externen hebben ambtenaren op afstand gezet. Op dit punt zijn aanpassingen gedaan, door vroegtijdige informatievoorzieningen, meer betrokkenheid en inzet van de ambtenaren. Dit heeft het vertrouwen en de onderlinge samenwerking versterkt.

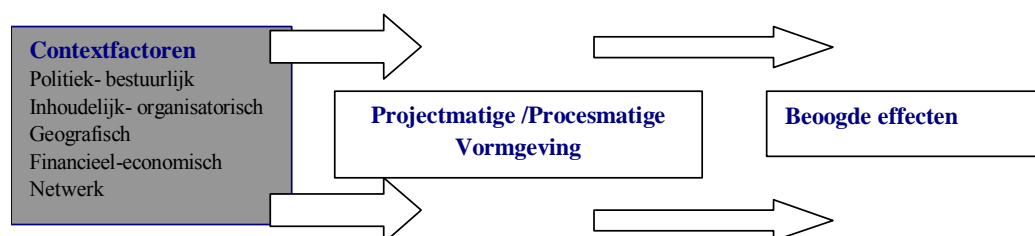
4.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Er is door de projectleiding en het bestuur veel geïnvesteerd in het zoeken naar draagvlak en overeenstemmingen zijn in kaart gebracht. Het verwerven van draagvlak, waardoor het project soms niet te snel ging heeft geleid tot een contrair effect. Ondernemers vonden het project soms te lang duren, met name op bepaalde beslismomenten. Zij stellen dat men formeel bepaalde plannen had moeten maken, anders gaan zaken een eigen leven leiden, zonder dat men zich ergens op kan beroepen. De ambitie is lang onduidelijk gebleven en dat wordt de gemeente verweten. Onzekerheid bij ondernemers is een delicaat punt geweest en heeft wederzijds vertrouwen ingeperkt. Stukje bij beetje werd helder wat de bedoeling was, maar consequenties bleven onduidelijk terwijl deze soms ingrijpend over kunnen komen. Er bestond ontevredenheid over de intenties, omdat men niet wist wie het betrof en welke opportuniteit in het verschiep zou kunnen liggen. De openheid in het proces, door het zoeken naar gezamenlijk doelen, heeft niet tot de inhoudelijk gewenste discussies en vormgeving geleid. Juist vanwege de abstractie, waarmee gepoogd is de discours los te maken, bleef de inhoud te ver verwijderd van de betrokken ondernemers.

Door te lobbyen, netwerken en tevens integraal te werken kunnen andere zaken worden meegenomen in project. Bestaand beleid en budget zijn richting het project gepresenteerd. Ook ergernissen zijn geschaard onder het project als bijkomende oplossing. Met integraal werken is geprobeerd een psychologische waarde mee te geven, zodat het een positief imago krijgt. Door package deals te sluiten is er meer onderhandelingsruimte gecreëerd. Dat is de gekozen aanpak binnen de Rivierzone. De integrale aanpak heeft veel ruimte gegeven die door partijen goed is ontvangen. Tevredenheid bij ondernemers die met weerstand kijken naar de ideeën wanneer zij daar zelf minder van worden, is onoverkomelijk. Door de brede aanpak en marge die gecreëerd is om kansen mee te nemen in het project is positief ontvangen.

4.4 Een overzicht context – aanpak - effecten

Het is goed te resumeren en de meest evidente en kenmerkende factoren te expliciteren aan de hand van de opgestelde indicatoren. Diverse contextuele factoren die in dit hoofdstuk beschreven zijn typeren en duiden de situatie welke van invloed is op het project:



Inhoudelijk - organisatorisch

Aanleiding en ambities

Er is sprake van extensief ruimtegebruik. Verpaupering doet een beroep op intensivering van het terrein. De gemeente heeft om het terrein een positieve impuls te geven meervoudige ambities (wonen en werken) geformuleerd, welke aangeven dat het terrein op verschillende manieren zal worden benut. Dit maakt het project tevens omvangrijk, ook in kwantitatieve zin. De ambities zijn multipel en

integraal. Dat geeft een grote mate van inhoudelijke complexiteit (kwalitatief) stad en milieu, cultuurhistorie, economie.

Capaciteit

De gemeentelijke organisatie is betrekkelijk onervaren met projecten in deze orde van grootte. Inhoudelijk spelen diverse disciplines een rol door de inhoudelijke brede en pluriforme inhoud van het project. De inhoud is, met name op het gebied van milieu, maar ook in de orde van grootte specialistisch en experimenteel.

Politiek- bestuurlijk

Dynamiek

Het project is meerjarig waardoor tijdens het project wisselingen van bestuurders plaats heeft gevonden. Ditzelfde geldt voor gemeenteraadsleden. Zij hebben een rol die nog onwennig is, omdat dit type projecten nieuw is. Draagvlak onder raadsleden is belangrijk vanwege de omvang en consequenties. De relatie en verhoudingen tussen bestuur en politiek zijn stabiel.

Urgentie

Inefficiënt gebruik van ruimte en gesignaleerde industriële teloorgang vormen nog geen bedreiging, maar zijn aandachtspunten die adequaat moeten worden opgepakt. De vervuilde gebieden vragen ook op een oplossing, voordat het bedreigende vormen aan gaat nemen.

Geografisch

Vlaardingen vervult belangrijke functie in de regio. Milieucontouren door omliggende bedrijvigheid beïnvloeden het project waar rekening mee gehouden zal worden.

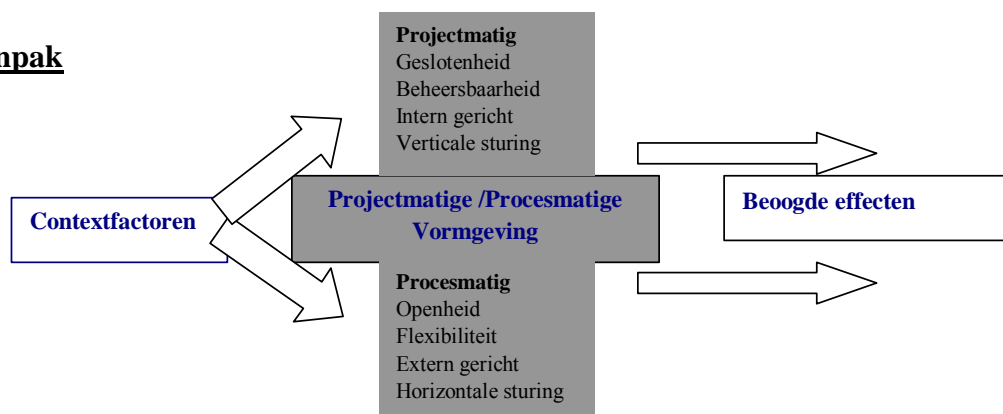
Financieel economisch

Er is sprake van multiële financieringsstromen. Zeer hoge kosten zijn verbonden aan het project, wat het een ingewikkelde financiële kwestie maakt. In combinatie met het eigen grondbezit van de gemeente op het terrein, tussen 20-25%, maakt dat de afhankelijkheid meervoudig is.

Netwerk

Sterk aanwezig belang voor gemeente, provincie, ondernemers, ministerie van VROM, wethouders, ambtenaren, externen, ROM/Rijnmond, IKV. Minder sterk aanwezig zijn de belangen van burgers, gemeenteraad maatschappelijke organisatie.

De gekozen aanpak



Geslotenheid vs. Openheid

Omgaan met informatie:

In Vlaardingen is gekozen voor actieve verwerving van draagvlak, mede door een projectwethouder aan te wijzen. De gemeenteraad (commissie) is daarbij actief betrokken en frequent geïnformeerd. Een formele houding in het begin richting ondernemers waar weinig open en intensief is gecommuniceerd. Een aanpassing heeft tussentijds plaatsgevonden met een meer actieve en informele contactmomenten.

Van een intern gesloten naar een meer open houding richting het ambtelijke apparaat is een tweede aantoonbare aanpassing.

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

Een integrale aanpak staat centraal. Bij de beschrijving van verschillende belangen zijn percepties star en divergeren belangendefinities en zijn diffuus. Ook de communicatie naar ondernemers blijkt multi interpretabel. Er bestaat tevens weinig zicht op juiste moment om ondernemers te betrekken.

Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit

Planning en tijd:

De cultuurhistorie en onderzoeken hieromtrent vereisen enige ruimte in de planning. Op het niveau van deelprojecten blijkt veel autonomie en eigenstandige planning en activiteiten, dat af kan en is gaan wijken van het integrale project.

Doelgericht-, of doelzoekend:

Ruimte en doelzoekendheid waren er op politiek bestuurlijk niveau. Gezamenlijk is gezocht naar het formuleren van doelen. Door het experimentele karakter van deelgebieden heeft men ruimte gelaten.

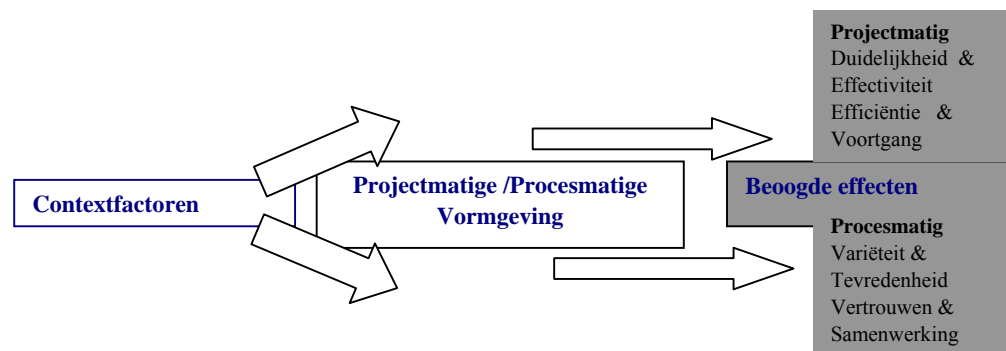
Intern vs. Extern gericht

Er is gespreide bestuurlijke verantwoordelijkheid met één actieve projectwethouder ten behoeve van het verkrijgen van politiek en bestuurlijk draagvlak. Een consultatieve en informerende functie is gekozen voor de gemeenteraad en ook het IKV en KvK. Individuele ondernemers hebben geen directe positie. Ook was er sprake van een sterke inzet van externen.

Verticaal vs. Horizontaal

Horizontale opstelling als filosofie. Deze is niet verankerd in de projectorganisatie. Vormen van parkmanagement worden niet genoemd en de regie ligt in handen van gemeente.

De effecten



Duidelijkheid en effectiviteit

Bestuurlijke wisselingen hebben de effectiviteit enigszins beperkt. Meest voornamelijk tegenwerking en wijzigingen zijn zichtbaar door juridische procedures en onderzoek. Onduidelijkheid en een informatie kloof richting ambtenaren heeft in beginsel de slagvaardigheid verminderd en beperkt.

Efficiëntie en voortgang

Vertraging vanuit ambtelijk apparaat was er door fixatie op inhoud en de inzet van externen. Politiek en bestuurlijke efficiëntie en draagvlak is door projectwethouder bereikt.

Vertrouwen en samenwerking

Abstractie van zaken resulteerde in onduidelijkheid bij ondernemers. Procedures en signalen vanuit ondernemers geven weinig blijk van vertrouwen, maar het effect van een procedure heeft coöperatie veroorzaakt. Interne samenwerking met intern betrokken ambtenaren is aanvankelijk gebrekkig geweest, maar is later hersteld.

Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Beperkingen in inhoudelijke discussie wordt ervaren door ondernemers. Een integraal perspectief en intensieve bestuurlijk activiteit hebben veel ruimte gelaten voor tevredenheid en inhoudelijke discussie.

Hoofdstuk 5. Descriptie empirie Rijnhaven, Alphen aan den Rijn



5.1. De contextfactoren

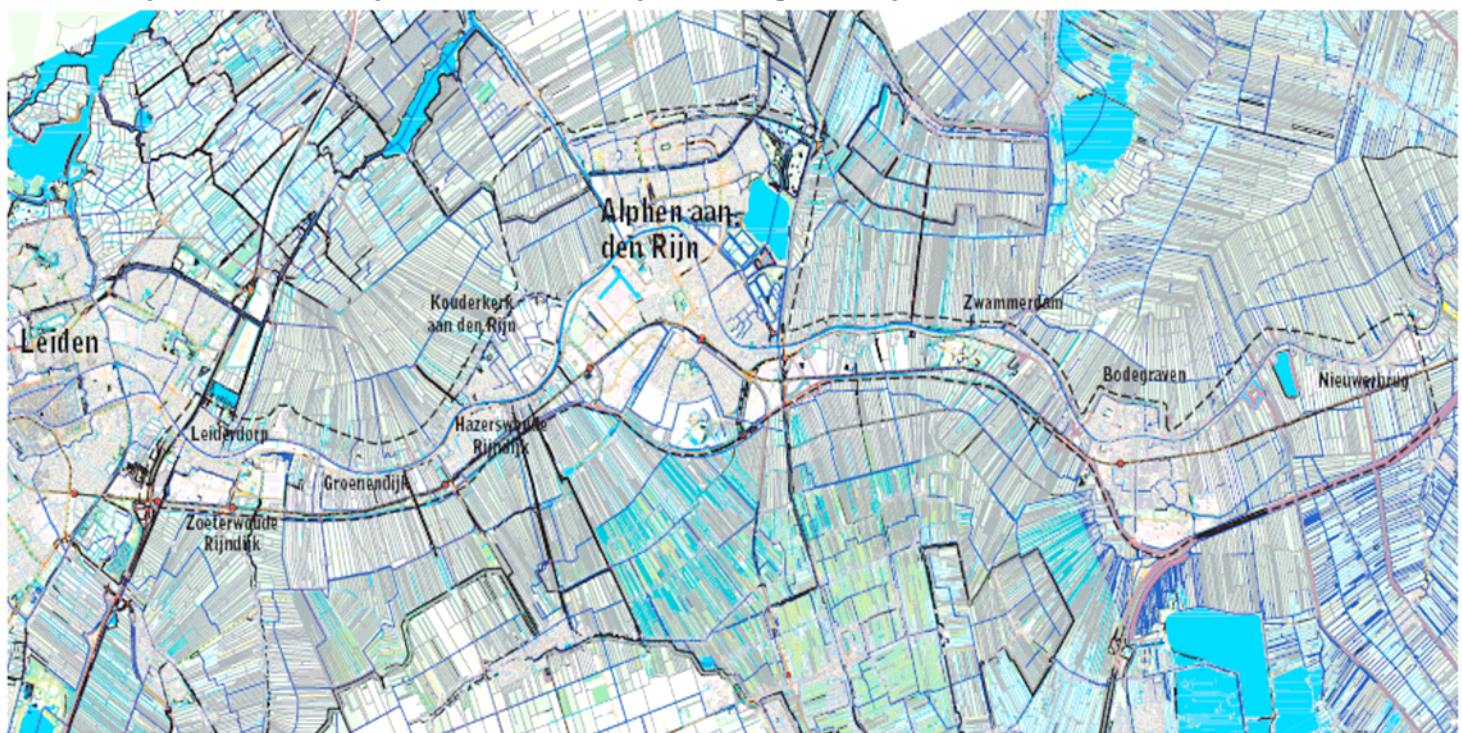
5.1.1 Inhoudelijk-organisatorische context

Aanleiding en doelstellingen

Het project 'Rijnhaven' maakt onderdeel uit van een groter geheel, namelijk de Oude Rijnzone. Een gebied langs de rivier de Oude Rijn, grofweg tussen Leiden en Bodegraven. De gemeenten Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Rijnland werken samen om de ontwikkeling te stimuleren. Het vormt een belangrijke basis voor de gedeeltelijke herziening van het streekplan Zuid-Holland Oost.

Stroomopwaarts langs de Oude Rijn zijn vier deelgebieden te onderscheiden:

- Het gebied tussen Zoeterwoude en Hazerswoude-Rijndijk
- Het gebied tussen Rijnwoude en Alphen-West
- Het gebied tussen Alphen en Bodegraven
- Het gebied tussen Bodegraven en Nieuwerbrug tot aan de provinciegrens.



De casus Rijnhaven is onderdeel van het gebied Rijnwoude en Alphen-West en staat op de lijst van 50 Topper projecten van Ministerie van EZ waardoor het voor Rijkssubsidie in aanmerking komt. Dit dient ook als basis voor de provinciale subsidie. Er is voor de gehele Oude Rijnzone een transformatievisie opgesteld met de volgende doelstellingen:

1. Versterken van de groenblauwe kwaliteit. Dit betreft niet alleen natuur en water, maar ook landschap, recreatie en cultuurhistorie;
2. Herstructurering en transformatie. Het gebied is tamelijk versnipperd, waarbij de ruimte zeer gemengd en hier en daar rommelig wordt gebruikt. Herstructurering en transformatie van verouderde bedrijventerreinen moet leiden tot kwaliteitsverbetering en ruimtewinst;
3. Nieuwe locaties voor wonen en werken;
4. Benutten van en investeren in infrastructuur. De Transformatievisie moet zicht bieden op wenselijke investeringen in de infrastructuur.

Op het niveau van de hele Oude Rijnzone worden alléén afspraken georganiseerd die niet op deelgebiedniveau tot stand kunnen komen en wordt getracht zoveel mogelijk de voor het deelgebied

relevante delen van de integrale visie mee te nemen. De globale opgave voor het deelgebied Alphen-west / Rijnwoude-oost is in overleg met het projectbureau Oude Rijnzone verder uitgewerkt. De opgave wordt ruimtelijk geformuleerd, maar kent een duidelijke economische en sociaal-economische component. In het deelgebied zijn de volgende aanknopingspunten benoemd die de opgave voor transformatie concreet maken.

Het bedrijventerrein Rijnhaven is (deels) verouderd en kent een inefficiënt ruimtegebruik. Door de verspreide ligging van milieubelastende bedrijven is de directe omgeving ongeschikt om te wonen. Herstructurering van het bestaande bedrijventerrein is een van de belangrijkste onderdelen van de visie. Daarin wordt ingezet op segmentering van het bedrijventerrein. Bestaande bedrijven worden zodanig geclusterd dat milieuocontouren verschuiven en elkaar overlappen. Het gebied Rijnhaven bestaat uit 100 hectares grond waar 180 bedrijven gevestigd zijn, met circa 3200 werknemers en is gelegen aan het water nabij woongebieden van de stad. Gevestigde bedrijven zijn veelal de groot- en detailhandel, industrie, bouw en zakelijke dienstverlening. Belangrijkste aanleiding is dat het terrein extensief wordt en begint te verouderen. Het gebied heeft een belangrijke lokale werkgelegenheidsfunctie. De kwaliteit van openbare ruimte gaat achteruit waardoor vestigingsklimaat achteruit zou kunnen gaan. De kwaliteit van de ruimte is slecht, door verwaarloosde bestrating, leegstand van panden, soms slechte kwaliteit van bebouwing. Dit terwijl er een toenemende vraag is naar bedrijvigheid in Alphen. Er wordt zoveel mogelijk bij de bestaande kwaliteiten van het gebied aangesloten. Er is hier sprake van een revitalisering en herprofilering. Ruimtelijke structuur en het versterken van het economische profiel zijn de belangrijkste speerpunten. Het project heeft als subdoelstelling een geleidelijke uitbouw van parkmanagement te verzorgen. Los van het project is er ook al een intentieovereenkomst getekend door gemeente en ondernemers om parkmanagement in te voeren. Het project moet voorkomen dat verdere veroudering van de openbare ruimte plaatsvindt, er toenemende leegstand en veroudering zal zijn, geen nieuwe bedrijvigheid door geluid en vermindering van bereikbaarheid. Rijnhaven wordt geherstructureerd en voor een klein deel getransformeerd naar wonen. De belangrijkste opgave is de juiste geleiding te creëren van de verschillende bedrijfscategorieën en milieuocontouren in samenhang met andere ontwikkelingen in het deelgebied. Anderzijds moet de herstructurering leiden tot het vrijspelen van 'schuifruimte' voor te verplaatsen bedrijven op andere locaties en moet de herstructurering bijdragen aan de economische vitaliteit en een bijdrage leveren aan een gedifferentieerd aanbod van bedrijven in de Oude Rijnzone als geheel.



Het gebied Rijnhaven uitgelicht.

Capaciteit

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in het afgelopen decennium grote projecten afgerond. Er zijn vergelijkbare en meer ingrijpende projecten reeds voltooid. Ambitieuze plannen hebben een beroep

gedaan op de ambtelijke organisatie. De ervaring om grote projecten te initiëren en te besturen is hierdoor aanwezig. Met trots wordt benadrukt dat met andere projecten Europese prijzen zijn gewonnen, vanwege de bestuurlijke slagvaardigheid waarmee is gehandeld. Omdat de bestuurlijke wensen fors zijn, legt het een druk op het ambtelijke apparaat. Er is op dit punt dan ook qua verdeling van uren en taken een terugkerende discussie. De ambtelijke capaciteit correspondeert niet altijd met bestuurlijke wensen en vormt een interne controverse. Vanuit de opgedane ervaring beredeneert het bestuur dat er qua capaciteit niet geschroomd moet worden expertise in te huren, maar hier is goed overleg tussen projectleider en ambtelijk apparaat noodzaak, ook voor de afstemming van taken. Op directieniveau wil men ook niet te snel uitbreiden door de capaciteit die temporeel nodig is voor een project. Wat doe je met specifieke ingehuurde expertise na voltooiing van het project? In een gemeente met potentie en ambities wordt beoogd de ‘eigen’ mensen gelegenheid te geven om te ontwikkelen. Door hen louter reguliere taken uit te laten voeren kan op langere termijn demotiveren. Door ambtenaren de ruimte en mogelijkheid te geven en te betrekken raken zij enthousiast. Anders lonkt het gevaar dat ze snel minder geïnteresseerd zijn en andere prioriteiten krijgen. Wethouder Groen in ‘t Wout stelt in dit kader het volgende:

“Dergelijke projecten moeten worden gezien als leerproces. Bijsturing is niet erg, het is een leerproces, want dan stimuleer je de ambtenaren. Bij inhuren van expertise en deskundigheid moet ook stringent worden uitgekeken dat leuke, uitdagende klussen worden uitbesteed en dat er over ambtenaren wordt heengekeken.”

De ervaring heeft geleerd dat met inhuren niet vanzelfsprekend resultaten zijn behaald, of dat je er geen omkijken meer naar hebt. Ambtenaren moeten veel overleg houden en input leveren. Voor de planontwikkeling is wel expertise ingehuurd, maar willekeurig, omdat het project min of meer (binnen het kader van de oude rijnzone) een beetje toevallig tot stand is gekomen. Het heeft zich steeds verder ontwikkeld. Spontane groei vraagt langzaam steeds meer om een omvangrijker organisatie en dat is iets waar de operationele ambtenaren tegenaan lopen.

5.1.2 Politiek- bestuurlijk context

Dynamiek

Er zitten in het project gevoeligheden en als vanuit verschillende partijen iets geroepen wordt bestaat het gevoel dat daar rekening mee gehouden moeten worden. Er is vanuit de omgeving volgens het collegebestuur begrip voor het project. Ervaring en succes bij eerdere projecten wordt verklaard door bij iedere wethouder een deel in de portefeuille onder te brengen. De zittende wethouder is overtuigd van het feit dat dit bestuurlijke commitment geeft. Het zou zijns inziens voor een project funest kunnen zijn wanneer het van politieke signatuur verandert. De politiek-bestuurlijke ambities zijn daarnaast ook belangrijk. Opmerkelijk is dat de projectleider reeds last heeft ondervonden van het feit dat hij tijdens het beoogde moment van vaststelling van het Masterplan er een wisseling van de wacht gaande was in verband met verkiezingen. Hierdoor wordt het besluit en vaststelling van het plan uitgesteld. De politieke en bestuurlijke wisselingen zorgen voor dynamiek.

Een aantal jaren geleden ook over het gebied Rijnhaven gesproken, waarbij diverse partijen hebben meegedacht en tijd hebben geïnvesteerd. Het is indertijd gebleven bij gesprekken en de ambities zijn niet verwezenlijkt. Dit heeft destijds voor irritatie gezorgd. De investeringen en de publiciteit die eraan is gegeven maakt het thema nu beladen. De lastige historie heeft scepsis veroorzaakt bij betrokken partijen. Het verleden, waar dus eerdere voornemens waren stilgevallen, werkt tegen. Herstructureren heeft tevens een rol gespeeld bij de verkiezingen van 2006. Betalen voor het behoud van de leefomgeving is een belangrijk thema. Vooral nieuwe terreinen worden ingezet voor bedrijvigheid en bebouwing. Dit is de reden geweest dat de raad herstructurering op de agenda heeft gezet. De gemeenteraad is op de hoogte van de beleidslijn en die wordt gesteund. Concreet over het gebied van Rijnhaven weet de gemeenteraad weinig, pas na besluit en vaststelling van het plan door het college van b&w. Doordat de mening bestond dat het gemeentebestuur eigennuttig is in het

handelen en het ontbreekt aan responsiviteit wordt onderbouwd met hun houding bij de actie genaamd 'wat te doen met 10 miljoen?, u mag het zeggen.' Bij deze actie werd gesuggereerd, door de rekenkamer bevestigd, dat burgers mochten bepalen waar dit bedrag aan zou worden besteed. Hier is echter nooit gehoor aan gegeven. Deze actie is opgezet, vanuit een nota om interactief bestuur te toetsen hoe het werkt, maar er is vervolgens niets mee gedaan. Dit zorgt voor een delicaatheid onder burgers jegens *de gemeente*.

Urgentie

De noodzaak voor benutten van nieuwe terreinen werd niet altijd aangetoond en binnen de gemeente bestaat vanuit eerdere projecten de neiging dat er vaak en snel voor deze optie wordt gekozen. De economische status, de noodzaak om bedrijventerreinen in te richten en gronden te exploiteren wordt in Alphen aan den Rijn vaak niet aangetoond. Er is geen noodzaak voor nieuwe bedrijventerreinen, maar herstructurering is van groot belang. Het gebrek aan ruimte wordt groter.

De kwaliteit van de ruimte is slecht, door verwaarloosde bestrating, leegstand van panden, soms slechte kwaliteit van bebouwing. Bedrijven trekken nu weg en er bestaat veel leegstand. Daarbij bestaat er een toenemende vraag naar bedrijvigheid in Alphen. In dit kader, los van de projectdoelstellingen, zijn er een aantal zaken reeds voltooid. Praktische zaken zoals riolering en nieuwe bestrating zijn reeds voltooid. Ook camerabeveiliging zal op korte termijn worden aangebracht zonder dat projectambities en het masterplan zijn vastgesteld. Dit was noodzakelijk en maakt tevens een geste naar ondernemers dat de gemeente bereid is zich in te zetten. Verdere herstructurering is minder urgent. Van overige noodzakelijke handelingen is geen sprake.

5.1.3 Geografische context

De Oude Rijnzone is het gebied langs de rivier de Oude Rijn, grofweg tussen Leiden en Bodegraven. De gemeenten Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Rijnland werken samen om de ontwikkeling van de Oude Rijnzone in tal van opzichten te stimuleren. De gemeente koestert een goede concurrentiepositie, maar de geluidsruimte door bedrijven in combinatie met de geluidszonering is op. Er zijn daardoor weinig mogelijkheden voor nieuwe bedrijven in dat segment. Er bestaat wel een grote variëteit in type bedrijven, mogelijkheden voor bedrijven in andere milieucategorieën.

De lokale omstandigheid is dat de stad meer bekend staat om te wonen en niet zozeer om te werken. De bevolking van Alphen bestaat uit hooggekwalificeerde mensen, maar voor hen is de werkgelegenheid in Alphen aan den Rijn beperkt. Volgens de gemeenteraad is er wel een overall visie, namelijk dat het gemeentebestuur de ambitie heeft om een centrale rol te spelen in de regio. Ten aanzien van de coöperatie met omliggende gemeentes is dit beperkt, afgezien van het kader waarbinnen het project valt. Het verstevigen van de positie in de regio zorgt ervoor dat weinig overleg is en afstemming gezocht wordt met de omgeving. De eigen ideeën en ambities staan centraal.

5.1.4 Financieel-economische context

De gemeente heeft voor aanvang van het project circa € 2 miljoen geïnvesteerd in het verbeteren van de openbare ruimte van het terrein. Wat zich duidelijk heeft afgetekend is dat dit niet voldoende was om het terrein de gewenste impuls te geven. Daarom is er behoefte het project verdere herstructurering en financiering. Budget voor de uitvoering is een lastig verhaal. Het gaat om miljoenen euro's en het gaat over geschatte bedragen. Budget voor de uitvoering is tot nu toe niet expliciet beschikbaar gesteld. Bij de provincie Zuid-Holland subsidie gevraagd en verkregen (25.000 euro). Het maximaal te verkrijgen subsidiebedrag bij de provincie bedraagt 50 procent van het geschatte tekort, met een maximum van 1,3 miljoen euro. Het ministerie heeft de gemeente een subsidie toegekend van ruim 191.000 euro. In nauwe samenwerking met het projectbureau Oude Rijnzone en de gemeente Rijnwoude geldt een subsidieregeling, via het ministerie van Economische zaken in het kader van de

TOPPER-regeling. Voor projecten tot € 5 miljoen bedraagt de EZ-bijdrage 50% van het tekort, met een maximum van € 2,5 miljoen. Boven de € 5 miljoen is de EZ-bijdrage flexibel, en maximaal 50% van het tekort, met een maximum van € 5 miljoen. Ook de gemeente zelf zal financieel (fors) moeten bijdragen aan de herstructurering. Deze financiering gebeurt vanuit de algemene middelen en grondexploitaties, er bestaat geen reserve voor het herstructureren. De groei van de gemeente moet project financieren. Herstructurering is moeilijk te financieren. De opslag van chemische middelen in het kader van externe veiligheid maakt het extra duur. De gemeente heeft externe financiering nodig. Er is bij herstructurering sprake van een financieel andere afweging, of benaderingswijze. De projectleider benadrukt het belang daarvan. Kosten zijn hoog, maar de berekening moet in andere termen worden gemaakt. Wat zijn de kosten van het verdwijnen van groen en ruimte? Hectare bedrijventerreinen groeit enorm, maar worden extensief gebruikt. Alles bij elkaar is dit niet in het belang van goede kwalitatieve benutting van ruimte.

Het percentage grondgebied dat de gemeente in beheer heeft is niet exact bekend, maar dat ligt bij bedrijventerreinen over het algemeen rond de dertig procent (wegen, openbaar groen, e.d.). Als grondeigenaar is de gemeente een kleine partij en dit vergroot de afhankelijkheid. De meeste grond is in handen van institutionele beleggers en bedrijven. Bedrijven en grondeigenaren zijn significant aanwezig. Sommige bedrijven willen wel investeren, maar willen dan functies voor het gebied waar meer geld aan te verdienen valt (wonen, detailhandel). Dit behoort, door de vastgestelde en beoogde bestemming niet tot de opties. Omdat het gemeentebestuur primair bedrijvigheid op dit gebied wil toestaan zijn er geen particuliere partners.

5.1.5 Netwerkcontext

De netwerkcontext komt partieel overeen met de casus in Vlaardingen, maar afwijkingen in termen van belangen, of andere zwaartepunt bij partijen worden door de beschrijving zichtbaar. De machtsbronnen zijn in algemene zin overeenkomstig en zullen om die reden niet repetitief worden beschreven. In de volgende paragraaf zal dit voor het overzicht wel worden gedaan.

Rol en belangen collegebestuur

Het project Rijnhaven valt volgens de documenten onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en de provincie, maar de gemeente heeft de rol van regisseur op zich gekregen. Daarmee wordt het collegebestuur bedoeld. Zij hebben in relatie tot het project de meest voorname rol. Zij bij regionale, provinciale en nationale overheden onderhandelen voor financiële en bestuurlijke draagkracht.

Ambtenaren

In casu het project Rijnhaven krijgen betrokken ambtenaren veel ruimte en uitdaging om te participeren in het project. Zij hebben het belang taken vanuit eigen discipline zorgvuldig uit te voeren en te leren van het project. Maar ook hier geldt dat het project wel onderdeel is van een takenpakket en moet er efficiënt worden omgegaan met eigen tijd. Het project is niet het enige waarop de ambtenaren naar worden beoordeeld.

Projectbureau en externen

Er zijn in Alphen aan den Rijn wel externen ingehuurd, omdat er soms gebrek aan know-how is binnen gemeente, maar vrij marginaal. In Alphen bestaat er nog geen zicht op de mate waarin men zich moet beroepen op externen en is hun rol nog onduidelijk. Ook vanwege de benadering vanuit projectleiding en gemeentebestuur om veel zelfstandig te werken.

Gemeenteraad

Heeft als belang om te zorgen dat zij door het project geen electorale schade oplopen. Beter gesteld, dat het tot politiek succes zal leiden. In Alphen aan den Rijn is de omgang met en het koesteren van ruimte een punt van aandacht geweest tijdens verkiezingen. Zij hebben er belang bij te zorgen dat dit

ook wordt verwezenlijkt waarvan het project Rijnhaven een voorbeeldfunctie heeft. Een belang van de gemeenteraad in Alphen aan den Rijn is ook om extra tegenwicht te bieden aan het collegebestuur. De gemeenteraad is zoekende naar een rol om invloed uit te oefenen waar het gaat over controletaken, kaders stellen en financiële duidelijkheid. De gemeenteraad heeft er belang bij volledig en duidelijk te worden geïnformeerd, zodat op basis daarvan keuzes kunnen worden gemaakt.

Provincie en Ministerie EZ

De provincie is in Alphen aan den Rijn samen met de gemeente is probleemeigenaar en verantwoordelijk. De provincie geeft tevens het project een financiële injectie via verschillende subsidies. Er is gezamenlijke geluidszonering dat dient als basis voor de provinciale subsidie. Het project Rijnhaven (of deelprojecten) maakt onderdeel uit van een groter geheel welke op de lijst van 50 Topper waardoor het voor rijkssubsidie in aanmerking komt bij het Ministerie van Economische Zaken. Zij besteedt specifieke gelden rechtstreeks aan de gemeente voor het project.

Regionale samenwerking

De gemeenten Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Rijnland werken samen om de ontwikkeling van de Oude Rijnzone te stimuleren. De partijen spannen zich gezamenlijk in om te komen tot herstructurering en integrale ontwikkeling van dit gebied. Er worden op dit niveau alléén afspraken georganiseerd die niet op deelgebiedniveau tot stand kunnen komen. Er spelen afstemmingsvraagstukken een rol waar vervolgens voor deze afspraken het gebruik van bijbehorende instrumenten wordt besproken, zoals streekplan, woningbouwprogrammering en een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM).

Marktpartijen (ondernemerskring) en grondeigenaren

De meest voornamelijk partijen zijn Vereniging van Ondernemingen in Alphen aan den Rijn en omstreken (VOA) en de Kamer van Koophandel (KvK). De VOA, bestaande uit vierhonderdvijftig bedrijven, is de grootste ondernemerskring in Nederland. Zij werken informeel, kennisoverdragend en kondigen wensen aan namens ondernemers. Hun rol omschrijven zij zelf als een bindend element, een aanspreekpunt voor in- en extern gebruik, voor de leden en voor de gemeente. Zij hebben er belang bij zoveel mogelijk kosten af te schuiven op gemeente en ondernemers te ontlasten en het ondernemersklimaat attractief te maken. De Kamer van Koophandel heeft eerste hoofdtak het uitvoeren van een aantal economische wetten om het bedrijfsleven betrouwbare informatie aan te kunnen leveren en stimulering van de regionale economie.

Ondernemers

Ondernemers die louter voordeel halen uit het project zullen verder weinig inzet tonen, hun belang is niet in gevaar. Dan blijven de niet-leden van de ondernemersvereniging en gedupeerde ondernemers over. Zij hebben er belang bij dat zaken niet wijzigen, omdat dat er bijvoorbeeld voor zorgt dat de eigen policy in het gedrang komt. Zij hebben belang bij het behalen van winst en het waarborgen van continuïteit.

Burgers

In Alphen aan den Rijn gaat het om weinig burgers die op deze manier betrokken zijn. Er is daar wel een sterk belang van burgers dat er geanticipeerd wordt op wat men inbrengt. Hun belang is dat de gemeente responsief bestuur voert, omdat dit eerder verwaarloosd is.

Actoren	Belangen en rol	Machtsbronnen
College van b&w	Efficiënt en effectief verloop als bestuurlijk verantwoordelijke Tevredenheid bij betrokken partijen	Bestuurlijke legitimatie Bestuurlijke slagkracht Status, charisma, overredingskracht

	Eigen signatuur verwerken / profileren financieringsstromen regelen Beperken van kosten	Contacten/ netwerk Competentie politiek-bestuurlijke spel
Gemeenteraad	Politiek succes Geen electorale schade Algemeen belang dienen Zo min mogelijk onrust Controletaken uitvoeren en kaders te stellen	Juridische inspraak (controleerend, financieel) Democratische legitimatie Politieke invloed (partijpolitiek)
Ambtenaren	(persoonlijk) succes voor eigen discipline Aanvullend, dragers en aanjagers van het project Lering trekken uit project, persoonlijke ontwikkeling Maatregelen die kunnen, mogen, passen en horen. Aanlevering van informatie	Aandacht en voortgang (interne) agitator / verdragend, of enthousiasmerend,
Externen	Continuïteit en zekerheid Commercie	Kennis Netwerk van specialisten
Provincie en Ministerie EZ	Financiële injectie Duurzame ontwikkeling Specifieke gelden verantwoord uitgeven aan eigen doelen Toezichthoudende, controlerende rol	Toezichthoudende, financiële bestuurlijke en juridische invloed (TOPPER-subsidie) Nationale bestuurskracht
Regionale coöperatie Oude Rijnzone	Versterking van de economische structuur en verbetering van de leefbaarheid in de regio Belang dat gelden worden besteed waarbij doelstellingen uniform worden doorgevoerd Bestuurlijke en financiële rol in de regio en afspraken om doelen te verwezenlijken (economisch en ruimtelijk)	Bestuurlijke commitment Financiële middelen en politieke middelen (sancties, interne weerstanden)
Marktpartijen en grondeigenaren (KvK, VOA)	Het algemene ondernemersklimaat bevorderen Belang bij het zien stijgen van de grondprijs	Ondernemerskringen hebben achterban van leden Leden mobiliseren en voor onrust zorgen Bezitter van grond KvK een landelijke bekendheid en netwerk
Ondernemers	Zakelijk belang Eigen policy niet in het gedrang Winst en continuïteit, een direct belang	zeggenschap over de (emotionele) waarde van het bedrijf (en grond) Juridische middelen (bezwaar en beroep)
Burgers	Belangen om stank, extra lawaai, of uitzicht, kortom beperking en waardevermindering van huizen NIMBY belang	Gemeenteraadsleden benaderen Juridische procedures Hindermacht door media

5.2 Projectmatige aanpak vs Procesmatige aanpak

5.2.1 Geslotenheid vs. Openheid

Omgang met informatie

In Alphen aan den Rijn is de visie vanaf het eerste moment openbaar geweest. Waar de gemeente niet openbaar in is zijn de trajecten en onderhandelingen die lopen met individuele bedrijven waar het gaat over verhuizen en verplaatsen. De projectleiding (projectleider, ambtelijk opdrachtgever) streeft met het gemeentebestuur naar openheid, door onder andere middelen in te zetten als nieuwsbrieven, websites en breed opgezette discussies. De overtuiging is dat draagvlak, betrokkenheid van ondernemers (vertegenwoordigende vereniging) kan leiden tot een succesvolle aanpak. Dit gebeurt onder andere door bij elkaar langs te gaan en actief te informeren, zodat mensen en partijen constant persoonlijk op de hoogte worden gehouden. Ook bij de communicatie en informatie wordt gekozen niet altijd via papier en documenten te werken.

De projectleider heeft de perceptie dat als ondernemers problemen hebben, zij de gemeente weten te vinden. Echter, het gevestigd zijn op een terrein en dit attractief maken zorgt voor een passieve houding vanuit ondernemers ten opzichte van het project. De VOA bevestigt deze opvatting. De projectleider stelt dat *de wil* om in gezamenlijkheid plannen op te stellen niet werkte en zoekt daarbij

de oorzaak in het gebrek aan directe betrokkenheid. Om dit probleem op te lossen ziet hij mogelijkheden in een opkomende internationale trend, namelijk de Business Improvement Districts (zogenoemde BID's). Ondernemers in een bepaald gebied spreken met elkaar af een (gebieds)heffing op te brengen. Over wat er met het gebied gebeurt, kunnen vervolgens afspraken gemaakt worden met gemeente, maar dan hebben zij wel één gelijkwaardige gesprekspartner in de vorm van een stichting of vereniging. Wat met parkmanagement⁶ reeds plaatsvindt lijkt hierop. Het collegebestuur is hier groot voorstander van. De wethouder is van mening dat wanneer ondernemers meer verantwoordelijkheid krijgen, dit kan leiden tot meer inbreng en meer collectief handelen. Op die manier kunnen zij op zaken worden geattendeerd die normaliter minder aandacht krijgen en wel belangrijk zijn. Met deze aanpak wil de gemeente een mentaliteit creëren waarbij ondernemers zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen.

De verhouding tussen de gemeenteraad en het gemeentebestuur is precair. De gemeenteraad ervaart een gebrekkige mate van openheid waar het gaat over het delen van informatie en gezamenlijk optrekken. De heer Schriek, in zijn functie als raadslid, spreekt over een groter wordende kloof. De gemeenteraad is niet betrokken de voorbereidingen van het masterplan. Hij ziet bij het project vooral een rol weggelegd voor de gemeenteraad om te bepalen en vast te stellen hoe de financieringsstructuur in elkaar behoort te zitten. De gemeenteraad heeft het idee dat de projectleiding en het bestuur zaken achter gesloten deuren afhandelt. Het achterhouden van informatie of het laat aanleveren van informatie is daar een voorbeeld van waardoor. De gemeenteraad zou graag meer transparantie en verheldering willen en zaken simpel en eenduidig worden gepresenteerd. Hier ontbreekt het nu aan. *“Responsief bestuur, hoor-wederhoor, kost minder, is eerlijker en zorgt voor meer betrokkenheid en tevredenheid. Nu is onduidelijk welke kant men opgaat en zo'n houding zorgt dat men zich niet of weinig betrokken voelt.”* Aldus Dhr. Schriek

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

Het gemeentebestuur beschrijft dat zij processen altijd integraal oppakken. Deze aanpak wil zij ook door laten klinken in andere projecten. Er is een open agenda waarbij het gemeentebestuur inzicht wil geven in de prioriteiten en belangen, om te zoeken naar gemeenschappelijke delers tussen belangen en doelstellingen van partijen, grondeigenaren en bewoners. Belangen in beeld brengen is volgens het bestuur evident. Tegelijkertijd proberen zij ook over grenzen heen te kijken, het gaat namelijk ook om een regiobelang. De ervaring, aldus de wethouder, is dat men voorheen intern binnen eigen grenzen en eigen raster bleef, maar er bestaat in het project Rijnhaven een cultuur waarbij men bereid is integraal te werken en over grenzen heen te kijken.

Het inzicht in belangen wil men bevorderen, zodat de bereidheid gevonden zal worden problemen met elkaar op te kunnen lossen. De projectleiding en het bestuur voorstaan samenwerking met andere partijen, want het kan van meerwaarde voor het project zijn. Door bundeling van publiek en private partijen kan een beter plan op tafel komen, betere kwaliteit-prijsverhouding, het project sneller van de grond komen en financiële verevening. Daarbij wordt van partijen verlangd dat zij coöpereren om gezamenlijk resultaat neer te kunnen zetten. In het delen van belangen en het inzichtelijk maken hiervan zit een meerwaarde, omdat kansen anders verloren gaan. In aanvulling op deze visie zegt de wethouder het volgende: *“Men moet elkaar serieus nemen en percepties delen, met andere woorden: depolitiseren. Het belangrijkste doel is dat partijen zich aansluiten door de probleemsituatie centraal te stellen. Door grieven op tafel te gooien, de angel eruit te halen creëer je een wij-gevoel.”*

Deze opvatting wordt door alle actoren gedeeld. Opvallend daarbij is wel dat de gemeenteraad (raadscommissie) niet betrokken is bij de voorbereiding. Gemeenteraadsleden speculeren over het feit dat gemeentebestuur en de VOA en KvK een verborgen visie zouden hebben en daarom op

⁶ Parkmanagement gaat om het sturen van de inrichting van een werklocatie, het managen van voorzieningen en het beheren van openbare en private ruimten met als doel het verkrijgen en op lange termijn behouden van een optimaal kwaliteitsniveau.

geïsoleerde wijze met elkaar zaken afstemmen. Deze visie zou inhouden dat de gemeente ambieert een centrale rol te spelen in de regio waar hoogwaardig werk wordt geleverd en hooggekwalificeerde mensen wonen. Illusterend wordt genoemd dat het gemeentebestuur geen moeite gedaan zou hebben een productiebedrijf, dat voor veel werkgelegenheid zorgde, te behouden. Los van het feit of de speculaties gegrond zijn, bestaan deze ideeën wel. Het verwijt wordt gemaakt dat de eigen belangen van het gemeentebestuur verborgen blijven.

5.2.2 Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit

Planning en tijd

Bepaalde zaken zijn en worden heroverwogen door politieke en bestuurlijke wisselingen. Dat is door de projectleider als moeizaam ervaren, omdat bepaalde zaken afgesproken zijn en er toezeggingen zijn gedaan richting de VOA en de KvK en een klankbordgroep, bestaande uit ondernemers in het gebied. Hierover is nu onduidelijkheid ontstaan. Dat maakt de overheid als partner volgens Joop niet betrouwbaar, omdat er laat van richting wordt veranderd. Hier is aanvankelijk rekening mee gehouden in de planning, zodat bepaalde mijlpalen/ besluiten genomen zouden worden, voordat een wijziging politiek-bestuurlijk plaatsvindt, maar is verkeerd ingeschat, constateert de projectleider. De activiteiten zijn strikt omschreven en opgenomen in de planning. Er bestaan globale checklists om deze activiteiten te organiseren benut, maar deze zijn niet flexibel volgens de projectleider. Het protocol omschrijft wat er aan de orde moet komen en is vooral procedureel van aard.

De ondernemerskring zoekt beheersbaarheid voornamelijk in geld. De moeilijkheid van herstructurering is volgens hen de compleet verspreide eigendommen, de noodzaak om verplaatsing van bedrijven en gebrek aan geld om dit te kunnen realiseren. De opvatting volgens de heer Jung is dat: *“Er moet geld zijn dat schuifruimte kan financieren om bedrijven (tijdelijk) te verplaatsen en daardoor problemen afdekt. Je moet wel voorkomen dat individuele ondernemers er een slatje uit proberen te slaan.”*

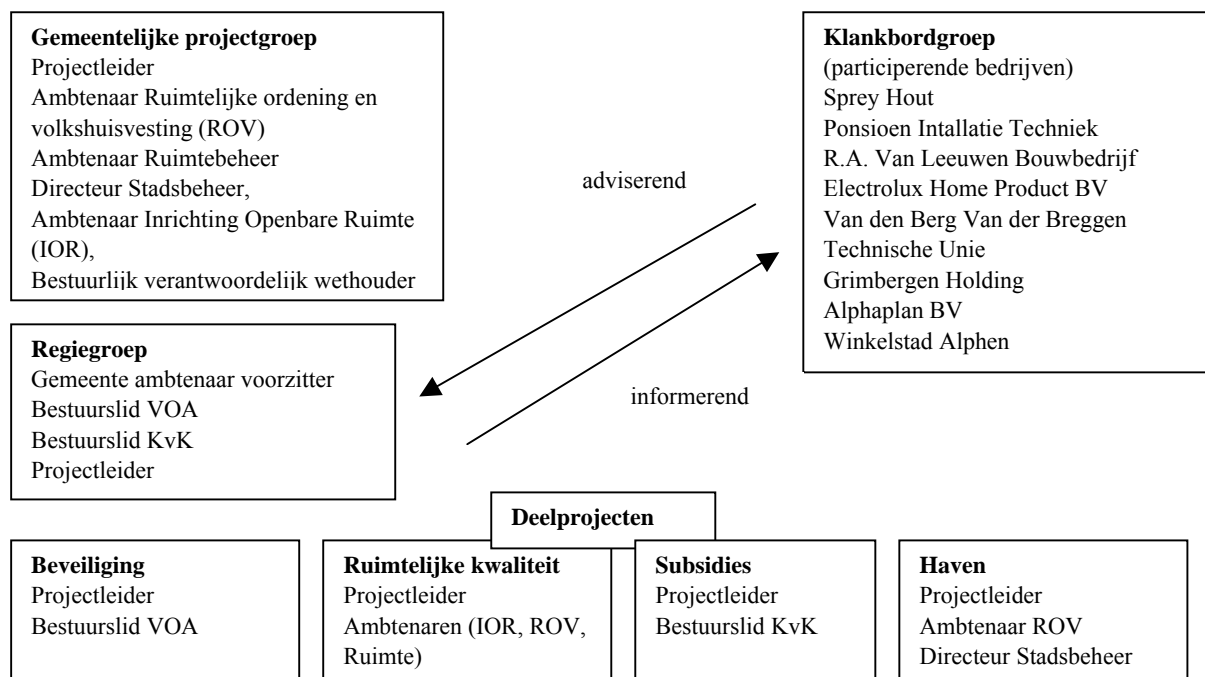
Bij het gezamenlijk zoeken naar een juiste vormgeving wordt gebrek aan medewerking ervaren. Gezamenlijk definiëring van plannen is richting ondernemers een lastige opgave. De projectleider ervaart dat verspreide eigendommen zorgen voor een gebrek aan eenheid en men voelt zich pas aangesproken als het henzelf betreft.

Doelgericht-, of doelzoekend?

Uit de aanpak blijkt dat sommige zaken toevalligerwijs, gaandeweg, tot stand zijn gekomen. Er is niet vanaf het begin de intentie geweest het project uit te breiden. Het startpunt was om het terrein van de Rijnhaven ‘opknopbeurt’ te geven. Doordat het project zich uitbreidt merkt hij op dat het complexer wordt, intern en extern, het meer aandacht en een andere aanpak verdient. De opknopbeurt is zich gaan ontwikkelen, mede ook door het grotere project Oude Rijnzone waar Rijnhaven deel van is gaan uitmaken. Daardoor is het gekomen tot een herstructurering waarbij infrastructuur, verhuizen van bedrijven, demping van de haven en faciliteren van gemengde bedrijvigheid. Het is een doelzoekend proces geweest in de voorbereidende fase. Uitgangspunten bij het project zijn begonnen bij problemschetsen, waarna het probleem is gedefinieerd. Vervolgens is geprobeerd deze afspraken vast te houden en te borgen, waarvan het Masterplan het resultaat moet zijn. Dit heeft het bestuur en de projectleiding proberen te bereiken door een appèl te doen op betrokken partijen om mee te denken over het probleem en niet door het probleem zelfstandig te definiëren en neer te leggen bij actoren. Het project is via deze weg opgepakt en actief overlegd met ondernemerskring en Kamer van Koophandel. Bij de gemeenteraad komt dit echter soms over alsof doelen al vastliggen. Duidelijk wordt dat tijdens het voortraject afwegingen en keuzes voor de gemeenteraad onduidelijk zijn gebleven. Hun rol is nog beperkt. Dit wordt beargumenteerd vanuit eerdere ervaringen dat er nog wel eens gebouwd en gehandeld wordt voordat overleg heeft plaatsgevonden en daardoor zaken niet teruggedraaid kunnen worden. Dit komt neer op een quick win, maar met het ontbreken van consensus.

5.2.3 Intern gericht vs. Extern gericht

Onder het project Oude Rijnzone, waar Rijnhaven onderdeel van is, is een brede samenstelling van vertegenwoordigers betrokken. Op dit niveau is een projectbureau in het leven geroepen met een coördinerende functie. De provincie Zuid Holland is samen met de gemeente in het gebied zijn verantwoordelijk en zijn aanjagers van het project. De visie door het succes bij eerdere projecten verklaart men aan de hand van een scherpe verdeling in taken. Daarbij gaat het om zaken die bij de ambtelijke organisatie worden neergelegd tegenover bestuurlijke kwesties. Op het niveau van het project Rijnhaven is om die reden en vanwege de inschatting voldoende capaciteit te hebben geen sprake van het oprichten van een projectbureau. In termen van Meredith & Mantell (2000) is er sprake van een project als onderdeel van de organisatie. De gemeente heeft gekozen voor een sterke interne vertegenwoordiging. Een gemeentelijke projectgroep is samengesteld om het project impulsen te geven. De ambtelijk opdrachtgever is de manager Stedelijke Projecten en de projectleider is afkomstig van de afdeling Economische Ontwikkeling en Grondzaken (EOGZ). Er is een regiegroep waarin de Kamer van Koophandel, de Vereniging voor Ondernemers in Alphen en gemeenteambtenaren zitting nemen. De regiegroep heeft tot doel, de samenwerking binnen dit project tussen gemeente enerzijds en bedrijfsleven anderzijds vorm te geven en te bevorderen. Aan de VOA is vervolgens gevraagd een klankbordgroep van samen te stellen, bestaande uit ondernemers en vertegenwoordigers vanuit het gebied Rijnhaven. Zij zijn bij elkaar gekomen om zich uit te spreken en moesten zich kunnen vinden in het masterplan. Een klankbordfunctie voor ondernemers en overleg met VOA en KvK is een gebruikelijke aanpak. De klankbordgroep is tweemaal geconsulteerd voor vaststelling van het masterplan. Het aantal wijzigingen naar aanleiding van deze exercitie is onduidelijk.



Momenteel bestaat de organisatie van ambtenaren uit een werkgroep van medewerkers van de directies grondgebied, openbare ruimte en beheer, economische ontwikkeling en grondzaken. De organisatie laat zien dat projectambtenaren zijn verweven met inbreng van de ondernemerskring en ondernemers ook een positie krijgen.

De frequentie van de gemeentelijke projectgroep is eenmaal per drie weken overleg met opdrachtgever, indien nodig in het bijzijn van de coördinerende wethouder. Een keer per maand heeft de regiegroep een overleg en eenmaal per kwartaal is er een bestuurlijk overleg met opdrachtgever, wethouder en de regiegroep. De wethouder zegt hierover dat je wel een systeem kunt inbrengen voor vergaderingen, maar gevaar is dat je over niets praat of zaken gaat herhalen. Daar probeert men op te

letten. De visie van het bestuur en de projectleiding is dat (gevoelige) problemen moeten worden gesignaleerd en dan een overleg met de stuurgroep wordt georganiseerd. Pas als ambtelijke disciplines er niet uitkomen, ziet men het als een reden zijn om te overleggen. De wethouder zegt hierover dat *” als iedereen zich op detailniveau zou gaan mengen, kun je elkaar voor de voeten lopen. De filosofie is dat in dat geval je creativiteit en ideeën de kop in drukt, terwijl mensen daar juist voor ingezet dienen te worden.”*

Op bestuurlijk niveau probeert men sturing te geven. De sturing hangt samen met de omvang en impact van het project. In het begin ging het bij Rijnhaven over een opknapbeurt. Dit is overzichtelijk en vrij planmatig te besturen, zonder al te veel inmenging van andere partijen. Door het integreren van het project binnen een groter kader, de Oude Rijnzone, in combinatie met het benutten van kansen en integrale aanpak is er behoefte naar een andere managementaanpak. Wat de projectleider opmerkt, gezien de veranderende omstandigheden, is dat zijn beschikbaarheid beperkt is, terwijl het project groter wordt.

5.2.4 Verticale aansturing vs. Horizontale aansturing

Formeel is de Provincie Zuid Holland samen met de gemeente in het gebied verantwoordelijk. In veelgebruikte bewoordingen hebben zij de rol van aanjagers bij het project. Er wordt in ogenschouw genomen of de gebiedsuitwerking en de totale visie van Rijnhaven past in het beleid van de Oude Rijnzone. Vanuit de centrale organisatie Oude Rijnzone wordt gemeentelijke autonomie benadrukt. De gemeente blijft uiteraard verantwoordelijk voor openbare ruimte, de ruimte en omgang met ruimte. De gemeente heeft de regierol en moet partijen bij elkaar zien te brengen. Wat het gemeentebestuur erkent is dat er niet eenzijdig meer kan worden gehandeld. Waar het gemeentebestuur en de projectleiding bijvoorbeeld voorstander van zijn, is een vorm van parkmanagement. Daarbij zijn ze niet bevreesd voor verloedering wanneer de gemeente zeggenschap uit handen geeft. Dit is een motief, maar er zijn ook andere overwegingen waarom dit wordt tegengegaan. De ondernemers meer verantwoordelijkheid geven is een aantrekkelijke optie. Zaken dienen dan duidelijk te worden afgesproken. De achterliggende gedachte is een gelijkwaardige positie te creëren, waardoor gezamenlijk als collectief gehandeld kan worden. Door parkmanagement verder uit te bouwen kan tevens free-riders worden voorkomen door een mentaliteit te creëren dat ondernemers elkaar aanspreken op het terrein. Een concreet voorbeeld dat deze wijze van sturing prettig werkt in Alphen aan den Rijn blijkt uit de beveiliging die is geregeld op Rijnhaven. Daar is een wij gevoel ontstaan om dit gezamenlijk op te pakken, omdat het in ieders belang is en zo ervaren ondernemers dat ook.

5.3 Effecten

Het project in Alphen aan den Rijn bevindt zich in een stadium waarin effecten soms nog maar gedeeltelijk zichtbaar zijn. Effecten kunnen in casu Rijnhaven predicties zijn in plaats van feitelijke situaties. Op deze wijze worden effecten dan ook omschreven, met die vermelding dat het soms een prognose is. De uitwerking van effecten heeft soms een voorspellende waarde. Om daadwerkelijke metingen uit te voeren, zou in een later stadium in de vorm van een (tussentijdse) evaluatie nader onderzoek gedaan kunnen worden naar de relatie tussen de aanpak en de effecten.

5.3.1. Effectiviteit en duidelijkheid

Wat al snel duidelijk wordt in Alphen aan den Rijn is dat men planmatig tegen een probleem aanloopt. Er is in het project Rijnhaven voor de vaststelling onduidelijkheid geweest door een wisseling van de wacht in het gemeentebestuur. Activiteiten zijn strikt omschreven en opgenomen in de planning, maar door een foutieve inschatting is frustratie in de planning, omdat een nieuw samengesteld college zich gaat buigen over eerder geïnitieerde plannen. De presentatie van het Masterplan viel samen een wisseling van de wacht in college (verkiezingen).

In termen van effectiviteit kunnen bepaalde plannen en ambities gepareerd worden door de gemeenteraad. Uitgaande van de opstelling van de gemeenteraad, kan het zijn dat zij zich op bepaalde

punten (negatief) zal uitspreken over bepaalde zaken. Tijdens de voorbereidingen zijn zij niet meegenomen in de planvormingfase. Dit maakt hun invloed nog onduidelijk en onzeker. Of en in welke mate ambities en plannen hierdoor gewijzigd worden zal moeten blijken. Wel is aantoonbaar dat er onduidelijkheid bestaat bij de gemeenteraad over de invulling van hun rol.

Door directe investeringen, concreet overleg, deelprojectgroepen met brede vertegenwoordiging en regelmatige stellen gemeentebestuur en ondernemersvereniging dat er effectief en slagvaardig gewerkt wordt. Voor deze partijen bestaat duidelijkheid van taken en rollen en in de deelprojecten krijgt deze aanpak gestalte dat vooralsnog doeltreffend werkt.

5.3.2 Efficiëntie en voortgang

Al genoemd is dat het project onderhevig is aan politieke wijzigingen. Vaststelling van de ideeën als resultaat van de visievormende fase, in dit geval het masterplan, stagneert in dit geval. Toezeggingen en plannen die gecommuniceerd zijn richting ondernemers en desbetreffende vertegenwoordigende organisaties (VOA & KvK) worden opnieuw gewogen door een andere delegatie bestuurders. Doorrekening van de gevolgen in termen van efficiëntie is nog onduidelijk, maar er verstrijken maanden voordat wethouders zich in de materie hebben verdiept en hebben besloten welke invloed zij daarin willen uitoefenen. De ideeën zijn gevormd in een bepaald bestuurlijk perspectief. Dit perspectief zal moeten worden uitgelegd. De contouren daarvan, kunnen worden gherdefinieerd door een andere visie van de nieuwe bestuurlijke vertegenwoordiging.

In het kader van de voortgang is gekozen voor het buitensluiten van een raadscommissie, of andere vormen van betrokkenheid van raadsleden. Door het contact en de lijn kort te houden richting de VOA en KvK wordt beoogd voortvarend te handelen. Onduidelijk is, mede door de versnipperde aanwezigheid van ondernemers, welke vertragingen er kunnen zijn. Ook de gemeenteraad middelen inzetten en vertragingen veroorzaken, aangezien zij niet precies de context van het project kennen en tijd nodig hebben specifieke zaken te kunnen beoordelen.

5.3.3 Vertrouwen en samenwerking

Eerder is beschreven dat er in het verleden louter gesproken is, zonder vervolg, over plannen voor het bedrijfsterrein. De samenwerking is in dit project traag op gang gekomen, ook richting de VOA en KvK. De samenwerking met de gevestigde ondernemers wordt omschreven als versnipperd. Niet elke keer dezelfde ondernemers waren aanwezig bij de bijeenkomsten. De projectleiding en het gemeentebestuur ervaren weinig tot geen tegenwerking. Ideeën en oplossingsrichtingen worden zoveel als mogelijk gezamenlijk gedefinieerd, maar de projectleiding (wethouders en strategische ambtenaren) ervaren wel gebrek aan medewerking. In termen van Koppenjan en Klijn (2002) is er sprake van een vermijdende passieve opstelling. De vormen van parkmanagement worden bekeken om de samenwerking te intensiveren en vast te leggen. Onduidelijk is ook op dit punt is of het zal leiden tot het gewenste effect, namelijk een constructievere en afgebakende samenwerking.

De sfeer tussen de betrokken partijen is moeilijk te achterhalen. Wel is er in een eerdere fase gesproken over het opknappen van het terrein, maar dit is niet omgezet in daden. Indertijd heeft men belangen niet weten te convergeren en is men er niet met elkaar uitgekomen. Dit is merkbaar geweest door de scepsis bij de ondernemers. Het bestuur en de projectleiding hebben het gevoel dat dit wegeeft. Om een soortgelijke situatie te voorkomen en de sfeer positiever neer te zetten zijn er al vroegtijdig een aantal zaken gebeurd. Bijvoorbeeld de riolering en bestrating op het terrein, dit was huns inziens noodzakelijk, is al aangepakt. Dit is een geste naar ondernemers dat “de gemeente” het serieus opneemt en bereid is te investeren. Ten behoeve van de sfeer en als een soort aanzet is op deze wijze een start gemaakt.

In Alphen is herstructureren een politiek issue geweest en heeft het een rol gespeeld tijdens de verkiezingen. Frappant is een passieve informatiestroom vanuit het bestuur richting de gemeenteraad.

Deze geslotenheid creëert een groter wordende kloof. Het verhardt de opstelling en door deze verhoudingen bestaat het vermoeden dat zij de instrumenten stringent zal inzetten. Niet vanwege het doel, maar de manier waarop zaken worden besproken en aangekaart. Door accumulatie van irritaties kan de situatie escaleren, maar dat is een voorzichtig gestelde prognose. De sfeer tussen valt te betitelen als gespannen. Cynisme overheerst en de gemeenteraad is vooral bezig zich te manifesteren. Zij is zoekende naar hun rol om een stempel te kunnen drukken op het project. Onduidelijk op dit punt is of de spanningen ook worden waargenomen door de aanjagers van het project, respectievelijk de projectleiding en bestuurders. Of er sprake is van bewuste onderdrukking van conflicten vanuit het bestuur richting de gemeenteraad is de vraag. Onwetendheid klinkt plausibel, aangezien de spanning vooral vanuit de gemeenteraad vrij eenzijdig wordt benoemd.

De rol van burgers is onzichtbaar. De gemeenteraad in het bijzonder probeert wel de relatie met de burger te herstellen en deze onzichtbaarheid om te zetten in actieve betrokkenheid. Dit is ook een punt van aandacht geweest in de verschillende verkiezingsprogramma's. Vanuit het verleden is er wat spanning door een specifieke situatie. Hierdoor zou een conflict kunnen ontstaan. De spanningen vanuit de burgerij zijn niet bespreekbaar gemaakt. De geloofwaardigheid van het gemeentebestuur is namelijk eerder aangetast door een project, eerder omschreven bij de politiek-bestuurlijke context (wat te doen met 10 miljoen?). Dhr. Schriek zegt hierover dat ieder project als een kans kan worden gezien om de vertrouwensband met de burger te herstellen. Wanneer dit wordt nagelaten is de relatie met de burger ongezond en niet vitaal te noemen.

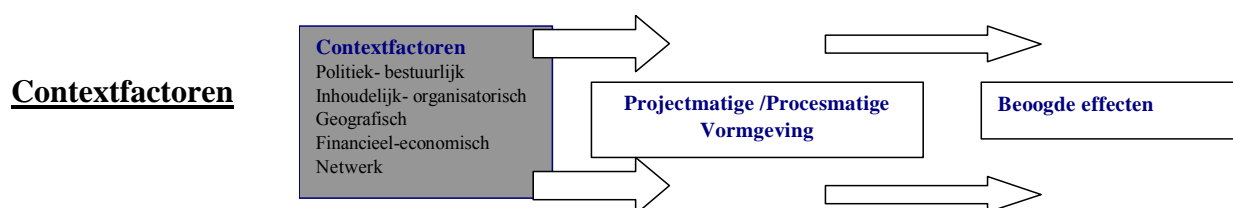
5.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Het project is overlegd met ondernemerskring VOA en Kamer van Koophandel en komt soms over alsof doelen al vastliggen, volgens de gemeenteraad.

Wanneer consultatie plaatsvindt creëer je waardering en draagvlak is de ervaring, zo wordt ervaren door de VOA en KvK. Wat de projectleiding (bestuurlijk en operationeel) wel ervaart is gebrek aan medewerking. De perceptie van de gemeente jegens ondernemers dat als zij problemen hebben, zij de gemeente weten te vinden, maar alleen bij ontevredenheid. Het gevestigd zijn op het terrein Rijnhaven en dit attractief maken creëert een passieve houding ten opzichte van het project. Deze mentaliteit wordt bevestigd door de VOA. Er is gebrekkige interesse. Hierdoor ook een gemis aan gezamenlijke input, of variëteit aan inhoud, dat ten koste is gegaan van de tevredenheid, een soort vicieuze cirkel. Gedeeltelijk bestaat er tevredenheid die men probeert verder uit te bouwen.

De gemeenteraad heeft het gevoel te weinig betrokken te zijn en blijven voor hun gevoel inhoudelijk achter bij de feitelijke situatie. Zij zoeken naar een juiste invulling van hun rol en kunnen de eigen inbreng moeizaam kwijt.

5.4 Een overzicht context – aanpak - effecten



Inhoudelijk - organisatorisch

Aanleiding en ambities Er is sprake van extensief ruimtegebruik. Verpaupering doet een beroep op intensivering van het terrein. De kerndoelstelling van het project Rijnhaven is voornamelijk gericht op bedrijvigheid en efficiënte benutting van grond.

Capaciteit De gemeentelijke organisatie heeft redelijke ervaring opgebouwd met projecten van deze omvang. Door een ambitieus bestuur wordt er een behoorlijke werkdruk gelegd bij ambtenaren. De filosofie binnen de gemeente is gericht op ontwikkeling van medewerkers. Er is ruimte om medewerkers uit te dagen door middel van projecttaken zo min mogelijk uitbesteden.

Politiek- bestuurlijk

Dynamiek: Het project is meerjarig waardoor tijdens het project wisselingen van bestuurders plaats heeft gevonden. Een delicaat verleden is er door eerder stukgelopen onderhandelingen over het terrein. Herstructureren als aandachtspunt op de politieke agenda. De gemeenteraad is zoekende haar rol hierin goed te vervullen. De relatie en verhoudingen tussen bestuur en politiek zijn niet stabiel te noemen.

Urgentie: Van echte urgentie is in Alphen aan den Rijn geen sprake. Het attractief willen zijn als gemeente in combinatie met efficiënt gebruik van ruimte kunnen bij het negeren ervan wel urgente kwesties worden.

Geografisch

Alphen aan den Rijn vervult belangrijke functie in de regio en wil deze positie versterken, omdat er kansen gezien worden door de geografische ligging. Het project valt onder een groter geheel waarbinnen de doelstellingen worden gepositioneerd.

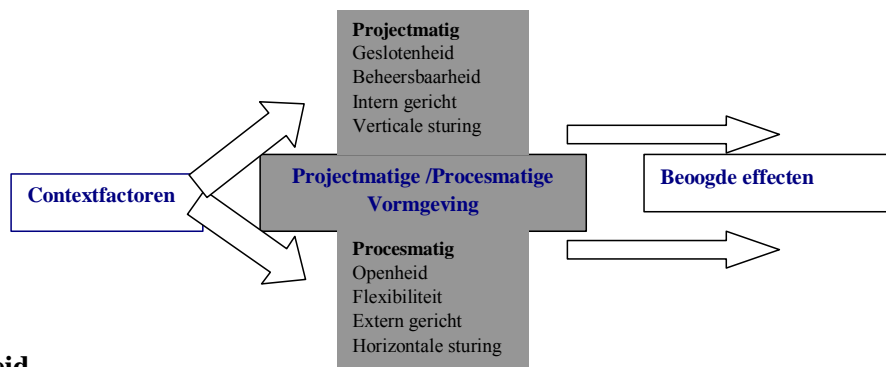
Financieel economisch

Er is sprake van multipale financieringsstromen. Ongeveer 25-30% op het terrein is eigen grondbezit van de gemeente. De kosten van het project zijn hoog, maar te overzien.

Netwerk

Er is met name sprake van een sterk belang voor wethouders, ondernemers, ambtenaren en de VOA, en KvK. Ook de regionale samenwerking, Oude Rijnzone, heeft een significant belang. Minder sterk zijn de belangen van provincie, burgers en maatschappelijke organisaties.

De gekozen aanpak



Geslotenheid vs. openheid

Omgang met informatie:

De gekozen aanpak bestaat uit openheid richting VOA en KvK, maar daarentegen meer gesloten richting de gemeenteraad. Richting ondernemers bestaat er *de wil* betrokkenheid te creëren door openheid en vormen van parkmanagement.

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

Integrale manier van werken, met een streven naar inzichtelijkheid van percepties en het delen van belangen. Er is sprake van een discrepantie tussen wat men wil bereiken en wat de werkelijke situatie is.

Beheersbaarheid vs. Flexibiliteit

Tijd en planning: Rigide planning, vrij sequentieel, welke botst met politiek bestuurlijke wisselingen

Doelgericht, of doelzoekend: Doelgericht werken vanuit het bestuur/ projectleiding en VOA/ KvK, maar doelzoekend richting ondernemers.

Intern vs. Extern gericht

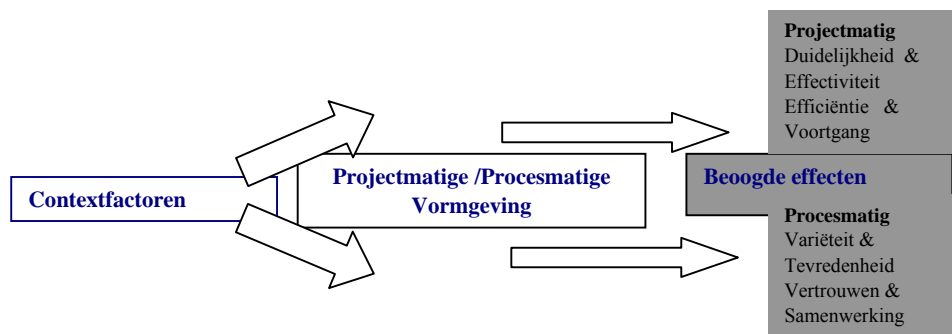
Er wordt ingezet op sterke ambtelijke betrokkenheid, door zo min mogelijk taken uit te besteden. De rol van de VOA en KvK is actief en intensief en de ondernemers hebben een klankbordfunctie.

Bestuurlijk is de verantwoordelijkheid gespreid.

Verticaal vs. Horizontaal.

De regie is in handen van gemeente, maar gekozen is voor een horizontale benadering. In de aanpak wordt gezocht naar vormen van parkmanagement, die ook al worden benut bij bepaalde onderdelen.

Effecten



Duidelijkheid en Effectiviteit

Bestuurlijke wisselingen beperken de effectiviteit, een foutieve inschatting leidt op dit punt waarschijnlijk op diverse wijzigingen. Ook is er een bepaalde mate van onduidelijkheid bij de gemeenteraad.

Efficiëntie en Voortgang

Door politiek en bestuurlijke wisselingen is een eerste vertraging zichtbaar geworden. In de verdere aanpak is er wel snelheid in handelen. Voortgang wordt bevorderd door intensieve afstemming met VOA en KvK

Vertrouwen en Samenwerking

Gebrekkige samenwerking richting en wantrouwen vanuit de gemeenteraad. De vertrouwensband met de bedrijven op het terrein kende een moeizame start door eerdere impasse. Deze relatie is aangesterkt.

Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad ontbreekt. Ook is er sprake van een versnipperde presentie van ondernemers, waardoor minder tevredenheid wordt bereikt dan wordt nagestreefd.

Hoofdstuk 6. Analyse van de cases Rivierzone en Rijnhaven

In dit hoofdstuk zullen de casussen van de Rivierzone in Vlaardingen en Rijnhaven in Alphen aan den Rijn worden geanalyseerd. Overeenkomsten, verschillen en verklaringen zullen worden gegeven op basis van de empirie. Daarbij is gezocht naar objectiviteit en feitelijke constatering en zo min mogelijk normatieve uitspraken.

6.1. Contextuele overeenkomsten en verschillen

De meest significante verschillen en overeenkomsten tussen de contextfactoren in Vlaardingen en Alphen aan den Rijn zijn in de onderstaande tabel nogmaals beknopt weergegeven. De rest van de paragraaf zal geënt zijn op de verschillen en overeenkomsten, maar geeft een genuanceerder beeld door oorzaken te benoemen en ook verklaringen te geven.

Context	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn
<i>Inhoudelijk - organisatorisch</i>		
Aanleiding en ambities	Extensief ruimtegebruik Meervoudige ambities wonen en werken Omvangrijk (kwantitatief) Grote mate van inhoudelijke complexiteit (kwalitatief) stad en milieu, cultuurhistorie, economie	Extensief ruimtegebruik Impuls bedrijvigheid Minder omvangrijk
Capaciteit	Betrekkelijk onervaren met projecten in deze orde van grootte Specialistisch en experimenteel Multidisciplinair en integraliteit	Ervaring opgebouwd met projecten van deze omvang Ambitieuw bestuur en werkdruk bij ambtenaren Filosofie die sterk gericht is op ontwikkeling van medewerkers Multidisciplinair en integraliteit
<i>Politiek bestuurlijk</i>		
Dynamiek	Dynamiek door politiek bestuurlijke wisselingen Rol van gemeenteraad onwennig Relatief stabiele politieke situatie Draagvlak belangrijk vanwege de omvang en consequenties	Dynamiek door politiek bestuurlijke wisselingen Rol van gemeenteraad moeizaam en onwennig Eerder stukgelopen onderhandelingen over het terrein Herstructureren als aandachtspunt op de politieke agenda
Urgentie	Min of meer vervuilde gebieden Industriële teloorgang	Noodzaak tot efficiënt gebruik van ruimte
<i>Geografisch</i>	Belangrijke functie in de regio Milieucontouren	Belangrijke functie in de regio
<i>Financieel economisch</i>	Multipiele financieringsstromen Tussen 20/25% eigen grondbezit Zeer hoge kosten	Multipiele financieringsstromen Tussen 25-30% eigen grondbezit Hoge, maar overzienbare kosten
<i>Netwerk</i>		
Belang en positie	Sterk: ondernemers, ministerie van VROM, wethouders, ambtenaren, ROM-Rijnmond, IKV Minder sterk; belangen van burgers, gemeenteraad maatschappelijke organisatie	Sterk: ondernemers, wethouders, ambtenaren en gemeenteraad, Voa, KvK, Rijnzone/project Minder sterk; belangen van provincie, ministerie EZ, burgers en maatschappelijke organisaties

6.1.1 Inhoudelijk – organisatorische context

Aanleiding en ambities

De aanleiding tot het initiëren van het project is in beide casussen overeenkomstig. In beide gevallen is sprake van een extensieve benutting van ruimte en wil de gemeente de bedrijvigheid een impuls geven en intensief benutting van het gebied. Door het ontbreken van structurele gelden ten behoeve van onderhoud, het ontbreken van een duidelijke verantwoordelijkheid en vermenging van grondeigenaren, bedrijven en gemeente is dit een veelvoorkomend probleem. Nationaal en regionaal wordt dit erkend en op deze niveaus bestaan samenwerkingsverbanden (ROM, Stadsregio, Economische Zaken, VROM enz.) waarin deze trend en problematiek opgepakt wordt.

De ambities van de projecten vallen uiteen in (inherente) probleemvelden, namelijk milieu, cultuurhistorie, infrastructuur, economie en de verdeling van ruimte. Echter, de zwaarte is in beide casussen verschillend verdeeld. Een fundamenteel verschil is gelegen in het feit dat er bij de Rivierzone sprake is van een pilot project. Experimentele aspecten, de testfase van de Interimwet Stad & Milieugebied, vergen bijzondere aandacht op het beleidsterrein van ruimtelijke ordening in combinatie met milieu. Dit gebied is in overleg tussen het Rijk, provincie en de gemeente aangewezen als testcase om de interim-wet (destijds experimentenwet⁷) uit te voeren. Dit genereert gelden, maar maakt het ook complexer dan de situatie in Alphen aan den Rijn. Er wordt geëxploreerd hoe dit gebied naar toepassing van de wet kan worden uitgewerkt. Het project Rijnhaven is meer gericht op bedrijvigheid, waardoor economische belangen centraal staan, daar is geen toepassing van een Interimwet. Dit is ook verklaarbaar, aangezien hier het project mede gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken. Dit resulteert binnen de gegeven context in een mindere complexe inhoudelijke situatie, ook omdat wonen hier geen substantiële rol vervuld.

Een ander verschil is dat het project in Vlaardingen qua omvang, kwantitatief, het tweevoudige inhoudt in vergelijking met het project in Alphen aan den Rijn. Een calculatie gebaseerd op financiële en ruimtelijke omvang. Dit impliceert ook dat er meer betrokken partijen zijn, ondernemers en burgers, betrokken zijn bij het project en ook de importantie van het project vergen nauwgezet handelen. In Vlaardingen staat er meer op het spel. Met andere woorden, de sociale complexiteit is groter

Capaciteit

Bij de overeenkomsten en verschillen als het gaat over de gemeentelijke organisatiestructuur, cultuur en algemene sturingsfilosofie gaat te ver om te vatten onder dit onderzoek. Daarbij zal het zeer waarschijnlijk irrelevante informatie opleveren. De aandacht is gelegen op de beschikbare, of ontbrekende ervaring en expertise onder de verschillende probleemvelden en/ of managementervaring waar het gaat over grootschalige projecten. Beide gemeenten hebben ervaring in het uitvoeren van complexe projecten, maar de omvang van het project in Vlaardingen is voor de organisatie uniek. Het kent hierin intern geen vergelijkbare projecten. Daarbij komt de eerder genoemde inhoudelijke complexiteit op het gebied van milieu die extra aandacht en begeleiding behoeft. Complementair is er nog de combinatie van de gevestigde aandacht en bewijsdrang (landelijke aandacht door pilot project) en ontkomt Vlaardingen niet aan het inhuren van expertise. Zij hebben te maken met een exceptionele situatie voor het Stad & Milieugebied, waar nieuwe eisen worden gesteld en ook specialistische kennis voor nodig is. De context met het innovatieve karakter, gemis aan vakkundigheid, landelijke aandacht en de omvang doet een beroep op de organisatie. Om die reden is in Vlaardingen gekozen voor het opbouwen van een projectbureau en aanzienlijke inzet van externen. De filosofie hoe om te gaan met complexiteiten is echter wel verschillend en dat valt te verklaren. In Alphen aan den Rijn is sprake van een project dat gaandeweg omvangrijker is geworden. Daarbij is het project Rijnhaven in Alphen aan den Rijn relatief kleiner en zijn projecten van deze omvang (in termen van budget en investeringen)

⁷ Een wetsvoorstel in experimentele fase. Bepaalde ‘pilotgebieden/ gemeenten’ worden in overleg aangewezen zodat de uitwerking van een wet zichtbaar wordt. Bij aantoonbaar succes kan overgegaan worden tot landelijke invoering. Bij gebrek aan werking kunnen aanpassingen worden gedaan.

hen niet vreemd. Het maakt de organisatorische complexiteit minder groot in vergelijking met de Rivierzone. Bij dit project zijn ambities voornamelijk neergelegd bij het ambtelijke apparaat met als achterliggende gedachte dat uitdagingen en projecten vragen om betrokken ambtenaren waarvan de uitvoering een leerproces is. Het gemeentebestuur is geneigd eigen ambtenaren meer te betrekken en in te zetten. Deze visie wordt aangevuld met het argument dat ambtenaren toch veel informatie moeten aanleveren en tijd investeren. Door meer uitdaging en zeggenschap bij hen neer te leggen kunnen zij zich daarbij ontwikkelen.

6.1.2 Politiek – bestuurlijke context

Dynamiek

In termen van dynamiek zijn er verschillende stromen met verschillende oorzaken aan te wijzen. Gevoeligheden zijn inherent aan projecten van deze omvang. De aandacht en investeringen die gemoeid zijn met beide projecten heeft een directe uitwerking op de politieke en bestuurlijke prioriteiten. Een gevolg daarvan is dat wethouders en politieke vertegenwoordigers eigen signatuur willen geven aan het project. Aangezien het meerjaren projecten zijn, kan dit bij een wisselingen in politieke en bestuurlijke samenstelling voor problemen zorgen. Dat is waar beide gemeenten tegenaan zijn gelopen, ook de gemeente Alphen aan den Rijn, waar het project zich nog in de voorbereidende fase bevindt. In beide casussen ervaren projectleiding en andere actoren de dynamiek wanneer er politieke wijzigingen plaatsvinden. Er is een overeenkomstige spanning zichtbaar doordat (nieuw) geïnstalleerde wethouders voor een verschuiving van aandacht zorgen. In Vlaardingen is dit al meerdere malen voorgekomen, in Alphen ontdekt men het in een vroeg stadium. In Alphen aan den Rijn is vaststelling van het masterplan hierdoor uitgesteld.

Een specifieke situatie in Alphen aan den Rijn heeft voor een extra complicatie gezorgd. Het bestuur, ambtenaren en de VOA ervaren hierdoor een lastige aanloop en een moeizame opstartfase. Er was sprake van scepsis bij ondernemers, omdat in een eerder termijn de herstructurering niet is doorgegaan. Dit zorgde voor negatieve associaties en gevoeligheden die een appèl doet op adequaat handelen. De geloofwaardigheid heeft een deuk opgelopen.

Het project Rijnhaven om het terrein te herstructureren heeft aandacht gekregen bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006. Er is hierdoor in vergelijking met Vlaardingen extra aandacht gevestigd op het project over en tot welke resultaten het zal leiden. Volgens de gemeenteraad en de lokale rekenkamer is de relatie tussen burgers en gemeente namelijk beschadigd door een ander project “*wat te doen met 10 miljoen*”. Hier zijn burgers gepasseerd wat een zeker wantrouwen bij hen heeft losgemaakt luidt de conclusie. Er is een precedent geschapen, door te doen voorkomen dat burgers daadwerkelijk zouden bepalen hoe tien miljoen euro besteed zou worden. Hier is echter geen gehoor aan gegeven. Of, hoe en wanneer zij zich manifesteren bij andere projecten is de vraag, maar de gemeente kan daar nog mee geconfronteerd worden. Dit maakt een verschil met de vrij constante en stille politieke context in Vlaardingen met betrekking tot dit project.

Urgentie

Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar bijvoorbeeld dreiging op het gebied van veiligheid. De bodemverontreiniging in Vlaardingen maakt de casus urgenter op dit punt, maar van substantiële bedreiging en mogelijke escalatie, waardoor het project extra slagvaardigheid vereist is geen sprake. Overeenkomstig is dat beide situaties vragen om een adequate, daadkrachtige aanpak die, omdat de terreinen extensief gebruikt worden en verpauperen. De projecten beogen te voorkomen dat door de slechte kwaliteit van de bedrijventerreinen het ondernemersklimaat een deuk oploopt. Als het gaat over efficiënt omgaan met ruimte en attractieve gemeente is de situatie in die zin urgent. Deze context wordt vormgegeven door overeenkomsten. Bijvoorbeeld zeventigduizend inwoners in Alphen aan den Rijn tegenover vierenzeventigduizend inwoners in Vlaardingen. Mede hierdoor hebben zij er belang bij om als gemeente aantrekkelijk te zijn en wonen en werkgelegenheid te stimuleren. Het congestieprobleem dat in beide situaties voorkomt is hier een gevolg van en ambities hebben hier

invloed op. Een directe gevolg van de ambities is de infrastructuur die moet worden aangepakt. Om te voldoen aan regionale afspraken en de bijbehorende doelstellingen te behalen is het van belang voortgang te behouden in het project.

6.1.3 Geografische context

Door de geografische ligging van Vlaardingen zijn van daaruit voortgevloeide omstandigheden die verschil maken met het project Rijnhaven. Al meerdere malen is vastgesteld dat de milieucomponent bijzondere aandacht verdient in Vlaardingen. De gemeente heeft op dit punt van doen met een complexe omgeving, de Rivierzone is gelegen in een milieubelaste zone.

Een zichtbare nationale trend bij projecten is om activiteiten in lijn te brengen binnen de regio (regionalisering). Het gaat om vormen van samenwerking waarin gemeenten, provincie, semi-overheden en private partijen om bepaalde doelstellingen te bereiken, met die onderbouwing dat op dit niveau samengewerkt en slagvaardiger gehandeld kan worden. Beide gemeenten nemen deel aan deze vorm van coöperatie en hebben met hun stedelijke karakter een belangrijke functie. Daarmee vervullen zij een substantiële rol in de uitstraling van het regionale beleid. Door de contouren van deze samenwerkingsvorm ligt er een verantwoordingsverplichting naar en komt er invloed van hogere overheden. Op dit niveau wordt mede de positie bepaald. In Vlaardingen gaat dat over de regionale context van ROM-Rijnmond en de Stadsregio Rotterdam⁸ en voor Alphen aan den Rijn geldt min of meer hetzelfde principe onder het project van de Oude Rijnzone.

Verder inzoomend in de gemeente Alphen aan den Rijn ligt daar een accent op gesegmenteerde bedrijvigheid. Over de intenties bestaat wel onduidelijkheid. Er zijn speculaties over een mogelijk (verborgen) visie om te fungeren als centrale gemeente met als uitgangspunt hoogwaardige werkgelegenheid. Hierover bestaan in Alphen aan den Rijn paradoxale geluiden. Het gemeentebestuur spreekt over een regiobelang dat voor ogen gehouden dient te worden. Daartegenover staat de gemeenteraad die vermoedt dat het bestuur zich fixeert een centrale functie te vervullen in de regio. Bij andere samenwerkingsverbanden met omliggende gemeentes is men terughoudend. In Vlaardingen geen sprake van een mogelijk verborgen visie. Vlaardingen is oorspronkelijk een havenstad is, met veel werk in de industriële sector. Deze identiteit wil men behouden. Met omliggende gemeenten worden zaken niet afgestemd, maar bestaat wel uitwisseling van informatie. Er is ook hier geen methode om gezamenlijk taken uit te voeren.

6.1.4 Financieel - economische context

Deze context indiceert de mate waarin men financieel afhankelijk is. In beide casussen geldt dat wie betaalt voor een groot gedeelte ook bepaalt. Het financieel sluitend krijgen van de projecten is een opgave met vergelijkbare complicaties. Beide hebben relatief weinig grondbezit, ongeveer 20-25% van het totale projectgebied. Om het project te kunnen financieren is door beide gemeenten een actief wervingsbeleid gevoerd. Het gevolg is dat ze te maken krijgen met multi-pele financieringsstromen. Subsidiering van de projecten is noodzaak, waardoor op provinciaal en nationaal niveau aanvragen gedaan worden. Op regionaal niveau worden gelden beschikbaar gesteld die getoetst worden aan doelstellingen, refererend naar ROM-Rijnmond, Oude Rijnzone, Stadsregio. Anderzijds bestaat er de lokaal, financiële component. De gemeente zal partijen zoeken die het project meefinancieren of ondernemers die mee moeten betalen aan lokale kosten verbonden aan het project. Sommige partijen moeten een compensatie krijgen vanwege bedrijfsverhuizing en ondernemers zullen ten principale proberen zoveel mogelijk winst te maken. In beide gemeenten bestaat geen fonds voor projecten om te herstructureren wat de financiële context compliceert. Voor beide projecten bestaan geen financiële reserves. Het gaat over meerjaren projecten, in Vlaardingen over ongeveer twintig jaar en in Alphen aan den Rijn is de prognose ongeveer tot tien jaar. Dit maakt het met betrekking tot de financiële

⁸ De Stadsregio is een samenwerkingsverband tussen 18 gemeenten in de omgeving Rotterdam die werkt aan een goed bereikbare regio met een sterke concurrentiepositie en een aantrekkelijk leef-, woon- en vestigingsklimaat. De Stadsregio versterkt daartoe de economische, ruimtelijke en sociale samenhang van de regio.

haalbaarheid qua inzichtelijkheid in beide situaties lastig. Voor de gemeenteraad is het financieel moeilijk hanteerbaar.

In beide gevallen wordt erkend dat herstructureren een expansieve operatie is door het uitkopen en compenseren van gedupeerden. In beide gevallen wordt benadrukt dat bij dergelijke projecten de kosten-baten afweging is veranderd. Het gaat hier veelal om terreinen waren jarenlang niet in geïnvesteerd is en waar een maatschappelijk belang bestaat, want de waarde van intensief grondgebruik is groter geworden.

Het is dusdanig gecompliceerd dat er gezocht wordt naar een financieringsvorm die past bij het project. Daarbij gaat Alphen aan den Rijn uit van een verdeling in verantwoordelijkheid, door vormen van parkmanagement te versterken. Zeggenschap, verantwoordelijkheid en financiering in handen leggen van bedrijven is huns inziens een effectieve methode, met het vooraf degelijke vastleggen van afspraken. De gemeente Vlaardingen spreekt over een fonds die verzorging van het terrein financiert. Een evident verschil om deze context te beïnvloeden wordt hiermee zichtbaar. Hier wordt bij de aanpak nader op teruggekomen.

6.1.5 Netwerkcontext

Het aantal en type partijen dat een rol speelt is in beide casussen vergelijkbaar. De rolverdeling en invloeden wijken wel iets van elkaar af. Oorzaken, gevolgen en bewegingen tussen deze relaties worden geanalyseerd en verklaard aan de hand van de gekozen aanpak.

Eerder is vermeld dat een gedeelte van het terrein in Vlaardingen valt onder de Interimwet Stad & Milieugebied. De provincie en het Ministerie van VROM zijn nauw betrokken en de controle omtrent dit gebied is nauwgezet. Rivierzone wordt daarmee een prestige project en moet een voorbeeldfunctie krijgen voor het succes van deze wet. Het belang en de uniciteit van de situatie maakt dat de afhankelijkheid niet louter financieel van aard is, maar ook in de uitvoering en toepassing is support nodig. De relatie met de provincie wordt hierdoor geïntensiveerd. Het project vraagt qua richtlijnen en expertise om adequate afstemming met de provincie en VROM. Dat is een verschil met de relatie die de gemeente Alphen onderhoudt jegens hogere overheden als de provincie en het Ministerie van EZ. Ten behoeve van de subsidie proberen beide gemeenten het project aan te laten sluiten met de doelstellingen op de verschillende niveaus. In Alphen aan den Rijn is de relatie afstandelijker doordat nieuwe wetgeving en experimenten in Vlaardingen intensiever gevolgd wordt.

Als gevolg van het experimentele karakter in Vlaardingen is de afhankelijkheid van externen ook afwijkend in vergeleken met Alphen aan den Rijn. Daar is men in grotere mate afhankelijk.

Regionaal gezien is de situatie redelijk gelijkwaardig, afgezien dat de Rivierzone een meer autonoom project is en de Rijnhaven onder een groter geheel valt, namelijk de Oude Rijnzone. Desalniettemin wordt gemeentelijke autonomie hier gestimuleerd en is hier in de praktijk, vooralsnog, ook wel sprake van.

Kijkend naar andere sociale interacties en binding valt op te merken dat de samenwerking met de Vereniging van Ondernemers in Alphen aan den Rijn en omstreken (VOA) constructiever is dan in Vlaardingen met de Industriële Kring Vlaardingen (IKV). De VOA is grootste ondernemerskring in Nederland en manifesteert zich als sterke onderhandelaar en er bestaat tussen gemeentebestuur en de VOA en KvK een gedegen samenwerking. Een gevolg is wel dat het ten koste lijkt te gaan van de directe relatie met de individuele ondernemers, waarvan exemplarisch is de situatie uit het verleden waarbij geen actie is ondernomen op het terrein.

De rol van de burgers in Alphen aan den Rijn en Vlaardingen is onderbelicht gebleven. In Vlaardingen wordt genoemd dat burgers het project steunen en hierover geprononceerd denken. In Alphen is deze relatie nog onzichtbaar, maar een verlies in vertrouwen door de eerder stornis in communicatie (wat

te doen met 10 miljoen) kan resulteren in een verharde opstelling, maar nog onduidelijk is in welke mate zij hun invloed zullen uitoefenen.

6.2 De context vertalen naar een projectmatige-, en procesmatige aanpak

Voordat de analyse van de vertaling van context naar aanpak zal worden voltooid, is het van belang de meest evidente overeenkomsten en verschillen weer te geven.

Aanpak	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn
<i>Geslotenheid vs. openheid</i>		
Omgang met informatie	Actief zoeken naar draagvlak (projectwethouder) Van passief- formeel naar actief - informele richting ondernemers Van gesloten naar open richting ambtenaren Communicatie-informatie diffuus en multi-interpretabel en weinig zicht op moment van betrekken van ondernemers	Veel openheid richting Voa en KvK, weinig richting gemeenteraad <i>De wil</i> om betrokkenheid te vergroten door openheid en vormen van parkmanagement
Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda	Integrale manier van werken Percepties zijn star en belangendefinities divergeren, geen concrete communicatie	Integrale manier van werken Openheid in delen van belangen, maar sterke nadruk op gemeentelijk belang
<i>Beheersbaarheid vs. flexibiliteit</i>		
Tijd en planning Doelzoekend- doelgericht	Ruimte en doelzoekendheid op politiek bestuurlijk niveau Planmatigheid op deelniveau	Rigide planning Doelgericht vanuit bestuur- projectleiding en VOA, KvK Doelzoekend richting ondernemers
<i>Intern vs. extern gericht</i>		
	Gespreide verantwoordelijkheid met één actieve projectwethouder Consultatieve functie gemeenteraad, IKV, KvK Sterke inzet externen en in beginsel marginale ambtelijke betrokkenheid Geen directe positie ondernemers	Gespreide bestuurlijke verantwoordelijkheid Actieve rol Voa en KvK Klankbordfunctie ondernemers Sterke ambtelijke betrokkenheid Weinig interne gerichtheid richting gemeenteraad
<i>Verticaal vs. Horizontaal</i>	Horizontale opstelling als filosofie, niet verankerd in vormen van parkmanagement Regie in handen van gemeente	Horizontale benadering: zoeken en benutten van parkmanagement Regie in handen van gemeente

6.2.1 Geslotenheid/ daadkracht

vs.

Openheid/ Draagvlak

Omgang met informatie

Beide projecten spreken over een open benadering en streven naar draagvlak onder betrokken partijen. Deze uitspraak wekt geen verbazing en het is goed te analyseren op welke manier dit in de aanpak wordt verwerkt. Als het gaat over politiek draagvlak kiezen beide gemeenten bijvoorbeeld voor een ‘projectwethouder’ die informatie moet delen en betrokkenheid moet zien te vergroten bij de gemeenteraad. De kostbare projecten moeten politieke aandacht krijgen en politieke steun wordt daarom gezocht. In de uitwerking wordt zichtbaar dat de rol van de projectwethouders aanzienlijk verschilt. De verklaring daarvoor kan gezocht worden in de rol van de gemeenteraad. In Vlaardingen is een projectwethouder al in de voorbereidingen ingezet om politieke gevoeligheden te signaleren en te elimineren, door een speciale raadscommissie te betrekken bij de stappen. In Alphen aan den Rijn ziet men het belang van een projectwethouder wel, maar deze is niet actief in de voorbereidende fase en de verhouding gemeenteraad – gemeentebestuur is precair. In de aanpak is daar gekozen voor een sterke samenwerking tussen bestuur, projectleiding en VOA en KvK en blijft een intensieve relatie met de gemeenteraad uit en is weinig tot geen informatie met hen gedeeld. De politieke en financiële

context toonden reeds dat de rol van de gemeenteraad nog onwennig is. Onduidelijk is de achterliggende reden van deze aanpak in Alphen. Of er is sprake van onwetendheid dat de verhouding precair is, of het bestuur persisteert in de eigen visie. De politieke context toont aan dat er reden toe is om de aanpak af te stemmen op de turbulentie en dynamische situatie.

In Vlaardingen is gekozen voor een projectwethouder met een actieve benadering richting de gemeenteraad en blijkt het in de relatie met de gemeenteraad (vanuit projectleiding en bestuur) vruchten af te werpen. Er is informatie gedeeld met de raadscommissie, ook in de voorbereiding. De stabiele politiek-bestuurlijk context geeft hiervoor een verklaring, want er was minder sprake van dynamiek en op deze wijze wordt dit stabiel gehouden.

Verder kijkend naar de aanpak om in gezamenlijkheid te handelen en informatie te delen is er in Vlaardingen een kloof ontstaan met het ambtelijke apparaat. De organisatorische complexiteit is groot in Vlaardingen en het 'leerproces' in het kader van het pilot project vraagt om inzet van externen, omdat de know how die ontbreekt. Hierdoor is in de beginfase het project voornamelijk geleid door mensen buiten de eigen organisatie. Er vond weinig informatie uitwisseling plaats met het ambtelijke apparaat. De grip en commitment zijn vooral in de beginfase verloren gegaan. Niet alleen spanning, maar ook desinteresse in de ontwikkelingen omtrent het project was hiervan het gevolg. Spanningen zijn niet op tafel gelegd en er zijn zaken verzwegen wat de verhoudingen heeft verslechterd. Bewust, of onbewust, hebben ambtenaren de aandacht laten verslappen en minder prioriteit gegeven aan het project. De afhankelijkheid van de input en interne ambtelijke kennis werd in Vlaardingen hierdoor pijnlijk zichtbaar. In Alphen aan den Rijn is de visie uitgesproken veel zaken bij ambtenaren neer te leggen en hen de uitdaging en opdracht te geven. De projectinhoud laat dit ook meer toe, dan in Vlaardingen, maar ook in capaciteit bestaat de filosofie om (project) taken zoveel als mogelijk intern op te pakken. Hierom er niet gekozen voor een projectbureau, maar voor intensieve samenwerking vanuit het ambtelijke apparaat.

Als gevolg van de sociale complexiteit en bestuurlijke activiteit was er richting ondernemers in Vlaardingen sprake van een formele houding, ervan uitgaande dat het overleg met het IKV afdoende was. Het feit dat in het begin afstand en geslotenheid bestond is een gevolg van de financiële en organisatorische context, respectievelijk de vele geldstromen en de specifieke gecompliceerde inhoud. In Vlaardingen wordt gesuggereerd dat daarom in het begin actiever overleg plaats had mogen vinden. In een later stadium hebben om deze reden excursies plaatsgevonden en is er door projectleider, raadsleden en wethouder geïnvesteerd in individueel contact. Dit heeft tot positieve werking gehad. Met ondernemers is zodoende geprobeerd samen op te trekken. Prikkel om de aanwezigheid van partijen te bevorderen waren er steeds meer. Het ontbrak echter aan helderheid aan ambities en inhoudelijke keuzes, waardoor prikkels niet altijd succesvol bleken. In Alphen aan den Rijn bestaat een constructieve relatie met de VOA en KvK. De politieke context hier beschrijft dat er eerder een (soortgelijk) project voor Rijnhaven is geannuleerd. Dit toont aan dat de aanpak met VOA en de KvK niet altijd rendement oplevert. De keuze om in dit geval vertegenwoordigers van ondernemers te betrekken (klankbordfunctie) is prudent.

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

Vergelijkbaar is in beide casussen de mate van integraliteit, aangezien beide projecten probleemvelden en beleidsterreinen scharen onder het project teneinde meer handelingsvrijheid te creëren en problemen grondig aan te pakken. Hiervan wordt het belang door beide gemeenten ingezien. Een open benadering waar het gaat over belangen en de integrale benadering werkt voordelig in een netwerkcontext die pluriform is. Er bestaat erkenning dat partijen elkaar nodig hebben om bepaalde doelen te verwezenlijken. Inzichtelijkheid in de belangen is nagestreefd zodat het kon worden afgestemd op de agenda aan gemeente, provincie en het Rijk om steun te krijgen en geld te genereren.

Er zijn wel verschillen tussen beide casussen als het over *de manier waarop* belangen inzichtelijk zijn gemaakt. Zo blijkt in Vlaardingen dat de percepties divergeren, voortkomend uit de netwerkcontext. Bijvoorbeeld het “algemeen belang” krijgt verschillende definities. De ondernemerskring ziet het economische klimaat als fundament voor het algemene belang, de gemeenteraad spreekt over het voorkomen van gedupeerden en het collegebestuur ziet de uitgesproken visie (vastgelegd in projecten) als dienstbaar voor het algemene belang. Hier wordt klaarblijkelijk niet gesproken over waarom partijen elkaar nodig hebben, oftewel het gemeenschappelijke belang. Het wordt veelal op eigen situaties betrokken. Uit de discussie met ondernemers blijkt tevens dat er weinig acceptatie was dat belangen kunnen afwijken. Debatteren gingen bestuurders en projectleiding uit de weg. Hier ligt een verband met de eerder genoemde afhankelijkheid richting (hogere) overheden en het zoeken naar accenten in projecten en een correcte formulering van doelen.

In Alphen aan den Rijn streeft het collegebestuur naar depolitisering door belangen inzichtelijk te maken. Echter, dit gebeurt veelal in samenspraak met de ondernemersvertegenwoordigingen, in de projectorganisatie verankerd, en is historisch gegroeid. Dit botst met hetgeen de gemeenteraad wenst. De fijngevoelige relaties veroorzaakt speculaties dat het gemeentebestuur zelf een verborgen belang heeft.

6.2.2 Beheersing

vs.

Flexibiliteit

Tijd en planning

Overeenkomstig in beide projecten is de valkuil die qua planning voorkomt. Doordat de projecten omvangrijk en meerjarig zijn is er sprake van politieke wisselingen. Gegeven de politiek-bestuurlijke en inhoudelijke context is dit onvermijdelijk. In Alphen aan den Rijn is er tijdens de voorbereiding rigide gewerkt waardoor men hier tegenaan is gelopen. Financiële toezeggingen kunnen hierdoor wijzigen. In Vlaardingen is ruimte gelaten en onder voorbehoud gewerkt, zodat politieke en bestuurlijke wisselingen konden worden opgevangen. Doelstellingen zijn kristallisatiepunten geweest, in verband met de multi-pele afhankelijkheid en specifieke factoren. Desalniettemin, ondanks de flexibele opstelling zijn zij ook opgelopen tegen projectinhoudelijke accentverschuivingen. Dit fenomeen blijkt in de praktijk hardnekkig en moeizaam te bestrijden. Hier gaat het niet over de vraag of er iets gedaan moet worden aan politieke en bestuurlijke wijzigingen, maar uiteraard meer over de vraag hoe hier mee omgegaan kan worden. De actieve projectwethouder in Vlaardingen en het betrekken van de gemeenteraad heeft tot een meer solide aanpak geleid.

Tijd en planning blijken weerbarstige problemen te zijn. De gegeven context, geografisch, financieel en netwerk, laat zien dat er afhankelijkheden bestaan. In combinatie met de gekozen aanpak is in beide gevallen tijd gereserveerd om draagvlak te verwerven. Bij de deelprojecten is getracht deze beheersbaar te maken door een projectbureau samen te stellen en ambtenaren ten behoeve van de voortgang in te zetten. In Vlaardingen valt te constateren dat deelprojecten zijn ingekaderd en eigenstandig functioneerden. Tegelijkertijd was er bestuurlijk sprake van abstractie op bestuurlijk niveau. Daar is geïnvesteerd in draagvlak door partijen te betrekken bij het proces is en ruimte te creëren met de bestuurlijke flexibiliteit en ruimte. Hier botst de inhoudelijke en politieke context (respectievelijk de doelstellingen en urgentie) met de geografische, financiële en netwerk context (pluriforme omgeving en afhankelijkheid). Het zoeken naar de balans tussen de projectmatige en procesmatige aanpak wordt hierin zichtbaar. Bij deelplannen in Vlaardingen is zoveel mogelijk geprobeerd zaken vast te leggen in termen van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie aspecten en zijn zaken eigen leven gaan leiden. Bepaalde gedachtes en prioriteiten sloten niet meer aan bij het totale project. De verklaring voor dit divergeren, is dat draagvlak in bestuurlijke zin is gezocht. Vervolgens is geprobeerd dit te verankeren waardoor op deelniveau.

In Alphen aan den Rijn blijkt de politiek-bestuurlijke context te weinig te zijn verdisconteerd in de aanpak. In de voorbereidende fase is men reeds tegen een bestuurlijke wijziging in de formatie. Al eerder is opgemerkt dat de politieke context binnen het openbare bestuur dominant aanwezig is en in beide projecten substantieel van invloed is. Bij het project Rijnhaven ondervindt men hier last van.

Vaststelling van het geprepareerde Masterplan wilde men vaststellen voor wisseling van het bestuur. De praktijk was onvoorspelbaar en de keuze is overgelaten aan een nieuw collegebestuur.

Doelzoekend of doelgericht

In Vlaardingen is gekozen voor een doelzoekende opstelling, maar met een doelgericht idee. Dit is te verklaren vanuit de bestuurlijke, geografische en financieel-economische context. Vanwege het zoeken naar aansluiting bij doelstellingen van hogere overheden, de financiële injectie die daarvan uitgaat en het experimentele karakter zorgen weinig voor duidelijkheid. Het op zoek gaan naar gezamenlijke doelen is gedeeltelijk geslaagd, vooral bij gemeenteraad en hogere overheden. Er zijn geen signalen die onder deze groepen het project belemmeren. Met name ondernemers zochten eenduidigheid en duidelijkheid om te kunnen anticiperen op gemeentelijke plannen. Het blijkt dat de ruimte om samen doelen te definiëren bij ondernemers niet kon worden opgevuld, omdat de afhankelijkheid richting andere overheden abstract bleef. Er was hier sprake van een geforceerd zoekproces. Het zoeken was ingegeven door toezeggingen van partijen als provincie, VROM en de regio. Dit blijkt ook uit de, in eerste instantie, formele opstelling en het commentaar vanuit ondernemers dat zij niet wisten waar ze aan toe waren. De defensieve, afwachtende attitude van projectleiding en bestuur bevestigt deze gedachte. Het proces valt verder uiteen en over het algemeen is sprake geweest van kristallisatiepunten. Intern is de doelgerichtheid meer terug te vinden. Vooral op deelgebied niveau zijn kaders en beheersvoorwaarden vastgesteld. Dat is een verantwoordelijkheid van het projectbureau gericht op projectmanagementprincipes bedoeld om resultaten te bereiken.

In Alphen aan den Rijn betoogt men doelzoekend te zijn, waarvan als bewijs wordt gebruikt de spontane uitbreiding van het project. Ook het laten samenstellen van een klankbordgroep door de VOA is een teken van bereidwilligheid om in gezamenlijkheid doelen te zoeken. Dit valt te verklaren vanuit de historie, namelijk een eerder mislukt overleg. Wat men daarbij mist is een actieve opstelling van ondernemers. Meer formele zeggenschap wordt gezien als een oplossing, omdat dit een directe betrokkenheid geeft voor alle ondernemers gevestigd op het terrein. Hierdoor denkt men meer inzet terug te krijgen om gezamenlijk het project vorm te geven in fases.

6.2.3 Intern gericht

vs.

Extern gericht

Vlaardingen heeft gekozen voor een stuurgroep die ambtelijk bestuurlijk is en richting de gemeenteraad en ondernemersvereniging en KvK is gepositioneerd als consultatief en informerend. Het project wordt bekeken en getoetst op hogere bestuurlijke niveaus, door de provincie, Ministerie van VROM en ROM Rijnmond. Verder is er een projectbureau opgericht. De casus Rivierzone Vlaardingen is enerzijds sterk extern gericht door het projectbureau en bestuur richting hogere overheden en ingehuurde expertise. Ook de gemeenteraad is in voorbereidingen betrokken. Aan de andere kant is er de angst om los te laten, door verankering van afspraken op deelniveau. De IKV en KvK hebben een adviserende en faciliterende rol toebedeeld gekregen. De aanpak op dit punt is verklaarbaar vanwege de context waarbinnen het project een plaats krijgt. Het project is pluriform. Externe invloeden dwingen de omgeving te verdisconteren vanwege bestuurlijke, financiële en inhoudelijke afhankelijkheden. Tegelijkertijd is er veel geld gemoeid met het project wat geen verspilling mag zijn wat intern een beroep doet op adequate afstemming.

Bij de stuurgroep in Alphen heeft men de ondernemerskring en KvK toegevoegd en hebben afzonderlijk ondernemers een klankbordfunctie dat een gevolg is van de eerder mislukte poging te herstructureren en de grote nadruk van ondernemerschap op dit terrein. Te bezien als externe gerichtheid. Intern is opvallend dat de positie van de gemeenteraad weinig inhoudt. Ondanks de moeizame relatie heeft de gemeenteraad geen rol gespeeld tijdens de voorbereidingen.

Bij de interne en externe gerichtheid wordt zichtbaar waar de regisseurs (projectleiding en wethouders) de nadruk op willen leggen en wat zij wel en niet als prioriteit beschouwen. In Vlaardingen waren ondernemers minder betrokken en lag de nadruk op hogere overheden. Ook de

interne ambtenaren zijn in het begin weinig betrokken geweest. Het verschil met Alphen aan den Rijn is dat men daar meer intern gericht bezig zijn. Daar hebben ambtenaren een prominenter rol te vervullen, die in Vlaardingen door het projectbureau en externen wordt opgepakt. In Alphen aan den Rijn bestaat hier meer ruimte voor, aangezien het project Rijnhaven minder omvangrijk is als het gaat over nieuwe kennis en kleinschaliger. Door een goede opgebouwde samenwerking kan er slagvaardig worden gehandeld met de VOA en KvK. Waar het bestuur en projectleiding prettig met hen samenwerken is de rol van de gemeenteraad en de onderlinge relatie moeizaam.

Beide gemeenten hebben gekozen voor een projectwethouder. Een bestuurder met status die een belangrijke rol heeft in het bestuurlijke en financiële proces. Qua statuus en zeggenschap bestaan overeenkomsten tussen beide casussen. De rol van de projectwethouder is in Vlaardingen prominenter, mede door de positie van de gemeenteraad en het actief informeren vanaf de voorbereidende fase. In beide casussen zijn meerdere wethouders vertegenwoordigd. Ambivalente opinies bestaan over deze aanpak. In Alphen aan den Rijn ervaart de projectleiding en het bestuur als slagvaardig kunnen handelen en als een succesfactor. In Vlaardingen wordt betwijfeld of meerdere wethouders niet de directe bestuurlijke complexiteit vergroot. In het eerste geval kun je voorzichtig constateren dat het wel tot enige verblindheid leidt, omdat een neutrale visie (door collega wethouders) op het project wordt gereduceerd. Dit kan mede een verklaring zijn voor de discrepantie tussen de gemeenteraad en het gemeentebestuur.

6.2.4 Horizontale aansturing vs. Verticale aansturing

In hoofdstuk 1 is al aan de orde gekomen dat in het huidige tijdperk van de netwerksamenleving horizontale verbanden veelvuldig voorkomen. Het is een vorm van sturing die zich manifesteert in de behandelde casussen. De context geeft aan dat er een krachtenveld bestaat en dat afhankelijkheden bestuurlijk, financieel, juridisch, politiek of inhoudelijk van aard kunnen zijn. Een eenzijdige, verticale vorm van sturing past niet. Partijen zullen dit niet accepteren en zullen hun bronnen aanwenden het project te blokkeren of om te buigen naar eigen profijt. Processen moeten dit structureren en dat is reeds op verschillende manieren aan de orde gekomen. Deze uitleg wordt erkend door beide gemeenten. Het algemene belang staat weliswaar voorop, maar moet in een juist perspectief worden geplaatst. De neiging bestaat nog wel het algemene belang als zaligmakend argument te gebruiken om keuzes af te dwingen. Dit heeft in beide gevallen geleid tot onvrede en is ten koste gegaan van de inhoudelijke discussie. Ten tweede vervult iedere partij een functie en dat is legitiem.

De primaire gedachte is in aansturing wel deze horizontaal vorm te geven. In de uitwerking valt te constateren dat de gemeente Vlaardingen minder horizontaal aanstuurt dan de gemeente Alphen aan den Rijn in dit project. In Vlaardingen is er voornamelijk vanuit mede overheden gestuurd, wat eerder is omschreven. Hier zit een hiërarchische component aan vast, in die zin dat hogere wetgeving gelden over het gebied, maar ook bestuurlijk commitment naar andere overheden weegt mee (netwerkcontext). In de projectorganisatiestructuur wordt zichtbaar dat bijvoorbeeld ondernemers, en ook de vertegenwoordigingen geen krachtige positie innemen. Zij zijn participant op afstand, met name ondernemers. Overigens is deze houding wel te verklaren. De gemeente en andere overheden zijn initiator van het project.

In Alphen aan den Rijn is het project min of meer ook van onderaf tot stand gekomen. Ondernemers en ook de vertegenwoordigende organen constateerden dat het extensieve terrein qua infrastructuur en veiligheid een opknapbeurt nodig had. Deze activiteiten zijn verder opgepakt en een project tot herstructurering was het gevolg. Vanwege de sterke economische bestemming die het terrein heeft, de sterke samenwerking met VOA en KvK en een gevoeligheid met ondernemers die overbrugd moest worden is hier sprake van een meer horizontale sturingsfilosofie. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om dit nog meer vorm te geven en te versterken. Bepaalde, intensieve vormen van parkmanagement worden daarbij onderzocht, wat horizontale verhoudingen bevordert. Dit wil men verder uitbreiden om te zoeken naar een structurele oplossing. Dit is te verklaren vanwege het doel van het terrein dat wat eenzijdiger ondernemerschap betreft. Door de verantwoordelijkheid meer neer te leggen bij

ondernemers verliest de gemeente enerzijds zeggenschap, maar het vergroot de betrokkenheid. Op dit moment wordt het initiatief en het probleem gelegd bij de gemeente die daarmee grenzen en plannen aangeeft, maar dat correspondeert niet altijd met de ideeën van ondernemers, die daarmee beschuldigend wijzen naar de gemeente.

6.3 De vertaling van de aanpak naar effecten

In deze paragraaf wordt duidelijk of hetgeen beoogd is, ook is bereikt. Met andere woorden, de vertaling van de aanpak naar resultaten. Eventueel ook welke zaken ontbraken om gewenste effecten te bereiken. Het maakt zichtbaar waar men wellicht meer het accent op projectmatige, of procesmatige aspecten had kunnen leggen. Ook in deze paragraaf is het startpunt het in gecomprimeerd beeld brengen van de meest pregnante overeenkomsten en verschillen.

Effecten	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn
<i>Projectmatige effecten</i>		
Duidelijkheid en effectiviteit	Bestuurlijke wisselingen beperken effectiviteit Wijzigingen door juridische procedures en onderzoek In beginsel minder slagvaardigheid door magere betrokkenheid van ambtenaren Door abstractie onduidelijkheid ondernemers	Bestuurlijke wisselingen beperken effectiviteit Onduidelijkheid vanuit de gemeenteraad door beperkingen qua inbreng
Efficiëntie en voortgang	Vertraging vanuit ambtelijk apparaat Politiek bestuurlijke efficiëntie en draagvlak door projectwethouder	Vertraging door bestuurlijke wisseling Snelheid in handelen door afstemming met Voa en Kvk
<i>Procesmatige effecten</i>		
Vertrouwen en samenwerking	Gebrekkig interne samenwerking vanuit ambtelijk apparaat Procedures en signalen vanuit ondernemers geven blijk van weinig vertrouwen Zoeken naar openheid en ruimte voor conflicten Gespannen verhouding ondernemers en gemeente	Gebrekkige samenwerking richting gemeenteraad Moeizame start door historische impasse over het bedrijventerrein Onderdrukking gemeentebestuur, projectleiding richting gemeenteraad Ruimte voor uitspreken van conflicten richting ondernemers
Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	Beperkingen in inhoudelijke discussie met ondernemers Door integraal perspectief wel op bestuurlijk activiteit Spelregels ten behoeve van kwaliteit	Inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad ontbreekt Versnipperde presentie van ondernemers door indirecte verantwoordelijkheid

6.3.1 Effectiviteit en duidelijkheid

Allereerst in termen van effectiviteit en duidelijkheid is bij de aanpak in Vlaardingen richting ondernemers voor onduidelijkheid gezorgd. Het ontbrak aan heldere plannen en ambities die hen onzeker maakt. Doelstellingen en toezeggingen waren niet nauwgezet. Met name ondernemers zochten eenduidigheid en duidelijkheid, zodat zij kunnen anticiperen op gemeentelijke plannen c.q. ideeën, maar dat bleef vaag. Door doelzoekend te zijn in abstractie, geen directe positie en verantwoordelijkheid, formele en afstandelijke houding en het gebrek aan concrete stappen en een flexibele planning is hier een slag verloren. Er is gestreefd naar samenspraak, maar door het delen van onheldere vraagstukken ontstond er juist een mate van onzekerheid en onrust. Er blijft hier wel een dilemma zichtbaar, namelijk het moment om ondernemers te betrekken, zodat visies helder zijn en ook gedeeld worden. Wanneer wil men meepraten en meewerken?

Het feit dat beheersbaarheid en verticale aansturing georganiseerd wordt kan leiden tot een gebrekkige of eenzijdige afstemming. De fixatie op de bestuurlijke afstemming is ten koste gegaan van de effectiviteit en duidelijkheid, vooral richting ondernemers. Het onderzoek van de Verenigde Verkeers

Veiligheids Organisatie (3VO) is daarvan een effect. Bepaalde plannen zijn hierdoor niet uitgevoerd of gewijzigd. Een verklaring voor het negeren van de onderzoeksbehoefte is dat er in begin minder is geïnvesteerd in de relatie met ondernemers. Betrokkenheid werd hierdoor minder. Omdat ondernemers (en ondernemerskring) niet goed wisten hoe zij standpunten duidelijk konden maken, is er gegrepen naar het laten uitvoeren van een onderzoek. Er waren afspraken over hoe om te gaan met onderzoeken, maar door gebrekkige afstemming en bindende uitkomsten van het onderzoek zijn specifieke plannen pas laat gewijzigd.

6.3.2 Voortgang en efficiëntie

De aanpak in Vlaardingen in het begin met intensieve inzet van externen heeft geleid tot een informatieachterstand bij ambtenaren. Daar speelt ook de keuze tot een projectbureau een rol, aangezien zij het coördinerende centrum vormen en niet de interne ambtenaren zelf. Het geconstateerde gevolg was passiviteit bij ambtenaren waarbij taken zijn ondergebracht. Zij moesten informatie aanleveren en taken uitvoeren. Vanuit de literatuur wordt bij hiervoor gewaarschuwd. De matrixorganisatie in Vlaardingen (soms pure projectorganisatie) heeft geleid tot een loyaliteitsprobleem en een kloof met executief betrokkenen ambtenaren. Het door Meredith & Mantell genoemde risico van verlies van inzet wordt hier bevestigd. De keuze om frequenter en intensiever te informeren, heeft de betrokkenheid vergroot. De verandering in attitude heeft de aandacht op het project bevorderd. De afhankelijkheid in termen van voortgang richting interne medewerkers is hiermee blootgelegd. De projectmatige aanpak door veel accent te leggen op inhoud (inzet van externen, projectbureau) heeft geleid tot vertraging en afstandelijkheid. Ambtenaren zijn belangrijke spelers en kunnen het project versnellen, door adequaat verzorgde input en een positieve uitstraling. De inzet van externen (vanwege kennis en expertise) blijkt wel noodzakelijk, maar hoeft niet per definitie te leiden tot minder betrokken ambtenaren. Door een andere aanpak te kiezen, met meer ruimte voor en inbreng van ambtenaren is dit verbeterd. Vlaardingen heeft de interne aandacht laten verslappen en is daarvan teruggekomen.

De aanpak in Vlaardingen om richting overheden doelzoekend te zijn heeft in de planning bij bestuurlijke wisselingen niet tot aanwijsbare vertragingen geleid. In Alphen aan den Rijn blijkt de politiek-bestuurlijke context op dit punt weinig te zijn verdisconteerd in de aanpak met als effect dat in de voorbereidende fase men reeds tegen een wijziging van de bestuurlijke en politieke formatie is aangelopen. Welke consequenties dit heeft is nog onbekend, maar genoemd wordt dat het ten koste zal gaan van de voortgang. Er is hier op dit punt rigide gewerkt, bepaalde toezeggingen zijn gedaan die wellicht niet waargemaakt kunnen worden. De eerste vertraging blijkt hier een feit.

In de gegeven context met de gekozen aanpak is in Vlaardingen tijd gereserveerd om draagvlak te verwerven, maar is ook beheersbaarheid gezocht op deelniveau. Dit heeft tot een contrair effect. Ondernemers vonden het project bijvoorbeeld te lang duren, met name op beslismomenten. Tegelijkertijd om het project beheersbaar te houden is een afbakening van taken en plannings op deelniveau het gevolg. Op uitvoerend niveau kreeg de planning de meeste aandacht en was men binnen het eigen kader aan het opereren. Deelplannen waren niet meer zuiver gekoppeld aan het geheel. Uitvoering en tegelijkertijd samenhang zoeken is gaan divergeren, waardoor plannen en ideeën opnieuw moesten worden gezien vanuit een integraal gedachtegoed, het totale project. Er blijft in beide casussen een duidelijk verschil in denken waarneembaar. De gemeente en ondernemers houden zich aan een ander tijdpad. Bedrijven richten zich op de korte termijn vanwege de bestaanszekerheid. Een gemeente is bezig met het algemene belang voor de lange termijn. Een aanpak kan tegemoet komen aan beide partijen, maar het verandert de belangen tenslotte niet, deze blijven conflicteren.

6.3.3 Vertrouwen en samenwerking

In Alphen aan den Rijn is nog geen sprake van gedistantieerde partijen, verklaarbaar gezien het stadium waarin het project zich bevindt. De gekozen weg om nauw samen te werken met

vertegenwoordigende partijen, deze op te nemen in de projectorganisatie leidt tot stabiliteit in deze samenwerking. De cynische sfeer in de beginfase in Alphen is een logisch geval van het verleden. Dit blokkeerde een solide samenwerking. Dit heeft de gemeente doen besluiten opdracht ten geven aan de VOA om een klankbord samen te stellen. Daarbij heeft de gemeente al eerste handelingen verricht om de bereidheid te tonen en de onderlinge sfeer te verbeteren. De samenwerking gaat gedeeltelijk wel ten koste van de directe relatie met de ondernemers. Er is namelijk sprake van een versnipperde presentie van ondernemers. Passiviteit bij ondernemers is een gevolg van de concentratie van de samenspraak met de vertegenwoordigende partijen. In Alphen is sprake geweest van eerdere stagnatie over vernieuwingen op het terrein. In Vlaardingen is aangetoond dat ondernemers op individueel niveau (subversief) kunnen verzetten wanneer zij het gemeenschappelijke belang niet inzien, of zich hier niet aan committeren.

De aanpak in Vlaardingen heeft namelijk tot diverse weerstanden geleid. Een daarvan is het onderzoek omtrent de verkeersveiligheid (3VO), door de ondernemerskring afgedwongen. Dit is een teken van weerstand geweest. Er was voorgesteld dit onderzoek eerder uit te voeren, maar dat werd uitgesteld. Ideeën waren in een ver gevorderd stadium. Toezeggingen waren reeds gedaan, maar de bindende resultaten van onderzoek blokkeerde dit. Hieruit blijkt wederom dat de gemeente zoekende was en niet goed wist om te gaan met het formuleren van doelen. Echter, noodgedwongen is er gehoor gegeven aan de uitkomsten en zijn plannen aangepast. Het vertrouwen, door vooraf afspraken te maken over hoe om te gaan met onderzoeken loopt hierdoor geen schade op. De tweede situatie waarin duidelijk is geworden dat er weerstand bestond was de juridische procedure van een viertal ondernemers.

Ondernemers zijn in de aanpak in het begin formeel benaderd en geïnformeerd, ervan uitgaande dat het overleg met het IKV afdoende was. In de uitwerking is gebleken dat ondernemers bij onduidelijkheid het juridische pad snel bewandelen. Het juridische instrumentarium is vroegtijdig ingezet om antwoorden af te dwingen. De Raad van State heeft op basis van fijn stof⁹ (luchtvervuiling) de ondernemers in het gelijk gesteld. Fijn stof heeft namelijk een ongunstig effect op de gezondheid van mensen. Het is niet bekend welke stofdeeltjes schadelijk zijn voor de gezondheid en het vormt een onvoorspelbaar probleem. Dat maakt het ongrijpbaar en lastig. Na de procedure blijkt dat men elkaar weldegelijk nodig heeft om bepaalde doelen te bereiken, in plaats van met elkaar te wedijveren en louter kwesties juridisch uit te vechten. De gevoeligheid van het complexe project komt hier tot uiting en toont aan dat door interdependentie afdwingt samen te werken. De samenwerking heeft een positieve impuls gekregen. Andere probleemgevallen oplossen bleek in de praktijk lastig door invloeden vanuit het krachtenveld. Zo waren er discutabele sessies met ondernemers. Zij zochten naar antwoorden. Er was weliswaar ruimte voor de irritatie om goed te kunnen gaan samenwerken, maar door de positie van de gemeente kon deze ruimte niet worden benut.

In de relatie met de gemeenteraad, die is buiten gesloten in de voorbereidende fase kan leiden tot verblindheid. Er bestaat een zekere scepsis en negatieve sfeer vanuit de gemeenteraad richting het gemeentebestuur. Of dit door het verleden wordt veroorzaakt, of dat het in het project wordt bevestigd is niet eens zozeer een significant gegeven. De perceptie bestaat en dat kan leiden tot verharding en tot terugtrekking. De aanpak om de gemeenteraad niet actief te informeren en geen commissie op te richten die meegenomen wordt gedurende de voorbereiding is daarvan de oorzaak. Spanningen blijven onuitgesproken en daar is in dit kader nog geen ruimte voor gegeven. Momenteel zijn zij zoekende naar de rol die zij kan spelen en invloed die zij kan uitoefenen. De sfeer is in Alphen aan den Rijn richting burgers is laconiek. Afgaande op de signalen die indirect worden afgegeven. Burgers zijn namelijk in dit onderzoek niet rechtstreeks benaderd. De signalen van een gebrekkige relatie worden echter wel indirect aangetoond, maar de oorzaak lijkt los te staan van het project. De politiek-bestuurlijke context kan doorwerken in het project Rijnhaven, maar dit is (nog) niet aantoonbaar. Het

⁹ Fijn stof blijft in de lucht zweven en bestaat uit deeltjes van verschillende grootte, van verschillende herkomst. Het gaat over in de lucht zwevende deeltjes kleiner dan 10 micrometer, en maakt deel uit van de luchtvervuiling

gegeven is er dat het project bij krachtige inzet van het instrumentarium van de gemeenteraad, een rigoureuze wending kan krijgen.

6.3.4 Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Er is in beide casussen ruimte gecreëerd door een integraal project op te zetten. Er worden louter voordelen opgesomd bij het integraal werken, omdat het de onderhandelingsruimte verbreed en het op verschillende onderwerpen aantrekkelijk kan maken voor partijen. De clichématige win-win ontstaat in de perceptie van beide gemeenten. Het integrale werken beoogt diverse problemen aan te pakken en onderhandelingsvrijheid. Daarmee zijn beide gemeenten op zoek naar tevredenheid voor betrokken partijen en verbreed het de inhoudelijke discussie. De keuze tot integraal werken heeft ook gevolgen, blijkt uit de casuïstiek. Het sorteert ambigue effecten. De gekozen aanpak het onderhandelingsruimte en is tegemoet gekomen aan de tevredenheid, door uitbreiding van mogelijkheden en kansen. Aan de andere kant verwijdt het de arena van belangen en blijkt het de sociale complexiteit te vergroten doordat kwantitatief en kwalitatief belangen een rol gaan spelen.

Een gevolg van de aanpak in Alphen, het niet opnemen en betrekken van de gemeenteraad in de organisatie, waarin zij nog onwennig haar rol uitoefent heeft geleid tot ontevredenheid. Zij voelen zich genegeerd wat ten koste gaat van de tevredenheid. Dit leidt af van de inhoudelijke discussie die hierdoor achterblijft. De gemeenteraad, vanuit haar rol, wil mee discussiëren over te maken keuzes, ook gezien het feit dat zij worstelt met de wijze waarop zij haar rol dient te vervullen. De projectleiding en gemeentebestuur hebben gekozen in de aanpak weinig informatie te delen en niet gezamenlijk op te trekken. De financiële verhoudingen en keuzes gekoppeld aan het project blijven hierdoor bij de gemeenteraad onbegrepen. In Vlaardingen heeft de projectwethouder gekozen voor een actieve benadering en is informatie gedeeld met de raadscommissie, ook in de voorbereiding. Politiek bestuurlijk gezien heeft het project op individueel niveau aandacht gekregen en is er gestreefd naar een project dat raadsbreed gedragen wordt, “de centrale taak” van de projectwethouder. Hier heeft het tot een tevreden gemeenteraad geleid die zich inzet en meedenkt. Gezamenlijk is gesproken over mogelijkheden die de gemeenteraad vervolgens kan verwerken in haar kaderstellende taken.

Gebrek aan inhoudelijke kwaliteit in de discussies met ondernemers in Vlaardingen is in mindere mate aan de orde in Alphen aan den Rijn. De verklaring hiervoor is dat het in Vlaardingen gericht was op de inhoudelijke discours. In Vlaardingen waren er controverses over onduidelijke ambities en concrete plannen, waardoor discussies in vaagheden zijn blijven hangen. In Alphen aan den Rijn ging het meer over de vorm van samenwerking. Het kwam voort uit een behoefte aan verantwoordelijkheden, die gedeeltelijk werden ingevuld, maar niet volledig.

Hoofdstuk 7.

Stormeiland, een verkenning

In dit hoofdstuk wordt de context en een eerste verkenning van de aanpak en effecten beschreven. Vervolgens wordt dit geanalyseerd door de casus langs de twee vergelijkende cases te leggen. In het volgende hoofdstuk zullen vervolgens prescripties worden gedaan richting de gemeente Krimpen aan den IJssel voor het project Stormeiland.



7.1 Contextfactoren



7.1.1 Inhoudelijk – organisatorische context

Aanleiding en ambities

Het bedrijventerrein Stormpolder is al langere tijd onderwerp van discussie in de gemeente Krimpen aan den IJssel. Het staat al acht jaar op de agenda, in verband met inbraken, extensief gebruik van ruimte en vervuiling. Drie jaar geleden kwam dit gebied extra in de belangstelling door een onderzoek van het bureau West 8 welke een brede visie heeft neergelegd waarbij innovatie, juiste benutting van ruimte en duurzaamheid voor de totale gemeente centraal stonden. Er is in diezelfde periode een groot en (lokaal) toonaangevend bedrijf failliet gegaan op het terrein, genaamd Van de Giessen de Noord. De ruimte die hierdoor ontstond in combinatie met de verpaupering zorgde voor ideeën om Stormpolder terrein anders te gaan benutten. Hiervoor is een structuurvisie opgesteld welke een toekomstvisie betekent tot 2030. Het bedrijventerrein Stormpolder vertoont sowieso tekenen van verval en is toe aan een revitalisatie. Ook gezien het feit dat er geringe arbeidsbezetting per hectare is en laagwaardig gebruik van ruimte. De intentie is een transformatie waarbij het Stormpolder omgeturnd wordt tot Stormeiland, een eiland waar wonen en werken wordt gecombineerd zonder dat deze elkaar zullen hinderen. Doelstellingen van de gemeente daarbij zijn:

- De economische functie en positie versterken (in economisch netwerk van de regio). Hogere arbeidsintensiteit, meer, of gelijk aantal bedrijven, maar maximale werkgelegenheid. Binnen de functionele voorwaarden, de bedrijven op de juiste plaats. Andere functies op Stormpolder mogen de economische functie niet overschaduwen
- Woningbouw aan/ in water met uitbreiden van recreatieve mogelijkheden. Type woningen moet aansluiten op Krimpense bevolking.
- Intensiveren van ruimtegebruik en efficiënt inrichten van terreinen. Het dient als voorbeeldfunctie voor duurzaamheid. Beheer en onderhoud moet structureel vorm krijgen.

De visie voor Stormeiland is in een stroomversnelling geraakt door de financiële middelen die door het Rijk (VROM) beschikbaar zijn gesteld voor een specifiek gebied op het terrein. Op dit terrein heeft de Exploitatie Maatschappij Krimpen (EMK-terrein) in de jaren '70-'80 verschillende illegale dumpingen van teer en koolbedrijf gepleegd. Hierdoor is het een van de meest vervuilde gebieden in Nederland. Het totale project Stormeiland wordt vormgegeven door drie belangrijke opgaven:

1. Exploitatie Maatschappij Krimpen (EMK-terrein):

Het terrein, vernoemd naar het veroorzakende bedrijf, is als gezegd een hoog vervuild gebied. Deze opgave houdt een grondsanering in. De voorwaarde vanuit VROM is dat het terrein gebruikt gaat worden. Het EMK-terrein, moet worden ontwikkeld tot een hoogwaardig en beeldbepalend deel van het stedelijke gebied waar gewoond en gewerkt moet worden.

2. Materieel Innovatie Campus

Hollandia B.V., een beeldbepalend staalbedrijf dat gevestigd is op het terrein heeft een groot gedeelte van de grond in beheer. De tweede opgave zal bestaan uit het inrichten van een innovatief, toekomstgericht kenniscentrum door de gemeente in samenwerking met Hollandia B.V. Beoogd wordt met dit kenniscentrum samen te werken met bedrijven om vooruitstrevend te werken.

3. Het 'hart' van Stormeiland

Op dit gedeelte van de Stormpolder is veel bedrijvigheid. De gemeente zal hier een stimulerende en faciliterende rol spelen met de gedachte de invulling ervan aan de markt over te laten. Het imago van het terrein moet hier worden verbeterd en het ondernemersklimaat moet een impuls krijgen.

Deze drie opgaven worden in de onderstaande foto gevisualiseerd, met daarin de verdeling van grond behorend bij de opgave.



Het project brengt complexiteiten met zich mee voor verschillende beleidsterreinen. Complexiteiten zullen zich voordoen op diverse terreinen zoals milieu, infrastructuur, werkgelegenheid, economische zaken, organisatorisch et cetera. Het milieucomponent binnen dit project is meerzijdig. Enerzijds is er een zwaar verontreinigd grondgebied op het eiland (EMK-terrein). Dit gebied vereist een specifieke aanpak. Anderzijds moet er ook rekening gehouden worden met milieuhinder van verkeer, bedrijven in de vorm van geluidsoverlast, geur, externe veiligheid etc. De combinatie van wonen en werken maakt het op dit punt niet eenvoudig. Als het gaat over geluid, overlast, gassen en geurhinder spelen wederzijdse normen (voor wonen en werken) een rol. Momenteel zijn er geen woningen op het terrein en zal er rekening mee gehouden moeten worden. Verder zal uiteraard bij projectplannen rekening gehouden moeten worden met bestaande regelgeving, zoals voldoende afstand tussen objecten, woningen en (risicovolle bedrijven), risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en meer.

Op het gebied van infrastructuur liggen ook uitdagingen die voortkomen uit de ambities. De algerabrug vormt een knelpunt, want de verbinding van de gemeente naar Capelle aan den IJssel en Rotterdam zorgt voor veel files. Bij een intensivering en herstructurering van het Stormpoldergebied zullen alternatieve methoden moeten worden gezocht als het gaat over de bereikbaarheid van dit gebied.

Capaciteit

Om de orde van grootte te duiden worden een aantal gegevens in perspectief gezet. De gemeente Krimpen aan den IJssel telt ongeveer 30.000 inwoners. Het project beoogt een stijging van 6000 inwoners. Qua arbeidsplaatsen wordt met het project een verdubbeling beoogd, van 3000 naar 6000 arbeidsplaatsen. Ook in financiële termen kent het een ingrijpend karakter. Alleen al het milieuaspect bedraagt 50 miljoen euro. De totale gemeentebegroting in 2006 is ook 50 miljoen. Er bestaan momenteel circa 11.000 woningen en wil men er middels het project 3000 woningen bijbouwen. De wegingensiteit gericht op de algarabrug is nu 40.000 motorvoertuigen per etmaal en de prognose bij de huidige plannen is dat dit 49.000 motorvoertuigen per 12 uur zal gaan worden. Deze cijfers laten zien dat het project van grote omvang is. Projecten in deze orde van grootte is de gemeente, vooraanstaand het ambtelijk apparaat, niet gewend. Op het gebied van milieu is standaard uitbesteding aan de DCMR (milieudienst Rijnmond), maar in de verkenningsfase is reeds meer deskundigheid ingehuurd bij externe partijen. Zij hebben mogelijkheden en grenzen aangegeven waarbinnen gehandeld kan worden als het gaat over wettelijke, financiële en milieutechnische haalbaarheid. De gemeente erkent dat zij zelf onvoldoende kennis en ervaring in huis heeft om hierover afgewogen beslissingen te nemen. In de verkennende fase zijn reeds tal van onderzoeken gedaan, door ambtenaren van Krimpen aan den IJssel in samenwerking met de Stadsregio, West8, DCMR, Goudappel Coffeng om dit te compenseren. De ambtelijke organisatie is niet afgestemd op dergelijke complexe operaties. Tegelijkertijd spelen taken van alle dag een rol en speelt het project zich af in een fase waarin nog een ander ingrijpend project, herstructurering van het centrumgebied de ambtelijke en bestuurlijke druk verhoogt. Het toont de ambitie aan, maar doet een beroep op de eigen capaciteit om deze projecten uit te voeren.

7.1.2 Politiek- bestuurlijke context

Dynamiek

Het project speelt zich af in een fase waarin verschillende grote uitdagingen op de gemeente afkomen. Er zijn twee ingrijpende projecten door de gemeente zijn geïnitieerd. Beide projecten zijn grootschalig en bepalend voor de identiteit en het toekomstbeeld van de gemeente. Afgezien van het project Stormeiland, is er een project dat zich richt op het herstructureren van het centrum. Daarbij denkend aan het uitbreiden en verplaatsen van het winkelcentrum, nieuwe verbindingroutes, een centraal plein, slopen en bouwen van woningen enz. Het centrum wordt gereorganiseerd en het industriële hart wordt aangepakt (Stormeiland). Deze ambities tonen aan dat de gemeente bereid is om te veranderen, maar het legt tegelijkertijd een druk bij de gemeente. Dit doet een beroep op de gemeente, als organisatie, politieke vertegenwoordiging en als samenleving. Een politiek, bestuurlijke en ambtelijke signatuur wordt in de huidige projecten neergelegd.

Verder lijkt er in deze context weinig sprake van politieke gevoeligheden. Alle politieke partijen zijn positief en enthousiast. Met andere woorden, de visie spreekt aan en wordt raadsbreed gedragen. De geïnitieerde projecten vinden wel hun weerslag op de rol van de raad. De gemeenteraad maakt zich zorgen over de kaderstellende taak om continuïteit te borgen. Met de twee ingrijpende projecten wordt de gemeenteraad geconfronteerd met ingewikkelde (financiële) kwesties. Qua burgerlijk engagement en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties is sprake van passiviteit. Burgers tonen zich in de afgelopen decennia weinig betrokken totdat het hen zelf raakt. De gemeenteraad beschrijft dat Nimby gedrag geregeld voorkomt. Als voorbeeld wordt hier door gemeenteraad genoemd dat zelfs in het geval van een reorganisatie van het centrum weinig reacties hoorbaar zijn.

Urgentie

Een opmerkelijk gebied binnen de huidige stormpolder is zoals gezegd het EMK-terrein. De illegale dumpingen van het teer en koolbedrijf hebben grote schade veroorzaakt dat heeft geleid tot een milieuramp. Het terrein wordt momenteel kunstmatig afgesloten, zodat de vervuiling zich niet uitbreidt. Dit is echter een methode die tijdelijk is en geen oplossing biedt. Het is een zeer expansieve operatie. Toch, zoals eerder vermeld, is er nu permissie vanuit en wordt het medegefinancierd door het

ministerie van VROM en de provincie. Het is een urgent punt en vraagt ook om een specifieke aanpak. Het algemeen belang is gediend bij een krachtige aanpak, want de vervuiling kan grote gevolgen hebben voor de omgeving. De bodemsanering geniet veel aandacht omdat het een unieke situatie is.

Een tweede urgent punt is minder evident en minder te vertalen in directe consequenties, maar wel van belang. Gedeeld wordt de mening door ondernemers, vertegenwoordigende instanties en overheden dat er een noodzaak is om aan te klampen bij marktomstandigheden. Meer specifiek in de markt van de scheepvaartindustrie, waar Krimpen aan den IJssel een naam in heeft opgebouwd. Bedrijven mogen niet gehinderd worden, arbeidsplaatsen moeten worden vergroot, dat is goed voor de werkgelegenheid en de economie. Deze context wordt nader toegelicht in de geografische context die hier een rol in speelt. De economische functie en de importantie om aan te sluiten, of vooruitstrevend te zijn in de markt is onderdeel van het project en vraagt om adequaat handelen, maar is minder urgent dan de situatie omtrent het EMK-terrein.

7.1.3 Geografische context

Deze context valt onder te verdelen in enkele specifieke omstandigheden. Allereerst de drukte en invloeden vanuit Rotterdam waardoor de ontsluiting een groot probleem is, overbelasting van het wegennetwerk. Enkele bestaande knelpunten, zoals de verbinding van de gemeente met de Rotterdamse agglomeratie met dagelijkse files, de drukke verbinding tussen Gouda en Rotterdam en de algarbrug als slagader, want Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel zijn aangewezen op deze verbinding met Rijnmond, behorend bij de drukst gebruikte wegen in Nederland.

De geschetste situatie heeft als oorzaak dat gemeente Krimpen aan den IJssel altijd een bewuste keuze heeft gemaakt om de stedelijkheid min of meer buiten te sluiten door geen metro-, en tramlijn door te trekken vanuit Capelle aan den IJssel en Rotterdam. Men wil niet te uitbundig zijn in het oplossen van verkeersproblemen. Extra bruggen zorgen ervoor dat de Krimpenerwaard minder natuur behoudt. De visie om niet stedelijk te willen zijn en toegang te weigeren in verband met het behouden van het rustieke karakter. Wonen genereert geld en Stormeiland is daarvoor een mooie locatie.

Door de geografische ligging en de historie die het eiland kent, heeft het gebied lange tijd een innovatief imago gehad als het gaat over vooruitstrevende scheepvaart en staalverwerkende industrie. Het feit dat er sprake is van een eiland, omringd door water, heeft er voor gezorgd dat de scheepvaartindustrie een prominente rol speelt. Dit is door de jaren heen kenmerkend voor de bedrijvigheid, met grote bedrijven als Hollandia en Van de Giessen de Noord als gevestigde namen.

De gemeente Krimpen is aangesloten bij de Stadsregio Rotterdam. Gemeenten hebben bevoegdheden (autonomie) uit handen geven om regionale samenwerking te bevorderen. Het gaat over regionale samenwerking tussen 18 gemeenten, eerder genoemd onder de gemeente Vlaardingen, welke hierin ook in participeert. In het uitvoeringsprogramma 'Ruimtelijk plan Regio Rotterdam 2020' (RR2020) is het project Stormeiland opgenomen. De stadsregio werkt aan een goed bereikbare regio met een sterke concurrentiepositie en een aantrekkelijk leef-, woon- en vestigingsklimaat. Het versterkt daartoe de economische, ruimtelijke en sociale samenhang van de regio, zo luidt de missie. Van verdere samenwerking, gelieerd aan de (ruimtelijke, economische, duurzame) doelen van het project met omliggende gemeenten is geen sprake. Geluiden die op dit punt hoorbaar zijn, is dat er wel contact gezocht kan worden, zodat buiten grenzen kan worden gekeken en afwegingen breder gemaakt kunnen worden.

7.1.4 Financieel-economische context

In deze context moet een onderscheid worden gemaakt tussen het EMK-terrein en de rest van het terrein. Het zogenoemde EMK-terrein op het stormeiland kent een kostenindicatie van ongeveer 50 miljoen euro. De operatie kan deze kosten overschrijden. Het terrein is echter dusdanig vervuild dat de sanering onherroepelijk door zal gaan, onafhankelijk de kosten. Hier zijn specifieke gelden voor gereserveerd die geen directe consequenties hebben voor het totale project. Echter, bij voltooiing van

de sanering, is de gemeente grondbeheerder en kunnen zij wel profiteren van de gronden en deze benutten ten behoeve van het project.

In de huidige situaties is naar schatting 220.000 m² bedrijfsruimte aanwezig. Bijna 80% van de grond is uitgegeven. Financiering van het project komt voort uit verschillende stromingen. De uitgifte van nieuw beschikbare gronden (EMK), mede financiers (Hollandia, gevestigde ondernemers) en een gedeelte uit de algemene middelen. Ondernemers zullen ook een bijdrage moeten leveren. Eenieder die gaat verdienen aan de waarde stijging van de grond zullen een bijdrage leveren. Niet alles kan en moet door overheden betaald worden. Er is sprake van zelfverantwoordelijkheid, maar hier is nog niet met elkaar over gesproken. Het gaat niet alleen om winst op het terrein, maar meer dan dat alleen. Het algemeen belang en klimaat doet ertoe en kosten mogen daarom verdeeld worden. Het opkopen van bedrijven is geen optie. Bij financiële en grondpolitiek gaat het om andere investeren, namelijk financiële compensaties en verhuizingen.

Bijna alle grond is uitgegeven en een levendig imago kenmerkt het terrein. Het grondgebied is hierdoor versnipperd. Momenteel zijn gronden grotendeels bestemd voor industriële doeleinden. Het bestemmingsplan is verouderd en zal op basis van het nog vast te stellen Masterplan worden herzien. Bij de verdeling en intensivering van gronden zal moeten worden voorkomen dat het wonen hinder geeft aan bedrijven of andersom dat bedrijven wonen uitsluit. De Onroerend Goed Maatschappij Stormpolder (OGMS) heeft op het terrein ook een substantieel gedeelte van het terrein in beheer.

7.1.5 Netwerkontext

De belangen en rollen zullen hierin worden beschreven. De machtspositie- en bronnen zullen in de overzichtstabel worden weergegeven, analoog aan de tabellen van Alphen aan den Rijn en Vlaardingen.

Collegebestuur

Het bestuur heeft in relatie tot het project de meest voorname rol. Het collegebestuur is bestuurlijk verantwoordelijk en heeft veel gediscussieerd met betrokkenen. Met name met de gemeenteraad en bepaalde ondernemers bestaat er contact. Zij hebben er belang bij eigen signatuur te verwerken in het project, zodat succes toegewezen kan worden aan handelingen van wethouders. Er is geen projectwethouder aangesteld. Bestuurlijke verantwoordelijkheid is in gezamenlijk overleg tussen de gemeentesecretaris en het collegebestuur verdeeld over de portefeuilles van de drie wethouders. Ieder heeft daarbij een individueel belang om zich te profileren om ook een impuls te kunnen geven aan eigen successen. Bij het project zijn drie wethouders betrokken die een belang hebben bij een goed verloop en zullen vanuit hun eigen portefeuille het project benaderen. Ook in het collegeprogramma klinkt het credo 'Ruimte voor mensen' dat zal moeten worden waargemaakt.

Gemeenteraad

Laatstgenoemd collegeprogramma is ook voor de politieke partijen van belang. De raad zal het Masterplan definitief goed moeten keuren en heeft te maken met meerdere complexe en ingrijpende projecten. Door de gedualiseerde verhoudingen zijn raadsleden nog onwennig in hun rol. Zij hebben moeite met projecten in deze orde van grootte en men is zoekende. Het algemene belang door middel van partijstandpunten tot uiting laten komen is daarbij door de controletaken, kaders te stellen. Zij zijn op zoek naar nieuwe rol en helemaal in dit project.

Ambtenaren

Als spin in het web moeten zij samen met het management, bestaande uit de gemeentesecretaris en een externe projectleider, financieringsstromen zien te regelen, vanuit het ministerie VROM, provincie, gemeenteraad en ook de onderhandelingen voeren met ondernemers, grondeigenaren en burgers. De gemeentesecretaris is tevens ambtelijk opdrachtgever met een sterk contact en controle over het

project. Verdere betrokken ambtenaren, waar specifieke taken zijn ondergebracht hebben discretionaire bevoegdheid om te kunnen handelen vanuit eigen expertise en discipline om een goed resultaat neer te zetten. Voortgang in het project is belangrijk. Zij zullen vanuit pragmatisch oogpunt handelen zodat inhoudelijk juiste keuzes gemaakt kunnen worden die kunnen, mogen, passen en horen. In Krimpen aan den IJssel zijn maar weinig ambtenaren betrokken in de voorbereidende fase.

Externen

Er zijn onderzoeksbureaus ingeschakeld bij de voorbereiding van het project. De contouren in termen van haalbaarheid en mogelijkheden zijn door hen in kaart gebracht. Daarbij zijn permanent taken uitbesteed aan de milieudienst DCMR.

Provincie en Ministerie van VROM

Het gebied kent verschillende grondeigenaren, maar is een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen het Rijk, de provincie en de gemeente. De provincie en het ministerie van VROM hebben vooral een belang bij een gedegen en succesvolle sanering en nieuwe benutting van het EMK-terrein. Daarnaast zal op basis van het Masterplan het bestemmingsplan worden herzien en daar heeft de provincie met het streekplan een toezichthoudende functie waarbij gemeentelijke bestemmingen moeten worden geïncorporeerd. De provincie is verantwoordelijk voor bovenregionale planning van bedrijventerreinen.

Regionale samenwerking

De Stadsregio Rotterdam heeft in het door hen opgestelde ruimtelijk plan een ontwikkeling aangegeven voor het gebied wat overeenkomt met de ideeën van de gemeente. Zij hebben belang bij participerende partijen te enthousiasmeren en draagvlak te krijgen voor collectieve initiatieven (ruimtelijke, economische en infrastructurele kwesties) in de regio. De stadsregio zal door het opstellen van gebiedsontwikkelingsplannen de realisatie voorbereiden. De stadsregio zal bindende afspraken maken over de programmaoptimalisatie in termen van differentiatie, prioritering en fasering; plan- en marktontwikkeling monitoren om op basis daarvan tot eventuele bijstellingen van het programma te komen gedurende de uitvoeringsfase.

Marktpartijen en grondeigenaren

In Krimpen aan den IJssel is een actieve rol weggelegd voor de Ondernemerskring Krimpen aan den IJssel (OK) en Hollandia b.v. als groot grondbezitters op het terrein. De OK heeft een algemeen belang gericht op het ondernemersklimaat. Hollandia b.v. is een partner in één van de deelprojecten en bezitter van de grond waarop het project van de Innovatie Campus zal worden verwezenlijkt. De OGMS en andere grondeigenaren, afgezien van de overheden, hebben er louter belang bij een stijging en lucratieve benutting van eigen gronden.

Ondernemers

Alle ondernemers staan achter de operatie van het EMK terrein. Voor het verdere gebied Stormeiland valt bij de ondernemers een onderscheid te maken tussen staalgerelateerde bedrijven, vooral Hollandia en anderen. De eerstgenoemde groep ondernemers staat positief, afgezien van het integreren van wonen, tegenover het project. De verwachting is dat meegeprofiteerd kan worden van de activiteiten van Hollandia b.v. Vooral het midden en kleinbedrijf strubbelt tegen, vooral wanneer zij weinig van doen hebben met staalgerelateerde activiteiten. Zij zien weinig in de visie die is neergelegd. Voor ondernemers in het algemeen geldt dat zij belang hebben er zo min mogelijk hinder van te hebben en meerwaarde van grond. De ondernemers hebben een economisch belang en zullen zich inzetten om de balans in wonen en werken zoveel mogelijk op het werken te fixeren. Zij zullen hinder ondervinden van woongebieden op het terrein. Zij zijn huiverig dat de bestemming van het terrein meer gericht zal zijn op wonen, aangezien dit meer oplevert voor de gemeente.

Burgers en maatschappelijke organisaties

Signalen vanuit maatschappelijke organisaties en burgers zijn er weinig. De enige signalen, vanuit de gemeenteraad en ambtenaren is dat er pas verzet zal zijn wanneer het burgers direct betreft, bijvoorbeeld mensen met een woning in de directe omgeving (Nimby). Actieve lokale betrokkenheid is niet, of nauwelijks merkbaar.



Onder die vermelding dat burgers niet direct ondervraagd zijn. Het verdient nader onderzoek of en hoe burgers tegenover het project en de ambities ervan zouden staan.

Actoren	Belangen en rol	Machtsbronnen
Collegebestuur	Efficiënt en effectief verloop als bestuurlijk verantwoordelijke. Eigen signatuur verwerken / profileren Tevredenheid bij betrokken partijen Beperken van kosten	Bestuurlijke legitimatie en slagkracht Status, charisma, overredingskracht Contacten/ netwerk Competentie politiek-bestuurlijke spel
Gemeenteraad	Politiek succes en geen electorale schade Algemeen belang dienen Zo min mogelijk onrust. Controletaken goed uitvoeren en kaders stellen	Juridische inspraak (controleerend, financieel) Democratische legitimatie Politieke invloed (partijpolitiek)
Ambtenaren	Belang bij voortgang van het project Efficiëntie, zodat overige taken kunnen worden uitgevoerd Maatregelen die kunnen, mogen, passen en horen. Aanlevering van informatie	Specialistische kennis en prioriteit (interne) agitator / vertragend, of aanjager / enthousiast
Externen	Continuïteit en zekerheid Commercieel belang	Kennis Netwerk van specialisten
Provincie en Ministerie van VROM	Financiële injectie Duurzame ontwikkeling Specifieke gelden verantwoord uitgeven aan eigen doelen Toezichthoudende, controlerende rol	Toezichthoudende, financiële bestuurlijke en juridische invloed Nationale bestuurskracht
Stadsregio	Versterking van de economische structuur en verbetering van de leefbaarheid in de regio Belang dat gelden worden besteed waarbij doelstellingen uniform worden doorgevoerd. Bestuurlijke en financiële rol in de regio en afspraken om doelen te verwezenlijken (economisch en ruimtelijk)	Bestuurlijke commitment Financiële middelen en politieke middelen (sancties, interne weerstanden)
Marktpartijen en grondeigenaren (KvK, IKV)	Het algemene ondernemersklimaat bevorderen Belang bij het zien stijgen van de grondprijs	Ondernemerskringen hebben achterban van leden: onrust veroorzaken Bezitter van grond KvK een landelijke bekendheid en netwerk
Ondernemers	Zakelijk belang Eigen policy niet het gedrang Winst en continuïteit, een direct belang	zeggenschap over de (emotionele) waarde van het bedrijf (en grond) Juridische middelen (bezwaar en beroep)
Burgers	Belangen om beperking van overlast en waardevermindering van huizen (NIMBY belang)	Gemeenteraadsleden benaderen Juridische procedures Hindermacht door media

7.2 Een verkenning van de aanpak

De aanpak die wordt beoogd en bewust of onbewust reeds is ingezet is in de gemeente verkend.

7.2.1 Geslotenheid

vs.

Openheid

De visie van de gemeente in de vorm van bestuur en ambtelijke projectleiding is openheid waarbij gezamenlijk gekeken wordt welke oplossingen mogelijk zijn. Dit gebeurt via de Ondernemerskring Krimpen (OK), door bijeenkomsten te beleggen, maar ook op individueel niveau door burgers en ondernemers uit te nodigen. De voornaamste doelgroep is de laatstgenoemde. Er is getracht door openheid vanuit de projectleiding anderen te overtuigen van de doelen en ambities. De projectleiding, (gemeentesecretaris, projectleider en projectsecretaris) heeft het project samen met ondernemers opgepakt. Workshops tussen gemeente en OK zijn gearrangeerd met een tweeledig doel, namelijk inventarisatie wat er leeft en tevens een basis leggen voor de gesprekken. De aandacht ligt op gezamenlijk acties uitvoeren en niet af te wachten tot plannen zijn uitgewerkt. In de verkennende, visievormende fase wordt ervaren dat partijen probeerden elkaar te vroeg af te zijn in het opperen van ideeën om de eigen perceptie en machtspositie zichtbaar te maken. Naast de communicatie die uitgaat van de gemeente, heeft een andere ondernemer een eigen krant/ folder uitgebracht met communicatie over het project.

Er is door de projectleiding geprobeerd direct betrokkenen ook informeel te benaderen. In het bijzonder de ondernemerskring. Tijdens de beginfase van het proces zijn eerder onderhandelingen stukgelopen en hebben overlegpartners vanuit de OK zich gedistantieerd. Er was sprake van non-communicatie van de gemeente en een mate van achterdochtigheid bij de OK en ondernemers. Er was namelijk tussen de ambtelijke, bestuurlijke en ondernemerskring wel enige mate van vertrouwelijk informeren, in beslotenheid vergaderen is de perceptie van de OK.

De rol om een en ander uit te leggen richting ondernemers is deels neergelegd bij de OK in Krimpen. Ondernemers streven naar het kunnen voortzetten van het eigen bedrijf. Angst voor beknotting van eigen bedrijfsactiviteiten is er wel. Mensen en bedrijven worden emotioneel, want het betreft hun eigen onderneming. De gecommuniceerde bestemming van wonen-werken wekt veel emoties op. Ondernemers stellen zonder werken geen wonen mogelijk is. Daarbij is werken altijd de primaire bestemming geweest van het terrein. Wel wordt er erkend dat er iets moet gebeuren om het terrein een positieve uitstraling te geven. Gemeente wil attractief beleid voeren door een voorbeeld te stellen en successen te tonen. Er is naast allerlei organisatorische zaken behoefte naar het realiseren van gezamenlijke quick wins (snelle, kortlopende acties met zichtbare resultaten), zodat de bereidwilligheid wordt getoond. Daarbij is gestreefd naar het in samenhang brengen van bestaande en nieuwe beleidsdoelen en -opgaven en vervolgens te vertalen in concrete projecten. Daarbij is men gericht op de ambities van de partijen; wat willen de partijen bereiken.

7.2.2 Beheersbaarheid

vs.

Flexibiliteit

Er wordt beoogd het project in drie fases te verlopen. De eerste fase wordt gezien als quick win, een project dat al op kortere termijn in gang gezet kan worden:

- Fase 1. EMK gebied zullen worden getransformeerd, welke geheel beschikbaar is om te bebouwen. waar de meeste bedrijven begrip voor hebben
- Fase 2. Materieel Innovatie Campus:
Doel is om een kenniscentrum op te richten voor innovatieve bedrijven. Gemeente en Hollandia een wervende, initiërende rol weggelegd.
- Fase 3. Kaders stellen en initiatief aan de markt overlaten als het gaat over verdere bedrijvenlocaties op het terrein.

De (on)mogelijkheden zijn op bepaalde fronten binnen het project nog niet in kaart gebracht. Bijvoorbeeld opties om te verhuizen zijn nog niet helder. Ondernemers hebben de perceptie dat de gemeente de zin door zal drukken. Via de gemeentesite heeft de gemeente zich ontvankelijk opgesteld voor inspraak van allerlei ondernemers. Hiervan wordt een reactienota gemaakt dat een impressie

geeft van de reacties en hoe deze zullen worden verwerkt. In eerste instantie zou het besluit eerder op de raadsagenda komen te staan, maar het aantal reacties is uitgebreid en vanwege de (negatieve) aard ervan heeft de projectleiding en gemeentebestuur besloten een tussenstap te maken. Iedereen wordt daarvoor uitgenodigd om de discussie aan te gaan. De opstelling is om ruimte te laten voor overleg en niet rigide vast te houden aan een planning. De nadruk wil de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk, richting op de lange termijn om te voorkomen dat ondernemers zich niet teveel laten leiden door de perspectieven van het heden. Het is een meerjaren project, dat nog decennia kan duren. Veranderende omstandigheden worden meegenomen, want de visie is dat stappen niet noodgedwongen voort moeten komen uit de vorige.

Verschillende stromen komen bij elkaar bij het project:

- Faillissement van een groot bedrijf en grondbezitter, waardoor Hollandia activiteiten kon concentreren en de grond kon kopen;
- Gelden die beschikbaar zijn gesteld om een zwaar vervuild EMK-terrein te saneren;
- Stadsregio die zich bezig houdt met structuur en attractieve regio;
- Een onderzoek met structuurvisie die toekomstgericht is.

In de grond die beschikbaar is gekomen voorziet Hollandia b.v. kansen om uit te breiden. Door twee in de toekomst beschikbare terreinen, respectievelijk het EMK-terrein en de grond in beheer van Hollandia b.v. is min of meer toevallig afstemming over de visie verder vormgegeven.

Er is vervolgens gekozen voor een open-communicatieve aanpak van het proces, waarbij alle partijen gezamenlijk inhoud bepalen, wordt door de gemeente gesteld. Er bestaat tegelijkertijd wel enige mate van vertrouwelijk informeren, in beslotenheid vergaderen tussen de ambtelijke, bestuurlijke en ondernemerskring, wat onder meer heeft geresulteerd in een Masterplan. Het woord “plan” ligt hierbij gevoelig en wekt verkeerde verwachtingen bij de ondernemers. Verkeerd, omdat een plan andere associaties heeft (het staat al vast) dan is bedoeld. Het masterplan wordt gezien als beginplan en is richtinggevend. In het Masterplan is gestreefd naar concreet document waarin alle, soms tegenstrijdige belangen worden vertegenwoordigd. Aangezien het masterplan leidend is, wil het gemeentebestuur hiermee de doelen voor ogen houden, want deze zullen qua intentie worden uitgevoerd. Alleen complementaire aanpassingen/ verbeteringen zullen worden doorgevoerd. Bedrijven die, ook na aanpassing, niet combineren met woningbouw kunnen op het eiland verhuizen naar een locatie zonder woningbouw. Oorspronkelijke visies door de bureaus zijn wel gereduceerd. Zolang het concept maar kan worden bewerkstelligd is de gedachte.

7.2.3 Intern gericht; eigen organisatie vs. Extern gericht; omgeving

De gemeente heeft ervoor gekozen in de voorbereiding een kerngroep samen te stellen ter beoordeling van de maatschappelijke haalbaarheid. Deze kerngroep was gericht om te brainstormen. Leden waren representanten van de OK Krimpen, OGMS, de provincie, de stadsregio en ambtelijk en bestuurders van de gemeente Krimpen aan den IJssel. De formatie die vooralsnog het meest intensief overleg heeft gevoerd en actief met het project bestaat uit de ambtelijk opdrachtgever (tevens aanjager), de projectsecretaris en externe ondersteuning door een project/ procesmanager. De projectmanager heeft een werkrelatie opgebouwd met de gemeente en is geselecteerd vanwege de expertise op het gebied van stedenbouwkundige projecten. Bestuurlijk verantwoordelijk zijn alle, in totaal drie, wethouders. Er is overlap in alledrie de portefeuilles. Zij vormen gezamenlijk de regiegroep voor het project Stormeiland. Een relatief kleine formatie met een belangrijke trekkerrol. Boven deze formatie zal een stuurgroep opgesteld worden die meerdere projecten gaan coördineren waar het gaat over infrastructuur, project centrum en het project stormeiland. Wethouders hakken hier knopen door vanuit eigen discipline.

De gemeenteraad heeft een vrij passieve rol in deze en kampt met het probleem hoe het project kan worden bewaakt en financieel kan worden gegarandeerd. Bij andere projecten, wordt opgeleverd geld gebruikt. Dat is financieel inzichtelijk en overzichtelijk. In dit geval weet de gemeenteraad niet

wat met haar nieuwe rol aan moet. Bij zulke grote projecten is dit erg lastig. De rol van de raad is nu nog gebrekkig en niet productief.

De ondernemers hebben een faciliterende, ondersteunende en adviserende rol. Als boodschapper aanwezig op het terrein hebben zij min of meer een spreekbuisfunctie. De OK benadrukt dat het meewerkt en achter het doel staat, maar op gepaste afstand.

Er is nog niet echt sprake van een geformaliseerde structuur, maar in praktijk komt dit al min of meer op het volgende neer:

Stuurgroep (bestuurlijk-ambtelijk gericht op de drie eerder genoemde projecten)

Alle wethouders

Gemeentesecretaris

Directeuren: Ruimte en burgerzaken
Welzijn
Financiën en Informatiebeheer

Regiegroep Stormeiland

Alle wethouders

Gemeentesecretaris

Projectsecretaris

Extern, ingehuurd projectmanager

Ondernemerskring Krimpen

Consultatief & faciliterend

Raadscommissie

Informerend

Deelproject

EMK terrein

Deelproject

Innovatie Campus

Deelproject

Hart van het eiland

Er zullen bestuurlijk startmomenten plaatsvinden per deelproject. In het geval van het EMK-terrein is deze al redelijk concreet samengesteld, bestaande uit (leden van de) Stadsregio, hoog heemraadschap, provincie, Rijkswaterschap, de gemeente Krimpen, dcmr. Een projectclub van bestuurders waar ook een intentieovereenkomst voor zal worden getekend.

7.2.4 Verticale sturing vs. Horizontale sturing

Bij het woord masterplan bestond de associatie bij verschillende ondernemers dat het plan is aangenomen en dat zij er niks aan kon veranderen. De intentie van de gemeente is omgekeerd. Daarin is gezocht naar een horizontale wijze van sturing en is sprake van een visie en niet van een vanzelfsprekende attitude tot handelen zonder overleg. De gemeente staat open voor vormen van horizontale sturing zoals bijvoorbeeld parkmanagement waarbij gezamenlijke activiteiten worden geformuleerd en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Hiermee wordt getracht de belangen van ondernemers en het gemeentelijke belang constructief vorm te geven. Vormen van samenwerking op het terrein worden reeds uitgevoerd op het gebied van veiligheid, informatiepunten voor ondernemers, onderhoud van ruimtes. Met name ondernemers en de OK geven het signaal af dit verder op te willen pakken op het gebied van energiegemeenschappelijke voorzieningen en bijvoorbeeld ook kinderopvang en horeca.

Er gaan geluiden op dat een meer opgetuigde vorm van parkmanagement wenselijk is. Een mogelijk platform waarin bepaalde ondernemers zitting nemen die aanvoelen wat er leeft in het veld.

Bijvoorbeeld een mengvorm waarin meerdere partijen een projectvertegenwoordiger leveren een alternatief is. De gemeente zou daarmee doorbreken dat zij (blijven) denken als een overheid, maar dat er een zakelijke en gelijkwaardige relatie wordt geopteerd. Om gelijkwaardig te opereren, behoren ook bevoegdheden en zeggenschap meer verdeeld te worden. De gewenste opstelling is vanuit de

gemeente vooral communicerend dat door ondernemers als een doctrine wordt ervaren. Ondernemers hebben het idee dat de gemeente primair eigen beleid voert.

De gemeente Krimpen heeft gekozen om verschillende rollen aan te nemen voor de verschillende projecten. Voor het EMK-terrein is bijvoorbeeld gekozen de regie in handen te houden, een sterke samenwerking wordt gezocht voor de Innovatie Campus. De meest horizontale vorm van sturing neemt men aan bij de herontwikkeling van overige locaties in het hart van het Stormeiland. Daarbij wordt het initiatief aan de markt overgelaten en een terughoudende, afwachtende rol aangenomen.

7.3 Uitkomsten tot dusver

De effecten in de gemeente Krimpen zijn merkbaar, maar nog beperkt zichtbaar. Een impressie kan al wel gegeven worden op basis van de in dit onderzoek geldende variabelen.

7.3.1 Projectmatige effecten

Ondernemers geven signalen af hun ruimte al vroeg te willen verkopen voordat revitalisering in gang is gezet. Bedrijven speculeren over wat er mogelijk doorgevoerd gaat worden en bieden hun gronden al vroeg aan bij de gemeente. Dit is een ongewenst effect. Het is niet de bedoeling, bedrijven moeten blijven. De onduidelijkheid over wat komen gaat zorgt voor onzekerheid. Ondernemers proberen dit te creëren door initiatief te nemen en grond te verkopen. Er bestaat daarover veel negatieve respons en onrust bij ondernemers. De reacties van de ondernemers zijn voor de ondernemerskring en de gemeente niet onverwacht, omdat (on) mogelijkheden om te verhuizen nog niet helder zijn. De gemeente wil hierin terughoudend zijn en ruimte geven om het project te laten evolueren en het proces de ruimte te geven. Bedrijven en mensen anticiperen hier te snel op.

In termen van efficiëntie loopt het project, door een onverwachte hoeveelheid aan reacties, vertraging op. In eerste instantie zou het besluit tot vaststelling van het masterplan eerder op de raadsagenda komen te staan. Het aantal reacties is dusdanig uitgebreid dat een reactienota zorgvuldig zal worden opgesteld vanwege de aard (negatief) van de reacties. Met name de doelstelling om wonen te integreren zorgt voor veel discussie. Hierdoor heeft men besloten een tussenstap te maken. Dit zal onderwerp van discussie zijn waardoor bepaalde zaken zullen worden uitgesteld.

7.3.2 Procesmatige effecten

Het meest in het oog springende effect op dit punt is dat onderhandelingen eerder zijn stukgelopen en overlegpartners vanuit de OK zich hebben gedistantieerd. Dit beeld is ontstaan door visies als plannen (masterplan) te betitelen en uit deliberaties waarbij de keuze om wonen te integreren stellig is overgebracht. Dat is de reden geweest dat er reeds twee vertegenwoordigers van de OK vertrokken en vervangen zijn tijdens de onderhandelingen.

Er was niet direct een basis van vertrouwen tussen aan de ene kant de projectleiding, wethouders en aan de andere kant ondernemerskring en ondernemers. In de beginfase is er wederzijds onbegrip ervaren. Het vertrek en het daarmee tijdelijk ophouden van overleg tussen twee partijen stagneert. Nieuwe bestuurder hebben de voorgangers vervangen en huidige onderhandelingen en bijeenkomsten verlopen in een betere sfeer. Er is geïnsinueerd dat de oorzaak ligt bij de gemeente en zij meer moet investeren in de gedachte van een ondernemer, denkend aan factoren als: stress, winst, werknemers onderhouden, huishouden. Het feit dat de gemeente, in de perceptie van ondernemers, eenzijdig beredeneren heeft geleid tot weerstand. In het handelen van de projectleiding lijkt dit niet echt naar voren te komen. Men stelt elkaar niet op de hoogte van opinies en percepties en verkondigt eigen waarheden, terwijl beoogd wordt dat men met elkaar in gesprek blijft en adequate communicatie wordt nagestreefd.

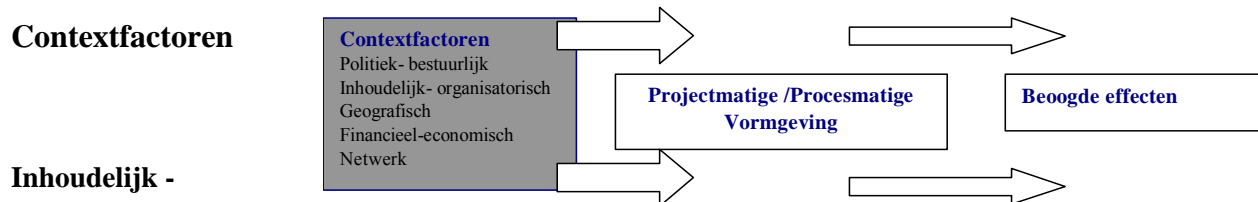
Wat een probleem is en wordt voorzien is dat beperkingen te groot voor ondernemers als te belemmerend worden ervaren en dat wonen gaat overheersen. De toonzetting en sfeer, zo blijkt uit de

reacties, is gespannen. Het individuele, zakelijke belang van een ondernemers botst met de gemeentelijke ambities. Zij sluiten zich niet aan bij de intenties van de gemeente en gaan op zoek naar persoonlijk gewin door directe onderhandelingen aan te gaan. Daarnaast heeft het “masterplan” een precare situatie veroorzaakt. Wonen zal volgens de ondernemers de meeste aandacht krijgen in plaats van werken, terwijl bedrijvigheid altijd de bestemming is geweest. Ondernemers hebben de perceptie dat het resultaat van het project gaat worden dat alle bedrijvigheid verdwijnt.

Er was sprake tevens sprake van non-communicatie van de gemeente en een grote mate van achterdochtigheid bij de OK en ondernemers.

De gemeenteraad heeft een vrij passieve rol in deze en kampt met het probleem hoe het project kan worden bewaakt en financieel kan worden gegarandeerd. Richting de gemeenteraad en ook vanuit de samenleving een informatie achterstand. Zijn op zoek naar hun ‘nieuwe’ rol en zeker in dit project. Er is wel een raadscommissie die zich bezig houdt met de projecten, maar bij de inhoudelijke discussie is er weinig samenspraak. De gemeenteraad heeft weinig zicht op projectdoelstellingen en zij zelf inhoudelijk een bijdrage kan leveren.

7.4 Een overzicht context – aanpak - effecten



Inhoudelijk - organisatorisch

Aanleiding en ambities

Er is in Krimpen aan den IJssel sprake van extensief ruimtegebruik. Gegeven door diverse ontwikkelingen zijn er meervoudige ambities, wonen en werken geformuleerd. De omvangrijkheid (kwantitatief) is daardoor relatief groot. De milieucomponent (EMK-terrein), maakt de complexiteit groter.

Capaciteit

Diverse disciplines worden betrokken door de integrale opzet. Een multidisciplinair staat daarbij aan de basis. De onervarenheid met projecten van deze omvang, maakt de situatie complex. Door een ambitieus bestuur, met separaat een ingrijpend project voor herstructurering van het centrum van de gemeente bestaat er een werkdruk bij ambtenaren.

Politiek bestuurlijk

Dynamiek

Er bestaat een relatief stabiele politieke situatie. Met de ambities van de gemeente en complexe projecten is de gemeenteraad nog zoekende naar een goede uitvoering van hun rol.

Urgentie

In termen van urgentie is het zwaar vervuilde gebied (het EMK-terrein) in Krimpen een significant gegeven. Verdere noodzaak tot efficiënt gebruik van ruimte is daarbij een tweede kwestie, maar minder evident.

Geografisch

Er bestaan invloeden vanuit de regio door de infrastructuur en stedelijkheid. Er is een sterk ontwikkelde branche scheepvaart- en staalindustrie die Krimpen kenmerkt. De Stadsregio voorziet mogelijkheden en integreert de plannen van Krimpen in de regio, waarmee het in een regionaal kader valt.

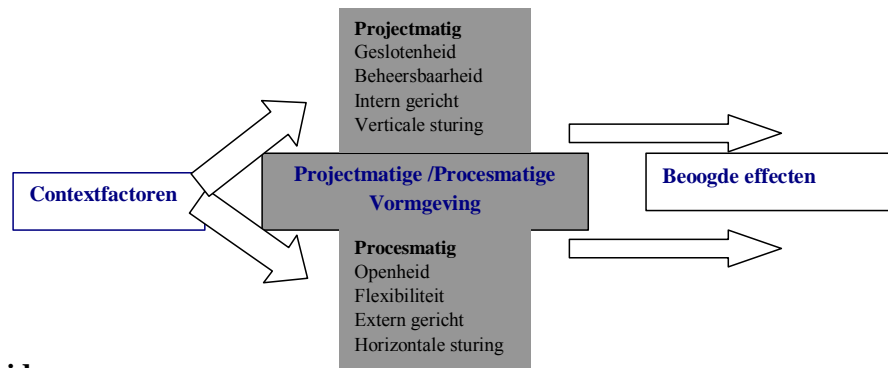
Financieel economisch

De gemeente heeft ongeveer 25% eigen grondbezit. De zeer hoge kosten die verbonden zijn met het project verlangen inzet naar het verkrijgen van financiële middelen. Dit zorgt voor multi-pele financieringsstromen

Netwerk

Diverse partijen hebben een sterke positie en belang bij het project, namelijk de provincie, ondernemers en OK, het ministerie van VROM, wethouders, betrokken ambtenaren en de Stadsregio. Minder pregnant zijn de belangen van burgers, gemeenteraad, maatschappelijke organisatie en externen.

De gekozen aanpak



Geslotenheid vs. openheid

Omgang met informatie

Er is sprake van een formele houding richting ondernemers. Het streven naar openheid krijgt vorm door het betrekken van de OK. De communicatie- informatie naar ondernemers wordt ervaren als diffuus en niet concreet. Er bestaat weinig zicht om op het juiste moment ondernemers te betrekken. Moeizaam richting de gemeenteraad

Inzichtelijkheid van belangen en politieke agenda

De integrale manier van werken maakt dat percepties en belangendefinities divergeren. Het ontbreken van concrete informatie duidt niet op een transparante aanpak.

Beheersbaarheid vs. flexibiliteit

In de aanpak toont de gemeente responsief en flexibel te zijn door reacties van ondernemers te verwerken en te bespreken. Het tonen van de resultaten en mee laten wegen duidt op een doelzoekende benadering richting ondernemers.

Intern vs. extern gericht

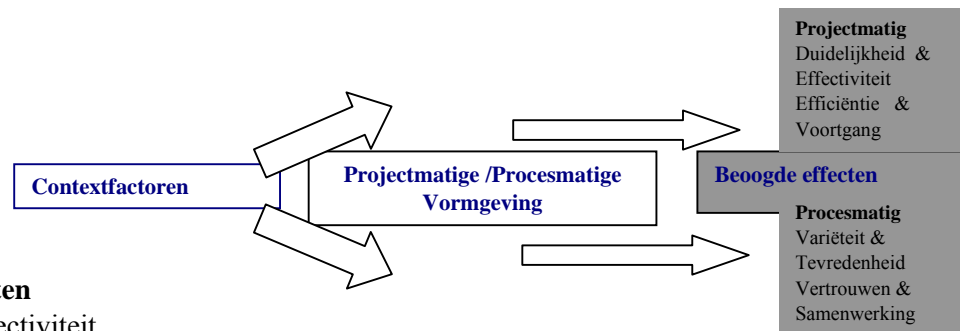
Gekozen is voor een gespreide bestuurlijke verantwoordelijkheid. Consultatieve en faciliterende functie voor de OK. Er is geen directe positie gegeven aan ondernemers.

Er is een raadscommissie betrokken bij het proces, maar de interne gerichtheid vanuit het collegebestuur is de positie van de gemeenteraad nog weinig concreet.

Verticaal vs. Horizontaal

De gemeente heeft een horizontale opstelling als filosofie en zoekt naar vormen van parkmanagement om verantwoordelijkheden te verdelen. Dit krijgt enigszins gestalte in de manier van werken. De regie is in handen van gemeente.

Effecten



Projectmatige effecten

Duidelijkheid en effectiviteit

Onduidelijkheid bestaat er vanuit de gemeenteraad. Een ervaring beperking qua inbreng resulteert in een zoekende gemeenteraad die nog weinig effectief is in haar rol. Door abstractie en de perceptie van 'eenzijdig' geformuleerde 'plannen' bestaat er onduidelijkheid bij ondernemers. De reactie is tegenovergesteld aan wat wordt beoogd; ondernemers zoeken naar alternatieven.

Efficiëntie en voortgang

Er is in beginsel vertraging ontstaan door precare situatie met de ondernemerskring. Vervanging van gesprekspartners van de OK moet dit opvangen. Door de voornamelijk negatieve respons wordt een reactienota opgesteld die het project vertraagd.

Procesmatige effecten

Vertrouwen en samenwerking

Distantie door leden van de OK duidt op een gebrek aan vertrouwen. Ook ondernemers geven weinig blijk van vertrouwen door de negatieve inspraak. De gemeente is op dit punt zoekende naar ruimte voor de conflicten en bespreken van weerstand door een reactienota. De verhouding richting ondernemers is vooralsnog gespannen.

Inhoudelijke variëteit en tevredenheid

Beperkingen in de inhoudelijke discussie zijn er met ondernemers, maar een transitie is op dit punt in ontwikkeling, de discussie wordt opgezocht. Inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad ontbreekt, of is weinig aanwezig.

7.5 Analyse casus Stormeiland

In deze paragraaf zal de relatie context – aanpak – effecten voor de situatie in Krimpen aan den IJssel worden weergegeven. De meest opvallende relaties die vooralsnog zichtbaar zijn zullen worden geanalyseerd.

7.5.1 Organisatorische complexiteit en de gevolgde aanpak

De situatie in de gemeente Krimpen wordt gekenmerkt door diverse omstandigheden.

Het project is een ingrijpend, kostbaar en bevat een milieutechnische operatie. Deze projectinhoud is tot stand gekomen door ondermeer extensief ruimtegebruik en meervoudige ambities van wonen en werken. Er zal efficiënt omgegaan moeten worden met de beschikbare ruimte waar urgentie bestaat in de kwestie van bodemvervuiling. Deze verschillende stromen en situaties hebben een impuls geven om het terrein te herstructureren en heeft geleid tot initiëring van het project Stormeiland. Een inhoudelijk complexe opgave gezien de uniciteit van de situatie, omvang en capaciteit. Betrekkelijk onervaren is de gemeente met projecten in deze orde van grootte. Bestuurlijke en ambtelijke uitdagingen worden versterkt door een ander ingrijpend project voor herstructurering van het centrum. Om deze reden is gekozen over te gaan op een integrale aanpak. Vanwege de mate van organisatorische, maar ook diverse problemen te scharen onder het project.

Om de controle te behouden en directe invloed uit te kunnen oefenen is er enerzijds gekozen geen directe positie toe te bedelen aan de ondernemers en is ingezet op actieve verwerving van (financiële en bestuurlijke) steun bij instituties. Het beperkte eigen grondbezit (25%) en de zeer hoge kosten die

verbonden zijn aan het project doen een beroep op de totale organisatie. Anderzijds is het project ten behoeve van de beheersbaarheid verdeeld in deelprojecten. Per deelgebied is een andere aanpak gekozen als gevolg van de diversiteit. Gezien de urgentie van het EMK-terrein is een deelproject opgezet, waarbij de gemeente zich heeft gecommitteerd aan gestelde doelen; benutting van het terrein. Het bouwen van woningen is mede noodzakelijk om deze aanpak te kunnen financieren.

7.5.2 Sociale complexiteit en de verdiscontering van belangen

De geografische, financiële en netwerkcontext laten zien dat er sprake is van een interdependente omgeving. Zo is er sprake van invloeden vanuit de regio op het gebied van infrastructuur en de identiteit behouden van een rustieke omgeving. Tegelijkertijd bestaat er invloed vanuit de Stadsregio om de sociaal economische waardering te verhogen. Ook multipelen financieringsstromen, door mede overheden en ondernemers, zorgen voor afhankelijk heden dat de sociale complexiteit vergroot. Er hoge kosten verbonden aan het project waardoor ook invloeden vanuit institutionele en zakelijke belangen bij gemeente, provincie, ondernemers, ministerie van VROM, Stadsregio en de OK/ ondernemers zichtbaar worden. De aandacht ten aanzien van burgers, gemeenteraad en maatschappelijke organisaties is hierdoor minder dominant aanwezig. Dit valt te verklaren aan de hand van de relatief politiek stabiele situatie en de weinig betrokken houding van burgers. Deze partijen vervullen ook weinig rol van betekenis in de verdere aanpak. De rol van de gemeenteraad is nog wel onwennig, omdat ook zij worden uitgedaagd door de omvangrijke projecten waarin zij haar rol nog dient te vinden. Als gevolg van de redelijk stabiele verhouding is er weinig sprake van afstemming met de gemeenteraad.

Deze context heeft zich vertaald in een formele houding, maar waar wel gestreefd wordt naar openheid door afstemming met overheden en het betrekken van de OK. De communicatie naar ondernemers is daarbij echter wel diffuus en multi-interpretabel, een gevolg van de doelzoekendheid. De gemeente is op zoek naar een goede relatie met deze doelgroep. Middels de reactienota wil men laten zien responsief en flexibel te handelen. Belangen van ondernemers verwerken, bespreken en laten zien dat geanticipeerd wordt op de behoeftes en wensen. Daarbij bestaat momenteel weinig zicht op het betrekken van ondernemers op het 'juiste moment'.

Om draagvlak te verwerven en gelijkwaardigheid te bevorderen is gekozen een consultatieve en faciliterende rol toe te bedelen aan de ondernemersvereniging. In dit kader wordt gezocht naar een horizontale opstelling en naar vormen van parkmanagement in verband met de grondbezit van ondernemers en de (huidige)bestemming van het terrein. In de reactienota wordt zichtbaar dat de projectleiding en bestuur zoeken naar openheid en ruimte voor conflicten, ondanks de gespannen verhouding richting ondernemers. Eerder heeft het negeren hiervan geleid tot distantie van gesprekpartners van de OK. Er is tevens gekozen voor een integrale benadering, om onderhandelingsruimte te creëren en ondernemers tegemoet te komen.

Richting de gemeenteraad houdt het bestuur en de projectleiding de regie in handen. Deze aanpak is verklaarbaar vanwege een relatief stabiele situatie. Eerste signalen zijn echter hoorbaar waarbij meer behoefte is naar adequate informatievoorziening en zeggenschap. De gemeenteraad is door de beperkingen qua inbreng onzeker in haar rol en zoekende. Extra instemming doet een beroep op meer flexibiliteit en instemming van, of discussie met nog een partij in het proces. Momenteel wordt deze relatie op afstand gehouden, afgezien van frequente informatie die verstrekt wordt aan de raadscommissie.

7.5.3 De vertaling van aanpak naar effecten

Een gevolg van de aanpak is dat ondernemers tot op heden weinig geven blijkt van vertrouwen geven. Sceptis bestaat er door de bestemming van het terrein met daarbij wonen geïntegreerd, de onheldere consequenties per ondernemer in verband met mogelijke verplaatsing en de eerdere distantie van bestuursleden van vertegenwoordigende vereniging, OK.

Uit de eerste zichtbare effecten blijkt de grootste opgave ook de relatie met de ondernemers. In termen van sfeer, betrokkenheid, negatieve signalen zijn bij ondernemers significant aanwezig. Dit wordt voornamelijk expliciet geïllustreerd door de gevoeligheid van communiceren over het terrein, met de bestemming van wonen-werken. Ondernemers stellen zonder dat werken geen wonen mogelijk is, dit is altijd de primaire bestemming geweest van (destijds) Stormpolder. De kern van het probleem is dat het niet goed uitgelegd wordt. De gemeente geeft hierover uitleg, maar in concreto blijft het voor de ondernemers onduidelijk. Dit kan een gevolg zijn van het niet positioneren van de ondernemers in de projectorganisatie, of gebrek aan uitleg. De kans bestaat daarom dat onvermurwbare partijen tegenover elkaar worden gezet met een groter wordende kloof. Het gemeentebestuur zet zich echter in dergelijke patstellingen te voorkomen. Van een echte vertrouwensband is nog geen sprake en de inhoudelijke discussie blijft achterwege. Hierdoor bewandelen ondernemers een eigen pad, omdat ze niet afhankelijk willen zijn van gemeentelijke beslissingen.

Eerste signalen als gevolg van de aanpak tonen zich ook in de relatie met de gemeenteraad. Deze is nog niet zorgelijk, maar een gedegen inhoudelijke discussie ontbreekt. Momenteel is het effect van een weinig betrekken van een raadscommissie bij te maken keuzes, zij moeilijk afwegingen kan maken. De inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad is weinig aanwezig en kan tot verkeerde beslissingen leiden.

Opmerking

Verdere analyse zal voornamelijk terugkomen in de aanbevelingen waar prescriptief en meer toepassingsgericht vergelijkingen met andere cases aan bod komen. Eerste analytische constatering is in dit hoofdstuk beschreven. Veelbetekende relaties zijn aangehangen in de normatieve uitspraken, waarin relaties niet zullen worden geëxpliciteerd. Zoals de centrale vraagstelling ook stelt moet hier de vertaalslag worden gemaakt van beschrijving – vergelijking – lessen, naar aanbevelingen.

Hoofdstuk 8 **Resumé, conclusies en aanbevelingen**

In dit hoofdstuk zal de centrale vraagstelling als kapstok dienen. Beantwoording van de centrale vraagstelling zal geschieden via de in hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen. Op basis van deze structuur, gedeeltelijk samenvattend en gedeeltelijk concluderend en prescriptief, zal het onderzoek worden afgesloten.

Teruggrijpend naar de centrale vraagstelling:

Hoe wordt de context bij gemeentelijke projecten van herstructurering van bedrijventerreinen projectmatig en procesmatig gemanaged en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de ontwikkeling van het project Stormeiland?

8.1 Theoretische componenten van de context

(Deelvraag 1. Uit welke theoretische componenten kan een context bestaan?)

De contextfactoren vormen het startpunt voor het onderzoek. De theoretische basis is voortgekomen uit de contingentietheorie, algemene contextfactoren die gelden binnen het openbaar bestuur en projectmatige en procesmatige context (inhoudelijke, organisatorische, sociale complexiteiten). Uit deze theorieën zijn diverse contextfactoren gedestilleerd die in dit onderzoek zijn benut. Onderstaand, ten behoeve van het antwoord van deelvraag 1 de gehanteerde theoretische componenten:

Inhoudelijk – organisatorische context

Hierbij gaat het om de aanleiding van het project en de ambities die zijn geformuleerd. De aanleiding vertelt iets over de weg waarlangs keuzes tot stand zijn gekomen en het waarom. Ook de capaciteit speelt hierbij een rol waarbij het gaat over ervaring en expertise die de gemeente beschikbaar heeft om in te zetten voor het project.

Politiek- bestuurlijke context

Het betreft hier de politieke geladenheid, delicaatheid van het project, ook vanuit de omgeving. aandachtspunten die van invloed kunnen zijn op de aanpak. Dit kan consequenties hebben voor de snelheid van handelen en op de manier van sturing. Is er hoge noodzaak tot snel handelen.

Geografische context

Hierbij gaat het over de invloeden voortkomend uit de geografische ligging, waaronder ook lokaal gebonden thema's die relevant zijn op het project. In die zin waar gebiedssituationele kenmerken een rol kan spelen.

Financieel-economische context

Hier gaat het om de financiële en grondpositie. Er kan een grote afhankelijkheid zijn vanwege de financieel beschikbare middelen. Ook de grondpositie speelt hierin een rol.

Netwerkcontext

In het huidige tijdperk spelen netwerken een substantiële rol. Drie geïllustreerde netwerkanalysemethoden (actorenscaan, netwerkanalyse, omgevingsanalyse) brengen in beeld wat de belangen en positie is van actoren die een rol spelen. Daarbij gaat het om de probleembetrokkenen, hun belangen en waarden die divers, of tegenstrijdig kunnen zijn welke tevens een bepaalde perceptie (sociale constructie) worden benut. Daar spelen in dit krachtenveld machtsbronnen en de machtspositie een rol die de positie bepalen.

8.2 De context van de behandelde casuïstiek

(Deelvraag 2. Wat is de context van het project Stormeiland in Krimpen aan den IJssel, Rijnhaven in Alphen aan den Rijn en Rivierzone in Vlaardingen?)

Zonder te verzanden in herhalingen zal in beknopte vorm de context worden weergegeven ter beantwoording van de deelvraag. Eerder is in hoofdstuk 5 voor de context een vergelijking gemaakt met de beide casussen. In de onderstaande tabel wordt dit naast de context in Krimpen aan den IJssel geplaatst.

Context	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn	Krimpen aan den IJssel
<i>Inhoudelijk - organisatorisch</i>			
Aanleiding en ambities	Extensief ruimtegebruik Meervoudige ambities wonen en werken Omvangrijk (kwantitatief) Grote mate van inhoudelijke complexiteit (kwalitatief) stad en milieu, cultuurhistorie, economie	Extensief ruimtegebruik Impuls bedrijvigheid Minder omvangrijk	Extensief ruimtegebruik Meervoudige ambities wonen en werken Omvangrijk (kwantitatief) Milieucomponent complex (EMK-terrein)
Capaciteit	Betrekkelijk onervaren met projecten in deze orde van grootte Specialistisch en experimenteel Multidisciplinair en integraliteit	Ervaring opgebouwd met projecten van deze omvang Ambitieuw bestuur en werkdruk bij ambtenaren Filosofie die sterk gericht is op ontwikkeling van medewerkers Multidisciplinair en integraliteit	Diverse disciplines betrokken door integraliteit Onervaren met projecten in deze orde van grootte Ambitieuw bestuur en daardoor en werkdruk bij ambtenaren Multidisciplinair en integraliteit
<i>Politiek bestuurlijk</i>			
Dynamiek	Dynamiek door politiek bestuurlijke wisselingen Rol van gemeenteraad onwennig Relatief stabiele politieke situatie Draagvlak belangrijk vanwege de omvang en consequenties	Dynamiek door politiek bestuurlijke wisselingen Rol van gemeenteraad moeizaam en onwennig Eerder stukgelopen onderhandelingen over het terrein Herstructureren als aandachtspunt op de politieke agenda	Relatief stabiele politieke situatie Rol van gemeenteraad onwennig
Urgentie	Min of meer vervuilde gebieden Industriële teloorgang	Noodzaak tot efficiënt gebruik van ruimte	Zwaar vervuild gebied (het EMK-terrein) Noodzaak tot efficiënt gebruik van ruimte
<i>Geografisch</i>	Belangrijke functie in de regio Milieucontouren	Belangrijke functie in de regio	Invloeden vanuit de regio (infrastructuur, stedelijk) Sterk ontwikkelde branche scheepvaart- en staalindustrie
<i>Financieel economisch</i>	Multipiele financieringsstromen Tussen 20-25% eigen grondbezit Zeer hoge kosten	Multipiele financieringsstromen Tussen 25-30% eigen grondbezit Hoge, maar overzienbare kosten	Multipiele financieringsstromen Ongeveer 25% eigen grondbezit Zeer hoge kosten
<i>Netwerk</i>			
Belang en machtspositie	Sterk: ondernemers, ministerie van VROM, wethouders, ambtenaren, ROM-Rijnmond, IKV Minder sterk; belangen van burgers, gemeenteraad maatschappelijke organisatie	Sterk: ondernemers, wethouders, ambtenaren en gemeenteraad, Voa, KvK, Rijnzone/project Minder sterk; belangen van provincie, ministerie EZ, burgers en maatschappelijke organisaties	Sterk: provincie, ondernemers, ministerie van VROM, wethouders, ambtenaren, externen, Stadsregio OK Minder sterk; belangen van burgers, gemeenteraad maatschappelijke organisatie

8.3 Projectmatig en procesmatig werken, wat houdt het in?

(Deelvraag 3. Wat wordt verstaan onder projectmatig en procesmatig werken?)

Projectmatige benadering

Een projectmatige benadering kenmerkt zich door de aandacht te leggen op beheersbaarheid. Processen gaan ten koste van beheersbaarheid. De filosofie toont aan dat diverse termen een centrale rol spelen. Wat de beheersbaarheid vergroot is geslotenheid en controle. Voortgang en structuur in het kader van de planning zijn veelbetekenende factoren. Het uitdenken en overwegen van de formele organisatie is significant, zodat effectief gehandeld kan worden. Het belang van een adequate, controleerbare organisatie die resultaatgerichtheid en efficiënt werkt is groot. Dit kan het beste worden verkregen door een verticale vorm van sturing en een overtuigende inhoud.

Kenmerkend voor de verschillende aanpakken die de auteurs verkiezen is dat het een sterk inhoudelijke focus heeft aanpak sequentieel, ordentelijk ingericht en sterk gericht op de beheersaspecten.

In een projectbenadering is de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Het kent een duidelijke doelstelling, tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. Doelrealisatie is het meest important en via inhoud wordt getracht het proces te controleren. Dit werkt verhelderend en zorgt voor duidelijkheid. De projectbenadering is technisch en technocratisch van karakter gericht op expertise en deskundigheid. De omgeving vormt veelal (betrokken partijen) een bedreiging.

Procesmatige benadering

Bij procesmanagement verschuift inhoud naar *de manier waarop*. Daarbij gaat het over draagvlak, betrokkenheid en tegengaan en/ of controleren van weerstanden. Afspraken dienen voldoende ruimte te bieden voor eigen belangen. Bemoeienis van buitenaf wordt als kans gezien. Het gaat over afstemming, delen van informatie, inleving en percepties.

Procesmanagement zegt dat een projectmatige benadering veelal past in een statisch project en de procesmatige benadering is gericht op een dynamische omgeving.

In plaats van eenzijdig een probleem en een oplossing te definiëren en te fixeren, pleit de procesbenadering ervoor te accepteren dat verschillende partijen de werkelijkheid anders definiëren en hiervoor veelal goede argumenten hebben. Kenmerkend voor procesmanagement is dat het beoogde resultaat vooraf niet inhoudelijk gedetailleerd is omschreven, maar juist lopende het proces in directe interactie tussen betrokkenen tot stand komt. Het betreft hier een open benadering waar doelverschuiving plaatsvindt, processen de ruimte krijgen en gestreefd wordt naar een betrokken omgeving. De procesbenadering richt zich op de informele organisatie, uitvechten en onderhandelen en is gericht op het creëren van draagvlak, overwinnen van weerstanden en coöperatie bevorderen.

8.4 De gekozen aanpak en gesorteerde effecten

(Deelvraag 4. Welke aanpak is er gekozen bij de projecten in Krimpen aan den IJssel, Alphen aan den Rijn en Vlaardingen en wat zijn de effecten?)

Evenals bij de context zullen de aanpak en effecten in twee afzonderlijke tabellen worden weergegeven. De weergave is vrij staccato. De deelvraag is gericht op feitelijke situaties (aanpak-effecten), in de overzichten, de analyses van de cases en het afsluitende betoog (conclusies) zijn onderlinge relaties verwerkt.

Aanpak en management

Aanpak	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn	Krimpen aan den IJssel
<i>Geslotenheid vs. openheid</i>			
Omgang met informatie	Actief zoeken naar draagvlak (projectwethouder) Van passief- formeel naar actief - informele richting ondernemers Van gesloten naar open richting ambtenaren Communicatie-informatie diffuus en multi-interpretabel en weinig zicht op moment van betrekken van ondernemers	Veel openheid richting Voa en KvK, weinig richting gemeenteraad <i>De wil</i> om betrokkenheid te vergroten door openheid en vormen van parkmanagement	Formele houding, maar streven naar openheid door betrekken van OK, moeizaam richting de gemeenteraad Communicatie- informatie naar ondernemers diffuus en multi-interpretabel Weinig zicht op moment van betrekken van ondernemers
	Integrale manier van werken Percepties zijn star en belangendefinities divergeren, geen concrete communicatie	Integrale manier van werken Openheid in delen van belangen, maar sterke nadruk op gemeentelijk belang	Integrale manier van werken Percepties zijn star en belangendefinities divergeren, geen concrete communicatie
<i>Beheersbaarheid vs. flexibiliteit</i>			
Tijd en planning Doelzoekend-doelgericht	Ruimte en doelzoekendheid op politiek bestuurlijk niveau Planmatigheid op deelniveau	Rigide planning Doelgericht vanuit bestuur- projectleiding en VOA, KvK Doelzoekend richting ondernemers	Responsief en flexibel door reacties van ondernemers te verwerken en te bespreken Doelzoekend richting ondernemers
<i>Intern vs. extern gericht</i>			
	Gespreide verantwoordelijkheid met één actieve projectwethouder Consultatieve functie gemeenteraad, IKV, KvK Sterke inzet externen en in beginsel marginale ambtelijke betrokkenheid Geen directe positie ondernemers	Gespreide bestuurlijke verantwoordelijkheid Actieve rol Voa en KvK Klankbordfunctie ondernemers Sterke ambtelijke betrokkenheid Weinig interne gerichtheid richting gemeenteraad	Gespreide bestuurlijke verantwoordelijkheid Consultatieve en faciliterende functie voor de OK Weinig interne gerichtheid richting gemeenteraad Geen directe positie ondernemers
<i>Verticaal vs. Horizontaal</i>			
	Horizontale opstelling als filosofie, niet verankerd in vormen van parkmanagement Regie in handen van gemeente	Horizontale benadering: zoeken en benutten van parkmanagement Regie in handen van gemeente	Horizontale opstelling als filosofie en zoeken naar vormen van parkmanagement Regie in handen van gemeente

Effecten

Effecten	Vlaardingen	Alphen aan den Rijn	Krimpen aan den IJssel
<i>Projectmatige effecten</i>			
Duidelijkheid en effectiviteit	Bestuurlijke wisselingen beperken effectiviteit Wijzigingen door juridische procedures en onderzoek In beginsel minder slagvaardigheid door magere betrokkenheid van ambtenaren Door abstractie onduidelijkheid ondernemers	Bestuurlijke wisselingen beperken effectiviteit Onduidelijkheid vanuit de gemeenteraad door beperkingen qua inbreng	Onduidelijkheid vanuit de gemeenteraad door beperkingen qua inbreng Door abstractie onduidelijkheid ondernemers
Efficiëntie en voortgang	Vertraging vanuit ambtelijk apparaat Politiek bestuurlijke efficiëntie en draagvlak door projectwethouder	Vertraging door bestuurlijke wisseling Snelheid in handelen door afstemming met Voa en Kvk	Vertraging door precare situatie ondernemers. Veel negatieve respons
<i>Procesmatige effecten</i>			
Vertrouwen en samenwerking	Gebrekkig interne samenwerking vanuit ambtelijk apparaat Procedures en signalen vanuit ondernemers geven blijk van weinig vertrouwen Zoeken naar openheid en ruimte voor conflicten Gespannen verhouding ondernemers en gemeente	Gebrekkige samenwerking richting gemeenteraad Moeizame start door historische impasse over het bedrijventerrein Onderdrukking gemeentebestuur, projectleiding richting gemeenteraad Ruimte voor uitspreken van conflicten richting ondernemers	Distantie leden OK Ondernemers geven blijk van weinig vertrouwen Zoeken naar openheid en ruimte voor conflicten, door reactienota Gespannen verhouding richting ondernemers
Inhoudelijke variëteit en tevredenheid	Beperkingen in inhoudelijke discussie met ondernemers Door integraal perspectief wel op bestuurlijk activiteit Spelregels ten behoeve van kwaliteit	Inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad ontbreekt Versnipperde presentie van ondernemers door indirecte verantwoordelijkheid	Beperkingen in inhoudelijke discussie met ondernemers Inhoudelijke inbreng vanuit gemeenteraad ontbreekt, of te weinig.

8.5 Conclusies en aanbevelingen

(Deelvraag 5. Welke lessen kunnen worden getrokken voor de vormgeving van het project Stormeiland?)

8.5.1 Conclusies

Conclusie 1. Is een balans tussen van project- en procesmanagement haalbaar?

Een balans tussen beide managementvormen laat zich moeilijk vastleggen. In de vergelijkende casussen en ook in Krimpen aan den IJssel is de balans een lastige kwestie. Toch laat het onderzoek zien, dat het gedeeltelijk wel haalbaar is en kan zijn.

Het vinden van een balans vergt veel van de organisatie bij omvangrijke, complexe projecten. Basaal daarbij is dat keuzes uitlegbaar zijn en aandacht voor de omgeving. De context en de dynamiek hierbinnen is evident. Specifieke lessen uit de vergelijkende casussen tonen dit aan. Aan de hand van de relatie context – aanpak – effecten kan dit aantoonbaar worden weergegeven.

De context van Vlaardingen blijkt organisatorisch complex. De specialistische kennis (milieu), de omvangrijkheid en het feit dat de capaciteit niet aanwezig was voor het project hebben geresulteerd in een aanpak met een sterke intern gerichte benadering, waarbij weinig informatie en communicatie plaats heeft gevonden. Betrokken ambtenaren zijn hierdoor vervreemd geraakt en waren niet betrokken. De afhankelijkheid werd hierdoor zichtbaar. Door een meer open en actieve benadering blijkt dat het proces een meer solide verloop krijgt.

In dezelfde casus (Vlaardingen) blijkt ook een grote mate van sociale complexiteit, namelijk door de bestuurlijke, geografische en financiële afhankelijkheid. De pluriformiteit werd zichtbaar. Door het zoeken naar draagvlak en steun bij provincie, ministerie van VROM en de regio is gekozen voor aanpak waarbij ondernemer formeel zijn benaderd. De eenzijdige benadering richting ondernemers resulteerde in juridische procedure en weerstand. Door te investeren in deze doelgroep, onder meer door intensief en informele betrokkenheid te tonen is er een betere sfeer ontstaan. Samenwerking en discussie hebben meer rendement opgeleverd. Rekening houden met de belangen van een ieder en hierover de dialoog aangaan heeft beroepsprocedures gereduceerd en meer inhoudelijke tevredenheid opgeleverd.

Context	Aanpak	Effecten
Inhoudelijk complex Specialistisch	Intern, gesloten	Vervreemding en weerstand (ambtelijk apparaat)
	Informatie delen	
	Betrokken- openheid	Inzet, samenwerking, coöperatie
Sociaal complex Bestuurlijk/ financieel Geografisch	Formeel, gesloten	Onduidelijkheid (ondernemers) onbegrip, onzeker, diffuus
	Gezamenlijk, informeel	Meer wederzijds begrip Minder juridische procedures

In Alphen aan den Rijn is zichtbaar dat men zoekende is naar de balans. Enerzijds, richting ondernemers (vereniging) blijkt dit effectief. Anderzijds blijkt dat richting de gemeenteraad men hier nog geen balans heeft gevonden.

De netwerkcontext en de aanloop naar een project, met delicate kwesties daaraan voorafgaand heeft meegewogen in de aanpak. Bepaalde taken zijn afgehandeld in samenwerking met de VOA en KvK. Een horizontale benadering, met brede vertegenwoordiging van partijen in de projectorganisatie. Dit in de beginfase adequaat opgepakt, wat ook vruchten heeft afgeworpen. Het vergt aandacht om deze achterstand in te lopen, zo bleek uit de casus in Alphen richting ondernemers (eerder mislukte onderhandelingen over het terrein). De samenwerking en sfeer zijn goed en wederzijds vertrouwen door deze investeringen is het gevolg.

De politieke en netwerkcontext in Alphen aan den Rijn tonen aan dat de relatie met de gemeenteraad delicaat is. De aanpak om te wachten met het delen van informatie naar de gemeenteraad veroorzaakt weerstand. De gemeenteraad voelt zich weinig betrokken. Negeren, of het niet betrekken van een partij met invloed leidt onherroepelijk tot repercussies. De projectwethouder en betrokkenheid van de raadscommissie zoals in Vlaardingen wordt hier bijvoorbeeld niet toegepast, welke inhoudelijke rendement, maar ook voor gedegen samenwerking nuttig kan zijn. Maar ook een meer brede discussie met de gemeenteraad, waarin ruimte wordt gecreëerd kan bijdragen aan de tevredenheid van de gemeenteraad, maar scheidt ook duidelijkheid. Hierdoor zou zij tevens beter haar rol kunnen uitvoeren.

<u>Context</u>	<u>Aanpak</u>	<u>Effecten</u>
Netwerk	Horizontaal, open constructief Informatie delen	Inzet, samenwerking, coöperatie Wederzijds vertrouwen en inhoudelijke variëteit (VOA en KvK (ondernemers))
Politieke dynamiek	Formeel, gesloten	Onduidelijkheid (gemeenteraad) Onbegrip, onzeker, diffuus

Uit deze conclusies kunnen lessen getrokken worden, maar het is geen eenmalige keuze. De causaliteit tussen de context – aanpak – effecten wordt zichtbaar, maar de dynamische contextfactoren vragen dat er aandacht blijft uitgaan naar de aanpak en gekozen managementvorm.

Conclusie 2. Continue aanpassing en meebewegen

De context (factoren) is niet statisch. De relatie tussen de context en de aanpak is dynamisch en kan, om tot een succesvolle aanpak te komen, niet eenmalig worden vastgesteld. Het vraagt om een paradigma van factoren, waarlangs keuzes gemaakt kunnen worden en die continu aangepast en bijgesteld dienen te worden. Het vereist een actieve houding en een aanpak die adaptief moet zijn en behoort mee te bewegen. Het is een constante activiteit, want de context is variabel.

Dit is inherent aan het openbaar bestuur, maar deze stap moet in projectverband niet worden overgeslagen. De context in beeld brengen is een stap in het proces. Een gekozen aanpak leidt niet automatisch tot beoogde effecten. Er moet gewaakt worden voor een mogelijke blindstaren op de beoogde effecten. Het kan in de uitwerking leiden tot dubbelzinnige resultaten. De dilemma's die in het onderzoek zijn verwerkt zijn geen eenmalige keuze. Bijvoorbeeld de casus in Vlaardingen laat zien dat men enerzijds heeft gekozen voor een doelzoekende benadering, dus beweeglijk en dynamisch, veel flexibiliteit in op strategisch en bestuurlijk niveau als gevolg van de inhoudelijke en politieke context. Deze opstelling werkt niet automatisch door in het totale project. Op operationeel niveau was namelijk sprake van een doelgerichte aanpak ten opzichte van de deelprojecten. Doordat dit dilemma aan de aandacht is ontsnapt waren deelplannen niet meer zuiver gekoppeld aan het geheel. De uitvoering en tegelijkertijd de samenhang zijn gaan divergeren, terwijl concrete deelbeslissingen behoren aansluiting te houden met het totaal. Bij een te hoge zelfstandigheid bij deelprojecten worden essentiële gedachtegangen en prioriteiten overgeslagen.

Ook het dilemma van samenspraak (procesmatige insteek) tegenover geïsoleerd werken (projectmatig) doet een beroep op de alertheid. De vraag wat het juiste moment is om juiste partijen te betrekken blijkt gecompliceerd. Ook in Vlaardingen blijkt het moment van het betrekken van ondernemers een lastige opgave. Daar is geprobeerd discussie tot stand te laten komen, maar er was feitelijk nog te weinig sprake van concretie waardoor ondernemers geagiteerd reageerden. Dit moment is moeilijk te duiden. In beide casussen is gedeeltelijk het proces goed verlopen, maar volledige “controle” over het proces was er niet. Het tevreden houden, verdelen van de aandacht, op het ‘juiste’ moment informatie verstrekken en discussie voeren vergt een verfijnd gevoel voor timing en inzicht. Deze zelfde situatie richting ondernemers geldt voor de casus in Krimpen waar nu, als een soort noodgreep, een tussenstap wordt gemaakt middels een reactienota. Feitelijk toont dit aan dat het moment van samenspraak niet harmonieus is verlopen.

Bij de aanpak is er snel fixatie van verdeling van aandacht. Iets dat op zichzelf verklaarbaar is, aangezien gemeenten bepaalde taken beheersbaar willen houden. De perceptie is nog altijd dat hoe meer partijen betrokken er zijn, hoe meer risico. Betrokkenheid richting partijen dient echter onder de aandacht te blijven en gedoseerd te worden.

Deze manier van continue aanpassing van het project en proces vergt een adequate coördinatie om dit goed te kunnen begeleiden. In alledrie de casussen wist men daarin nog niet te slagen, maar de investering van alertheid en anticipatie leidt tot positieve resultaten.

Conclusie 3. Gebrek aan openheid kweekt onbegrip

Met betrekking tot de ondernemers kan worden gesteld dat zij behoefte hebben aan en zoeken naar eenduidigheid en duidelijkheid. Vanuit de economische belangen willen zij kunnen anticiperen op gemeentelijke plannen. Angst overheerst om partijen in brede zin uit te nodigen in het proces. Het delen van informatie, het voeren van discussie en zeker het verstrekken van een zekere bevoegdheid is niet geïntegreerd in de werkwijze van de gemeenten.

De verrijking, of inhoudelijke variëteit weegt in beginsel niet op tegen de kosten die gemaakt worden, om meer partijen te betrekken. Een gemeenschappelijke deler wordt gezocht, integraliteit bevorderd, maar daadwerkelijke overtuiging van een potentiële meerwaarde door middel van discussie en deling van percepties blijft beperkt. Het meest zichtbaar is dit in Vlaardingen en Krimpen aan den IJssel. Doelstellingen en toezeggingen zijn vooral blijven veelal in vaagheden hangen, ondanks de informele en intensieve benadering die in Vlaardingen in tweede instantie. Het abstraheren van de discussie heeft bij ondernemers een averechts effect. Dat dit verschijnsel zich voordoet is verklaarbaar, omdat men vreest dat het een ten koste gaat van het ander. Er bestaat er vanuit ondernemers vooral de behoefte om te kunnen begrijpen wat het afwegingskader is en wat er speelt. Vanuit ondernemers wordt benoemd om ook andere overheden, representanten te inviteren, zodat ook zij betrokken worden in de discussie. Als duidelijkheid niet geboden kan worden is er vooral een behoefte naar beantwoording van de vraag waarom dat niet mogelijk is. In Alphen aan den Rijn maken ondernemerskringen (en ook individuele ondernemers) deel uit van de discussie, waardoor het hier ook minder aan de orde is. Dezelfde beargumentatie gaat ten principale wel op voor de gemeenteraad in Alphen aan den Rijn. Namelijk, een partij die minder betrokken wordt, maar wil begrijpen waar keuzes vandaan komen. Onbegrip en gebrekkige samenwerking zijn het gevolg en leidt tot inzet van pressie-, en machtsmiddelen.

De financiële en economische positie blijkt bijvoorbeeld een gegeven dat van grote invloed is. Deze conclusie is niet verrassend, maar specificeren welke invloed ervan uitgaat blijkt prudent. Door de versnippering van grondbezit, in alledrie de gevallen, stellen betrokken partijen (publiek en privaat) condities om eigen belangen te borgen. Mede overheden stellen voorwaarden die aansluiten voor een financiële injectie die gericht is op institutionele doelstellingen en marktpartijen en grondbezitters kijken naar de eigen positie en economisch belang. Dit resulteert in een onoverzichtelijke en complexe

situatie. Er is nog geen methode gevonden hoe bij herstructurering deze (nieuwe) vormen van ruimtegebruik financieel kan worden afgehandeld. Specifiek als het gaat over onderhoud, verantwoordelijkheden, optimalisering van het terrein. Niet alleen de initiatoren, of regisseurs (bestuurders en strategische projectambtenaren), maar ook gemeenteraden worstelen met dit probleem. Zij zoeken naar een weg om hun taken goed uit te kunnen voeren, door middel van vaststelling van de begroting en het stellen van financiële kaders. De kosten-basten afweging, materieel en immaterieel, moet worden uitgelegd zodat een consistente en heldere discussie kan worden gevoerd. De afweging om meer geld te investeren voor bepaalde thema's, ten behoeve van ruimtebesparing is een legitiem en geaccepteerd argument, maar het verhaal moet wel worden verteld.

De politieke en bestuurlijke dynamiek blijken niet te controleren. Politieke en bestuurlijk wisselingen zijn een gegeven, maar worden als grote belemmering ervaren. Omgaan met deze variabele en het onvoorspelbare karakter ervan blijkt een lastige opgave. Verdiscontering, of beter gesteld de uitleg expliciteren, kan begrip kweken. Ook het onderbrengen van bevoegdheden in de regio's is nog niet altijd even duidelijk voor externe (markt) partijen.

Conclusie 4. Het dilemma; de gevolgen van integraal werken voor de complexiteit

Het onderzoek toont aan dat er verschillende dilemma's een rol spelen. Als het gaat over de organisatorische component blijkt er sprake van een dilemma op het punt van integraliteit vs. complexiteit. De voordelen van integraal werken worden erkend; samenhang, meer onderhandelingsruimte, opportuniteit bij het verkrijgen van subsidies etc. De consequentie is dat het de complexiteit vergroot. Een logisch gevolg, maar in de vormgeving blijkt een persistent probleem.

Bijvoorbeeld de politiek-bestuurlijke context geeft aan welk belang van partijen geraakt wordt en dat project alleen succesvol kan zijn als het politiek gedragen is. De aandacht en investeringen die gemoeid zijn met het project creëren direct een gevoeligheid, zowel politiek als bestuurlijk. De ambities en omvang bepalen de ingrijpendheid van het project, de veelheid aan belangen en de inzet en aandacht die gericht zijn op het project.

Ook intern werkt integraal werken door in de mate van complexiteit. Over de capaciteit valt te concluderen dat dit samenhangt met de eigen filosofie, omvang en technische complexiteit (bijzonder, nieuwe kennis). Het blijft bij ieder project daardoor een unieke afweging. De afweging bij herstructurering van bedrijventerreinen is opgebouwd uit drie elementen:

- Aandacht, kennis en ervaring binnen de eigen organisatie
- Bereidheid het project te zien als een (intern) leerproces. Komt het bijvoorbeeld in de toekomst vaker voor, zal de gemeentelijke organisatie daar ook mee moeten omgaan
- Hoe groot is de stap van informatie aanleveren en er zelf actief mee aan de gang gaan. Met het inhuren en inzetten van externen is het werk nog niet gedaan.

Ook de netwerkanalyse toont de pluriformiteit aan als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid (sociale complexiteit). Hier moet weldegelijk rekening mee worden gehouden. Integraal werken verruimt en versterkt de belangen die op het spel staan. In alledrie de casussen bestaan relatietoornissen, simpelweg omdat niet iedere actor, stakeholder, betrokken partij tevreden gehouden kan worden. Daar zal weerstand vandaan komen. Om de complexiteit te duiden kan een algemeen beeld vanuit de drie casussen qua rolverdeling de belangen inzichtelijk maken:

- Gemeenten zullen zich inzetten subsidies te krijgen en actief werven. Onderliggend speelt de kwestie om wonen te integreren, aangezien dat meer geld genereert. Vooral strategische ambtenaren (projectleiders) en bestuurders vervullen hierin een actieve rol
- Bedrijven zetten sterk in om samen met ondernemerskringen de werkgelegenheid te stimuleren en continuïteit te waarborgen

- Provincie, Rijk en regio's vanuit hun eigen institutionele belangen invloed uit te oefenen geld beschikbaar te stellen en bestuurlijke invloed uit te oefenen
- Intern heeft de gemeenteraad moeite met haar positie en zoekt naar een manier (indien nodig) zich sterk te maken
- In alle gevallen zijn burgers en maatschappelijke organisaties marginaal betrokken. Het enige zichtbare is de burgers die een direct belang hebben.
- Een poging tot samenwerking met de omgeving wordt afgedaan door de argumentatie dat verantwoordelijkheid op het eigen territorium voldoende specifiek is om te bewaken. Daar spelen specifieke problematieken een rol door de geografische ligging. Bijvoorbeeld op milieugebied in Vlaardingen, de economische functie van Alphen aan den Rijn, de ligging met (rand)stadse invloeden vanuit Rotterdam in Krimpen aan den IJssel.

Er valt geen ideaaltypisch model te ontwerpen voor dergelijke projecten. De uniciteit in combinatie met de specifieke organisatorische omstandigheden vormen een afwegingskader waarbinnen de bovenstaande keuzes moeten worden gemaakt. Dat is wat in iedere casus terugkomt. De afweging moet zorgvuldig worden gemaakt op basis van bovenstaande elementen.

8.5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden voorspellingen gedaan of aanbevelingen op basis van de situaties en overeenkomsten met de casussen Vlaardingen en Alphen aan den Rijn.

1. Omgang met ondernemers: de Uitdaging!

De relatie met de ondernemers blijkt in alle gevallen een lastige. Met andere motieven en in andere situaties krijgen de gemeente hiermee te maken. Er zijn verschillende manieren om vanuit ondernemers het project te blokkeren of te vertragen. Het is complex om het terrein geschikt te maken voor wonen en werken, hier zit een zeker spanningsveld. Dit kan leiden tot vertragingen gezien de specifieke eisen. In Krimpen aan den IJssel liggen kansen om dit te verbeteren.

Fijn stof is, ook gebleken in Vlaardingen, een gevoelige factor bij het aantekenen van bezwaar. De juridische procedures zijn aanleiding geweest tot samenwerking. Als je elkaar wilt belemmeren kan het op vele fronten. Voor Krimpen aan den IJssel kan daarom bij het creëren van een gedegen relatie met ondernemers gelet worden op bepaalde leerpunten. Dit vergt:

- Openheid
- Overtuigen
- Inzetten op gemeenschappelijk belang en vooral deze ook hardop, gezamenlijk te definiëren
- Het tonen van interesse door bijvoorbeeld excursies
- Concessies doen en bereidheid tonen

Dit leidt tot vertrouwen en begrip. Door een bewustmakingsproces ontstaat wederzijds begrip. Het ontstaat echter niet vanzelf; investeren en alertheid is vereist.

Er valt wat voor te zeggen om sommige zaken gesloten te houden, voor de lange termijn visie en het algemene belang. Complexiteiten, verwerven in geld, de interne organisatie, de beraadslagingen met andere overheden maken het niet eenvoudig flexibel te handelen in verband met de afhankelijkheidsrelaties. Het actief opzoeken en betrekken van ondernemers houdt niet op bij louter communiceren. Met deze gedachte moet worden gebroken. Communicatie kan overkomen als besloten en is passief. Het kan een uitleg van handelen zijn, maar door bij communicatie open te zijn wordt een andere gedachte weerspiegeld. Er is wel sprake van een dilemma op dit punt:

Aan de ene kant wil men in Krimpen nu nog niet teveel communiceren, want anders gaan ondernemers te vroeg handelen. Rust houden zorgt voor uitstel is de gedachte. Daardoor verslapt wel de aandacht en blijven ondernemers in onzekerheid achter. De aandacht laten verslappen is daarbij niet

de beste variant. Door in ieder geval zaken te blijven uitspreken, misschien ondernemers op het terrein zelf, mee te laten denken houdt het een vorm van aandacht en duidelijkheid in het oog. Gebleken is dat geen communicatie of vage, diffuse discussies zorgen voor onduidelijkheid en onzekerheid. Dat zal juist het proces versnellen dat ondernemers elders hun heil zullen zoeken, het tegenovergestelde effect. Ondernemers die niet weten waar ze aan toe zijn houden liever zelf het heft zelf in handen. Gewaakt moet worden voor dezelfde valkuil als in Vlaardingen waar bijeenkomsten 'inhoudsloos' worden.

Het betrekken van ondernemers is geen eenvoudige opgave: directe opbrengsten zijn er niet, onnodig tijd en geld verspillen, zonder dat het wat oplevert is daarbij veel genoemd. Om dit bewustzijn te prikkelen is het vroegtijdig betrekken van ondernemers raadzaam. Echter het dilemma van het juiste moment om ondernemers te betrekken komt daarbij naar voren.

“Ondernemers willen op tijd betrokken worden, maar niet te vroeg, anders duurt het lang en is het abstract” Dit kan worden ondervangen op verschillende manieren.

1. De vormgeving en insteek van de discussie
2. de verdeling van verantwoordelijkheid en zeggenschap

Ad.1 Er lijkt in Krimpen aan den IJssel een parallel te bestaan tussen de formele houding die in het begin in Vlaardingen aanwezig was met de ondernemers. Onbegrip en afstandelijkheid verstoren de relatie. Ook al is het een lastige opgave, gezien de situatie en onduidelijkheid, weinig concrete toezeggingen, is er veel behoefte aan duidelijkheid. Het niet kunnen begrijpen van keuzes en de onzekerheid maakt het proces lastig. Het komt ten goede aan de inhoudelijke discussie wanneer dit wel gebeurt. De negatieve respons van ondernemers is begrijpelijk. Door niet rigide te handelen, maar ruimte te geven aan de reacties en hierom een bijeenkomst te beleggen lijkt positief (reactienota Stormeiland 2006). Echter, er moet worden gewaakt voor dezelfde situaties als in Vlaardingen waarin bijeenkomsten belegd zijn, maar waar eigenlijk weinig toezeggingen gedaan konden worden. Dit kan de presentie laten versnipperen, omdat 'men' er niks aan heeft gehad.

Door stellingen te poneren, gericht het debat aan te gaan, aanwezigheid van verantwoordelijken met zeggenschap wordt deze ruimte echt benut. Anders blijft het een symbolische discussie met weinig waarde om ondernemers te hebben gehoord, maar dit is niet constructief.

Daar moet voor worden gewaakt zodat kan worden voorkomen dat plannen worden geschetst en vervolgens onderuit worden gehaald. Dus moet je bepaalde plannen al redelijk concreet uitwerken in verschillende scenario's. Hierdoor wordt het tastbaar en kun je deze toetsen bij het betrokken gezelschap. Tastbaarheid en gezamenlijk oppakken van plannen komen hier samen. De stellingen maken concrete discussies los. Ook het bedenken van verschillende perspectieven is daarbij nuttig. Dit is een arbeidsintensief proces, maar door het bij perspectieven te houden waarin de eigen visie wordt verwerkt kun je gericht discussiëren en wordt het concreet voor ondernemers.

Het dilemma van timing en op het juiste moment van partijen betrekken is een kwestie van aftasten. Open en duidelijke communicatie en probleemsituaties benoemen reduceert in ieder geval onduidelijkheid en kweekt begrip. Wanneer betrek je de partijen dan bij plannen? Leg dit hen voor, door ook dit bespreekbaar te maken en het antwoord aan ondernemers (vertegenwoordigers) te laten wordt een positief signaal afgegeven.

Ad. 2. Door naar aanleiding van de uitkomsten eventueel een klankbordgroep samen te stellen die vertrouwen geniet van de ondernemers kan de betrokkenheid worden uitgebouwd. De rol van de OK in Krimpen is niet alleszeggend. Zij omschrijft zichzelf als faciliterend en ondersteunend. Dit is niet afdoende. De werkgelegenheidsfunctie vervult een prominente rol op het terrein, dus hier mag ook zeker de aandacht op gelegd worden. Ook verdergaande mogelijkheden of combinaties van parkmanagement komen van pas voor het project Stormeiland.

Onder vermelding dat een formeel samenwerkingsverband een testsituatie is, kan worden afgetast of dit op bepaalde punten van waarde blijkt. Of dit idee aanslaat bij ondernemers laten de effecten ongetwijfeld zien, denkend aan: inhoudelijke kwaliteit, tevredenheid, betrokkenheid, de manier van samenwerking en het vertrouwen

In Alphen aan den Rijn werkt het wel en is men op zoek deze verder vorm te geven. Ook daar is voor dit gebied zuiver economische belang evident en gericht op het hart van Stormeiland en het structureel beheer en verzorgen van behoud van terrein positief. Via het toedelen van verantwoordelijkheden zullen ondernemers het belang meer gaan inzien. Het zorgen voor gezamenlijk belang door gedeelde diensten, of vormen van parkmanagement houdt ook de communicatie open voor lange termijn. Zodoende en zo blijven mensen op de hoogte en betrokken.

Als aanvulling op de bovenstaande twee aandachtspunten is er ook de intensiteit van de relatie met de ondernemers en de quick wins.

Ruimte in het proces en een actieve houding zal bijdragen in de relatie met de ondernemers. De bestemming, de dynamiek over met name het middengedeelte in Krimpen, maar ook de andere deelprojecten zal het project een impuls geven op die betreffende terreinen. Het terrein krijgt zodoende in de beginfase een imago waaraan gewerkt moet worden en die in lijn is met de gedachten van ondernemers. Met andere woorden, de opinies worden verdisconteerd in de aanpak.

De eerste slagen die gemaakt worden zijn beeldbepalend. Door daar nu al mee te beginnen toon je bereidheid en goede wil. Quick wins zijn belangrijk en laten zien dat er iets gebeurt, zo blijkt ook in Alphen aan den Rijn. Hiermee kunnen de eerste sceptici worden doorgestreept.

Herhaling de beste leermethode. Als zaken veelvuldig worden herhaald, zoals het feit dat combineren van werken en wonen mogelijk is krijgen ondernemers het vertrouwen en internaliseert dit.

Bepaalde berichtgeving wordt opgenomen. Kleine gebaren en gestes kunnen aanslaan. Veranderende omstandigheden moeten daarbij worden meegewogen, want deze zijn nu onderdeel van het geheel. Hierin niet te star te werken werpt vruchten af. Het bevordert draagvlak en geeft bestrijdt dat er geen ruimte meer is. Daarbij moet worden gewaakt dat er over dezelfde principes en belangen wordt gesproken. In Vlaardingen was zichtbaar dat percepties zijn gaan divergeren. Door frequent informatie te blijven delen, bezoeken, of excursies, verdieping en mogelijkheden verkennen zorgt voor contactmomenten en helderheid.

Een laatste aanbeveling in de richting van communicatie richting burgers is de wijze waarop gecommuniceerd wordt over de bestemming van het eiland, namelijk wonen – werken. Een typering die bij ondernemers overkomt alsof wonen prioriteit krijgt.

Aanpassing van de communicatie door wonen – werken te wijzigen in werken – wonen.

De doelstelling is ook dat 'werken' de bestemming blijft en voorrang krijgt. Deze wijziging in de communicatie aanpassen kost weinig en het geeft ondernemers een andere beleving. Responsiviteit geeft vertrouwen. Het is een gebaar dat ondernemers zullen waarderen. Bij een non respons en niet het aanpassen wordt de, wellicht ontrechte, gedachte bevestigd.

2. Organisatiestructuur; schep duidelijkheid

Waken voor twee specifieke situaties:

1. De dreiging van divergentie bij deelprojecten. Het project moet in samenhang worden gezien
2. Gebrek aan inzet vanuit de ambtelijke organisatie. Adequater hiermee omgaan, frequenter en intensiever informeren vergroot de betrokkenheid en verbeterd onderlinge verhoudingen.

Bij de projectorganisatie moet, gezien de te trekken lessen gewaakt worden voor twee specifieke punten.

Het eerste punt betreft het gevaar dat deelprojecten divergeren. Het project moet in samenhang worden gezien. De bestuurlijke en organisatorische dichtheid is groot. Coördinatie en samenwerking is evident bij het afstemmen in verband met de pluriforme doeleinden. Daarom moet men waken dat bepaalde keuzes over verschillende lagen in lijn zijn met het totaal. Voor het project Stormeiland zijn al enige lagen aangebracht; deelproject (met bestuurlijk startpunt), regiegroep, stuurgroep en de overleggen daaromheen. Gezien de brede vertegenwoordiging in de centrale stuurgroep overeenkomend met het project stormeiland, is dit niet het meest zorgwekkende punt. Maar niet overbodig om te noemen is wel dat belangen, eisen en condities per deelgebied zullen verschillen. De grens tussen sturen van processen, de eigenlijke rol van de gemeente, en het op deelniveau afhandelen wordt hierdoor wel klein. Dit is een punt waar men in Vlaardingen lering uit heeft getrokken.

Men moet oog houden voor de situatie in Vlaardingen, waar benoemd werd dat ambtelijke inzet aanwezig beperkt aanwezig was. Het is als belangrijk ervaren dat in het kader van de continuïteit er permanente aanspraak is. Aandacht en voortgang dienen gewaarborgd te worden, omdat dit verlies anders moet worden gecompenseerd. De aandacht kan dan verslappen. Het verdient de aanbeveling hier de nodige (benodigde) ruimte voor vrij te maken. De presentie van ambtenaren en de vrijgemaakte inzet houdt aandacht op het project. Om de binding te sterken zal intern afspraken gemaakt moeten worden over omstandigheden, voorwaarden, prioriteiten. Dit schept duidelijkheid, voor betrokkenen, opdrachtgever, manager en direct leidinggevenden.

Een concrete les in de casus van Vlaardingen is de vertraging door een gebrek aan inzet vanuit de ambtelijke organisatie. De oorzaak was gelegen in het feit dat het delen van informatie met de betrokken ambtenaren achterstallig was. Daarbij speelt ook de keuze tot een projectbureau een rol, aangezien zij het coördinerende centrum vormen (met inzet van externen) en niet de interne ambtenaren zelf. Hier wordt de waarde van de ambtelijke input aangetoond. Het inhuren van kennis en expertise en de organisatie gedeeltelijk loskoppelen van de organisatie kan effectief zijn, maar noodzakelijk is dan een adequate afstemming en goede afspraken met het ambtelijk apparaat. Zij hebben kennis en inzicht in situatiespecifieke zaken die van invloed kunnen zijn op het project zoals politieke, culturele, bestuurlijke, historische kennis en gegevens. Adequater hiermee omgaan, frequenter en intensiever informeren vergroot de betrokkenheid en verbetert onderlinge verhoudingen. De verandering in attitude heeft de aandacht op het project bevorderd waardoor effectiever gewerkt kon worden.

3. Actieve informatie uitwisseling met de gemeenteraad

Ten behoeve van rolduidelijkheid en een gefundeerd inhoudelijk debat kunnen onverwachte politieke keuzes worden voorkomen. Een onvolledig geïnformeerde en zoekende gemeenteraad moet bij het project zorgvuldig worden begeleid.

De vergelijking tussen Krimpen aan den IJssel valt te maken met de gemeente Alphen aan den Rijn waar ook een onzekerheid bestaat over de rol van de gemeenteraad, waar het heeft geleid tot scepsis. Het kan stagnatie tot gevolg hebben. De gemeenteraad wil graag meer weten, zodat ook zij hun rol verder kunnen invullen, want financieel zijn het lastige kwesties. De gemeente Krimpen, gezien de andere lessen, vooral in Alphen aan den Rijn, moet waken voor eenzelfde (mogelijk) effect van irritatie en scepsis. Men is er niet bij gebaat dat op de verkeerde elementen het project, vanuit financieel kaderstellende functie, wordt afgeketst. Door hierin tijdig en accuraat mee om te gaan ontstaat rust. Een 'projectwethouder' die informeert en adviseert, ook nu al, zorgt voor gedegen voorbereiding en voorkomt verrassingen in een later stadium. In Vlaardingen is dit adequaat opgepakt en positief uitgedrukt, door een actieve en vroegtijdige verstrekking van informatie aan een raadscommissie. In Krimpen bestaat er contact met de gemeenteraad, maar verduidelijking, naast het creëren van draagvlak, kan bijdragen aan de inhoudelijke discussie en het vervullen van hun rol.

4 Meer rendement door samenwerking met omliggende gemeenten

In alle situaties opvallend dat de coöperatie met de omgeving, in termen van omliggende gemeenten niet wordt opgezocht. Concurrenieren op microniveau en samenwerking bundelen in regionaal verband kan nuttig zijn.

Deze tendens is aan de ene kant opmerkelijk. Het is opportuun om over grenzen heen te kijken. Het wordt wel genoemd, maar vooral door ondernemers en vertegenwoordigingen. Zij zien volop mogelijkheden om werk te spreiden en het wegennetwerk te verdelen zodat men niet allemaal dezelfde route hoeft te volgen, in het geval van logistieke kwesties. Het is een logisch gevolg van de lokale democratie zoals dit in Nederland georganiseerd is en bestuurlijk en financieel vorm krijgt. Kennis uitwisselen zoals dit in Vlaardingen gebeurt is optioneel, maar het verdient de aanbeveling om ook te onderzoeken welke, niet eens fundamentele, maar ook praktische taken gezamenlijk kunnen worden opgepakt, in plaats van een inefficiënte verdeling, onevenredige intensiteit van ruimte en dubbele functies. Zo blijkt dat de buurgemeente van Krimpen, Capelle aan den IJssel, ontwikkelingen doormaakt en dezelfde overeenkomstige plannen heeft. Delibereren in de gehele Krimpenerwaard (dertien dorpen tussen Rotterdam en Gouda) kan nuttig zijn, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van ruimtes die het beste passen bij functies. Op deze wijze kan synergie en ruimte worden gecreëerd.

Geraadpleegde literatuur

- Babbie, E. (2001). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth.
- Bovens, M.A.P., Hart, P.J. 't, Twist, M.J.W. van en Rosenthal, U. (2001) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't (2002). *Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Bruijn, J.A. de, Jong, P. de, Korsten, A.F.A. en Zanten, W.P.C. van (1996). *Grote projecten besluitvorming en management*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D.
- Bruijn, J.A. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J. en Veeneman, W. (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma B.V.
- Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. 's- Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie B.V.
- Dubbelman, H. (1988). *Welke verschijnselen zich kunnen manifesteren als gevolg van een koppeling tussen een lijn- en projectorganisatie?* Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep Interne Organisatie
- Edwards, A. en Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Coutinho B.V.
- Grit, R. (2005). *Projectmanagement. projectmatig werken in de praktijk*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hakvoort, J.L.M. & Meer, F-B. van der. (2003). *Methodische benadering van actorinterpretaties. Bestuurswetenschappen*,
- Klijn, E.J., Bueren, E.M. van en Koppenjan, J.F.M (2000). *Spelen met onzekerheid, over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft : Eburon
- Koopman, P.L. en Pool, J. (1992). *Management en besluitvorming in organisaties : een strategisch perspectief*. Assen: Van Gorcum
- Licht, G.J. en Nuiver, J.J.H. (1996). *Projecten en beleidsontwikkeling, doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld*. Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Meredith, J. R. en Mantell S.J. (2006). *Projectmanagement, a managerial approach*, Hoboken, N.J.: Wiley
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives, designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Oosterwijk, H.G.M. (1995) *Netwerken van organisaties. hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisationele omgeving*. Utrecht: Lemma

Strien, P.J. van (1986). *Praktijk als wetenschap. Methodologie van het sociaal-wetenschappelijk handelen*. Assen: Van Gorcum

Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Meppel: Boom.

Verschuren, P.J.M. (1988). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Spectrum

Zijp, W.J. van en Pol, J.J.M. van der (1992). *Projectmanagement: modellen uit de praktijk*. Rijswijk : Cap Gemini Publishing.

Geraadpleegde websites

www.alphenaandenrijn.nl

www.krimpenaandenijssel.nl

www.vlaardingen.nl

www.rivierzonevlaardingen.nl

<http://www.eur.nl/fsw/onderwijs/mtict/>

<http://www.eur.nl/studenten/ondersteuning/literatuur/schrijf/>

<http://www.studiestips.leidenuniv.nl/scriptie.html>

Overige documentatie

Gemeentelijke documenten, beleidsplannen, visies en nota's, in het bijzonder:

Masterplan Project Stormeiland. (2006) Krimpen aan den IJssel

Masterplan Project Rivierzone. (2002) Vlaardingen

Concept masterplan Rijnhaven. (2006) Alphen aan den Rijn

BIJLAGE I

Geïnterviewden

Organisaties

Krimpen aan den IJssel

Functie	Naam
Projectsecretaris	Elza van Velzen
Projectleider	Reinier Stuffers
Wethouder	Jaap Blankenberg
Raadslid coalitie	Marinus Cornet (SGP)
Bestuurslid ondernemersvereniging	Ondernemerskring Krimpen aan den IJssel Peter Breedveld (OK)
Vlaardingen	
Projectsecretaris	Betty Hoogeveen
Projectleider	René Daamen
Wethouder	Henk Roijers
Raadslid coalitie	Wim Meijer (PvdA)
Bestuurslid ondernemersvereniging	Industriële Kring Vlaardingen Hans den Breems (IKV)
Alphen aan den Rijn	
Projectsecretaris	nvt
Projectleider	Joop Maat
Wethouder	Dhr. Groen in 't Wout
Raadslid coalitie	Dhr. Jo Schriek
Bestuurslid ondernemersvereniging	Verenging voor ondernemers in Alphen aan den Rijn en omstreken Erik Jung (VOA)

BIJLAGE II

INTERVIEW

1. Algemeen

1. Zou u een algemene bewoordingen een omschrijving willen geven van het verloop van het project?

2.1 Contextvariabelen

2. Welke oorzaken of omstandigheden zijn bepalend geweest of hebben een belangrijk rol gespeeld voor het verloop van het project? kunt u daar een voorbeeld van geven
3. Welke condities waren volgens u nodig om tot een goed resultaat te komen?
4. In hoeverre zijn de volgende factoren van invloed geweest en hoe was dit merkbaar?

voorbeelden

Inhoudelijk - organisatorisch

1. Aanleiding en ambities

2. Capaciteit

Politiek- bestuurlijk

1. Dynamiek

2. Urgentie

Geografisch

1. Specifieke situaties door geografische positie

Financieel-economisch

1. Financiële-, en grondpositie

Netwerk

1. Actoren en belangen

2. Machtspositie

2.2 Netwerk, arena van betrokkenen

5. Welk belang heeft het project voor uw organisatie?
6. Welke organisaties hebben welke rol gespeeld in de discussie en besluitvorming?
7. Met welke organisaties heeft u veel contact? Waarom en hoe?
8. Voor wie en waarom (wel/ niet) is het project een probleem?
9. Hoe hebben partijen gehandeld en hoe hebben zij hun middelen ingezet?
10. Van welke vorm van afhankelijkheid was er sprake en hoe was deze eventueel zichtbaar?

3. Project,- procesmanagement

11. Hoe is er met informatie omgegaan (beslotenheid/ openheid)
12. Hoe is er omgegaan met meningsverschillen en problemen?
13. Hoe zijn partijen betrokken bij het project?
14. Hoe zijn de gesprekken verlopen met partijen, is er samengewerkt en hoe was daarbij de sfeer?
15. Welke partij(en) fungeerden als katalysator?
16. Wat zijn in uw opvatting belangrijke momenten geweest in de besluitvorming? Wat hebben of zullen actoren doen op besluitvorming te bevorderen?
17. Op welke wijze is het project en het proces gestuurd (verticaal/ horizontaal)?
18. Waren er stagnaties, weerstand, impasses en doorbraken van situaties in het project? Hoe is hiermee omgegaan?
19. Welke aanpak is er gekozen en welke waardering was er voor deze aanpak vanuit de omgeving? Project en procesaanpak en met welke resultaten (effecten)?
20. Hoe had het project gemanaged moeten worden om tot optimale resultaten te komen?
21. Hoe zou u besluitvorming willen typeren? (open, gesloten, sfeer)

4. Tot slot

22. Welke lessen zijn er te trekken en/ of welke do's en dont's, zijn er te benoemen?