

Gebiedsontwikkeling

Zoektocht voor provincies en natuur- en milieuorganisaties



Masterscriptie Besluitvorming en Management van complexe Ruimtelijke Vraagstukken

Bestuurskunde

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

augustus 2007

Ernest Bressers 300009

1^e lezer: Dr. F.A.A. Boons

2^e lezer: Prof. dr. ing. G.R. Teisman

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS


ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Gebiedsontwikkeling

Zoektocht voor provincies en natuur- en milieuorganisaties

**Masterscriptie Besluitvorming en
Management van complexe
Ruimtelijke Vraagstukken**

Bestuurskunde

Faculteit der Sociale wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

augustus 2007

Ernest Bressers 300009

1^e lezer: Dr. F.A.A. Boons

2^e lezer: Prof. dr. ing. G.R. Teisman

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



Voorwoord

'Natuur- en milieuorganisaties', het zei me voordat ik met het schrijven van deze afstudeerscriptie begon helemaal niets. Ja, ik had op de basisschool een werkstuk over het Wereld Natuurfonds geschreven, mijn ouders waren net als 900.000 andere Nederlanders lid van de Vereniging Natuurmonumenten en ik had al wel eens door meerdere natuurparken in Nederland rondgewandeld en gefietst. Echter, daar bleef het bij. Tijdens het schrijven en het voeren van de interviews bij verschillende natuur- en milieuorganisaties verbaasde ik me over wat deze organisaties kunnen betekenen voor gebiedsontwikkeling. Een potentie die wellicht nog niet helemaal volledig in de praktijk wordt benut. Deze constatering is de drijfveer dat ik het onderwerp 'de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie in gebiedsontwikkeling' met beide handen heb aangepakt. Daarnaast is het een zeer actueel onderwerp en uit de enthousiaste, nieuwsgierige reacties van de respondenten bleek ook dat zij behoefte hadden aan dit type onderzoek.

Dit heeft geleid tot een masterscriptie waarmee ik een definitief punt zet achter mijn studentenleven. De 'Master Besluitvorming en Management van complexe Ruimtelijke Vraagstukken' heb ik als een zeer goede aanvulling ervaren op de door mij eerder afgeronde studie planologie. Vooral de vele praktijkopdrachten in de vorm van ateliers spraken mij enorm aan en hebben mij meer inzicht geleverd in de besluitvorming rondom complexe ruimtelijke vraagstukken.

Voor de totstandkoming van deze afstudeerscriptie wil ik op de eerste plaats mijn directe begeleiders bedanken. Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam mijn begeleider dr. F.A.A. (Frank) Boons voor zijn kritische opmerkingen en vanuit mijn stageplaats Twynstra Gudde drs. A.A.M. (Linda) Groot voor het constructief meedenken, drs. ing. M.M. (Martijn) Akkersdijk voor het meelesen en ir. J.L. (Hans) Reijnen voor de praktische informatie. Ik heb het zeer naar mijn zin gehad bij Twynstra Gudde en ik ben daarom blij dat ik de kans heb gehad om in een inspirerende omgeving mijn afstudeerscriptie te schrijven. De bijdrage van de genoemde personen heeft zeker zijn weerspiegeling gehad in deze afstudeerscriptie. Ten slotte wil ik alle respondenten (zie bijlage I) bedanken voor hun openheid bij het beantwoorden van al mijn vragen.

Ernest Bressers

Utrecht, 24 augustus 2007

Inhoudsopgave

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	V
1. INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING: DE VERKENNING VAN HET PROBLEEM	1
1.2 DOELSTELLING	3
1.3 DE PROBLEEMSTELLING	4
1.4 METHODE VAN ONDERZOEK	5
1.5 DE LEESWIJZER	5
2. GOVERNANCE EN GEBIEDSONTWIKKELING	6
2.1 HET BEGRIP 'GOVERNANCE'	6
2.2 GOVERNANCE NETWERKEN: DE STRUCTUUR	7
2.3 DE WEERSLAG VAN GOVERNANCE OP DE RUIMTELIJKE PLANNING	9
2.4 GEBIEDSONTWIKKELING ALS GOVERNANCE VORM	9
2.5 CONCLUSIE	11
3. GEBIEDSONTWIKKELING EN INTERACTIE TUSSEN NATUUR- EN MILIEUORGANISATIES EN OVERHEID	12
3.1 WAT ZIJN ROLLEN? – DE ROLLENSPELBEWAKERING	12
3.2 DE ROLVERHOUDING IN HET 'KLASSIEKE' GOVERNMENTMODEL	13
3.2 DE ROLVERHOUDING IN HET GOVERNANCE-MODEL	18
3.4 CONCLUSIE	23
4. HET ONDERZOEKSONTWERP VOOR DE DATAVERZAMELING	25
4.1 WELKE DATA ZIJN NODIG?	25
4.2 WELKE TYPE ONDERZOEK?	26
4.3 WELKE OPERATIONALISERINGSMETHODE?	26
4.4 WELKE CASES EN DOELPOPULATIE?	26
4.5 DE GEVOLGEN VAN HET TYPE ONDERZOEK VOOR DE UITKOMSTEN	27
5. DE OUDE RIJNZONE	28
5.1 INLEIDING: 'HET GEBIED'	28
5.2 DE RELEVANTE ACTOREN	30
5.3 HET PROCES	31
5.4 DE ROLANALYSE	35
5.5 CONCLUSIE	39

6. HET HART VAN DE HEUVELRUG	41
6.1 INLEIDING: 'HET GEBIED'	41
6.2 DE RELEVANTE ACTOREN	43
6.3 HET PROCES	44
6.4 DE ROLANALYSE	46
6.5 CONCLUSIE	50
7. DE BLOEMENDALERPOLDER	52
7.2 INLEIDING: 'HET GEBIED'	52
7.3 DE RELEVANTE ACTOREN	55
7.2 HET PROCES	56
7.3 DE ROLANALYSE	58
7.5 CONCLUSIE	62
8. HET VINDEN VAN PASSENDE ROLLEN IN DE PRAKTIJK	64
8.1 VERGELIJKING VAN DE GEBIEDSOPGAVEN	64
8.2 DE INTERACTIE TUSSEN NATUUR- EN MILIEUORGANISATIES EN DE PROVINCIE	66
8.3 HET ZOEKPROCES VAN DE PROVINCIE EN DE NATUUR- EN MILIEUORGANISATIES	67
9. DYNAMISCH ZOEKPROCES TUSSEN GOVERNANCE EN GOVERNMENT	71
9.1 THEORETISCH KADER: HET ZOEKPROCES IN THEORIE	71
9.2 EMPIRISCH KADER: HET ZOEKPROCES IN DE PRAKTIJK	72
9.3 DE LESSEN UIT DE PRAKTIJK	74
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	77
LIJST VAN FIGUREN, KADERS EN TABELLEN	81
BIJLAGEN	82
I GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN	82
II AANBEVELINGEN VOOR DE PROVINCIE UIT INTERVIEWS	83
III AANBEVELINGEN VOOR DE NATUUR- EN MILIEUORGANISATIES UIT INTERVIEWS	85

Samenvatting

De aanleiding

'Gebiedsontwikkeling' vormt de 'nieuwste trend' in het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid. Het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling is dat er vanuit een gedeelde urgentie op een ontwikkelingsgerichte wijze door publieke, private en maatschappelijke partijen zou moeten worden samengewerkt. Doordat rode ruimteclaims als woningbouw en bedrijventerreinen door een beperkt ruimteaanbod vaak in het groen worden gepland en er ook sprake kan zijn van conflicterende groene ruimteclaims, is binnen gebiedsontwikkeling óók de samenwerking tussen de natuur- en milieuorganisaties en de overheidsorganen belangrijk geworden. In regionale gebiedsontwikkeling geldt dit specifiek door het regionale schaalniveau voor de samenwerking tussen de provincie (als regisseur) en de natuur- en milieuorganisaties. Beide partijen hebben de opgave om in gebiedsontwikkeling proactief ontwikkelingsgericht te handelen. Echter, doordat de partijen vanuit hun verleden gewend zijn om vanuit een reactieve wijze te opereren in ruimtelijke ontwikkelingen is deze rol nog niet vanzelfsprekend voor ze. Het is voor zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties een zoektocht naar passende rollen in gebiedsontwikkeling geworden. Het verschijnen van diverse rapporten over hoe te opereren in gebiedsontwikkeling bij beide partijen illustreren dit zoekproces. Kortom, er is een problematiek ontstaan die als volgt samengevat kan worden:

'Een geheel van problemen dat zich voordoet in de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid in gebiedsontwikkeling, die vorm krijgt in een zoekproces naar hoe zij de vereiste nieuwe rollen ten opzichte van elkaar moeten vervullen'.

De onderzoekopzet

Gegeven de beschreven problematiek en de wens van het stageadres Twynstra Gudde om meer inzicht te krijgen in die problematiek, is het doel van deze afstudeerscriptie om een antwoord te geven op de volgende hoofdvraag:

"Wat zijn de veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid (provincie) in gebiedsontwikkeling, hoe komt het vinden van passende rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling en welke lessen zijn hieruit te trekken?"

Deze hoofdvraag bestaat uit een descriptief (beschrijvend), een verklarend en een prescriptief (aanbevelend) gedeelte. Op basis van deze indeling worden de volgende deelvragen gesteld:

1. *"Wat zijn de veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid (provincie) in gebiedsontwikkeling ... (descriptief)*

Bestaande uit de subvragen:

- "Wat is governance en hoe kan gebiedsontwikkeling daaraan gekoppeld worden?";
- "Welke mogelijke gevolgen heeft gebiedsontwikkeling voor de interactie tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties?"

2. *...hoe komt het vinden van passende rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling... (verklarend)*

Met de specifieke subvraag:

- "Hoe krijgt het zoekproces naar een rol vorm bij de natuur- en milieuorganisaties en de provincie in de drie cases van gebiedsontwikkeling?"

Voor de beantwoording van deze vraag worden drie gebiedsontwikkelingsprojecten onderzocht, namelijk: de Oude Rijnzone, het Hart van de Heuvelrug en de Bloemendalerpolder.

3. *...en welke lessen zijn hieruit te trekken? (prescriptief)*

Met daarin de volgende vraag centraal:

- "Welke lessen kunnen getrokken worden uit de praktijkcases voor de interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkeling?"

1. Veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid

Governance en gebiedsontwikkeling

'Governance' wordt vaak als volgt gedefinieerd: 'een bestuursstijl gericht op samenwerken, waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen in netwerkverband met elkaar interacteren' (Hajer & Sijmons, 2006: 53). Governance wordt vaak in haar definitie tegenover government geplaatst. 'Government' is een bestuursstijl met een sterke hiërarchische sturing van de centrale staat waaraan maatschappelijke en private partijen ondergeschikt zijn. Gebiedsontwikkeling kan als een governance vorm gezien worden, waarin 'een ontwikkelingsgerichte aanpak van regionale, dynamische eenheden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt' centraal staat. Echter, in de praktijk van governance blijkt dat ook vaak belang wordt gehecht aan government. Interacties vinden niet alleen plaats binnen governance netwerken waarin actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, maar ook via hiërarchische netwerkmodellen. Governance netwerken en hiërarchische government stelsels worden dan ook door een groot aantal wetenschappers samen genomen. Dit betekent dat de overheid haar sturende rol en dus haar beslissingsmacht blijft behouden.

Gebiedsontwikkeling en de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid

Gebiedsontwikkeling heeft een heroriëntatie van posities van de overheid (provincie) en de natuur- en milieuorganisaties veroorzaakt. Natuur- en milieuorganisaties zijn 'een veelheid van organisaties die de belangen van natuur en milieu behartigt'. Ze maken deel uit van het 'maatschappelijk middenveld'. Natuur- en milieuorganisaties bestaan uit natuurbeschermingsorganisaties, milieufederaties en milieuactiegroepen. In het governmentmodel was het maatschappelijk middenveld ondergeschikt aan de staat.

Met de intrede van 'governance' is de positie van natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de staat veranderd. Ten eerste zijn de scheidingen van 'de sferen' diffuser en meer gefragmenteerd geworden. Hierdoor is de sfeer van het maatschappelijk middenveld de privésfeer, de overheid en de markt gaan overlappen. Ten tweede zijn, doordat te verwachten is dat de natuur- en milieuorganisaties in het governance-model relatief meer machtsmiddelen (coalitie-netwerkmacht, participatiemacht en deskundigheidsmacht) tot hun beschikking hebben in vergelijking met het government-model, de afhankelijkheden tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties toegenomen. Dit is ook zichtbaar in de ontwikkelingsgerichte rollen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties die ze ten opzichte van elkaar in 'governance-netwerken' willen vervullen.

Doordat gebiedsontwikkeling in een overgangsfase van government naar een mix van government én governance zit, is het voor zowel de overheid (provincie) als de natuur- en milieuorganisaties een zoekproces geworden naar het vinden van passende rollen en de daaraan gekoppelde inzet van 'geschikte' machtsmiddelen.

2. Het zoekproces in de praktijk

Het zoekproces van de natuur- en milieuorganisaties en de provincies in de praktijkcases heeft op een verschillende wijze vorm gekregen. Het zoekproces is beïnvloed door de context, die per case verschillend is. Zo kennen de cases een verschillende mate van natuur- en landschappelijke waarden, mate van dynamiek, mate van gedeelde urgentie en verschillende samengestelde bestuurlijke eenheden. Door de in balans zijnde rode (woningbouw, zorgterreinen) en groene opgaven (natuurontwikkeling), waarbij innovatieve verevening direct mogelijk was, kwamen de partijen in het Hart van de Heuvelrug eerder tot bestuurlijke overeenstemming en overeenkomst over de rolverdeling dan bij de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder. In het Hart van de Heuvelrug was de afstemming in rollen tussen de Provincie Utrecht en de natuur- en milieuorganisaties in een vroegtijdig stadium duidelijk, doordat de belangen van de partijen aan elkaar gekoppeld werden. De partijen hadden elkaar nodig in een bepaalde rol voor het nastreven van hun eigen belang. De rollen die ze ten opzichte van elkaar verwachtten te spelen kwamen overeen. In deze case was er vergeleken met de andere twee cases dan ook in minder mate sprake van een zoekproces. In de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder was aan het begin van het proces geen doelbewuste overeenstemming over de rollen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties. De betreffende provincies wilden eerst bestuurlijk met de betrokken gemeenten tot overeenstemming komen en voerden door bestuurlijke onenigheid een sterke 'governmentrol'. Pas na bestuurlijke crises grepen de provincies procesmatig in en kwamen de verwachtingen over elkaars rollen meer overeen. Dit kwam doordat deze provincies

een 'governance' rol gingen vervullen en daardoor meer open kwamen te staan voor de rollen die de natuur- en milieuorganisaties verwachtten zelf te spelen.

Wanneer gekeken wordt naar het zoekproces van de individuele partijen dan valt op dat deze partijen dit op een verschillende wijze en in een verschillende mate hebben ervaren. De provincie en de milieufederaties (als lobbygerichte organisaties) ervaren het zoekproces relatief het sterkst. Het zoekproces van de provincies naar een positie ten opzichte van de natuur- en milieuorganisaties uit zich vooral in het dilemma tussen een governance- en een government rol. De milieufederaties ervaren het als een zoekproces, doordat door gebiedsontwikkeling een dilemma tussen de rollen van belangenbehartiger en overlegpartner is ontstaan. De terreinbeheerders ervaren het zoekproces relatief minder dan de provincie en de milieufederaties. De natuurbeschermingsorganisaties ervaren vooral het dilemma om met een beperkte capaciteit op een proactieve wijze in veel gebiedsontwikkelingsprocessen deel te nemen. De milieuactiegroepen ervaren het zoekproces relatief het minst. Dit komt doordat ze bewust niet deelnemen aan de onderhandelingen en 'gebiedsontwikkeling' niet als een nieuw fenomeen ervaren.

Uit deze dilemma's blijkt dat de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in het zoekproces moeite hebben met:

1. Het tijdstip wanneer natuur- en milieuorganisaties in het proces moeten participeren;
2. De wijze hoe natuur- en milieuorganisaties in het proces moeten participeren.

De beperkte capaciteit aan mankracht en kennis bij de partijen voor het voeren van een proactieve rol beïnvloedt deze keuze.

3. De lessen

De lessen die getrokken kunnen worden, houden relatie met de dilemma's waarmee de natuur- en milieuorganisaties en de provincies worden geconfronteerd en zijn gerelateerd aan de praktijkervaringen van de respondenten. Het is van belang dat de natuur- en milieuorganisaties én de provincies zorgvuldig met deze dilemma's omgaan. Beide conflicterende rollen in de dilemma's zijn in gebiedsontwikkeling van belang. Dit betekent voor de mogelijke rollen die de provincie en de natuur- en milieuorganisaties kunnen spelen in gebiedsontwikkeling het volgende:

1. *Enerzijds, is het uitgangspunt in gebiedsontwikkeling voor zowel de natuur- en milieuorganisaties en de provincie het spelen van ontwikkelingsgerichte rollen.*

Uit alle cases bleek namelijk dat door het aannemen van ontwikkelingsgerichte rollen het proces van gebiedsontwikkeling in een stroomversnelling kwam;

2. *Anderzijds, dient er wel speelruimte te zijn in het voeren van kritische reactieve hindermacht en government rollen.*

Als partijen vinden dat ze serieus in hun belangen worden geschaad, kan teruggeregpen worden naar de 'hindermacht' rol. Uit alle cases bleek dat door het kritisch opstellen van partijen de partijen elkaar scherp houden, wat een positief effect had op zowel de inhoud als het proces.

Om helderheid en duidelijkheid in elkaars rollen te krijgen, zijn nog drie belangrijke lessen te trekken:

3. *Vroegtijdige communicatie over elkaars rollen:*

Het is noodzakelijk om in een vroegtijdig stadium openheid van zaken te geven welke verwachtingen zowel de natuur- en milieuorganisaties en de provincies hebben over elkaars rollen. Uit de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder bleek namelijk dat het gebrek aan vroegtijdige communicatie leidt tot wantrouwen en conflicten;

4. *Gelijke interpretatie in de afstemming van de rollen:*

Wanneer tot een bepaalde afstemming van rollen wordt gekomen dan is het noodzakelijk dat de provincie en de natuur- en milieuorganisaties een gelijke interpretatie van de rol(len) en (vooral) van het daaruit voortkomend handelen hebben. Hiermee worden misverstanden voorkomen;

5. *Wederzijdse erkenning van elkaars kwaliteiten:*

Zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties moeten elkaars kwaliteiten erkennen, zodat ze kunnen profiteren van elkaars rollen.

Specifiek betekent dit het volgende voor de partijen:

Provincies

- a) *Erken de regisseursrol:*

De provincie en de natuur- en milieuorganisaties moeten erkennen dat de provincie een geschikt orgaan is om de regierol te vervullen in regionale gebiedsontwikkeling;

Natuurbeschermingsorganisaties

b) *Erken de groenkennis die natuurbeschermingsorganisaties hebben:*

Zowel de provincie als de natuurbeschermingsorganisaties moeten erkennen dat natuurbeschermingsorganisaties veel inhoudelijke kennis bezitten over de groeninrichting;

Provinciale Milieufederaties

c) *Erken de lokale kennis:*

Het lokale netwerk van de milieufederaties biedt veel lokale gebiedsspecifieke kennis, die bruikbaar is bij de vorming van visies voor de provincie;

d) *Erken dat de achterban voor draagvlak kan zorgen:*

Naast de kennis die de achterban van de milieufederaties kan leveren, zorgt het betrekken van de achterban via experimentele vormen van democratie (ateliers) ook voor veel draagvlak;

Natuur- en milieuactiegroepen

e) *Erken de meerwaarde van natuur- en milieuactiegroepen:*

Nog vaak bestaat er een beeld vanuit de provincie dat natuur- en milieuactiegroepen 'lastig' zijn en alleen trachten processen tegen te houden. Ze houden de provincie door hun acties echter óók scherp.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding: de verkenning van het probleem

Wat is de problematiek?

'Gebiedsontwikkeling' vormt de rode draad in het huidige ruimtelijke beleid. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) die de praktijk van gebiedsontwikkeling heeft geanalyseerd, geeft aan dat er binnen dit concept vanuit een gedeelde urgentie op een ontwikkelingsgerichte wijze door partijen moet worden samengewerkt. Dit betekent dat private, publieke en maatschappelijke partijen gezamenlijk tot oplossingen komen, die meer zouden moeten opleveren dan wat de partijen individueel kunnen bereiken. Vooral voor 'dynamische regionale gebieden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie als hoog ervaren wordt', is gebiedsontwikkeling een goed instrument (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005: 3). Deze dynamische gebieden hebben te maken met conflicterende ruimteclaims die vaak een rood (woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur etc.) én een groen (natuur, recreatie etc.) karakter hebben. Om dat rood/groene vraagstuk op te lossen, geniet het vanuit het concept 'gebiedsontwikkeling' de voorkeur dat natuur- en milieuorganisaties en overheden vanuit een gedeelde urgentie samenwerken. Deze samenwerking is in de huidige praktijk vaak nog niet vanzelfsprekend. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005: 33) signaleert bij slechts drie van de veertien onderzochte cases van gebiedsontwikkeling dat de partijen die de sector 'groen' vertegenwoordigen een initiërende rol hebben gespeeld. In deze cases wordt de betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties als positief ervaren en zorgen zij volgens de commissie voor 'een uitstekende vertegenwoordiging van de kwetsbare sector'. Echter, tegelijkertijd neemt de commissie bij drie voorbeeldprojecten waar dat natuur- en milieuorganisaties niet of nauwelijks zijn betrokken. Dit, terwijl zij volgens het rapport een sleutelfunctie kunnen vervullen bij het definiëren van opgaven en het creëren en behouden van een gevoel van urgentie voor de vraagstukken (2005: 37). Het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling (prof. Riek Bakker) uit maart 2007¹ waarin de voortgang van de voorbeeldprojecten is besproken, constateert weinig verandering in de participatie van natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van het vorige rapport. Daar waar natuur- en milieuorganisaties betrokken zijn, zijn de ervaringen positief. Echter, het rapport vindt dat deze ervaringen breder uitgedragen mogen worden en dat de overheid (provincie) moet blijven investeren in de relatie met natuur- en milieuorganisaties. Ook in het in 2006 uitgekomen handboek van het Habiforum, Nirov en VROM; 'Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling', signaleert Annemiek Rijckenburg (lid van de Vromraad) dat de lading van maatschappelijke organisaties ontbreekt. Zij typeert het daaruit volgende probleem zeer treffend: '*Zonder maatschappelijke organisaties als serieuze partners is gebiedsontwikkeling het zoveelste speeltje van bestuurlijke druktemakers*'. Een aanvullende veel gehoord verwijt aan overheidspartijen is dat als overheidspartijen natuur- en milieuorganisaties betrekken deze overheidspartijen vaak schieten in oude reflexen en weinig geneigd zijn ze tijdig in het proces te betrekken (Staffhorst & Dammers, 2005: 32).

Niet alleen bij overheden, maar ook bij belangenorganisaties als natuur- en milieuorganisaties kan deze problematiek wordenesignaleerd. Natuur- en milieuorganisaties die zich alleen op de hindermacht richten, worden niet meer automatisch geaccepteerd. Door burgers wordt niet meer toegestaan dat belangenorganisaties het inbrengen van belangen monopoliseren en daarmee eerder een remmende dan een voorstuwende invloed hebben (Rooy e.a., 2006: 149).

De problematiek die in bovenstaande tekst beschreven is, kan als volgt samengevat worden:

'Een geheel van problemen dat zich voordoet in de interactie (samenwerking) tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid in de praktijk van gebiedsontwikkeling'.

Hoe is de problematiek ontstaan?

Om meer inzicht te krijgen in deze problematiek en deze aan te scherpen, is het noodzakelijk te analyseren hoe de problematiek ontstaan is. Een centrale ontwikkeling die de problematiek voedt, zijn de veranderende rolpatronen tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties in ruimtelijke ontwikkelingen die een zoekproces hebben veroorzaakt bij beide partijen.

Vóór 1990 was voornamelijk de overheid (het Rijk) die de regie bepaalde binnen de ruimtelijke ordening. De overheid had relatief veel (bouw)grond in handen en bepaalde via kaderstellende

instrumenten (bestemmingsplannen en streekplannen) welke ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet mochten worden gerealiseerd (toelatingsplanologie). Maatschappelijk ongewenst gedrag werd verboden (Spit, 2003: 18). Deze bestuursstijl kan gezien worden als 'government', een hiërarchische sturing van de staat waaraan maatschappelijke en private partijen ondergeschikt zijn. Voor natuur- en milieuorganisaties werkte de toelatingsplanologie positief, doordat kwetsbare natuurgebieden beschermd werden.

Aan het begin van de jaren negentig kwam een omslag in het heersende op toelatingsplanologie gebaseerde ruimtelijk beleid. Met het Vinex-beleid² kwam niet alleen het gebiedsgericht beleid op, maar ook de visie om op een ontwikkelingsgerichte wijze te gaan opereren (Spit, 2003). Het Rijk wilde geen financiële risico's meer gaan lopen in grondexploitaties. De potentiële bouwgrond kwam in een groot aantal gevallen in handen van private projectontwikkelaars. Dit betekende dat het Rijk via decentralisatie gemeenten, provincies, marktpartijen en ook maatschappelijke partijen als natuur- en milieuorganisaties de ruimte bood een actievere rol te gaan spelen in het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Deze bestuursstijl kan aangemerkt worden als 'governance'. Door de toegenomen ruimtelijke ontwikkelingen op het regionale schaalniveau had dit vooral consequenties voor de positie van de provincie. Deze diende zich als een regisseur proactief op te stellen. Voor de provincie betekende dit een nadruk op het gezamenlijk met private en maatschappelijke partijen stimuleren van kansrijke mogelijkheden in plaats van het verbieden van ongewenste ontwikkelingen. De natuur- en milieuorganisaties hadden de opgave naast het kritisch reageren op vastgesteld beleid vooral proactief te zijn voor de verdediging van kwetsbare waarden (Van de Ven, 2003: 32). Voor beide partijen lag er dus een opgave zich te ontwikkelen van een reactieve (hindermacht) naar een meer ontwikkelende partij (ontwikkelingskracht). Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden, is dat de rol van 'hindermacht' (de macht om ontwikkelingen tegen te houden) voor beide partijen nog van belang werd geacht naast een ontwikkelingsgerichte wijze. De opgave ligt dus meer in een opgave waarin toelatingsplanologie en de ontwikkelingsgerichte benadering complementair aan elkaar zijn (De Jong & Sievers, 2004: 215).

Vanaf het invoeren van het Vinex-beleid hebben zowel verschillende overheidslagen als de natuur- en milieuorganisaties gezocht naar passende rollen in een ontwikkelings- en uitvoeringsgerichte ruimtelijke planning. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998) heeft met haar advies over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek het officiële startsein gegeven van de zoektocht naar een ontwikkelingsgerichte wijze van sturen door de overheid. De WRR concludeert in haar rapport dat het instrumentarium van de ruimtelijke ordening alleen gericht op toelatingsplanologie onvoldoende kan inspringen op de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen (het ontstaan van de netwerksamenleving³) en de nieuwe rol van de overheid. Het WRR-rapport pleit voor een actieve ontwikkelingsbenadering waarin de volgende punten centraal staan:

- Generieke nationale concepten worden vervangen door argumentatieve en open concepten die vragen om gebiedspecifieke uitvoering;
- Nationaal beleid krijgt een karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen en het regionaal beleid van integraal ontwerpen door tijdelijke samenwerkingsverbanden;
- Geen eenzijdige coalities tussen overheden en machtige belangengroepen (shareholderplanning), maar actieve en brede maatschappelijke coalities (stakeholderplanning);
- Planvorming koppelen aan investeringen.

De nagestreefde ruimtelijke ontwikkelingspolitiek kreeg de term 'ontwikkelingsplanologie' mee. Het WRR-rapport veroorzaakte een debat en het uitkomen van een aantal andere rapporten, die het gedachtegoed van de WRR steunden en verder invulden. De SER (Sociaal Economische Raad) bracht ter voorbereiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening in 2001 haar visie uit en voegde het kenmerk 'toekomstgerichtheid' aan het concept ontwikkelingsplanologie toe. Het IPO (Interprovinciaal Overleg) ondersteunde in hetzelfde jaar in het rapport 'van Ordenen naar ontwikkelen' het gegeven dat een offensieve ontwikkelingsgerichte benadering de beste aanpak is om de open ruimte te beschermen of gericht te ontwikkelen. De provincie diende in deze visie zich op te stellen als een ontwikkelende partij. Uiteindelijk werd in de Nota Ruimte (2004) de term 'ontwikkelingsplanologie' officieel opgenomen en kende de volgende kenmerken toe aan ontwikkelingsplanologie (p. 20-21):

- Integrale gebiedsontwikkeling;
- Als een gezamenlijk proces;
- Die streven naar verbetering van ruimtelijke kwaliteit: gedeelde ruimtelijke visie;
- Door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten.

In de Nota Ruimte staat over de rol die maatschappelijke organisaties binnen ontwikkelingsplanologie moeten spelen opvallend weinig, merkt Teisman (2006: 14) terecht op. Het zoekproces zet zich dus

onverhinderd voort. Inmiddels is de term 'ontwikkelingsplanologie' door het Ministerie van VROM (onder invloed van de Adviescommissie) vervangen door de term 'gebiedsontwikkeling'. 'Ontwikkelingsplanologie' en 'gebiedsontwikkeling' zijn verzameltermen (containerbegrippen) geworden die zijn opgerekt om aan verschillende probleemdefinities tegemoet te komen. Iedereen heeft zijn eigen lading en eigen opvattingen aan het concept gegeven (De Ridder, 2003: 71).

Niet alleen de overheid, maar ook de natuur- en milieuorganisaties zijn nadrukkelijk op zoek naar hoe zij én de overheid moeten inspringen op ontwikkelingsplanologie. De notitie dat beïnvloeding van overheidsbeleid niet alleen door een rol als luis in de pels gerealiseerd kan worden, maar ook als coalitiepartner bestaat al sinds begin jaren negentig (Nas e.a., 1997: 9). In een publicatie onder leiding van Riek Bakker heeft de Vereniging Natuurmonumenten met de ANWB, AVVB en VNO-NCW in 2001 een brochure (Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: samen, anders, beter) gepubliceerd waarin zij de ontwikkelingsgerichte benadering ondersteunen. In deze brochure benadrukten zij het belang van een gelijkwaardige inbreng van publieke, private en maatschappelijke partijen binnen de ruimtelijke ontwikkeling waarin medezeggenschap en medeverantwoordelijkheid centraal staan. De achterliggende gedachte van dit rapport was dat ontwikkelingsplanologie gezien moet worden als een middel voor het versterken van de posities van maatschappelijke partijen (shareholders) bij de planologische beleidsvoering (De Ridder, 2003: 72).

Nog steeds vindt het zoekproces van natuur- en milieuorganisaties en de overheid naar rol(len) in gebiedsontwikkeling plaats. Dit wordt mede veroorzaakt door het steeds complexer worden van gebiedsontwikkeling en de uniekheid van de gebiedsopgaven. De complexiteit uit zich in een beperkter aanbod van ruimte, terwijl de vraag door conflicterende ruimteclaims toeneemt. Daarnaast zijn door het meer grensoverschrijdende karakter op regionaal schaalniveau van ruimtelijke ontwikkelingen meerdere gemeenten, ministeries en provincies betrokken, waardoor het ook bestuurlijk complex is geworden (Priemus, 2003: 9). Door de uniekheid van elke opgave in gebiedsontwikkeling moeten de overheid en natuur- en milieuorganisaties steeds opnieuw zoeken naar een passende rol en samenwerkingsstructuur.

Recente tekenen van de zoektocht zijn de vier provinciale milieufederaties die in 2007 gezamenlijk een evaluerend onderzoek hebben gedaan naar een passende rol voor de milieufederatie in gebiedsontwikkeling. Ook de overheid heeft op elk schaalniveau nieuwe initiatieven opgestart om beter grip te krijgen op gebiedsontwikkeling (kader 1-1).

Kader 1-1: Initiatieven om beter grip te krijgen op gebiedsontwikkeling

- Rijk (VROM): Ruimteforum, Adviescommissie ontwikkelingsplanologie, Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Adviseur Gebiedsontwikkeling, stimulatie om onderlinge ervaringen uit te wisselen, Praktijkacademie Gebiedsontwikkeling (Daartoe werken IPO, VNG, VROM en bedrijfsleven samen), Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling.
- Provincies: communities of practice, werkbezoeken provinciale bestuurders, provincie Zuid-Holland: leertraject.
- Gemeenten (VNG): agenda gebiedsontwikkeling, task force gebiedsontwikkeling.

Bron: Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007: 44-45

Op basis van de beschreven zoektocht naar rollen van de overheid en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkeling kan de eerder beschreven problematiek aangescherpt worden. De problematiek kan als volgt gedefinieerd worden:

'Een geheel van problemen dat zich voordoet in de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid in gebiedsontwikkeling die vorm krijgt in een zoekproces naar hoe zij de vereiste nieuwe rollen ten opzichte van elkaar moeten vervullen.'

1.2 Doelstelling

Voor de oplossing van de gedefinieerde problematiek zijn dus diverse rapporten verschenen. Adviezen over de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie maken hier deel van uit. Echter, een onderzoek specifiek gericht op de interactie van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties binnen gebiedsontwikkeling is nog niet verricht. Om deze leemte op te vullen, kan dit onderzoek gericht op dit onderwerp van meerwaarde zijn. Belangrijk is om het zoekproces naar rollen voor zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisaties te analyseren en daaruit lessen te trekken. Daarnaast is het stageadres Twynstra Gudde geïnteresseerd als opdrachtnemer van provincies in gebiedsontwikkeling op welke wijze en op welk tijdstip natuur- en milieuorganisaties hun

bijdrage optimaal kunnen inbrengen. Met andere woorden; wanneer en hoe kunnen natuur- en milieuorganisaties een bijdrage leveren in gebiedsontwikkeling? Om te komen tot lessen is het noodzakelijk vanuit de theorie en de praktijk meer inzicht te krijgen in de rollen die natuur- en milieuorganisaties en de provincie ten opzichte van elkaar spelen binnen gebiedsontwikkeling en hoe zich dat in de loop van het proces als een 'zoekproces' ontwikkelt.

De algemene doelstelling van het onderzoek kan dan ook als volgt gedefinieerd worden:

'Het onderzoeken wat de veranderende interactie is tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie in gebiedsontwikkelingsprojecten én hoe het zoekproces naar het vinden van geschikte rol(len) tot uiting komt in de praktijk, ten einde te komen tot een aantal lessen voor publieke opdrachtgevers'.

Deze algemene doelstelling tracht zowel een hoge mate van maatschappelijke, als wetenschappelijke relevantie na te streven. De maatschappelijke relevantie komt naar voren in de volgende maatschappelijke doelstelling:

'Het aanbieden van lessen wat wel en niet werkt in de rolverhouding tussen de provincie en natuur- en milieuorganisaties'.

Zoals eerder beschreven, is een onderzoek specifiek gericht op de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie binnen gebiedsontwikkeling nog niet verricht. Hierin schuilt de 'maatschappelijke' meerwaarde van het onderzoek. Daarbij is het relevant te achterhalen welke lessen geleerd kunnen worden van de gekozen rolverhoudingen.

De wetenschappelijke relevantie komt tot uiting in de volgende doelstelling:

'Het toetsen van de overgang van government naar governance voor de interactie van natuur- en milieuorganisaties en de provincie in de praktijk'.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om te bekijken of de wetenschappelijke visies over de ontwikkeling van government naar governance terug zijn te vinden in de praktijk. Met de praktijk worden de drie gebiedsontwikkelingsprojecten bedoeld die later in dit hoofdstuk worden genoemd.

1.3 De probleemstelling

Op basis van de in de vorige paragraaf beschreven doelstelling kan tot de volgende probleemstelling gekomen worden:

"Wat zijn de veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid (provincie) in gebiedsontwikkeling, hoe komt het vinden van passende rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling en welke lessen zijn hieruit te trekken?"

De probleemstelling bestaat uit een descriptief (beschrijvend), een verklarend en een prescriptief (aanbevelend) gedeelte. Op basis van deze indeling worden de volgende deelvragen gesteld:

1. *"Wat zijn de veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid (provincie) in gebiedsontwikkeling ... (descriptief)*

Bestaande uit de subvragen:

- "Wat is governance en hoe kan gebiedsontwikkeling daaraan gekoppeld worden?";
- "Welke mogelijke gevolgen heeft gebiedsontwikkeling voor de interactie tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties?"

2. *...hoe komt het vinden van passende rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling.... (verklarend)*

Met de specifieke subvraag:

- "Hoe krijgt het zoekproces naar een rol vorm bij de natuur- en milieuorganisaties en de provincie in de drie cases van gebiedsontwikkeling?";

3. *...en welke lessen zijn hieruit te trekken?" (prescriptief)*

Met daarin de volgende vraag centraal:

- "Welke lessen kunnen getrokken worden uit de praktijkcases voor de interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkeling?"

1.4 Methode van onderzoek

De eerste deelvraag vormt een theoretische verkenning (theoretisch kader) van de context van de studie, namelijk de ontwikkeling van government naar governance (gebiedsontwikkeling) én het object van de studie 'de interactie tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties' dat zijn plaats heeft in de context. Voor het verkrijgen van voldoende input zijn voor dit eerste gedeelte een literatuurstudie en een paar inventariserende interviews verricht.

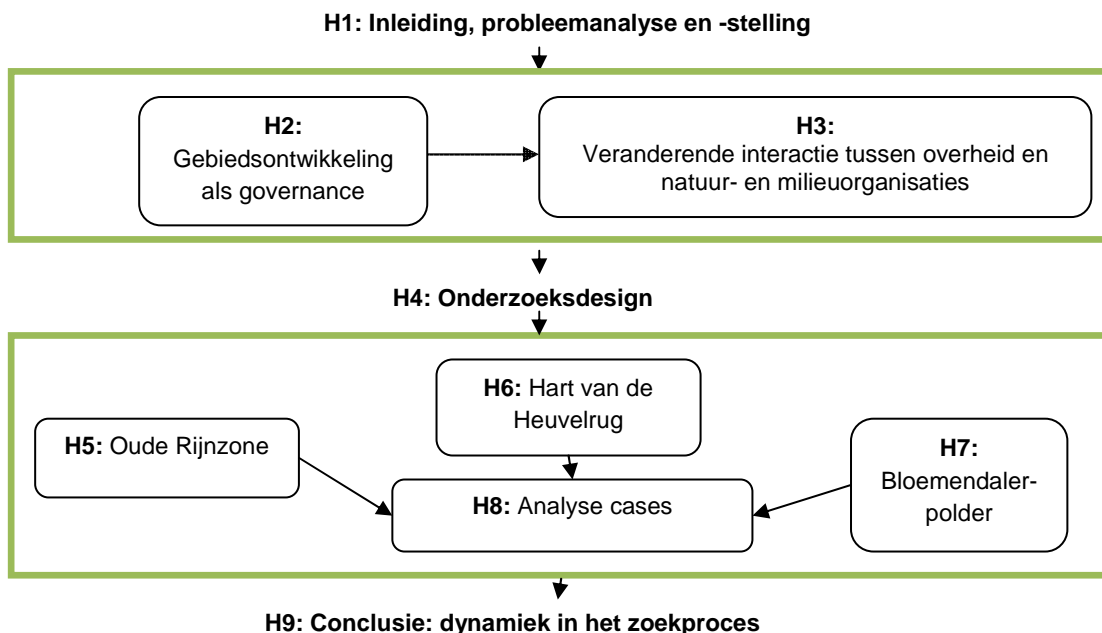
De tweede deelvraag (empirisch kader) wordt beantwoord via een drietal lopende casussen van gebiedsontwikkeling waarin natuur- en milieuorganisaties relatief een grote rol spelen. Dat zijn: het Hart van de Heuvelrug, de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder. Deze cases zullen via interviews met de betrokken natuur- en milieuorganisaties en de provincie geanalyseerd worden.

De beantwoording van de derde deelvraag ten slotte komt voort uit de empirische resultaten van de eerste twee deelvragen.

1.5 De leeswijzer

De opbouw van de afstudeerscriptie is zichtbaar in figuur 1-1. Na het beschreven inleidende gedeelte

Figuur 1-1: De opbouw van de scriptie



waarin de problematiek van maatschappelijke participatie in gebiedsontwikkeling centraal stond, wordt in hoofdstuk 2 gebiedsontwikkeling binnen de context van de ontwikkeling van government naar governance beschreven. In hoofdstuk 3 wordt geanalyseerd wat de ontwikkeling van government naar governance (gebiedsontwikkeling) betekent voor de rolverhouding tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties. In hoofdstuk 4 vervolgens is aandacht voor het onderzoeksdisegn en wordt beschreven hoe via de drie eerder genoemde cases aan empirische data gekomen wordt. De hoofdstukken 5, 6 en 7 bespreken de participatie van natuur- en milieuorganisaties in de praktijkcases het Hart van de Heuvelrug, de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder. In hoofdstuk 8 worden de resultaten uit deze hoofdstukken samengevat en verder geanalyseerd. Tenslotte in hoofdstuk 9 wordt in een concluderend hoofdstuk het theoretisch en empirisch kader aan elkaar gekoppeld en is er aandacht voor een aantal lessen.

¹ Het vervolgrapport van het rapport Ontwikkel kracht! van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005).

² Het Vinex-beleid hield het gebundeld bouwen in en aan de rand van de stad in.

³ De netwerksamenleving is een samenleving waarin maatschappelijke sectoren steeds sterker gefragmenteerd, maar ook meer vervlochten met elkaar raken (Van Buuren, 2006: 5).

2. Governance en gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt 'gebiedsontwikkeling' binnen het kader van de ontwikkeling van 'governance' verkend. De volgende subvraag van de eerste deelvraag ("Wat zijn de veranderende rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid (provincie) in gebiedsontwikkeling?") wordt beantwoord:

"Wat is governance en hoe kan gebiedsontwikkeling daaraan gekoppeld worden?"

In de eerste paragraaf wordt het begrip 'governance' uitgelegd door het begrip tegenover 'government' te plaatsen. De tweede paragraaf bespreekt de gevolgen van een governance benadering voor het handelen van actoren binnen netwerken. Vervolgens behandelt de derde paragraaf de weerslag van governance in de ruimtelijke planning om in paragraaf 2.4 uit te komen bij het concept 'gebiedsontwikkeling'. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

2.1 Het begrip 'governance'

De begrippen 'governance' en 'government' worden veelvuldig op een verschillende wijze gebruikt en kennen dikwijls meerdere betekenissen. Toch zijn er vaste elementen die in elke definitie terugkomen (Stoker, 1998: 17). In hoofdstuk 1 werd 'government' aangemerkt als 'een sterke hiërarchische sturing van de centrale staat waaraan maatschappelijke en private partijen ondergeschikt zijn'. 'Governance' als 'een bestuursstijl waarin het Rijk via decentralisatie gemeenten, provincies, marktpartijen en ook maatschappelijke partijen als natuur- en milieuorganisaties de ruimte bood om op basis van gelijkheid te participeren in besluitvormingsprocessen'. Tussen deze definities ligt een schijnbare tegenstelling. 'Governance' wordt dan ook vaak tegenover 'government' geplaatst. Zo heeft de auteur Peter John (2001: 17) de verschillen tussen governance en government schematisch in kaart gebracht (tabel 2-1).

Tabel 2-1: Verschillen tussen government en governance

	Government	Governance
<i>Aantal instituties</i>	Weinig	Veel
<i>Bureaucratische structuur</i>	Hiërarchisch, geïntegreerd	Netwerkachtig, gefragmenteerd
<i>Horizontale netwerken</i>	Gesloten	Extensief
<i>Internationale netwerken</i>	Minimaal	Extensief
<i>Vorm van democratie</i>	Representatief	Representatief met experimenten
<i>Beleid</i>	Routinematig	Innoverend, lerend
<i>Centrale overheid</i>	Directe beheersing	Gedecentraliseerd

Bron: John, 2001: 17

In governance worden allereerst binnen de besluitvorming meer instituties uitgenodigd dan bij government. Ten tweede hebben governance structuren eerder een netwerkachtige dan een hiërarchische structuur waarin government zich kenmerkt. Ten derde reiken de horizontale netwerken verder (extensiever) dan in government modellen waarbij de netwerken begrensd of gesloten zijn. In governance participeert de overheid meer in internationale netwerken dan in het governmentmodel. Op de vijfde plaats experimenteert de overheid in governance meer met alternatieve vormen van democratie. Dit experimentele karakter komt ten zesde ook terug in het innovatieve karakter van beleid dat zich niet meer geheel berust op routines. Ten slotte kenmerkt governance zich niet door een directe beheersing als bij government, maar door een decentralisering van de centrale staat.

Hoofdstuk 1 deed wellicht de indruk doen ontstaan dat er sprake is van een rationele omschakeling van government naar governance. Het ontstaan van governance als een reactie op government is echter geen rationeel proces geweest. Het is eerder een gecompliceerd proces, ontstaan uit een brede stroom oorzaken dat te complex is om in deze scriptie veel aandacht aan te schenken. Veel genoemde oorzaken voor het ontstaan van meer aandacht voor governance zijn (Stoker, 1998: 18):

- Het zoeken naar reductie van overheidsuitgaven;
- De erkenning dat de werkelijkheid van overheidssturing complexer in elkaar steekt;
- De erkenning van de beperkte sturing van de overheid.

2.2 Governance netwerken: de structuur

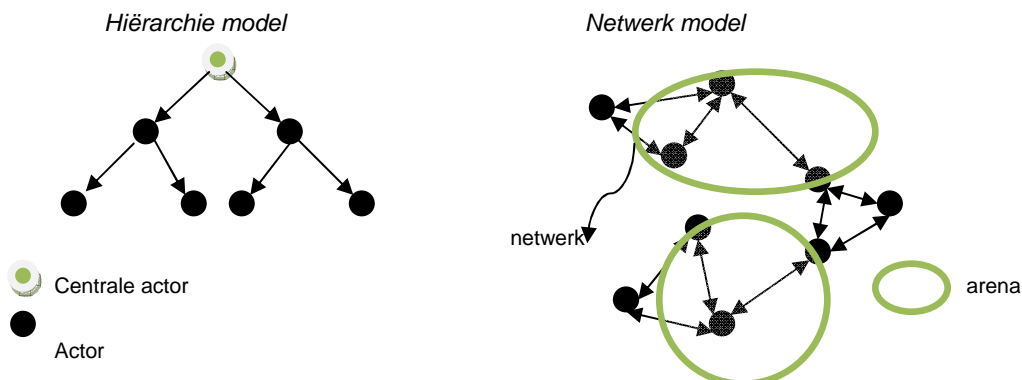
Hiërarchie versus netwerk

'Governance' betekent dus een groeiende afhankelijkheid tussen de overheid, de private en maatschappelijke partijen. Governance impliceert een bestuursstijl gericht op samenwerken, waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen in netwerkverband interacteren (Hajer & Sijmons, 2006: 53). De overheid is niet langer de enige partij om in een hiërarchische structuur de samenleving te sturen. In dit geval wordt governance net als in de vorige paragraaf als een alternatief gezien voor een hiërarchisch model: 'A new mode of governing that is distinct from the hierarchical control model' (Bang, 2003: 8).

Echter, governance kan ook gezien worden als 'different modes of coordinating individual actors or basic forms of social order' (Bang, 2003: 8). Governance wordt dan als een generiek concept gezien waarin zowel netwerken als hiërarchieën zijn opgenomen. In dat geval betekent dat de overheid in kracht is afgenomen door de ontwikkeling van government naar governance niet op gaat. Pierre merkt terecht op: '*what we are observing is less the decline of the state and more a process of state transformation*' (Pierre, 2000: 5). De overheid behoudt haar sturende macht, omdat naast governance ook government in de praktijk van belang wordt geacht (zie ook hoofdstuk 1 p. 2). De overheid blijft vanuit haar legitimiteit de wettelijke beslissingsmacht houden.

'Netwerken' en 'hiërarchieën' kunnen dus in de laatste opvatting over 'governance' samen worden genomen. Dit blijkt dus ook vaak in de praktijk het geval te zijn. In deze scriptie wordt daarom uitgegaan van deze opvatting. Om toch een scherp beeld te krijgen van het concept 'netwerken' kan dit concept het beste tegenover het hiërarchie model worden geplaatst. In figuur 2-1 zijn de twee

Figuur 2-1: Hiërarchie en het netwerkmodel



Bron: Eigen bewerking naar Koppenjan & Klijn, 2006

modellen schematisch weergegeven. De verschillen tussen de twee modellen zijn goed zichtbaar en sluiten goed aan op de verschillen tussen governance en government. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) hebben de verschillen systematisch beschreven (tabel 2-2). Allereerst gaat het hiërchiemodel uit van een zekere uniformiteit tussen de actoren (actoren zijn het met elkaar eens), terwijl het netwerkmodel juist uitgaat van pluriformiteit (verschillende actoren, belangen, percepties, machtsmiddelen etc.)

Tabel 2-2: Verschil tussen het hiërarchisch- en netwerkmodel

<i>Hiërarchie model</i>	<i>Netwerk model</i>
Uniformiteit.	Pluriformiteit.
Eenzijdige afhankelijkheden.	Wederzijdse afhankelijkheden.
Stabiliteit in de structuur.	Dynamiek in de structuur.

Bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 30

Ten tweede veronderstelt het hiërarchie model eenzijdige afhankelijkheden (van boven- en onderschikking). Het netwerkmodel veronderstelt echter wederzijdse afhankelijkheden; alle actoren die in een netwerk plaatsnemen zijn van elkaar afhankelijk. Ten slotte als derde kent het hiërarchie model een bepaalde mate van stabiliteit in de structuur; er komen geen actoren bij of af binnen de

besluitvorming en de onderlinge machtsverhoudingen veranderen niet. Het netwerkmodel kent juist een hoge mate van dynamiek in de structuur; de posities van actoren veranderen voortdurend.

De interactie in een netwerk

De kenmerken van netwerken zijn nu kort beschreven. 'Netwerken zijn pluriforme, dynamische structuren waarin de actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn'.

Om het handelen binnen complexe besluitvormingsprocessen in 'governance netwerken' beter te begrijpen, is sinds eind jaren tachtig de beleidsnetwerkbenadering opgekomen.

Een 'netwerk' wordt vanuit de beleidsnetwerkbenadering door Teisman (1992: 49) als volgt gedefinieerd: 'veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele'.

In deze definitie spelen vier belangrijke elementen een rol; actoren, relaties, wederzijdse afhankelijkheid en reeksen van besluitvormingsspele.

1. Actoren

'Actoren' zijn eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij. Zij vormen samen het structurerende basiselement van netwerken. Echter, doordat actoren in en uit een netwerk kunnen treden, heeft het netwerk geen stabiele structuur (Teisman, 1992: 50). De actoren hebben vanuit het pluriforme karakter uiteenlopende doelen, visies, belangen en strategieën, waardoor er geen één objectieve werkelijkheid is. Vaak staat of valt een plan met partijen die iets willen bereiken (Boonstra & Van den Berg, 2005: 18). Deze afstudeerscriptie richt zich alleen op de actoren 'provincies' en 'natuur- en milieuorganisaties'.

2. Relaties in netwerken

Een kenmerk van een netwerk is dat er geen sprake is van een overheersing van bepaalde partijen; een machtsmonopolie. Vaak is door een ongelijksoortige verdeling van middelen (geld en grond) wel sprake van asymmetrische relaties. Interacties vinden plaats tussen een aantal verschillende actoren die van elkaar afhankelijk zijn en om die reden relaties met elkaar onderhouden (Klijn & Teisman, 1992).

3. Wederzijdse afhankelijkheid

De asymmetrische relaties waarin elke actor verschillende middelen tot zijn beschikking heeft, zorgen er voor dat actoren elkaar nodig hebben en wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Vaak neemt de afhankelijkheid toe naarmate de ambities van de actoren toenemen. Een actor die hoge ambities heeft, heeft door de ongelijksoortige verdeling van middelen andere partijen nodig. Zij beschikken immers over onmisbare bronnen. Een actor is dus afhankelijk als hij het door hem in gang gezette beleidsproces niet bevredigend kan afronden, zonder dat anderen een bijdrage leveren (Klijn & Teisman, 1992: 47).

4. Reeksen van besluitvormingsspele

Via de drie genoemde elementen van een netwerk vindt de interactie tussen actoren plaats. De interactie krijgt vorm door reeksen besluiten die worden genomen door verschillende actoren. In de beleidsarena's waar één of meerdere netwerken in zijn vertegenwoordigd (figuur 2-1), vindt het nemen van besluiten in ronden plaats ('rondenmodel'). De actoren kunnen uiteenlopende rollen spelen in verschillende beleidsarena's. Deze beleidsarena's hebben de vorm van een spel. Actoren kunnen in meerdere spele tegelijkertijd aanwezig zijn (Teisman, 1995: 41).

In deze spele worden vaak strategieën gehanteerd. Een 'strategie' kan omschreven worden als een ontwerp van het handelingsverloop dat een actor maakt met het oog op zijn doeleinden. Binnen netwerken is vaak sprake van strategisch handelen. Hierin oriënteren actoren hun eigen handelen, en de doel-middel combinaties die ze via dat handelen nastreven, aan het handelen en de daarbij horende doel-middel combinaties van andere actoren. Er is binnen dit strategisch handelen sprake van een dynamische relatie in de interactie tussen actoren waarin voortdurend een inschatting plaatsvindt op het handelen van andere actoren (Klijn & Teisman, 1992).

Het inzetten van machtsmiddelen staat in strategieën centraal. 'Macht' is het vermogen om bij een gegeven schaarste te krijgen wat gewenst wordt. Actoren ontleen macht aan het bezit van hulpmiddelen die andere actoren niet of slechts gedeeltelijk hebben. Dit wordt veroorzaakt door de asymmetrische verdeling van middelen over de partijen (Teisman, 1992).

2.3 De weerslag van governance op de ruimtelijke planning

Nu inzicht is geleverd in het ontstaan van governance en de structuren binnen netwerken, is het interessant om meer inzicht te krijgen hoe gebiedsontwikkeling als een governance vorm binnen de planningsfilosofieën is ontstaan. Het erkennen van governance structuren heeft namelijk ook zijn weerslag gehad in de ruimtelijke planning. Uit paragraaf 1.1 kwam wellicht het beeld naar voren dat de omschakeling van governance naar government in één moment werd beslist. Echter de introductie van governance en daaraan gekoppeld 'gebiedsontwikkeling' in de ruimtelijke planning heeft een langere voorgeschiedenis. Spit en Zoete (2000) geven daar een hanteerbaar overzicht voor.

Van 1945 tot 1960 kenmerkte de ruimtelijke planning in de wederopbouwperiode zich door 'blauwdrukplanning'. Er werd door een sterk sturende overheid een gewenst eindbeeld vastgesteld waar naar toe gestreefd diende te worden. De verschillende stappen in het proces werden chronologisch doorlopen.

Vanaf de jaren zestig veranderde dit met de 'procesplanning', waarin de aandacht verschoof van de inhoud naar het proces. Het besef kwam dat processen van een ruimtelijk plan niet lineair hoeven te lopen, maar juist iteratiever en cyclischer. Gaandeweg kwam de notie dat planningsprocessen ook door ontwikkelingen van haar omgeving worden beïnvloed. Planning werd niet langer als een overheidsopgave gezien.

In de jaren negentig kreeg 'governance' een duidelijkere neerslag in de ruimtelijke planning. Voor het stimuleren van draagkracht en legitimiteit kwam meer aandacht voor interactieve beleidsvorming en interactieve planvorming in open plan processen. Er kwam de overtuiging dat het beïnvloeden van private, maar vooral maatschappelijke actoren beter kon geschieden door een directe beïnvloeding van de maatschappelijke actoren en niet alleen via een centralistisch opgesteld plan.

Gebiedsontwikkeling en de daarbij vooraf ontstaande ontwikkelingsgerichte aanpak die al in het begin van de jaren negentig ontstonden, hebben de noodzaak voor interactieve planvorming versterkt. Nieuw aan deze concepten is dat de nadruk komt te liggen op een meer horizontale beïnvloeding van de overheid op maatschappelijke en private partijen, in plaats van een dominante verticale relatie.

2.4 Gebiedsontwikkeling als governance vorm

Gebiedsontwikkeling kan dus gezien worden als een nieuwe 'planningsaanpak'. Maar wat betekent het concept en waarom kan het gezien worden als een nieuwe 'governance' vorm? In hoofdstuk 1 is de term 'gebiedsontwikkeling' naar de terminologie van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005: 3) aangeduid als *'een concept waar vanuit een gedeelde urgentie van de betrokken partijen gezamenlijk op een ontwikkelingsgerichte wijze in een gebied aan de slag dient te worden gegaan'*.

Om de term gebiedsontwikkeling nog scherper te krijgen, wordt het concept in deze paragraaf nader geanalyseerd door in te gaan op de twee gedeelten waaruit het begrip is opgebouwd, namelijk 'gebied' en 'ontwikkeling'.

'Gebied' binnen gebiedsontwikkeling

Gebieden spelen al sinds de jaren zeventig een grote rol in het ruimtelijke orderings beleid. Vanuit het besef dat gebieden een eigen identiteit hebben en dat voor het versterken van die identiteit een integrale aanpak nodig is, werd het gebiedsgericht beleid ontwikkeld. Het was echter vooral nog *overheidsbeleid* (vanuit een hiërarchische government structuur) gericht op de gebieden (van buiten naar binnen) in plaats van dat de *vraag van het gebied* centraal stond (van binnen naar buiten) en het overheidsbeleid daarop werd aangepast. In gebiedsontwikkeling staat de vraag van gebieden wel centraal in plaats van institutionele grenzen of plannen¹ (Van Rooy e.a., 2006: 6). Het uitgangspunt in gebiedsontwikkeling vormen de kwaliteiten van het gebied. In het gebied staat een integrale opgave centraal. Dit betekent dat de ontwikkeling van gebieden gelijktijdige, samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het schakelen van verschillende projecten in een gebied via vereveningen en projectenveloppen² is dan een belangrijke voorwaarde (Van der Cammen, 2006a: 69).

Dan blijft de belangrijke vraag overeind hoe een 'gebied' gedefinieerd kan worden. Daarover lopen de meningen uiteen. De voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling die aan bod komen in de rapporten van Van Rooy e.a. (2006) en de Adviescommissie Gebiedscommissie (2005) variëren van grote gebieden als de Oude Rijnzone (7.500 hectare) tot het formaat van een kleine polder van 88 hectare (Bergse Haven bij Bergen op Zoom). Zelfs de ontwikkeling van één enkel kantoorpand wordt bestempeld als gebiedsontwikkeling. Dus gebieden variëren van regionaal tot lokaal schaalniveau. Vaak wordt wel het

gemeenteoverschrijdende karakter van gebieden op het schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is genoemd (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005: 3). Ook wordt de regionale schaal als het optimale schaalniveau gezien voor gebiedsontwikkeling, omdat dit het schaalniveau is waarin de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek zich afspelen (Dammers e.a., 2004: 29). In landschappelijke, infrastructurele, historische, bestuurlijke termen of aan de hand van een voor de gelegenheid gecreëerde regionale identiteit kan een gebied gedefinieerd worden (Van Rooy e.a., 2006: 27). De WRR (1998: 9) laat de mogelijkheid voor de afbakening van een ontwikkelingsgebied open aan het Rijk, de provincie of aan de samenwerkende gemeenten. Het concept 'gebied' is een rekbaar begrip dat in ontwikkeling is en vrij kan worden ingevuld. In deze afstudeerscriptie is voor een eigen definitie van 'gebied' gekozen die als criterium geldt bij het selecteren van de te onderzoeken cases. De definitie waarin volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) gebiedsontwikkeling het best tot zijn recht komt, vormt daarbij de grondslag:

'Regionale, dynamische eenheid met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt'

Deze definitie bevat een aantal kenmerken van een gebied die relevant zijn:

- *Regionaal*: bovengemeentelijk. Deze schaal wordt – zoals eerder beschreven – gezien als het logische schaalniveau voor gebiedsontwikkeling. Echter, dit schaalniveau is ook interessant omdat de realisatie van plannen moeilijk van de grond komt en plannen vaak leiden tot nieuwe plannen op het regionale schaalniveau (Groenendijk & le Clercq, 2004: 392);
- *Dynamisch*: een gebied waarin door vele ontwikkelingen de vestigingsdruk groot is en sprake is van expansie (overdrukgebieden) (Hong, 2001: 4). Deze gebieden zijn interessant, omdat ze vaak conflicterende rode en groene ruimteclaims hebben;
- *Eenheid*: kan formeel geïnstitutionaliseerd zijn als een bestuurlijke regio, maar is vaak een tijdelijk vastgestelde eenheid rondom een bepaalde opgave die zich voordoet;
- *Grote complexe problemen*: problemen die zich vooral voordoen bij conflicterende groene en rode ruimteclaims in een beperkt aanbod van ruimte;
- *Onderling met elkaar samenhangen*: problemen die aan elkaar te koppelen zijn en daardoor in een samenhangende aanpak zijn op te lossen;
- *Urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren*: een hoog gedeelde urgentie dat een gebied aangepakt moet worden.

Wanneer in dit rapport het concept 'gebiedsontwikkeling' in het vervolg wordt gebruikt dan gaat het over gebiedsontwikkeling van dit soort gebieden.

'Ontwikkeling' binnen gebiedsontwikkeling: governance

Naast de gebiedsgerichte aanpak is 'ontwikkeling' een belangrijk onderdeel van gebiedsontwikkeling. Met 'ontwikkeling' wordt de ontwikkelingsgerichte aanpak bedoeld. Uit hoofdstuk 1 bleek dat vele rapporten zijn verschenen over de vormgeving van deze ontwikkelingsgerichte aanpak; eerst via 'ontwikkelingsplanologie' en later via 'gebiedsontwikkeling'. Het kernpunt van de ontwikkelingsgerichte aanpak is dat publieke, private en maatschappelijke organisaties samen via een gedeelde urgentie tot oplossingen moeten komen. Deze gedachte sluit aan op het 'governance' concept. De kenmerken van governance kunnen op 'gebiedsontwikkeling' worden toegepast (tabel 2-3).

Tabel 2-3: De kenmerken van governance toegepast op gebiedsontwikkeling

Kenmerk governance	Toegepast op gebiedsontwikkeling
<i>Veel instituties</i>	Niet alleen traditionele overheidspartijen, maar ook een veelheid aan maatschappelijke en private partijen is betrokken.
<i>Netwerkachtige, gefragmenteerde structuur</i>	Netwerk van verschillende maatschappelijke, private en publieke partijen.
<i>Extensieve horizontale netwerken</i>	Veelheid van partijen die (bijna) onbeperkt op basis van gelijkheid kan toetreden tot het netwerk.
<i>Experimentele democratie</i>	Nieuwe experimenten om niet-publieke partijen te betrekken als ateliers en workshops.
<i>Innoverend beleid</i>	Op een innovatieve wijze komen tot oplossingen.
<i>Gedecentraliseerde overheid</i>	Centraal wat kan, decentraal wat moet (Nota Ruimte): de provincies en gemeenten voeren de regie in plaats van het Rijk.

Bron: Eigen bewerking naar John, 2001

Gebiedsontwikkeling kan dus als een vorm van governance gezien worden. Daarnaast past gebiedsontwikkeling goed in het ontwikkelingsmodel. Er is sprake van pluriformiteit; een veelheid aan actoren met verschillende percepties, machtsmiddelen en belangen. Ten tweede is het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling dat alle actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en elkaar daardoor ook nodig hebben. Het hoge ambitieniveau van gebiedsontwikkeling versterkt de onderlinge afhankelijkheid. Ten slotte is er ook sprake van dynamiek binnen gebiedsontwikkeling; de posities van de actoren veranderen voortdurend.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de term 'gebiedsontwikkeling' stapsgewijs geïntroduceerd als een 'governance vorm'. De volgende subvraag is in dit hoofdstuk beantwoord: *“Wat is governance en hoe kan gebiedsontwikkeling daaraan gekoppeld worden?”* Governance wordt vaak tegenover government geplaatst en kan als volgt gedefinieerd worden: 'een bestuursstijl gericht op samenwerken, waarin overheden, marktpartijen, maatschappelijke partijen in netwerkverband met elkaar interacteren'. Interacties tussen partijen vinden plaats binnen netwerken die bestaan uit veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren. Deze patronen van relaties worden geformeerd rondom beleidsproblemen. Het plaatsen van governance tegenover government blijkt in de praktijk vaak onterecht. Governance netwerken en hiërarchische government stelsels worden daarom door sommige wetenschappers samen genomen. De overheid behoudt in deze visie haar sturende rol. Gebiedsontwikkeling kan als een governance vorm gezien worden waarin 'een ontwikkelingsgerichte aanpak van regionale, dynamische eenheden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt' centraal staat. Echter, daarbij kan de kritische kanttekening geplaatst worden dat in het verlengde van het samengaan van governance en government niet alleen een proactieve wijze, maar ook een reactieve wijze van belang wordt geacht in gebiedsontwikkeling. Zoals in paragraaf 1.1 beschreven, ligt de opgave van gebiedsontwikkeling in een opgave waarin toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie complementair aan elkaar zijn.

¹ Dit wordt ook wel de gekantelde benadering genoemd (Van Rooy e.a., 2006: 6).

² Een projectenveloppe is een financiële vorm waarbij investeringen van meerdere projecten in één pakket worden ondergebracht en de kosten en baten worden verevend (Dammers e.a., 2004).

3. Gebiedsontwikkeling en interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en overheid

Om meer helderheid in het zoekproces te krijgen dat in hoofdstuk 1 als problematiek aangeduid werd, worden in dit hoofdstuk de rollen van de overheid en de natuur- en milieuorganisaties binnen een hiërarchische government structuur vergeleken met de verwachte rollen in een netwerkachtige governance structuur. Daarbij wordt achterhaald welke mogelijke gevolgen gebiedsontwikkeling heeft voor de interactie tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties.

De tweede subvraag van de eerste deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

“Welke mogelijke gevolgen heeft gebiedsontwikkeling voor de interactie tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties?”

Om een goed beeld te krijgen van een ‘rol’ wordt vanuit de rollenspelbenadering in de eerste paragraaf beschreven wat een ‘rol’ betekent en hoe deze wordt gevormd. Vervolgens in de tweede paragraaf wordt de rolverhouding tussen de natuur- en milieuorganisaties en de overheid in een hiërarchisch government structuur geanalyseerd. De derde paragraaf belicht de rolverhouding van natuur- en milieuorganisaties en de overheid in een netwerkachtige governance structuur van gebiedsontwikkeling. Ten slotte vormt de vierde paragraaf de conclusie.

3.1 Wat zijn rollen? – de rollenspelbenadering

Natuur- en milieuorganisaties en overheidspartijen kunnen verschillende rollen vervullen ten opzichte van elkaar die door de tijd heen kunnen veranderen (zie paragraaf 2.2). Maar wat betekent een ‘rol’ voor het handelen van actoren?

De van Dale geeft de volgende definitie van een ‘rol’: ‘individueel gedrag of functie in een sociale omgeving’. ‘Rol’ wordt dus gekoppeld aan gedrag vanuit een bepaalde functie. Dit betekent dat als een actor in een bepaalde rol zit, een daaraan gekoppelde functie heeft en zich daar naar gedraagt.

March (1994) geeft in zijn uitgebreide analyse hoe besluiten worden genomen, goede inzichten over hoe vanuit een ‘rol’ gehandeld wordt. Hij onderscheidt twee type benaderingen hoe besluitvorming en handelen in netwerken tot stand kunnen komen, namelijk de ‘rationele’ - en de ‘rollenspelbenadering’. Het onderscheid tussen deze twee benaderingen is in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3-1: Twee perspectieven op besluitvorming

<i>Rationele spel</i>	<i>Rollenspel</i>
Mens handelt rationeel en intentioneel (doel).	Mens handelt contextueel en vanuit een rolopvatting.
Zoekt nuts optimalisatie en maximeert.	Mijdt risico's en grijpt gepercipieerde kansen.
Verzamelt kennis over oplossingen in het licht van zijn eigen preferenties.	Verzamelt kennis over wat op dat moment passend is.
Kwantificeert daar waar mogelijk.	Verkiest kwalitatieve informatie.

Bron: naar Teisman, 2006a & March, 1994

Het ‘rollenspelmodel’ gaat uit van een mens die contextueel handelt vanuit een rolopvatting. Doordat informatie beperkt voor handen is, wordt datgene waar iedereen tevreden (satisficing) over is nagestreefd. Dit, in tegenstelling tot het rationele model dat uitgaat van een mens die rationeel doelen nastreeft vanuit bepaalde intenties. Het streven naar het best haalbare (maximizing) vanuit een onbeperkte toegang tot informatie staat hierin centraal. Voor dit rapport is gezien de aandacht voor de verschillende rollen die natuur- en milieuorganisaties en de provincie ten opzichte van elkaar kunnen vervullen vooral de rollenspelbenadering relevant. Daarnaast benadert het rollenspelmodel de complexe waarheid dichter dan het rationele model.

Het informatieprobleem waarvan de rollenspelbenadering uitgaat, biedt allereerst inzicht in hoe actoren vanuit een rol handelen. Doordat informatie beperkt voor handen is, gebruiken actoren alleen hun eigen theorieën. Vanuit een veelheid aan informatie wordt juist die informatie gekozen die binnen de perceptie van de actor in een bepaalde rol past. Dit wordt ‘framing’¹ genoemd. Zo is elke handeling

of beslissing die genomen wordt te verantwoorden met geschikte informatie. De actoren hanteren simpele causale modellen en zoeken hoofdoorzaken in de buurt van effecten en effecten in de buurt van oorzaken (Teisman, 2006a). Elke actor spreekt vanuit zijn positie de waarheid. Het ontstaan van verschillende waarheden kan leiden tot conflicten, waarin actoren niet naar elkaar willen luisteren (dialogues of the deaf) (Koppenjan & Klijn, 2006: 33).

Handelen is dus rolgebonden. Maar op welke wijze kiezen actoren voor een bepaalde rol? In dat geval worden volgens March (1994) vaak drie vragen gesteld; in welke situatie bevindt de organisatie zich?, welke rol speelt de organisatie? en wat behoort een representant van de organisatie te doen?

De situatie waarin een organisatie zich bevindt, hangt af van de beleidscontext. Governance en government hebben een bepaalde mate van invloed gehad in het inkaderen van de mogelijke rollen die actoren kunnen spelen. In de volgende paragrafen wordt dat aangetoond.

Bij de 'rol' die een organisatie speelt, heeft identiteit ook een centrale plaats. 'Identiteit' is een dubbel begrip; het is een mix tussen een *zelfgeconstrueerde* en een *toegekende* rol. Er kan een onderscheid gemaakt worden in het zelf kiezen van een identiteit (individualisering) en een identiteit opgelegd krijgen (socialisatie). Dit laatste wordt vanuit andere partijen gedaan. Daarin spelen 'verwachtingen' een belangrijke rol. Door de wederzijdse afhankelijkheid in netwerken verwachten natuur- en milieuorganisaties het liefst een rol van de provincie die voor het bereiken van hun doelen het beste uitkomt. Partijen accepteren een bepaalde rol als zij er voor hen iets waardevols voor terugkrijgen. Daarnaast worden deze verwachtingen ook beïnvloed door de essentiële aard van een specifieke rol ('een postbode behoort post rond te brengen') en door cultureel bepaalde morele aspecten van wat goed of slecht is (March, 1994: 64-65).

In het uiteindelijk bepalen van een eigen identiteit door een organisatie zit een tegenstrijdigheid. Een organisatie zelf wil namelijk in haar identiteit twee tegenstrijdige doelen nastreven; het enerzijds uniek willen zijn en profileren (om haar standpunten naar voren te brengen) én anderzijds het conformeren aan de identiteit van anderen (om toch resultaten te bereiken). Om tegemoet te komen aan deze tegenstrijdigheid kan een organisatie een strategie uitvoeren. Drie psychologische mechanismen bepalen uiteindelijk of bepaalde identiteiten wel of niet in de toekomst herhaald worden:

- 1) *Experimental learning*: het herhalen van een identiteit als het succes had in het verleden of juist vermijden wanneer het geen succes had;
- 2) *Categorisatie*: reacties op situaties zijn gecategoriseerd en aan elke situatie is een standaard reactie gekoppeld;
- 3) *Het recente*: identiteiten die onlangs zijn gebruikt, worden herhaald (March, 1994).

Ten slotte geven organisaties vorm aan individuele acties door identiteiten en regels aan hun representanten op te geven. Deze bepalen hoe in een situatie door een representant gehandeld dient te worden vanuit een specifieke rol (logic of appropriateness) (March, 1994).

3.2 De rolverhouding in het 'klassieke' governmentmodel

In deze paragraaf wordt de rolverhouding tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties in het 'klassieke governmentmodel' besproken.

De positie van natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de overheid in het klassieke governmentmodel

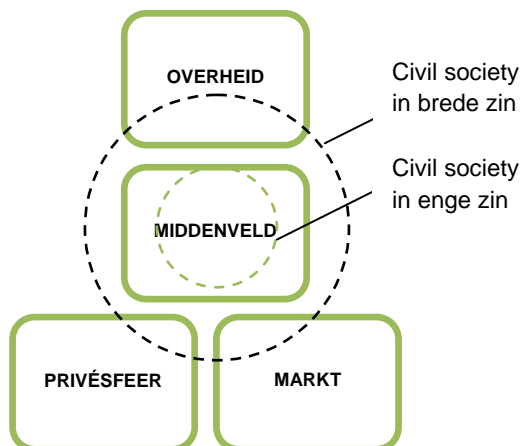
Het klassieke governmentmodel wordt in zijn structuur (zie hoofdstuk 2) gekenmerkt door duidelijk afgebakende sferen die ieder een eigen taak hebben. De sfeer 'overheid' heeft in een hiërarchisch model een allesbepalende sturende macht. Andere sferen zijn het (maatschappelijk) middenveld, de privésfeer en de markt (Lelieveldt, 1994). Natuur- en milieuorganisaties maken deel uit van maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties vormen gezamenlijk het maatschappelijk middenveld.

Maatschappelijk middenveld (de 'derde sector' of de 'civil society')

Het maatschappelijk middenveld neemt van oudsher een positie tussen enerzijds de overheid en anderzijds de privésfeer en de markt in (Bovens e.a., 2001: 24) (zie figuur 3-1). De overheid bestaat uit de overheidsbureaucratie, de regering en het leger. De privésfeer omvat gezins-, familie- en vriendschappelijke verbanden. De markt betreft commerciële bedrijven en kapitaalverschaffers (Dekker, 1994: 286).

Het maatschappelijk middenveld onderscheidt zich van de overheid doordat het een privaat karakter² en een vrijwillige basis heeft. Maatschappelijke organisaties zijn op vrijwillige basis tot stand gekomen

Figuur 3-1: De intermediaire positie van het middenveld



Bron: Lelieveldt, 1999

overheid, privésfeer en markt. Het begrip civil society komt dan in beeld (figuur 3-1). De civil society is de plaats waarin de drie sferen bij elkaar komen. Het maatschappelijk middenveld kan als sociaal netwerk van de samenleving als een dergelijke 'civil society' gezien worden (Dekker, 1994).

en op vrijwillige basis bij activiteiten betrokken. Het maatschappelijk middenveld onderscheidt zich van de markt, doordat het opkomt voor het groepsbelang (gericht op een bepaalde sector) in plaats van het eigenbelang en het geen winstoogmerk heeft (non-for-profit onderneming). Het maatschappelijk middenveld heeft de winst voor de samenleving als eerste doel en niet de winst als zodanig (Dijkstra, 2004: 192). Het onderscheid met de privésfeer ligt in het feit dat het middenveld niet op familiale of vriendschappelijke banden berust (Lelieveldt, 1999). Door het onderscheid met de publieke en private sector wordt het maatschappelijk middenveld de 'derde sector' genoemd. In tabel 3-2 zijn de traditionele verschillen tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld opgenomen.

Het maatschappelijk middenveld heeft wel directe wederzijdse relaties met de 'sferen'

Tabel 3-2: De traditionele verschillen tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld

	<i>Overheid</i>	<i>Markt</i>	<i>Maatschappelijk middenveld</i>
<i>Coördinatiewijze</i>	Hiërarchie	Markt	Netwerk
<i>Belangen</i>	Algemeen belang	Eigen belang	Groepsbelang
<i>Doelmiddelen</i>	Dwang	Vrijwilligheid en winst	Vrijwilligheid

Bron: naar Hoogerwerf, 1995

Maatschappelijke organisaties

Het maatschappelijk middenveld bestaat dus uit organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden rusten (Lelieveldt, 1999: 21). De maatschappelijke organisaties omvatten verschillende typen organisaties met specifieke achtergronden, missies, taken en mogelijkheden. Een afbakening van maatschappelijke organisaties is bijna onmogelijk. Lewitt (1973) definieert het maatschappelijk middenveld als een 'enormous residuum' gevuld met een 'bewilderende variety' aan organisaties die slechts gemeen hebben dat ze niet tot het domein van de staat of markt kunnen worden gerekend. Binnen de soorten maatschappelijke organisaties zijn organisaties te onderscheiden die voldoen aan de civil society in enge zin (het middelpunt van de drie sferen) en partijen die voor een deel vervlochten zijn met de andere sferen (civil society in brede zin)³ (figuur 3-1).

Natuur- en milieuorganisaties

Één type maatschappelijke organisatie zijn natuur- en milieuorganisaties. Deze natuur- en milieuorganisaties zijn ook in te delen in een scala van organisaties die verschillende rollen, belangen en doelen hebben. Er zijn organisaties die dichter gepositioneerd zijn op de overheid (Vereniging Natuurmonumenten) en organisaties die zich meer richten op de privésfeer (KNNV – natuurvereniging voor veldbiologie). De meeste natuur- en milieuorganisaties hebben echter zowel banden met de overheid als met de markt en de privésfeer.

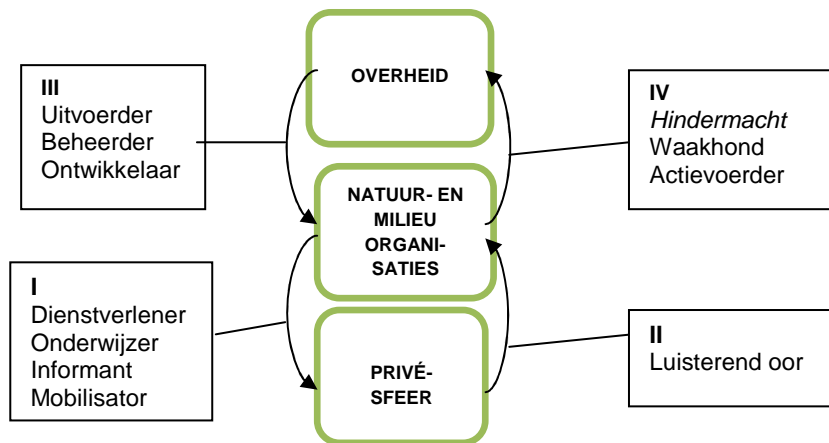
Daarnaast kunnen natuur- en milieuorganisaties onderscheiden worden naar het schaalniveau waarin zij actief zijn. Zo zijn natuur- en milieuorganisaties op internationaal schaalniveau (Wereld Natuurfonds), nationaal niveau (Stichting Natuur en Milieu), regionaal niveau (Provinciale Milieufederaties) en lokaal niveau (Vogelwerkgroep Texel) actief.

De 'traditionele' rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid

De rollen die natuur- en milieuorganisaties traditioneel vervullen in het 'governmentmodel' hebben een directe relatie met de intermediaire positie die ze hebben tussen de overheid én de markt en de privésfeer in. Op basis van de wederzijdse interacties tussen natuur- en milieu-organisaties met de

overheid en privésfeer kunnen vier clusters van rollen worden onderscheiden (zie figuur 3-2). Daarin kan – zoals in paragraaf 3.1 beschreven – een onderscheid gemaakt worden in de rollen die de natuur- en milieuorganisaties zelf aannemen ten opzichte van de overheid en de privésfeer (de zelfgeconstrueerde rollen) en de rollen waarin de overheid en de privésfeer de natuur- en milieuorganisaties toe dwingen (de toegekende rollen).

Figuur 3-2: De rollen van natuur- en milieuorganisaties in het governmentmodel



Bron: Eigen bewerking naar Lelieveldt, 1999

In onderstaand overzicht staan de rollen beschreven die natuur- en milieuorganisaties in het 'government-model' vervullen ten opzichte van de overheid en de privésfeer. Deze rollen kunnen één of meerdere typen natuur- en milieuorganisaties vervullen.

I) Van natuur- en milieuorganisaties naar privésfeer

Dit 'cluster van rollen' behelst de relatie vanuit de natuur- en milieuorganisaties naar de privésfeer. Die privésfeer bestaat uit leden en niet-leden van natuur- en milieuorganisaties; iedereen die zich betrokken voelt bij natuur en milieu (de achterban). De natuur- en milieuorganisaties vervullen vier rollen voor de privésfeer.

Allereerst zijn (vanaf 1905) natuur- en milieuorganisaties dienstverleners. Natuurbeschermingsorganisaties (Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Stichting de Provinciale Landschappen) die natuurgebieden in bezit hebben, stellen gedeelten van hun gebieden open voor recreanten.

Ten tweede zijn natuur- en milieuorganisaties vanuit hun educatieve rol een 'onderwijzer'. Deze traditionele rol in het geven van natuurstudies bestond al vanaf de jaren twintig binnen de jeugdbeweging (Nas e.a., 1997: 29). Via rondleidingen en bezoekerscentra brengen zij het belang van de natuur naar voren. Sommige natuur- en milieuorganisaties als het IVN (Vereniging voor natuur- en milieueducatie) verzorgen zelfs cursussen, lezingen, tentoonstellingen en ondersteunen het natuur- en milieuonderwijs (IVN, 2005: 1).

Ten derde spelen de natuur- en milieuorganisaties naar de privésfeer een mobiliserende rol. De mobiliserende rol betekent dat maatschappelijke organisaties hun leden verenigen en oproepen bepaalde voor de organisaties belangrijke opinies te steunen om daarbij een sterke positie te verkrijgen ten opzichte van de overheid (mobilisatiemacht)⁴. Ook kunnen organisaties hun leden oproepen tot het voeren van acties. Gewelddmiddelen kunnen dan worden aangegrepen. Deze organisaties zijn pressiegroepen die via het mobiliseren van hun achterban proberen het overheidsbeleid te beïnvloeden (Bovens e.a., 2001). Het reactieve karakter staat dan centraal.

Ten slotte spelen natuur- en milieuorganisaties gekoppeld aan de mobiliserende rol de rol van doorgeefluik (informant). Ze sluisen informatie over natuurgebieden en beleidsplannen van de overheid door naar leden en niet-leden en geven daarop hun eigen visie.

II) Van privésfeer naar natuur- en milieuorganisaties

In dit type rol zijn natuur- en milieuorganisaties geen verzendende, maar juist ontvangende partijen. Om de belangen van de achterban te behartigen, proberen natuur- en milieuorganisaties een luisterend oor te zijn voor hun achterban. De natuur- en milieuorganisaties verzorgen een organisatorisch netwerk voor de burgers om hun zorgen en belangen in de politieke arena te brengen (Edelenbos, 2001: 89). Zo betreft het Utrechts Landschap burgers via bijeenkomsten en rondleidingen bij gebiedsontwikkelingsprojecten. De Milieufederatie Zuid-Holland wil de kennis van

lokale natuur- en milieuorganisaties en haar leden gebruiken om kwalitatief betere plannen en acties te kunnen ontwikkelen. Door hun achterban te horen en de wens van de achterban door te spelen naar de overheid in de rol van spreekbuis versterken natuur- en milieuorganisaties het democratisch gehalte.

III) Van overheid naar natuur- en milieuorganisaties

In dit en het volgende cluster rollen hebben de natuur- en milieuorganisaties een 'makelaarsrol', waarin de interactie tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties centraal staat. In dit cluster wordt de relatie van de overheid tot de natuur- en milieuorganisaties belicht. De overheid gebruikt de natuurbeschermingsorganisaties (Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Stichting de Landschappen) vanuit een uitvoerende rol om natuurbeleid uit te voeren. Dit wordt ook wel particulier corporatisme genoemd⁵.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog kregen natuurbeschermingsorganisaties subsidies om gronden te kopen (Nas e.a., 1997: 29). Nog recenter (1990) hebben natuurbeschermingsorganisaties in het Natuurbeleidsplan het doel gekregen om de Ecologische Hoofdstructuur (een netwerk van natuurgebieden) te ontwikkelen en te beheren die in 2018 helemaal voltooid moet zijn⁶. Voor het aankopen en doorleveren van gronden krijgen deze beheerders taakstellende subsidies. Daarnaast beheren natuurbeschermingsorganisaties volgens de Monumentenwet de in de natuurgebieden liggende monumenten (landhuizen, molens etc.).

IV) Van natuur- en milieuorganisaties naar overheid

De relatie van natuur- en milieuorganisaties naar de overheid betreft de doelbewuste beïnvloeding van het overheidsbeleid. Vanaf de jaren dertig kwam het besef dat natuur beschermen niet alleen door de aankoop van gronden gerealiseerd kon worden, maar ook door het beïnvloeden van het overheidsbeleid. In de jaren zestig kwam door de uitbreidingsplannen van de Rotterdamse haven het daadwerkelijke verzet en het beïnvloeden van het overheidsbeleid op (Nas e.a., 1997: 30). Veel natuur- en milieuorganisaties (als Milieudefensie) ontstonden naar aanleiding van milieuproblemen en het a-politieke karakter van de traditionele overheidsorganisaties. In het governmentmodel, waarin de overheid een centraal sturende functie had, was de hindermacht het meest effectieve instrument. Vanuit de hindermachtsrol hebben natuur- en milieuorganisaties de macht om zaken te vertragen en om weerstand te mobiliseren. Hindermacht kan gevormd worden door het planproces te vertragen of te dwarsbomen en de overheid vanuit een controlerende rol te wijzen op een overtreding van gemaakte afspraken. Er bestaan verschillende wijzen om hindermacht te vormen als protestbrieven, demonstraties en procedures bij een rechtbank. De meest voorkomende rollen zijn die van 'waakhond' en 'actievoerder'. De eerste rol heeft controlerend karakter waarin via een wakend oog beleidsplannen op een reactieve wijze van commentaar worden voorzien. Hier krijgen de provinciale milieufederaties en Milieudefensie subsidies voor. De tweede rol 'actievoerder' gaat verder, waarbij het bewuste doel is om het proces te dwarsbomen.

Machtsmiddelen

Natuur- en milieuorganisaties hebben in de loop der tijd verschillende rollen gekregen in het governmentmodel. Vanuit hun specifieke rollen kunnen zij verschillende middelen inzetten om hun doelen te bereiken. Actoren ontlenen hun macht aan het bezit van hulpmiddelen die bij andere actoren niet of slechts gedeeltelijk aanwezig is (zie paragraaf 2.2). De machtsmiddelen kunnen op basis van de beschreven interactie in het governmentmodel theoretisch gezien als volgt verdeeld zijn (zie tabel 3-3).

De overheid

De overheid had de centraal sturende macht in de ruimtelijke ordening en hanteerde daarbij vooral de volgende machtsmiddelen:

- 1) *Realisatiemacht*: de centrale overheid is de legitieme eindbeslissers in de besluitvorming en heeft het wettelijke instrumentarium om toetsend én kaderstellend op te treden binnen de ruimtelijke planning om te bepalen wat wel en wat niet mag worden gerealiseerd (toelatingsplanologie). Soms wordt dit laatste ook geassocieerd met een 'hindermacht rol', in die zin dat de overheid met de inzet van juridische instrumenten bepaalde ontwikkelingen doelbewust kan hinderen;
- 2) *Materiële macht*: relatief veel grondposities zijn in handen van de overheid en de overheid beschikt over relatief veel geldmiddelen.

Natuur- en milieuorganisaties

- 1) *Maatschappelijke macht*: de macht die natuur- en milieuorganisaties hebben dat ze een bepaalde achterban vertegenwoordigen;

- 2) *Mobilisatiemacht*: macht van natuur- en milieuorganisaties om hun achterban op te roepen en daardoor de mogelijkheid hebben draagvlak te kunnen vormen voor hun eigen visie;
- 3) *Hindermacht*: macht om zaken te vertragen en weerstand te mobiliseren;
- 4) *Materiële macht*: het bezitten van relatief veel productiemiddelen als geld en grond kan betekenen dat natuur- en milieuorganisaties een betere positie hebben aan de onderhandelingstafel.

De eerste drie type machten zijn aan elkaar gekoppeld. Het gebruik maken van de maatschappelijke macht wordt effectiever naarmate de natuur- en milieuorganisatie de achterban via de mobilisatiemacht kan mobiliseren wat kan resulteren in een hindermacht.

Tabel 3-3: De verdeling van machtsmiddelen tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties

Overheid	Natuur- en milieuorganisaties
Realisatiemacht	Maatschappelijke macht
Materiële macht	Mobiliteitsmacht
	Hindermacht
	Materiële macht

Bron: Eigen bewerking naar Soetebroek, 2000

Een typologie van de natuur- en milieuorganisaties in het governmentmodel

Verschillende elementen van de rolverhouding tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid in het governmentmodel zijn de revue gepasseerd; de positie tussen de verschillende sferen, de verschillende rollen en de variëteit in machtsmiddelen. Op basis van deze elementen kunnen natuur- en milieuorganisaties ingedeeld worden en verschijnt er een kleurrijk palet van verschillende natuur- en milieuorganisaties. Er kan hierdoor niet gesproken worden over dé milieubeweging. Het indelen van een dergelijke heterogene groep is dan ook complex. Wel zijn er pogingen gedaan.

Een typologie met een onderscheid tussen twee extremen: 'natuurbeschermings'- en 'ecologische milieugroeperingen' wordt vaak gemaakt. Natuurorganisaties die zich inzetten voor de bescherming van natuurgebieden met specifieke planten- en diersoorten én de milieuorganisaties die strijden om een schoner leefmilieu (Nas, e.a., 1997: 9). Anderen geven de voorkeur aan andere indelingen. Een bekende is het onderscheid in drie benaderingen (Rucht, 1989; Dobson, 1990); conservationism, environmentalism en ecologism. De eerste groep (conservationism) is zeer gesteld op het behoud en herstel van natuur en cultuur. De tweede en derde groep zijn op veel bredere terreinen actief en trekken zich grotere milieuvraagstukken (klimaatverandering) aan. Milieuorganisaties (environmentalism) echter proberen vanuit een soort pragmatisme milieuproblemen op te lossen binnen de bestaande economische en politieke orde. Ecologische organisaties zijn van mening dat de huidige milieuproblemen worden veroorzaakt door de bestaande consumptie- en productiewijze en pleiten voor een rigoureuze verandering daarvan.

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen de natuur- en milieuorganisaties in het governmentmodel ingedeeld worden in twee categorieën (zie tabel 3-5 p. 23); de natuurbeschermingsorganisaties (de 'traditionele organisaties') en de natuur- en milieuactiegroepen. Aan elke categorie kunnen verwachte rollen en machtsmiddelen gekoppeld worden.

Allereerst de natuurbeschermingsorganisaties (terreinbeheerders). Dit zijn de meest traditionele natuur- en milieuorganisaties. Ze bestaan al vanaf 1905. Er kunnen drie natuurbeschermingsorganisaties onderscheiden worden; Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Stichting de Provinciale Landschappen. De doelstellingen van deze organisaties worden het best getypeerd door Staatsbosbeheer. 'Ten eerste het beheren, herstellen en ontwikkelen van bos-, natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden. Ten tweede het bevorderen van recreatie in zoveel mogelijk gebieden' (<http://www.staatsbosbeheer.nl/pagina.asp>, 2007).

In zijn positie is dit type organisatie als uitvoeringsorgaan van de overheid sterk gericht op de overheid. Vanuit de uitvoeringstaken hebben natuurbeschermingsorganisaties vooral een rol als dienstverlener, beheerder en ontwikkelaar. De relatie met de privésfeer is als onderwijzer en luisterend oor servicegericht.

Het grootste type machtsmiddel waarin natuurbeschermingsorganisaties onderscheidend zijn, is de materiële macht. Door het bezit van geld en (vooral) grond hebben natuurbeschermingsorganisaties een goede positie aan de onderhandelingstafel. De grondposities en toekomstige grondposities van natuurbeschermingsorganisaties zijn vastgesteld door een invloedssferenkaart (kader 3-1). De natuurbeschermingsorganisaties hebben niet een specifieke achterban. Alleen Natuurmonumenten heeft als vereniging leden die een daadwerkelijke stem hebben. Stichting de Provinciale

Landschappen heeft als stichting geen leden (wel donateurs: de 'beschermers') en Staatsbosbeheer is zelfs een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) van het Ministerie van LNV. De achterban kan dan ook vooral breed gezien worden in de vorm van recreanten.

Kader 3-1: De invloedssferenkaart

De invloedssferenkaart of eerstgegadigdenkaart houdt een ruimtelijke verdeling in waarin is opgenomen welke natuurbeheerder de eerste gegadigde is op het moment dat er gronden verworven worden voor de natuur om die te gaan beheren. Het idee daarachter is dat de terreinbeheerders allen verstand hebben van natuurbeheer en dat het efficiënt is als een beheerder grote eenheden van beheer heeft. Dit geldt alleen voor de natuurgronden.

Bron: http://www.rlg.nl/adviezen/035/035_5.html, 2007

De tweede groep die onderscheiden kan worden, zijn de natuur- en milieuactiegroepen. Een bekend voorbeeld is Milieudefensie. Maar ook kan gedacht worden aan lokale natuur- en milieuactiegroepen. De doelstelling van deze typen organisaties wordt het best verwoord door de landelijk opererende Milieudefensie; 'Mensen inzake de milieuproblematiek te mobiliseren op zowel hun verantwoordelijkheid voor de toekomst als hun gevoel van urgentie en eigenbelang' (Milieudefensie, 2005: 56). Het milieubelang staat in tegenstelling tot de vorige groep als een vaststaande peiler centraal. Daarom kunnen actiegroepen ook gezien worden als een one issue groep waarin het milieu centraal staat en bijna niet bediscussieerbaar is.

De actiegroepen kunnen gepositioneerd worden nabij de privésfeer. Ze zijn gericht op het behartigen van de belangen van hun achterban en deze te mobiliseren voor gerichte acties. De verwachte rollen van deze organisaties liggen in de sfeer van hindermacht, mobilisator, informant en luisterend oor. Het grootste machtsmiddel ligt – doordat actiegroepen een hechte relatie hebben met hun achterban – in de mobilisatiemacht. De actiegroepen hebben een specifieke achterban die zeer betrokken is, omdat hun specifieke belangen worden behartigd.

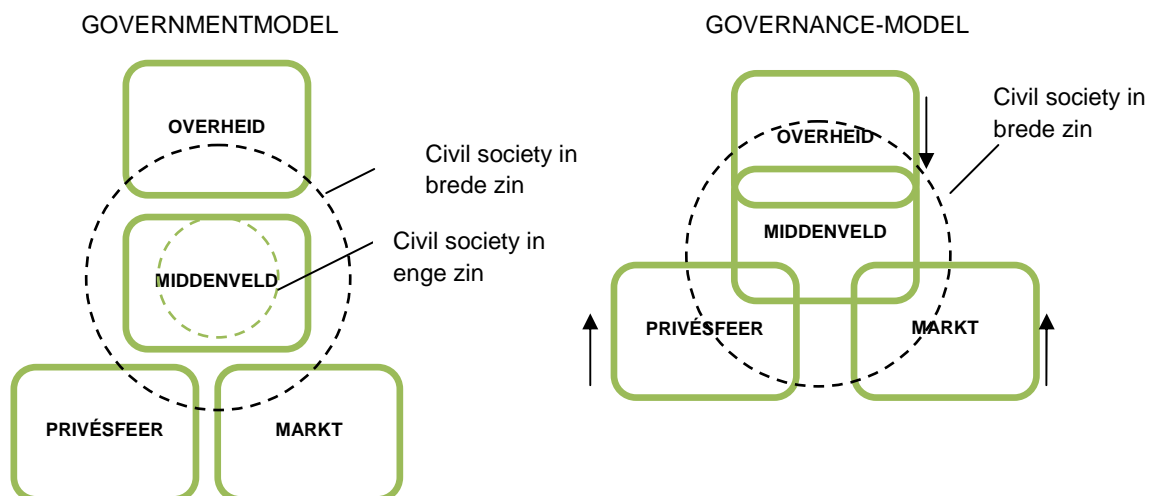
3.2 De rolverhouding in het governance-model

Het governance netwerkmodel heeft grote gevolgen gehad voor de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid. Dit zal uit deze paragraaf gaan blijken.

De positie van de natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de overheid in het governance-model

Met de ontwikkeling van governance naar government zijn de vier sferen naar elkaar toegegroeid en zijn de scheidingen tussen de sferen diffuser geworden (zie figuur 3-3).

Figuur 3-3: De verschuiving van een governmentmodel naar een governance-model



Bron: Eigen bewerking naar Lelieveld, 1999

Daarnaast is de overheid gefragmenteerd geraakt en spelen in meer netwerkachtige structuren meerdere instituties een rol. Tussen het middenveld waar de natuur- en milieuorganisaties deel van uit

maken en de sferen van de overheid, de privésfeer en de markt heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die het diffuser worden van de scheidingen en het dynamische karakter daarvan kunnen bevestigen.

De positie van het middenveld (natuur- en milieuorganisaties) en de overheid

Kenmerkend voor alle maatschappelijke organisaties is dat ze gesubsidieerd worden door de overheid. Dit, omdat ze specifieke publieke taken uitvoeren⁷. De natuur- en milieuorganisaties krijgen daarvoor structurele subsidies en specifieke projectsubsidies. De kritiek die daarbij wordt geuit is dat maatschappelijke organisaties die eerst als 'sfeer' buiten de overheid waren gepositioneerd nu daardoor amper van de overheid te onderscheiden zijn en niet de onafhankelijke organisaties zijn die specifieke belangen behartigen (Van de Donk & Hendriks, 2001: 6). Ontwikkelingen in de ruimtelijke planning (gebiedsontwikkeling) hebben overheid en maatschappelijke groepen – zoals eerder beschreven – ook bij elkaar gebracht. Anderen beweren dat juist door overheidsbezuinigingen met afnemende subsidies het middenveld van de overheid is afgedreven. Ook wordt door velen erkend dat met ontwikkelingen als de ontzuiling en de afname van de verzorgingsstaat (waarin het middenveld een stabiele functionerende functie had) de relatie met de overheid minder hecht is geworden. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering zouden hier aan ten grondslag liggen (Van Munster e.a., 1997: 22-23).

De positie van het middenveld (natuur- en milieuorganisaties) en de markt

Het afdrijven vanuit de overheid door bezuinigingen heeft veroorzaakt dat maatschappelijke organisaties migreren naar de marktsector om vanuit een maatschappelijke onderneming op een marktgerichte wijze te opereren (Van de Donk & Hendriks, 2001: 7). Ook worden vanuit de markt activiteiten ontplooid die eerst in de handen waren van het maatschappelijk middenveld (corporate governance).

De positie van het middenveld (natuur- en milieuorganisaties) en de privésfeer

Ook in de relaties tussen maatschappelijke organisaties en de privésfeer worden verschuivingen erkend. Zo wordt beweerd dat door individualisering sprake is van een verschuiving van een trouwe ideologische achterban als lid naar een minder stabiele groep van donateurs en 'tientjes-leden'. Hierdoor speelt het vraagstuk op of maatschappelijke organisaties hun eigen achterban vertegenwoordigen (Graat, 1998).

De dynamiek tussen de verschillende sferen is dus toegenomen. Deze ontwikkelingen leveren volgens enkele wetenschappers problemen op voor het maatschappelijk middenveld. Door het naar elkaar toe groeien van de staat naar de markt is de indruk ontstaan dat het maatschappelijk bestuur een hybride cocktail van markt en staat is, die een eigen rationaliteit en grondslag ontbeert (Van de Donk & Hendriks, 2001: 1).

De 'moderne' rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid

In de vorige paragraaf is een aantal rollen beschreven. Deze 'traditionele' rollen vervullen de natuur- en milieuorganisaties nog steeds ten op zichte van elkaar. Deze 'traditionele' rollen zijn echter in gebiedsontwikkeling aangevuld en in sommige gevallen ook gewijzigd in een nadruk op ontwikkelgerichte rollen voor zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisaties. De wijzigingen gelden vooral voor het Rijk en de provincies, waarbij de provincies een ontwikkelingsgerichte rol krijgen (zie kader 3-2).

Kader 3-2: De rolverdeling onder publieke partijen in gebiedsontwikkeling

Voor de publieke partijen betekent gebiedsontwikkeling ook een verschuiving van rollen:

Het Rijk: Van sterk sturend naar coördinerend: 'Centraal wat moet': verantwoordelijke voor nationale projecten, partner in regionale gebiedsontwikkeling, facilitator en coördinator.

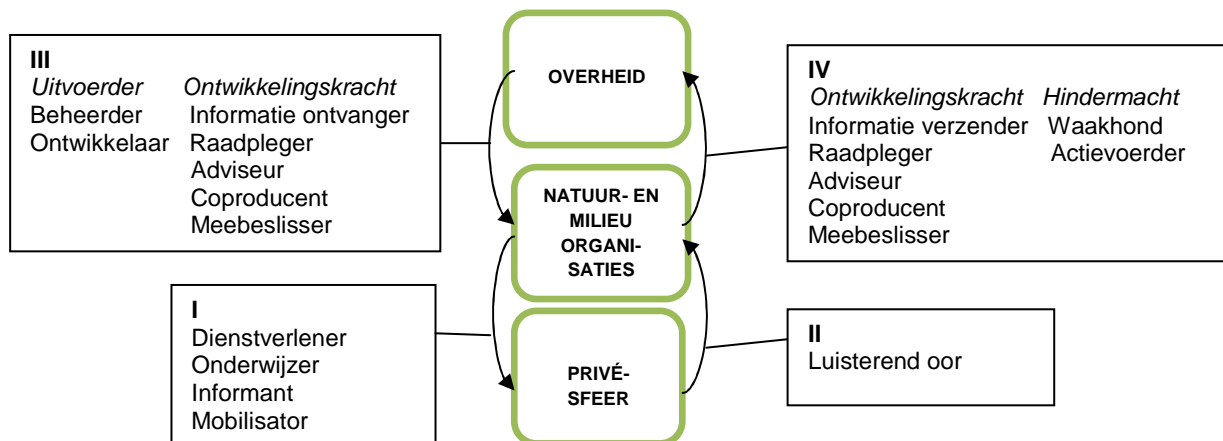
De provincie: Van toetsend naar toetsend én ontwikkelend: Regievoerder, ontwikkelaar, toetsers.

De gemeenten: Van uitvoerder naar coproducteur en uitvoerder van het gebiedsontwikkeld beleid.

Bron: Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007

Om duidelijkheid te krijgen in hoe de veranderende rollen van de overheid effect hebben op de rolverhouding met natuur- en milieuorganisaties wordt in onderstaande tekst aandacht besteed aan de aanvullende ontwikkelingsgerichte rollen in de wederzijdse relatie tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties (cluster III en IV in figuur 3-4).

Figuur 3-4: De rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid in governance-model



Bron: Eigen bewerking naar Lelieveldt, 1999

III) Van overheid naar natuur- en milieuorganisaties

Vanuit de ontwikkelingsgerichte benadering is het zaak dat de overheid vanuit een gedeelde urgentie samenwerkt met maatschappelijke partijen (zie paragraaf 2.4). Natuur- en milieuorganisaties worden door de overheid uitgenodigd om te participeren in de planvorming. Maatschappelijke participatie kan als volgt gedefinieerd worden: 'alle bestuurlijke en organisatorische activiteiten die worden verricht in meer of minder geformaliseerde verbanden met een algemeen maatschappelijk doel, waarbij commercieel voordeel niet voorop staat en die niet in overheidsdienst wordt uitgevoerd' (Van Deth & Leijenaar, 1994: 10).

Maatschappelijke participatie kan verschillende gradaties hebben in de mate waarin de overheid de natuur- en milieuorganisaties toelaat in het planproces. In een participatieladder (Edelenbos, 2000) worden vijf gradaties van interactiviteit onderscheiden:

1. *Informeren*: politiek en bestuur bepalen zelf de agenda en houden de natuur- en milieuorganisaties hiervan op de hoogte. De natuur- en milieuorganisaties zelf geven geen input en fungeren dus als informatieontvangers;
2. *Raadplegen*: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien de natuur- en milieuorganisaties als gesprekspartner. De natuur- en milieuorganisaties worden wel gehoord in hun visie en zijn dus naast informatieontvanger ook verstrekker. Ze verstrekken specialistische kennis in de rol van expert. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen;
3. *Adviseren*: politiek en bestuur stellen de agenda samen op, maar geven natuur- en milieuorganisaties de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. De politiek verbindt zich in principe niet aan de resultaten van de aangedragen oplossingen, maar kan hiervan afwijken. Natuur- en milieuorganisaties kunnen vanuit hun adviserende rol nu ook zelf alternatieven aandragen;
4. *Coproducteren*: politiek, bestuur en natuur- en milieuorganisaties komen gezamenlijk een probleemagenda overeen. De politiek verbindt zich aan de oplossingen. In deze rol hebben natuur- en milieuorganisaties samen met de overheid de vrijheid om beleid te vormen als coproductent;
5. *Meebeslissen*: politiek en bestuur laten de besluitvoering over aan natuur- en milieuorganisaties. In deze vorm hebben natuur- en milieuorganisaties een allesbepalende rol.

Zoals beschreven is in de inleiding in hoofdstuk 1 wordt nog vaak de kritiek genoemd dat natuur- en milieuorganisaties in hun maatschappelijke participatie onvoldoende betrokken worden in gebiedsontwikkeling. Omdat gebiedsontwikkeling een concept is dat rekbaar is, biedt het concept kansen voor de participatie van natuur- en milieuorganisaties. Er zijn diverse aanbevelingen uit de netwerkmanagement- en procesmanagementliteratuur over hoe en wanneer maatschappelijke organisaties het beste betrokken kunnen worden in gebiedsontwikkeling (zie kader 3-3).

Kader 3-3: Veel genoemde spelregels

- 1) *Sense of Urgency*: Pas wanneer natuur- en milieuorganisaties het idee hebben dat er sprake is van een daadwerkelijk probleem dan kunnen ze betrokken worden (Van der Cammen, 2006b: 5);
- 2) *Belangen centraal*: Belangen dienen centraal te staan in plaats van de standpunten, waardoor vertrouwen kan groeien en voortdurende hindermacht wordt voorkomen (Groenendijk & le Clercq, 2004: 391);
- 3) *Vertrouwen*: Wederzijds vertrouwen creëren, zodat alle partijen iets voor elkaar over hebben (Groenendijk & le Clercq, 2004: 391);
- 4) *Innovatief proces*: Genereren van creativiteit, verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek, gezamenlijk ontwerpen, dat resulteert in kwalitatief hoogwaardige plannen (Dammers e.a., 2004: 32);
- 5) *Inschakelen van de juiste mensen*: krachtig leiderschap (vaandelldragers) van mensen met durf wordt gevraagd (Dammers e.a., 2004: 168-169).

IV) Van natuur- en milieuorganisaties naar overheid

In het verleden lag de nadruk bij natuur- en milieuorganisaties vooral op het voeren van actie (hindermacht). Echter, ook door natuur- en milieuorganisaties wordt meer erkend (zie hoofdstuk 1) dat vanuit een ontwikkelingsgerichte wijze meer bereikt kan worden dan vanuit een hindermacht rol. Al vanaf begin jaren negentig zijn initiatieven bekend waarin natuur- en milieuorganisaties ook zelf plannen maken⁸. De ontwikkelingsrol houdt dus in dat natuur- en milieuorganisaties niet alleen actiegericht bepaalde ontwikkelingen proberen te voorkomen, maar ook actief meedenken in beleidsontwikkeling.

Dit actief meedenken, kan ook vertaald worden naar de participatieladder, waarin niet de rol door de overheid, maar door de natuur- en milieuorganisaties zelf wordt bepaald:

1. *Informeren*: natuur- en milieuorganisaties voorzien de overheid slechts van objectieve informatie over natuur- en milieu, zonder daarbij de intentie te hebben om het eigen oordeel hierover naar voren te brengen;
2. *Raadplegen*: natuur- en milieuorganisaties verkondigen hun eigen visie;
3. *Adviseren*: natuur- en milieuorganisaties dragen eigen problemen en oplossingen aan. Ze brengen eigen rapporten uit met beleid;
4. *Coproducteren*: natuur- en milieuorganisaties verzorgen samen met de overheid het beleid;
5. *Meebeslissen*: natuur- en milieuorganisaties hebben beslissingsmacht.

Machtsmiddelen

De ontwikkeling van een government naar een governance-model betekent ook dat het mogelijk aantal in te zetten machtsmiddelen is veranderd en dat te verwachten is dat een aantal machtsmiddelen meer en andere machtsmiddelen juist minder worden gehanteerd (zie tabel 3-4).

Tabel 3-4: De verdeling van machtsmiddelen tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties in het government- en governance-model

<i>Klassieke governmentmodel</i>		<i>Governancemodel</i>	
<i>Overheid</i>	<i>Natuur- en milieuorganisaties</i>	<i>Overheid</i>	<i>Natuur- en milieuorganisaties</i>
Realisatiemacht	Hindermacht	Coalitie- en netwerkmacht	Coalitie- netwerkmacht
Materiële macht	Mobilisatiemacht	Realisatiemacht	Participatiemacht
	Materiële macht	Materiële macht (minder)	Deskundigheidsmacht
	Maatschappelijke macht		Hindermacht
			Mobilisatiemacht
			Materiële macht
			Maatschappelijke macht

Bron: Eigen bewerking naar Soeterbroek, 2005

De machtsmiddelen die de overheid en de natuur- en milieuorganisaties in het governmentmodel hadden, worden nog steeds gehanteerd door deze partijen. Al is te verwachten dat door het gebruik van meer ‘ontwikkelingskracht’ het gebruik van hindermacht door zowel de overheid als natuur- en milieuorganisaties juist is afgenomen. Ook van belang is dat door de verschuiving van grondposities van de overheid naar de markt de materiële macht van de overheid is afgenomen.

Een belangrijke ‘nieuwe’ macht voor zowel de overheid als natuur- en milieuorganisaties is de ‘coalitie- of netwerkmacht’. Door het aangaan van relaties met andere partijen binnen governance netwerken die andere machtsmiddelen hebben, ontlenen zij macht op basis van die relaties.

Daarnaast hebben natuur- en milieuorganisaties, doordat zij door overheden meer de mogelijkheid krijgen om de 'participatieladder' te beklimmen een participatiemacht. Ten slotte ontwikkelen natuur- en milieuorganisaties meer onderzoeken en rapporten en maken daardoor meer gebruik van hun deskundigheidsmacht (Soetebroek, 2005).

Opvallend is dat natuur- en milieuorganisaties binnen het governance-model ten opzichte van het governmentmodel vergeleken met de overheid relatief meer machtsmiddelen in handen hebben gekregen. Hierdoor zijn de afhankelijkheden tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties toegenomen. Dit wordt versterkt door het hoge ambitieniveau. Omdat de overheid een legitieme realisatiemacht ('beslissingsmacht') heeft, zijn natuur- en milieuorganisaties voor het bereiken van hun doelen nog steeds afhankelijk van de beslissing van de overheid. Daarnaast is de aanwezigheid van materiële macht een belangrijke. De overheid bezit meer 'geld' en 'grond' dan de natuur- en milieuorganisaties.

Omgekeerd is de overheid afhankelijker geworden van natuur- en milieuorganisaties. Vooral de deskundigheidsmacht en de maatschappelijke macht zijn voor de overheid in gebiedsontwikkeling van belang. Het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling (2007) bevestigt het belang van deze typen machten en onderkent de sleutelpositie voor maatschappelijke organisaties. Voor overheden kunnen maatschappelijke organisaties vanuit dit rapport twee grote rollen vervullen voor de overheid in gebiedsontwikkeling:

1) *Bijdrage aan kwalitatief betere plannen (deskundigheidsmacht)*

Door het bezit van deskundigheidsmacht kunnen maatschappelijke partijen vanuit die kennis een bijdrage leveren aan de 'kwaliteit' van een plan. De Graaf (2005: 8) bevestigt dit: 'een aantal natuur- en milieuorganisaties heeft zich ontwikkeld van belangenbehartiger naar ideeënaandragers en vormt daardoor een goede bijdrage'.

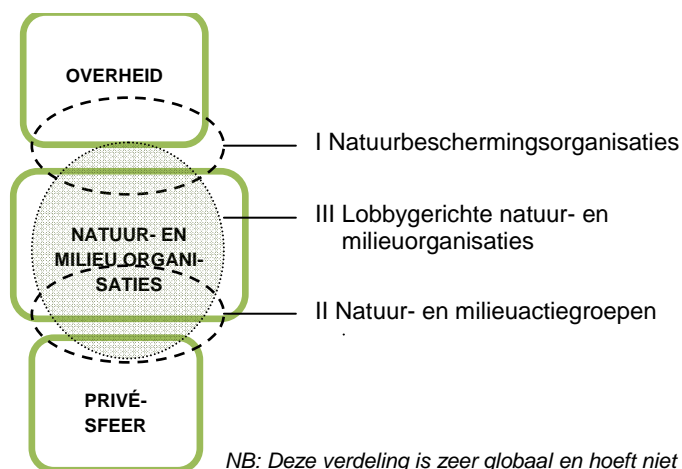
2) *Bevorderen van draagvlak en voorkomen van weerstand (maatschappelijke macht)*

Zoals in paragraaf 3.2 beschreven, bevordert het direct betrekken van natuur- en milieuorganisaties het democratische gehalte, omdat deze organisaties groepen mensen vertegenwoordigen. Het betrekken van maatschappelijke organisaties bevordert het draagvlak. Bovendien kan vroegtijdige samenwerking met maatschappelijke organisaties weerstand op latere momenten voorkomen.

Een typologie van de natuur- en milieuorganisaties

In de vorige paragraaf zijn twee typen natuur- en milieuorganisaties beschreven; de natuurbeschermingsorganisaties en de natuur- en milieuactiegroepen. Te verwachten is dat beiden in het governance-model (gebiedsontwikkeling) een meer ontwikkelings gericht karakter hebben gekregen. Op basis van het governance-model kan een derde aan toegevoegd worden die mogelijk sterk door 'governance' beïnvloed is: de lobbygerichte natuur- en milieuorganisaties (tabel 3-5). Deze organisaties hebben een intermediaire positie tussen de overheid en de privésfeer (figuur 3-5).

Figuur 3-5: De drie type natuur- en milieuorganisaties in de drie sferen



NB: Deze verdeling is zeer globaal en hoeft niet overeen te komen met de werkelijkheid.

Een voorbeeld van deze soort organisaties zijn de provinciale milieufederaties. De intermediaire positie van deze organisaties kan vertaald worden naar een specifieke doelstelling: 'het enerzijds meebewegen met overheidsorganisaties, maar anderzijds ook een luis in de pels zijn'. Dit meebewegen komt naar voren doordat de lobbygerichte natuur- en milieuorganisaties oog hebben voor het inpassen van milieu- en natuurwaarden in de economische waarden en hierdoor ruimte bieden in onderhandelingen. De tweedeling komt ook terug in de conflicterende rollen 'hindermacht' en 'ontwikkelingskracht'. De hindermacht wordt ook als middel ingezet. Om de rol als ontwikkelingskracht kracht bij te zetten, nemen de natuur- en

milieuorganisaties de rol van expert aan. De achterban wordt serieus gehoord, terwijl deze participerende natuur- en milieuorganisaties ook op regionaal niveau samenwerken met de provincie.

Tabel 3-5: Typologie natuur- en milieuorganisaties

Type organisatie	I Natuurbeschermings- organisaties	II Natuur- en milieuactiegroepen	III Lobbygerichte natuur- en milieuorganisaties
<i>Positie</i>	Sterk gericht op de overheid Civil society in brede zin	Sterk gericht op de privésfeer Civil society in enge zin	Intermediaire positie tussen overheid en privésfeer in
<i>Rollen</i>	Dienstverlener Beheerder Ontwikkelaar Onderwijzer Luisterend oor Ontwikkelingskracht* Expert	Actievoerder Mobilisator Informant Luisterend oor	Ontwikkelingskracht Waakhond Luisterend oor
<i>Middelen</i>	Materiële macht	Mobilisatiemacht Hindermacht Geweldsmacht	Hindermacht Deskundigheidsmacht
<i>Hoofddoel(en)</i>	Het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van bos-, natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden Het bevorderen van recreatie	Mensen inzake de milieuproblematiek te mobiliseren op zowel hun verantwoordelijkheid voor de toekomst als een gevoel van urgentie en eigenbelang	Het opkomen van milieubelangen door zowel mee te bewegen als een luis in de pels te zijn
<i>Achterban</i>	Leden Recreanten	Leden	Leden
<i>Voorbeelden</i>	Vereniging Natuurmonumenten Staatsbosbeheer Stichting de Landschappen	Milieudefensie Diverse lokale actiegroepen	de provinciale milieufederaties

Op basis van deze en de vorige paragrafen kan het heterogene karakter van de natuur- en milieuorganisaties bevestigd worden. De drie onderscheiden groepen concentreren zich ieder op een andere positie tussen de overheid en de privésfeer (zie figuur 3-5). Een enge definitie van natuur- en milieuorganisaties kan daarom niet gegeven worden. In deze scriptie wordt daarom de volgende definitie van natuur- en milieuorganisaties gehanteerd;

'Een veelheid van organisaties die de belangen van natuur en milieu behartigt'.

3.4 Conclusie

De subvraag die voor dit hoofdstuk was opgesteld, was de volgende: "Welke mogelijke gevolgen heeft gebiedsontwikkeling voor de interactie tussen overheden en natuur- en milieuorganisaties?"

Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, is te verwachten dat 'gebiedsontwikkeling' als governance vorm grote gevolgen heeft voor de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid. Bij governance gaat het om grote contextuele wijzigingen die een diepgaande invloed hebben op de organisatiestructuur van actoren. Uit dit hoofdstuk is namelijk naar voren gekomen dat het te verwachten is dat de positie, belangen en machtsmiddelen van natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de overheid fundamenteel zijn veranderd met de ontwikkeling van government naar governance. De scheidingen tussen de privésfeer, markt, middenveld en staat zijn diffuser geworden. Zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisaties spelen meer ontwikkelingsgerichte rollen ten opzichte van elkaar. Complex daarbij is dat naast governance ook government rollen blijvend van belang zijn.

¹ Naast 'framing' wordt complexiteitsreductie ook toegepast door gebruik te maken van editing (vereenvoudigen van problemen.), decomposition (opdelen van grote problemen in deelproblemen) en heuristics (gebruik maken van ervaringen uit het verleden) (March, 1994).

² Opkomen voor de belangen van de eigen specifieke achterban in plaats van het algemeen belang (Hoogerwerf, 1995).

³ Voorbeelden hiervan zijn politieke partijen (tussen civil society en staat), vakbonden en brancheorganisaties (tussen civil society en markt) en muziekverenigingen, sportverenigingen (tussen civil society en privésfeer) (Dekker, 1994).

⁴ Maatschappelijke organisaties kunnen hun leden mobiliseren door te stimuleren dat ze lid worden van een politieke partij die de standpunten van deze organisaties steunen. Uit onderzoeken is ook gebleken dat leden van maatschappelijke organisaties politiek actiever zijn dan niet-leden (Edelenbos, 2001).

⁵ Particulier corporatisme is een bestuursvorm tussen de overheid en georganiseerd particulier initiatief waarin de overheid de behartiging van een taak geheel of gedeeltelijk toevertrouwd aan maatschappelijke organisaties (Hoogerwerf e.a., 1995: 63).

⁶ Van belang is daarbij dat de natuurgebieden via verbindingszones met elkaar zijn verbonden. De versnippering van natuurgebieden lag hieraan ten grondslag (Ministerie van LNV, 2005). De overheid verwerft voor het creëren van een ecologische hoofdstructuur via de DLG (Dienst Landelijk Gebied, een zelfstandig bestuursorgaan van het Ministerie van LNV) de grond voor de marktprijs, richt de grond opnieuw in, adviseert over het beheer ervan en draagt de grond vervolgens via de provincies over aan de eerder genoemde gebiedsbeherende instanties.

⁷ Bijvoorbeeld het ontwikkelen van de Ecologische Hoofdstructuur.

⁸ Bijvoorbeeld de Milieudefensie in 1993 met 'Actieplan Duurzaam Nederland' (Nas e.a., 1997).

4. Het onderzoeksontwerp voor de dataverzameling

De doelstelling voor het tweede gedeelte van het onderzoek is vanuit een 'theoretische bril' de praktijk van gebiedsontwikkeling te analyseren. De volgende deelvraag wordt daarbij beantwoord:

"Hoe komt het vinden van rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling?"

Het doel is om het zoekproces naar rollen van zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties binnen gebiedsontwikkeling te analyseren.

De volgende subvraag wordt in de analyse beantwoord:

- "Hoe krijgt het zoekproces naar een rol vorm bij de natuur- en milieuorganisaties en de provincie in de drie cases van gebiedsontwikkeling?"

Om helderheid te krijgen in de analyses van de cases, staat in dit hoofdstuk de methodologische verantwoording van het onderzoek centraal. Aandacht wordt besteed aan welke data het empirisch onderzoek dient te leveren, welk type onderzoek en operationaliseringmethoden geschikt zijn, hoe de cases en doelpopulatie zijn geselecteerd en wat dit type onderzoek betekent voor de uitkomsten van het empirisch onderzoek.

4.1 Welke data zijn nodig?

Het onderzoek stelt de interactie tussen rollen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties centraal. Voor de provinciale overheidslaag is gekozen, omdat de provincie het belangrijkste regisserende overheidsorgaan is in regionale gebiedsontwikkeling. Het onderzoeksobject is het zoekproces naar de rolverhouding tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie binnen gebiedsontwikkeling. Rollen die zich voordoen als gevolg van de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de markt en de privésfeer worden alleen meegenomen als deze verklarend kunnen zijn voor de interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties. Voor het verkrijgen van een antwoord op de genoemde deelvragen is enerzijds data nodig uit een proces- en actoranalyse en anderzijds uit een rolanalyse.

Proces- en actoranalyse

Het doel van de proces- en actoranalyse is om de context van de interactie tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties helder te krijgen. Immers, de interactie tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties speelt zich af in een breder besluitvormingsproces. In de procesanalyse wordt uitgegaan van het 'rondenmodel' dat in 1992 door Teisman geïntroduceerd is. Dit model is het meest geschikt voor de analyse van complexe besluitvormingsprocessen en richt zich op de interactie van actoren. Daarom is dit model zeer geschikt voor dit onderzoek. Dit betekent dat het proces in de cases wordt ingedeeld in 'ronden'. Elke ronde bestaat uit een kluwen besluiten, waarbij vooral aandacht is voor de besluiten die door de natuur- en milieuorganisaties en de provincie worden genomen. Elke ronde wordt afgesloten met een cruciale beslissing. Deze cruciale beslissing (het vaststellen van een visie, overeenkomst etc.) vormt weer een startpunt voor de volgende ronde.

In de actoranalyse worden de belangen van de betrokken relevante actoren kort geanalyseerd.

Rolanalyse

Om een gedetailleerder inzicht te krijgen in het zoekproces naar rollen van zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisaties is een rolanalyse noodzakelijk. Deze rolanalyse kent drie onderdelen met een descriptief, verklarend en een prescriptief karakter.

I) Een rolbeschrijving (descriptief):

"Voor welke rollen is achtereenvolgens op welk moment gekozen?"

De rolbeschrijving geeft inzicht in welke verschillende rollen natuur- en milieuorganisaties en de overheid ten opzichte van elkaar achtereenvolgens hebben vervuld. Belangrijk hierin zijn ook de handelingen die uit deze rollen voortkomen;

II) Een rolverklaring (verklarend):

"Waarom is voor bepaalde (in de loop der tijd veranderende rollen) gekozen?"

De rolverklaring maakt duidelijk hoe de rollen van de natuur- en milieuorganisaties en de overheid in relatie tot elkaar tot stand zijn gekomen en bieden inzicht waarom bepaalde rolconstructies succesvol of niet succesvol uitpakten.

III) Geleerde lessen (prescriptief)

“Welke lessen zijn uit het handelen vanuit specifieke rollen te trekken?”

Dit prescriptieve gedeelte haakt in op welke lessen volgens de provincie en de natuur- en milieuorganisaties te trekken zijn uit hun onderlinge rolverhoudingen in de cases. Beide zijden worden hierin belicht. De rol van de natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de provincie én de rol van de provincie ten opzichte van de natuur- en milieuorganisaties.

4.2 Welke type onderzoek?

Het onderzoek heeft allereerst een kwalitatieve inslag. Ten eerste, omdat gebiedsontwikkeling een complex proces is dat zich niet laat vatten in een kwantitatieve analyse. Via een kwalitatieve analyse kan de diepte in worden gegaan om het complexe proces van gebiedsontwikkeling met daarin de rolverhouding van de provincie en natuur- en milieuorganisaties beter te analyseren en te begrijpen. Daarnaast is het voor deze vraagstelling onmogelijk om te onderzoeken via kwantitatieve gegevens. De praktijken van gebiedsontwikkeling zijn zo verschillend van elkaar dat ze moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Elke praktijk kent namelijk zijn eigen opgave met specifieke actoren, percepties en onderlinge relaties.

Het hoofddoel is om op detailniveau verschillende partijen te onderzoeken. In dit kwalitatieve onderzoek is daarom specifiek gekozen voor een exploratief gevalonderzoek.

Een exploratief onderzoek, omdat het een oriënterend onderzoek is, waarin op zoek wordt gegaan naar welke rollen de natuur- en milieuorganisaties en de provincie ten opzichte van elkaar hebben vervuld, waarom ze daarvoor gekozen hebben en tot welk resultaat dit heeft geleid.

Het gevalonderzoek krijgt gestalte door de introductie van casestudies van gebiedsontwikkelingsprojecten. Voor casestudies is gekozen, omdat zij allereerst een integraal beeld geven. Vooral omdat het gaat om een dynamisch karakter waarin rollen kunnen veranderen, is een integraal beeld waarin de context helder is van belang. Case-studies kunnen daarnaast heldere praktijkvoorbeelden geven van het zoekproces van natuur- en milieuorganisaties en de provincie naar geschikte rollen. Dit werkt zeer verhelderend en spreekt goed tot de verbeelding. Ten slotte sluiten casestudies goed aan op de uniekheid van elke praktijksituatie.

4.3 Welke operationaliseringsmethode?

In het empirisch onderzoek is gekozen om interviews te combineren met een documentanalyse. De documentanalyse wordt gebruikt om via op schrift vastgelegde documenten het feitelijke proces binnen gebiedsontwikkeling vast te stellen. De interviews worden gehanteerd om achter dieperliggende verbanden te komen in de cases. Gekozen is voor individuele face-to-face interviews. Omdat het gaat om complexe processen kan hierdoor de respondent door de interviewer gericht bijgestuurd worden. Om te achterhalen of een juiste interpretatie is gegeven aan de antwoorden van de interviews, zijn de interviewverslagen en de uitwerkingen van de cases in de hoofdstukken ter controle naar de respondenten gestuurd.

De interviews bestaan uit open vragen. Met de open vragen worden dieperliggende achtergronden opgespoord van het zoekproces naar rollen. Wel worden om een interessante vergelijking mogelijk te houden, dezelfde vragen gesteld. De procesbeschrijvingen van de cases in de volgende drie hoofdstukken vinden hun basis in de interviews.

4.4 Welke cases en doelpopulatie?

Selectie van de cases

De cases zijn selectief gekozen via een strategische steekproeftrekking die passend is bij de probleemstelling.

De volgende criteria zijn gebruikt bij de selectie van de cases:

- De cases moeten plaatsvinden in een gebied dat voldoet aan de definitie van 'gebied', zoals die eerder in hoofdstuk 2 is vastgesteld:
'dynamische regionale eenheid met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt';
- Er moet sprake zijn van zowel (tegenstrijdige) rode als groene ruimteclaims, waardoor te verwachten is dat natuur- en milieuorganisaties belang hebben om bij de gebiedsontwikkeling betrokken te zijn;
- De cases moeten in zoverre een verleden hebben dat deze over voldoende informatie beschikken over het zoekproces naar rollen door de overheid en natuur- en milieuorganisaties;
- Om iets te kunnen concluderen over de ontwikkeling van rollen van natuur- en milieuorganisaties is het interessant om cases te onderzoeken waarin de rollen van natuur- en milieuorganisaties en de provincie vanuit verschillende uitgangspunten zijn gewijzigd. Het rapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (Commissie Bakker) 'Ontwikkel kracht!' waarin vanaf 2005 veertien cases geanalyseerd zijn – naar onder andere de maatschappelijke participatie – is hier een goed hulpmiddel voor;
- Twynstra Gudde is bij één of meer cases betrokken of is dat geweest.

Op basis van deze criteria zijn drie verschillende cases geselecteerd:

1. *Het Hart van de Heuvelrug*: als voorbeeld van participatie van natuur- en milieuorganisaties, waarin natuur- en milieuorganisaties aan het begin van het proces een grote rol speelden;
2. *De Bloemendalerpolder*: als voorbeeld van participatie van natuur- en milieuorganisaties, waarin natuur- en milieuorganisaties niet vroeg maar ook niet laat zijn betrokken;
3. *De Oude Rijnzone*: als voorbeeld van participatie van natuur- en milieuorganisaties, waarin deze pas laat in het proces actief worden betrokken.

Doelpopulatie

Om te achterhalen welke rollen en waarom natuur- en milieuorganisaties en de overheid deze rollen ten opzichte van elkaar hebben vervuld, is er voor gekozen om vanuit beiden partijen sleutelpersonen te spreken die vanuit hun positie iets kunnen zeggen waarom voor een bepaalde rol is gekozen.

Vanuit de overheid gaat het specifiek om:

- 1) De provincie: als regisseur en behartiger van de overheidsbelangen in regionale gebiedsontwikkeling. De contactpersoon van de provincie van een gebiedsontwikkelingsproject is een geschikte respondent;
- 2) Het projectbureau: met daarin de projectleider die als onafhankelijke partij werkzaam is. Deze projectleider kan toelichting geven op het proces (proces- en actoranalyse) en aangeven welke tactieken zijn gebruikt om optimaal van de gekozen rolverhouding gebruik te maken.

Vanuit de natuur- en milieuorganisaties drie verschillende partijen in zoverre deze in de cases vertegenwoordigd zijn:

- 1) Natuurbeschermingsorganisaties: Vereniging Natuurmonumenten, Stichting de Provinciale Landschappen en Staatsbosbeheer;
- 2) Natuur- en milieuactiegroepen: Milieudefensie;
- 3) Lobbygerichte organisaties: de provinciale milieufederaties.

Deze verschillende partijen (zie bijlage I) worden benaderd, omdat deze partijen in vrijwel elk gebiedsontwikkelingsproject in meerdere of mindere mate zijn terug te vinden. Belangrijk is dat vanuit het theoretisch kader de verwachting gewekt is dat zij gezien de verschillende posities, machtsmiddelen en belangen verschillende rollen aannemen ten opzichte van elkaar. De verwachting is daarom dat als de overheid (provincie) profijt wil hebben van deze organisaties, de overheid (provincie) deze partijen op een andere wijze in het proces van gebiedsontwikkeling dient te benaderen.

4.5 De gevolgen van het type onderzoek voor de uitkomsten

De steekproefgrootte is kleiner dan dertig. Daarom dienen de gegevens ook kwalitatief benaderd te worden. Er kunnen daardoor geen algemene generieke uitspraken worden gedaan. Het doel is om vanuit praktijkverhalen (cases) specifieke inzichten te krijgen in het zoekproces naar rollen. Dit levert specifieke informatie op per case.

5. De Oude Rijnzone

Als eerste case wordt de Oude Rijnzone geanalyseerd. Deze case kent een hoge dynamiek aan veranderende posities van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties. Daarom is het interessant deze case nader te bestuderen.

Om eerst een duidelijk beeld te krijgen van de problematiek en de opgave wordt in de eerste paragraaf het gebied beschreven. In paragraaf 5.2 worden de belangen van de meest relevante actoren die een rol spelen in het proces van de Oude Rijnzone naar voren gebracht. Vervolgens in paragraaf 5.3 komt het proces aan bod met daarin specifiek aandacht voor het handelen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties. Dit proces wordt beschreven aan de hand van gevoerde interviews (zie bijlage I). Op basis van de procesbeschrijving worden in paragraaf 5.4 de rollen van de natuur- en milieuorganisaties en de provincie geanalyseerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

5.1 Inleiding: ‘het gebied’

De problematiek en de opgave van de Oude Rijnzone komt het meest helder naar voren door deze te beschrijven aan de hand van de in hoofdstuk 2 opgestelde definitie van een ‘gebied’: *‘regionale dynamische eenheid met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt’*

Regionaal

De Oude Rijnzone is het gebied vertikaal gelegen tussen de spoorlijn Leiden-Utrecht en de rivier de Oude Rijn en horizontaal tussen Leiden (A4) en Bodegraven (de provinciegrens met de Provincie Utrecht). De zone maakt in zijn geheel deel uit van het Groene Hart en vormt een verbinding tussen het stedelijk gebied van de Zuidvleugel en het Groene Hart. Het plangebied is ongeveer 7.500 hectare groot en omvat zes gemeenten.

Het gebied kent hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De landschappelijke waarden behelzen de openheid van het landschap met diverse doorkijkjes, uitkijkend op de polders ten noorden van het gebied die zich kenmerken door smalle kavels van elkaar gescheiden door talloze sloten. De cultuurhistorische waarden komen tot uiting in de archeologische waarden in het gebied, doordat de Oude Rijn de oude noordelijke grens vormde van het Romeinse Rijk (de Limes). Ook kent het gebied industrieel erfgoed, oude molens en boerderijen. De natuurwaarden betreffen enkele weidevogelgebieden op enige afstand van de Oude Rijnzone.

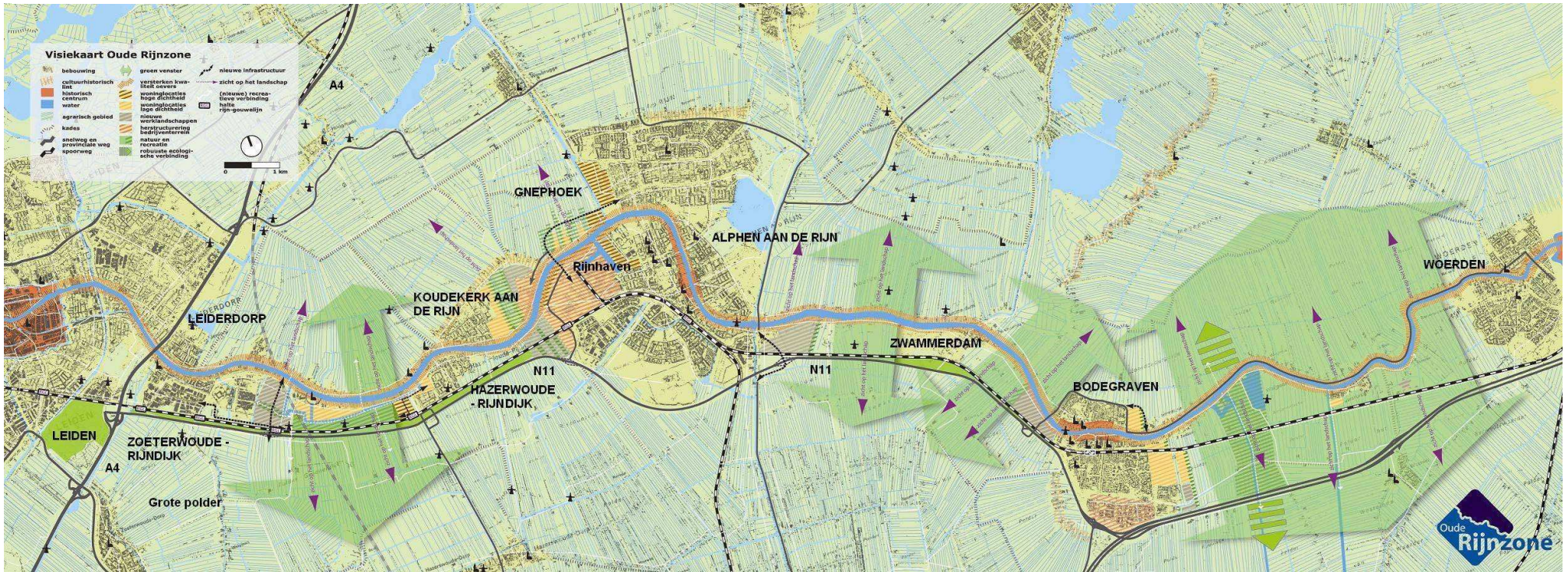
Dynamisch

Naast de landschappelijke, natuur- en culturele waarden die aanwezig zijn, is de Oude Rijn van oudsher een woon-werk rivier met langs de rivier een afwisseling van stedelijke bebouwing en bedrijventerreinen. Het gebied is echter in de loop der tijd verder verrommeld en verouderd. Daarnaast is een behoefte gekomen aan meer woningbouw en bedrijventerreinen. De komst van de Rijn-Gouwelijn, een lightrail verbinding tussen Gouda en Leiden heeft ook de noodzaak en kansen geleverd voor verdere verstedelijking rondom de haltes van deze lijn. Door deze ontwikkelingen dreigt het gebied in zijn geheel te verdichten en komen de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied in gedrang (Projectbureau Oude Rijnzone, 2006b).

Eenheid

Om de Oude Rijnzone in zijn geheel aan te pakken, hebben de Provincie Zuid-Holland, de zes Oude Rijnzone gemeenten: Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn en Bodegraven én de Kamer van Koophandel Rijnland besloten in 2002 samen te werken. Later traden ook de Gemeente Leiderdorp en het Hoogheemraadschap van Rijnland toe. Deze relevante actoren die ook de stuurgroep vormen, worden in paragraaf 5.3 toegelicht.

Figuur 5-1: Visiekaart Oude Rijnzone



Bron: Projectbureau Oude Rijnzone, 2007



Grote complexe problemen

De complexe problemen komen voort uit de dynamiek van het gebied en behelzen vooral de verrommeling en veroudering van het gebied en daarbij het spanningsveld tussen de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen en woningbouw enerzijds en de landschappelijke, cultuurhistorische waarden van het gebied anderzijds.

Onderlinge samenhang

De betrokken partijen spannen zich gezamenlijk in om te komen tot herstructurering en een integrale ontwikkeling van de Oude Rijnzone, gericht op een verbetering van de kwaliteit. Deze regionale samenwerking maakt het mogelijk om oplossingen te zoeken die voorheen niet haalbaar leken, doordat een aantal opgaven aan elkaar wordt gekoppeld (Programmaleiding Oude Rijnzone, 2002: 4). Daarbij is verevening het streven; de woningbouw moet de kosten voor de herstructurering van bedrijventerreinen, de infrastructuur en de groenopgaven betalen.

De opgestelde Transformatievisie (2007: 9-10) stelt de volgende opgaven centraal:

1. *Versterken van de groen/blauwe kwaliteit:* het versterken van de verbindingen van de Oude Rijnzone met het omliggende Groene Hart. Dit omvat landschappelijke verbindingen ten behoeve van natuur, water, recreatie, landschap en cultuurhistorie;
2. *Herstructurering en transformatie:* de herstructurering en transformatie van verouderde bedrijventerreinen. Er is tot 2020 behoefte aan 120 hectare bedrijventerreinen;
3. *Nieuwe locaties voor wonen en werken:* kleinschalige verstedelijking die invulling moet geven aan de regionale opvangtaak van de Oude Rijnzone. Het programma komt neer op 8.600 woningen waarvan 5.900 op inbreidingslocaties binnen de rode contouren¹;
4. *Benutten van en investeren in infrastructuur:* het aanpakken van de mobiliteitsknooppunten² en het opvangen van een toename van mobiliteit door de toename van verstedelijking langs de stations van de Rijn-Gouwelijn.

Deze opgaven zijn zichtbaar in de visiekaart (zie figuur 5-1). De planhorizon voor het voltooien van deze opgaven loopt tot 2020.

Hoge urgentie door alle betrokken partijen

Uit de procesbeschrijving (zie paragraaf 5.3) zal blijken dat de urgentie voor het aanpakken van de Oude Rijnzone zowel door de Kamer van Koophandel Rijnland, gemeenten en provincie gevoeld wordt. Het belang voor bedrijfsterreinen, woningbouw, infrastructuur en groenopgaven staat daarin voorop. De urgentie voor de woningbouw en bedrijventerreinen wordt echter minder door de bewoners en de natuur- en milieuorganisaties gedeeld.

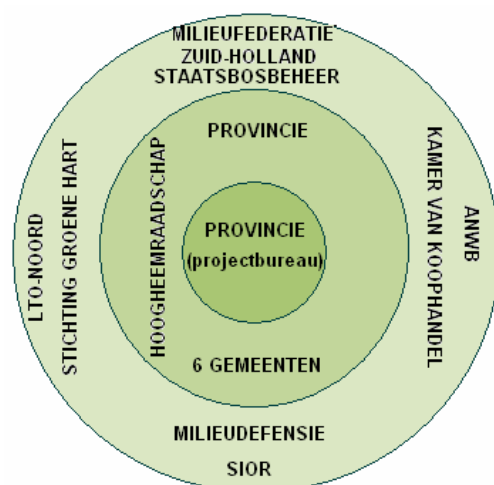
5.2 De relevante actoren

De kerngroep van actoren is de huidige stuurgroep van de Oude Rijnzone met daarin de Provincie Zuid-Holland, de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan den Rijn en Bodegraven en het Hoogheemraadschap van Rijnland. De Kamer van Koophandel Rijnland had wel zitting in de stuurgroep, maar is in 2006 daaruit gezet.

De natuur- en milieuorganisaties behoren niet tot deze centrale kerngroep en zijn op afstand betrokken in de klankbordgroepen. Dit geldt ook voor de Kamer van Koophandel Rijnland / Bedrijfsleven Rijnland (belang voor een ondernemersklimaat), de LTO-noord (Land- en Tuinbouworganisatie voor het landbouwbelang), de ANWB (recreatie) en de SIOR (Stichting Initiatiefgroep Oude Rijnzone – vertegenwoordiger lokale belangen) (zie figuur 5-2). Opvallend is dat het Rijk geen directe positie heeft in het proces (kader 5-1).

De relevante actoren van de stuurgroep worden in de onderstaande tekst langs gelopen. De provincie en de natuur- en milieuorganisaties (Staatsbosbeheer,

Figuur 5-2: De posities van de actoren



Milieudefensie en de Milieufederatie Zuid-Holland) worden in de laatste paragraaf uitgebreid geanalyseerd.

Zes gemeenten

De Oude Rijnzone omvat het grondgebied van zes gemeenten (Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan de Rijn en Bodegraven)³. Deze gemeenten kunnen bestuurlijk invloed uitoefenen, doordat ze in de stuurgroep zitten en bestemmingsplanbevoegdheden hebben. De belangen van de gemeenten liggen complementair aan elkaar. De gemeenten hebben belang om buiten hun eigen rode contouren te mogen uitbreiden voor woningbouw en bedrijventerreinen én om een goede aansluiting te krijgen op de N11. Daarbij hebben de gemeenten elk hun eigen specifieke wensen en speerpunten. De Gemeente Leiden heeft behoefte aan de uitplaatsing van een aantal binnenstedelijke bedrijfslocaties, zodat binnenstedelijk woningen ontwikkeld kunnen worden. De gemeenten Alphen aan de Rijn en Rijnwoude hebben de ontsluiting van de noordoever van de Oude Rijn via de Maximabrug als belangrijkste knelpunt. De Gemeente Zoeterwoude heeft belang bij de herontwikkeling en de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein. De Gemeente Leiderdorp pleit voor groen en water in de directe woonomgeving. De Gemeente Bodegraven wil enerzijds uitbreiden, maar anderzijds ziet de gemeente ook waarden in het openlaten van het Groene Hart.

Het Hoogheemraadschap van Rijnland

Alle ruimtelijke ontwikkelingen hebben consequenties voor het waterbeheer in de Oude Rijnzone. Het hoogheemraadschap dient een goede afstemming met het waterbeheer te bereiken en te werken aan meer waterberging (<http://www.ouderijnzone.nl/ouderijnzone/pagina.asp>, 2007).

Kader 5-1: De positie van het Rijk

Het Rijk heeft zich zeer op afstand van het gebiedsontwikkelingsproces van de Oude Rijnzone opgesteld. De Oude Rijnzone is in 2005 wel door het Rijk als Transformatiezone bestempeld en als voorbeeldproject gebiedsontwikkeling door het Ministerie van VROM naar voren gedragen. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (Commissie Bakker) heeft daarom wel bruikbare adviezen geleverd.

5.3 Het proces

Het proces waarin de provincie en de natuur- en milieuorganisaties met elkaar tot interactie zijn gekomen, kan verdeeld worden in vijf (besluitvormings)ronden. Deze vijf rondes zijn – zoals in paragraaf 4.1 is beschreven – vastgesteld door na te gaan wat de cruciale momenten zijn in het proces en daardoor fundamentele veranderingen hebben veroorzaakt.

Deze vijf rondes worden in onderstaande tekst doorlopen, waarbij specifieke aandacht is voor de handelingen van de Provincie Zuid-Holland en de betrokken natuur- en milieuorganisaties (Staatsbosbeheer, Milieudefensie en de Milieufederatie Zuid-Holland).

I) Vóór 2002: Het komen tot een bestuursovereenkomst

De aanpak van de Oude Rijnzone kwam voort uit diverse ontwikkelingen die bij elkaar kwamen. Ten eerste waren vier gemeenten (Alphen aan de Rijn, Rijnwoude, Bodegraven en Leiderdorp) in het gebied die in 2000 behoefte hadden voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Daarnaast was een aantal oude bedrijventerreinen aan het verpauperen. De Kamer van Koophandel Rijnland bepleitte dat de aanpak van deze bedrijventerreinen in onderlinge samenhang diende te worden opgepakt. Dit om te voorkomen dat elke gemeente afzonderlijk aan de slag zou gaan.

Ten tweede speelden in het gebied op een aantal specifieke locaties discussies over de uitbreiding van woningbouw in de polders. Zo speelde een discussie over de Gnephoek (polder ten noordwesten van Alphen aan de Rijn) voor woningbouw. Ook was er een discussie over woningbouw in de Grote Polder (polder ten zuidoosten van Leiden). In het kader van de voorbereiding van de Nota Ruimte zijn de woningbouwplannen voor de Grote Polder geschrapt. De Oude Rijnzone werd daarbij aangemerkt als transformatiezone in het Groene Hart, waarin enige kwalitatief hoogstaande verstedelijking kon worden geconcentreerd (Ministerie van VROM, 2006: 146). Ten slotte waren er vanaf 1996 plannen voor de ontwikkeling van de Rijn-Gouwelijn. Om deze lijn betaalbaar te houden, werd via een haalbaarheidsonderzoek gezocht naar mogelijke bouwlocaties in het gebied⁴.

De Provincie Zuid-Holland ving omstreeks 2000 al deze ruimteclaims op en trok de conclusie dat er een urgentie was voor het aanpakken van de gehele Oude Rijnzone. Deze conclusie kwam vooral

voort vanuit de druk die de Kamer van Koophandel Rijnland opvoerde. De problematiek rondom de bedrijventerreinen werd in het gebied dan ook het meeste gevoeld.

Uiteindelijk ging de Provincie Zuid-Holland in op het verzoek van de Kamer van Koophandel Rijnland. Dus werd in februari 2002 in een intentieverklaring uitgesproken om samen te gaan werken. Deze intentieverklaring kreeg vervolg in december 2002 in een bestuursovereenkomst tussen vijf gemeenten (Leiden, Alphen aan de Rijn, Zoeterwoude, Rijnwoude en Bodegraven), de Kamer van Koophandel Rijnland en de Provincie Zuid-Holland. Zij vormden gezamenlijk een stuurgroep om een aantal projecten te ontwikkelen. De natuur- en milieuorganisaties namen nog geen deel aan het proces. Milieudefensie en de Milieufederatie Zuid-Holland waren slechts actief bij het ondersteunen van lokale milieu- en bewonersgroepen. Staatsbosbeheer was niet betrokken in deze fase en had geen aandacht voor de Oude Rijnzone. Staatsbosbeheer beheerde eigen terreinen (16 hectare) in het gebied nabij de woonkern Hazerswoude-Rijndijk.

II) 2002 – 2005: Het ontwikkelen van een “Ontwerp Transformatievisie”

Met het tekenen van de bestuursovereenkomst kreeg de Kamer van Koophandel Rijnland een belangrijke rol toebedeeld. De kamer van koophandel ging het projectsecretariaat voeren. De gedeputeerde van economische zaken werd de voorzitter van de stuurgroep. Vanuit de bestuursovereenkomst brachten de partijen onder leiding van de Provincie Zuid-Holland tien projecten naar voren. De gemeenten zouden een visie op de woningaantallen maken. De kamer van koophandel was de trekker op de visie over bedrijvigheid. Vanuit de aanduiding van de Oude Rijnzone als transformatiezone zou de provincie vervolgens een Transformatievisie opstellen waaraan de verschillende projecten invulling zouden geven.

In 2003 is gestart met het opstellen van de Atlas Oude Rijnzone waarin in 2003 de kwaliteiten van de Oude Rijnzone zijn onderzocht, ruimteclaims zijn geïnventariseerd en verschillende scenario's zijn opgesteld. Deze Atlas zou input moeten leveren voor de Transformatievisie. De Milieufederatie Zuid-Holland heeft daarvoor haar kennis geleverd.

De projecten die waren opgesteld leidden echter tot weinig kwaliteit. De integraliteit ontbrak, omdat de verschillende partijen elk eigenaar waren van een project. In 2004 bleek dan ook dat de kamer van koophandel er niet op toegerust was om de trekkersrol te vervullen. Het secretariaat is in 2004 overgedragen naar de provincie. De provincie richtte een Projectbureau Oude Rijnzone⁵ op die onafhankelijk alle partijen ging vertegenwoordigen. Er werd onder druk van de maatschappelijke en private partijen een klankbordgroep opgericht van maar liefst dertig partijen, waarin ook Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid-Holland zitting namen. De milieufederatie heeft bewoners en lokale groepen in 2004 in het gebied vervolgens geactiveerd, waarin de milieufederatie deze groepen waarschuwde dat er een plan in voorbereiding was. In elke gemeente was een groep actief. Vanuit deze groepen zelf en de milieufederatie besloten zij zich in 2005 te verenigen, zodat zij steviger in het proces stonden. De SIOR (Stichting Initiatiefgroep Oude Rijnzone⁶) is hier uit voort gekomen. Samen met de SIOR zijn door de milieufederatie bijeenkomsten georganiseerd om de bewoners te informeren en de wensen van de bewoners op te vangen voor het gebied.

Op basis van de scenario's uit de Atlas Oude Rijnzone, de milieueffectrapportage en een verkeerstudie werd in juni 2005 een Ontwerp Transformatievisie 2020 vastgesteld.

In deze Transformatievisie werden sommige plannen tot op detailniveau omschreven en sommige gevoelige plannen slechts oppervlakkig, als de Gnephoek en Bodegraven-Oost⁷. Voor deze locaties was de stuurgroep nog niet tot overeenstemming gekomen.

III) 2005: Kritiek op zowel de inhoud als het proces

De Milieufederatie Zuid-Holland en Milieudefensie hadden op drie vlakken inhoudelijk kritiek op de Ontwerp Transformatievisie; op de bedrijventerreinopgave, de woningbouwopgave en het gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van de Oude Rijn.

1) De bedrijventerreinopgave

De Milieufederatie Zuid-Holland en Milieudefensie vonden het aantal te realiseren bedrijventerreinen te hoog. Er werd naar hun mening te weinig gedaan aan het herontwikkelen van de bedrijventerreinen. Voor de kwaliteit en de ruimtewinst zouden juist verouderde bedrijventerreinen moeten worden aangepakt.

Samen met de Milieudefensie is de Milieufederatie Zuid-Holland een onderzoek opgestart waarin onderzocht werd dat als de huidige bedrijventerreinen zouden worden benut, hoeveel nieuwe bedrijventerreinen nodig zouden moeten zijn voor de Oude Rijnzone. De conclusie was géén extra bedrijventerreinen. Er is daarna met het bedrijfsleven een debat georganiseerd. Later vanuit de

Milieufederatie Zuid-Holland is met het bedrijfsleven binnenskamers doorgepraat en bleek dat er vanuit het bedrijfsleven zelf ook aandacht was voor herstructurering. De Kamer van Koophandel Rijnland is zich hierdoor ook sterk gaan maken voor herstructurering. In dezelfde periode is er een vervolgonderzoek gedaan naar hoe de herstructureringsopgave op het bedrijventerrein Rijnhaven betaalbaar en haalbaar zou kunnen plaatsvinden.

Vervolgens werd de Milieudefensie vanuit de milieufederatie benaderd om in de Oude Rijnzone voor een aantal bedrijventerreinen acties te voeren en de landelijke publiciteit in te schakelen. Milieudefensie heeft dit opgepakt vanuit haar eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft de Milieudefensie nog andere acties uitgevoerd (kader 5-2).

Kader 5-2: De acties van Milieudefensie in de Oude Rijnzone

De Milieudefensie heeft de volgende acties ondernomen tegen de verdere verstedelijking van de Oude Rijnzone:

- Het plaatsen van twee borden in de polders;
- Op het bedrijventerrein Rijnhaven is een leegstaand pand gekraakt om extra publiciteit te genereren;
- Voor de gemeenteraadverkiezingen is er een stemwijzer gemaakt met advies welke politieke partijen zich achter de bewoners scharen en welke niet;
- Bij de voorlichtingsavonden van de Transformatievisie: er was een creperend groen hart gemaakt dat op een brancard achterna gezeten werd door een graafmachientje en alle mensen die naar binnen gingen kregen een groen hartje opgespeld.

Figuur 5-3: Minister Verburg bij een creperend groen hart.



Bron: <http://www.milieudefensie.nl/ruimte/activiteiten/fotogalerij>, 2007

2) De woningbouwopgave

Omdat Milieudefensie ook twijfelde aan de omvang van de geplande woningbouw heeft de Milieudefensie een onderzoek gedaan naar hoeveel woningbouw er daadwerkelijk zou moeten worden gebouwd als er ook gebruik gemaakt wordt van inbreiding.

3) Kwaliteit van de Oude Rijn

Ten slotte heeft de Milieufederatie Zuid-Holland ook inhoudelijk kritiek gehad op het feit dat de Oude Rijn als rivier in de gebiedsvisie niet centraal stond. Er was geen oog voor de kwaliteit van de Oude Rijn.

Naast de inhoudelijke kritiek op de Ontwerp Transformatievisie kwam er vanuit de Milieufederatie Zuid-Holland, Milieudefensie en Staatsbosbeheer ook kritiek op het proces.

Deze kritiekpunten waren (Provinciale milieufederaties, 2007: 33):

1. De maatschappelijke partijen werden pas in een te laat stadium geconsulteerd in de klankbordgroep, zodat deze partijen alleen konden reageren op de plannen als alles al door de stuurgroep bepaald was⁸. Daarnaast was er ook geen mogelijkheid tot ruggespraak met de provincie. Zo hadden deze partijen het idee dat hun inspraak slechts een 'wassen neus' was;
2. De samenstelling van de stuurgroep met daarin de positie van de Kamer van Koophandel Rijnland. Dit stuitte op onbegrip bij de maatschappelijke partijen die zich afvroegen waarom wel de Kamer van Koophandel Rijnland een positie had in de stuurgroep en niet een partij die de milieuen natuurdoelinden vertegenwoordigt;
3. Het gebrek aan een transparante besluitvorming naar de bewoners. De bewoners in het gebied werden onvoldoende op een interactieve wijze gehoord. De Milieufederatie Zuid-Holland en de Milieudefensie organiseerden interactieve informatieavonden en vroegen zich af waarom de gemeenten deze niet hielden. Er was geen ruimte voor inspraak van bewoners. De Milieufederatie

Zuid-Holland uitte haar kritiek in een persbericht en verzond samen met de Milieudéfensie enquêtes naar de bewoners van de Oude Rijnzone, met als uitkomst dat 64 procent van de respondenten vond dat er geen verdere verstedelijking in de Oude Rijnzone mocht plaatsvinden. Met deze kritiek gingen de Milieudéfensie en de Milieufederatie Zuid-Holland naar de media en hebben er op gewezen dat de Oude Rijnzone het predikaat voorbeeldproject gebiedsontwikkeling niet waard was. Provinciale Staten die zich ook niet gehoord voelden, maar ook de provinciale adviescommissie leefomgevingskwaliteit (PAL) steunden deze visie. De PAL bracht zelfs een advies uit, waaruit naar voren kwam dat er meer interactief beleid diende te komen. De Commissie Bakker heeft deze kritiekpunten aangehoord. Ook de kritiekpunten van de marktpartijen werden meegenomen⁹.

Het advies van de Commissie Bakker was zeer kritisch. Aan de Provincie Zuid-Holland werd duidelijk gemaakt dat het afgelegde traject niet ontwikkelingsgericht was. Dit was het laatste zetje dat de provincie deed beseffen dat het proces anders te organiseren. Met de Ontwerp Transformatievisie kon niet worden ingestemd. Door de Provinciale Staten werden besloten dat er nog een jaar diende te komen waarbij voor een aantal discussiepunten een interactief proces moest worden opgezet.

IV) 2006 – 2007: Het ontwikkelen van een definitieve Transformatievisie

Voordat het proces interactiever werd neergezet, werd in januari 2006 door de stuurgroep besloten de Kamer van Koophandel Rijnland niet deel te laten nemen aan de stuurgroep uit oogpunt van de legitimatie¹⁰. Vervolgens kreeg de klankbordgroep een zwaardere adviesrol en mochten er alleen regionale belangengroepen in deelnemen. Verder was het de bedoeling dat de klankbordgroep vaker bij elkaar kwam en dat er ook meer gezamenlijke overleggen met de stuurgroep kwamen¹¹. Ook hierin werd de kritiek van de Milieufederatie Zuid-Holland meegenomen.

Naast deze organisatorische wijzigingen kreeg ook het projectbureau een nieuwe projectleider. Deze kreeg de opdracht om voor de meest discutabele locaties een interactief proces te organiseren. De uitkomsten uit dit proces moesten worden toegevoegd aan de Transformatievisie.

Het ingehuurd adviesbureau Twynstra Gudde is vervolgens met voorstellen gekomen om in drie deelgebieden¹² deze discussiepunten¹³ nader uit te werken. Dit voorstel werd door de stuurgroep overgenomen in het strategie document 'Oude Rijnzone op weg naar realisatie' waarin voor deze uitwerking voor gebiedsateliers gepleit werd.

Deze ateliers werden georganiseerd door drie ervaren adviesbureaus¹⁴. Één of twee gemeenten waren daarbij de trekker(s). De bureaus hebben bij de ateliers ieder voor een eigen aanpak gekozen. Elke partij kreeg een open uitnodiging en kon zijn visie inbrengen. Er werden daarbij bewust zoveel mogelijk verschillende partijen uitgenodigd. Ook Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid-Holland hebben deelgenomen aan deze ateliers. Tegelijkertijd heeft de Milieufederatie Zuid-Holland los van de projectorganisatie samen met andere niet publieke partijen (onder andere Staatsbosbeheer en projectontwikkelaar AMWonen) de opdracht aan een adviesbureau gegeven een wenkend perspectief te schetsen voor een gebiedsontwikkeling van Bodegraven-Oost ('Schakel Bodegraven Woerden'). De milieufederatie had namelijk een ambitieuzere visie voor het gebied dan wat in de gebiedsateliers naar voren kwam. Uiteindelijk werd een deel van dit plan overgenomen door het begeleidende adviesbureau Grontmij. Dit viel echter niet in goede aarde bij de lokale milieuorganisaties en bewonersgroepen, omdat zij hierin niet werden geconsulteerd.

Een ander traject dat na de ateliers door het projectbureau is opgestart, is te komen tot een toetsbaar kader voor de ruimtelijke kwaliteit. De kritiek die de Milieufederatie Zuid-Holland had dat er te weinig aandacht was voor de kwaliteiten van de Oude Rijnzone werd daarmee ingewilligd. Vanuit een werkgroep ruimtelijke kwaliteit, waarin ook Staatsbosbeheer in participeerde, is in november 2006 het rapport 'Ruimtelijke kwaliteit Oude Rijnzone' uitgebracht.

De ateliers hebben geleid tot het vaststellen van een concept Transformatievisie in november 2006. Tegelijkertijd verscheen ook het ontwerp streekplan.

Op basis van ingediende reacties is de Transformatievisie aangepast en is in maart 2007 de definitieve Transformatievisie 'Focus Oude Rijn' vastgesteld. Op 30 mei 2007 is de streekplanherziening definitief vastgesteld. Vergeleken met de Ontwerp Transformatie visie was de woningbouwopgave naar beneden bijgeschroefd (alleen woningbouw voor de regionale behoefte), de groenopgave minder ambitieus geworden door minder inkomsten van rode ontwikkelingen) en wordt alleen de feitelijke behoefte van bedrijventerreinen meegenomen.

V) 2007 –: Het onderzoeken van de haalbaarheid

Nu de definitieve Transformatievisie is vastgesteld, wordt er gestudeerd op de financiële onderbouwing en de haalbaarheid van de visie in een business case. De groene functies zijn nog heel

globaal en op hoofdlijnen beschreven, maar kennen nog geen concrete financiële onderbouwing. Het Projectbureau Oude Rijnzone heeft H+N+S landschapsarchitecten en bbn adviseurs gevraagd een uitwerking en financiële onderbouwing te maken van de groenblauwe ambities. Daarnaast is er een aantal deelgebieden dat nog nadere uitwerking behoeft¹⁵. Wie de beoogde beheerder van de groene gronden gaat worden, is nog niet duidelijk. Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid-Holland hebben afstand genomen van het proces en beperken zich tot de formele inspraakreacties.

5.4 De rolanalyse

De beschreven activiteiten worden in deze paragraaf aan de posities die de provincie en de natuur- en milieuorganisaties hebben ingenomen gekoppeld. Op basis van de verschillende rollen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven (figuur 3-4, p.20), kunnen de meest belangrijke rollen die ze ten opzichte van elkaar gespeeld hebben gedurende de rondes als volgt samengevat worden (zie tabel 5-1).

Tabel 5-1: Overzicht van de veranderende posities binnen de Oude Rijnzone

Actor	Ronde I*	Ronde II	Ronde III	Ronde IV	Ronde V
<i>Provincie Zuid-Holland</i>	Geen positie	Regisseur (government) Coproductent	Regisseur (government) Coproductent	Regisseur (governance) Coproductent	Regisseur (governance) Coproductent
<i>Staatsbosbeheer</i>	Geen positie	Informatieverzender	Geen positie (Belangen-behartiger)	Adviseur (Belangen-behartiger)	Geen positie (Belangen-behartiger)
<i>Milieufederatie Zuid-Holland</i>	Geen positie	Informatieverzender	Waakhond	Adviseur	Waakhond
<i>Milieudefensie</i>	Geen positie	Geen positie	Actievoerder Waakhond	Actievoerder Waakhond	Actievoerder Waakhond

(* De Kamer van Koophandel Rijnland is de initiator in de eerste ronde)

In de onderstaande tekst wordt deze tabel per actor toegelicht, waarbij elke rolanalyse wordt beëindigd met de vraag in hoeverre er sprake was van een zoekproces. Het Zuid-Hollands Landschap wordt in de rolanalyse niet meegenomen. Deze organisatie heeft wel een stuk grond in het gebied, maar heeft bewust gekozen niet deel te nemen (zie kader 5-3).

Kader 5-3: Bewuste beperkte positie van het Zuid-Hollands landschap

Het Zuid-Hollands Landschap is beperkt bij de ontwikkeling van de Oude Rijnzone betrokken. Dit, omdat ten eerste het Zuid-Hollands Landschap slechts een klein gebied (de Elfenbaan) in handen heeft. Ten tweede, omdat het Zuid-Hollands Landschap onvoldoende capaciteit heeft om aan het gebiedsproces deel te nemen. Zuid-Holland is namelijk een grote provincie waarin veel ruimtelijke ontwikkelingen zich voordoen (Maasvlakte, IJsselmonde, Veenweidepact). Ten slotte ligt de Oude Rijnzone niet binnen de invloedssferen (kader 3-1) van het Zuid-Hollands Landschap, waardoor het Zuid-Hollands Landschap geen zicht op de beheersrol heeft. Aan de projectleider van de Oude Rijnzone heeft het Zuid-Hollands Landschap doorgegeven dat ze niet in de atelierwerkgroepen werkzaam wil zijn en zo min mogelijk inzet wil hebben in het gebiedsontwikkelingsproces. Wel wordt het Zuid-Hollands Landschap op de hoogte gebracht van de vorderingen via het Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid-Holland. Ook heeft het Zuid-Hollands Landschap schriftelijk gereageerd op de streekplanherziening en de plannen voor uitbreiding van bedrijventerreinen die de ecologische verbindingzone doorsnijdt.

De Provincie Zuid-Holland

Ronde I – Geen positie

In de eerste ronde had de Provincie Zuid-Holland nog geen positie in het aanpakken van de Oude Rijnzone. De initiatie kwam van de Kamer van Koophandel Rijnland. Vooral onder druk van de vraag van de kamer van koophandel die zag dat overheidsingrijpen uitbleef, erkende de Provincie Zuid-Holland dat het gebied aangepakt diende te worden. Bovendien had de provincie vanaf 2001 gebiedsgericht werken als speerpunt in haar sturingsfilosofie en daarin paste de aanpak van de Oude Rijnzone als testcase goed in. Ten slotte zag de provincie zelf in dat door het grensoverschrijdende karakter zij het geschiktste orgaan was om het gebied in haar totaliteit aan te pakken.

Ronde II en III – Coproductent en (later) ‘Government’ regisseur

De Provincie Zuid-Holland koos in de periode na de bestuursovereenkomst eerst voor de rol van coproductent en besloot samen met de gemeenten dat de Kamer van Koophandel Rijnland de regie

moest gaan voeren. De Kamer van Koophandel Rijnland had namelijk het initiatief genomen, had een aanjagersrol en zat met het urgente probleem dat nieuwe bedrijventerreinen niet gerealiseerd konden worden door het stringente Groene Hart beleid van de provincie. Daarnaast was de Provincie Zuid-Holland vanuit haar historie als kaderstellend orgaan niet gewend de trekkende rol op te pakken. Wel leverde de provincie de voorzitter van de stuurgroep. De bestuursovereenkomst bleef echter onduidelijk over deze rolverdeling. Toen bleek dat de kamer van koophandel niet was toegerust op de trekkende rol, heeft de provincie deze rol overgenomen.

Door de positie van de Provincie Zuid-Holland te toetsen aan de in hoofdstuk 2 beschreven kenmerken van government en governance kan geconcludeerd worden dat de rol van de provincie op een government-achtige wijze was ingestoken (zie tabel 5-2).

Tabel 5-2: Kenmerken van een 'governmentachtige' insteek van de provincie

Kenmerk government	Toegepast op de Oude Rijnzone
<i>Weinig instituties</i>	Alleen de kamer van koophandel, gemeenten en provincie maakten de dienst uit. Er waren geen maatschappelijke partijen direct betrokken.
<i>Bureaucratische structuur</i>	Hiërarchisch, waarbij private en maatschappelijke partijen slechts op een reactieve wijze top-down werden geraadpleegd.
<i>Gesloten horizontale netwerken</i>	De betrokken actoren waren slechts de shareholders, maar niet de stakeholders (de bewoners in het gebied).
<i>Representatieve democratie</i>	Vanuit de gedachte dat provincie en gemeenten de representatieve democratische organen zijn, mogen zij alleen over het gebied beslissen.
<i>Routine matig beleid</i>	Vanuit de klassieke wijze van inspraak, mochten partijen alleen inspreken tijdens de inspraakprocedure van het streekplan.

Er werd bewust gekozen om maatschappelijke, private partijen en bewoners beperkt in het proces te betrekken¹⁶. Ten eerste waren de diverse gemeenten niet gewend om met elkaar samen te werken en hadden zij een voortdurende interne discussie over een aantal 'gevoelige' locaties (de Gnephoek en Bodegraven-Oost). De strategie die werd gevoerd, was eerst het komen tot een publiek-publieke overeenkomst over alle plannen, vervolgens het naar buiten communiceren van de plannen om deze ten slotte definitief vast te leggen in een visie. De partijen bleven vier jaar lang in de publiek-publieke overeenkomst hangen. Tussentijdse inspraak waarin andere partijen proactief konden reageren, paste hier niet in. Pas wanneer de Ontwerp Transformatievisie in het streekplan werd overgenomen, mochten de partijen in de reguliere inspraakregeling bij streekplannen reageren.

Ten tweede waren maatschappelijke partijen en groene partijen in het begin van het proces ongewenst. Het ging vooral om een rode opgave, waarbij de inkomsten uit de woningbouw vooral besteed zouden worden aan de herstructurering van de bedrijventerreinen en de infrastructuur. Ook de Kamer van Koophandel Rijnland had in eerste instantie geen behoefte aan groene partijen.

Ten slotte was het binnenkamers houden van de besluitvorming de bestuursstijl van de provincie. De provincie had geen affiniteit en ervaring met de samenwerking met non-profit organisaties.

Ronde IV en V – Belanghebbende en 'Governance' regisseur

Onder invloed van de kritiek van maatschappelijke, private partijen en de Provinciale Staten is de positie van de provincie veranderd naar een meer governance-achtige insteek (zie tabel 5-3). Het advies van de Commissie Bakker was het laatste zetje dat de Provincie Zuid-Holland overtuigde dat een ontwikkelingsgerichte aanpak efficiënter zou zijn.

Tabel 5-3: Kenmerken van een 'governance-achtige' insteek van de provincie

Kenmerk governance	Toegepast op de Oude Rijnzone
<i>Veel instituties</i>	Er werden meerdere private en maatschappelijke groepen betrokken.
<i>Netwerkachtige, gefragmenteerde structuur</i>	Het netwerk van diverse soorten partijen werd aangesproken.
<i>Extensieve horizontale netwerken</i>	Tijdens de ateliers werden alle mogelijke partijen uitgenodigd.
<i>Experimentele democratie</i>	Er werd een nieuwe experimentele vorm gekozen om partijen (bewoners) te betrekken: de ateliers.
<i>Innoverend beleid</i>	Het opstellen van een kwaliteitsatlas van de Oude Rijnzone.

De reden achter het insteken van een meer governance-achtige wijze was het verkrijgen van draagvlak en verfrissende ideeën van maatschappelijke groepen. De Provincie Zuid-Holland heeft de natuur- en milieuorganisaties ruimte gegeven om zich proactief op te stellen. Omdat de visievorming

voltooid is, neemt de provincie nu (2007) een zakelijkere positie in om de haalbaarheid te onderzoeken.

Conclusie

Uit de rolanalyse is gebleken dat het proces van de Oude Rijnzone voor de Provincie Zuid-Holland een zoekproces is hoe op welke wijze een gebiedsontwikkelingsproces op te pakken. De verwachtingen die de natuur- en milieuorganisaties in de tweede ronde hadden over de governance rol van de Provincie Zuid-Holland lagen ver weg van de government rol die de provincie had. Met het meer op een governance wijze organiseren van het proces kwamen de verwachtingen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties meer op één lijn. De Oude Rijnzone wordt door de provincie gezien als een leerproces waarin de provincie er achter is gekomen hoe op gebiedsontwikkeling in te haken. Daarbij is er erkenning dat in het verleden fouten zijn gemaakt. Gedurende het proces heeft de Provincie Zuid-Holland meer ontwikkelingsplanologie toegepast en is de provincie tevredener geworden over het resultaat. Deze ervaringen had de provincie ook al opgedaan in andere gebiedsontwikkelingsprocessen als de Zuidplaspolder. Ook met betrekking tot strategievorming in gebiedsontwikkeling worden diverse initiatieven opgestart. In september 2006 werd het boekje 'Ontwikkelen op niveau' gepubliceerd waarin de successen van ontwikkelingsplanologie gedeeld werden en opgeroepen werd te reageren op welke wijze de Provincie Zuid-Holland het best verder kan ontwikkelen in ontwikkelingsplanologie. Daarnaast wordt een opleidingstraject opgestart om de werknemers van de Provincie Zuid-Holland voor te bereiden op een nieuwe rol binnen gebiedsontwikkeling. Er wordt echter nog niet actief nagedacht op welke wijze natuur- en milieuorganisaties het best betrokken kunnen worden in gebiedsontwikkeling.

Staatsbosbeheer

Ronde I – Geen positie

Staatsbosbeheer had in de eerste ronde geen positie in het proces. Staatsbosbeheer beheerde (en beheert nog steeds) een aantal bosjes in het gebied. Er was echter geen rijksopgave voor groenontwikkeling in de Oude Rijnzone, waaruit de aankoop en inrichting van groengebieden kon worden gefinancierd door het Rijk. Staatsbosbeheer had geen ambities voor het gebied en het transformatieproject had daarom niet de hoogste prioriteit.

Ronde II – Informatieverzender (en Belangenbehartiger)

Uit zorg voor de effecten van de transformatie op de landschappelijke kwaliteiten van het Groene Hart én voor de veiligstelling van de eigen terreinen heeft Staatsbosbeheer geparticipeerd in de klankbordgroep. Daarnaast zat Staatsbosbeheer met de Gemeente Rijnwoude in onderhandeling over een stuk grond van het grondgebied van Staatsbosbeheer waarop de Gemeente Rijnwoude woningbouw gepland had. Een relatie met het transformatieproject lag voor de hand om te zoeken naar een alternatieve plek in de Oude Rijnzone ter compensatie. Door de government insteek van de Provincie Zuid-Holland kreeg Staatsbosbeheer een reactieve positie in de klankbordgroep.

Ronde III – Geen directe positie (wel Belangenbehartiger)

Het Staatsbosbeheer deelde de inhoudelijke en procesmatige kritiek op de Oude Rijnzone van de Milieufederatie Zuid-Holland en de Milieudefensie. Echter, de partij heeft niet op een vergelijkbare wijze actief kritiek uitgeoefend. Dit, omdat Staatsbosbeheer zich zelf niet ziet als een actiegerichte partij en de Oude Rijnzone een lage prioritering had. Wel heeft Staatsbosbeheer per mail en telefoon een aantal keren contact gehad met de Milieufederatie Zuid-Holland om informatie uit te wisselen en de strategie te bepalen. De rol van behartiger van de Staatsbosbeheerbelangen was wel aan de orde.

Ronde IV – Informatieverzender (en Belangenbehartiger)

In de vierde ronde kreeg Staatsbosbeheer van de Provincie Zuid-Holland meer de ruimte om ideeën in te brengen en kreeg daarom een adviserende rol. De enorme vergaderdichtheid van de ateliers was echter te groot voor Staatsbosbeheer om in elk atelier intensief input te kunnen leveren. Daardoor heeft Staatsbosbeheer keuzes moeten maken in welke mate de organisatie zich in wilde zetten voor de ateliers. Door de vrijblijvendheid van de groenblauwe ambitie en de onduidelijkheid rond eigendom, beheer en onderhoud van het groen, lag een proactieve, ontwikkelende rol door Staatsbosbeheer niet voor de hand. Staatsbosbeheer heeft haar eigen rol beperkt tot informatieverzender (kennisleverancier). Dit, terwijl de provincie dus meer een proactieve adviseursrol verwachtte.

Ronde V – Geen positie (Belangenbehartiger)

Doordat de planvorming is voltooid, is het proces voor Staatsbosbeheer in rustiger vaarwater beland. De toekomstige positie van Staatsbosbeheer in het proces, hangt af of zij de toekomstige beheerder wordt van de groengebieden. Hierdoor is het beroep op Staatsbosbeheer door het projectbureau

minder geworden en is de inzet van Staatsbosbeheer door een lage prioritering op een laag niveau beland.

Conclusie

Uit de rolanalyse is gebleken dat bij de afweging door Staatsbosbeheer over de rol in gebiedsontwikkelingsprocessen de aanwezigheid van eigen terreinen én een (mogelijke toekomstige) beheerdersrol, sterk bepalende factoren zijn. Aangezien een toekomstige beheerdersrol voor nieuwe gebieden in de Oude Rijnzone onzeker is en er geen rijksgefinancierde groenopgave ligt in het gebied, heeft Staatsbosbeheer gekozen voor de rol van belangenbehartiger en informatieverzender. De prioriteiten van Staatsbosbeheer lagen bij andere projecten. Staatsbosbeheer is tevreden over de resultaten van het proces, in relatie tot de geleverde inspanning. Echter, de Provincie Zuid-Holland had hogere verwachtingen van Staatsbosbeheer in de gebiedsateliers, omdat de provincie Staatsbosbeheer in een rol als actieve adviseur zag.

De Milieufederatie Zuid-Holland

Ronde I – Geen positie

De urgentie om in de eerste ronde een positie in te nemen, was er niet. De plannen van de Provincie Zuid-Holland, de gemeenten en de kamer van koophandel waren niet concreet genoeg om daarop te reageren. Bovendien had de Milieufederatie Zuid-Holland andere projecten die de aandacht verdienden. Ten slotte werd de Milieufederatie Zuid-Holland niet actief gevraagd door de initiërende partijen om deel te nemen.

Ronde II – Informatieverzender, (Waakhond)

Toen in 2004 het Projectbureau Oude Rijnzone werd opgericht en de achterban in het gebied aangaf dat de Milieufederatie Zuid-Holland met deze ontwikkeling zich diende bezig te houden, werd contact gelegd met het projectbureau en de stuurgroep met de boodschap dat de milieufederatie graag wilde meepraten. Vervolgens is de Milieufederatie Zuid-Holland uitgenodigd om zitting te nemen in een klankbordgroep. De Milieufederatie Zuid-Holland wilde wel in de klankbordgroep zitting nemen, maar wilde ook bestuurlijk mee gaan praten. Dit werd echter niet door de provincie geaccepteerd. Door de beperkte rol die de provincie gaf aan de klankbordgroep was de Milieufederatie Zuid-Holland in haar rol slechts beperkt tot het verzenden van informatie en inhoudelijk reageren op de plannen. Slechts binnenskamers heeft de Milieufederatie Zuid-Holland wel invloed kunnen uitoefenen op het planproces.

Ronde III – Waakhond

Het uitbrengen van de Ontwerp Transformatievisie heeft – mede onder druk van haar achterban en Milieudefensie – veroorzaakt dat de Milieufederatie Zuid-Holland zowel over de inhoud als over het proces kritiek ging uitoefenen. Dit ging gepaard met de waakhondrol.

Ronde IV – Adviseur

De Milieufederatie Zuid-Holland is in deze ronde meegegaan in de positie die door de Provincie Zuid-Holland werd ingegeven; als gelijkwaardige adviseur aan de onderhandelingstafel.

Ronde V – Waakhond

Doordat het proces nu in rustig vaarwater is beland, waarbij de politieke discussie is afgerond en er weinig afbreukrisico is, heeft de milieufederatie een positie op afstand van het proces als waakhond. Daarnaast is de Milieufederatie Zuid-Holland nu minder intensief betrokken, omdat er nog andere projecten lopen waar aandacht voor nodig is.

Conclusie

De positie van de Milieufederatie Zuid-Holland is bepaald door hoe de Provincie Zuid-Holland zich heeft opgesteld én beïnvloed door haar achterban en Milieudefensie. Toen de provincie een 'governmentachtige' positie had en daarover vanuit haar achterban kritiek (over het proces en de inhoud) op kwam, heeft de Milieufederatie Zuid-Holland deze kritiek overgenomen en zich op een reactieve wijze geuit naar de provincie. De verwachting die de milieufederatie had over haar eigen positie en die van de provincie, respectievelijk een proactieve adviseursrol én een governance regisseursrol, kwamen niet overeen met de werkelijkheid die sterk bepaald werd door de provincie én de gemeenten in de stuurgroep. Toen de provincie het proces op een 'governance' wijze instak, heeft de milieufederatie op een proactieve wijze geparticipeerd in de ateliers en kwamen de zelfgeconstrueerde rollen van de milieufederatie meer overeen met de toegekende rollen.

Het invullen van de gekozen posities heeft volgens de Milieufederatie Zuid-Holland positieve resultaten opgeleverd. De Milieufederatie Zuid-Holland is zich bewust dat mede door de inzet van de Milieufederatie Zuid-Holland het proces transparanter is geworden. Daarvoor is ook waardering uit de

provincie. Toch is de Milieufederatie Zuid-Holland voortdurend op zoek geweest naar een juiste invulling van deze rollen. Het dilemma tussen enerzijds het oog willen hebben voor de belangen van de achterban en het anderzijds opereren in overlegcircuits speelt daarbij een rol. Een goed voorbeeld in dat kader was de ruimtelijke visie die de Milieufederatie Zuid-Holland had vastgesteld voor Bodegraven-Oost met een aantal projectontwikkelaars, maar die tot grote weerstand leidde bij haar achterban.

Milieudefensie

Ronde I en II – Geen positie

Milieudefensie had nog geen positie in het proces tot aan de vaststelling van de Ontwerp Transformatievisie in 2005. Dit, omdat er nog geen concrete plannen waren en de lokale groepen zich niet direct bezig hielden met de plannen voor de aanpak van de Oude Rijnzone.

Ronde III t/m V – Waakhond en Actievoerder

Vanaf 2005 is Milieudefensie betrokken bij de Oude Rijnzone, door de kritiek van de bewoners van het gebied dat ze zich niet betrokken voelden in het proces. Toen de Ontwerp Transformatievisie werd vastgesteld en Milieudefensie niet achter de kwantiteit van de woningbouwopgave en de bedrijfsterreinopgave stond, heeft Milieudefensie de rol als actievoerder bekleed. Om nog overtuigender over te komen, zijn diverse onderzoeken verricht.

Toen in ronde IV de ateliers werden geïnitieerd en Milieudefensie gevraagd werd deel te nemen, heeft Milieudefensie bewust besloten geen plaats te nemen in de ateliers en werd dit overgelaten aan de Milieufederatie Zuid-Holland en de lokale bewonersgroepen (SIOR). De reden achter deze beslissing is dat de Milieudefensie zich niet als gebiedsclub wil profileren, maar bewust kiest voor een onafhankelijke positie in een open publiek debat, zonder overlegcircuits waarin compromissen worden gesloten. Hierdoor kan de Milieudefensie haar standpunten scherper neerzetten.

Ook in de vijfde ronde waarin de haalbaarheid van de plannen wordt onderzocht en uiteindelijk de bestemmingsplannen worden vastgesteld, zal de Milieudefensie de positie van waakhond en actievoerder behouden.

Conclusie

Voor de Milieudefensie was dit proces geen zoekproces naar het vinden van juiste posities. Milieudefensie heeft zijn positie bekleed, zoals het al daarvoor gewend was, namelijk: actievoeren en de waakhond spelen. Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling zijn volgens de Milieudefensie niets anders dan vormen van polderoverleg en zijn daardoor niets nieuws. Milieudefensie vindt dat toegang tot het besluitvormingsproces niet alleen beperkt moet blijven tot de belangenpartijen (stakeholders), maar dat ook de shareholders (bewoners) op een directe wijze gehoord moeten worden. De shareholders moeten niet alleen betrokken worden bij ateliers, maar ook bij het politieke debat. 'Politieke keuzes kunnen pas goed gemaakt worden als er een goed publiek debat gevoerd wordt. De politiek beslist namelijk en niet de belangengroepen'. Milieudefensie heeft in het proces van de Oude Rijnzone voortdurend de verwachting uitgesproken dat de provincie een open publiek debat moet voeren. Met de komst van de ateliers is deze verwachting voor een deel ingelost.

Omdat Milieudefensie al jaren consequent op genoemde wijze opereert, zijn haar rollen als actievoerder en waakhond als vanzelfsprekend ervaren in het proces en hebben deze rollen niet ter discussie gestaan door andere verwachtingen van andere partijen.

5.5 Conclusie

Het proces in de Oude Rijnzone kent relatief veel dynamiek in de rollen die de natuur- en milieuorganisaties en de Provincie Zuid-Holland in hun onderlinge interactie hebben gespeeld. Het proces werd op zo'n wijze door de provincie en de andere stuurgroeppartners ingestoken dat de verwachtingen over elkaars rollen steeds verder uitéén kwamen te liggen. De provincie wilde eerst met de andere publieke partners tot bestuurlijke overeenstemming komen en zag daardoor in eerste instantie nog geen positie in voor maatschappelijke organisaties als natuur- en milieuorganisaties. Doordat het proces van publiek-publieke overeenstemming maar voort bleef duren door de onderlinge discussies en organisatorische problemen (de Kamer van Koophandel als trekker), ontstond langzaam het idee bij vooral de Milieufederatie Zuid-Holland en Milieudefensie dat zij als partijen niet werden gehoord en ontstond er de verwachting dat zij ook actief betrokken wilden zijn bij de visievorming. Toen deze twee conflicterende verwachtingen bij elkaar kwamen en de kritiek van de milieufederatie, Milieudefensie, de Commissie Bakker en uiteindelijk ook de Provinciale Staten zo enorm toenam over

de positie van de Provincie Zuid-Holland, was de 'government positie' onhoudbaar en werd het proces op een governance wijze ingestoken. Dit betekende niet alleen een heroriëntatie van de positie van de provincie, maar ook van de milieufederatie en Staatsbosbeheer, waarvan nu een meer proactievare houding van verwacht werd.

Deze nieuwe rolverhouding heeft naar de mening van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties positieve resultaten opgeleverd. In een korte tijd is een nieuwe Transformatievisie tot stand gekomen die meer draagvlak kent. Door het open proces is er meer duidelijkheid over elkaars rollen. De verwachtingen over de rollen tussen de natuur- en milieuorganisaties en de Provincie Zuid-Holland zijn meer op één lijn gekomen. De nieuwe aanpak veroorzaakt echter wel andere dilemma's bij Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Zuid-Holland over de invulling en legitimatie van hun proactieve rollen. Daardoor blijft het een zoekproces voor zowel de natuur- en milieuorganisaties als de provincie. De leertrajecten lopen parallel aan elkaar. Echter, voor de provincie wordt het al vanaf van de eerste ronde als een leertraject ervaren. Staatsbosbeheer en vooral de Milieufederatie Zuid-Holland hebben dit leertraject vooral ervaren toen zij de voor hen – nog niet helemaal toegeëigende rol – als adviseur kregen.

¹ Deze aantallen zijn vastgelegd in het Streekplan Zuid-Holland Oost.

² Deze knooppunten bevinden zich vooral tussen de A1 en de N11.

³ Voor de Gemeente Zoeterwoude ligt de dorpskern Zoeterwoude-Rijndijk in het gebied. Voor de Gemeente Rijnwoude de kernen Kouderkerk aan de IJssel en Hazerswoude – Rijndijk (zie figuur 5-2).

⁴ De zoeklocaties bevonden zich vooral rond de haltes van de Rijn-Gouwelijn.

⁵ Het Projectbureau Oude Rijnzone werd gelokaliseerd in Alphen aan de Rijn en werd bezet door werknemers die gedetacheerd werden vanuit de Provincie Zuid-Holland.

⁶ SIOR is een netwerkorganisatie welke contact heeft met de Stichting Grote Polder Zoeterwoude, wijkcomité Groenendijk, Wijkcomité Doesburg, Stichting Toekomst Koudekerk, Milieufederatie Zuid-Holland, Milieudefensie, Groene Hart niet Hard (Provinciale Milieufederaties, 2007).

⁷ Hierin stond de vraag centraal: Hoe ver mag in het Groene Hart gebouwd worden?

⁸ Wel heeft de Milieufederatie Zuid-Holland – naar hun mening – het idee gehad dat hun visie nog behoorlijk binnenskamers meegenomen werd in de concept transformatievisie. Het algemene geluid werd door de milieufederatie verkondigd en werd door de provincie als positief ervaren.

⁹ De projectontwikkelaars werden nauwelijks gehoord en hun ideeën werden niet meegenomen. Er werd niet gekeken naar creatieve oplossingen (rood voor groen) waarbij projectontwikkelaars een rol in konden spelen.

¹⁰ De Gemeente Leiderdorp en het hoogheemraadschap kwamen daarvoor in de plaats.

¹¹ De onafhankelijke voorzitter van de klankbordgroep kreeg een adviesrol in de stuurgroep.

¹² De drie deelgebieden waren Bodegraven-Oost/Niewerbrug, Alphen-West/Rijnwoude-Oost en Zoeterwoude-Hazerswoude.

¹³ Deze discussiepunten waren de Gnephoek, Rijnhaven en de woningbouw / bedrijfsterreinen bij Rijnwoude.

¹⁴ Er waren pragmatische redenen voor het inhuren van drie adviesbureau's. Allereerst had elke gemeente zijn eigen specifieke voorkeur voor een adviesbureau. Daarnaast was het voor één adviesbureau een te grote opdracht. Ten slotte had dit ook positieve gevolgen voor de diversiteit.

¹⁵ De onderdelen van de deelgebieden die nog een nadere uitwerking behoeven, zijn een polder aan de noordzijde van de Oude Rijnzone en de ontsluiting bij Zoeterwoude.

¹⁶ Een eerste verzoek voor om een klankbordgroep voor de Oude Rijnzone in te stellen werd daarom niet gehonoreerd door de stuurgroep.

6. Het Hart van de Heuvelrug

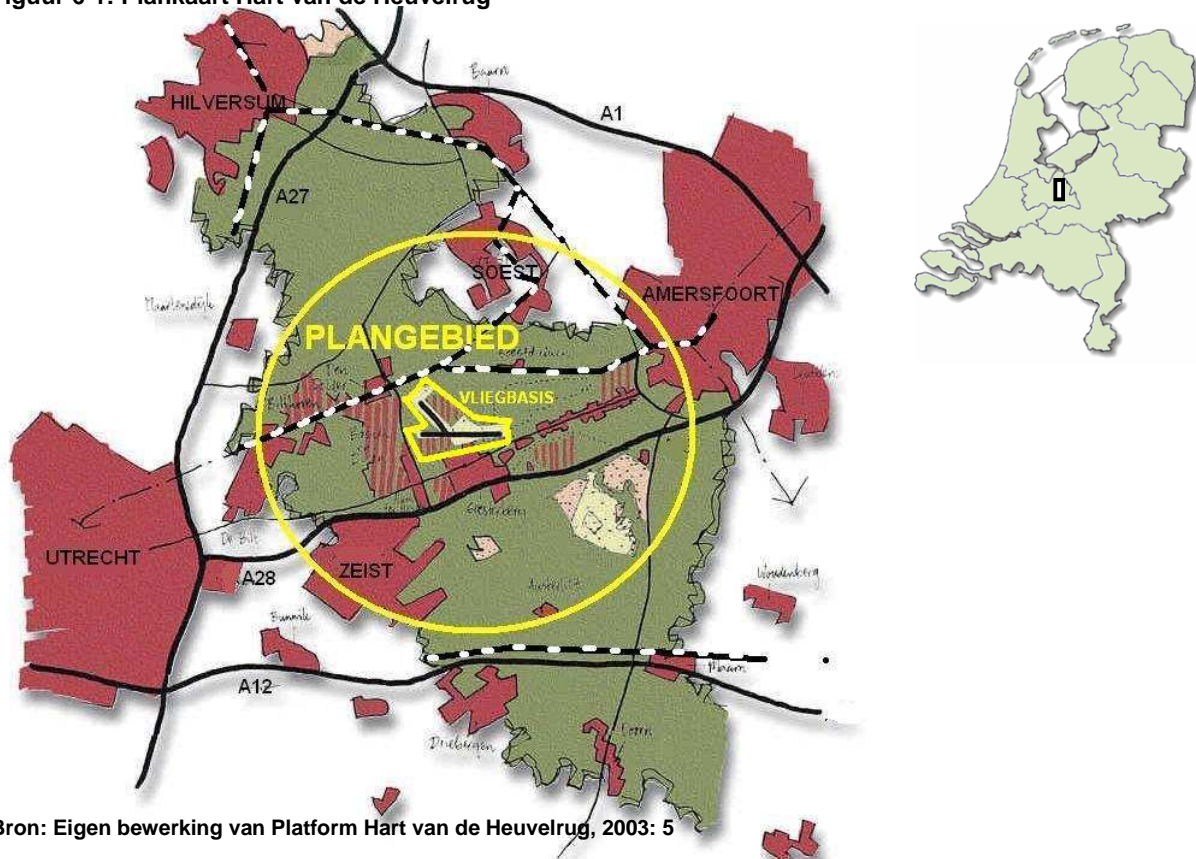
In dit hoofdstuk wordt het zoekproces naar de rollen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties van de case het Hart van de Heuvelrug geanalyseerd. Een significant andere case dan de Oude Rijnzone, waarbij vanaf het beginproces tot acceptatie van elkaars rollen is gekomen. Voor de analyse wordt in de inleidende paragraaf 6.1 eerst de opgave van dit gebiedsontwikkelingsproject beschreven. Vervolgens in paragraaf 6.2 wordt aandacht besteed aan de belangen van de relevante actoren. In paragraaf 6.3 worden de rondes en de daarbij horende activiteiten die de provincie en natuur- en milieuorganisaties hebben ondernomen beschreven. In paragraaf 6.4 vervolgens worden de ingenomen posities van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties geanalyseerd. Ten slotte in paragraaf 6.5 is aandacht voor een conclusie.

6.1 Inleiding: 'het gebied'

Regionaal

Het plangebied 'het Hart van de Heuvelrug' maakt deel uit van het Nationaal Park de Utrechtse Heuvelrug. De Heuvelrug is een langgerekte met bossen bedekte stuwwal die vijfenvijftig kilometer lang is¹ en drie tot vijftien kilometer breed (Utrechts Landschap, 1999: 2). Daarmee is het gebied na de Veluwe het tweede grootste natuurgebied van Nederland. Het plangebied 'Hart van de Heuvelrug' behelst het centrale deel van de Heuvelrug; een brede zone tussen Zeist en Amersfoort en omvat de gemeenten Soest, Zeist, de Bilt, Leusden en Amersfoort (figuur 6-1).

Figuur 6-1: Plankaart Hart van de Heuvelrug



Bron: Eigen bewerking van Platform Hart van de Heuvelrug, 2003: 5

Het gebied kent met zijn uitgestrekte bossen, heidevelden, stuifzanden en schraallanden hoge landschappelijke- en natuurwaarden. Het Rijk heeft een groot deel van de natuur van het gebied aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en erkent daarmee het natuurbelang. Deze natuur trekt recreanten vanuit de omliggende kernen van de Randstad (Stichting Het Utrechts Landschap, 1999).

Dynamisch

De consumptie van het landschap van het Hart van de Heuvelrug door bewoners en werknemers staat op gespannen voet met de eerder genoemde landschappelijke- en natuurwaarden van het gebied. Ten eerste veroorzaakt het patroon waarin bewoners, bedrijven en zorginstellingen zich hebben gevestigd een hoge mate van versnippering van de natuur. Ten tweede wordt het gebied doorkruist door vier rijkssnelwegen (A1, de A27, de A28 en de A12), drukbereden provinciale wegen en twee spoorlijnen (tussen Amersfoort en Utrecht), waardoor planten en dieren belemmerd worden om zich te verspreiden over de natuurgebieden (zie figuur 6-1).

Naast dit vraagstuk spelen nog twee andere ontwikkelingen die vragen om een passende invulling (Bos, 2006: 54). Ten eerste de veranderende ruimtelijke behoeften en strategieën van de zorginstellingen die in het gebied aanwezig zijn. Door extramuralisering in de zorg worden cliënten niet meer ver buiten de bebouwde kern opgenomen, maar meer geïntegreerd met de maatschappij². Hierdoor neemt de ruimtebehoefte af van de zorginstellingen en bieden de vrijgekomen gronden ruimte voor nieuwe functies.

Ten tweede stoot het Ministerie van Defensie vanuit een landelijke operatie een aantal militaire terreinen af in het plangebied die in aanmerking komen voor nieuwe functies. Vliegbasis Soesterberg is daar een voorbeeld van (zie kader 6-1).

Kader 6-1: Vliegbasis Soesterberg

Een aparte opgave in het Hart van de Heuvelrug is de herontwikkeling van de 500 hectare grote vliegbasis Soesterberg (zie figuur 6-2). Dit project maakt ruimtelijk deel uit van het Hart van de Heuvelrug, maar wordt afzonderlijk van het programma als een op zich zelf staand project herontwikkeld. Het maakt deel uit van een plan op rijksniveau om een aantal vliegbases (waaronder ook vliegbasis Twenthe, Ede-Oost en marinevliegveld Valkenburg) te herontwikkelen. Dit herontwikkelingsproces wordt door een ambtelijke groep van Defensie (Feniksgroep) begeleid. In januari 2006 is een toekomstvisie vastgesteld, waarbij op diverse wijzen is gecommuniceerd met de bewoners (bewonersavonden, thematische werkateliers, internet discussieforum). Daaruit volgde was de planning om voor de Statenverkiezingen een ruimtelijk plan in hoofdlijnen vast te stellen.

In november 2006 is een intentieovereenkomst tussen de Ministeries van Defensie, Financiën en de Provincie Utrecht getekend dat de grond voor natuurprijs aan de Provincie Utrecht werd geleverd. De plannen behelzen natuurontwikkeling (de vliegbasis loopt door de ecologische hoofdstructuur), het ontwikkelen van een militair museum en woningbouw. Beoogd eigenaar en beheerder van de natuurgebieden wordt Stichting het Utrechts Landschap. Het plangebied met de bebouwing en stedelijk groen gaan naar de gemeenten Zeist en Soest. Het vaststellen van een ruimtelijke visie voor de Statenverkiezingen (maart 2007) is niet gelukt, omdat er geen bestuurlijke overeenstemming was bereikt. Als gevolg werd overgegaan op het ontwikkelen van deelvisies (op thema's als natuur en wonen/werken). Het kost 65 miljoen om het terrein toegankelijk te maken. De Provincie Utrecht wil dit terugverdienen met woningbouw.

Eenheid

Om een passende oplossing te bieden aan de genoemde ruimtelijke problematiek is een bestuurlijk platform opgericht van zeventien partijen. Het doel daarbij is dat door een goede regie en afstemming de gemeenschappelijk ervaren winst uiteindelijk groter is dan wanneer alle partijen afzonderlijk hun doelstellingen nastreven.

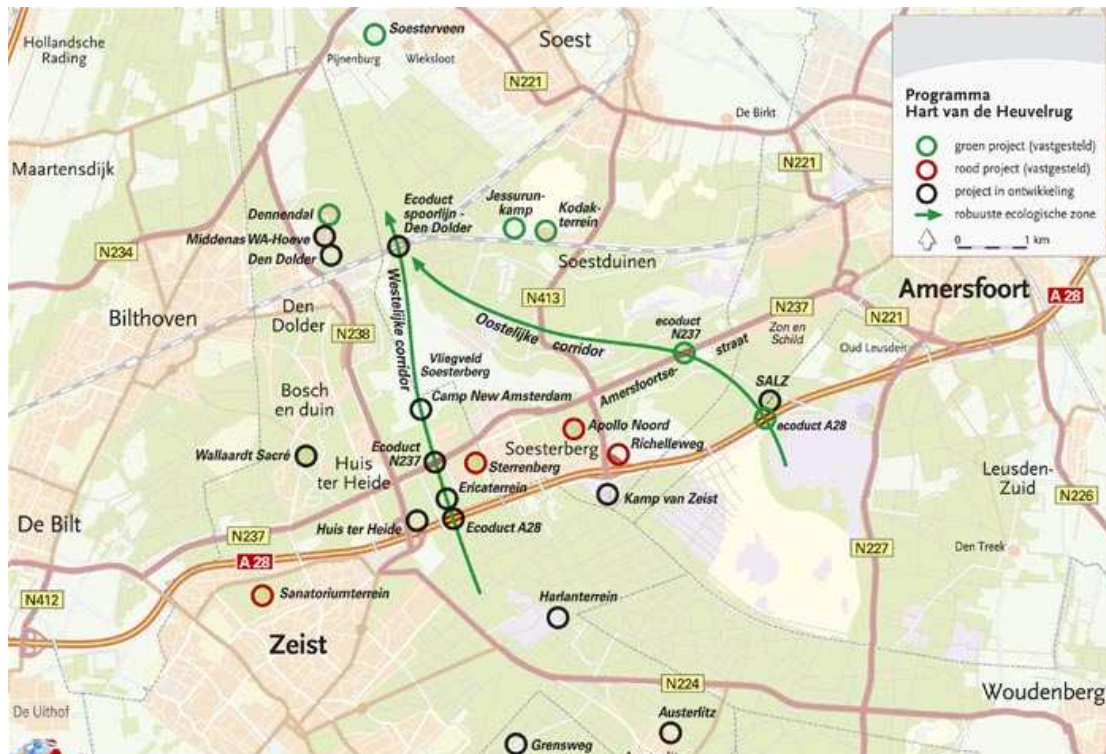
Grote complexe problemen

De complexe problemen doen zich voor door de conflicterende groene en rode ruimteclaims die eerder beschreven zijn.

Onderlinge samenhang

De doelstelling van het Hart van de Heuvelrug is om de problemen die zich vanuit rode en groene belangen voordoen aan elkaar te koppelen. Binnen de raamovereenkomst van het Hart van de Heuvelrug is door het Platform Hart van de Heuvelrug (2004: 3) een centrale opgave naar voren gebracht die daarop ingaat. Deze opgave luidt als volgt: 'Het opstellen en uitvoeren van groene en rode projecten of ontwikkelingen om een kwaliteitsimpuls van groen en rood te realiseren door in te spelen op kansen en aanwezige kwaliteiten van het gebied'. Specifiek betekent dit de uitvoering van 23 'rode' en 'groene' projecten (zie figuur 6-2) binnen een periode van tien jaar. De rode projecten behelzen de ontwikkeling van woningen, kantoor- of bedrijfsruimten en andere niet-groene functies. De groene projecten behelzen het opheffen van ecologische barrières door de ontwikkeling van twee ecologische corridors én het tegengaan van de versnippering van groen³ (<http://www.hartvandeheuvelrug.nl/standaard.aspx>, 2007).

Figuur 6-2: Programmakaart Hart van de Heuvelrug



Bron: <http://www.hartvandeheuvelrug.nl/standaard.aspx?app=kaartje>, 2007

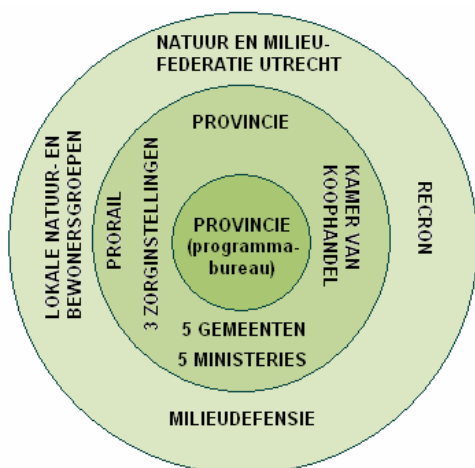
Hoge urgentie door alle betrokken partijen

In paragraaf 6.3 zal duidelijk naar voren komen dat er sprake is van koppelende belangen van de betrokken partijen en dat de urgentie voor het slagen van het project zeer hoog is.

6.2 De relevante actoren

Het kenmerk van governance ‘veel publieke, private en maatschappelijke instituties’ (zie tabel 2-3)

Figuur 6-3: De posities van de actoren



gaat zeker op voor het Hart van de Heuvelrug. Er zijn zeventien partijen direct betrokken: vijf gemeenten, de Provincie Utrecht, vijf ministeries, Stichting Het Utrechts Landschap, Kamer van Koophandel Utrecht en ProRail. Daarnaast zijn de Natuur en Milieufederatie Utrecht, diverse lokale milieuorganisaties en bewonersgroepen, de Milieudefensie en de Recron (Vereniging van Recreatieondernemers Nederland) indirect (in de ‘tweede schil’) betrokken (zie figuur 6-3). Zij vormen geen contractpartners. De Provincie Utrecht en de natuur- en milieuorganisaties (Stichting Het Utrechts Landschap en Natuur en Milieufederatie Utrecht) worden in de rolanalyse in de volgende paragraaf geanalyseerd.

Vijf gemeenten

Het programma van het Hart van de Heuvelrug bevindt zich op de gemeenten Amersfoort, De Bilt, Leusden, Soest en Zeist. Doordat deze gemeenten

bestemmingsplanbevoegdheden bezitten, hebben ze een stevige positie bij de ruimtelijke ontwikkelingen. De vijf gemeenten hebben allen de wens om het groene karakter van hun grondgebied te behouden. Daarnaast speelt bij elke gemeente ook de behoefte aan woningen en bedrijventerreinen. Deze behoefte verschilt enigszins per gemeente⁴ (Bos, 2006: 60).

Vijf ministeries

In het Hart van de Heuvelrug is het Rijk met vijf ministeries vertegenwoordigd. Deze vijf ministeries zijn:

1. Defensie:
Het Ministerie van Defensie heeft als eigenaar van een aantal militaire terreinen grondposities in het gebied. Daardoor dient voor de afstoting en herontwikkeling van deze terreinen dit ministerie betrokken worden;
2. Financiën:
De directie Domeinen van dit ministerie wordt de nieuwe eigenaar van de militaire terreinen die Defensie afstoot. Door dit grondeigendom krijgt dit ministerie een voorname rol in het proces;
3. Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV):
Omdat de groengebieden binnen de EHS vallen, heeft het Ministerie van LNV daarover de verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat ze toezichthouder is en als vergunning verlener fungeert. Ook kan het Ministerie van LNV vrijstellingen geven, bijvoorbeeld van de Natuurbeschermingswet (Platform Hart van de Heuvelrug, 2004: 8);
4. Verkeer en Waterstaat (V&W):
De rijkswegen waardoor het plangebied wordt doorsneden vallen onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat (een directie van V&W). Bij de ontwikkeling van de ecoducten dient met V&W overlegd te worden;
5. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu (VROM):
Het Ministerie van VROM heeft het Hart van de Heuvelrug aangewezen als voorbeeldproject voor gebiedsontwikkeling. Het ministerie heeft net als het Ministerie van LNV een vergunningverlenende taak en vertegenwoordigt de belangen voor het ruimtelijk beleid van het Rijk.

Drie zorginstellingen

De zorginstellingen zijn Abrona, Altrecht en Reinaerde. Zij hebben als semi-private partijen grond in handen waarop de zorginstellingen zijn gevestigd. Door extramuralisering komt grond vrij op deze instellingen. De instellingen willen ook zelf woningen ontwikkelen.

Kamer van Koophandel Utrecht

De Kamer van Koophandel Utrecht behartigt de belangen van het bedrijfsleven. Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen (25 hectare) in het Hart van de Heuvelrug speelt de Kamer van Koophandel Utrecht een grote rol.

ProRail (Railinfrabeheer b.v.)

ProRail is verantwoordelijk voor het onderhouden van de Nederlandse spoorweginfrastructuur. Om die reden is ProRail binnen het Hart van de Heuvelrug betrokken bij de realisatie van een ecoduct over het spoor nabij Den Dolder (Bos, 2006: 61).

6.3 Het proces

Het ontwikkelingsproces van het Hart van de Heuvelrug is op basis van de cruciale momenten die zich hebben voorgedaan in een viertal ronden te verdelen. In iedere ronde hebben de Provincie Utrecht en de betrokken natuur- en milieuorganisaties (Stichting Het Utrechts Landschap en Natuur en Milieufederatie Utrecht⁵) specifieke handelingen verricht. In onderstaande tekst wordt het proces en de handelingen van de provincie en natuur- en milieuorganisaties beschreven.

I) 1999 – 2001: Het ontwikkelen van een innovatief plan voor het Hart van de Heuvelrug

In de jaren negentig waren bij de terreinbeheerder van de Heuvelrug Stichting Het Utrechts Landschap ideeën over het aanpakken van het versnipperde karakter van de Heuvelrug. In 1999 organiseerde Stichting Het Utrechts Landschap samen met de andere Provinciale Landschappen de 'Week van het Landschap', waarin de Heuvelrug als natuurgebied centraal stond. In de 'Week van het Landschap' werd besloten om de versnippering van de Heuvelrug op de bestuurlijke agenda te zetten. Via het Oostbroekoverleg⁶ werden andere natuur- en milieuorganisaties als de Natuur en Milieufederatie Utrecht op de hoogte gehouden. De slogan 'Heel de Heuvelrug' werd bedacht. In de

zomer van 1999 werd deze slogan in de publicatie 'Heel de Heuvelrug'⁷ verbeeld en aangescherpt. Deze visie had als opgave dat over alle bestuurs- en eigendomsgrenzen heen gekeken diende te worden. Het probleem was echter dat alle gemeenten in het plangebied hun eigen beleidsvisies hadden van het gebied, waarin vooral de rode functies de boventoon voerden. Zo had Soesterberg (Gemeente Soest) uitbreidingsplannen voor woningbouw. Vanuit de zorginstellingen kwam enerzijds ruimte vrij en anderzijds was er een vraag van deze zorginstellingen waar geschikte ruimte was voor een woonfunctie op de zorgcomplexen. De Provincie Utrecht was door deze ruimtevraag op zoek naar oplossingen.

In september 2001 werd als oplossing van zowel de rode ruimteclaims als de versnippering van het landschap door Stichting Het Utrechts Landschap in samenwerking met ING-vastgoed een 'schaakbordmodel' ontwikkeld. Het idee van dit model was de financiële uitruil tussen rood en groen; groene gebieden zouden moeten worden betaald uit de baten van rode functies. Het streven was om hierdoor de ruimtelijke kwaliteit van zowel rood als groen te versterken.

In 2001 presenteerde het Utrechts Landschap zijn visie aan Statenleden, rijksvertegenwoordigers en provinciale en gemeentelijke beleidsambtenaren. Het Utrechts Landschap bracht daarbij duidelijk naar voren dat de provincie de enige geschikte bovenlokale partij die de regietaak kon oppakken. De provincie reageerde positief op het plan. Kort daarop nam de Provincie Utrecht de coördinerende taak over van het Utrechts Landschap.

II) 2001 – 2003: Het komen tot een gezamenlijke visie

Tussen januari en maart 2002 ontwikkelde de Provincie Utrecht één tafel waarop alle initiatieven besproken zouden worden; 'het platform Hart van de Heuvelrug'. Vanuit dit platform is een inventarisatie gedaan naar welke partijen bij het planproces van het Hart van de Heuvelrug betrokken dienden te zijn en welke projecten elke partij gerealiseerd wilde hebben. Uiteindelijk besloten vijf gemeenten (Amersfoort, de Bilt, Leusden, Soest en Zeist), vijf ministeries (Ministerie van Defensie, Financiën (Domeinen), LNV, V&W (Rijkswaterstaat) en VROM), de Provincie Utrecht, Kamer van Koophandel Utrecht, Stichting Het Utrechts Landschap en de Vereniging Gehandicaptenzorg Utrecht⁸ samen te gaan werken.

De samenwerkende partijen sloten in mei 2003 vanuit een gezamenlijke intentieovereenkomst op hoofdlijnen een gebiedsvisie vast. In die visie werd ook een lijst met mogelijke projecten opgesteld die ingebracht werden door de verschillende partijen. Het Utrechts Landschap richtte zich tot het behartigen van het natuurbelang. De Natuur en Milieufederatie Utrecht werd door overleg met het Utrechts Landschap op de hoogte gehouden. Door discussies met het Utrechts Landschap heeft de milieufederatie ook zelf input geleverd. De samenwerkende partijen kwamen tot overeenstemming dat het natuurlijke karakter van het gebied behouden diende te blijven en dat er tot een oplossing moest worden gekomen voor de versnippering van het gebied.

III) 2004 – 2005: Het afsluiten van een raamovereenkomst

De gemaakte afspraken werden in juni 2004 vastgelegd in een raamovereenkomst. Met de raamovereenkomst werden de posities en de verantwoordelijkheden van de partijen vastgelegd. Deze overeenkomst werd ondertekend door de eerder genoemde zeventien partijen en ProRail⁹. In de raamovereenkomst (2004) werden gebaseerd op het schaakbordmodel drie belangrijke afspraken gemaakt voor de uitruil tussen rood en groen:

1. Er wordt gewerkt met clusters waarbinnen zowel rode als groene projecten zijn opgenomen in één grondexploitatie. Dit, omdat elk project zijn eigen verschillende uitvoeringstraject kent. Per cluster sluit de provincie aparte clustercontracten met de relevante gemeenten waarin de rechten en plichten van de partijen zijn vastgelegd;
2. Ten minste evenveel (en bij voorkeur meer) groen ontwikkelen als er aan rood bijkomt¹⁰;
3. Financiële verevening tussen rode en groene projecten¹¹.

Deze afspraken vormen de basis voor 23 afzonderlijke projecten in het gebied. De vliegbasis Soesterberg was een aparte opgave en vormt een geheel eigen proces (kader 6-1).

Naast deze drie afspraken is het streven naar kwaliteitswinst voor natuur en rood van belang. Hiervoor is de Kwaliteitsvisie 2030 ontwikkeld. Voor een daadkrachtige uitvoering werd door de Provincie Utrecht een professioneel programmabureau¹² in 2004 gevormd waarin de projectleider als programmamanager namens de zeventien partijen het programma als regisseur ging managen.

Het programma van het Hart van de Heuvelrug werd ten slotte juridisch vastgelegd in een streekplanherziening. De Natuur en Milieufederatie Utrecht heeft met gedeeltelijk succes invloed uitgeoefend op deze streekplanherziening.

IV) 2005 – ... Het afsluiten van clustercontracten en de uitvoering

Tussen mei 2005 en april 2007 zijn drie clustercontracten¹³ ondertekend met de betrokken gemeenten Zeist en Soest, waarbij de financiële afspraken concreet werden. Er is gekozen om eerst de zorggetinte clusters uit te voeren, omdat de nood bij de zorginstellingen het grootst was en de mogelijkheden om ze te realiseren duidelijker waren. Verschillende lokale belangen gingen opspelen en inwoners gingen zich mengen in het proces¹⁴. Samen met de Natuur en Milieufederatie Utrecht heeft het Utrechts Landschap bewonersavonden georganiseerd om het publiek te informeren over de projecten en de door hen gemaakte keuzes toe te lichten. De rol van de Natuur en Milieufederatie Utrecht heeft zich verder beperkt tot het kritisch bekijken van de bestemmingsplannen.

Het politieke en het ambtelijke voorbereidingsproces is achter de rug. De clusters bevinden zich nu in de uitvoeringsronde. Ieder cluster kent zijn eigen trekker. Het Utrechts Landschap levert inhoudelijke kennis over de natuur in de klankbordgroepen van de clusters. Op korte termijn worden nog drie clustercontracten¹⁵ ondertekend. Het is nog niet bekend door wie deze clusters getrokken gaan worden. Ook is nog niet besloten wie de toekomstige beheerders worden van de groene projecten in deze twee clusters. De Gemeente Soest en het Utrechts Landschap zijn de belangrijkste gegadigden.

6.4 De rolanalyse

Op basis van het proces kunnen op grond van de in hoofdstuk 3 beschreven rollen de handelingen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties worden gekoppeld aan een rol (tabel 6-1).

Tabel 6-1: Overzicht van de veranderende posities binnen het Hart van de Heuvelrug

Actor	Ronde I	Ronde II	Ronde III	Ronde IV
Provincie Utrecht	Geen positie	Regisseur (governance) Coproductent	Regisseur (governance) Coproductent	Regisseur (governance)
Utrechts Landschap	Initiator	Coproductent	Coproductent	Waakhond Ontwikkelaar
NMU*	Informatie-ontvanger	Informatie-ontvanger Waakhond	Informatie-ontvanger Waakhond	Informatie-ontvanger Waakhond

* Natuur en Milieufederatie Utrecht

De dynamiek in de rollen zal in de onderstaande tekst voor de drie partijen worden toegelicht.

De Provincie Utrecht

Ronde I – Geen positie

Omdat de visie 'Heel de Heuvelrug' onafhankelijk van de Provincie Utrecht door Stichting Het Utrechts Landschap werd geïnitieerd, had de provincie in de eerste ronde nog geen positie in het proces. Deze positie kan verklaard worden doordat de provincie vooral een reactieve taak had die beperkt was tot het reageren op ruimtelijke processen die in de provincie speelden.

Ronde II en III – 'Governance' regisseur (en Coproductent)

Pas toen aan de Provincie Utrecht door het Utrechts Landschap de regierol werd voorgelegd, pakte de provincie deze rol graag op en wilde betrokken zijn bij deze gebiedsontwikkeling. Dit kwam omdat het Utrechts Landschap sterk inspeelde op drie belangrijke zaken die voor de provincie van belang waren:

1. *Regiefunctie van de provincie.* De Nederlandse provincies hadden in 2001 de regiefunctie als speerpunt binnen de ontwikkelingsplanologie. Het Utrechts Landschap speelde daar handig op in en benadrukte bij elke bijeenkomst dat de provincie de regierol op moest pakken. Daarnaast kon de Provincie Utrecht na een toen heersende discussie over het bestaansrecht van provincies ook in de praktijk bewijzen dat ze bestaansrecht had;
2. *Groot uitdagend project.* De provincie had net een energiebedrijf verkocht met een hoge opbrengst en zocht naar grote projecten om dit geld te investeren¹⁶;
3. *De financiële haalbaarheid.* Het Utrechts Landschap presenteerde samen met ING-vastgoed het schaakbordmodel, waaruit voortkwam dat de groene projecten ruimschoots uit de rode projecten konden worden betaald. Hierdoor konden de belangen van de provincie – de beleidsdoelstelling voor de ontsnippering van de recreatie en natuurgebieden, woningbouw en bedrijfsontwikkeling – financieel uitgevoerd worden.

Koppelende belangen tussen het Utrechts Landschap en de Provincie Utrecht, maar ook die van de zorginstellingen, gemeenten en de kamer van koophandel zorgden voor een groot draagvlak en uiteindelijk dat de Provincie Utrecht de positie als regisseur graag wilde gaan oppakken. Dit betekende dat de provincie de overige partijen als gelijkwaardige partners ging benaderen. Er was sprake van een 'governance-rol'¹⁷ (zie tabel 6-2). De inbreng van de bewoners werd echter gemist om geheel aan de definitie van 'governance' te voldoen.

Tabel 6-2: Kenmerken van een governance-achtige insteek van de provincie

Kenmerk governance	Toegepast op het Hart van de Heuvelrug
<i>Veel instituties</i>	Semi- private, maatschappelijke partijen en publieke partijen betrokken in de stuurgroep.
<i>Netwerkachtige, gefragmenteerde structuur</i>	De provincie tracht op basis van koppelende belangen andere partijen op gelijkheid te benaderen.
<i>Extensieve horizontale netwerken</i>	Diverse partijen waren betrokken, echter de rol van bewoners werd gemist.
<i>Experimentele democratie</i>	Geen sprake van experimentele democratie.
<i>Innoverend beleid</i>	Het komen tot een ruimtelijke visie via werkateliers.

Toen het bestuurlijk platform werd gevormd in 2003 is vanuit de Provincie Utrecht een projectleider en een contactpersoon van de Provincie Utrecht aangesteld. Hierdoor werden de rollen van belangenbehartiger en regisseur gescheiden.

Bij het afsluiten van het raamcontract in 2004 veranderden de posities van de provincie niet. De rollen werden slechts schriftelijk vastgelegd. Wel werden de restricties helder. Het tekenen van het raamcontract betekende dat het proces zakelijker werd. Door het ontwikkelen van een programmabureau werden de rollen van coproductent en regisseur nog duidelijker gescheiden.

Ronde IV – 'Governance' regisseur

Bij de uitvoering in de clusters speelt de Provincie Utrecht meer de positie als regisseur en is de rol als coproductent komen te vervallen, omdat de beleidsvorming voltooid is. De provincie stelt zich nu zakelijker op. Vaak wordt bij conflicten teruggegrepen op de raamovereenkomst. Bij de uitvoering van de clusters heeft de provincie een positie die meer op afstand is. Slechts één cluster (Soest I) wordt getrokken door de provincie. Een belangrijke toekomstige taak bij de provincie ligt in het bepalen wie de toekomstige terreinbeheerders worden van de groengebieden.

In 2006 is een discussie gestart met het ambtelijk platform over de organisatievorm van het programmabureau en of een extern programmabureau beter de regie kon gaan uitvoeren. Elke betrokken partij was het door de positieve resultaten echter eens dat deze huidige organisatievorm nog steeds geschikt was.

Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat de Provincie Utrecht zich vanuit een 'klassieke' rol als reactief orgaan in de eerste ronde zich in de loop van het proces heeft ontwikkeld naar een partij die meer ontwikkelingsgericht en proactief opereert. Dit lijkt de Provincie Utrecht goed af te gaan en heeft volgens de provincie tot goede resultaten geleid. Toch zijn er sporen te ontdekken dat een ontwikkelingsgerichte rol een nieuwe is, waarin de provincie zoekende is naar de juiste invulling. De ontwikkeling van het Hart van de Heuvelrug is uniek voor de Provincie Utrecht. Daarvoor is nooit bewust op een ontwikkelingsgerichte wijze op een groot schaalniveau, met een lange tijdsduur en met zoveel partners samengewerkt. Voor de Provincie Utrecht wordt het als een zoekproces ervaren door het gebrek aan financieel, planeconomische en communicatie kennis die nodig zijn voor een ontwikkelingsgerichte rol. Het gebrek aan kennis is wel goed opgevangen¹⁸.

Het zoeken naar een geschikte positie van de provincie ten opzichte van de natuur- en milieuorganisaties heeft in het Hart van de Heuvelrug tot minder problemen geleid. Vanuit koppelende belangen kwamen het Utrechts Landschap en de Provincie Utrecht snel tot overeenstemming over de verwachtingen van elkaars positie, namelijk die van respectievelijk coproductent en coproductent/regisseur. De gemeenten, rijkspartijen en zorginstellingen zagen door hun gezamenlijk regionaal belang in dat de provincie deze regierol moest oppakken. Vanuit het Utrechts Landschap en de Natuur en Milieufederatie Utrecht, maar ook vanuit andere partners is wel – zoals eerder beschreven – enige discussie geweest over het feit dat de provincie het proces zelf of door een onafhankelijk projectbureau dient te regisseren. Het proces werd in de eerste ronde al integraal ingestoken en kan daarom gezien worden als gebiedsontwikkeling 'avant la lettre'. 'Gebiedsontwikkeling, voordat de term bij het Ministerie van VROM in opkomst kwam'.

Opvallend is wel dat bij de ontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg (kader 6-2) de Provincie Utrecht ten opzichte van het Utrechts Landschap in het begin van het proces een 'government-rol' heeft aangenomen om vervolgens na kritiek van het Utrechts Landschap weer een ontwikkelingsgerichte rol aan te nemen (zie kader 6-2). Dit bewijst dat de Provincie Utrecht ten opzichte van natuur- en milieuorganisaties nog steeds zoekende is naar een geschikte positie.

Kader 6-2: Posities van de natuur- en milieuorganisaties en de provincie bij de Vliegbasis Soesterberg

De posities van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties hebben meer dynamiek gekend dan bij het programma van het Hart van de Heuvelrug. Deze dynamiek in posities kwam bij de partijen als volgt tot uiting:

De Provincie Utrecht: van government regisseur naar governance regisseur

Bij de ontwikkeling van de ruimtelijke visie was de insteek van de Provincie Utrecht om samen met de gemeenten Zeist en Soest voor de Statenverkiezingen een uitgangspunt op stellen. Echter, tijdens een informatieavond in december 2006 kwam er oppositie vanuit de bewoners en het Utrechts Landschap, de Natuur en Milieufederatie Utrecht en lokale natuurverenigingen die zich gepasseerd voelden in het proces en een natuurvisie misten. Vervolgens is door het programmabureau gekozen voor een andere opzet om zorgvuldiger en diepgaander een visie te vormen samen met alle partijen. Dit wordt bereikt met deelonderzoeken over wonen, werken, natuur, subsidieonderzoek, Soesterberg-Noord en cultuurhistorie.

Het Utrechts Landschap: van waakhond naar coproducent én waakhond

Doordat het Utrechts Landschap buitengesloten werd, heeft het Utrechts Landschap samen met de Natuur en Milieufederatie Utrecht als reactie op de toekomstvisie van de provincie een folder gevormd met haar eigen visie. Na de procesinterventie ontwikkelt het Utrechts Landschap als toekomstig terreinbeheerder van de natuur samen met andere partijen een deelvisie met het thema 'natuur' voor de ruimtelijke visie. Daarnaast heeft het Utrechts Landschap een aantal acties ondernomen om zoveel mogelijk natuur een plek te krijgen in het plangebied: zelf geld inzamelen (figuur 6-4), bij de provincie stimuleren dat zij subsidies gaat benutten voor natuurontwikkeling en het verzinnen van kostenverlagende oplossingen voor de opruiming van de luchthaven.

De Natuur en Milieufederatie Utrecht: waakhond dichtop het proces

Omdat de vliegbasis Soesterberg een opgave is van een grote schaal, het duidelijk één afgebakend project is en ten slotte de Natuur en Milieufederatie Utrecht reeds vertegenwoordigd was in een club over geluidsoverlast van de luchthaven Soesterberg is de Natuur en Milieufederatie Utrecht bij de herontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg dicht op het proces betrokken. Omdat direct bekend was dat het om een relatief grote woningbouwopgave ging, waren er direct zorgen voor het gebied vanuit de Natuur en Milieufederatie Utrecht. Waarschijnlijk kan de verklaring van deze rol ook gevonden om zich in tegenstelling tot het Hart van de Heuvelrug nu wel duidelijker te profileren. Vanuit deze rol heeft de Natuur en Milieufederatie Utrecht een visie met het Utrechts Landschap in februari 2006 vastgesteld en steunt het Utrechts Landschap in al zijn activiteiten, waarbij de Natuur en Milieufederatie Utrecht deze partij kritisch volgt.

Figuur 6-4: Actiebeleid 'Geef voor natuur op de vliegbasis'



Bron: <http://www.utrechtslandschap.nl/p3.php?RubriekID=2430>, 2007

Stichting het Utrechts Landschap

Ronde I – Initiator

In de eerste ronde had het Utrechts Landschap als agendasetter van de versnippering van de Utrechtse Heuvelrug via de presentatie van de visie 'Heel de Heuvelrug' en het mede bedenken van het schaakbordmodel een grote rol als initiator van het Hart van de Heuvelrug. Deze rol is zelf en in overleg met andere natuur- en milieuorganisaties bewust gekozen.

De gedachte achter deze initiërende rol is dat kwetsbare belangen als de natuur het best vroeg in het proces naar voren gebracht kunnen worden. Chris Bakker (beleidsmedewerker het Utrechts Landschap) merkt daarbij op: 'Wanneer dat pas later gebeurt dan dwing je zelf in een meer defensieve rol en als remmende actor'. In een vroeg stadium is de kans het grootst dat deze visie door de overheid serieus meegenomen wordt. Via een inspirerende visie kan meer bereikt worden.

Ronde II en III – Coproductent

Voor het benaderen van de Provincie Utrecht met de vraag of de provincie de regie wilde gaan voeren over het 'Hart van de Heuvelrug' had het Utrechts Landschap de volgende redenering:

1. *Geldmiddelen.* De Provincie Utrecht bezat over voldoende geldmiddelen (waar de provincie een bestemming voor zocht) om het programma ook daadwerkelijk uit te voeren. In ruil voor geldmiddelen zou de provincie een stevige regierol krijgen;
2. *Regionaal schaalniveau.* Het Utrechts Landschap benaderde de Provincie Utrecht, omdat deze ontwikkeling van zodanig schaalniveau was dat alleen de provincie daarvoor geschikt was;
3. *Onafhankelijke partij.* Omdat het Utrechts Landschap belanghebbende is in het proces zocht het Utrechts Landschap een onafhankelijke partij als de provincie om de regie te voeren.

Tijdens de visievorming werd in onderlinge afstemming afgesproken dat Stichting Het Utrechts Landschap net als alle partijen in het platform als partner (coproductent) zou fungeren. Dit ook omdat het Utrechts Landschap de initiërende partij was, bruikbaar is voor het draakvlak door haar vertegenwoordiging van de natuur- en milieuorganisaties en een partij is die een creatief, innovatief goed zicht heeft op de natuur.

Ronde IV – Waakhond (en Ontwikkelaar)

Omdat de projecten nu in de uitvoeringsfase zitten, heeft het Utrechts Landschap een meer controlerende rol in de klankborden van de clusters. De rol van het Utrechts Landschap in het Hart van de Heuvelrug is op afstand geraakt. Dit komt ook, omdat de aandacht van het Utrechts Landschap meer gevestigd is op de herontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg (zie kader 6-2).

Daarnaast zijn bijna alle onderhandelingen over de clusters al voltooid en is het politieke proces achter de rug. Hierdoor liggen de rode en groene functies vast en hoeft het Utrechts Landschap zich niet meer volledig in te zetten voor de stimulering van groene functies. Doordat het Utrechts Landschap actief bij de groenontwikkeling van het Kamp van Zeist (cluster Zeist II) betrokken is, heeft het Utrechts Landschap een extra rol gekregen; die van ontwikkelaar.

Conclusie

Voor het Utrechts Landschap is het – naar haar eigen zeggen – geen zoekproces naar geschikte posities geweest. Bij Stichting Het Utrechts Landschap is namelijk langzaam – al vanaf de jaren negentig – het besef ontstaan dat via een ontwikkelingsgerichte wijze meer bereikt kan worden. Dit is mede veroorzaakt doordat terreinbeheerders door overheidsbeleid (zoals de taakstelling tot het ontwikkelen van de EHS) gedwongen zijn ontwikkelingsgericht te opereren. Gebiedsontwikkeling is daarmee niet iets wat de Stichting Het Utrechts Landschap direct overkomt of waarmee ze direct wordt geconfronteerd. Daarmee ervaart het Utrechts Landschap het zoekproces niet in hevige mate. Wel zijn de sterke initiërende insteek en de grote rol van het Utrechts Landschap in een gebiedsontwikkelingsproces van regionale schaal uniek voor het Utrechts Landschap.

De partnerrol heeft nooit bij de provincie en partners ter discussie gestaan. Deze kwam overeen met de verwachtingen van alle partijen. De Provincie Utrecht en de overige partners zijn zeer erkentelijk voor de rol die het Utrechts Landschap in het Hart van de Heuvelrug heeft gespeeld. Zo erkennen zij allemaal dat zonder de inzet van het Utrechts Landschap het Hart van de Heuvelrug er niet zou zijn geweest. De overtuigingskracht van het Utrechts Landschap van Chris Bakker en vooral Henk Luchtmeijer (de vroegere voorzitter van het Utrechts Landschap) die als rappe prater op een luchtige manier zaken wist te brengen en iedereen enthousiast heeft kunnen maken, heeft hierbij volgens de provincie een grote rol gespeeld. Dhr. Jonge Poerink van de Provincie Utrecht merkt daarbij op: 'Hij heeft het op een geraffineerde wijze verkocht en is blijven hameren'. Ook het Utrechts Landschap zelf is positief gestemd.

Natuur en Milieufederatie Utrecht

Ronde I – Informatie-ontvanger

In de eerste fase fungeerde de Natuur en Milieufederatie Utrecht slechts als informatie-ontvanger. Via het Oostbroekoverleg kwam de Natuur en Milieufederatie Utrecht in een vroeg stadium op de hoogte van de plannen van Stichting Het Utrechts Landschap.

Ronde II t/m IV – Informatie-ontvanger, Waakhond

Nadat het Utrechts Landschap naar de Provincie Utrecht ging met haar visie werd tussen het Utrechts Landschap en de Natuur en Milieufederatie Utrecht afgesproken dat het Utrechts Landschap als vanzelfsprekende partij zou deelnemen in het platform en de Natuur en Milieufederatie Utrecht op de hoogte zou houden. De Natuur en Milieufederatie Utrecht zou op afstand een controlerende rol gaan

spelen bij het kritisch bekijken van het streekplan en de achterban op de hoogte houden. Deze verdeling in posities kan als volgt verklaard worden. Er was geen behoefte aan nog een actieve ontwikkelingsgerichte partij die in het platform zou moeten plaatsnemen. De standpunten van de Natuur en Milieufederatie Utrecht en het Utrechts Landschap kwamen grotendeels overeen en daarnaast had de Natuur en Milieufederatie Utrecht vertrouwen in de competenties van het Utrechts Landschap. Ten slotte had de Natuur en Milieufederatie Utrecht onvoldoende capaciteit om op een constructieve wijze deel te nemen aan het proces en verkoos daarom om haar kostbare tijd ergens anders in te steken¹⁹.

De Provincie Utrecht had ook geen behoefte de Natuur en Milieufederatie Utrecht te betrekken, omdat de gedachte was dat zij via het Utrechts Landschap wel vertegenwoordigd zou zijn. De positie van de Natuur en Milieufederatie Utrecht was voor de provincie onduidelijk. Dit, omdat de Natuur en Milieufederatie Utrecht geen directe contacten had met de provincie.

Conclusie

De Natuur en Milieufederatie Utrecht ervaart gebiedsontwikkeling als een zoekproces. In het Hart van de Heuvelrug is deze worsteling niet duidelijk naar voren gekomen, omdat de Natuur en Milieufederatie Utrecht zich achter de rug van het Utrechts Landschap heeft opgesteld. De controlerende rol op afstand was met het Utrechts landschap duidelijk afgestemd. Doordat deze afstemming niet duidelijk werd gecommuniceerd naar de Provincie Utrecht was de rol van de Natuur en Milieufederatie Utrecht voor de provincie wel onduidelijk. Het feit dat de provincie er van uit ging dat de natuurbelangen door het Utrechts Landschap zouden worden behartigd, heeft echter niet tot tegenstrijdige verwachtingen tussen de provincie en de milieufederatie geleid. Toch is uit een interne evaluatie van de Natuur en Milieufederatie Utrecht over haar positie in het Hart van de Heuvelrug gebleken dat zij achteraf haar achterban meer had willen betrekken bij het proces. De achterban verwachtte namelijk een actievere rol dan de rol die de milieufederatie in het proces voerde.

6.5 Conclusie

Het Hart van de Heuvelrug kent een geleidelijk proces, waarin relatief weinig conflicten tussen de natuur- en milieuorganisaties en de Provincie Utrecht waren over de verwachtingen van elkaars rollen. Het in een vroeg stadium koppelen van belangen dat vooral door het Utrechts Landschap is gestimuleerd, heeft een wederzijdse afhankelijkheid tussen de natuur- en milieuorganisaties, de Provincie Utrecht én de andere platform partners veroorzaakt waardoor ze elkaar nodig hadden om hun eigen doelen te bereiken. Dit uitte zich ook in de overeenstemming tussen de toegekende en de zelfgeconstrueerde rollen van de partijen. Iedere partij accepteerde dat een partij de door haar bepaalde rol op zich nam, omdat de partijen elkaar in die rollen ook nodig hadden. Omdat er een bepaalde acceptatie bestond in elkaars rollen die vroeg in het proces tot stand was gekomen, hebben de provincie en het Utrechts Landschap het niet als een zoekproces ervaren naar de juiste rollen. Dit betekent echter niet dat de partijen geen problemen hadden bij de invulling van hun rol. Zo onderkent de provincie een gebrek aan communicatiemiddelen en verviel zij bij de vliegbasis Soesterberg in eerste instantie in een 'governmentrol'. Ook de Natuur en Milieufederatie Utrecht erkent dat haar positie actiever ingevuld had kunnen worden. Door de sterke nadrukkelijke rol van het Utrechts Landschap heeft dat geen grote consequenties gehad voor het proces. Voor zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties blijft het dus een leerproces.

¹ De lengte van de Heuvelrug loopt van het Gooimeer bij Naarden tot aan de oevers van de Neder-Rijn bij Rhenen (Utrechts Landschap, 1999: 2).

² Deze ontwikkeling wordt ook vaak de vermaatschappelijking van de zorg genoemd.

³ Voor het tegengaan van de versnippering worden er vijf ecoducten boven wegen en spoor aangelegd (www.hartvandeheuvelrug.nl, 2007).

⁴ Zo heeft de Gemeente Zeist de wens om het inwoneraantal vast te houden om draagkrachtig genoeg te blijven voor de gevestigde voorzieningen, waardoor deze gemeente een grotere bouwambitie heeft dan bijvoorbeeld de Gemeente Soest, die zich sterker lijkt te hechten aan het behoud en ontwikkeling van het groen (Bos, 2006: 60).

⁵ Milieudefensie heeft (bijna) geen rol gespeeld in het proces van het Hart van de Heuvelrug. Wel is getracht het bredere publiek en de lokale groepen bij deze gebiedsontwikkeling te betrekken. Het verspreiden van een enquête is daarbij een actie. Dit is op een gegeven moment losgelaten, omdat er voor andere prioriteiten is gekozen. De reden dat het Utrechts Landschap al een behoorlijke positie had in het proces – waardoor de natuurbelangen al goed vertegenwoordigd waren – heeft hierbij een grote rol gespeeld.

⁶ Het Oostbroekoverleg is een samenwerkingsverband tussen groene Utrechtse milieclubs als Het Utrechts Landschap, Landschapsbeheer Utrecht, IVN Consulentenschap Utrecht, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Natuur en Milieufederatie Utrecht).

⁷ Deze visie is een gezamenlijke visie van Stichting Het Utrechts Landschap, Stichting Gooisch Natuurreservaat, Utrechts Particulier Grondbezit, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en DGW&T (Ministerie van Defensie) (<http://www.heeldeheuvelrug.nl/index.cfm>, 2007).

⁸ De Vereniging Gehandicaptenzorg Utrecht was een samenwerkingsverband van de zorginstellingen Reinaerde, Abrona en Altrecht. Dit samenwerkingsverband bestaat niet meer.

⁹ ProRail werd toegevoegd voor de ruimtelijke afstemming bij de realisatie van de ecoducten over het spoor (Bos, 2006).

¹⁰ Als randvoorwaarde geldt dat de som van de oppervlakten gemoeid met bestemmingswijzigingen van “rood” naar “groen” ten minste gelijk moet zijn aan de som van de oppervlakten gemoeid met bestemmingswijzigingen van “groen” naar “rood”. Er is dus sprake van een rood-groen balans.

¹¹ Mocht er na afronding sprake zijn van een overschot dan wordt dat naar het centrale fonds overgedragen van waaruit groene projecten in andere clusters worden bekostigd (Platform Hart van de Heuvelrug, 2004.).

¹² Het programmabureau en de provincie zijn twee gescheiden werelden, hoewel het programmabureau in het provinciehuis is gevestigd en door de provincie betaald wordt.

¹³ De drie getekende clusters zijn Zeist I (Zorgpilot: Denedal, Sanatorium en Sterrenberg), Soest I (Oostelijke corridor, Jessurunkamp, Kodakterrein, Soesterveen, Apollo Noord, Richelleweg) en Zeist II (Kamp van Zeist, Zorgkern WA Hoeve, Middenas WA Hoeve en 4^e kwadrant Den Dolder) Zie ook figuur 6-2. De trekker van Zeist I zijn de drie zorginstellingen, de trekkers voor Soest I zijn de Provincie Utrecht en de gemeente Soest, de trekkers voor Zeist II ten slotte zijn het Utrechts Landschap en zorginstelling Altrecht.

¹⁴ Zo heeft bij cluster I Soest (bestemmingsplan Hart voor Groen) IVN Afdeling de Bilt bezwaar aangetekend zelfs tot aan de Raad van State. IVN De Bilt is in haar bezwaar in het gelijk gesteld en delen van het bestemmingsplan zijn door de Raad van State vernietigd.

¹⁵ De clusters die nog getekend moeten worden, zijn Zeist III (Westelijke corridor, Ericaterrein, Donderspeech oost, Camp New Amsterdam, Valsaard Acre kamp), Zeist IV (Haarlak Terrein, Woningbouw Austerlitz, Woningbouw Huis ter Heide-west) en Vliegbasis Soesterberg (maar deze opgave maakt deel uit van een ander proces).

¹⁶ Deze grote projecten werden later onder de noemer ‘Agenda 2010’ gebracht.

¹⁷ Wel is duidelijk gemaakt dat de publieke partijen leidend zijn, omdat ze bij het maken van bestemmingsplannen en streekplannen het publieke mandaat hebben.

¹⁸ Het gebrek aan een goed grondbeleid is opgevangen, doordat een aantal gemeenten (vooral Soest) met de wet voorkeursrecht tijdig gronden heeft kunnen reserveren, zodat ze niet in handen van projectontwikkelaars zijn gevallen. Het gebrek aan communicatie kennis heeft de provincie wel opgebroken, aangezien de provincie erkent dat de communicatie naar de burger te langzaam op gang is gekomen. Er zijn nieuwe planeconomen en communicatieadviseurs aangenomen om dit in de toekomst te voorkomen.

¹⁹ Deze verdeling berust op een traditionele verdeling waarbij Natuur en Milieufederatie Utrecht zich richt op het toetsen van bestemmings- en streekplannen en het Utrechts Landschap zich meer ontwikkelingsgericht opstelt.

7. De Bloemendalerpolder

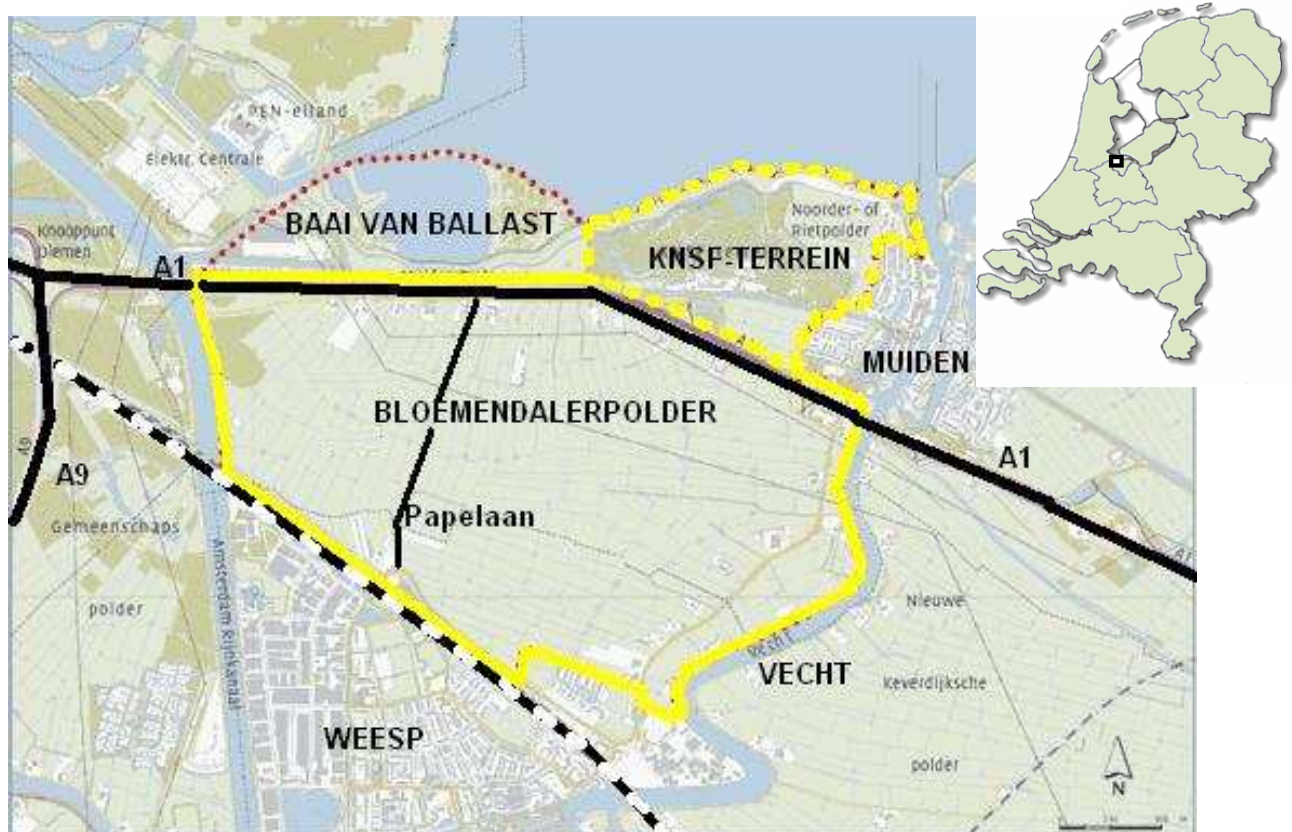
Als laatste case wordt de gebiedsontwikkeling in de Bloemendalerpolder behandeld. Een case die zich net als de Oude Rijnzone kenmerkt door een hoge dynamiek in het proces. In dit hoofdstuk wordt dezelfde structuur aangehouden als in de voorgaande hoofdstukken. In de eerste paragraaf wordt aandacht besteed aan de opgave van dit gebiedsontwikkelingsproject. Vervolgens in paragraaf 7.2 komen de relevante actoren in het proces aan bod. In paragraaf 7.3 wordt het proces beschreven. In paragraaf 7.4 worden de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in hun rollen geanalyseerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

7.2 Inleiding: 'het gebied'

Regionaal

De Bloemendalerpolder en het daaraan grenzende KNSF-terrein beslaan een oppervlakte van 676 hectare (zie figuur 7-1). De Bloemendalerpolder is een polder gelegen tussen Muiden en Weesp¹. De

Figuur 7-1: Plankaart Bloemendalerpolder



Bron: http://www.nul20.nl/nr20/1vd_5.html, 2007

polder is onderdeel van het groene uitloopgebied van Amsterdam en maakt deel uit van de Vechtstreek. De polder kent bijna geen natuurwaarden. Het functioneert decennia lang als landbouwgebied. Wel kent het gebied hoge landschappelijke en cultuur-historische waarden. De polder bestaat uit een weids open² veenweidelandschap met lange smalle kavels die de laatste eeuw nauwelijks veranderd zijn. Daarnaast zorgt de aanwezigheid van historische boerderijen, een oude cultuurhistorische route (Papelaan), het Galgenveld, de Seadler³, elementen van de historische verdedigingswerken langs de Vechtoevers⁴ en een eendenkooi voor een aantal cultuurhistorische waarden. Het KNSF-terrein⁵ betreft het terrein waarop de voormalige kruitfabriek Muiden Chemie was gevestigd. Dit terrein ligt ten noordoosten van de Bloemendalerpolder. Het KNSF-terrein kent wel

hoge natuurwaarden. Voor de kruitfabrieken was er een bos (het kruitbos) aangeplant voor de productie van koolstof. Doordat het terrein voor de buitenwereld was afgesloten en de koolstof voor de productie niet meer nodig was, is dit bos onaangetast gebleven en is er op een spontane wijze natuur ontwikkeld.

Dynamisch

Tot aan de voorbereiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening maakte de polder deel uit van de Rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en het Groene Hart. Dit beleid heeft er voor gezorgd dat het gebied sinds 1850 nauwelijks veranderd is en het een taboe was om er woningbouw in te plegen. Tussen 1990 en 2000 is er zelfs in deze rijksbufferzone groen aangelegd, zoals het Diemberbos⁶. In 2001 heeft de Provincie Noord-Holland een landinrichtingscommissie opgericht om gronden te verwerven in de Bloemendalerpolder voor de ontwikkeling van een 210 hectare groot natuur- en recreatiegebied (Farjon e.a., 2004).

Vanaf eind jaren tachtig is het gebied echter onder druk komen te staan. Er werden 250 woningen door de Gemeente Weesp in de zuidzijde van het gebied gebouwd en in de polder zijn verbrede vormen van landbouw ontstaan als maneges, tuincentra en een intensieve veehouderij (Farjon e.a., 2004). In 1998 werd een motie om te bouwen op het KNSF-terrein (en de Bloemendalerpolder) nog verworpen in de Provinciale Staten. Vanaf 2001 ontstaan vanuit de Provincie Noord-Holland (en de Gemeente Amsterdam) weer concrete plannen voor woningbouw met hoogwaardige woonmilieus in de polder⁷, omdat de Bloemendalerpolder één van de weinige geschikte locaties was in de Noordvleugel. Om dit te bereiken is de Bloemendalerpolder in het regeringsbesluit Nota Ruimte uit het beschermende planologische regime van het Groene Hart gehaald. Dit, echter wel met de eis van het Rijk dat tweederde van het gebied groen ingericht diende te worden. De grondprijzen in de Bloemendalerpolder zijn sterk gestegen, doordat een aantal project- ontwikkelaars anticipeerde op de bouwplannen en een aantal gronden heeft opgekocht.

Een tweede belangrijke ontwikkeling in het gebied zijn de plannen vanuit Rijkswaterstaat (stroomlijnenalternatief) voor de verbreding van de A1 door de Bloemendalerpolder ter versterking van de verbinding Schiphol-Amsterdam-Almere.

Een derde belangrijk gegeven ten slotte is dat door het sluiten van de kruitfabriek in 2004 het KNSF-terrein beschikbaar is voor herontwikkeling.

Eenheid

Rijk, provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben zich lange tijd ingezet voor hun eigen opgaven. Echter, de partijen erkennen dat er samengewerkt dient te worden voor de realisatie van de integrale opgaven. De doelstelling is door het hanteren van het concept 'gebiedsontwikkeling' een zo groot mogelijk bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak te creëren (Provincie Noord-Holland, 2006: 7). Sinds maart 2006 werken de provincie, twee gemeenten, drie ministeries, een hoogheemraadschap en drie marktpartijen samen.

Grote complexe problemen

De grote complexe problemen komen voort uit de dynamiek van het proces en betreffen vooral de inrichting van de polder met als kernpunten: waar welke omvang van woningbouw moet plaatsvinden en hoe de A1 in het gebied ingepast dient te worden.

Onderlinge samenhang

De groenontwikkeling die moet plaatsvinden in de Bloemendalerpolder vraagt bij de huidige hoge grondprijzen zulke grote investeringen dat stedelijke ontwikkeling onontbeerlijk lijkt te zijn om het behoud van een open groen landschap te kunnen financieren (Farjon, 2004). Bij de ruimtelijke opgaven dient er dus sprake te zijn van een sluitende exploitatie, waarbij rode ontwikkelingen de groene ontwikkelingen moeten betalen.

Voor de Bloemendalerpolder gaat het om de realisering van de volgende ruimtelijke opgave (Provincie Noord-Holland, 2006: 11) die zowel rode als groene opgaven kent:

1. Een verbeterde bereikbaarheid vanaf de A1 en de verlegging van de A1;
2. Een kwantitatief ruimtelijke programma voor natuur, water, wonen, werken en recreatie:
 - a. 4.500 woningen⁸, waarvan maximaal 1.475 op het KNSF-terrein, 600-800 in Muiden en Weesp en 2.425 tot 2.625 woningen in de Bloemendalerpolder;
 - b. 100.000m² kantoorruimte;

Figuur 7-2: Essentiekaart van de Bloemendalerpolder



Bron: Projectbureau Bloemendalerpolder, 2007

- c. Minimaal tweederde van de Bloemendalerpolder blijft groen (minimaal 310 hectare met als doel 330 hectare) en wordt als natuur- en recreatiegebied ingericht;
- 3. Een robuuste ecologische verbinding tussen het IJmeer en de Vechtplassen (Natte as);
- 4. De versterking van de cultuurhistorische zichtlijnen tussen Muiden en Weesp;
- 5. De Vecht als een verbindende schakel tussen Muiden en Weesp (Restauratieplan Vecht).

Deze opgaven zijn ook globaal zichtbaar in de essentiekaart van de conceptuitgave van de ruimtelijke visie (figuur 7-2).

De opgaven van het KNSF-terrein en de Bloemendalerpolder zijn nu twee gescheiden processen. Dit, omdat er een contract ligt tussen de ontwikkelaar van het KNSF-terrein (KNSF-vastgoed) en de Gemeente Muiden en de ontwikkeling van het KNSF-terrein eerder kan plaatsvinden. De streekplanuitwerking geldt wel voor deze twee gebieden. De ontwikkeling van de Baai van Ballast (zie figuur 7-1)⁹ die ook werd meegenomen in de streekplanuitwerking, is ook een aparte opgave. Hierin vindt natuurcompensatie plaats voor IJburg: de realisering van de natuurboulevard en van een recreatief fietspad.

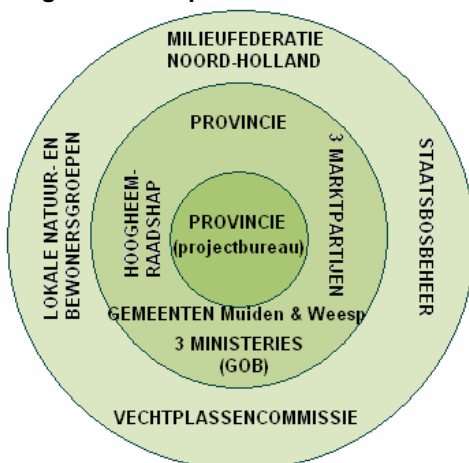
Hoge urgentie door alle betrokken partijen

De urgentie voor het ontwikkelen van de Bloemendalerpolder wordt gedeeld door de Provincie Noord-Holland, het Rijk, de projectontwikkelaars, het hoogheemraadschap en de natuur- en milieuorganisaties. De urgentie wordt nog niet gedeeld door de gemeenten Weesp en Muiden.

7.3 De relevante actoren

De relevante actoren zijn de partijen die de anticipatie-overeenkomst hebben ondertekend: het Rijk, de Provincie Noord-Holland, de gemeenten Weesp en Muiden, het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de drie marktpartijen. Dit zijn de contractpartijen die de 'inner circle' vormen. De Provincie Noord-Holland en de natuur- en milieuorganisaties (Staatsbosbeheer, Milieufederatie Noord-Holland en de Vechtplassencommissie) worden in de volgende paragraaf in hun rolanalyse geanalyseerd. De natuur- en milieuorganisaties zijn meer op afstand betrokken in het proces (zie figuur 7-3).

Figuur 7-3: De posities van actoren



Gemeenten Muiden en Weesp:

Beide gemeenten zetten sterk in op een strakke rode grens waarbuiten niet gebouwd mag worden, omdat de gemeenten bevreesd zijn dat er bij een toekomstige woningbehoefte de gehele polder volgebouwd wordt¹⁰. De gemeenten Muiden en Weesp hebben specifiek de volgende belangen:

Muiden

Ongeveer tweederde van het plangebied is van de Gemeente Muiden. Muiden hecht belang aan de eigen cultuurhistorische waarden. De Gemeente Muiden verzet zich tegen de omvang van de te bouwen woningen op het KNSF-terrein. De totale oppervlakte van de bebouwde kern van Muiden wordt namelijk verdubbeld. Het college grijpt nu alle mogelijkheden aan om onder het contract te komen. De Gemeente Muiden heeft weinig interesse in wat op het grondgebied van de Gemeente Weesp zal gaan ontwikkelen.

Weesp

De Gemeente Weesp bezit éénderde van het grondgebied van de Bloemendalerpolder. Weesp staat kritisch tegenover een toename van de bebouwde oppervlakte en wil slechts een uitbreiding van maximaal 2.000 tot 2.300 woningen. Echter, omdat er volgens de streekplanuitwerking een totaal van 4.500 woningen gerealiseerd dient te worden in de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein, ontstaat er een spanningsveld. Alles wat minder in de Bloemendalerpolder gebouwd wordt, zal meer op het KNSF-terrein gebouwd worden en andersom.

Drie ministeries:

De ministeries van LNV, V&W en VROM zijn betrokken in het proces. Omdat het om een integrale opgave gaat, worden de integrale belangen van de ministeries behartigd door een gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf (GOB). Via het GOB worden er onderhandelingen met de Provincie Noord-Holland, de betrokken gemeenten en de private partijen gevoerd. Het doel van het GOB is dus om de

belangen van de ministeries met elkaar te verbinden. De betrokken ministeries hebben namelijk tegenstrijdige belangen die soms ook indruisen tegen het belang van de provincie:

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Het Ministerie van LNV heeft via de Dienst Landelijk Gebied (DLG) grondposities in handen en heeft een groenbelang. Deze grond is bestemd als bufferzone en heeft een toekomstige bestemming voor een natuur- en recreatiegebied.

Verkeer en Waterstaat (V&W)

Het Ministerie van V&W (Rijkswaterstaat) is betrokken bij de verlegging en de verdieping van de A1 en heeft alleen belang dat de A1 op een zo sober mogelijke wijze wordt ingepast in het landschap. Dit druist tegen het belang van de Provincie Noord-Holland die een voorkeur heeft voor een zo optimale inpassing van de A1 in het landschap¹¹.

Ook in het Noordvleugelprogramma is alleen het belang van de A1 opgenomen. De provincie pleit er echter voor dat de gehele integrale opgave van de Bloemendalerpolder in de agenda komt.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu (VROM)

Het Ministerie van VROM bewaakt de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en stimuleert de integrale gebiedsontwikkeling. Vanuit het Ministerie van VROM is de Bloemendalerpolder in 2005 als voorbeeld gebiedsontwikkelingsproject aangewezen.

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) en Waternet

Het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) heeft in de Bloemendalerpolder de zorg voor schoon en gezond oppervlaktewater van de Vecht en de zuivering van het afvalwater. In de Bloemendalerpolder heeft het hoogheemraadschap de opgave zich in te zetten voor het verbeteren van de waterkwaliteit en het ontwikkelen van een watersysteem voor het beschermen tegen hoge waterstanden¹². Binnen de Bloemendalerpolder heeft het AGV een adviserende rol over wat voor de waterhuishouding noodzakelijk is. Samen met de Gemeente Amsterdam heeft het AGV 'Waternet' opgericht voor de uitvoering van de werkzaamheden (http://www.waternet.nl/werk_in_uitvoering, 2007).

Drie marktpartijen

Drie marktpartijen¹³ hebben ieder grondposities in de Bloemendalerpolder en hebben het recht op zelfrealisatie. Het gebied van de Bloemendalerpolder waarin gebouwd gaat worden is voor negentig procent in handen van private partijen¹⁴.

Besloten is in 2006 om de marktpartijen aan de voorkant van het proces te betrekken om ten eerste de kwaliteit in denkkracht en marktkennis te benutten en ten tweede de onderhandelingen via een privaatrechtelijke weg uit te voeren. Het hele plan staat of valt met de landschappelijke kwaliteit. Marktpartijen en de overheid hebben elkaar nodig. Het doel is het groen betalen met rood: het betaalbaar maken van het plan.

7.2 Het proces

Het proces van de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein heeft tot heden (augustus 2007) op basis van het 'rondenmodel' de volgende vijf ronden doorlopen. De nadruk daarbij ligt op de Bloemendalerpolder, omdat de ontwikkeling van het KNSF-terrein een ander proces volgt. De interactie tussen de natuur- en milieuorganisaties (Staatsbosbeheer, Milieufederatie Noord-Holland en de Vechtplassencommissie) en de Provincie Noord-Holland staat hierin centraal.

I) 1990 – 2001: Groen sein voor woningbouw in de Bloemendalerpolder

Zoals beschreven in de vorige paragraaf, zijn in de jaren tachtig en negentig discussies gevoerd over de herontwikkeling van de Bloemendalerpolder en stond het gebied onder druk. Vooral het belang van woningbouw met hoogwaardige woonmilieus stond hierin centraal. Echter, steeds werd bestuurlijk beloofd bij woningbouwplannen van IJburg en de Aetsveldsche polder dat de Bloemendalerpolder als tegemoetkoming niet bebouwd zou worden en open zou blijven. De Milieufederatie Noord-Holland heeft voortdurend voor de openheid van de polder gepleit en zich tegen de bebouwing geweid, verwijzend naar de eerdere bestuurlijke beloftes. De druk om te bouwen in de polder liep vanaf 2000 echter zo hoog op, dat na het initiatief van de Provincie Noord-Holland in 2001 via een regeringsbesluit Nota Ruimte definitief besloten werd het gebied uit het Groene Hart te halen en dat woningbouw op éénderde van het plangebied mogelijk was. In 2001 tijdens een Noordvleugeloverleg werd besloten dat 5000 woningen in de Bloemendalerpolder gebouwd dienden te worden. Een tweede

proces dat tegelijkertijd speelde was de mogelijke sluiting van het aangrenzende KNSF-terrein door de beëindiging van Muiden Chemie. De Vechtplassencommissie volgde het proces met interesse, vanuit het landschappelijk belang van de Vechtstreek in de Bloemendalerpolder.

II) 2001 – 2004: Het komen tot een startdocument

Vanaf het regeringsbesluit in 2001 zijn de gemeenten Muiden en Weesp en de Provincie Noord-Holland met elkaar in gesprek gegaan om tot planontwikkeling te komen voor de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein ter voorbereiding van een startdocument voor een intergemeentelijke structuurvisie en een streekplanuitwerking. In dit startdocument zouden bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden over het proces, inhoud en ruimtelijke modellen worden vastgelegd (Regiegroep Bloemendalerpolder, 2004: 3).

De Provincie Noord-Holland werd de bestuurlijke trekker van het proces. De discussie werd aanvankelijk beheerst door het aantal te bouwen woningen die door de provincie was gefixeerd op 5.000, omdat dit aantal in 2003 was vastgelegd in het Streekplan Noord-Holland Zuid. De gemeente Muiden en Weesp wilden daarbij zo min mogelijk woningen in hun gemeente. Staatsbosbeheer was natuurbeheerder in de omgeving van de Bloemendalerpolder en mengde zich, ook op verzoek van verschillende partijen, in de discussie en vond het belangrijk om deze discussie niet te beperken tot de woningbouw, maar ook de groenopgave daar in te betrekken die in de streekplanuitwerking zou moeten worden opgenomen. De Provincie Noord-Holland had wel algemene hoofdlijnen voor de groenopgave vastgesteld. Deze opgave was echter nog niet in details ingevuld voor de streekplanuitwerking. Daarom heeft Staatsbosbeheer een globaal groenblauw programma van eisen opgesteld en samen met de Milieufederatie Noord-Holland en Natuurmonumenten¹⁵ in de vorm van uitgangspunten voor de streekplanuitwerking op de agenda gezet. Tijdens 'zolderkameroverleggen' zijn inhoudelijke uitgangspunten met de Milieufederatie Noord-Holland en lokale milieugroepen gedeeld en aangevuld. De inhoudelijke kern daarvan was dat er niet alleen een demarcatielijn diende te komen van bebouwd en onbebouwd gebied. Er diende ook geïnvesteerd te worden in het groene gebied, opdat de polder in de toekomst niet volgebouwd zou worden. Voor de Milieufederatie Noord-Holland ging het niet langer óf er woningbouw, maar hoe en waar de woningbouw er diende te komen. De provincie nam het groen en blauw programma van eisen bijna helemaal over in de streekplanuitwerking. De Vechtplassencommissie die als onafhankelijke groep van deskundigen wilde meedenken over een aantrekkelijke inrichting van de Bloemendalerpolder met aandacht voor de Vechtplas kreeg weinig gehoor van de provincie.

De gesprekken tussen de gemeenten en de Provincie Noord-Holland over de planontwikkeling zouden in 2004 moeten eindigen in een startdocument, dat ook werd vastgesteld. Er kwam echter een voortdurende strijd tegen het aantal te bouwen woningen in de gemeenten Weesp en vooral Muiden. De gemeenteraden en de bevolking genereerden een enorme weerstand tegen de bouwplannen. In juni 2004 werd daarom het startdocument Bloemendalerpolder aanvaard door de gemeenteraad van Weesp, maar verworpen door Muiden. De enorme weerstand in Muiden leidde in die gemeente zelfs tot een bestuurscrisis waarbij drie wethouders aftraden. De Provincie Noord-Holland probeerde een besluit te forceren en dreigde daardoor met een aanwijzing. Hierdoor werden de relaties op spanning gezet en liep het proces geheel vast. Het vertrouwen tussen de provinciale en lokale bestuurders was verloren. In een poging om het proces uit een bestuurlijke impasse te trekken, werd vanuit een procesinterventie van de Provincie Noord-Holland besloten om een ontwerpatelier te organiseren. Het doel van het atelier was om te gaan richten op de inhoud en te komen tot nieuwe perspectieven op de problemen waarop het proces was vastgelopen.

III) 2005: Ontwerpateeliers

In de ontwerpateeliers werd elke partij (ook de natuur- en milieuorganisaties) zonder verplichtingen uitgenodigd. Er werden daarvoor in de zomer van 2005 tien inloopbijeenkomsten gehouden. De bijeenkomsten werden druk bezocht. Ook de Vechtplassencommissie en de Milieufederatie Noord-Holland bezochten de ontwerpateeliers. Zij hebben kritische vragen gesteld en hun eigen visie geponeerd. Staatsbosbeheer nam geen deel aan de inloopateeliers. Het MER-traject verliep parallel aan het ontwerpatelier. Uit het atelier is een grof voorkeursontwerp ontstaan met twaalf ruimtelijke uitgangspunten die voor de publieke partijen leidend werden. Dit atelier gold voor zowel de Bloemendalerpolder als het KNSF-terrein. Omdat de Milieufederatie Noord-Holland wilde voorkomen dat de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein als losse processen werden opgenomen, heeft de milieufederatie bepleit dat de kapvergunning voor het bos van het KNSF-terrein nog niet verleend zou mogen worden, zodat het proces van het ontwikkelen van het KNSF-terrein werd uitgesteld. Vanuit de gevormde uitgangspunten van de ontwerpateeliers is gestart met de streekplanuitwerking van de

Bloemendalerpolder, Baai van Ballast en het KNSF-terrein. In december 2005 is de streekplanuitwerking vastgesteld.

IV) 2006 – : Het ontwikkelen van een ruimtelijke visie

Vanuit het streekplan en de uitgangspunten van de ontwerpateeliers is de basis gevormd voor het ontwikkelen van een ruimtelijke visie. Deze ruimtelijke visie zou slechts voor de herontwikkeling van de Bloemendalerpolder gelden en niet voor het KNSF-terrein, omdat Muiden, KNSF-vastgoed en het Ministerie van VROM in 2004 tot overeenstemming kwamen om dit terrein gezamenlijk te herontwikkelen.

Per maart 2006 is de publiek-private samenwerking gestart om een ruimtelijke visie professioneel vast te stellen. Marktpartijen en het Rijk zijn daarbij uitgenodigd. De organisatie werd gewijzigd met de komst van een projectbureau met een onafhankelijke projectdirecteur en een contractoverleg. Er kwamen twee trajecten op gang: een planvormend en een contractueel traject. (Het planvormend traject wordt in deze ronde besproken, het contractueel traject in de volgende ronde.) Het projectbureau zou zorg moeten dragen voor de planvorming. Staatsbosbeheer is gevraagd door de Provincie Noord-Holland om deel te nemen aan deze projectorganisatie. Vanaf oktober 2006 is er tweewekelijks een werkatelier geweest om alle deelfacetten integraal in het ontwerpproces te betrekken. Vanuit het brede groenperspectief van de Diemerscheg heeft Staatsbosbeheer daarin allereerst het groen/blauwe programma van eisen verder uitgewerkt in een raamwerk voor de recreatieve structuur in het gebied. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer voorstellen gedaan hoe enerzijds de kwaliteit van natuur en beleving kan worden geboden én anderzijds er goed ingespeeld kan worden op de gebruikersgroepen. De Milieufederatie Noord-Holland maakte bewust geen deel uit van de ateliers. De Vechtplassencommissie wilde ook deelnemen aan de ateliers, omdat ze het resultaat uit de inloopateeliers onvoldoende vond. De Vechtplassencommissie werd daarin geweigerd. Om toch nog invloed uit te oefenen heeft de Vechtplassencommissie een aantal politieke groeperingen in de gemeenten Weesp en Muiden gesteund, omdat zij eigen plannen hadden die dicht in de buurt van de visie van de Vechtplassencommissie lagen.

Begin 2007 is een aantal open ateliers gestart waarin tussenproducten van het planvormingsproces werden bediscussieerd met de betrokken bewoners. De Milieufederatie Noord-Holland heeft hier ook niet aan deelgenomen.

De uitkomsten uit deze ateliers werden meegenomen in de concept ruimtelijke visie die op 13 juni 2007 openbaar werd gesteld. Tegelijkertijd zijn de raden van Muiden en Weesp met een eigen initiatiefvoorstel (die sterk gekoppeld is aan de visie van de Vechtplassencommissie) gekomen. De reden daarachter is dat de raden niet in gesprek konden komen met de Provincie Noord-Holland en de provincie niet in gesprek kon komen met de raden. De vraag is welke status dit initiatiefvoorstel krijgt: 'vaste kaders' of 'denkrichtingen'. Vanaf september 2007 moet er een definitieve visie worden vastgesteld die de basis vormt voor een intergemeentelijk structuurplan. Het Masterplan dat tussen de zomers van 2007 en 2008 wordt ontwikkeld, zal de ruimtelijke visie verder verfijnen.

V) 2006 – : Het streven naar overeenstemming in een samenwerkingsovereenkomst

Gelijktijdig met het planvormende inhoudelijke proces is sinds maart 2006 een onderhandelingsproces gestart waarin de onderhandelingen tussen publieke en private partijen dienden plaats te vinden. Onder leiding van een kwartiermaker onderhandelen de partijen met elkaar. Omdat dit om een onderhandeling gaat tussen private en publieke partijen, hebben de natuur- en milieuorganisaties hier geen deel vanuit gemaakt. Vanuit dit onderhandelingsproces is in februari 2007 een anticipatie-overeenkomst getekend. In deze anticipatie-overeenkomst hebben vijf overheden en drie marktpartijen de intentie uitgesproken samen te gaan werken aan de gebiedsontwikkeling van de Bloemendalerpolder. In deze anticipatie-overeenkomst zijn gezamenlijke uitgangspunten en randvoorwaarden vastgelegd. Deze anticipatie-overeenkomst is de opstap naar een definitieve samenwerkingsovereenkomst die aan het einde van 2007 wordt getekend.

7.3 De rolanalyse

Het proces is in de vorige paragraaf beschreven. De handelingen die de provincie en de natuur- en milieuorganisaties hebben verricht, kunnen vertaald worden naar de belangrijkste verschillende posities die zij in het proces hebben ingenomen (tabel 7-1).

In deze tabel zijn alleen de eerste vier ronden geanalyseerd, omdat in de vijfde ronde geen natuur- en milieuorganisaties zijn betrokken. In de tekst onder de tabel wordt de tabel toegelicht.

Tabel 7-1: Overzicht van de veranderende posities binnen de Bloemendalerpolder

Actor	Ronde I	Ronde II	Ronde III	Ronde IV
<i>Provincie Noord-Holland</i>	Mede-Initiator	Regisseur (government) Coproductent	Regisseur (governance) Coproductent	Regisseur (governance) Coproductent
<i>Staatsbosbeheer</i>	Geen positie	Adviseur	Geen positie	Adviseur
<i>Milieufederatie Noord-Holland</i>	Waakhond	Adviseur	Waakhond	Waakhond
<i>Vechtplassencommissie</i>	Waakhond	Informatieverzender	Adviseur	Informatieverzender

De Provincie Noord-Holland

Ronde I – Mede-initiator

In de eerste ronde kan de Provincie Noord-Holland als mede-initiator worden gezien voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder. Ook vanuit het Noordvleugelbelang, de Gemeente Amsterdam en zelfs het Rijk was namelijk urgentie gekomen voor hoogwaardige woningbouw in het gebied. Onder druk van deze partijen heeft de Provincie Noord-Holland de gebiedsontwikkeling in de Bloemendalerpolder als mede-initiator geïnitieerd.

Ronde II – ‘Government’ regisseur en Coproductent

De Provincie Noord-Holland was een belangrijke belanghebbende voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder; met belang voor woningbouw en groenontwikkeling. Daarnaast heeft de provincie bewust gekozen voor een regierol. Dit, omdat de provincie mede-initiator was, er een regionaal belang lag en de opgave gemeenteverschrijdend was. Het appél aan de provincies door het Rijk (decentralisatie, gebiedsontwikking) om actiever en ontwikkelingsgericht te opereren, heeft op de achtergrond een rol gespeeld. De gemeenten Weesp en Muiden hebben geen invloed gehad op de positie van de provincie. De rol die de Provincie Noord-Holland in deze ronde gespeeld heeft, kan gekarakteriseerd worden als een ‘government’ rol (tabel 7-2).

Tabel 7-2: Kenmerken van een ‘governmentachtige’ insteek van de provincie

Kenmerk government	Toegepast op de Bloemendalerpolder
<i>Weinig instituties</i>	Alleen publieke partijen direct betrokken: de provincie en twee gemeenten.
<i>Bureaucratische structuur</i>	De provincie heeft de neiging te dreigen met aanwijzingen.
<i>Gesloten Horizontale netwerken</i>	Het aantal betrokken partijen was slechts beperkt.
<i>Representatieve democratie</i>	Vanuit de gemeenteraden en gedeputeerde staten werd onderhandeld.
<i>Routine matig beleid</i>	Vanuit een streekplanuitwerking en structuurplan werd gewerkt.

Doordat de gemeenten en de provincie eerst bestuurlijk tot overeenstemming wilden komen voor het kwantitatieve programma en dit wilden overnemen in een structuur- en streekplan, waren alleen de publieke partijen direct betrokken. De discussie was gefixeerd op de woningaantallen, omdat de provincie de opgave had een vast aantal woningen (4500) te realiseren. Om vaart in het proces te krijgen, is een aantal keren gedreigd met aanwijzingen. Ook de rol van de provincie in de stuurgroep die slagvaardig wilde opereren en zich als een harde onderhandelaar opstelde, heeft hierbij een rol gespeeld. De rollen van belangenvertegenwoordiger en regisseur liepen in de ambtelijke projectgroep dubbel, omdat de projectleider van de provincie zowel regisseur als belangenvertegenwoordiger was. Omdat de Provincie Noord-Holland haar handen vol had aan het invullen van de regierol, lijkt de provincie minder aandacht en energie te besteden aan de inhoudelijk inbreng in uitwerking en bewaking van groene opgaven. Deze rol wordt meer aan natuur en milieuorganisaties over gelaten

Ronde III en IV – ‘Governance’ regisseur en Coproductent

Toen het proces bestuurlijk vastliep, heeft de Provincie Noord-Holland een meer ontwikkelingsgerichte rol (zie tabel 7-3) gespeeld. Echter, de governmentrol blijkt óók nog steeds van belang te zijn.

Vooraf het invoeren van de ateliers en de organisatiewijziging hebben een grote rol gespeeld bij het spelen van een meer ontwikkelgerichte rol. De komst van de inloopteliërs is samen met de gemeenten Muiden en Weesp besloten. De kritiek van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005: 17) dat de discussie zich te veel richtte op de kwantitatieve in plaats van de kwalitatieve opgave heeft de aandacht voor de ateliers versterkt. De Provincie Noord-Holland beseftte nog meer dat er integrale gebiedsontwikkeling diende te komen. De gedachte achter deze inloopteliërs was om zo veel mogelijk kennis, expertise, betrokkenheid en goede ideeën te verzamelen die een basis

zouden moeten vormen voor de verdere planvorming. Ook kon hierdoor het draagvlak versterkt worden. Na deze inloopateliers zijn nieuwe inloopateliers en werkateliers geïnitieerd.

Tabel 7-3: Kenmerken van een ‘governance-achtige’ insteek van de provincie

Kenmerk governance	Toegepast op de Bloemendalerpolder
<i>Veel instituties</i>	Private, maatschappelijke partijen en publieke partijen betrokken.
<i>Netwerkachtige, gefragmenteerde structuur</i>	De provincie tracht op basis van gelijkheid samen te werken met andere partijen.
<i>Extensieve horizontale netwerken</i>	In een open uitnodiging werden alle partijen uitgenodigd.
<i>Experimentele democratie</i>	Inloop ateliers geïnitieerd.
<i>Innoverend beleid</i>	Het komen tot een ruimtelijke visie via werkateliers.

Met de organisatieverandering zijn de rollen van belangenvertegenwoordiger (coproducent) en regisseur in de projectgroep gescheiden. De regierol wordt opgenomen door een onafhankelijke persoon bij het projectbureau en bij het contract overleg.

Conclusie

Voor de Provincie Noord-Holland is het proces naar een ontwikkelingsgerichte rol als een zoekproces te bestempelen. De bestuurlijke discussie met de gemeenten Muiden en Weesp en de weerstand van die gemeenten domineren het proces. Daarnaast heerst er spanning met het Rijk (Rijkswaterstaat) die zich toespitst op de ruimtelijke inpassing van de A1. Door de druk van deze lokale en landelijke overheden heeft de provincie – zeker in het begin – de neiging gehad om het project alleen te dragen via een ‘government-rol’. Dit kwam niet helemaal overeen met de verwachtingen van de Vechtplassencommissie en de Noord-Hollandse Milieufederatie die de provincie in een ‘governance’ rol zagen. Een bestuurlijke crisis heeft veroorzaakt dat de Provincie Noord-Holland is in gaan zien dat een integrale aanpak en een nog zwaardere nadruk op een meer ‘governance-achtige’ rol effectiever zou zijn. Hiermee kwam de provincie tegemoet aan de verwachting van onder andere de Vechtplassencommissie en de Noord-Hollandse Milieufederatie. Het besef is gekomen dat marktpartijen, de provincie en maatschappelijke partijen elkaar nodig hebben bij het realiseren van rood (woningbouw) en groen (recreatie). Zonder rood kan geen groen ontwikkeld worden. En zonder groenontwikkeling kunnen geen woningen op de markt verkocht worden. Echter, de governmentachtige insteek blijft de provincie volgen en heeft vooral veel schade opgeleverd in het vertrouwen met de gemeente Muiden en Weesp. Naast de governance rol blijkt ook de governmentrol van belang te zijn. Ook verloopt het contact met de natuur- en milieuorganisaties (vooral de Milieufederatie Noord-Holland en de Vechtplassencommissie) nog niet optimaal. De kritiek van de Vechtplassencommissie is dat de provincie meer duidelijkheid had kunnen verschaffen over wat de deelname in de ateliers de deelnemers zou opleveren. De provincie erkent dat deze communicatie nog niet optimaal is¹⁶.

Staatsbosbeheer

Ronde I – Geen positie

Staatsbosbeheer had geen grondposities in de Bloemendalerpolder en was daarom niet actief betrokken bij de initiatie van de Bloemendalerpolder. Wel had Staatsbosbeheer een aantal groenprojecten rondom de Bloemendalerpolder waarin zij natuur in beheer had of wilde ontwikkelen¹⁷. Daarnaast was vanuit de Provincie Noord-Holland al een aantal gronden opgekocht voor natuurontwikkeling. Daarom keek Staatsbosbeheer – als beoogd beheerder voor de nog te realiseren groengebieden – met belangstelling naar de Bloemendalerpolder en bekeek het als een deel van een groter gebied, waarin een strook natuur- en recreatiegroen ontwikkeld kon worden.

Ronde II – Adviseur

Om het groen en blauw meer op de kaart te zetten, heeft Staatsbosbeheer actief voor gekozen om een groen en blauw programma van eisen op te stellen. Staatsbosbeheer betrok daarbij Natuurmonumenten en de Milieufederatie Noord-Holland doordat de terreinbeheerder hierdoor het geluid uit de groensector kon bundelen en toegang kreeg tot het lokale netwerk van de Milieufederatie Noord-Holland. Staatsbosbeheer fungeerde als een adviseur. Deze positie nam Staatsbosbeheer graag in, omdat de terreinbeheerder de toekomstige terreinbeheerder van de Bloemendalerpolder wilde zijn.

Ronde III – Geen positie

Bij de ontwerpateliers heeft Staatsbosbeheer geen positie gehad. Staatsbosbeheer had namelijk al zitting in de werkateliers.

Ronde IV – Adviseur

Toen in 2006 Staatsbosbeheer werd gevraagd door de Provincie Noord-Holland om in de werkateliers deze adviseurrol voort te zetten, deed Staatsbosbeheer dit graag. De provincie kon de adviseurrol goed gebruiken voor de expertise.

Staatsbosbeheer heeft toen niet geambieerd om in de stuurgroep te gaan zitten, omdat het Ministerie van LNV en de provincie wel geacht werden de groene belangen te behartigen. In de toekomst, als concrete uitvoering aan de orde is, zal Staatsbosbeheer waarschijnlijk wel een positie in de stuurgroep willen nemen, om als toekomstige beheerder meer sturing te kunnen hebben.

Conclusie

Het vertrekpunt van gebiedsontwikkeling is dat Staatsbosbeheer de kwaliteit van bestaande of te ontwikkelen terreinen zeker wil stellen. Vanuit deze positie heeft Staatsbosbeheer in de Bloemendalerpolder geopereerd. In de Bloemendalerpolder heeft Staatsbosbeheer zich bewogen op de lijn van de groene belangen in brengen als belangenbehartiger door het opstellen van een groen/blauw programma van eisen, en van de andere kant het helpen van de provincie met de planvorming en de uitvoering.

Staatsbosbeheer – heeft naar eigen zeggen – de Bloemendalerpolder niet ervaren als een zoekproces naar een juiste positie. De verwachte positie van Staatsbosbeheer was voor zowel Staatsbosbeheer zelf als voor de provincie duidelijk: 'adviseur'. De Provincie Noord-Holland had Staatsbosbeheer nodig voor haar specifieke kennis. Staatsbosbeheer had de provincie nodig om de positie als toekomstig terreinbeheerder veilig te stellen. Staatsbosbeheer weet hoe te opereren in gebiedsontwikkeling. Vanaf 2001 heeft Staatsbosbeheer de term 'groene gebiedsontwikkeling' geïntroduceerd; een vorm van proactieve belangenbehartiging. Binnen de organisatie is er een reorganisatie geweest door een afdeling belangenbehartiging en gebiedsontwikkeling in te stellen.

Milieufederatie Noord-Holland

Ronde I – Hindermacht

De Milieufederatie Noord-Holland heeft zich in de jaren negentig als een 'hindermacht' tegen de woningbouw in de Bloemendalerpolder gewerd. De betrokkenheid van de Milieufederatie Noord-Holland bij de Bloemendalerpolder was niet verrassend, omdat de Milieufederatie Noord-Holland zich ook met de omliggende gebieden bezig hield.

Ronde II – Adviserend en Waakhond

Uiteindelijk keerde de Milieufederatie Noord-Holland zich niet meer tegen de geplande woningbouwopgave, omdat zij inzag dat woningbouw in de Bloemendalerpolder er onvermijdelijk zou komen en erkende de woningbouwplannen als een 'fact of live'. De positie van de Milieufederatie Noord-Holland wijzigde van hindermacht naar een mengsel van reactief en proactief opereren. Dit proactief opereren kwam tot uiting in het opstellen van een groen/blauwe programma van eisen. De Milieufederatie Noord-Holland wilde graag daarin samen met het Staatsbosbeheer werken, omdat ten eerste het Staatsbosbeheer de beoogde beheerder is van het gebied, het Staatsbosbeheer kennis en capaciteit heeft en ten slotte het Staatsbosbeheer een partij is met aanzien. Het reactief opereren als waakhond kwam tot uiting in de inspraakreactie bij het uitkomen van het streekplan.

Ronde III – Adviserend en reactief

Met de inloopateliers kreeg de Milieufederatie Noord-Holland van de Provincie Noord-Holland een adviserende rol. Door de beperkte capaciteit van de Milieufederatie Noord-Holland bleef dit relatief beperkt tot een kritische inspraak. Ook heeft de Milieufederatie Noord-Holland met het verhinderen van de kapvergunning voor het KNSF-terrein een reactieve positie ingenomen.

Ronde IV – Geen positie

In de projectateliers heeft de Milieufederatie Noord-Holland bewust geen zitting genomen. Ten eerste werd de Milieufederatie Noord-Holland er niet voor gevraagd. Ten tweede doordat de Milieufederatie Noord-Holland vanaf een onafhankelijke positie op afstand beter stelling kon nemen en kritiek kon leveren zonder zich te committeren aan het proces. Via het Staatsbosbeheer hoopte de Milieufederatie Noord-Holland invloed uit te oefenen op het onderhandelingsproces. Zo kon de Milieufederatie Noord-Holland makkelijker op twee borden schaken. Daarnaast kostte het deelnemen in de werkateliers te veel tijd en daar had de Milieufederatie Noord-Holland niet de capaciteit voor. Onderling met het Staatsbosbeheer is deze taakverdeling besproken.

De Milieufederatie Noord-Holland heeft zich verder niet intensief met het proces bemoeid. Dit komt voort uit de positie op afstand van het proces die de milieufederatie heeft gekozen. Daarnaast heeft de Milieufederatie Noord-Holland vertrouwen in dat het Staatsbosbeheer de groene belangen vertegenwoordigt en is er een gemeenteraad gekomen in Muiden waarin de Milieufederatie Noord-Holland meer vertrouwen heeft.

Conclusie

De Milieufederatie Noord-Holland heeft zich in het proces aangepast, omdat zij in zag dat het geen zin had om zich tegen de woningbouwplannen in de Bloemendalerpolder te weren. Vanaf toen heeft de milieufederatie zich bewogen op de lijn van reactief en proactief opereren. Voor de milieufederatie is het in zoverre een zoekproces dat gebiedsontwikkelingsprocessen veel aandacht vragen van natuur- en milieuorganisaties, terwijl de capaciteit voor die aandacht er niet altijd is. De afgelopen anderhalf jaar heeft de Milieufederatie Noord-Holland zich dan ook niet (intensief) met het proces bemoeid. De positie van de Milieufederatie Noord-Holland is daarom voor de Provincie Noord-Holland onduidelijk gebleken. Daardoor zijn de verwachtingen die beide partijen van elkaars rollen hebben ook onduidelijk.

De Vechtplassencommissie

Ronde I – Waakhond

De Vechtplassencommissie volgde de plannen voor de Bloemendalerpolder in de eerste ronde kritisch als een 'waakhond'. Omdat er nog geen concrete plannen waren voor de polder, ondernam de Vechtplassencommissie nog geen actie.

Ronde II – Informatieverzender

In de tweede ronde wilde de Vechtplassencommissie meedenken over de planvorming als onafhankelijke denktank die daarnaast de belangen van het Vechtlandschap behartigde. De Vechtplassencommissie werd echter niet door de provincie gehoord en bleef daarom in de positie van informatieverzender.

Ronde III – Adviseur

Doordat de Vechtplassencommissie door de Provincie Noord-Holland werd gevraagd om deel te nemen in de ateliers kreeg de Vechtplassencommissie een adviserende rol.

Ronde IV – Waakhond

De Vechtplassencommissie wilde ook actief zijn als onafhankelijke groepering van deskundigen in de werkateliers waarin ook Staatsbosbeheer zitting had. Echter, de Provincie Noord-Holland hield dit tegen. Hierdoor is de Vechtplassencommissie als een waakhond een aantal politieke partijen gaan steunen bij het ontwikkelen van een alternatieve visie.

Conclusie

Voor de Vechtplassencommissie was het proces van de Bloemendalerpolder in zoverre een zoekproces, omdat de Vechtplassencommissie voortdurend op zoek moest naar hoe haar eigen visie in het proces naar voren te brengen. Dit komt doordat de Provincie Noord-Holland en de Vechtplassencommissie verschillende verwachtingen van elkaar hadden en nog steeds hebben. De Vechtplassencommissie ziet voor zichzelf een actievere coproducentrol, de provincie ziet die rol niet.

7.5 Conclusie

Het proces in de Bloemendalerpolder wordt vooral overheerst door de weerstand van de gemeenten Muiden en Weesp (vooral de gemeenteraden). Hierdoor is de Provincie Noord-Holland in een voortdurende bestuurlijke discussie met deze twee gemeenten geraakt over de invulling van de geplande woningaantallen. Dit heeft ook invloed gehad op de interactie met de natuur- en milieuorganisaties. Dit was zeker het geval in de tweede ronde toen de provincie vooral een governmentrol aannam. Het initiatief voor een positie in het proces kwam vooral vanuit de natuur- en milieuorganisaties zelf. Staatsbosbeheer en de Noord-Hollandse Milieufederatie hebben door gebruik van pressiemiddelen een groen/blauw programma van eisen voor de Bloemendalerpolder ontwikkeld en in beeld gebracht. De Vechtplassencommissie die ook een visie naar voren wilde brengen, werd echter niet gehoord door de provincie. Een bestuurlijke crisis met de gemeenten heeft veroorzaakt dat de Provincie Noord-Holland de Vechtplassencommissie en de Milieufederatie Noord-Holland in de ontwerpateliers en Staatsbosbeheer in de werkateliers kansen heeft geboden om proactief mee te denken. Daarmee liet de provincie zich meer in een 'governance' rol zien. Echter, de governmentrol

van de provincie bleef van belang. Daardoor is er niet zozeer sprake van een omschakeling van een government naar een governance rol. De provincie kwam door deze ontwikkeling wel meer tegemoet aan de verwachtingen van Staatsbosbeheer, de milieufederatie en de Vechtplassencommissie. Het feit dat de gemeenten Muiden en Weesp los van de provincie een eigen visie hebben gevormd en de Vechtplassencommissie het idee heeft dat er te weinig uitgangspunten van de ateliers terug zijn gekomen in de concept ruimtelijke visie, heeft er alle schijn dat de 'governance' rol nog niet optimaal uitgevoerd wordt door de provincie. Het nog steeds dreigen met bestuurlijke aanwijzingen door de provincie om het proces te versnellen, past in dit plaatje. De Provincie Noord-Holland ervaart het zeker als een zoekproces en een leertraject en heeft daarbij zichtbaar moeite door de weerstand van Muiden en Weesp die veel energie vraagt om optimaal te investeren in de interactie met natuur- en milieuorganisaties. Echter, dit ligt in het geval van de Milieufederatie Noord-Holland ook aan deze organisatie zelf. De milieufederatie heeft door haar capaciteitstekort ook moeite om te investeren in de interactie met de provincie.

¹ De Gemeenschapspolder (polder ten westen van de Papelaan) valt ook onder de Bloemendalerpolder.

² De stad Amsterdam is door het open landschap van ver zichtbaar.

³ De Seeadler is een oud radarstation uit de Tweede Wereldoorlog.

⁴ Deze verdedigingswerken zijn de Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam.

⁵ De afkorting KNSF staat voor Koninklijke Nederlandsche Springstoffenfabrieken.

⁶ Het Diemerbos ligt ten westen van de Bloemendalerpolder.

⁷ De gedachte achter de woningbouwplannen was dat er behoefte ontstond voor het bouwen van 150.000 woningen tot 2020 in de Noordvleugel.

⁸ Een woningdifferentiatie in de verhouding 30% goedkoop en 70% duur voor de gehele woningvoorraad van de gemeenten Muiden en Weesp (Projectbureau Bloemendalerpolder, 2007).

⁹ De Baai van Ballast was in het verleden een zandwinningsterrein.

¹⁰ Om verdere woningbouw in het gebied te voorkomen is in de ruimtelijke visie een grote waterplas als barrière/buffer in het midden van het gebied ingepland om toekomstige uitbreiding van woningbouw tegen te houden.

¹¹ De ultieme wens is zelfs een volledige ondertunneling van de A1.

¹² Dit houdt in de rioolzuivering, drinkwatervoorziening, bouwrijpmaken en de waterkwaliteit versterken. Er moet ten minste zeventig hectare aan extra oppervlaktewater komen om een redelijke waterkwaliteit te krijgen.

¹³ De drie marktpartijen zijn Adriaan van Erk Werkmaatschappijen en de consortia van AM / Ymere en Van Wijnen/Delta Lloyd/Blauwhoed (Projectbureau Bloemendalerpolder, 2007).

¹⁴ Ook hebben de marktpartijen grondposities in gronden met een groene bestemming.

¹⁵ Natuurmonumenten heeft slechts van een afstand meegekeken.

¹⁶ Er wordt nu een nieuw communicatiebureau aangetrokken om slimme elementen te verzinnen om de omgeving mee te krijgen.

¹⁷ Deze gebieden zijn de Diemerscheg, Diemerbos, Natuurboulevard, Diemervijfhoek en het Gooimeer.

8. Het vinden van passende rollen in de praktijk

In dit hoofdstuk is het doel om op basis van de vorige drie hoofdstukken een duidelijk beeld te vormen over de leertrajecten van de provincies en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkeling. Daarmee wordt een antwoord gegeven op het tweede deel van de hoofdvraag:

“Hoe komt het vinden van passende rollen tot uiting in de praktijk van gebiedsontwikkeling?”

Voor de beantwoording van deze deelvraag is het eerst relevant om (in paragraaf 8.1) de context (de gebiedsopgaven) te vergelijken van de drie cases, omdat door de context (volgens het rollenspelmodel in paragraaf 3.1) het zoekproces naar posities beïnvloed wordt. Vervolgens in paragraaf 8.2 wordt de interactie in rollen van de provincies en de natuur- en milieuorganisaties per case samengevat en een koppeling gemaakt met de gebiedsopgave. In paragraaf 8.3 wordt ten slotte voor de provincie en de drie typen natuur- en milieuorganisaties achterhaald hoe hun zoekproces getypeerd kan worden en welke dilemma's dit zoekproces omvat.

8.1 Vergelijking van de gebiedsopgaven

De posities die de provincie en de natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van elkaar hebben ingenomen, zijn afhankelijk geweest van de gebiedsopgaven. In tabel 8-1 zijn de verschillende gebiedsopgaven van de cases beschreven. Uit deze tabel kan geconcludeerd worden dat de drie cases op hoofdlijnen aan de definitie van 'gebied' (*'regionale dynamische eenheid met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt'*) voldoen. De cases hebben de volgende overeenkomsten en verschillen.

De overeenkomsten

De volgende overeenkomsten zijn in de gebiedsopgaven te onderscheiden:

1. Regionaal: gemeente-overschrijdend

De plangebieden in de cases verschillen van grootte. De Oude Rijnzone is ruim elf keer groter dan de Bloemendalerpolder. Het zijn echter allen regionale gebiedsontwikkelingsprojecten, omdat er sprake is van een bovengemeentelijke problematiek en de plangebieden het grondgebied omvatten van meerdere gemeenten;

2. Hoge dynamiek

De problematiek die zich voordoet in de drie gebiedsontwikkelingsprojecten komt voort uit de hoge vestigingsdruk in de gebieden. Dit kan verklaard worden vanuit de ligging van de cases in of nabij de Randstad;

3. Samenhang in projecten: 'verevening' (rood voor groen)

In de drie cases is de intentie om projecten niet alleen inhoudelijk, maar ook financieel aan elkaar te koppelen. Rode opgaven worden ingezet om groene en blauwe opgaven te realiseren;

4. Intentie voor samenwerken door het creëren van een bestuurlijke eenheid

In de drie cases is het uitgangspunt om samen te werken, omdat gerealiseerd wordt dat met een collectief meer bereikt kan worden dan met individuele partijen. Daarom is in alle cases via het vormen van een stuurgroep sprake van een tijdelijk samenwerkingsverband.

De verschillen

Op hoofdlijnen kunnen overeenkomsten onderscheiden worden. Op detail niveau is een aantal verschillen waar te nemen:

1. De natuur- en landschappelijke waarden van het gebied

Het Hart van de Heuvelrug kent hoge natuurwaarden. Terwijl de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder hierdoor niet gekenmerkt worden. Deze twee gebieden kennen relatief meer landschappelijke waarden;

Tabel 8-1: Vergelijking van de 'gebieden' van de drie cases

Case	Oude Rijnzone	Hart van de Heuvelrug	Bloemendalerpolder
Regio	±7.500 hectare Zes gemeenten Hoge landschappelijke en cultuerele waarden	±5.600 hectare Vijf gemeenten Hoge natuurwaarden	±676 hectare Twee gemeenten Hoge landschappelijke en culturele waarden
Dynamiek	Vraag naar bedrijventerreinen en woningbouw	Vraag naar uitbreiding zorginstellingen en woningbouw	Vraag naar woningbouw, kantoorruimte en uitbreiding A1
Eenheid	Publieke samenwerking tussen provincie, zes gemeenten en hoogheemraadschap	Publiek/private samenwerking tussen vijf ministeries, provincie, vijf gemeenten, drie zorginstellingen en ProRail	Publiek/private samenwerking tussen drie ministeries, provincie, twee gemeenten, hoogheemraadschap en drie marktpartijen
Complexe problemen	Vraag naar bedrijventerreinen en woningbouw versus landschappelijke waarden	Consumptie van het landschap versus aaneengesloten natuurgebied (EHS)	Locatie en van omvang woningbouw Inpassing van de A1
Samenhang	De woningbouw moet de kosten voor herstructurering, infrastructuur en groenopgaven betalen	Woningbouw en bedrijfsterrinen (rode projecten) moeten de groene projecten (natuurontwikkeling, ecoducten) betalen	Woningbouw moet de groene en blauwe opgaven betalen. Daarnaast kan hoogwaardige woningbouw niet gerealiseerd worden zonder hoogwaardig groen en blauw
Hoge urgentie	Urgentie wordt vooral gedeeld door het bedrijfsleven, de gemeenten en de provincie. Echter, (in eerste instantie) niet door maatschappelijke organisaties	Urgentie wordt gedeeld door alle partijen	Urgentie wordt vooral gedeeld door provincie, Rijk, natuur- en milieuorganisaties en marktpartijen. Echter, niet door de gemeenten Muiden en Weesp

2. De mate van dynamiek

Hoewel de dynamiek in de drie cases hoog is, zijn de rode ruimteclaims in de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder – in aantallen en wat oppervlakte betreft – relatief omvangrijker dan in het Hart van de Heuvelrug. In deze laatste case zijn de rode ruimteclaims meer in evenwicht met de groene ruimteclaims;

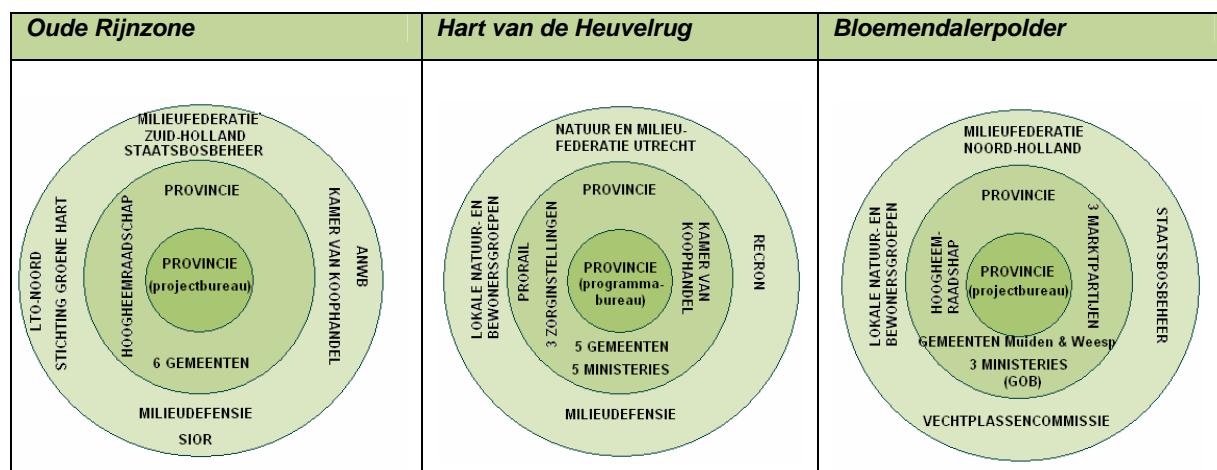
3. De gedeelde urgentie

Het Hart van de Heuvelrug kent de hoogste gedeelde urgentie. In de Oude Rijnzone is deze gedeelde urgentie in mindere mate aanwezig. De Bloemendalerpolder kent de relatief minste gedeelde urgentie;

4. Verschil in samenstelling eenheid:

De drie cases kennen een verschillende samenstelling van de stuurgroep (zie figuur 8-1).

Figuur 8-1: Vergelijking samenstelling posities van de cases



In de stuurgroep van de Oude Rijnzone hebben alleen publieke partijen zitting. In het Hart van de Heuvelrug zowel publieke, private als maatschappelijke partijen (met een natuur- en milieuorganisatie). In de Bloemendalerpolder alleen publieke en private partijen.

Of deze verschillen in de gebiedsopgaven mogelijk van invloed zijn geweest op de interactie van natuur- en milieuorganisaties en de provincie wordt per case geanalyseerd in de volgende paragraaf.

8.2 De interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de provincie

De Oude Rijnzone

In de eerste ronden werd de interactie tussen de natuur- en milieuorganisaties vooral beheerst door een 'government' houding van de Provincie Zuid-Holland. De provincie wilde eerst alleen met de publieke partijen tot bestuurlijke overeenstemming komen voor een aantal discussiepunten. Daarbij werd de participatie van natuur- en milieuorganisaties in het proces doelbewust tegengehouden en mochten deze alleen reageren op de Transformatievisie wanneer deze was vastgelegd. Onder druk van lokale bewonersgroepen begonnen de Zuid-Hollandse Milieufederatie en Milieudefensie hier tegen weerstand te bieden. De zelfgeconstrueerde rol die de milieufederatie en Staatsbosbeheer zich zelf toedachten was een proactieve rol. Dit, terwijl de Provincie Zuid-Holland hun een reactieve rol toedichtte. Onder druk van kritieken van Milieudefensie, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, de Provinciale Staten en de Commissie Bakker is het proces door de provincie op een governance wijze ingestoken. Door ingrepen in de klankbordgroep en het invoeren van de gebiedsateliers mogen de milieufederatie en Staatsbosbeheer proactief meedenken. De verwachtingen van de Provincie Zuid-Holland en de natuur- en milieuorganisaties in elkaars rollen zijn hierdoor meer op één lijn gekomen.

Koppeling met gebiedsopgave

De hoge dynamiek van het gebied met de aandacht vooral gericht op de rode opgaven heeft mede veroorzaakt dat de Kamer van Koophandel Rijnland, de Provincie Zuid-Holland en de betrokken gemeenten niet primair dachten aan de betrokkenheid van de natuur- en milieuorganisaties. Dit blijkt ook uit het gegeven dat er geen natuur- en milieuorganisatie betrokken is in de stuurgroep. Daarnaast zijn door het gebrek aan natuurwaarden – ondanks dat de zone deel uit maakt van het Groene Hart en landschappelijke waarden heeft – natuurbeschermingsorganisaties als Staatsbosbeheer in eerste instantie niet betrokken.

Het Hart van de Heuvelrug

Het Hart van de Heuvelrug kent een vrij eenzijdig interactiepatroon tussen de natuur- en milieuorganisaties en de Provincie Utrecht. De rollen werden aan het begin van het proces vastgelegd en hebben daarna weinig dynamiek gekend. De rollen die de natuur- en milieuorganisaties en de Provincie Utrecht zich zelf toekenden (zelfgeconstrueerde rollen) en elkaar toekenden (toegekende rollen) kwamen vrijwel overeen. Het koppelen van belangen dat vooral door het Utrechts Landschap is gestimuleerd, is daarvan de oorzaak. Dit koppelen van belangen heeft namelijk een wederzijdse afhankelijkheid veroorzaakt waarin de platform partijen elkaar door de asymmetrische verdeling van machtsmiddelen (het Utrechts Landschap: materiële macht (grond) en deskundigheidsmacht, de Provincie Utrecht: realisatiemacht en materiële macht: geld) in specifieke rollen nodig hadden om de eigen doelen te bereiken.

De ingenomen rollen van de natuur- en milieuorganisaties en de provincie hebben daarom relatief weinig tot conflicten geleid. Echter, hier moeten wel twee kanttekeningen bij geplaatst worden. Het feit dat de Provincie Utrecht vanuit een 'governmentrol' bij de ontwikkeling van een ruimtelijke visie over de vliegbasis Soesterberg het Utrechts Landschap niet betrok, heeft echter wel tot vraagtekens geleid bij de terreinbeheerder. Daarnaast heeft een onjuiste afstemming van de platform partijen met een lokale natuurorganisatie geleid tot een hindermachtrol van deze partij (tot aan de Raad van State).

Koppeling met gebiedsopgave

Doordat het Hart van de Heuvelrug relatief minder rode ruimteclaims kent, de groene opgave een hoge prioriteit heeft en er relatief hoge natuurwaarden aanwezig zijn in het gebied, had het Utrechts Landschap een relatief belangrijke positie in het proces. Dit blijkt ook uit figuur 8-1 waarin het Hart van de Heuvelrug als enige case een natuur- en milieuorganisatie in de stuurgroep heeft. Het feit dat de terreinbeheerder ook initiator was en grondposities had, heeft hier ook aan bijgedragen.

De Bloemendalerpolder

In de beginfase van de Bloemendalerpolder werd de interactie tussen de Provincie Noord-Holland en de natuur- en milieuorganisaties vooral overheerst door de bestuurlijke discussie met de gemeenten Muiden en Weesp over de omvang en de locatie van woningbouw en een discussie met Rijkswaterstaat over de inpassing van de A1 in het gebied. Om uit deze bestuurlijke discussies te komen en de weerstand van de gemeenten Muiden en Weesp te doorbreken, nam de provincie vooral een daadkrachtige 'government' houding aan. Dit beïnvloedde de interactie tussen de Provincie Noord-Holland en de natuur- en milieuorganisaties op een verschillende wijze, doordat elke partij op een andere wijze in het proces zat. De Vechtplassencommissie die als onafhankelijk kennisorgaan ook een visie naar voren wilde brengen, werd niet door de provincie gehoord. De Noord-Hollandse Milieufederatie en Staatsbosbeheer werden onder druk van deze partijen wel gehoord in het naar voren brengen van een groen/blauw programma van eisen. Dit kwam ook doordat Staatsbosbeheer het toekomstige groengebied zou gaan beheren.

Een bestuurscrisis met de gemeenten Muiden en Weesp heeft het interactiepatroon iets gewijzigd. De Provincie Noord-Holland vraagt nu zelf de natuur- en milieuorganisaties een visie te tonen in de ateliers. Hierdoor zijn de verwachtingen over de inbreng van de natuur- en milieuorganisaties groter geworden. De provincie komt hierdoor tegemoet aan de proactieve rollen die Staatsbosbeheer en de Vechtplassencommissie willen spelen. Echter, de provincie blijft op sommige momenten een governmentrol spelen.

Koppeling met gebiedsopgave

Doordat naast een rode opgave ook tweederde van het gebied groen wordt ingericht in een polder die daarvoor een lagere landschappelijke kwaliteit had, hebben de natuur- en milieuorganisaties geen hindermacht gevormd. De hoge dynamiek van rode ruimteclaims in combinatie met het verweer van Muiden en Weesp heeft de Provincie Noord-Holland wel in een governmentrol gedwongen, waardoor de interactie met natuur- en milieuorganisaties beïnvloed is.

8.3 Het zoekproces van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties

Uit de beschreven interactiepatronen is gebleken dat bij de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder aan het begin van het proces sprake was van een verschil tussen de door de Provincie Noord-Holland en de natuur- en milieuorganisaties zelfgeconstrueerde rollen en de rollen die ze elkaar toekennen. Er lag dus een verschil tussen elkaars verwachtingen. Dit is voor een deel veroorzaakt door de verschillende gebiedsopgaven. Door de wederzijdse afhankelijkheid tussen de provincies en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkeling zijn beiden op zoek geweest naar een balans tussen de zelfgeconstrueerde en de toegekende rol. Beide partijen hadden elkaar namelijk nodig in een specifieke rol om gezamenlijk meer te bereiken dan individueel mogelijk zou zijn. In het Hart van de Heuvelrug kwamen de partijen door gekoppelde belangen in het begin van het proces tot overeenstemming over hun rollen. De andere twee cases hadden bestuurlijke crises nodig om tot een dergelijke overeenstemming te komen. Het komen tot afstemming van de rollen is de kern van het zoekproces waardoor zowel de provincies als de natuur- en milieuorganisaties worden geconfronteerd. Bij dit zoekproces kent elke partij haar eigen dilemma's. In onderstaande tekst worden eerst de kernpunten waaruit het zoekproces van de provincies, natuurbeschermingsorganisaties, milieufederaties en milieuactiegroepen is opgebouwd beschreven en vervolgens hun dilemma's nagelopen.

De provincies

De provincies hebben in de cases 'gebiedsontwikkeling' en de interactie met natuur- en milieuorganisaties als een zoekproces ervaren. Dit blijkt uit de volgende constatering:

- Voor de drie cases geldt dat de provincie niet de partij is die een gebiedsontwikkelingsproject initieert. Bij de cases werd de provincie door een initiërende hogere overheid, kamer van koophandel of een natuur- en milieuorganisatie gestimuleerd de gebiedsopgave op te pakken in een regierol;
- Bij de Oude Rijnzone werd de regierol in eerste instantie aan de Kamer van Koophandel Rijnland over gelaten;
- Het feit dat de regierol bij de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder alleen op een 'government' wijze is opgepakt en de natuur- en milieuorganisaties niet actief vanuit de provincie

werden betrokken. Dit terwijl 'gebiedsontwikkeling' staat voor een nadruk op een 'governance' aanpak;

- Pas toen de ingezette 'government-rol' geen succes opleverde in de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder en de urgentie hoog was om een 'governance' rol op te pakken, hebben de betreffende provincies deze meer opgepakt;
- Het aannemen van een governance-rol betekent niet dat de government-rol helemaal niet wordt gespeeld. Ze worden vaak naast elkaar gehanteerd. Dit bleek uit het feit dat de Provincie Noord-Holland in de Bloemendalerpolder heeft bedreigd met aanwijzingen naar de gemeenten om het vastgelopen proces vlot te trekken.

Naast deze constatering blijkt ook dat het uitvoeren van de governance-rol nog vaak tot problemen leidt. De kennis er voor (vooral voor communicatie en grondbeleid) ontbreekt vaak. Het zoekproces uit zich ook in de omgang met natuur- en milieuorganisaties. Het begin van het proces is in dit geval al van belang. Vaak is door onvoldoende aandacht voor het proces én te veel voor de inhoud onvoldoende nagedacht over een strategie om externe partijen als natuur- en milieuorganisaties in het proces te betrekken. Dit blijkt vooral uit de Bloemendalerpolder waarin de discussie vooral toegespitst was op de woningbouwopgave en de Oude Rijnzone waarin de ruimtelijke invulling van een paar locaties ter discussie stond. De provincies hebben vaak moeite met het maken van beslissingen over:

- *Het tijdstip van betrekken van natuur- en milieuorganisaties:*
Wanneer kunnen de natuur- en milieuorganisaties het beste betrokken worden?;
- *De wijze hoe natuur- en milieuorganisaties te betrekken:*
Het expliciet nadenken in welke rol de provincie de natuur- en milieuorganisaties ziet en op welke wijze ze betrokken kunnen worden.

Deze keuze wordt bemoeilijkt door het dilemma dat de provincie heeft tussen haar *government-* en *governance rol*.

Eenzijds bestaat de behoefte van de provincie vanuit haar klassieke rol als sterk sturende toezichthouder naar orde en het zelf in de hand houden van processen. Vanuit deze behoefte bestaat er de wens om eerst bestuurlijk tot overeenstemming (publiek-publieke overeenstemming) te komen en daarna pas natuur- en milieuorganisaties te betrekken. Het betrekken van natuur- en milieuorganisaties in een vroeg stadium betekent in deze optiek een inbreuk in de stabiliteit. 'Een veelheid aan maatschappelijke organisaties aan tafel leidt alleen maar tot chaos en vertraging' is daarbij het beeld. De provincie is daarnaast bevreesd om in een vroeg stadium een deel van haar verantwoordelijkheid (autonomie) af te staan aan niet-publieke partijen.

Anderzijds is bij de provincie in de drie cases de notie ontstaan dat natuur- en milieuorganisaties een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het draagvlak en de planvorming door de kennis die ze voor plannen kunnen leveren en uiteindelijk óók voor de realisatie van de plannen en het beheer van groengebieden. Voor de provincies wordt het belang steeds duidelijker dat ze natuur- en milieuorganisaties nodig hebben bij het bereiken van hun ambitieuze doelen. Dit zeker ook in een vroeg stadium. Er is vooral erkenning bij de provincies voor de positieve bijdragen van het Utrechts Landschap voor het Hart van de Heuvelrug en de positieve bijdragen van Milieudefensie en de Milieufederatie Zuid-Holland in de Oude Rijnzone.

Doordat de provincies vóór 2001 nog relatief weinig ervaring hadden met regionale gebiedsontwikkeling, is het voor hen een leertraject om in het genoemde dilemma een balans te vinden. Daarbij is het leervermogen, het vermogen om van gemaakte fouten te leren van belang. Dit leervermogen is gekoppeld aan de individuele kennis en de mankracht (capaciteit) die in de organisatie aanwezig is om van deze fouten te leren.

De natuurbeschermingsorganisaties (terreinbeheerders)

De terreinbeherende organisaties worden – naar eigen zeggen – niet overvallen door gebiedsontwikkeling en proberen zelfs proactief visies op te stellen (bijvoorbeeld het Utrechts Landschap in het Hart van de Heuvelrug). Ze hebben door praktijkervaringen uit de jaren negentig ondervonden dat niet een reactieve, maar juist een proactieve houding voor gebiedsontwikkeling het effectiefste werkt voor natuurontwikkeling (experimental learning) en hebben daarop hun organisaties aangepast en heringericht. Zo kent Staatsbosbeheer sinds 2001 een afdeling groene gebiedsontwikkeling. Toch nemen de terreinbeheerders in de cases niet permanent een proactieve houding aan, zo blijkt uit de volgende constatering:

- In de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder hadden de terreinbeheerders geen positie als initiator, omdat het natuurbelang niet hoog was en de terreinbeheerders weinig (Oude Rijnzone) tot geen (Bloemendalerpolder) grondposities hadden;

- Staatsbosbeheer had in de Oude Rijnzone vooral een positie als informatieverzender en belangenbehartiger door de 'government' rol van de provincie. Toen de provincies in de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder een 'governance' rol aannamen, kregen de terreinbeheerders de ruimte om als adviseur actief kennis in te brengen voor de groeninrichting;
- Door onzekerheid over het toekomstig beheren van een terrein én doordat de planvormingsfase afgerond is, neemt Staatsbosbeheer na het vaststellen van de Oude Rijnzone een terughoudende rol aan.

Op basis van deze constatering uit de cases wordt de rol van de natuurbeschermingsorganisaties (bij de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder) ten dele door de provincie bepaald én – nog belangrijker – bepalen de terreinbeheerders vooral zelf het belang, afhankelijk van bestaand of nieuw bezit om in gebiedsontwikkeling te participeren. Dit laatste houdt verband met de taakopdracht; 'de beperkte capaciteit (aan menskracht en deskundigheid) gericht inzetten'. Door de 'governance-rol' van de provincie worden natuurbeschermingsorganisaties meer gevraagd om deel te nemen aan gebiedsontwikkelingsprojecten¹. Er ontstaat dan een dilemma dat zich concentreert op de keuze van participatie in gebiedsontwikkeling. Dit dilemma kan gekoppeld worden aan de spanning tussen de rol als spreekbuis voor het groene belang én de positie als grondeigenaar, beheerder en uitvoerder van het rijksbeleid.

Eenzijds wil de natuurbeschermingsorganisatie zich richten tot het behartigen van de groene belangen als spreekbuis voor haar leden en wil zij graag proactief handelen als zij daarvoor gevraagd wordt. Anderzijds zijn natuurbeschermingsorganisaties grondeigenaren, beheerders en uitvoerders van het rijksbeleid en steken zij hun energie alleen in projecten waarin zij gronden beheren of bijna zeker gaan beheren.

Belangrijk in het zoekproces van terreinbeheerders is om via strategieën met een zo effectief mogelijke inzet in gebiedsontwikkeling te opereren. Bij de afweging voor deelname aan een gebiedsontwikkelingsproject is voor deze partijen vooral van belang wat hun meerwaarde is in dit gebiedsontwikkelingsproject en vervolgens hoe deze meerwaarde het best tot uitdrukking komt.

De provinciale milieufederaties (lobbygerichte organisaties)

De provinciale milieufederaties zien gebiedsontwikkelingsprocessen net als de provincies als een grote uitdaging. In die zin worden ze zelfs 'overvallen' door gebiedsontwikkeling. In het verleden lag de nadruk bij ruimtelijke plannen bij de milieufederaties namelijk vooral in het toetsen van bestemmingsplannen en streekplannen. Bij gebiedsontwikkeling wordt meer gevraagd van natuur- en milieufederaties. Ze dienen náást het toetsen proactief visies te ontwikkelen. Dit eist echter veel tijd en vraagt andere vaardigheden. Het zoekproces karakteriseert zich dus niet zozeer óf de milieufederaties moeten participeren in gebiedsontwikkeling, maar meer hoe dit het beste gedaan kan worden. Omdat de milieufederaties twaalf 'onafhankelijke' organisaties zijn, ervaren ze het zoekproces op verschillende wijzen en zijn ze in een verschillende mate bezig met het bedenken van strategieën hoe in gebiedsontwikkeling te opereren. De Milieufederatie Zuid-Holland loopt hierin voorop. Zij heeft zelfs een medewerker voor het thema 'gebiedsontwikkeling' aangesteld en kent diverse proactieve initiatieven. De Natuur- en Milieufederatie Utrecht is zeer bewust met gebiedsontwikkeling bezig en heeft meegedaan met een evaluerend onderzoek over gebiedsontwikkeling. De Noord-Hollandse Milieufederatie heeft (nog) niet bewust nagedacht over gebiedsontwikkeling, maar wil dat in de toekomst nog wel gaan doen.

De positie van de milieufederaties in de cases wordt echter in grote mate beïnvloed door de provincie, achterban of andere natuurbeschermingsorganisaties. Dit blijkt uit de volgende constatering:

- In het Hart van de Heuvelrug is de 'waakhondpositie' van de Natuur en Milieufederatie Utrecht bewust afgestemd met Stichting het Utrechts Landschap;
- Pas toen de achterban in de Oude Rijnzone signalen van onvrede gaf aan de Zuid-Hollandse Milieufederatie is de organisatie zich actief met de Oude Rijnzone gaan bemoeien;
- Door de 'government' rol die de provincie aannam, waren de milieufederaties in de Bloemendalerpolder en de Oude Rijnzone vaak gedwongen in een 'waakhondrol' of slechts informatieverzender;
- Doordat de Provincie Zuid-Holland een governance rol vervulde, gaf de provincie aan de Milieufederatie Zuid-Holland de ruimte om in een adviseurs rol proactiever te gaan meedenken.

De milieufederaties zien nu dus ook in dat er proactief geopereerd moet worden. Echter, vanuit de intermediaire positie in het bewaken van natuur en milieu en het ondersteunen van lokale natuur- en milieuorganisaties ondervindt de milieufederatie hierin een dilemma. In dit dilemma staat de keuze van participatie in gebiedsontwikkeling én de keuze van het innemen van een reactieve of proactieve rol centraal.

Eenzijds wil de milieufederatie zelf als belangenvertegenwoordiger van natuur en milieu de achterban tegemoetkomen door hen te ondersteunen in elk gebiedsproces. Meer dan voorheen willen de milieufederaties hun achterban stimuleren, om gebruik te maken van het voortraject bij ruimtelijke plannen. Milieufederatie Zuid-Holland: 'wanneer lokale wensen van bewoners en milieugroepen eerder worden ingebracht, zorgt dit voor betere ruimtelijke plannen die kunnen rekenen op meer steun van de lokale bevolking'. Dit vraagt vaak om een reactieve positie. Anderzijds wil de milieufederatie in een voor haar nieuwe rol als overlegpartner opereren, omdat zij soms inziet dat met overleg in gebiedsontwikkeling meer bereikt kan worden dan door alleen reactief te handelen. De milieufederatie is dan ook steeds vaker actief bij gebiedsateliers. Dit vraagt echter meer energie, zodat de milieufederatie niet altijd tegemoet kan komen aan haar wens om in elk proces haar achterban te ondersteunen. Daarnaast zal door de proactieve houding in de onderhandelingen door de milieufederatie bepaalde (rode) ontwikkelingen worden toegezegd die indruisen tegen het belang van de achterban. Belangrijk voor de milieufederatie is dat ze zorgvuldig met dit dilemma omgaat.

De milieuactiegroepen

De milieuactiegroepen mengen zich bewust niet in overleggen met de provincie, maar willen juist een open publieke debat voeren. Daardoor worden zij niet met vergelijkbare dilemma's geconfronteerd als de terreinbeheerders en de milieufederaties. Uit de rolanalyse van de Oude Rijnzone blijkt ook dat Milieudefensie gedurende het gehele proces alleen de positie van waakhond en actievoerder heeft ingenomen. Milieudefensie ervaart gebiedsontwikkeling niet als een nieuwe ontwikkeling en dus als een zoekproces, maar als een verder ontwikkeld 'poldermodel'.

Conclusie

Het zoekproces wordt door alle partijen (met uitzondering van de milieuactiegroepen) op een eigen wijze ervaren, waarin elke partij te maken heeft met al dan niet bewust gekozen rollen die tot uiting komen in haar eigen dilemma's. Dat hierin vaak een strijd is tussen het eigen belang en het gedeelde belang is niet verrassend, omdat dit deel uit maakt van het onderhandelingsproces. Belangrijk is dat elke partij verwachtingen heeft ten opzichte van andere partijen en dat er tijd nodig is om tot een bepaalde afstemming te komen over deze verwachtingen. Het koppelen van belangen speelt daarin een grote rol. Wanneer de belangen van partijen aan elkaar worden gekoppeld, hebben de partijen elkaar in een specifieke rol nodig en bestaat er minder onenigheid over elkaars rollen. Een voorwaarde daarbij is wel dat alle partijen de urgentie voelen voor het koppelen van de rollen. In de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder ontbrak dit in eerste instantie. De genoemde dilemma's vormden daarbij een blokkade.

¹ Zo zijn groenafdelingen van provincies ingekrompen en leunen de provincies voor de groene inrichting grotendeels op de kennis van de terreinbeheerders.

9. Dynamisch zoekproces tussen governance en government

In de voorgaande hoofdstukken zijn de theorie en de praktijk van het zoekproces naar rollen door de betreffende provincies en de natuur- en milieuorganisaties in gebiedsontwikkelingsprocessen beschreven. In dit concluderende hoofdstuk wordt het theoretisch kader (hoofdstukken 2 en 3) verbonden met het empirisch kader (hoofdstukken 5 t/m 8) om vervolgens een aantal lessen te trekken (derde deelvraag). De kernpunten uit het theoretisch kader worden in paragraaf 9.1 beschreven. Vervolgens in paragraaf 9.2 worden belangrijke elementen uit de praktijk (cases) van het zoekproces geanalyseerd door op sommige punten de koppeling te maken met het theoretisch kader. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 9.3 afgesloten met een aantal te formuleren lessen uit de praktijk (cases) voor de provincies en de natuur- en milieuorganisaties die hun wellicht kunnen helpen in hun verdere zoektocht naar rollen.

9.1 Theoretisch kader: het zoekproces in theorie

Gebiedsontwikkeling vormt de rode draad in het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid (zie p. 1). Voor het concept 'gebiedsontwikkeling' zijn diverse definities gehanteerd. Aan het einde van hoofdstuk 2 is gebiedsontwikkeling als volgt gedefinieerd: 'een ontwikkelingsgerichte aanpak van regionale, dynamische eenheden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt'. Deze ontwikkelingsgerichte aanpak houdt in dat publieke, private en maatschappelijke organisaties via een gedeelde urgentie tot gezamenlijke oplossingen moeten komen in ruimtelijke opgaven. Gebiedsontwikkeling kan daarmee gezien worden als een 'governance-vorm'; een bestuursstijl gericht op samenwerken, waarin overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen in netwerkverband met elkaar interacteren. Governance en gebiedsontwikkeling worden als nieuwe bestuursstijlen gezien en vaak afgezet tegenover klassieke bestuursstijlen; 'government'. 'Government' gaat in tegenstelling tot 'governance' uit van een sterke hiërarchische sturing van de centrale staat, waarbij private en maatschappelijke organisaties ondergeschikt zijn aan de staat.

Veel wetenschappers (Bang, De Bruijn, Ten Heuvelhof etc.) zetten de begrippen governance en government – om deze concepten scherp te krijgen – tegenover elkaar, waaruit het beeld zou kunnen ontstaan dat er sprake is van een omschakeling van government naar governance, waarbij in de huidige bestuurspraktijk alléén 'governance' van belang is. Echter, deze zelfde wetenschappers beseffen dat naast governance óók government van belang blijft in de bestuurspraktijk. De overheid blijft vanuit haar democratische legitimiteit de wettelijke beslissingsmacht behouden en zal beroep blijven doen op haar governmentrol. Dus is er meer sprake van een ontwikkeling (géén omschakeling) van governance naar een mix van governance en government. Voor gebiedsontwikkeling kan dat in de planningsfilosofie vertaald worden naar een ontwikkeling van toelatingsplanologie (het *verbieden* van maatschappelijk ongewenst gedrag) naar een mix van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie (het *stimuleren* van gewenst gedrag).

Deze beschreven ontwikkeling blijkt ook uit wat er theoretisch bekend is over de ontwikkeling in de interactie tussen natuur- en milieuorganisaties en de overheid. Traditioneel in het 'governmentmodel' maken natuur- en milieuorganisaties deel uit van het *maatschappelijk middenveld* die zich als 'sfeer' tussen de overheid en de privésfeer bevindt. Doordat de overheid zich in deze planningspraktijk richt tot 'toelatingsplanologie' waarin zij vooral haar materiële macht en realisatiemacht gebruikt, richten natuur- en milieuorganisaties zich vooral op een reactieve positie die (soms) gepaard gaat met 'hindermacht'; het doelbewust vertragen of dwarsbomen van een proces. Dit is vooral van toepassing op de milieuactiegroepen. Daarnaast hebben natuurbeschermingsorganisaties de klassieke taak om het overheidsbeleid in hun te beheren gebieden tot uitvoering te brengen.

Met de komst van 'governance' als gewenste bestuursstijl zijn naast de genoemde klassieke rollen die de overheid en de natuur- en milieuorganisaties hadden óók ontwikkelingsgerichte rollen ('governance rollen') van belang geworden, waarin de wil om ruimtelijke opgaven gezamenlijk te ontwikkelen centraal staat. Theoretisch is te verwachten dat doordat de natuur- en milieuorganisaties in het governance-model relatief meer machtsmiddelen (coalitie-netwerkmacht, participatiemacht en

deskundigheidsmacht) in bezit hebben gekregen in vergelijking met het government-model, de afhankelijkheden tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties zijn toegenomen. Dit wordt nog eens versterkt door gestegen ambities binnen ruimtelijke opgaven. Om samen meer te bereiken dan individueel hebben de overheid en de natuur- en milieuorganisaties elkaar in een ontwikkelingsgerichte rol nodig. Echter, omdat naast deze ontwikkelingsgerichte rollen óók de government rollen van belang blijven, ontstaat er vaak bij partijen het vraagstuk wanneer het zwaartepunt moet liggen op het voeren van een governance rol én wanneer het zwaartepunt moet liggen op een governmentrol. Dat dit gepaard gaat met een zoekproces voor de overheid en de natuur- en milieuorganisaties naar het vinden van passende rollen met daarin een juiste inzet van machtsmiddelen is dan niet verwonderlijk. Het feit dat een rol niet alleen door een partij zelf wordt bepaald (zelfgeconstrueerde rol), maar óók door andere partijen (toegekende rol) maakt het geheel nog complexer. De verwachtingen die partijen over elkaars rollen hebben, hoeven namelijk niet overeen te komen. Dit is zeker het geval als de belangen van de partijen tegenstrijdig aan elkaar zijn.

9.2 Empirisch kader: het zoekproces in de praktijk

De vorige paragraaf bracht naar voren dat met de ontwikkeling van 'government' naar 'een mix van governance en government' een vraagstuk is ontstaan wanneer meer voor een governance- en wanneer meer voor een governmentrol door de partijen gekozen moet worden. In de praktijkcases van regionale gebiedsontwikkelingen kwam dit vraagstuk terug in de dilemma's die zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties (de natuurbeschermingsorganisaties en de lobbygerichte milieufederaties) in hun zoekproces naar rollen hebben ondervonden. Deze dilemma's zijn terug te voeren tot één centraal dilemma: enerzijds het belang dat partijen zien in het voeren van proactieve ontwikkelingsgerichte rollen, anderzijds het belang dat partijen hebben om 'reactieve' government rollen te spelen.

Uit de cases is gebleken dat iedere partij dit dilemma op haar eigen wijze ervaart. Ook kwam het genoemde dilemma in de cases in een verschillende mate aan de orde. Het zoekproces heeft zich dus individueel per partij geuit en is daarnaast – vooral – tot stand gekomen uit de interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in de cases.

De dilemma's per partij

De provincies ervaren een dilemma tussen de *government*- én de *governance* rol. Enerzijds heeft de provincie de behoefte om het proces in haar eigen hand te houden en wil zij eerst tot publiek-publieke overeenstemming komen. Dit blijkt ook uit de Oude Rijnzone en de Bloemendalerpolder waarin het proces op een klassieke 'government' wijze werd ingestoken via streekplanprocedures en intergemeentelijke structuurplannen, waarbij alleen inspraak mogelijk was in de formele inspraakrondes. Anderzijds ziet de provincie wel de waarde in van het voeren van een governance rol, omdat zij erkent dat voor het bereiken van haar eigen doelen op een governance-achtige wijze samengewerkt dient te worden. Dit komt tot uiting in het Hart van de Heuvelrug waarin de Provincie Utrecht samen met andere platformpartners zoals het Utrechts Landschap op basis van gelijkwaardigheid samenwerken.

De terreinbeheerders (natuurbeschermingsorganisaties) ervaren een dilemma tussen de rol van *zakelijke grondeigenaar* én *belangenbehartiger*. Enerzijds willen terreinbeheerders door de tijdsdruk en hun taakstelling in hun klassieke rol als uitvoerders van het rijksbeleid alleen hun energie steken in projecten waarin zij grond beheren of gaan beheren. Omdat Staatsbosbeheer in de Oude Rijnzone waarschijnlijk geen gronden in het gebied zal gaan beheren en er geen rijksbeleid in het gebied ligt, heeft Staatsbosbeheer zich in het proces op de achtergrond gehouden of meer reactief gereageerd. Anderzijds willen zij vanuit de 'governance' optiek de groene belangen behartigen als spreekbuis voor haar leden en willen zij graag proactief handelen als zij daarvoor gevraagd worden. Zo heeft het Utrechts Landschap het gebiedsontwikkelingsproject Hart van de Heuvelrug zelfs op een proactieve wijze geïnitieerd.

De lobbygerichte organisaties als de provinciale milieufederaties ervaren een dilemma tussen de rol van *belangenvertegenwoordiger* én *overlegpartner*. Enerzijds hebben de milieufederaties de voorkeur om als belangenvertegenwoordiger van natuur en milieu hun achterban tegemoet te komen door hen te ondersteunen in elk gebiedsontwikkelingsproces. Dit vraagt om een klassieke reactieve positie. Zo heeft de Milieufederatie Noord-Holland een lokale natuur- en milieuorganisatie ondersteund met het uitstellen van een kapvergunning voor de boomkap op het KNSF-terrein. Anderzijds zien de

milieufederaties de waarde in van proactieve overlegpartner in gebiedsontwikkeling, omdat ze erkennen dat daarmee soms meer bereikt kan worden dan alleen reactief te opereren. Zo heeft de Milieufederatie Zuid-Holland in de Oude Rijnzone actief geparticipeerd in de gebiedsateliers en zelf samen met marktpartijen een gebiedsvisie opgesteld voor Bodegraven-Oost.

De milieuactiegroepen als Milieudefensie ten slotte ervaren geen dilemma. Ze kiezen bewust voor om niet in overleggen te participeren. Zij blijven standvastig vasthouden aan de rol van 'waakhond' en 'actievoerder'. In de Oude Rijnzone heeft Milieudefensie dan ook bewust niet gekozen om aan de gebiedsateliers deel te nemen.

Deze beschreven dilemma's komen bij alle partijen terug in een zoekproces waarbij twee belangrijke concrete keuzes centraal staan:

1. Het tijdstip wanneer natuur- en milieuorganisaties in het proces moeten participeren;
2. De wijze hoe natuur- en milieuorganisaties in het proces moeten participeren.

Deze keuze wordt bij alle partijen beïnvloed door de aanwezigheid van voldoende capaciteit aan personen en kennis die nodig is om op een proactieve wijze te opereren in gebiedsontwikkelingsprocessen. Omdat 'gebiedsontwikkeling' een nieuwe ontwikkeling is, ontbreekt die capaciteit nog vaak bij de partijen. Bij Staatsbosbeheer en de milieufederaties kwam naar voren dat de capaciteit vaak onvoldoende was waardoor de tijd ontbrak om in elk gebiedsontwikkelingsproces proactief te opereren. Zo had de Milieufederatie Noord-Holland proactiever willen opereren in de Bloemendalerpolder dan dat zij dit in de laatste rondes van het proces deed. Vaak is het gebrek aan capaciteit aan kennis en personen de reden dat partijen terugvallen op een meer klassieke governmentrol, omdat deze rol voor de partijen vertrouwd is.

De interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties

Naast het feit dat elke partij zelf met haar eigen dilemma's op zoek is naar haar eigen geschikte rollen, is het zoekproces vooral veroorzaakt door de interactie tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties in de cases. Het dilemma tussen de governance- en governmentrol kwam in verschillende mate terug in de cases. Van belang daarbij waren de verwachtingen die de partijen over elkaars rollen hadden. Het in een vroeg stadium overeenkomen van de verwachtingen over elkaars rollen, heeft het zoekproces bij de partijen beperkt. Het koppelen van belangen, waardoor een wederzijdse afhankelijkheid ontstond, is daarbij de succesfactor.

Zo kwamen de Provincie Utrecht en het Utrechts Landschap in de case het Hart van de Heuvelrug in een vroeg stadium overeen dat ze elkaar nodig hadden in een specifieke rol, die van respectievelijk regisseur/coproducent en coproducent, om meer te bereiken dan ze individueel zouden kunnen bereiken. Het Utrechts Landschap had de Provincie Utrecht nodig voor haar materiële macht (de geldmiddelen) en haar realisatiemacht (regierol als onafhankelijke partij). De Provincie Utrecht had het Utrechts Landschap nodig voor haar materiële macht (grondbezit), maar vooral voor haar deskundigheidsmacht (het opgestelde schaakmodel, waardoor groene opgaven door rode konden worden betaald). Het feit dat door het bezit van relatief meer machtsmiddelen door natuur- en milieuorganisaties in 'governance' de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en natuurmilieuorganisaties is gestegen, gaat dus zeker op voor deze case.

In de Oude Rijnzone en in mindere mate de Bloemendalerpolder was er in de eerste ronde géén sprake van een overeenstemming in de verwachtingen over elkaars rollen tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties. Beide provincies raakten in de eerste rondes in een bestuurlijke crisis, waardoor het proces vastliep. In de Oude Rijnzone was er een discussie tussen de gemeenten en de provincie over een aantal bouwlocaties. In de Bloemendalerpolder was er een discussie met de gemeenten Muiden en Weesp over de locatie en de omvang van de geplande woningbouw. De provincies wilden daarom eerst tot bestuurlijke overeenkomst komen, voordat maatschappelijke partijen als natuur- en milieuorganisaties betrokken zouden worden. De provincies die een sterke governmentrol speelden, zagen de natuur- en milieuorganisaties in een reactieve rol en zij werden ook 'gedwongen' om een klassieke reactieve rol op te pakken. Dit terwijl ze ook (vooral de Milieufederatie Zuid-Holland in de Oude Rijnzone en de Vechtplassencommissie in de Bloemendalerpolder) een proactieve rol wilden spelen. De belangen tussen de partijen werden niet aan elkaar gekoppeld. Pas na een procesinterventie, waarin de provincies inzagen dat ze ook het draagvlak (maatschappelijke macht) en de kennis (deskundigheidsmacht) van maatschappelijke partijen als natuur- en milieuorganisaties nodig hadden, verwachtten de provincies een meer proactieve rol van de natuur- en milieuorganisaties. Daardoor kwamen de verwachtingen van de partijen meer op één lijn te liggen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het zoekproces van de natuur- en milieuorganisaties en de provincie zeer complex is om te analyseren. Wellicht nog complexer dan vanuit het theoretisch kader vooraf werd aangenomen. Er spelen meerdere factoren een rol. Daarnaast blijft het mensenwerk. Daarbij kan verwezen worden naar het 'rollenspelmodel' (zie p. 12-13). De personen binnen de organisaties handelen contextueel, vanuit een bepaalde rolopvatting en verzamelen kennis over wat op dat moment passend is. Wel is een aantal elementen te noemen die het zoekproces hebben beïnvloed en verklaard. Dat zijn de dilemma's die de natuur- en milieuorganisaties en de provincie ervaren, die terug kunnen worden gevoerd naar het centrale dilemma tussen 'governance' en 'government' en de verschillende verwachtingen over elkaars rollen die daaruit voortvloeien. Zodra deze verwachtingen overeenkomen door gekoppelde belangen is er een acceptatie over elkaars rollen en ervaren de partijen in mindere mate een zoekproces.

9.3 De lessen uit de praktijk

Voordat de lessen beschreven worden, moeten nog twee opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste is gebiedsontwikkeling géén receptenboek. Er zijn geen vaste rollen te noemen die per gebiedsontwikkelingsproject op een specifiek moment gespeeld moeten worden om een optimaal resultaat te bereiken. Elke gebiedsopgave is uniek en heeft haar eigen ruimtelijke opgaven en type actoren. Daarnaast moet gerealiseerd worden dat het op een 'juiste' wijze door de provincie ingaan op de positie van natuur- en milieuorganisaties een lastige is, omdat de provincie verschillende belangen van verschillende partijen aan elkaar moet knopen.

De lessen die getrokken worden, zijn ten eerste gerelateerd aan de eerder beschreven dilemma's die zowel de provincies als de natuur- en milieuorganisaties (de natuurbeschermingsorganisaties en de lobbygerichte milieufederaties) in hun zoekproces ondervinden. Ten tweede zijn deze gerelateerd aan de praktijkervaringen in de cases en de lessen die de respondenten zelf in de interviews hebben genoemd (zie tabel 9-1 op pagina 74, de uitspraken van de respondenten zijn opgenomen in bijlage II en III). Het is zaak dat de natuur- en milieuorganisaties en de provincie zorgvuldig met de dilemma's omgaan. Beide 'conflicterende' rollen in elk dilemma zijn voor de partijen in gebiedsontwikkeling van belang en zijn van waarde gebleken in de cases. Voor de provincie de *government-én de governance* rol. Voor de milieufederaties de rol van *belangenvertegenwoordiger én overlegpartner*. En ten slotte voor de natuurbeschermingsorganisaties de rol van *belangenbehartiger én zakelijke grondeigenaar* als uitvoerder van het overheidsbeleid. Dit betekent voor de rollen van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties het volgende:

1. *Uitgangspunt in gebiedsontwikkeling is het spelen van ontwikkelingsgerichte rollen:*
Het uitgangspunt in gebiedsontwikkeling is dat zowel natuur- en milieuorganisaties als de provincie ontwikkelgericht handelen: met elkaar meedenken en inleven in elkaars belangen, zodat door koppellende belangen een plan of een visie wint aan kwaliteit. Hierin komen de rollen van de provincie in een 'governance' rol, de milieufederatie in een overlegrol en de natuurbeschermingsorganisatie als meeparticiperende belangenvertegenwoordiger sterk tot uiting;
2. *Speelruimte over voor het spelen van kritische reactieve 'hindermacht' en government rollen:*
Laat wel speelruimte over in het uitvoeren van deze ontwikkelingsgerichte rollen, waarbij zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties hun grenzen kunnen trekken. Wanneer een provincie of natuur- en milieuorganisatie vindt dat haar belang wordt geschaad, kan terug worden gegrepen naar een hindermacht of een governmentrol. Daarbij komen de rollen van de provincie in een governmentrol, de milieufederatie als belangenbehartiger en de natuurbeschermingsorganisatie als grondeigenaar naar voren.

De praktijkcases leren dat het een opgave is voor de partijen om in alle openheid deze rollen op elkaar af te stemmen. Belangrijke lessen die daarbij getrokken kunnen worden, zijn de volgende:

3. *Vroegtijdige afstemming over elkaars rollen:*
In een vroegtijdig stadium (initiatieffase) is communicatie noodzakelijk tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties. Dit, om de verwachtingen van elkaars rollen te delen, zodat conflicten voorkomen kunnen worden. Deze verwachtingen moeten zowel gaan over de inhoud als het proces;
4. *Consequenties verbinden aan de afstemming van de rollen:*
Wanneer de rollen tussen provincie en de natuur- en milieuorganisaties op elkaar zijn afgestemd, dienen de partijen daar wel tot op een zekere hoogte consequenties in hun handelen aan te verbinden. Natuur- en milieuorganisaties dienen niet als een excuus-Truus behandeld te worden.

Zo ontstaat er een bepaalde mate van zekerheid en vertrouwen dat de afgestemde rollen in grote lijnen volgens elkaars verwachtingen worden ingevuld. En de partijen ongeveer een gelijke interpretatie hebben in de invulling van de afgestemde rollen;

5. *Wederzijdse erkenning van elkaars kwaliteiten:*

Zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties moeten erkenning hebben voor elkaars kwaliteiten, zodat ze ook kunnen profiteren van elkaars rollen.

Specifiek betekent dit het volgende voor de partijen:

Provincies

a) *Erken de regisseursrol:*

De provincie, maar ook de natuur- en milieuorganisaties moeten erkennen dat de provincie een zeer geschikt orgaan is om de regierol te vervullen in regionale gebiedsontwikkelingsprojecten;

Natuurbeschermingsorganisaties

b) *Erken de groenkennis die natuurbeschermingsorganisaties hebben:*

Zowel de provincie als de natuurbeschermingsorganisaties zelf moeten erkennen dat natuurbeschermingsorganisaties veel inhoudelijke kennis bezitten over de groeninrichting die verrassende visies kunnen opleveren;

Milieufederaties

c) *Erken de lokale kennis:*

Het lokale netwerk biedt veel lokale gebiedsspecifieke kennis die bruikbaar is bij de vorming van visies voor de provincie. Dit moeten de provincies en de milieufederaties erkennen. De milieufederaties dienen als intermediair de kennis van de lokale achterban naar voren te brengen;

d) *Erken dat de achterban voor draagvlak kan zorgen:*

Naast de kennis die de achterban van de milieufederaties kan leveren, zorgt het betrekken van de achterban via experimentele vormen van democratie ook voor draagvlak. De milieufederaties hebben de taak de lijnen met de achterban kort te houden. De provincies dienen de achterban op een proactieve wijze te horen;

Natuur- en milieuactiegroepen

e) *Erken de meerwaarde van natuur- en milieuactiegroepen:*

Deze les is vooral voor de provincies bedoeld. Nog vaak is er een beeld dat natuur- en milieuactiegroepen 'lastig' zijn en alleen trachten processen tegen te houden. Ze houden de provincie door hun acties echter ook scherp.

De genoemde 'lessen' zijn terug te koppelen naar de praktijk van de drie cases (tabel 9-1).

Tabel 9-1: De lessen en de praktijkvoorbeelden

	Praktijkvoorbeelden
Algemeen	
1. <i>Uitgangspunt: ontwikkelingsgerichte rollen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat zowel Stichting het Utrechts Landschap en de Provincie Utrecht op een ontwikkelingsgerichte wijze met elkaar hebben meegedacht, kwamen ze relatief snel tot overeenstemming en resulteerde dit in een proces zonder relatief grote conflicten; • Nadat de Provincie Zuid-Holland een ontwikkelingsgerichte rol aannam en deze ook aan de natuur- en milieuorganisaties gaf, kwam het proces van de Oude Rijnzone in een stroomversnelling en leidde dit tot een Transformatievisie met meer draagvlak en met creatievere oplossingen; • De introductie van de ateliers door de Provincie Noord-Holland waarin de Vechtplassencommissie en de Noord-Hollandse Milieufederatie op een ontwikkelingsgerichte wijze werden betrokken, leidden (aanvankelijk) tot meer vertrouwen bij deze partijen.
2. <i>Creëer speelruimte voor het spelen van een kritische reactieve 'hindermacht' en government rol</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Als het proces vastloopt, kan er bedreigd worden met aanwijzingen door de provincie, zoals in de Bloemendalerpolder. Echter, er moet hier wel zorgvuldig mee om worden gegaan; • Mede doordat Milieudefensie en de Milieufederatie Zuid-Holland kritisch waren op het proces en de inhoud, heeft de uiteindelijke Transformatievisie in de Oude Rijnzone meer draagvlak gekregen;

	<ul style="list-style-type: none"> • Wanneer een natuur- en milieuorganisatie in een proces al een ontwikkelingsgerichte rol aanneemt, kan het effectief zijn dat een andere natuur- en milieuorganisatie juist een reactieve rol aanneemt. Zo rijden ze niet in elkaars wielen. In de Bloemendalerpolder waarin een soortgelijke verdeling tussen Staatsbosbeheer (ontwikkelingsgericht) en de Milieufederatie Noord-Holland (reactief) is gemaakt, werkte dit effectief. De Milieufederatie Noord-Holland kon zich op afstand kritisch opstellen, terwijl ze ook proactief invloed via Staatsbosbeheer kon uitoefenen.
3. <i>Vroegtijdige communicatie over afstemming van elkaars rollen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Afwezigheid van vroegtijdige communicatie leidt tot wantrouwen en conflicten, zoals in de Oude Rijnzone waarin de Milieufederatie Zuid-Holland een andere (proactievare) rol voor ogen had dan de Provincie Zuid-Holland; • In de Bloemendalerpolder leidde het afwezig zijn van vroegtijdige communicatie tussen de rollen van de Provincie Noord-Holland en de Milieufederatie Noord-Holland tot veel onduidelijkheid.
4. <i>Gelijke interpretatie aan de afstemming van rollen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Als natuur- en milieuorganisaties beloofd wordt dat ze inspraak mogen leveren, maar als dat slechts na het vaststellen van een visie mogelijk is, zoals in de Oude Rijnzone, dan wordt de inspraak slechts als een 'wassen neus' gezien door de natuur- en milieuorganisaties; • In de Bloemendalerpolder had de Vechtplassencommissie het idee dat met de inloopateliers de suggestie van een daadwerkelijke inspraak gehonoreerd werd, maar naar haar eigen mening werd deze in de praktijk niet gehonoreerd; • In alle cases hadden de natuurbeschermingsorganisaties een capaciteitstekort. In de Bloemendalerpolder en (vooral) de Oude Rijnzone heeft dit geleid tot discussies over de inzet van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer speelde in de Oude Rijnzone zelf een informatieverstrekende rol, terwijl een proactieve adviesrol door de Provincie Zuid-Holland werd verwacht. De Provincie Noord-Holland verwachtte van Staatsbosbeheer als toekomstige terreinbeheerder een hogere inzet.
5. <i>Wederzijdse erkenning van elkaars kwaliteiten</i>	
Provincies	
a) <i>Erken de regisseursrol:</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In het Hart van de Heuvelrug is de Provincie Utrecht in staat geweest als regisseur zeer slagvaardig en relatief snel met de andere partijen tot onderlinge overeenstemming te komen.
Natuurbeschermingsorganisaties	
b) <i>Erken de groenkennis</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De inspirerende visie met daarbij het schaakbordmodel die mede door het Utrechts Landschap ontwikkeld is, wordt gezien als één van de belangrijkste succesfactoren van het Hart van de Heuvelrug; • Door het groen-blauw programma van eisen van Staatsbosbeheer in samenwerking met de Milieufederatie Noord-Holland in de Bloemendalerpolder werd een bijdrage geleverd aan het streekplan.
Milieufederaties:	
c) <i>Erken de aanwezigheid van lokale kennis</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In alle cases bood het lokale netwerk van de milieufederatie gebiedsspecifieke kennis; • In de Bloemendalerpolder en de Oude Rijnzone is in de gevormde ateliers gebruik gemaakt van deze lokale kennis wat leidde tot creatieve oplossingen.
d) <i>Lokaal netwerk van milieufederatie voor draagvlak</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het laten deelnemen van het lokale netwerk van de milieufederaties in de ateliers van de Bloemendalerpolder en de Oude Rijnzone heeft geleid tot meer draagvlak; • Door onvoldoende communicatie met lokale natuurorganisatie IVN de Bilt in het Hart van de Heuvelrug is deze partij naar de Raad van State gestapt; • Het opstellen van een visie voor Bodegraven-Oost door de Milieufederatie Zuid-Holland en de marktpartijen leidde tot verzet en wantrouwen bij de achterban, omdat deze niet gehoord werd.
Natuur- en milieuactiegroepen:	
e) <i>Erken de meerwaarde</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Natuur- en milieuactiegroepen houden de provincie scherp. De acties van de Milieudefensie in de Oude Rijnzone hebben een positieve invloed gehad op zowel de inhoud als het proces.

Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Adviseur Gebiedsontwikkeling (2007). *Maak meer van Nederland: eindrapport adviseur gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- ANWB, VNM, AVVB & VNO-NCW (2001). *Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: samen, anders, beter*. Rotterdam: BVR adviseurs.
- Bang, H. P. (2003). *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Boonstra, F.G. & J. van den Berg (2005). *Op weg naar nieuwe koppelingen: de rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*. Wageningen: VUGA.
- Bos, M. (2006). *De groene verlichting?: ontwikkelingsplanologie voor recreatieve groengebieden*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M., & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bruijn, de J.A. & E.F. ten Heuvelhof (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2004). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic service.
- Buuren van, M. (2006). *Tussen stemmen en sturen: besluitvorming in de netwerksamenleving*. Den Haag: Guido de Brès-Stichting.
- Cammen, H. van der (2006a). *De doorbraak van de gebiedsontwikkeling*. Blauwe kamer, Vol.3. pp. 68-70.
- Cammen, H. van der (2006b). *Gebiedsontwikkeling: kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*. Den Haag: Nirov.
- Dammers, E., Klijn, J.A. Klijn, R.P. Kranendonk, N. van der Windt & H.J.J. Kroon (2002). *Innoveren in de groene ruimte: een verkenning van methoden*. Wageningen: Alterra.
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & W. Verschoor (2004). *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Dekker, P. (1994). *Civil society: verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Rijswijk: SCP.
- Deth, J. van & M. Leijenaar (1994). *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad : een exploratief onderzoek naar activiteiten, netwerken, loopbanen en achtergronden van vrijwilligers in maatschappelijke organisaties*. Den Haag: SCP.
- Dijkstra, P. (2004). *De Trias politica van de economie*. Tijdschrift voor Arbeid en Participatie, Vol. 3/4 pp. 191-195.
- Dobson (1990). *A. Green political thought*. London: Harper Collins.
- Donk, W.B.H.J van de & F. Hendriks (2001). *Bewegingen op het middenveld: de bestuurskunde van maatschappelijk besturen*. Bestuurskunde, Vol. 1 pp. 4-14.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: LEMMA.
- Edelenbos, J. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Farjon e.a. (2004). *Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur*. Wageningen: Natuurplanbureau.

- Graaf, K. de (2005). *Op reis door de provincies*. Building business, december pp. 8-9.
- Graat, P. (1998). *Maatschappelijk bestuur - Een derde weg tussen overheid en private sector*. Deventer: Niser.
- Groenendijk, J., & F. le Clercq (2004). *Ervaringen met ontwikkelingsplanologie*. Rooilijn, Vol. 8 pp. 388-393.
- Hajer, M. & D. Sijmons (2006). *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Hong, S.J. (2001). *Aanzetten tot ontwikkelingsplanologie*. Stedebouw & Ruimtelijke ordening, Vol. 1 pp. 40-44.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst; dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- IPO (2001). *Van ordenen naar ontwikkelen*. Den Haag: IPO.
- IVN (2005). *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: IVN.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jong de, J., & I. Sievers (2004). *Ontwikkelingsplanologie: hype of hoop?* Rooilijn, Vol. 5 pp. 213-218.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman (1992). *Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. Beleidswetenschap. Vol. 1 pp. 32-51.
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2006). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Lelieveldt, H. (1999). *Wegen naar macht : politieke participatie en toegang van het maatschappelijke middenveld op lokaal niveau*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Lewitt, T. (1973). *The Third Sector*. New York.
- March, J.G. (2004). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The free press.
- Milieudefensie (2006). *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: Milieudefensie.
- Ministerie van LNV (2005). *Naar een nieuwe Natuur: over natuurontwikkeling in Nederland*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Munster, O. van, E.J.T. van den Berg & A. van der Veen (1996). *De toekomst van het middenveld*. Den Haag: Dewel Uitgeverij B.V.
- Nas, M., P. Dekker & C. Remmers (1997). *Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu*. Den Haag: Vuga.
- Pierre, J. (2000). 'Introduction: understanding governance', in: J. Pierre, *Debating governance: authority, steering and democracy* (Oxford University Press) 1-10.
- Platform Hart van de Heuvelrug (2003). *Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug*. Schaken op de Heuvelrug: speelveld en openingsspel. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Platform Hart van de Heuvelrug (2004). *Raamovereenkomst*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Priemus, H. (2005). *Naar een systeeminnovatie voor ruimtelijke ontwikkeling*. Nova Terra, pp. 9-13.
- Programmaleiding Oude Rijnzone (2002). *Bestuursovereenkomst Oude Rijnzone*. Leiden: programmaleiding Oude Rijnzone.
- Projectbureau Bloemendalerpolder (2007). *Concept Ruimtelijke visie*. Weesp: Projectbureau Bloemendalerpolder.
- Projectbureau Oude Rijnzone (2006a). *Oude Rijnzone op weg naar realisatie*. Alphen aan de Rijn: Projectbureau Oude Rijnzone.

Projectbureau Oude Rijnzone (2006b). *Ruimtelijke kwaliteit Oude Rijnzone*. Alphen aan de Rijn: Projectbureau Oude Rijnzone.

Projectbureau Oude Rijnzone (2007). *Focus Oude Rijn: Transformatievisie 2020*. Alphen aan de Rijn: Projectbureau Oude Rijnzone.

Provinciale milieufederaties (2007). *Ruimte voor regionale kwaliteit in ontwikkelingsplanologie*. Utrecht: Provinciale Milieufederaties.

Provincie Noord-Holland (2006). *Streekplan Noord-Holland Zuid: uitwerking Bloemendalerpolder/KNSF-terrein*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.

Regiegroep Bloemendalerpolder (2004). *Startdocument Structuurvisie Bloemendalerpolder/KNSF*. Haarlem: Regiegroep Bloemendalerpolder.

Rooy, P. van., Luin, A. v., & E. Dil (2006). *Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.

Ridder, J. de. (2003). *Een essay over ervaringen met planologische beleidsvoering*. Den Haag: Vromraad.

Rucht, D. (1989). *Environmental organizations in West Germany and France: structure and interorganizational relations*. In: B. Klandermans (red.). *Organizing for change. Social movement organizations in Europe and the United States*. Greenwich (CT): JAI Press pp. 61-94.

SER (2001). *Advies Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: SER.

Soeterbroek, F. (2000). *Onderhandelen: de kunst van schakelen en verbinden*. Hippolytushoef: De Beuk.

Spit, T. (2003). *De ambities van ontwikkelingsplanologie*. ROM special, pp. 18-19.

Staffhorst, B. & E. Dammers (2005). *Voorwaarden voor ontwikkelingsplanologie: Samenhang met behoud van slagkracht*. ROM Vol. 12, pp. 32-33.

Stichting Het Utrechts Landschap (1999). *Heel de Heuvelrug*. De Bilt: Stichting Het Utrechts Landschap.

Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International social science journal*, Vol. 155, pp. 17-28.

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. (1995). *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*. pp. 33-55. In: Hart, P. 't, M. Metselaar & B.J. Verbeek (1995). *Publieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. (2006a). *Hoorcollege 1 collectieve besluitvorming*. 31 januari 2006.

Teisman, G.R. (2006b). *Stedelijke Netwerken: Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: Nirov.

Ven, F. van de. (2003). *Betrek groene organisaties bij ontwikkelingsplanologie*. ROM, Vol. 10 pp. 30-31.

Vromraad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Vromraad.

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

Milieufederatie Zuid-Holland (2006). *Beleidsplan 2006-2010*. Rotterdam: Milieufederatie Zuid-Holland.

Internetbronnen:

<http://www.hartvandeheuvelrug.nl/standaard.aspx?app=projecten>, 16 mei 2007.

<http://www.hartvandeheuvelrug.nl/standaard.aspx?app=kaartje>, 18 mei 2007.

<http://www.heeldeheuvelrug.nl/index.cfm>, 16 mei 2007.

<http://www.ouderijnzone.nl/ouderijnzone/pagina.asp?pagkey=67985>, 27 juni 2007.

<http://www.milieudefensie.nl/ruimte/activiteiten/fotogalerij.>, 30 juni 2007.

http://www.nul20.nl/nr20/1vd_5.html, 4 juni 2007.

http://www.rlg.nl/adviezen/035/035_5.html, 2 augustus 2007.

<http://www.staatsbosbeheer.nl/pagina.asp>, 22 april 2007.

<http://www.utrechtslandschap.nl/p3.php?RubriekID=2430>, 30 mei 2007.

http://www.waternet.nl/werk_in_uitvoering, 4 juni 2007.

Lijst van figuren, kaders en tabellen

Figuren

		Blz.
Figuur 1-1	<i>De opbouw van de scriptie</i>	5
Figuur 2-1	<i>Hiërarchie en het netwerkmodel</i>	7
Figuur 3-1	<i>De intermediaire positie van het middenveld</i>	14
Figuur 3-2	<i>De rollen van natuur- en milieuorganisaties in het governmentmodel</i>	15
Figuur 3-3	<i>De verschuiving van een governmentmodel naar een governance-model</i>	18
Figuur 3-4	<i>De rollen van natuur- en milieuorganisaties en de overheid in governance-model</i>	20
Figuur 3-5	<i>De drie type natuur- en milieuorganisaties in de drie sferen</i>	22
Figuur 5-1	<i>Visiekaart Oude Rijnzone</i>	29
Figuur 5-2	<i>De posities van de actoren</i>	30
Figuur 5-3	<i>Minister Verburg bij een creperend groen hart</i>	33
Figuur 6-1	<i>Plankaart Hart van de Heuvelrug</i>	41
Figuur 6-2	<i>Programmakaart Hart van de Heuvelrug</i>	43
Figuur 6-3	<i>De posities van de actoren</i>	43
Figuur 6-4	<i>Actiebeleid 'Geef voor natuur op de vliegbasis'</i>	48
Figuur 7-1	<i>Plankaart Bloemendalerpolder</i>	52
Figuur 7-2	<i>Essentiekaart van de Bloemendalerpolder</i>	54
Figuur 7-3	<i>De posities van actoren</i>	55
Figuur 8-1	<i>Vergelijking samenstelling posities van de cases</i>	65

Kaders

Kader 1-1	<i>Initiatieven om beter grip te krijgen op gebiedsontwikkeling</i>	3
Kader 3-1	<i>De invloedssferenkaart</i>	18
Kader 3-2	<i>De rolverdeling onder publieke partijen in gebiedsontwikkeling</i>	19
Kader 3-3	<i>Veel genoemde spelregels</i>	21
Kader 5-1	<i>De positie van het Rijk</i>	31
Kader 5-2	<i>De acties van de Milieudefensie in de Oude Rijnzone</i>	33
Kader 5-3	<i>Bewuste beperkte positie van het Zuid-Hollands landschap</i>	35
Kader 6-1	<i>Vliegbasis Soesterberg</i>	42
Kader 6-2	<i>Posities van de natuur- en milieuorganisaties en de provincie bij de Vliegbasis Soesterberg</i>	48

Tabellen

Tabel 2-1	<i>Verschillen tussen government en governance</i>	6
Tabel 2-2	<i>Verschil tussen het hiërarchisch- en netwerkmodel</i>	7
Tabel 2-3	<i>De kenmerken van governance toegepast op gebiedsontwikkeling</i>	10
Tabel 3-1	<i>Twee perspectieven op besluitvorming</i>	12
Tabel 3-2	<i>De traditionele verschillen tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld</i>	14
Tabel 3-3	<i>De verdeling van machtsmiddelen tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties</i>	17
Tabel 3-4	<i>De verdeling van machtsmiddelen tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties in het government- en governance-model</i>	21
Tabel 3-5	<i>Typologie natuur- en milieuorganisaties</i>	23
Tabel 5-1	<i>Overzicht van de veranderende posities binnen de Oude Rijnzone</i>	35
Tabel 5-2	<i>Kenmerken van een 'governmentachtige' insteek van de provincie</i>	36
Tabel 5-3	<i>Kenmerken van een 'governance-achtige' insteek van de provincie</i>	36
Tabel 6-1	<i>Overzicht van de veranderende posities binnen het Hart van de Heuvelrug</i>	46
Tabel 6-2	<i>Kenmerken van een governance-achtige insteek van de provincie</i>	47
Tabel 7-1	<i>Overzicht van de veranderende posities binnen de Bloemendalerpolder</i>	59
Tabel 7-2	<i>Kenmerken van een 'governmentachtige' insteek van de provincie</i>	59
Tabel 7-3	<i>Kenmerken van een 'governance-achtige' insteek van de provincie</i>	60
Tabel 8-1	<i>Vergelijking van de 'gebieden' van de drie cases</i>	65
Tabel 9-1	<i>De lessen en de praktijkvoorbeelden</i>	75

Bijlagen

I Geïnterviewde respondententen

De Oude Rijnzone

Dhr. A. (Albert) Aartsen. Beleidsmedewerker Zuid-Hollands Landschap. Interview rol van Zuid-Hollands Landschap in de Oude Rijnzone. 14 mei 2007.

Dhr. J.P.M.J. (Jeroen) Boon. Beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling Milieufederatie Zuid Holland. Interview rol van de Milieufederatie Zuid-Holland in gebiedsontwikkeling. 2 april 2007 & 26 juni 2007.

Dhr. T. (Tijs) Breuer. Beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling Milieufederatie Zuid Holland. Interview rol van de Milieufederatie Zuid-Holland in de Oude Rijnzone. 26 juni 2007.

Dhr. B. (Bing) Jap. Senior medewerker groene gebiedsontwikkeling Staatsbosbeheer. Interview rol van Staatsbosbeheer in de Oude Rijnzone. 18 juni 2007.

Mevr. E. (Emmy) Schenk – van Roon. Beleidsmedewerker bureau visie, ontwerp en strategie, directie Ruimte & Mobiliteit Provincie Zuid-Holland. Interview rol van de Provincie Zuid-Holland in de Oude Rijnzone. 19 juni 2007.

Dhr. J.G.M (Hans) Schouffoer. Projectleider Oude Rijnzone. Interview interactie provincie en natuur- en milieuorganisaties in de Oude Rijnzone. 4 juli 2007.

Dhr. W. (Willem) Verhaak. Campagneleider Ruimte Milieudéfensie. Interview rol van de Milieudéfensie in de Oude Rijnzone. 6 juni 2007.

Mevr. A.J. (Agnes) Wittink. Senior beleidsadviseur bureau voor ontwikkeling en realisatie, directie Ruimte & Mobiliteit Provincie Zuid-Holland. Interview Provincie Zuid-Holland en gebiedsontwikkeling. 19 juni 2007.

Het Hart van de Heuvelrug

Dhr. C. (Chris) Bakker. Beleidsmedewerker stichting Utrechts Landschap. Interview rol van Stichting het Utrechts Landschap in gebiedsontwikkeling en in het Hart van de Heuvelrug. 19 maart 2007 & 24 mei 2007.

Mevr. C. (Claudia) van Holsteijn. Medewerker Groene Ruimte. Interview rol van Natuur en Milieufederatie Utrecht in het Hart van de Heuvelrug. 22 mei 2007.

Dhr. R. (Ruurd) Jonge Poerink. Programmamanager Vitaal Plattenland en Hart van de Heuvelrug Provincie Utrecht. Interview rol van de Provincie Utrecht in het Hart van de Heuvelrug. 7 juni 2007.

Mevr. C. (Carolien) Schippers. Programmamanger Hart van de Heuvelrug. Interview rol van het projectbureau in gebiedsontwikkeling en het Hart van de Heuvelrug. 21 maart 2007 & 6 juni 2007.

De Bloemendalerpolder

Dhr. F. (Frans) Cladder. Secretaris Vechtplassencommissie. Interview rol van de Vechtplassencommissie in de Bloemendalerpolder. 11 juli 2007.

Dhr. R. (Robert) Graat. Senior medewerker groene gebiedsontwikkeling Staatsbosbeheer. Interview rol van Staatsbosbeheer in de Bloemendalerpolder. 13 juni 2007.

Dhr. W.T. (Pim) de Nobel. Beleidsmedewerker Milieufederatie Noord-Holland. Interview rol van de Milieufederatie Noord-Holland in de Bloemendalerpolder. 14 juni 2007.

Dhr. R. (Ron) Stapel. Programmamanger Bloemendalerpolder. Interview rol van Provincie Noord-Holland in Bloemendalerpolder. 25 mei 2007 & 21 juni 2007.

Dhr. P. (Paul) Veldhuis. Beleidsmedewerker Provincie Noord-Holland. Interview rol van Provincie Noord-Holland in Bloemendalerpolder. 25 mei 2007.

II Aanbevelingen voor de provincie uit interviews

Regisseurrol van de provincie is een goede:

- De positie van de provincie als regisseur is een goede;
- Regisseurrol de juiste rol. De integraliteit is prima bewaakt.

Belang van een daadkrachtig integraal denkende bestuurder

- Bestuurder van belang die op een integrale wijze meedenkt;
- De bestuurder heeft te weinig oor voor de groene partijen en wordt vooral als rode ontwikkelaar gezien;
- Door het ontbreken van een vaandeldrager ontbreekt het elan. Er is namelijk meer dan een regisseursrol nodig, namelijk ambitie, drijfveer, enthousiasmerend coaching en de daadkracht om knopen door te hakken. Bezielend leiderschap heeft ontbroken. De provincie heeft een te bescheiden visie op de rol van regisseur.

Scheidt de rollen van belangenbehartiger, regisseur en hogere overheid:

- De provincie dient zich bewust te zijn van de twee verschillende posities die zij inneemt; financieel en publiek belang;
- regiefunctie van de provincie niet altijd helemaal onafhankelijk;
- Het democratische proces wordt gefrustreerd door de afspraken die er zijn gemaakt;
- geen gehaste beslissingen moet nemen, omdat anders de optimale kwaliteit blijft liggen;
- De provincie was de trekker van de stuurgroep en moest alles binnenboort houden. Ze hadden moeite om deze regisseursrol te combineren met het behartigen van hun eigen belangen (provinciaal belang). Ze konden het moeilijk van elkaar scheiden;
- Soms is de neiging bij provincies/gemeenten dat ze de democratisch gekozen partij zijn die het bepalen;
- Faciliterende rol voor provincie: wanneer private partijen en maatschappelijke partijen met ideeën komen, hierop inspringen.

Inhoud en proces aan elkaar koppelen (project- en procesmanagement)

- Inhoud en proces aan elkaar koppelen (proces- en projectmanagement). Niet te veel spreken over rollen;
- Aandacht schenken aan zowel proces als inhoud.

Natuur- en milieuorganisaties vroeg betrekken:

- De provincie dient natuur- en milieuorganisaties in een vroeg stadium te betrekken;
- Partijen betrekken voordat de visie wordt vastgesteld;
- Natuur- en milieuorganisaties dienen dan wel zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden;
- Natuur- en milieuorganisaties moeten in een zo vroeg mogelijk stadium bij gebiedsontwikkeling betrokken worden om vervolgproblemen te voorkomen;
- Natuur- en milieuorganisaties dienen in een vroeg stadium aan tafel te worden gevraagd. Ten eerste voor het ontwikkelen van draagvlak en ten tweede voor de bruikbare visies die zij kunnen leveren.

Erken de waarde van kennis die natuur- en milieuorganisaties bezitten:

- Milieufederaties en lokale nmo kunnen met hun lokale kennis (vanuit de maatschappij) een frisse, creatieve kijk op de werkelijkheid werpen;
- De kennis van terreinbeherende organisaties kan in gebiedsontwikkeling goed benut worden;
- Meerwaarde van natuur- en milieuorganisaties door het leveren van kennis door het opzetten van hun groene bril: creatieve kijk;
- Natuur- en milieuorganisaties betrekken op een vroeg stadium de zaken van alle kanten te belichten;
- De provincie dient gebruik te maken van de expertise van de groene organisaties en duidelijker de mening van natuur- en milieuorganisaties moeten meenemen;
- Natuur- en milieuorganisatie kunnen gebruikt worden voor ideeën over natuur in een gebied die overheden niet als vanzelfsprekend ontwikkelen.

Erken de waarde van draagvlak die natuur- en milieuorganisaties kunnen creëren

- Meerwaarde van natuur- en milieuorganisaties leveren van draagvlak door hun grote achterban;
- Via milieuorganisaties worden bewoners beter gehoord en geïnformeerd.

Erken de kritische zijde van natuur- en milieuorganisaties

- soms kan ook het bieden van een reactieve houding een meerwaarde hebben.

Natuur- en milieuorganisaties niet misbruiken als excuus-Truus

- NMO niet alleen betrekken vanuit het doel om bezwaarvoorschriften te voorkomen;
- De provincie dient de natuur- en milieuorganisaties te zien als voorwaardige partners waar naar ook geluisterd wordt;
- Natuur- en milieuorganisaties niet als excuus-Truus behandelen.

Communiceer op een goede wijze met nmo en geef duidelijk aan wat wel en niet kan!

- Goede communicatie met natuur- en milieuorganisaties verloopt nog niet optimaal. Inzet communicatiedeskundigen. Hier dient op een zorgvuldige wijze mee om worden gegaan;
- Laat duidelijk weten als natuur- en milieuorganisaties deelnemen aan een stuurgroep of atelier wat je van elkaar verwacht;
- Open planprocessen zijn positief, echter de provincie dient dit wel strak te organiseren om er vat op te houden (waar kan er wel en waar kan er niet over meegepraat worden);
- Van belang dat overheden kenbaar maken dat ze iets met de visie van natuur- en milieuorganisaties doen;
- Kaderstellende rol voor provincie: Belangrijk is dat de provincie een kader aangeeft; een bandbreedte;
- De taak ligt bij het programmabureau dat er meer gecommuniceerd wordt naar de burger. Daarbij kunnen andere maatschappelijke partijen op aanhaken. Hierdoor voorkom je dat er alleen over groen gepraat wordt. Het moet geïntegreerd worden in het proces.

Overige zaken:

- Het is maar de vraag of het zinvol is maatschappelijke partijen deel te laten nemen in stuurgroepen, omdat ze toch een zwaar natuurbelang hebben. Als natuurorganisaties risicodragend willen investeren dan ligt het anders;
- ook met terreinbeheerders in de stuurgroep moet er opgepast worden: een open aanbestedingsproces werkt beter. Dit levert meer kwaliteit op;
- In het betrekken van natuur- en milieuorganisaties in de stuurgroep moet heel genuanceerd tegen aan worden gekeken. Als ze grote grondposities hebben en je met de onderhandelingen niet om heen kan, dan moet je ze meenemen. De discussie die hierbij gevoerd dient te worden is hoe legitiem het is om niet-overheidspartijen bij de stuurgroep te betrekken (legitimitieitsprobleem). Het betreft namelijk wel zaken die het algemene belang betreffen;

III Aanbevelingen voor de natuur- en milieuorganisaties uit interviews

Bewuste keuze maken wanneer op welke wijze participeren in gebiedsontwikkeling

- Voortdurend afvragen hoeveel invloed een natuur- en milieuorganisatie daadwerkelijk heeft;
- Echter, door de beperkte capaciteit moet natuur- en milieuorganisatie keuzes maken waar wel en waar niet op in te haken. Een natuur- en milieuorganisatie is in eerste instantie beheerder en geen ontwikkelaar. Er zijn momenten waarin natuur- en milieuorganisatie zich af vraagt hoe aan tafel te komen in dit soort processen;
- Belangrijk is de keuze hoe wanneer in te steken. Er bestaat een 'theoretisch model' voor. In de initiatiefase goede wervende ideeën naar voren brengen en dat het ruimtelijk verankerend raakt (in streekplan). In de planvorming zou natuur- en milieuorganisatie verder afstand kunnen nemen en naarmate het beheer aan de orde komt nog een keer vol in te zetten. Dit wordt in de wandelgangen ook wel 'het badkuipmodel' genoemd;
- De positie van een natuur- en milieuorganisatie kan zijn om op het juiste tijdstip het juiste plan, visie en probleem voor te dragen die aan de wensen voldoet van publieke partijen;
- Natuur- en milieuorganisaties moeten heel kritisch zijn met de keuze om te participeren binnen gebiedsontwikkeling;
- Dus van te voren bedenken: wat willen we in dit gebied bereiken, wat is onze grens en in de initiatieffase bekijken of dat gaat lukken en kunnen we daadwerkelijk meer bereiken wanneer we niet meedoen;
- De positie van natuur- en milieuorganisaties ten opzichte van de provincie hangt af van de situatie: aanwezige natuur- en landschapswaarden, grond steeds meer in handen van particulieren, grondposities en de invloedssferen;
- Rol kiezen:
 - Bij elk project een duidelijke keuze maken tussen traditionele rol en samenwerkingspartner
 - Alleen rol van partner als bereid bent om flexibel te zijn
 - Waakhond bij voorbereiding en uitvoering!

Vroegtijdig participeren

- Het gevaar is dat natuur- en milieuorganisaties in de initiatieffase wellicht te happig zijn om mee te praten;
- Er vroeg bij zijn:
 - Presenteer vroegtijdig een visie
 - Schep tijdig helderheid over wensen en uitgangspunten
 - Goed nadenken voor betrekken breed publiek
 - Openstaan voor aanpassingen.

*Natuur- en milieuorganisatie moet zich niet laten misbruiken als excuus-*Truus**

- Op het moment dat de natuur- en milieuorganisaties het idee heeft als excuus-*Truus* behandeld te worden door provincies en andere partijen dan kunnen zij beter uit de coalitie stappen;
- Vooral niet laten misbruiken als een excuus-*Truus*.

Kritische reactieve rol aannemen:

- Als je aan tafel moet vechten dan helpt het om een beetje 'lastig' te zijn (met het mogelijk naar de rechter stappen);
- Natuur- en milieuorganisaties behoren op zijn minst te reageren op overheidsbeleid, omdat ze daarvoor ook door de overheid betaald worden;
- Een reactieve rol kan ook effectief zijn;
- Waakhond (blaffen, maar ook bijten om serieus genomen te worden!) als het mis gaat (kritische partij is noodzakelijk) en ook rol van actief overtuigen en lobbyen. En een bottum line (tot zover en niet verder!) creëren. Deze waakhond functie wordt door de provincie gewaardeerd.

Proactief een visie opstellen

- Als provincie een open discussie wil dan moeten de natuur- en milieuorganisaties aan tafel zitten;
- Het is ook van belang om met een eigen visie (proactief op te stellen) te komen, omdat alleen maar 'nee' zeggen niet werkt, omdat er anders weer met een aanwijzing bedreigd wordt. Dus ook pluimen uitdelen en een eigen visie geven;
- Meedenken (ideeën aangeven) en aan de bel trekken als dit nodig is.

- Een visie op natuur en milieu werd bij het proces gemist bij de achterban;
- Inhoudelijke inbreng: inhoudelijke gebiedsvisie;
 - Lagenbenadering: natuur als sturend principe. Echter, bij de uitvoering sneuvelen er groene ambities! Plannen zijn groener dan in de werkelijkheid!;
 - Transparante besluitvorming;
 - Maak een heldere visie: inspirerend, vakkennis, brede probleemanalyse;
 - Kom met alternatieven: inspirerend toekomstperspectief, duurzame alternatieven, afspraken over realisatie van het proces.

Overig:

- Een ander lastig punt is dat maatschappelijke organisaties die een vorm van belangenbehartiging doen die niet riant gefinancierd is. Echter, de ontwikkelingsgerichte activiteiten kosten veel energie. Soms wordt zelfs een bijdrage gevraagd aan de proceskosten;

Goede communicatie met de achterban

- Lokaal netwerk is tijdens het proces nauwelijks gewerkt: weinig contact geweest;
- Achterban:
 - Burgers en achterban twee partijen
 - Pleidooi voor open planproces
 - Samenwerking bevorderen.

Samenwerken met private partijen

- De samenwerking met private partijen kan daarbij veel opleveren.

Samenwerken met andere natuur- en milieuorganisaties

- Er zou wellicht tot een taakverdeling gekomen kunnen worden tussen natuur- en milieuorganisaties, waarbij de terreinbeheerders een ontwikkelingsgerichte rol hebben, de milieufederaties een controlerende rol en de Milieudefensie een actievoerende rol. Zo kan één ieder zijn eigen kwaliteiten aanboren;
- Groene organisaties moeten uitkijken dat ze elkaar niet in de wielen rijden, anders verzwak je je positie
- De natuur- en milieuorganisaties moeten wel kritisch blijven ten opzichte van elkaar en mogen hun eigen geluid geven;
- Samenwerking met partijen:
 - Gebiedsontwikkeling geen receptenboek
 - Allianties smeden moet
 - Provincie aanspreken op regisseurrol
 - Natuur- en milieuorganisaties met één stem spreken
 - Inspirerend persoon die jouw belang vertegenwoordigd.

Onafhankelijke positie behouden:

- Milieudefensie moet zijn onafhankelijke positie houden; het opzoeken van het politieke debat. De Milieudefensie wil politici aanspreken en niet het ambtelijke circuit.