

Interactieve Beleidsvorming
bij de inrichting van
twee Vinex-locaties

C. Bezemer
173058

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
1. Opzet van het onderzoek en hoofdvragen.	5
1.1 Aanleiding en doelstelling	5
1.2 Beschrijving van de Vinex-locaties Volgerlanden en Carnisselande	6
1.2.1 Vinex-locatie Volgerlanden	6
1.2.2 Vinex-locatie Carnisselande	6
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Maatschappelijke relevantie van het onderwerp	8
1.5 Bestuurskundige relevantie	10
1.6 Methodiek, onderzoeksopzet	11
1.7 Opbouw van de scriptie	12
2. Interactieve beleidsvorming en Ruimtelijke ordening	13
2.1 Interactieve beleidsvorming in de literatuur	13
2.2 Locale interactieve beleidsvorming	17
2.3 Ruimtelijke ordening in de literatuur, De Vinex nota.	19
3 Procesbenadering en Projectbenadering	25
3.1 Procesbenadering en procesmanagement	25
3.2 Project benadering	30
4. Het ontwikkelingsproces van de Vinex-locaties Volgerlanden en Carnisselande.	35
4.1 De Vinex-locatie Volgerlanden	35
4.2 De Vinex-locatie Carnisselande	37
5. Analyse van het proces van ontwikkeling van de onderzochte Vinex-locaties	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Structuur (de organisatie van het proces) Volgerlanden	42
5.3 Structuur (de organisatie van het proces) Carnisselande	44
5.4 De procedure (de planning van de voorgeschreven en voorgenomen stappen) Volgerlanden	46
5.5 De procedure (de planning van de voorgeschreven en voorgenomen stappen) Carnisselande	48
5.6 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Onderwijsvoorzieningen Volgerlanden	50
5.7 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Onderwijsvoorzieningen Carnisselande	53
5.8 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Gezondheidszorg Volgerlanden	56

5.9 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Gezondheidszorg Carnisselande	57
6. Samenvatting, conclusies en beantwoording van de vraagstelling.	61
Beantwoording van de vraagstelling	62

Bijlagen

Bijlage 1. literatuurlijst

Bijlage 2. procedure wijziging bestemmingsplan

Bijlage 3. procedure Regionaal structuurplan Midden IJsselmonde

Bijlage 4. projectgroep Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde

Bijlage 5. organisatieschema gemeenschappelijke regeling Midden IJsselmonde

Voorwoord

Ook in de wei van de Bestuurskunde groeien duizend bloemen. Met één van deze bloemen heb ik mij een aantal jaren bezig gehouden. Het is aan Dr. H.L. Klaassen te danken dat deze observatie wat heeft opgeleverd. Hij bleef mij er geduldig op wijzen, antwoorden bij de juiste vragen te zoeken en maakte voor mij het schrijven van deze scriptie tot een bijzonder leerproces.

Hartelijk dank aan zwager Dirk en zus Hilda die mij een wekelijkse wijkplaats boden om het gezin te ontvluchten. Ook waardering voor Lenie, die gedoogde dat stapels brochures, boeken, krantenknipsels en rapporten lange tijd bij de voordeur en elders waren aan te treffen.

In het gebruik van een koppelteken na Vinex heb ik in de diverse geschreven bronnen geen bepaald patroon ontdekt. De nu gehanteerde schrijfwijze Vinex-locatie als soortnaam tegenover Vinex nota en Vinex plan voor een meer bijvoeglijk gebruik, is een bewuste keuze.

Dr. J. Edelenbos heeft met zijn 'Proces in Vorm' en 'Locale interactieve beleidsvorming' mijn blijvende interesse gewekt voor interactieve beleidsvorming. Het is bijzonder dat hij als tweede lezer bereid was, te bezien of deze interesse tot iets geleid heeft.

C. Bezemer

Zwijndrecht, augustus 2007

1. Opzet van het onderzoek en hoofdvragen.

1.1 Aanleiding en doelstelling

Op 100 meter afstand van ons huis ligt het voormalig landbouwgebied ‘de Volgerlanden’ . Dit gebied is inmiddels Vinex-locatie ‘de Volgerlanden’ geworden. Naar dit gebied kan op verschillende manieren gekeken worden; door de bril van een natuurbeschermer, een toekomstige huizenkoper en iedereen zou nog andere invalshoeken kunnen aanreiken. En zo kan ook een bestuurskundige met interesse naar het gebeuren in en om een Vinex-locatie kijken. Een bestuurskundige kan nieuwsgierig worden naar zaken als: op welke wijze verlopen besluitvormingsprocessen, hoe komt de landinrichting tot stand, welke rol hebben diverse actoren in dit proces?

Bij het volgen van dit proces bleek dat de Vinex-locatie Volgerlanden zich gelijkmatig en vrij vlot ontwikkelde. Alleen door externe factoren (stagnerende vraag naar huizen in dit gebied en verzwaarde milieu-eisen) trad er later wat vertraging op. In de iets verder gelegen Vinex-locatie Carnisselande te Barendrecht verliep het proces qua snelheid juist andersom. Er waren eerst enige jaren waarin de invulling van de wijk niet zo vlot verliep, maar de laatste jaren werd de achterstand weer heel goed ingelopen. Al aan de buitenkant van het gebeuren is en was duidelijk een verschil in aanpak te zien. In Barendrecht worden de processen duidelijk geheel vanuit het gemeentehuis aangestuurd. In H.I. Ambacht lopen de activiteiten niet via het gemeentehuis, maar via een speciale Project-organisatie “De Volgerlanden”. Dit zou kunnen wijzen op een procesbenadering in Barendrecht en een project-aanpak in H.I. Ambacht. Zou dat het verschil in ontwikkeling verklaren? Op welke wijze hebben de vele participanten die bij de invulling van een Vinex-wijk een bijdrage leveren, hun rol kunnen of mogen spelen? Hoe is deze samenwerking verlopen? Is er hierin duidelijk verschil tussen de beide Vinex-locaties?

Bij een procesmatige aanpak valt tegenwoordig steeds vaker de term “Interactieve Beleidsvorming”. Heeft deze manier van beleidsvorming een rol gespeeld?

Een projectmatige aanpak wordt gezien als een minder goede omgeving om tot interactieve beleidsvorming te komen. Kunnen we deze verschillen in de empirie terugvinden?

Bij een eerste verkenning lijkt dat genuanceerder te liggen dan aan de hand van de literatuur mocht worden verwacht. Beide methoden van aanpak laten interactieve beleidsvorming zien. Het is interessant om te onderzoeken of de projectmatige en procesmatige omgeving de mate van interactiviteit beïnvloeden, en zo ja, of daar conclusies uit zijn te trekken en mogelijke aanbevelingen zijn te doen. Om daar een goed beeld van te verkrijgen is onderzoek nodig. We kunnen de doelstelling van dit onderzoek als volgt omschrijven:

Het verkrijgen van inzicht in de interactieve beleidsvorming bij de inrichting van een Vinex-locatie door middel van een vergelijking van een projectmatige benadering met een procesmatige benadering van deze vorm van beleidsvorming. Hiertoe gaan we op zoek naar interactieve beleidsvorming en worden aspecten van interactieve beleidsvorming bij de totstandkoming van een Vinex-locatie onderzocht. Om hierin verschillende methoden van aanpak te kunnen onderscheiden, wordt niet één, maar worden twee Vinex-locaties bezocht. Het betreft de Vinex-locaties Volgerlanden te H.I.Ambacht en Carnisselande in de gemeente Barendrecht. Dit onderzoek krijgt

daarmee de vorm van twee ‘case studies’. In hoofdstuk 1.6 zullen wij nog nader ingaan op de beperkingen en randvoorwaarden die deze vorm van onderzoek met zich meebrengt.

1.2 Beschrijving van de Vinex-locaties Volgerlanden en Carnisselande

1.2.1 Vinex-locatie Volgerlanden

De gemeente H.I. Ambacht telt momenteel 22.850 inwoners. (Voorjaar 2006, opgave Vereniging Nederlandse Gemeenten, site www.vng.nl). H.I. Ambacht is een van oorsprong agrarische gemeente, die zich heeft ontwikkeld tot een forenzengemeente. De bebouwingsdicht was minder dan 25 woningen per hectare. De Vinex-locatie Volgerlanden krijgt wel een hogere bebouwingsdichtheid, maar blijft door de ruime opzet van de nieuwbouwwijk wel onder het landelijk gemiddelde van Vinex-wijken. Na realisatie vormt de Vinex-locatie Volgerlanden één stedenbouwkundig geheel met de naburige gemeente Zwijndrecht. De gemeente Zwijndrecht heeft 45.400 inwoners. (Voorjaar 2006, opgave Vereniging Nederlandse Gemeenten, site www.vng.nl). Het lag voor de hand om wegens deze verbondenheid en samenhang, te komen tot een overlegstructuur waarin beide gemeenten participeren. Dit overleg op B. en W.-niveau vormde op zijn beurt de aansturing van een redelijk zelfstandige projectorganisatie. Deze projectorganisatie heeft moeite gedaan om beleidsvorming en beleidsuitvoering op diverse terreinen te realiseren met zoveel mogelijk betrokkenen, waarbij draagvlak en effectiviteit belangrijke doelen waren. Deze inzet lijkt meer interactieve beleidsvorming te hebben opgeleverd dan van een projectorganisatie zou worden verwacht. Het is interessant om te zien of dit inderdaad zo is, en zo ja of dit gunstig heeft uitgewerkt op de diverse aspecten waarop de theoretische inzichten op dit punt iets verwachten.

1.2.2 Vinex-locatie Carnisselande

Barendrecht is een woonplaats van 21000 inwoners.(1994) In 1994 is deze gemeente aangewezen als een van de plaatsen waar een Vinex-locatie wordt gesitueerd. Een kwart deel van de locatie ligt in de aangrenzende gemeente Albrandswaard (Rhoon). Barendrecht kon tot dusver worden gekarakteriseerd als een rustig dorp, met een niet zo hoge bebouwingsdichtheid. De dichtheid van bebouwing was niet meer dan 25 woningen per hectare. Vergeleken met een Vinex-locatie die meestal een dichtheid heeft van 35 woningen per hectare was Barendrecht een voorbeeld van een plattelandsgemeente. In Carnisselande is de bebouwingsdichtheid in de Vinex-locatie iets hoger dan het landelijke Vinex-gemiddelde. Ter weerszijden van de sneltram is deze 40 huizen per hectare, maar in het westen van de locatie een lagere dichtheid, zodat het gemiddelde in de Vinex-locatie komt op ca. 36 huizen per hectare. Deze locatie zal ruim twee maal zoveel woningen gaan bevatten als de Vinex-locatie Volgerlanden. Het aantal inwoners van de gemeente Barendrecht neemt gedurende de invulling van de Vinex-locatie gestaag toe; de teller voor deze gemeente staat nu inclusief de Vinex-locatie op 37350 inwoners. (Voorjaar 2006, opgave Vereniging Nederlandse Gemeenten, site www.vng.nl). De gemeente verwacht dat de groei nog zal doorgaan tot ca. 47.000 inwoners.

De gemeente Barendrecht heeft gekozen voor een procesmatige aanpak van de bouw van de Vinex-wijk. Hiervoor is apart iemand van buiten de gemeentelijke organisatie aangetrokken. De gemeente Barendrecht bleef daarbij proceseigenaar.

Een speciaal bestuurlijk aandachtspunt is de omstandigheid dat Barendrecht valt binnen het gebied van de vroegere Rijnmondraad. Dit gebied heet nu “Stadsregio Rotterdam”. Voor de gemeente Barendrecht houdt dit in, dat een aantal beslissingen, zowel van de provincie als van de gemeente Barendrecht, nu in het overleg van de “Stadsregio Rotterdam” worden genomen. Toen eenmaal de grote kaders vastgelegd waren, bleek de regie toch in hoge mate verder rechtstreeks vanuit het gemeentehuis gevoerd te worden. Na een wat moeizame start, is de vaart er in gekomen en nadert de wijk inmiddels zijn voltooiing.

1.3 Vraagstelling

In de vorige paragraaf zagen wij dat de beleidsvorming in Barendrecht in een meer procesmatige setting plaatsvindt en dat de projectorganisatie in H.I. Ambacht wijst op een projectmatige aanpak. Het resultaat van deze twee benaderingswijzen zal in het onderzoek duidelijk moeten worden. Omdat wij ons onderzoek richten op interactieve beleidsvorming zullen we de uitwerking van deze beleidsvorming moeten bezien aan de hand van een aantal aspecten die het mogelijk maken om de mate van interactiviteit meetbaar te maken. We zullen dit doen aan de hand van een vijftal aspecten die wij ook in de literatuur tegenkomen.

Als het beleid niet eenzijdig door het openbaar bestuur, maar in samenwerking met de betrokken burgers en het maatschappelijk middenveld wordt ontwikkeld mogen we veronderstellen dat daardoor het draagvlak bij de betrokkenen toeneemt. Hier zien we een eerste meetbaar aspect: *draagvlak*.

De interactieve overlegvorm dwingt betrokkenen tot het onderbouwen van standpunten en mobiliseert allerlei kennis vanuit diverse kennisgebieden van de samenleving. Hierdoor mogen we verwachten dat de kwaliteit van de besluitvorming toeneemt: *kwaliteit* als tweede aspect.

Als allerlei betrokken partijen zelf deelnemen aan de besluitvorming, zullen zij geïnteresseerd zijn in een spoedige realisatie en zullen zij niet snel tot vertragende beroepsprocedures overgaan. Hieruit volgt dat wij als derde aspect kunnen toetsen op *snelheid*.

Door de burgers directer en intensiever bij de besluitvorming te betrekken, wordt de afstand tussen bestuur en burgers verkleind en zal het democratisch gehalte van de besluitvorming toenemen. Het vierde te toetsen aspect is daarmee *democratie*.

Als tenslotte de aan de interactieve besluitvorming deelnemende actoren al of niet een afspiegeling vormen van degenen die het meest betrokken zijn bij de gevolgen van dat beleid, kunnen we het beleidsproces ook bezien aan de hand van het aspect *representativiteit*.

De doelstelling van het onderzoek is, inzicht te krijgen in de toepasbaarheid van interactieve beleidsvorming op de ruimtelijke ordening bij de realisatie van nieuwbouwwijken en na te gaan hoe de keuze voor een bepaald beleidsontwerp doorwerkt in de daaropvolgende beleidsuitvoering. De richting van het onderzoek wordt in de volgende vraagstelling nader aangegeven:

- Hoe verhoudt een procesmatige benadering zich ten opzichte van een projectmatige benadering van interactieve beleidsvorming bij de inrichting van een Vinex-locatie, indien deze -voorzover aanwezig- wordt beoordeeld op 5 aspecten: draagvlak, kwaliteit, snelheid, democratie en representativiteit?

Gezien de veelheid van onderwerpen die in een nieuwbouwwijk aan de orde zijn, kan het onderzoek gemakkelijk te veel omvattend worden. Om het onderzoek overzienbaar te houden zullen we ons beperken tot een tweetal deelonderwerpen.

Bij twee Vinex-locaties zal worden onderzocht hoe de projectmatige en procesmatige benaderingswijzen zijn toegepast bij:

- a. scholenbouw en
- b. gezondheidszorg.

Bij het onderzoek zullen wij aandacht geven aan de volgende deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder interactieve beleidsvorming en op welke wijze kan dit worden toegepast in de Ruimtelijke Ordening?
2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen van een procesmatige benadering versus een projectmatige benadering bij interactieve beleidsvorming?
3. Hoe werkt interactieve beleidsvorming uit in de deelonderwerpen scholenbouw en gezondheidszorg in de Vinex-locaties Volgerlanden (in H.I. Ambacht) en Carnisselande (in Barendrecht)?
4. Wat is de invloed van een procesmatige resp. projectmatige benadering bij de onderzochte deelonderwerpen in de twee Vinex-locaties

1.4 Maatschappelijke relevantie van het onderwerp

De totstandkoming van een Vinex-locatie is een bijzonder gebeuren. Bij ingrepen in bestaande steden en dorpen is de bestaande situatie uitgangspunt voor verdere ontwikkelingen. Het is in dat geval (vrijwel) nooit zo, dat de bestaande bebouwing en stadsplattegrond kan worden gewist en er een totaal nieuwe inrichting van een dorp of stadswijk kan worden opgezet. Bij een Vinex-locatie ligt dit echter anders. Daar kan wel vanuit een nul-situatie worden gewerkt. Weliswaar heeft elk landschap zijn specifieke vorm, eigenschappen en beperkingen, maar binnen die context kunnen allerlei vernieuwende ideeën worden uitgewerkt en gerealiseerd. Het gehele aanzien van de nieuwe wijk kan zodanig worden opgezet dat een boeiende afwisseling van architectuur wordt bereikt en zodanig dat alleen al uit esthetisch oogpunt de aantrekkelijkheid van het wonen in de Vinex-wijk wordt bevorderd. Daarnaast kan uit fouten van het verleden worden geleerd. Knelpunten die in bestaande wijken opvallen, kunnen daar meestal alleen tegen hoge kosten worden opgelost, maar bij het ontwerp van een Vinex-locatie kunnen deze reeds aan de tekentafel worden onderkend en voorkomen. Ook wijzigingen in leefpatronen (jogging en fitness-activiteiten) en behoeftepatronen (gelegenheid voor activiteiten voor diverse specifieke leeftijdscategorieën) kunnen in het ontwerp van een Vinex-locatie worden meegenomen. Daardoor krijgen de ontwerpers de gelegenheid om er voor te zorgen dat de nieuwe wijk nauw aansluit op de maatschappelijke eisen en wensen van nu, en als het even kan ook zo veel mogelijk op toekomstige behoeften, of daar voor de toekomst

ruimte en mogelijkheden voor open houdt. Er is in de huidige visie van de bouw van een wijk meer aandacht gekomen voor sociale aspecten, zoals ouderenzorg en kinderopvang. In beide onderzochte locaties is er duidelijk aandacht aan deze zaken besteed en is waardevolle inbreng van diverse partijen in concrete uitvoering omgezet. In wijken die in de eerste helft van de vorige eeuw zijn gebouwd, is nog duidelijk te zien dat items als ‘aanleunwoningen’ en ‘kinderopvang’ nog geen maatschappelijk relevante onderwerpen waren. De woonbehoeften maken door de tijd heen een ontwikkeling door en plannenmakers doen er goed aan, zich niet alleen te confronteren met de wensen die momenteel leven, maar ook een inschatting te maken van trends in de samenleving, waardoor kan worden geanticipeerd op toekomstige behoeften. Het moet worden gezegd dat bij Vinex-wijken in het algemeen deze belangrijke keuzes worden onderkend. Er worden goede en soms ook originele oplossingen bedacht en voorzieningen opgenomen, waarbij binnen de altijd aanwezige financiële beperkingen een optimaal resultaat wordt bereikt. Een van de weinige punten waarvan in de planningsfase niet altijd het belang wordt onderkend is goed openbaar vervoer. Als b.v. niet in een vroeg stadium een groenstrook wordt gereserveerd voor een toekomstige openbaar vervoer (met name voor een sneltram of vrije busbaan), zal deze gelegenheid zich over het algemeen daarna niet snel meer voordoen. Bij de presentatie van het (voorlopig) stedenbouwkundig ontwerp van De Volgerlanden is er niet meer dan de vermelding: “In de verkeersplannen is rekening gehouden met de komst van een buslijn”. (Nieuwsbrief De Volgerlanden, nr.2, september 1996.) Daarnaast kan het als een gemiste kans worden gezien om weliswaar vanaf een bepaald moment in openbaar vervoer te voorzien, maar in een te laat stadium. De bewoners van de nieuwe wijk hebben zich dan eerst noodzakelijkerwijs moeten redden met eigen vervoer en zijn daar inmiddels aan gewend geraakt. Als daarna het openbaar vervoer alsnog wordt gerealiseerd, wordt dat hoofdzakelijk gebruikt door bejaarden en door scholieren in het vervolgonderwijs.¹

De moderne samenleving is een stuk gecompliceerder geworden. Aan de hand van enkele voorbeelden zagen we dat de inrichting van een nieuwe wijk impact heeft op bijna evenveel aspecten als de samenleving rijk is. In een weinig gecompliceerde maatschappij zijn al deze aspecten nog wel aan één tekentafel te overzien. In de huidige tijd is dat niet meer mogelijk, en de overheid is zich dat tegenwoordig ook steeds meer bewust. Er is dus de inbreng van velen nodig, maar dit zal wel gekanaliseerd en geregisseerd moeten worden. We zullen op zoek moeten gaan naar methoden om dat proces zo goed mogelijk te doen verlopen. In een dictatuur rijden weliswaar de treinen op tijd, maar in een democratie liggen de accenten wat anders en zullen ook aspecten als draagvlak, democratie en representativiteit in het proces een rol spelen. Het ligt voor de hand om te denken dat democratie en inspraak allerlei processen eindeloos vertragen. Voor de invalshoek van de kwaliteit van het proces vormt de doorloopsnelheid van de besluitvorming daarom ook een aspect dat zowel de burger als de overheid interesseert. Met het noemen van deze aspecten komen wij op het terrein van de bestuurskunde terecht.

¹ Te weinig oog voor openbaar vervoer is er ook bij de overheid als opsteller van de Vinex-nota. “Een deel van de tekortkomingen uit het verleden, met name op het punt van achterblijvende infrastructuur en openbaar vervoer, blijft bestaan.” G.R. Teisman over de uitvoering van de Vinex-nota in: Sturen met strategisch beleid, in Bestuurskunde, jaargang 10, mei 2001 nr 3, p. 133.

1.5 Bestuurskundige relevantie

De sociologie heeft zich sinds Weber en Durkheim als afzonderlijke studierichting kunnen ontwikkelen. In “Trio” (een bijdrage van Gyurka Jansen in Trio van aug 2006, p. 18) “Om een maatschappelijke relevante rol te kunnen spelen moet de Sociologie beseffen dat ze onderdeel wordt van het maatschappelijk debat. In haar onderzoek zou ze zich daarom meer met dit debat zelf bezig moeten houden. In plaats van te handelen op basis van alleen wetten en technieken, zou het debat meer zijn weg moeten kunnen vinden binnen de Sociologie. Men moet zich dan gaan afvragen : Waar gaan we naar toe? Welke krachten winnen of verliezen (dan)? Wat is wenselijk, en tenslotte : Wat moeten we nu dan doen ?”. (Trio, p. 16) Vanaf 1970 zijn op het grondgebied van de sociologie nieuwe richtingen zoals bedrijfskunde en bestuurskunde opgekomen. (Trio, p. 18) Wat in deze ontwikkeling o.a. is gebeven, is de aandacht voor interactiepatronen tussen mensen en groepen in de samenleving in hun verschillende “rollen” en rolpatronen. De bovengenoemde vragen die in de sociologie spelen, zijn vragen die bij de verzelfstandiging van de bestuurskunde ook in dit vakgebied hun geldigheid hebben behouden. Zo kan de bestuurskundige in de smeltkroes van belangen, macht, wensen, voorkeuren, emoties en ethiek allerlei ontdekkingen doen die zijn inzicht in de processen van besluitvormings-interactie vergroten. Dit biedt de mogelijkheid om aanbevelingen te doen omtrent de route waarlangs besluitvormingsprocessen zouden moeten verlopen om zowel hoge kwaliteit als maatschappelijke acceptatie te bereiken. Het oordeel, of kwaliteit en maatschappelijke acceptatie voldoende zijn of niet, is overigens tijd- en plaatsgebonden. Zo wordt in een Franse context een dirigistische aanpak gemakkelijker aanvaard dan in een Nederlandse. En in Nederland werd maatschappelijke acceptatie vóór de 60-er jaren van de vorige eeuw anders beleefd dan in de jaren er ná. Daarnaast maakt het toenemen van de complexiteit van de samenleving dat oplossingen van vroeger in het heden minder toepasbaar kunnen zijn.

In 1994 vroeg de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid aandacht voor de kwaliteit van de besluitvorming bij complexe infrastructurele en ruimtelijke projecten. (Edelenbos, 2000, p.8) De kwaliteit van deze besluitvorming was in zijn ogen niet voldoende. In het rapport van de Raad werd voorgesteld om de aanpak en management van de beleidsvorming te verbeteren o.a. door meer aandacht voor de interactie tussen de actoren in het proces. De Raad zocht daarbij de oplossing echter vooral in kwaliteitsverbetering van bestuurlijk-juridische processen. Voorgesteld werd de besluitvorming helder te structureren in een 3-tal besluiten: een aanvangsbesluit, een beginselbesluit en een uitvoeringsbesluit. In reactie hierop werd in een andere studie (Klaassen, 1995, p. 129-133) er op gewezen dat dit niet voldoende is. “Het proces wordt door de structurering niet als vanzelf zelfsturend en efficiënt. Interventie van buiten de deelnemende partijen (en dus belanghebbenden) kan deze lacune oplossen.” (Klaassen, 1995, p. 133) Er kwam daarmee aandacht zowel voor het beleidsvormingsproces als wel voor de rol van een onafhankelijke procesmanager. Op de theoretische kant van het proces zal in hoofdstuk 2 nader worden ingegaan. De daar uiteengezette interactieve beleidsvorming kent herkenningpunten als een onafhankelijke procesmanager en de

omstandigheid dat het primaat van de politiek tijdelijk wordt ingeruild voor een rol die qua bevoegdheden en macht gelijk is aan die van de overige participanten. Een ander herkenningspunt is de omstandigheid dat de fase van beleidsvorming een afgebakend einde heeft en na besluitvorming overgaat in de uitvoeringsfase.

De bestuurskundige relevantie van dit onderzoek is, dat zal worden gezien of de theorie ook in de empirie is terug te vinden en zo ja, in welke mate. Vervolgens is het interessant om te zien of de uitkomsten van het beleidsvormingsproces ook enigszins overeenstemmen met wat in de theorie hierover wordt verwacht en wat wordt beoogd. De context waarbinnen interactieve beleidsvorming wordt toegepast blijkt in de praktijk ook nog te verschillen. Wij zien dat deze beleidsvorming zowel voorkomt in een projectmatige als een procesmatige omgeving. Vooraf verwachten wij dat er in een projectmanagement meer ruimte is voor interactieve beleidsvorming dan in procesmanagement. Wij verwachten dat indien de focus meer gericht is op het proces, de ruimte voor interactieve inbreng kleiner zal zijn. Er zijn voor het onderzoek twee Vinex-locaties geselecteerd waarvan de een tot stand komt in een setting die doet denken aan procesmanagement terwijl de andere via een duidelijk projectmanagement tot stand komt.

1.6 Methodiek, onderzoeksopzet

Er zijn, afhankelijk van het onderwerp, diverse methoden om een vraagstuk te benaderen. Ons onderzoek heeft de vorm van een case-studie. Daarbij zien we een combinatie van literatuurstudie, bestudering van relevante wetgeving, het verzamelen en verwerken van brochures en krantenartikelen en het houden van diverse interviews. Met name de interviews dragen bij aan een zo goed mogelijke taxatie van de overige gegevens. Het bestuderen van één case geeft beperkingen bij het trekken van conclusies. Om deze reden is gekozen voor het onderzoeken van 2 cases. Wij zouden dit daarom een “meervoudige case study” kunnen noemen. (Hakvoort, 1996, p.87) Maar beter is om de aanduiding “Comparatieve case study” te gebruiken (idem, p.121) Er zullen 2 verschillende Vinex-locaties worden onderzocht, en daarbinnen 2 verschillende trajecten van beleidsvorming. Voortbouwend op Yin (Yin, 1989) die het multiple case model kent, pleiten Agranoff en Radin (1991, p.203-231) voor de comparatieve case study. De selectie van ‘eenheden’ kan gebeuren op basis van theoretische, maar ook op praktische overwegingen.

In ons geval is er de theoretische overweging om in elke Vinex-locatie wel dezelfde twee aspecten te bezien, zodat een zo goed mogelijke vergelijking mogelijk is, maar er is ook een praktische reden om vervolgens onderwijs en gezondheidszorg te kiezen. Van deze deelonderwerpen mag worden verwacht, dat er relatief eenvoudig comparatieve data over te verzamelen zijn.

“De case study als methode kent een aantal bijzondere aspecten en problemen” (Hakvoort, 1996, p.132) Een “case” is nu eenmaal uniek en eenmalig, waardoor geen sprake kan zijn van een mate van te berekenen betrouwbaarheid, zoals bij steekproeven het geval is.

Yin grenst de case study als volgt af: 1. een actueel verschijnsel wordt onderzocht in zijn “real-life context”. 2. de grenzen tussen verschijnsel en context zijn niet helder. 3. er wordt meer dan één bron als bewijsmateriaal gebruikt. (Yin, 1984, p.23)

Omdat niet alleen 2 x 2 aspecten worden onderzocht, maar ook nog via een gespreide methode van data-verzameling (literatuur, wetgeving, brochures, krantenartikelen en interviews), mag worden gesteld dat hiermede aan één van de belangrijkste voorwaarden voor een verantwoord uitvoeren van een onderzoek via het case study model, wordt voldaan.

Over een betrekkelijk nieuw onderwerp als interactieve beleidsvorming zijn sinds 1996 diverse publicaties in Nederland verschenen. Een overzicht daarvan is te vinden in “Lokale interactieve beleidsvorming” onder redactie van J. Edelenbos en R. Monnikhof. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 11) Daarnaast zijn er studies die dit terrein overlappen of op deelgebieden een nauwe samenhang vertonen met interactieve beleidsvorming. “Complexe besluitvorming”, G.R. Teisman, biedt inzicht in complexe besluitvorming bij ruimtelijke investeringsprojecten. “Proces in vorm”, J. Edelenbos, zoomt in op de procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming bij lokale ruimtelijke projecten. Dit boek is voor mij tevens een belangrijke inspiratiebron geweest, en heeft interesse gewekt voor interactieve beleidsvorming. Voor begrip omtrent de verschillende wijzen van beleidsanalyse is geput uit “Besluitvorming in afhankelijkheid”, H.L. Klaassen. Brochures en krantenartikelen van de afgelopen 6 jaar zijn verzameld om de ontwikkeling van de Vinex-locatie te kunnen volgen. Tenslotte zijn diverse beleidsuitvoerders, proces- en projectmanagers en stakeholders² geïnterviewd. De interviews strekken zich uit over verscheidene jaren en konden daardoor peilen op diverse momenten van het proces.

1.7 Opbouw van de scriptie

In het eerste hoofdstuk hebben we de aard van het onderwerp aangegeven, de relevantie ervan geschetst en is een vraagstelling gedefinieerd.

In hoofdstuk 2 zal de theorie van de interactieve beleidsvorming verder worden uitgewerkt en toegelicht. Vervolgens komt ook de Vinex nota aan de orde.

Hoofdstuk 3 geeft aandacht aan de theorie van respectievelijk proces- en projectbenadering.

In hoofdstuk 4 worden de verschillende deelprocessen beschreven. In de twee voor het onderzoek uitgekozen Vinex-locaties zijn allerlei gesprekken gevoerd en interviews afgenomen. Uit de veelheid van onderwerpen die binnen een Vinex-locatie spelen, zullen de aspecten onderwijs en gezondheidszorg worden uitgelicht om nader te bekijken.

Een analyse van deze processen komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Tenslotte zal in hoofdstuk 6 worden gezien of de gedefinieerde vragen uit 1.3 kunnen worden beantwoord en welke conclusies er zijn te trekken.

² “Een stakeholder is een belanghebbende die ‘stakes’ (belangen) te verdedigen heeft bij een beleidsprobleem en/of mogelijke oplossing(en).” (Edelenbos, 2000, p. 103.)

2. Interactieve beleidsvorming en Ruimtelijke ordening

2.1 *Interactieve beleidsvorming in de literatuur*

Een van de gebieden die de aandacht heeft van de bestuurskundige, is beleidsvorming in de publieke sector. De maatschappij vraagt, zelfs al bij gelijkblijvende omstandigheden, om een goed doordacht overheidsoptreden, maar zeker bij telkens wisselende omstandigheden is het van belang dat er beleid wordt ontwikkeld dat de toets der kritiek kan doorstaan.

Beleed is geen geïsoleerd gebeuren maar vindt plaats in een beleidsveld. Beleidsvelden kunnen op verschillende wijzen georganiseerd zijn. Wij vinden in de literatuur (Teisman, 1998, p. 24 e.v.) b.v. het hiërarchisch beleidsveld, het gefragmenteerde beleidsveld en een vervlochten beleidsveld waarin tussen lokale en centrale overheden geen onderlinge hiërarchie aanwezig is. In deze laatste vorm hebben actoren elkaar nodig en ontstaan er afhankelijkheidsrelaties. Er ontstaan netwerken waarin via interacties de diverse actoren bijdragen aan beleidsvorming. Het is in deze setting dat een nieuwe variant is ontstaan: de interactieve beleidsvorming.

Het startpunt bij interactieve beleidsvorming is overigens niet de aanwezigheid van afhankelijkheidsrelaties, maar het vanuit een hiërarchisch beheerst beleidsveld kiezen voor een beleidsvorm waarin afhankelijkheidsrelaties bewust worden gecreëerd. Een keuze voor interactieve beleidsvorming wordt gedaan met specifieke bedoelingen. Naar aanleiding van allerlei onbehagen over beleidskeuzes en dalende opkomstcijfers bij verkiezingen groeide de gedachte dat bestuurlijke vernieuwing nodig was. Een zodanige vernieuwing van het bestuur werd (en wordt) gezien als een middel om het probleem van de kloof tussen burgers en bestuur op te lossen. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 2) Of deze vernieuwing ver genoeg gaat, behoeft overigens nog verdere discussie. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 31) Overigens zijn er ook andere bewegingen die in de richting van interactieve beleidsvorming hebben gewerkt. Zo zijn er overheidsinstellingen die via de fase van 'een luisterend oor' en 'de stem van de gebruiker' hebben toegewerkt naar het mobiliseren van 'zoveel mogelijk creativiteit' (Rosenthal, 1996, p. 285). Hierbij staat niet zo zeer het aspect van bestuurlijke vernieuwing voorop, maar wordt kwaliteitsverbetering van de output van het proces nagestreefd. In 'Lokale interactieve beleidsvorming' hoofdstuk 6.4 - 6.6 gaan Edelenbos en Monnikhof nog wat breder in op interactieve beleidsvorming als nieuwe kijk op politieke participatie. We volstaan met een verwijzing hiernaar. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 91-99)

Beleidsvorming is binnen de bestuurskunde een belangrijk begrip. Beleidsvorming vindt haar plaats binnen de beleidscyclus. In de beleidscyclus onderscheiden wij beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De beleidscyclus, ook wel aangeduid als beleidsvoering, is een continu proces. Opgedane ervaringen en veranderende maatschappelijke omstandigheden geven telkens reden tot nieuw beleid. (Rosenthal, 1996, p. 82) Dit beleid werd echter overwegend door beleidsvoerders bepaald en vervolgens politiek gelegitimeerd. Bij interactieve beleidsvoering worden belanghebbenden uit de samenleving rechtstreeks en actief bij de beleidsvorming betrokken. Zij gaan aan de beleidsvorming bijdragen. Interactieve beleidsvorming vindt zijn voedingsbodem in een consensusdemocratie. Een verschil tussen inspraakprocessen en interactieve beleidsvorming is dat bij inspraak de burger mag reageren op reeds genomen beslissingen, terwijl bij interactieve beleidsvorming de burger in het besluitvormingsproces participeert. De traditionele inspraak wordt gekenmerkt door

participatie van burgers op momenten in de besluitvorming die door de politiek zijn bepaald. Deze momenten liggen meestal aan het einde van het proces. Deze traditionele aanpak gaf de burger weinig gelegenheid om op het eindresultaat veel invloed uit te oefenen.

Wanneer is sprake van interactieve beleidsvorming?

Omtrent interactie beleidsvorming is intussen van diverse zijden studie verricht, en dat heeft er toe geleid dat er eenduidigheid is ontstaan over het herkennen van dit proces.

Zo zijn in het beleidsvormend proces enige duidelijke herkenningpunten aan te wijzen:

(Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 54)

- Duidelijke spelregels. Hierin treffen wij aan: wederzijdse openheid, gelijkwaardigheid, diversiteit aan belangen, commitment aan het proces door alle betrokkenen.
- Alle participanten nemen op gelijkwaardige wijze deel. Gezamenlijke voorbereiding van probleemstelling, oplossingen en te nemen besluiten.
- In concrete resultaten moeten zoveel mogelijk deelnemers zich herkennen.
- Bij meningsverschillen worden pas aan het eind van het proces over alternatieve oplossingen besluiten genomen.
- De rollen van de actoren wijken af van de gebruikelijke. Burgers zijn veel eerder bij besluiten betrokken. Raadsleden zijn in een vroeger stadium bij het project betrokken. Bestuurders hebben meer een voorwaardenscheppende dan een sturende rol. Ambtenaren zijn niet alleen gericht op ondersteuning van de bestuurders maar op het gehele projectteam. Politieke partijen hebben een rol zoals het maatschappelijk middenveld die heeft. Zij dragen meer bij aan de agendavorming dan dat zij richting geven aan beslissingen.
- Het college van B&W stelt de lijst beslispunten op in overleg met de andere participanten. Er is daarbij ruimte voor alternatieven.
- De diverse maatschappelijke en politieke groeperingen nemen op zich, om hun eigen achterban uitleg te geven.
- Bij verschillen van inzicht wordt zo nodig via een steekproef van de bevolking bezien voor welke oplossing er het meeste draagvlak is.

Niet elk interactief beleidsproces voldoet echter voor 100% aan al deze kenmerken. In welke mate er sprake is van interactiviteit hangt met name af van de mate waarin politiek en bestuur, de belanghebbende burgers en organisaties laten participeren in het beleidsproces. In de literatuur wordt voor het meten van de participatiegraad gebruik gemaakt van de participatieladder. (p. 43, Edelenbos, 2000; verder: bijlage 2, p. 243, Edelenbos en Monnikhof, 2001) In oplopende graad worden op de participatieladder de volgende 5 typering gebruikt: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Er zijn eveneens 5 aspecten waarop het beleidsproces wordt bevraagd om te zien welke plaats op de participatieladder deze inneemt:

1. In welke fase worden participanten tot het beleidsproces toegelaten?
2. In welke mate hebben de participanten invloed op de vaststelling van randvoorwaarden?
3. In welke mate wordt het beleidsprobleem (mee)gedefinieerd door de participanten?
4. In welke mate wordt aan de oplossing bijgedragen door de participanten.
5. In welke mate hebben politiek of bestuur zich verbonden om de uitkomsten van het beleidsproces te honoreren?

Indien voor het merendeel van de aspecten sprake is van “informereren” of “raadplegen” wordt nog niet gesproken van interactieve beleidsvorming. Bij overwegend “coproduceren” en/of “meebeslissen” is het proces zeker als interactief te typeren.

Definitie

Nu we de belangrijkste aspecten van interactieve beleidsvorming hebben verkend, kunnen we een keuze motiveren tussen definities die in de literatuur voorhanden zijn. Er zijn inmiddels diverse definities van interactiviteit in het algemeen in interactieve beleidsvorming in het bijzonder in omloop:

- Interactief bestuur houdt in dat burgers bij de bepaling en uitvoering van beleid worden betrokken. (Pröpper en Ter Braak, 1996, p. 356)

Deze definitie is voor ons onderwerp te algemeen omdat zij zich richt op interactief bestuur in het algemeen en zich niet richt op interactieve beleidsvorming in het bijzonder.

- In essentie is interactieve beleidsvorming een manier van werken, waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat burgers, gebruikers, belangenorganisaties en publieke en private organisaties die bij een beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokkenen. (Klijn en Koppejan, 1998, p. 4.)

Hier wordt wel gefocust op interactieve beleidsvorming, maar blijft een gerichte aanduiding van de aard van het proces achterwege. De diverse actoren zijn bij het proces ‘betrokken’. Specifieke kenmerken van deze vorm van beleidsvorming worden echter niet genoemd.

Pröpper en Steenbeek definiëren als volgt:

- Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. (...) Wil er sprake zijn van een interactieve aanpak, dan moet het beleid totstandkomen in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen. (Pröpper, Steenbeek, 1998, p. 293.)

In deze definitie herkennen we belangrijke kenmerken van interactieve beleidsvorming: “in een zo vroeg mogelijk stadium”, de diverse actoren worden genoemd, “open wisselwerking” en “voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid”.

J. Edelenbos preciseert de voorgaande elementen in de volgende definitie:

- Interactieve beleidsvorming is het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit. (Edelenbos, 2000, p. 39)

Bij deze definitie loopt alles uit op het politieke besluit. Indien beleidsprocessen meer via projectbenadering dan via procesbenadering verlopen, geeft het politieke besluit de kaders aan waarbinnen beleidsvorming verder wordt vorm gegeven en uitgewerkt. Het politieke besluit is dan niet langer het sluitstuk van de beleidsvorming. Om dit tot uitdrukking te brengen geef ik een variant op de eerder genoemde definitie van Pröpper en Steenbeek:

- *Interactieve beleidsvorming is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding en bepaling (en uitvoering) van beleid te komen.*

In deze bijgestelde definitie komen niet alleen de voor interactieve beleidsvorming kenmerkende elementen voor, maar loopt door de toevoeging van “en uitvoering” de interactiviteit na de definitieve politieke besluitvorming eventueel nog door in de uitvoeringsfase, waarin binnen de kaders van de inmiddels genomen besluiten, de partijen van het interactieve proces doorgaan in het participeren in nog uit te ontwikkelen deelonderwerpen. Dat is de reden waarom hier gekozen wordt voor deze laatste definitie. Bij eerder (eigen) onderzoek bleek dat in de praktijk de vruchtbare samenwerking in de voorbereidingsfase, een stimulans was om in de uitwerkingsfase de interactiviteit voort te zetten.

Hoewel interactieve beleidsvorming duidelijke kenmerken heeft, kent zij verschillende verschijningsvormen. Als voorbeeld noem ik het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat afhankelijk van het doel diverse werkwijzen hanteert.

-De *ketenbenadering* is gericht op het voorkómen van uitvoeringsproblemen, waarbij men zich richt op uitvoeringsorganisaties.

-*Infralab* wordt gebruikt voor het realiseren van innovatieve oplossingen met het oog op de individuele burger of gebruiker.

-Via het *open planproces* richt men zich op een breed scala van besturen, groepen en organisaties.

Een duidelijke behandeling van processen is te vinden in ‘Process Consultation’ van Edgar H. Schein. (Schein, 1987)

Fasen in beleidsvorming

Het verloop van interactieve beleidsvorming is als volgt te schetsen:

- Consultatiefase
- Agendavorming
- Meningsvorming en verkennen oplossingsrichtingen
- Voorbereiden van de besluitvorming
- Voorstel B&W en besluitvorming door de gemeenteraad. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 57 waar in tabel 4.1 dit proces nader wordt gespecificeerd.)

In de consultatiefase worden door zowel de politiek als door burgers en andere betrokkenen zoals belangengroepen ideeën en onderwerpen ingebracht. In deze fase wordt gezien welke organisaties raakvlakken hebben met het betreffende beleidsonderwerp en wordt getracht bij maatschappelijke organisaties interesse hiervoor op te wekken. Het is gebruikelijk dat een

procesbegeleider hierin een rol speelt. Aan de hand van informatie uit diverse consultatie rondes kunnen ambtenaren komen tot een procedurevoorstel of procesontwerp.

In de daarop volgende fase van agendavorming wordt o.a. door het uitvoeren van enquêtes gepeild hoe de wensen en ideeën over het betreffende onderwerp liggen, en hoe een gemeenschappelijke agenda er uit kan gaan zien. De output van deze fase wordt gevormd door een serie op te lossen vraagstukken waarvan overigens de oplossingsrichting op dat moment nog niet vaststaat.

De volgende fase is heel wezenlijk voor de interactieve beleidsvorming: de meningsvorming en het verkennen van oplossingsrichtingen. Dit gebeurt in werkgroepen die specifieke deelonderwerpen verder uitwerken. Ambtenaren vervullen hierbij een ondersteunende rol. Zij zijn vaak vraagbaak en kunnen de consequenties van ingebrachte oplossingen doorrekenen of een indicatie geven omtrent de uitvoerbaarheid ervan. Bij interactieve beleidsvorming is het een belangrijk punt dat de diverse gesprekspartijen binnen deze werkgroepen op basis van gelijkwaardigheid participeren. De output van deze fase wordt gevormd door goed uitgewerkte voorstellen die een oplossing vormen voor het beleidsonderwerp. Deze voorstellen zijn uitgangspunt voor beslissingen door de politiek; in een gemeentelijke situatie is dat het college van B en W en de gemeenteraad.

Hierop volgt de fase van voorbereiding van de besluitvorming. Hoewel deze fase nog heel goed interactief kan zijn, neemt in de praktijk de interactiviteit activiteit hierbij af, ten gunste van een grotere rol van de politiek. Een draagvlakpeiling kan via officiële of onofficiële weg bouwstenen opleveren voor de besluitvorming. Een openbaar debat moet leiden tot een transparante aanloop tot het uiteindelijke besluit.

Het gehele proces wordt afgesloten met een voorstel door B en W en een besluit door de gemeenteraad. Via het primaat van de politiek wordt op deze wijze het gehele proces democratisch gelegitimeerd.

2.2 Locale interactieve beleidsvorming

In het voorgaande kwam al naar voren dat op bovenlokale schaal weinig met interactieve beleidsvorming is gewerkt. Discussies over onderwerpen die voor grotere delen van het land van belang zijn, hebben het altijd moeilijker gehad om de burger te interesseren. Het is wel bij verschillende items serieus geprobeerd. Te noemen zijn de diverse uitbreidingsplannen van Schiphol en de aanleg van de Tweede Maasvlakte bij Rotterdam. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 9) Wel grijpen directbetrokkenen de hun geboden kansen aan, om in het beleidsproces te participeren, maar aangezien zij zich niet alleen als betrokkenen maar nog meer als direct getroffen zien, betekent hun deelname vooral een vertraging van het proces. (Hoppe en Peters, 1998, p. 192) Dit werd onder meer ondervonden bij de aanleg van de Hoge Snelheids Lijn en de Betuwelijn. In een zeldzaam geval zoals de brede maatschappelijke discussie over kernenergie, is getracht alle burgers in de beleidsvorming te betrekken, maar het bleek toen dat het gemakkelijker is de burger op landelijke schaal te verenigen in een

standpunt tegen iets, dan deze in te schakelen, om tijdens een zich ontwikkelende beleidsfase een positieve bijdrage te leveren. Bij interactieve beleidsvorming zullen we dus eerder terecht komen bij een gemeente of, indien het een project betreft waarbij enkele gemeenten een gezamenlijk belang delen, bij een groep van aan elkaar grenzende gemeenten. Hiermee is niet gezegd dat interactieve beleidsvorming op bovenlokaal niveau niet van belang is.

(“Interactieve beleidsvorming wordt steeds belangrijker. Met het rapport Provincies van de toekomst van de IPO-commissie-Van Kemenade (IPO 1996) zetten de provincies zich op de kaart als regisseur en interactieve bemiddelaar op het regionale schaalniveau.” De Baas en Harink, 2001, p. 121)

Maar in de praktijk blijkt het vooral op lokaal niveau het gemakkelijkst toe te passen.

Niet elk proces leent zich in gelijke mate voor interactieve beleidsvorming. De aanleg van b.v. een nieuw stuk riolering zal toch voornamelijk op technisch bestuurlijk niveau moeten worden voorbereid. Maar het opzetten van gericht jeugdbeleid zal beter in de maatschappij landen indien dat beleid is ontwikkeld in nauw overleg met betrokkenen uit de samenleving. Ook bij verbetering van de leefomgeving in specifieke wijken, wordt algemeen ingezien dat met een eenzijdige beleidsontwikkeling op de gemeentelijke tekentafel, minder zeker een optimaal resultaat wordt bereikt. Eén onderzoek gaf aan, dat 47% van de interactieve beleidsprocessen op gemeentelijk niveau betrekking had op ruimtelijke ordening, 41% op verkeer en vervoer en 12% op welzijnsbeleid. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 42)

Bij lokale interactie beleidsvorming denken we allereerst aan diverse partijen binnen een gemeente. Bij wijzigingen in de landinrichting is het vaak nodig aangrenzende gemeenten in de beleidsvorming te betrekken. Landinrichting is tevens een goed voorbeeld van een proces waarbij een reeks van uiteenlopende actoren is betrokken.³

Het wezen van interactieve beleidsvorming is dat meerdere partijen tijdens het beleidsproces hun inbreng hebben. De mate waarin zij participeren in het proces hangt af van de fase waarin het proces zich bevindt. Bezien wij bijvoorbeeld de totstandkoming van een specifieke landinrichting, nl. een Vinex-locatie, dan is naast de gemeente, de provincie in de beginfase een belangrijke actor. Iets verder komen ook een waterschap, een energiebedrijf, eventueel de spoorwegen of beheerders van metro of sneltram in beeld. Daarna komen maatschappelijke organisaties zoals schoolbesturen, organisaties op het gebied van sport en recreatie, gezondheidszorg en levensbeschouwelijke instellingen, als participanten naar voren. Tevens

³Onder het kopje ‘Town and country planning’ zeggen Lawton en Rose ondermeer: “The Skeffington Report of 1969 emphasised the importance of public participation in the planning proces, and local authorities were urged to publicise plans, and encourage the public to contribute to the process.” A. Lawton, A.G. Rose, Organisation and Management in the Public Sector, London, Pitman publishing, 1991/1994 p. 121

kan gedacht worden aan projectontwikkelaars, aannemers, toekomstige bewoners en omwonenden en de bewoners van direct aangrenzende gebieden.

2.3 Ruimtelijke ordening in de literatuur, De Vinex nota.

Vinex is de afkorting voor “Vierde Nota voor de ruimtelijke ordening EXtra” van het Ministerie van VROM. Deze Nota kwam 14 november 1990 uit en is in 1991 vastgesteld. Hierin werd de ruimtelijke ordening in Nederland voor de periode 1995-2005 vastgelegd. De bedoeling van deze nota reikt echter verder dan 2005; via uitvoering van deze plannen moet de woningvoorraad daarmee tot 2015 voldoende zijn. “Tussen 2010 en 2015 verandert de bevolkingssamenstelling, de vergrijzing neemt toe, het aantal huishoudens stabiliseert of daalt zelfs en de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad zal dan sterk teruglopen.” (Van der Klein, 1999, p. 12) De plannen die in uitvoering zijn, omvatten tot 2005 de bouw van om 600.000 woningen, waarvan ruim 330.000 in nieuw in te richten Vinex-locaties. Inmiddels wonen ruim 1 miljoen mensen in een woning in één van de Vinex-locaties. (Korthals Altes 2001, p 101) De 86 aanvankelijke Vinex-locaties (in 2006 opgelopen tot 93 locaties) variëren in grootte van 500 woningen in Vught tot 30.000 in het gebied Leidse Rijn bij Utrecht. Uitgaande van een gemiddelde grootte van 3900 woningen, is de (aanvankelijke) omvang van Vinex-locatie Volgerlanden met 4000 woningen van gemiddelde grootte en bevindt Carnisselande zich met 11.000 woningen in de top-7. De wetgeving beoogde een wijziging van beleid ten opzichte van de manier waarop tot dan toe de ruimte van het cultuurlandschap werd ingevuld. Er was tot dan toe sprake van versnipperde realisering van nieuwbouw. De afzonderlijke gemeenten hadden elk wat kleinere of grotere nieuwbouwwijken, maar er bestond geen samenhang tussen de afzonderlijke nieuwbouwplannen van de gemeenten. Dit maakte dat er een ongestructureerd beslag werd gelegd op de overgebleven groene ruimte tussen de gemeenten. “Ook was er maar weinig afstemming op de beschikbare openbaarvervoer mogelijkheden en het net van autosnelwegen.” (Van der Klein, 1999, p .11) De Vinex nota beoogde (en beoogt nog steeds) op een duurzame manier het agrarisch grondgebied te gebruiken, waarbij natuur, bos en water een eigen plaats behouden. Indien het tevens zou kunnen worden bevorderd dat in - of in de nabijheid van - geplande nieuwbouwwijken voldoende ruimte is voor nieuwe bedrijven, wordt bevorderd dat wonen en werken dicht bij elkaar komen te liggen. En daardoor wordt (hopelijk) het autogebruik verminderd. (zie ook Teisman, 2001, p. 131) Zo wordt er minder beslag gelegd op het wegennet en neemt de druk op het milieu af. Het is echter niet zo dat de Vinex nota alleen aandacht heeft voor meer regie op het benutten van de groene gebieden tussen de gemeenten. Een efficiënt gebruik van de ruimte in Nederland houdt ook in, dat er aandacht is voor de ruimtelijke mogelijkheden binnen de steden zelf. Daarom moet er ook in de steden actief worden gezocht naar niet langer benutte ruimte. Daarbij kan gedacht worden aan

buitengebruik geraakte bedrijfsterreinen en spoorwegemplacementen die als bouwlocatie kunnen worden benut. ⁴Op die wijze behoeft er weer minder een beroep te worden gedaan op



Vinex-locaties

1995 - 2005



⁴“Daarnaast wordt ruim 8000 hectare bedrijven- en haventerrein door veroudering slechts marginaal gebruikt.” J. Edelenbos, 2000, p. 7.

de groene ruimte tussen de steden. Een ander aspect is dat er planmatig wordt ingespeeld op reeds bestaande stedelijke voorzieningen. Dat heeft als doel dat deze bestaande voorzieningen ook gebruikt kunnen worden door de bewoners van nieuwe woongebieden indien deze woongebieden in de nabijheid van deze voorzieningen zijn gesitueerd. Zo wordt op efficiëntere wijze van deze voorzieningen gebruik gemaakt.

We zien dat de bedoeling van het Vinex beleid tweeledig is: Enerzijds is het de bedoeling dat via concentratie van woningbouw in de directe nabijheid van de steden, de stads- economieën goed blijven draaien. Zo wordt verpaupering tegengegaan en is er een nieuwe en vitale bestaansgrond voor meer en betere winkelcentra, ziekenhuizen, scholen en buslijnen. Ook moet het helpen het fileprobleem beheersbaar te houden. Anderzijds moet de concentratie van woningbouw in Vinex-locatie de groene gebieden in de Randstad, zowel landbouw als vrije natuur, vrijwaren van versnippering en marginalisering. “Het grote ideaal lijkt in het Vinex-bouwen echter verdwenen. De enorme variëteit binnen de Vinex-wijken laat een bonte stoet van idealen zien: idealen voor wonen, voorleven, voor stad en ommeland, voor vervoer, voor het wel of niet combineren van wonen en werken, enzovoort. En al die idealen vertalen zich in een bonte morfologie. Er is niet meer één waarheid, er zijn tegenwoordig vele waarheden. Vinex blijkt aldus een postmoderne uitingsvorm van modernistisch denken te zijn.” (W. Derksen, 2006)

“Om al die taken mogelijk te maken treedt het Ministerie van VROM op als een soort regisseur.” (Van der Klein, 1999, p. 12) Met de gemeenten die in de Vinex nota een taak toebedeeld hebben gekregen, worden via convenanten afspraken gemaakt over de invulling van de Vinex-locaties en over de financiële bijdragen van het Rijk. Rond 2005 moet de Vinex nota zoveel aan de nationale woningvoorraad hebben bijgedragen dat er tot 2015 geen knelpunten meer optreden. Indien rond 2015 geen verdere toename van huishoudens meer plaatsvindt, ontstaat een stabiele situatie. Hoewel zoëven het Ministerie van VROM als regisseur werd aangeduid, werd dit door de betreffende gemeenten niet altijd zo gevoeld. De keuze van Vinex-locaties op de kaart van Nederland is een beleidsmatige keuze geweest die op nationaal niveau is gemaakt. De provincies hebben aan deze keuze wel een bijdrage geleverd, maar deze is niet van beslissende invloed geweest. Nog veel minder is de invloed van de afzonderlijke gemeenten geweest. Vooral plattelandsgemeenten hadden uit zichzelf niet zo veel behoefte om te transformeren naar een heuse stad. Zo licht de gemeente H.I. Ambacht de komst van de Vinex-wijk als volgt toe: “De locatie ‘Volgerlanden’ is een Vinex-locatie. Dit betekent dat de rijksoverheid deze plek heeft gereserveerd voor woningbouw om de woningnood in de Randstad enigszins te lenigen. De gemeente H.I. Ambacht was aanvankelijk niet erg ingenomen met dit voornemen, maar heeft uiteindelijk besloten loyaal aan de plannen mee te werken. Op die manier is het immers ook gemakkelijker om invloed op de plannen uit te oefenen en de voorwaarden te scheppen voor een kwalitatief hoogwaardige wijk.”(Nieuwsbrief De Volgerlanden, nr.1, maart 1996.) Uit deze introductie blijkt wel een aanvankelijke gereserveerdheid ten aanzien van de door de rijksoverheid gemaakte keuzes. Uiteindelijk gaat zo’n gemeente er toe over zich te schikken in het onvermijdelijke. Er komt een medewerking op gang vanuit de gedachte er dan maar het beste van te maken.

In Barendrecht zien we bovendien dat door overwegende toevloed van Rotterdammers in de Vinex-wijk, het karakter van een plattelandsgemeente verdwijnt en Barendrecht steeds meer een voorstad van Rotterdam wordt. De spreiding van de Vinex-locaties over Nederland vindt u weergegeven op het kaartje dat U vindt op blz. 20. (uit: Van der Klein, 1999, p. 19)

In 2002 werd, op grond van een tussenbalans, door de regering besloten dat van 2005 tot 2010 226.000 woningen moeten worden gebouwd. De Vinex nota werd geactualiseerd. Men noemde dit een partiële herziening van het nationaal ruimtelijk beleid, maar de hoofdlijnen van de Vinex nota bleven overeind.

Bouwen in een Vinex-locatie blijkt een leerproces te zijn. Bij de eerste nieuwbouwprojecten werden gemiddeld kleinere huizen gebouwd met kleinere tuinen en werden de huizen dichter op elkaar gebouwd. Hierdoor waren de eerste Vinex-woningen wel goedkoper dan een gemiddelde nieuwbouwwoning. Een onderzoek van de Nederlandse vereniging van Bouwondernemers (N.B.), wees echter uit dat deze manier van bouwen niet aansloot bij de wensen van de gemiddelde koper van een nieuwbouwwoning. (Van der Klein, 1999, p. 13) Voortzetting van deze manier van bouwen zou op termijn leiden tot leegstand van onaantrekkelijke woningen. Bij de aanvang van deze aanvankelijk te krap opgezette projecten was de vraag naar woningen nog zo groot dat ook deze woningen nog voldoende kopers hebben gevonden. In het algemeen staan woningen in Vinex-locaties bekend om hun duurzaamheid en de aandacht die is gegeven aan milieu-aspecten.

Bij de realisering van een Vinex-locatie krijgen we op allerlei gebieden te maken met overheidswetten. De ruimtelijke indeling van het landschap wordt al ruim 1200 jaar door plaatselijke en boven-regionale overheden via een stelsel van ge- en verboden in de hand gehouden. Het omzetten van een agrarisch in een stedelijk gebied vereist altijd een aanpassing van het bestemmingsplan. Deze aanpassing wordt weliswaar gedaan door plaatselijke overheden, maar heeft altijd bekrachtiging door de provincie nodig. De ingrepen in het landschap hebben ook gevolgen voor de waterhuishouding en de waterkwaliteit. Daardoor is ook medewerking nodig van waterschappen. Gebieden die met dijken worden drooggehouden hebben tevens te maken met eeuwenoude wetten van Heemraadschappen. Zo kunnen ook secundaire waterkeringen voor plannenmakers wel eens “in de weg zitten”.⁵

Tenslotte moet er rekening gehouden worden met de plaatselijke bouwverordeningen van de gemeenten waarbinnen de Vinex-wijken worden aangelegd. Een bouwverordening ‘wijkt’ evenwel voor het bestemmingsplan. (art 2 lid 2 van de Woningwet) (Dijkstra, 1986, p. 62) Een dieper ingaan op de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en de daarbij behorende procedures ligt buiten het bereik van dit onderzoek. De procedure van (noodzakelijke) wijziging van het bestemmingsplan is met name gericht op het bieden van ruimte voor inspraak en zo nodig instellen van beroep indien botsende belangen moeten worden afgewogen.

⁵In Carnisselande is hiermee creatief omgegaan en zijn binnendijken specifiek ingezet als fietsroutes die zowel het fietsen veiliger maken als fietsafstanden bekorten.

Een vastgesteld bestemmingsplan moet intussen niet worden gezien als een boomstam die blijft liggen zoals hij is geveld. De Wet Ruimtelijke Ordening die het bestemmingsplan regelt, heeft flexibiliteit ingebouwd die op 2 manieren kan worden gerealiseerd:

1. Via de art. 12 en 13 (tijd), en art. 11 en 15 (inhoud), kan in het bestemmingsplan zelf flexibiliteit worden ingebouwd. Deze flexibiliteit wordt o.a. bereikt door het opnemen van 'ruime bestemmingsaanduidingen'. Maar het kan ook worden bereikt door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid van het bestemmingsplan via een besluit van het college van Burgemeester en Wethouders. (Dijkstra, 1986, p. 47-56) Dit houdt in dat in de voorschriften, behorende bij het plan wordt bepaald dat "een of meer met name genoemde bestemmingen kunnen worden gewijzigd in een andere met name genoemde bestemming."

Het wijzigingsplan behoeft echter wel weer goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

2. Via art 17, 18, 18a en 19 kan het college van B&W een weigeringsgrond wegnemen. (Dijkstra, 1986, p. 75-83)

De details van de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan met de inspraak- en beroepsmogelijkheden vindt u in Bijlage 2.

Samenvatting

Op deze fasen terugziende, zien we duidelijk de verschillen tussen een beleidsproces zoals dat normaal zijn beslag krijgt en de interactieve beleidsvorming. Daarnaast zagen we dat een verschil tussen inspraakprocessen en interactieve beleidsvorming is, dat bij inspraak de burger mag reageren op reeds genomen beslissingen, terwijl bij interactieve beleidsvorming de burger in het besluitvormingsproces participeert. Bij interactieve beleidsvorming trekt de politiek zich tijdens het proces hiërarchisch gezien terug. Aan het eind van het proces zien we dat het primaat van de politiek weer herleeft. De politiek moet de resultaten van het besluitvormingsproces nog wel overnemen en officieel bekrachtigen. Dat houdt tevens in dat op dat moment de participatie van 'de burger' (private partijen) aan het proces van interactieve beleidsvorming klein is. Voor sommige bestuurders is deze andere manier van werken nog wel wat onwennig. Zij zien vaak uit naar het moment dat zij hun bevoegdheden behorend bij hun oorspronkelijke rol weer kunnen doen gelden.⁶ Zij hebben soms het gevoel dat anderen in hun privé tuin bezig zijn.⁷

Interactieve beleidsvorming blijkt op lokaal niveau betere kansen te hebben dan op landelijk niveau. Op lokaal niveau zien we vervolgens vooral bij ruimtelijke ordening de vorm van beleidsvorming worden toegepast.

⁶"De ambtelijke projectleider Jellema verklaart dat de burgemeester het hele gedoe van almaar overleggen met belanghebbenden meer dan zat is." J. Edelenbos, 2000, p. 2.

⁷"The closer a proposed change is to the core, the stronger will be the resistant", G. Majone, Evidence, argument, en persuasion in the policy process, 1989, p. 152.

3 Procesbenadering en Projectbenadering

3.1 Procesbenadering en procesmanagement

Zoals bij punt 1.1 al aangegeven, wordt er in dit onderzoek ingezoomd op enkele onderdelen van besluitvormingsprocessen bij de aanleg van 2 Vinex-locaties. In 3.1 geven we enige kenmerken van een proces-benadering; in 3.2 belichten we herkenningpunten van een projectmatige aanpak. Het is van belang vooraf bewust te kiezen voor een bepaalde methode van aanpak, omdat de initiators van het proces belang hebben bij een optimaal resultaat. Het soort van probleem, het aantal actoren, de vooraf ingeschatte mate van overeenstemming tussen partijen, de geldende wetgeving en de urgentie van het proces, vormen een greep uit de diverse omstandigheden die een rol spelen bij deze keuze.

Hoe komen we er toe om te kiezen voor een procesbenadering.

In ontwikkeling en uitvoering van beleid krijgen wij te maken met processen van verandering en sturing. Deze processen verlopen niet altijd naar wens. In het begin van het proces wordt een inhoudelijk ontwerp gemaakt. Het inhoudelijk ontwerp is de verwoording van de gekozen oplossing. Als wordt gezien wat er aan het eind van het veranderingsproces nog van over is, is het resultaat vaak teleurstellend. (De Bruin, 2002, p. 2) Er kunnen diverse redenen zijn voor het tegenvallende resultaat. De formulering van het probleem kan onjuist zijn. Er kan sprake zijn van verkeerde gegevens, of er is een verkeerde beleidstheorie gebruikt. Maar als de betrokken partijen het inhoudelijk eens zijn, content zijn met de oplossingsrichting en er komt dan toch een teleurstellend resultaat, dan moet er iets anders aan de hand zijn.

- Het kan zijn dat de problemen ongestructureerd zijn. Er is dan geen objectiveerbare oplossing binnen bereik. Dat is het gevolg van het ontbreken van objectieve informatie.
- Het kan ook zijn dat de normen en waarden van de betrokken partijen niet met elkaar overeenkomen.^{8 9}

De wat moeilijker op te lossen problemen hebben vaak een samenhang met andere problemen. Dit geeft deze soort problemen een complex karakter. De samenhang met andere problemen maakt een afweging noodzakelijk. Het moeten maken van afwegingen brengt een subjectief element in het besluitvormingstraject.¹⁰ Van belang gaat dan worden dat de oplossing in elk geval door de betrokken partijen wordt geaccepteerd. Dit kan ook anders worden geformuleerd: Bij de nagestreefde oplossing wordt gezocht naar een omstandigheid die door een geheel andere partij als een probleem wordt ervaren. We noemen dat :

⁸H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, 1989/1992, p. 131 en p. 162,163. (Overigens slechts één probleem uit de reeks “tembare en ontembare problemen”, zie: idem, p. 48, 49.)

⁹In : *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, onder redactie van J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert, stellen J.A. de Bruijn en A.B. Ringeling in hoofdstuk 7 dat indien de overheid een van de actoren is, deze uit hoofde van haar positie vaak andere normen en waarden dient te hanteren.: (de overheid is:) “Anderzijds een actor die - gegeven haar bijzondere positie - op normatieve gronden tot een ander gedrag dient te komen.”. (p. 166)

¹⁰J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in ‘t Veld, *Procesmanagement*, 2002, o.a. p. 23 : “. is uiteraard nooit een neutrale objectieve aangelegenheid”.

”Oplossing zoekt probleem.” (De Bruijn, 2002, p.31)¹¹ Indien geheel andere partijen zien dat door samenwerking in een netwerk hun eigen probleem wordt opgelost of op andere wijze een gunstiger situatie bewerkt, zijn deze partijen bereid loyaal hun medewerking te verlenen aan de nagestreefde doelen. Tijdens dit proces worden beginproblemen opgelost maar kunnen nieuwe problemen voor diverse partijen ontstaan. Daardoor is het vaak een proces zonder een specifiek aan te wijzen begin of eindpunt. De ontwikkeling naar oplossingen verloopt niet in fasen maar komt tot stand in rondes. (De Bruijn, 2002, p.30) Deze rondes worden niet gepland, maar ontstaan vaak op onregelmatige, niet precies voorspelbare momenten. We zien in de situatie van “oplossing zoekt probleem”, dat er een samenhang is tussen problemen en oplossingen van verschillende actoren. Die samenhang is er niet altijd uit zich zelf maar kan er ook door een procesmanager zijn in gebracht. De inventiviteit van een procesmanager kan op deze manier van grote invloed zijn op omvang en uitkomsten van het proces. Indien er een samenhang is met andere problemen zullen er nog andere partijen bij de oplossing of oplossingen betrokken zijn. De wijze waarop de interactie van deze partijen plaatsvindt, noemen wij een netwerk. Binnen dat netwerk spelen verschillende belangen en is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. De partijen die aan het netwerk deelnemen zijn allereerst bezig met het op een strategische wijze behartigen van hun eigen belangen. (De Bruijn, 2002, p. 26) Men kan b.v beschikbare informatie maar mondjesmaat verstrekken. Het kan ook in de strategie passen om allianties met andere netwerkpartijen aan te gaan. In de praktijk blijken zowel problemen als oplossingen dynamisch te zijn. (De Bruijn, 2002, p. 23, 24) Problemen blijven in de tijd niet altijd gelijk. Zij kunnen ook verschuiven, veranderen, Maar als problemen veranderen, zullen ook de oplossingen niet altijd dezelfde zijn. Opvattingen kunnen veranderen en technologische ontwikkeling brengt ook andere mogelijkheden binnen bereik.

Indien partijen in een netwerk zien dat er een oplossing wordt beoogd die zij niet willen wordt, voor het toewerken naar die oplossing, niet of niet voldoende medewerking verkregen. Om toch nog met elkaar tot een eindresultaat te kunnen komen, kunnen zij onderling procesafspraken maken. Als definitie van deze procesafspraken vinden we: (De Bruijn, 2002, p.8) “Afspraken over spelregels, die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen.” Het gaat dan niet zo zeer over afspraken vooraf over de inhoud van de verandering (waar nog geen eenstemmigheid over is) maar over de wijze waarop de verandering tot stand zal komen.

De gebruikelijke wijze waarop problemen in een veranderingsproces tot een oplossing worden gebracht is de *inhoudelijke benadering*. Bij het opstellen van een inhoudelijk ontwerp wordt een inhoudelijke probleemanalyse gemaakt en een inhoudelijke oplossing bedacht. Het proces van invoering wordt afgesloten met de realisering van het inhoudelijk ontwerp. Dit zal vooral slagen als de betrokken partijen sterk overeenstemmen betreffende het inhoudelijke ontwerp.

¹¹G.R. Teisman, Complexe besluitvorming, 1998, p. 216 “Het komt daarbij regelmatig voor dat een project op zoek is naar passende strategische doelen in plaats van andersom. Door strategische doelen bij een project te zoeken, lukt het om de steun voor het betreffende project te vergroten.”

Maar zoals boven aangegeven kan het ook zijn dat partijen weinig overeenstemming hebben over de te kiezen oplossing. Dan voldoet de inhoudelijke benadering niet. Partijen willen niet of onvoldoende samenwerken omdat over het eindresultaat geen overeenstemming kan worden bereikt. Het is dan werkbaar om via *de procesbenadering* de beoogde verandering te realiseren. Bij een procesbenadering valt de nadruk op het doorlopen van de procesfasen. Hierboven noemden wij al het belang van het maken van procesafspraken tussen de partijen. Op basis van de gemaakte procesafspraken wordt toegewerkt naar besluitvorming over een inhoudelijk ontwerp. Het ontwerp en vervolgens de invoering zijn vooral gebaseerd op procesregels; inhoudelijke regels zijn er niet of nauwelijks. Het is wel zo dat de individuele betrokkenen elk voor zich voor hun onderdeel een inhoudelijke benadering volgen.

Bij de procesbenadering zijn verschillende rollen te onderkennen.

De initiator is degene die de verandering wil teweeg brengen en onderkent dat er meerdere partijen zijn die daaraan zullen moeten meewerken.

De procesarchitect is degene die leiding geeft aan het tot stand komen van de procesafspraken.

De procesmanager begeleidt vervolgens het proces, zorgt dat de gemaakte afspraken worden nagekomen, dat de communicatie goed verloopt en dat de wijze van besluitvorming verloopt volgens de afspraken.

Het kan zijn dat de initiator een procesarchitect en een procesmanager van buitenaf aan trekt, maar evengoed kan één persoon alle drie rollen op zich nemen.

Het is belangrijk bij de procesbenadering zich van te voren rekenschap te geven van enkele struikelblokken die zich kunnen voordoen bij een procesbenadering.

- Allereerst kan een te strakke probleemdefinitie worden gekozen. Een te strakke definitie draagt niet bij aan een oplossing maar roept vaak nieuwe problemen op.

- Een te nauwe formulering kan het moeilijker maken dat partijen gezamenlijk naar één bepaalde oplossing willen toewerken. Een krappe formulering laat ook weinig ruimte om tijdens het proces nieuwe informatie en nieuwe inzichten een plaats te geven. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 151.)

- Een andere bedreiging is het idee, dat hoe minder betrokkenen er zijn, des te eenvoudiger een oplossing bereikt kan worden. Het is in een netwerk echter juist belangrijk dat een zo breed mogelijke kring van betrokkenen zich achter de gekozen oplossing schaart. (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p. 153.)

Met als één van de doelstellingen, om te komen tot een zo groot mogelijk draagvlak, komen we terug bij interactieve beleidsvorming en besluitvorming. Het is opmerkelijk dat in de studie over procesmanagement van J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, er naast geconstateerde overeenkomst tussen procesmanagement en interactieve besluitvorming ook duidelijke verschillen worden aangewezen.

Allereerst de overeenkomsten: (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 91)

“Interactieve besluitvorming heeft een aantal kenmerken gemeen met procesmanagement. De eerste overeenkomst is dat de actor die het initiatief neemt tot de interactieve besluitvorming

kennelijk andere actoren tot zijn besluitvormingsproces wenst toe te laten. Bij procesmanagement speelt iets vergelijkbaars. Ook daar is er een actor die een belang heeft, die daarover tot besluitvorming wenst te komen en die daarover van gedachten wil wisselen met andere actoren. De tweede overeenkomst is dat interactieve besluitvorming, net zoals procesmanagement, sterk contingent is. Zij krijgt vorm afhankelijk van de specifieke vragen die leven en van de aard van de actoren van wie belangen in het geding zijn.”

Opmerkelijker zijn daarom de verschillen die in “Procesmanagement” worden aangewezen tussen procesmanagement en interactieve besluitvorming. Beide vormen van beleids- en besluitvorming kennen een procesontwerp. Bij interactieve beleidsvorming wordt door Edelenbos en Monnikhof de visie van Pröpper en Steenbeek met instemming doorgegeven: (Edelenbos, Monnikhof, 2001, p. 148, 149, verkort weergegeven.)

Interactieve beleidsvorming is een specifieke vorm van complexe beleids- en besluitvorming tussen verschillende partijen. De interactie tussen partijen moet worden ondersteund door een procesontwerp en vervolgens door procesmanagement. Pröpper en Steenbeek (1999) komen tot 5 elementen waaruit het procesontwerp zou moeten bestaan.

1. Een *politiek-bestuurlijke inkadering* moet aard en doel van het proces aangeven en tevens randvoorwaarden bepalen.
2. De *inhoudelijke beleidsontwikkeling* moet een *uitgewerkte structuur* hebben. Volgens het fasemodel zijn daarin zichtbaar: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.
3. De *interactie* moet worden *gestructureerd*. Hierbij moet worden gedacht aan de spelregels, de deelnemers aan het proces en de rolverdeling.
4. Vervolgens moet in het proces zijn vastgelegd hoe de *koppeling* tot stand komt *tussen het fasemodel en de interactieprocessen* tussen de deelnemers.
5. Het *procesmanagement moet duidelijk zijn geregeld*. Hoe wordt het interactieve proces gepland en vormgegeven, hoe geschiedt de terugkoppeling van de deelnemers naar de achterban van de verschillende participanten. Aandacht voor goede communicatie en voor de ondersteuning van het proces.¹²

Hieronder zien wij bij J. Edelenbos in ‘Proces in Vorm’ het procesontwerp terecht komen bij het procesmanagement: “Op het procesontwerp volgt een interactief beleidsproces conform de eerder gemaakte afspraken in het procesontwerp. Het procesontwerp is niet zelfuitvoerend; het moet in het proces worden geëffectueerd en zonodig worden aangepast. De uitvoering van deze afspraken benoem ik proces management. Procesmanagement richt zich vooral op het begeleiden van interacties, discussies en onderhandelingen tussen belanghebbenden. Het faciliteren van het interactieve proces wordt verricht door de procesmanager. De procesmanager kan dezelfde persoon zijn als de procesarchitect.” (J. Edelenbos, 2000, p. 13)

¹²Dit formuleerden Edelenbos en Monnikhof in 2001. Een jaar eerder kwam J. Edelenbos in ‘Proces in Vorm’ tot een andere reeks aspecten voor het procesontwerp: 1. Organisatie van het interactieve proces op hoofdlijnen; 2. Bepaling van de randvoorwaarden. 3. Opstellen van spel- en gedragsregels. 4. Plan ter activering van belanghebbenden. 5. Formuleren van in- en uitstapregels. 6. Beslisregels, wijze van besluitvorming. (Proces in Vorm, p. 12, 13.)

Het procesontwerp bij J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, in 'Procesmanagement' ziet er eenvoudiger uit. Bij het procesontwerp zijn vier kernelementen te onderscheiden: (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, Hoofdstuk 3 met name p. 53 en 54.)

1. Openheid; degene die het initiatief neemt geeft ruimte aan belanghebbenden om de agenda te beïnvloeden.
2. Bescherming van core values; degenen die in het proces participeren moeten er voldoende van overtuigd zijn dat hun kernwaarden in het proces overeind blijven.
3. Voortgang; het is belangrijk dat er voldoende zekerheid is dat het proces voortgang blijft houden en tot een redelijk spoedige besluitvorming leidt.
4. Inhoud; een proces is voldoende de moeite waard, als er geen armoedige uitkomsten verschijnen maar het proces een uitkomst heeft die van voldoende inhoudelijke waarde is.

We zien in het procesontwerp de wegen van 'gewoon' proces management en interactieve beleidsvorming al uiteen gaan. In "Procesmanagement" vinden we ook verschillen in actoren en in het veld waar de beleidsprocessen plaats vinden : (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 92.)

"In de praktijk van de interactieve besluitvorming is het veelal een overheidsorganisatie die, in samenwerking met belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, een plan ontwikkelt. Procesmanagement is georiënteerd op actoren, die met elkaar samenwerken in bestuurlijke of managementsprocessen. Anders gezegd: procesmanagement heeft in sterke mate bestuurlijke of managementeigenschappen, terwijl interactieve besluitvorming een maatschappelijke oriëntatie heeft." Vervolgens wordt de dominante rol van de overheid bij interactieve besluitvorming gezet tegenover de situatie bij 'gewoon' procesmanagement : (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 92.)

"Interactieve besluitvorming begint vaak met een overheid die een besluit moet nemen of een plan moet vaststellen. De vormgeving van het interactieve proces is daarom ook een zaak van deze overheid: de overheid stelt de regels voor het proces vast, bepaalt waarover het proces zal gaan, maakt uit wanneer het interactieve proces begint en tijdens welke periode de interactieve besluitvorming zich afspeelt. Bij procesmanagement is de vaststelling van het proces een activiteit waarbij meer partijen zijn betrokken." Met andere woorden: bij interactieve besluitvorming bepaalt de overheid tot hoever deze zich uitstrekt, bij 'gewoon' procesmanagement bepalen de betrokken partijen dat zelf, afhankelijk van de ontwikkeling van het proces. De schrijvers van 'Procesmanagement' profileren het procesmanagement vervolgens ten opzichte van interactieve beleidsvorming door bij interactieve beleidsvorming het risico van vrijblijvendheid te bespeuren, terwijl 'gewoon' procesmanagement dat niet heeft : (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 92.)

"Dit laatste hangt samen met het verschijnsel dat interactieve processen maar zeer zelden op te nemen besluiten betrekking hebben. Ze gaan vaak over plannen, visies of beleid. Zo ze al over besluitvorming gaan, is de relatie tussen het proces en de te nemen besluiten zeer indirect. Interactieve besluitvorming loopt zo het risico tot een vrijblijvende activiteit te verworden. Bestuurlijk intelligente actoren die dit weten, weten dus ook dat de deelname aan

interactieve ‘besluitvorming’ een beperkte betekenis heeft. Zij zullen niet of slordig participeren. Interactieve besluitvormingsprocessen hebben vaak ook een morele connotatie: het is normatief gezien gewenst partijen bij de ‘besluitvorming’ te betrekken.

Procesmanagement heeft deze morele connotatie minder sterk: het is meer een benadering die behulpzaam kan zijn wanneer besluitvorming in een netwerk tot stand moet komen en partijen weten dat zij van elkaar afhankelijk zijn.” Het boek “Procesmanagement” lijkt interactieve beleidsvorming wel wat soft te vinden met de gewenste ‘open houding’ en ‘goede communicatietechnieken’ die daarbij nodig zijn.

Procesmanagement is robuuster: (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 93.)

“Omdat procesmanagement over door bestuurlijke partijen te nemen besluiten gaat, is er veel aandacht voor het natuurlijk strategisch gedrag van deze partijen. Interactieve besluitvorming wordt vaak anders getoonzet: partijen moeten bijvoorbeeld een open houding innemen en openstaan voor elkaars belangen. Een veelzeggend detail: in veel beschouwingen over interactieve besluitvorming is er veel aandacht voor het gebruik van de goede communicatietechnieken. Zoals gezegd is het niet realistisch om van bestuurlijke partijen die een besluit moeten nemen waarbij hun belangen in het geding zijn, te verwachten dat zij zich zonder meer in zo’n proces zullen voegen.” Door bovengenoemde accenten er uit te lichten, is enigszins aangegeven, welke overeenkomsten en verschillen er liggen tussen het ‘gewone’ procesmanagement en de wat bijzondere variant hiervan: de interactieve beleidsvorming. Hiervan onderscheiden is de projectmatige setting van beleidsvorming en besluitvorming. Daar zullen wij vervolgens een typering van geven.

3.2 Project benadering

Wie in Hendrik Ido Ambacht een vraaggesprek wil over de Vinex-wijk in aanbouw, wordt doorverwezen naar “Het Projectbureau De Volgerlanden”. Dit geeft een gemakkelijke aanwijzing dat de ontwikkeling van deze wijk waarschijnlijk plaats vindt in een projectmatige setting. Wij zullen in deze paragraaf aandacht geven aan de theoretische kant van een projectbenadering. In de literatuur komen we diverse definitie tegen:

“Een project is een geheel van onderscheidbare activiteiten dat in een bepaalde tijdsperiode en met beperkte middelen wordt uitgevoerd en dat is gericht op het bereiken van één of meer concrete resultaten.” (Klaassen, 1995, p. 7.) “Met een projectorganisatie beoogt men voor een in de tijd begrensde en scherp omschreven taak een structuur op maat te leveren.” (Rosenthal e.a., 1996, p. 174.) Uit een bureaucratische organisatie haalt men diegenen bij elkaar die op het specifieke terrein van het project deskundig en besluitvaardig zijn. Men kijkt minder naar de rang dan naar de capaciteiten. Het gaat erom expertise te mobiliseren en te bundelen. De vitale onderdelen van een projectorganisatie zijn de projectteams (projectgroepen). Zij werken geconcentreerd aan een project.” (Rosenthal e.a., 1987, p. 119, 120.)

“Professionele en bureaucratische organisaties functioneren niet optimaal wanneer ze worden geconfronteerd met problemen waarvoor geen bestaande oplossingen voorhanden zijn.

Ook ondervinden zij vaak moeilijkheden bij de aanpassing van wisselende omstandigheden. De scherpe taakverdeling, de nadruk op routinematig handelen en de standaardisatie van vaardigheden belemmeren de flexibiliteit en innovatie die in dergelijke situaties nodig zijn.” (Rosenthal e.a., 1996, p. 172.) “Kenmerkend voor een projectmatige organisatievorm is dat de structuur ad hoc wordt vastgesteld en flexibel is. Er is doorgaans weinig formalisme en hiërarchie. Leden van de projectorganisatie worden gerecruteerd uit de permanente organisatie op grond van de specifieke bijdrage die zij aan het project kunnen leveren.” (Rosenthal e.a., 1996, p. 173.) Een projectbenadering is resultaatgericht en kent een gedefinieerde begin- en einddatum.

Aan de keuze voor een projectorganisatie kleven nadelen. Als de projectorganisatie veranderlijk is, kan er onzekerheid ontstaan over wie nu eigenlijk de baas is. En de tijdelijkheid van de projectstructuur geeft bezorgdheid over de loopbaan na afloop van het project. Het is dan wel goed om voor de staf van de projectorganisatie een uitzicht op terugkeer in de oude organisatie als recht vast te leggen en om daarbij zo nodig compromissen te sluiten om een terugkeer in de oorspronkelijke organisatie niet te belasten met irritaties. Een project dat geruime tijd in beslag neemt, betekent langdurige niet-opgevlude plaatsen in de organisatie waaruit is gerecruteerd. Daarbij kunnen ook achterblijvers nog jaloers reageren. Een wat langer in stand blijvende projectorganisatie heeft het gevaar in zich om langzamerhand bureaucratische trekken te gaan vertonen waardoor het specifieke voordeel van deze organisatievorm verloren gaat. (Rosenthal e.a., 1996, p. 174.)

Voor het opzetten van een project zijn diverse methoden ontwikkeld. Het is niet nodig op de diverse verschillende soorten in te gaan. Om een indruk te geven van de wereld van de projectmatige aanpak, volgt hierna in enkele regels een globaal raamwerk van één van deze methoden. In de literatuur is deze te vinden als de methode volgens de zogeheten ABC-analyse: (Neumann en Bredemeier, 1998, p. 11.) Deze methode wordt met name gebruikt voor processen waarbij aan belangrijke onderwerpen meer voorrang moet worden gegeven dan aan minder belangrijke punten. Er wordt dan eerst een inventarisatie gemaakt van de diverse onderwerpen die er spelen:

- vaststelling taken en posities
- vaststelling van de waarde van de onderwerpen
- vaststelling van strategische waarde van de onderwerpen

Deze vaststelling geeft aanleiding om de diverse items te rangschikken in aflopende volgorde van belangrijkheid. Het klasseren volgens de ABC-analyse kan dan b.v. inhouden dat :

de eerste 15% prioriteit A krijgt; bijvoorbeeld de wettelijke procedures tot wijziging van het bestemmingsplan.

de volgende 25% heeft prioriteit B. Dit kan zijn het in overleg treden met de diverse participanten die gaan over grondaankoop en het inrichten van het gebied.

de laatste 60% komt op prioriteit C; hierin vinden we de verdere activiteiten die nodig zijn om het gebied tot ontwikkeling te brengen.

De organisatie van het verloop bepaalt de chronologische realisering. In bovenstaand voorbeeld ligt de nadruk duidelijk op het stellen van prioriteiten. Nadat eerst een strategische

afweging van onderwerpen heeft plaatsgevonden, ligt daarna bij detaillering van het plan en de uitvoering daarvan, de nadruk op een efficiënte uitvoering van het project.

Welke specifieke project-aanpak ook wordt gekozen, bij een projectorganisatie is een goed projectmanagement nodig.

Projectmanagement is een efficiënte methode om in de praktijk onoverzichtelijke delen van een werkproces gericht en effectief te bundelen tot een transparant en thematisch gerangschikt geheel. (Neumann en Bredemeier, 1998, p. 9.)

Zojuist viel de term procesmanagement. “Procesmanagement is niet hetzelfde als projectmanagement. Voert men projectmanagement, dan wordt het proces in fasen ingedeeld, die na elkaar worden doorlopen. Projectmanagement is sterk gericht op het beheersen van de fasen op basis van vijf aspecten: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie. Elke faseovergang wordt gemarkeerd met een basisdocument. Projectmanagement is vooral gericht op de interne projectbeheersing en minder op de voortdurende interactie met de omgeving. Procesmanagement gaat nu juist uit van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren. In die invalshoek past een omgevingsgerichte aanpak, door alle belanghebbenden tijdig te laten participeren in het proces op basis van een open dialoog.” (Edelenbos, 2000, p. 13.) In de literatuur is er twijfel of een interactieve aanpak en een projectmatige setting wel goed kunnen samengaan. In ‘Procesmanagement’ wordt dat nader toegelicht. (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 27, 28.) “In een projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Dit maakt het mogelijk om projectmanagement technieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De besluitvorming verloopt daarmee lineair en gestructureerd. Een dergelijke benadering werkt uiteraard alleen in een statische wereld. Wanneer een activiteit niet statisch is, maar dynamisch, is een projectbenadering niet mogelijk en is een procesbenadering dus gewenst. Deze dynamiek kan zowel externe als interne oorzaken hebben.” Indien sprake is van een dynamische problematiek, wordt een projectmatige aanpak kennelijk als minder gewenst beschouwd. Het is daarbij mogelijk dat iets wel begint als project, maar zich gaandeweg omvormt tot een proces. Als voorbeeld wordt genoemd: “Een activiteit begint als een project, maar ontwikkelt zich tot een proces omdat externe partijen, die hun eigen probleemdefinities en oplossingen inbrengen, zich bemoeien met het project. Dit is de bekende gang van zaken bij veel infrastructurele projecten. Wat begint als een project (bijvoorbeeld het aanleggen van een stuk spoorlijn) eindigt als een proces waarin allerlei partijen zich met de spoorlijn bemoeien en dat zijn eigen dynamiek kent. Na verloop van tijd bestaat de kans dat de partijen allang niet meer praten over de spoorlijn, maar over heel andere onderwerpen.” Het is ook mogelijk dat een project door allerlei leerprocessen en ondervinding verandert in een proces: (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 28.) “Een activiteit begint als een project, maar ontwikkelt zich tot een proces omdat de project-eigenaar tijdens het project leert dat het probleem veelomvattender of complexer is dan hij had gedacht.” Een project vindt ook minder gemakkelijk aansluiting bij een netwerk: (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 28.) “Vooral wanneer de besluitvorming in een

netwerk moet plaatsvinden, zal er zich dynamiek voordoen. De verschillende partijen hebben immers verschillende opvattingen over de vraag hoe een probleem en een oplossing moeten worden gedefinieerd. De besluitvorming zal daarom altijd grillig en ongestructureerd verlopen.” Een projectmatige setting wordt eerder geassocieerd met een hiërarchische omgeving (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In ‘t Veld, 2002, p. 29.) (en met een hiërarchische omgeving zijn wij natuurlijk ver verwijderd van de gelijke inbreng van betrokkenen die bij interactieve beleidsvorming kenmerkend is). “In een hiërarchie past een besluitvormingsproces dat lineair en gestructureerd verloopt, van een probleemsignalering, via een aantal fasen, naar een oplossing. Het besluitvormingsproces wordt geïnitieerd door de hiërarchisch bovengeschikte actor. De overige actoren die in dit besluitvormingsproces participeren, gedragen zich coöperatief (mede als gevolg van hun hiërarchische onderschikking ten opzichte van de actor die het probleem formuleert). De besluitvorming is voor een belangrijk deel een zaak van het projectmanagement.” Deze laatste typering houdt in dat gezien de aanwezigheid van het ‘Projectbureau De Volgerlanden’ weinig hoop zou bestaan op het aantreffen van interactieve beleidsvorming en/of beleidsuitvoering in de Vinex-locatie in de gemeente Hendrik Ido Ambacht. In het volgend hoofdstuk zullen wij bij de realisatie van de twee Vinex-locaties gaan bezien hoe de interactiviteit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

Samenvatting

Bij de ontwikkeling van Vinex-locaties zien wij de beleidsvorming en beleidsuitvoering zowel via proces- als projectbenadering worden uitgevoerd. De keuze voor één van deze methoden wordt ingegeven door een diversiteit van factoren. De belangrijkste kenmerken vatten wij samen in onderstaand overzicht.

aspect	proces	project
tijdsafbakening	geen	wel
soort probleem	dynamisch, complex	statisch, overzienbaar
ingeschatte mate van overeenstemming	laag	hoog
verwachte mate van interactieve besluitvorming	hoog	laag
beoogde resultaat	meerdere	één
besluitvormings omgeving	netwerk	hiërarchisch

4. Het ontwikkelingsproces van de Vinex-locaties Volgerlanden en Carnisselande.

In dit hoofdstuk wordt in grote lijnen het ontwikkelingsproces van de beide Vinex-locaties geschetst. Van dit proces, dat jaren in beslag heeft genomen, kunnen veel details worden genoemd, maar deze dragen niet specifiek bij tot een beter begrip van de beleidsprocessen. Indien deze details inzicht geven op het proces, zijn deze in hoofdstuk 5 vermeld.

4.1 De Vinex-locatie Volgerlanden

H.I. Ambacht heeft bij de ontwikkeling van de Vinex-locatie Volgerlanden gekozen voor een projectorganisatie die losstaat van het gemeentelijk apparaat.

Voor de bemanning van dit projectbureau is wel een beroep gedaan op een aantal ambtenaren van de gemeente H.I. Ambacht.

Dit projectbureau participeert in een 4-partijen overleg om te komen tot een optimaal en creatief gebruik van de beschikbare ruimte in de Vinex-locatie. Dit zijn de Nederlandse Gasunie, Waterschap IJsselmonde, Projectorganisatie Betuweroute en Projectbureau De Volgerlanden. (Nieuwsbrief De Volgerlanden speciale uitgave, juni 2004.) De ruim 1 meter dikke ondergrondse gasbuis die de Rotterdamse Europoort van hoogcalorisch aardgas voorziet, heeft bijvoorbeeld een beperkende invloed op het bouwen in de nabijheid van dit ondergrondse tracé.

Van de Vinex-locatie Volgerlanden kunnen enige karakteristieken worden gegeven. Voor de bebouwingsdichtheid wordt gestreefd naar 30 woningen per hectare, waarmee de Volgerlanden ruimer zijn opgezet met meer groen dan andere Vinex-locaties die vaak uitkomen op 35 woningen per locatie. Gestreefd wordt naar een verdeling van 30% sociale woningbouw en 70% vrije sector.

Aanvankelijk zouden er veel woningen worden gebouwd in de prijsklasse tot €110.000,-. Nu er toch meer belangstelling blijkt te zijn voor huizen in een hogere prijsklasse, is het bouwplan aangepast. Tevens blijkt dat de vraag naar sociale huurwoningen enigszins terugloopt. Het blijft echter moeilijk om met nauwkeurigheid te voorzien wat de toekomstige behoefte zal zijn. Het woningbouw-programma zal daarom waarschijnlijk tussentijds nog worden aangepast afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag, zowel kwalitatief als kwantitatief. Op deze wijze wordt de inrichting ook gedurende de looptijd van het project nog enigszins beïnvloed. Tussentijdse wijzigingen in de vraag naar bepaalde soorten woningen als mede de omvang van de vraag blijven een factor voor het commerciële aspect van het aanbod van Vinex-woningen. De vraag is natuurlijk afhankelijk van vooral externe ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van de economie, demografische ontwikkelingen, ontwikkeling van de huizenprijzen en in mindere mate ook de hoogte van de hypotheekrente. Eén van deze mechanismen werd als volgt beschreven: (Woningproductie ten tijde van Vinex, een verkenning, Rotterdam 2006.) “De forse verhoging van het aandeel koopwoningen in de totale woningproductie heeft de productie gevoelig gemaakt voor economische ontwikkelingen. Zowel gemeenten als marktpartijen kozen voor zo’n hoog aandeel koopwoningen om de woningproductie en de locatieontwikkeling te kunnen financieren. Met

de economische teruggang in 2002 nam de vraag naar de duurder koopwoningen echter af. Omdat het enige jaren duurt voordat de plannen voor nieuwbouw zijn aangepast, heeft de teruggang in de vraag naar duurder woningen ook na 2002 nog geleid tot een daling in de woningproductie.” Een apart gegeven is de situering van de locatie op aanvaardbare afstand van werkgelegenheidscentra, zoals het Rijnmondgebied, Den Haag, en westelijk Brabant. Wonen in een Vinex-wijk geldt voor velen nog als een tweede keus. Dit heeft wel een oorzaak. In het begin zijn er in enige Vinex-locaties woningen gebouwd waarvan de kwaliteit te wensen overliet. Daarnaast werd er gebouwd op te kleine percelen zodat de huizen en straten te dicht opeen stonden.¹³Tenslotte was er te weinig variatie in de soort woningen, zodat er te weinig keuze was en zo’n wijk een saai aanzien kreeg. Dat is een aanleiding geweest om bij het ontwerp van de Volgerlanden extra aandacht te besteden aan diversiteit in het aanbod van woningen en aan het stedenbouwkundig aanzien van de verschillende delen van de wijk. Deze aandacht werd onder woorden gebracht in het ‘beeldkwaliteitsplan’ . (Nieuwsbrief De Volgerlanden nr. 2, september 1996) “Dit beschrijft de kleur van de stenen, de gevelaanzichten en de vorm van de daken”. (Nieuwsbrief De Volgerlanden nr. 4, april 1998.) Om de woonkwaliteit zowel binnen als buiten de woningen op hoog niveau te brengen, is besloten om te werken met de ‘checklist Kwaliteitseisen Nieuwbouwwoningen’. (Artikel in plaatselijk weekblad “De Combinatie” van 6-6-2002) Het is opmerkelijk dat in de aanpak van dat onderwerp reeds diverse punten voorkwamen, die wij kunnen tegenkomen en herkennen als wij hieronder in 2.1 ingaan op de herkenningpunten van interactie beleidsvorming. Om kwaliteitseisen voor de woningen en de woonomgeving op te stellen, is een overleggroep bijeengebracht met vertegenwoordigers van de gemeenten Zwijndrecht en H.I. Ambacht, vertegenwoordigers van politie, GGD, vrouwenadviescommissies en ouderen-, jongeren- en gehandicaptenorganisaties. “Zo’n breed samengestelde groep is bijzonder, omdat zo de bouwplannen van velerlei kanten worden bekeken.” (Artikel in plaatselijk weekblad “De Combinatie” van 6-6-2002) Het doel was “de woonkwaliteit van De Volgerlanden te vergroten. De groep heeft dit gedaan door als het ware door de ogen van de toekomstige bewoners te kijken naar de plannen voor de woningen en de woonomgeving. Er is vooral gekeken naar veiligheid, aanpasbaar bouwen en gebruikskwaliteit”. “In de praktijk bleek de breed samengestelde groep met wensen te komen, die deskundigen naar eigen zeggen, zouden zijn vergeten”. Met initiatieven zoals deze, laat de gemeente H.I. Ambacht zien dat bij de beleidsvorming allerlei groepen uit de samenleving worden ingeschakeld voor verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming en -gezien de brede samenstelling- ook voor een breed draagvlak.

Bij de aanvang van het project werd rekening gehouden met een start in 1998 en een jaarlijkse bouw van 500 à 600 woningen, zodat in 2006 het project op een eind zou lopen. Inmiddels is het volume van jaarlijks te bouwen huizen wat getemporeerd. Dit heeft te maken met een weliswaar constante, maar toch iets lager uitvallende vraag. Uiteindelijk zullen in de Volgerlanden 4700 woningen kunnen worden gerealiseerd en zullen er ruim 12.000 mensen

¹³ Voorzitter T. Smit van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) op 20 maart 2000 in een rapport aan staatssecretaris Remkes van VROM.

komen te wonen. Tijdens de realisatie van de Vinex-wijk is het aantal te bouwen woningen verhoogd van 4000 via 4500 inmiddels naar 4700. Deze verhoging is overigens afhankelijk van de voortgang van de laatste fase waarin het tuinbouwgebied langs de Veersedijk, het meest oostelijke deel van de locatie, zal worden bebouwd. Bij de invulling van het gebied wordt voorzien in wijken met 30-km zones, veel fietspaden en autoluwe gebieden. Het verkeersplan van de wijk beoogt het tegengaan van sluipverkeer. Via één ontsluitingsweg zal het meeste niet-locale verkeer zijn weg moeten vinden naar de nabijgelegen A16.

Een complicatie voor de inrichting van de Vinex-locatie vormt het tracé van de Betuwespoorlijn dat dwars door de Vinex-locatie loopt. Weliswaar loopt de spoorlijn ter plaatse van de Volgerlanden door een geboorde tunnel maar er is op en nabij het tunnel tracé geen bebouwing mogelijk. Op deze wijze is de plaats van bebouwing en de plaats van groengebieden voor het grootste deel al voorbestemd en kan slechts marginaal worden aangepast. De geboorde tunnel ligt in een harde zandlaag maar erboven ligt een pakket van veen en klei. Als er eenmaal zware goederentreinen door de tunnel gaan rijden, is niet met volstrekte zekerheid te zeggen tot hoever van de tunnelbuis er overlast is van grondtrillingen. Er zijn wel metingen beschikbaar van de Willems spoortunnel te Rotterdam. Daar zijn op 20 meter van de tunnel geen trillingen meer voelbaar. Voor woningbouw in de nabijheid van de Betuwespoorlijn is afgesproken dat na de ingebruikstelling van de spoorlijn metingen zullen worden verricht. “De metingen zullen moeten uitwijzen of aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn. (Plaatselijke krant De Combinatie van 19-11-1998)

Er wordt een wijkcentrum ingericht en een redelijk maar niet te groot wijk-winkelcentrum. Enkele basisscholen, huisartsen, tandartsen, een apotheek, een consultatiebureau en een peuterspeelzaal maken deel uit van de sociale infrastructuur.

4.2 De Vinex-locatie Carnisselande

De ruimtelijke invulling van de Vinex-locatie Carnisselande is zeker niet eenzijdig gericht op huizenbouw. Er is aandacht voor energiezuinige bouw en duurzame toepassing van materialen. Maar de kwaliteit van het wonen wordt mede bepaald door de omgeving waarin men woont. Behalve de kwaliteit van de woningen zelf, dragen factoren zoals de aanwezigheid van scholen, winkels, openbaar vervoer en recreatieve voorzieningen bij aan de algehele woonkwaliteit. Ook wordt aandacht gegeven aan toegankelijkheid voor gehandicapten. Bij de ruimtelijke indeling van het gebied is met deze factoren nadrukkelijk rekening gehouden. Daarom zijn in deze Vinex-locatie drie gebieden voorzien: Een stedelijke rechthoek, een agrarische driehoek en een watergebied. De sfeer van deze gebieden wordt bepaald door factoren als de dichtheid van bebouwen, de ligging van de wijk, de intensiteit van het verkeer, de aanwezige voorzieningen en het stedenbouwkundige uiterlijk van de wijk. In het algemeen is in Nederland het rijtjeshuis ruimschoots aanwezig. In deze Vinex-locatie behoort dit type echter tot de uitzonderingen. (1%) Hiermee wordt ook getracht het aanzien van het gebied aantrekkelijk te maken en het individuele woongenot te verbeteren. De grootte van de huizen is van invloed op de bebouwingsdichtheid. Het aanvankelijke plan was om 30%

sociale woningbouw te realiseren, 40% voor de middeninkomens en 30% voor het duurdere marktsegment. In de latere uitwerking is de sociale woningbouw teruggebracht van 30% naar 20%. Op deze wijze zijn de beide overige segmenten iets verruimd.

De inrichting van een Vinex-locatie is een complex gebeuren. Degenen die hier sturing aan geven, moeten zich goed bewust zijn van de verschillende gebieden waaraan aandacht moet worden gegeven. Voor de inrichting van Carnisselande zijn er een 6-tal aandachtsgebieden geformuleerd die als dimensies worden aangeduid.

1. de historische dimensie
2. de planning dimensie; deze omvat vier activiteiten: wonen, werken, recreatie (o.a. een rosarium) en verplaatsen.(o.a. carpoolplaats)
3. de architectonische dimensie; o.a. een toren bij het Middeldijkerplein.
4. de sociale dimensie; b.v. ontmoetingsplaatsen voor de jeugd.
5. de landschappelijke dimensie.
6. de omgevingsdimensie; o.a. waterhuishouding, natuurgebied, Zuidrandpark.

Deze dimensies zijn in meer of mindere mate terug te vinden in een 3-tal wijken of gebieden: (Brochure uit 2001 van de Stichting Infocentrum Carnisselande/Portland)

De Dorpse Driehoek. Deze sluit aan op het buurtschap Smitshoek in de noordwesthoek van het gebied. De Dorpse Driehoek heeft door zowel de architectuur als de ruimteverdeling een dorps karakter en een groene uitstraling.

De Stadse Rechthoek. Hier worden de meeste woningen gebouwd. Kenmerk is een vrij compacte stedelijke architectuur. Vanuit de Stadse Rechthoek loopt de rechtstreekse sneltramverbinding naar het centrum van Rotterdam.

De derde wijk is de Waterfranje. Dit gebied ligt aan de zuid- en zuidwestzijde en vormt de overgangszone tussen de bebouwing van de Vinex-locatie en het natuurgebied aan de oude Maas.

Grenzend aan het gebied Carnisselande ligt het kleinere Vinex-gebied Portland. Portland ligt op het grondgebied van de aangrenzende gemeente Albrandswaard en ligt voornamelijk als een rand van 6 wooneilanden temidden van een waterrijk recreatiegebied zuidwestelijk van Carnisselande. Carnisselande en Portland vormen gezamenlijk de Vinex-locatie Midden IJsselmonde.

Bij Ruimtelijke Ordening is de provincie doorgaans een belangrijke actor, omdat de realisatie altijd als startpunt heeft de aanpassing van het tot dusver voor dat gebied geldende bestemmingsplan. In deze procedure heeft de provincie een belangrijke plaats. (zie voor details bijlage 2) Het gebied waar Carnisselande is gesitueerd valt echter in de “Stadsregio Rotterdam”. Dit orgaan speelt voor Ruimtelijke Ordeningsvraagstukken een belangrijke rol. Het overleg- en bestuursorgaan treedt voor een aantal aangelegenheden in de plaats van de provincie. De gemeente Barendrecht heeft met de “Stadsregio Rotterdam” overleg gevoerd over de realisatie, op veel punten waar dit overleg anders met de provincie zou zijn gevoerd. Zowel voor de beleidsvorming als voor de beleidsuitvoering heeft de gemeente Barendrecht

gewerkt in een procesmatige setting. Bij de planning werd door de gemeente aandacht geschonken aan de aanwezigheid van voldoende technische know-how. Dit accent heeft de keuze voor procesmanagement beïnvloed.

Bij de ontwikkeling van de Vinex plannen voor de regio Rotterdam was de planning om in de regio 53000 woningen te bouwen waarvan 7500 in Carnisselande en 2500 in Portland. De ontwikkeling van Vinex-locatie is een beslissing voor de lange termijn. De realisatie en eventuele temporisatie van de bouwplannen wordt echter gestuurd door marktontwikkelingen op de korte en middellange termijn. Van de 10.000 woningen was begin 2006 65% gebouwd. De overige 3500 woningen worden naar verwachting in het tijdvak t/m 2008 gerealiseerd.¹⁴ De Vinex-locatie ligt ten zuiden van Rotterdam en wordt in het noorden begrensd door de A15, in het oosten door de A29 en in het zuidwesten door de Oude Maas. De ligging in de nabijheid van twee rijkswegen en een goede aansluiting op het openbaar vervoer van Rotterdam en omgeving, geeft een goede ontsluiting van het gebied. Met name de aangelegde Sneltram-verbinding met het centrum van Rotterdam wordt als een groot pluspunt gezien. In de woonbuurten geldt overwegend een maximumsnelheid van 30 km/uur. Twee lokale ringwegen in het gebied concentreren het autoverkeer terwijl in de wijken zelf het verkeer wordt beperkt. De polders in het gebied worden begrensd door verschillende dijken en dijkjes. Deze slaperdijken hebben hun oorspronkelijke en primaire functie verloren, maar zijn in het gebied gehandhaafd en worden benut als belangrijke fietsroutes.

Samenvatting

Hoewel het streven van de gemeenten H.I. Ambacht en Barendrecht om te komen tot een goede en leefbare nieuwbouwwijk sterke overeenkomsten met elkaar heeft, hebben beide gemeenten te maken met interne en externe factoren die van elkaar verschillen.

Externe factoren zijn o.a. de verschillen in bestuurslaag en de fluctuaties in de vraag naar woningen in samenhang met de positie van de wijk als stedelijk overloop gebied.

Interne factoren zijn o.a. de beperkingen die gelden voor de indeling, gezien de aanwezigheid van spoorlijnen, autosnelwegen en tunnels, en de verschillen in aanpak vanuit bestuursvisie en verwachte complexiteit en diversiteit van de beleidsprocessen.

¹⁴ “De afhankelijkheid van maatschappelijke ontwikkelingen is groot. Een extra verlaging van de gemiddelde geprognosticeerde huishoudensgrootte van 0,1 (bijvoorbeeld van 2,4 inwoners per huishouden naar 2,3) leidt in een korte periode tot een verdubbeling van de uitbreidingsbehoefte van de woningvoorraad.” W.K. Korthals Altes, In de traditie van consensus, in Bestuurskunde, jaargang 10, mei 2001 nr 3, p. 106.

5. Analyse van het proces van ontwikkeling van de onderzochte Vinex-locaties

5.1 Inleiding

In de vraagstelling bij 1.3 en in de theorie van hoofdstuk 2 zagen we dat de interactieve beleidsvorming was te onderkennen aan de hand van 5 aspecten: draagvlak, kwaliteit, snelheid, democratie en representativiteit.

In hoofdstuk 5 zullen wij aan de hand van deze 5 aspecten bezien hoe de interactieve beleidsvorming is te onderkennen in:

1. de structuur,
2. de procedure,
3. de processen.

De splitsing in 3 aandachtsgebieden is gekozen omdat het proces dat leidt tot de realisatie van een Vinex-wijk uit meerdere lagen bestaat.

- Bij de structuur staan wij stil bij de wettelijke kaders en wat deze kaders betekenen voor de agendavorming. Gemeenten zien zich via wetten die op landelijk niveau zijn bepaald, geplaatst voor door hen vaak niet begeerde vergroting van het bebouwde gebied. Dit plaatst deze gemeenten voor meestal geheel nieuwe 'kansen en bedreigingen'. Hun gemeentelijk apparaat moet hier niet alleen op adequate manier mee omgaan maar maakt tegelijkertijd een stormachtige groei door. (De bouw van Carnisselande liep synchroon met een algehele vernieuwing en verdubbeling van het oorspronkelijke gemeentehuis.)

- De procedure bepaalt ons bij de wijze waarop de gemeenten en andere betrokken publiekrechtelijke organen met de door de landelijke overheid opgelegde taken aan de slag gaan.

- De beschrijving van de processen brengt ons dichterbij de ontwikkeling van de beleidsprocessen zelf. Bij dit onderdeel wordt de wijze van (al of niet) interactieve beleidsvorming het meest duidelijk.

In de vraagstelling (par. 1.3) werden 5 aspecten genoemd waarop de interactieve beleidsvorming wordt beoordeeld.

Dit betekent niet dat deze aspecten in alle processen altijd meetbaar zijn. Er zijn diverse processen die zich bevinden op het continuüm tussen besluitvorming binnen netwerken enerzijds en interactieve besluitvorming anderzijds. Bij participatie van het maatschappelijk middenveld in interactieve beleids- en besluitvorming kunnen nog wel aspecten als draagvlak, kwaliteit en snelheid worden beoordeeld, maar zijn vaak democratie of representativiteit geen aspecten die hebben meegespeeld. Een moeilijke punt van afweging blijft altijd: Hoe zou het proces op dat deelonderwerp gelopen zijn indien er geen interactieve beleidsvorming zou hebben plaatsgevonden.

In een Vinex-locatie bestaat een veelheid van onderwerpen die te maken hebben met de herinrichting van het landschap. Er moet worden ingegrepen op de waterhuishouding, er moeten voorzieningen komen voor gas, elektriciteit en drinkwater. Er moet een goed doordacht verkeersplan komen met een aansluiting van het gebied op het externe wegennet.

Er moet aandacht worden gegeven aan een aantrekkelijke woonomgeving met voorzieningen voor recreatie, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur en sport. Tevens is aparte aandacht nodig voor specifieke groepen, met name voor de jeugdvoorzieningen en ouderenzorg en is ruimte nodig voor club- en buurthuiswerk. Tenslotte zullen ook levensbeschouwelijke richtingen zoals kerken een plaats vragen in de woonomgeving.

Het is niet goed mogelijk al deze onderwerpen tegelijk in een onderzoek te betrekken en het is wellicht ook niet nodig. Het is denkbaar dat de plaatselijke setting zodanig bepalend is voor de ontwikkeling van beleid dat er tussen de verschillende onderwerpen en redelijke mate van overeenkomst is in de aanpak ervan.

Wij zullen dan ook ons beperken tot twee onderwerpen. Voor het onderzoek is gekozen de onderwijsvoorziening en de gezondheidszorg. Van beide Vinex-locatie wordt bezien hoe dit procesmatig is uitgewerkt.

De vergelijkingen van deze processen worden gedaan aan de hand van

- de structuur, de organisatie van het proces; dit vindt u in 5.2 en 5.3.
- de procedure, de planning van de voorgeschreven en voorgenomen stappen in 5.4 en 5.5 .
- de processen, de ontwikkelingen in de praktijk worden behandeld in 5.6 t/m 5.9 .

5.2 Structuur (de organisatie van het proces) Volgerlanden

In de Vinex-locatie Volgerlanden te H.I. Ambacht kent de planvorming overeenkomsten maar ook duidelijke verschillen met die van Carnisselande te Barendrecht.

Zoals wij eerder zagen vormt de Vinex-locatie Volgerlanden na realisatie één stedelijk geheel met de buurgemeente Zwijndrecht. Het was voor de gemeente H.I.Ambacht een voor de hand liggende keuze om van het begin af nauw samen te werken met de gemeente Zwijndrecht. Samen hebben deze gemeenten ervoor gekozen om voor de realisatie van de Vinex-locatie een projectorganisatie op te zetten. De beide gemeenten leverden ambtenaren om in deze projectorganisatie samen te werken. Binnen deze projectorganisatie zijn projectgroepen aan het werk gegaan voor specifieke deelonderwerpen. “Zo is er een projectgroep speciaal belast met het stedenbouwkundig ontwerp van de wijk, een (project)groep die zich bezighoudt met de Betuwelijn, een projectgroep milieu en techniek en er is een (projectgroep) voor grondverwerving.” (Nieuwsbrief De Volgerlanden, nr.1, maart 1996.) De projectorganisatie is “op afstand” van de gemeentelijke ambtelijke organisatie gezet en heeft een redelijk grote mate van zelfstandigheid gekregen. Om de daar uitgevoerde processen te legitimeren en te monitoren wordt de projectorganisatie aangestuurd door een stuurgroep waarin de wethouders van ruimtelijke ordening van de gemeenten H.I. Ambacht en Zwijndrecht zitting hebben en ook de burgemeester van H.I. Ambacht. In dat stadium werd interactieve beleidsvorming weliswaar nog niet benoemd, maar de aanzetten hiervoor werden al duidelijk gegeven. In de voorlichting werd enerzijds gemeld: “De gemeenten kunnen het niet iedereen naar de zin maken. Toch willen zij proberen om zoveel mogelijk rekening te houden met alle belangen.

Allereerst door belanghebbenden goed te informeren over de plannen en de gevolgen daarvan.” Maar er werd reeds in dit vroege stadium vervolgd met: “Maar ook door alle belangen goed in beeld te krijgen en de betrokkenen *te betrekken bij het ontwikkelen van de plannen*”. (Nieuwsbrief De Volgerlanden, nr.1, maart 1996). En met die laatste zinsnede wordt eigenlijk al een voorzichtige definitie gegeven van het begrip interactieve beleidsvorming. Er wordt namelijk niet gesproken over het betrekken van andere partijen bij de uitvoering van de plannen, maar bij het ontwikkelen van de plannen. Daarnaast lopen natuurlijk wel de wettelijk voorgeschreven procedures met betrekking tot het bestemmingsplan. Daarin heeft de inspraak van betrokkenen een wettelijke basis. Maar tevens zagen we hierboven al dat inspraak fundamenteel verschilt met interactieve beleidsvorming.¹⁵ De eerste fase van de wettelijke procedure is het opstellen van het ‘voorontwerp bestemmingsplan’. Een voorontwerp bestemmingsplan heeft een globale opzet. De detaillering ontbreekt hier nog. Er wordt een stedenbouwkundige hoofdstructuur aangegeven met daarbij tevens de hoofdlijnen op het gebied van verkeer, water en groen. (Nieuwsbrief De Volgerlanden, nr.3, september 1997.) Bij niet-interactieve beleidsvorming ligt hier het moment van de ruimste inspraakmogelijkheden voor de direct betrokkenen, althans voor degenen die op dat moment de betrokkenen zijn. De toekomstige bewoners zijn immers op dat moment nog niet als actoren aanwezig. In een publicatie van het Projectbureau De Volgerlanden¹⁶ wordt deze eerste fase als volgt verwoord:

“Fase Voorontwerp bestemmingsplan (inspraak)

Het voorontwerp ligt ter inzage.

Inspraakreacties kunnen worden ingediend bij burgemeester en wethouders.

Burgemeester en wethouders bundelen de inspraakreacties in een ‘eindverslag van de inspraakprocedure’.

Aan de hand van de inspraakronde wordt het bestemmingsplan bijgewerkt : Het voorontwerp wordt dan ‘ontwerp’.”

We zagen in het kopje van dit onderdeel van de publicatie het woord ‘inspraak’ staan. Er wordt in dit beleidsvormingsproces, dat gezien de wettelijke voorschriften niet anders dan zonder interactieve beleidsvorming kan worden uitgevoerd, juist aan het begin de mogelijkheid tot inspraak gegeven. Dat is echter op een moment dat ‘de burger’ nog te weinig de relatie in de gaten heeft tussen de het ter inzage gelegde plan en de gevolgen voor zijn directe woonomgeving. In een persbericht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gemeld dat de overheid deze wijze van inspraak niet optimaal vindt en dit punt wil verbeteren : (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 12 mei 2006) “De formele inspraak bij ruimtelijk-economische projecten moet worden aangepast. De rijksoverheid moet bewoners meer gelegenheid geven om mee te denken over plannen zoals de aanleg van een weg op het

¹⁵Zie hierboven p. 12.

¹⁶Nieuwsbrief De Volgerlanden, ‘speciale uitgave’ juni 2004. De uitleg daar is naar aanleiding van het aparte bestemmingsplan ‘De Volgerlanden-Oost, waarbij het laatste deel van de Vinex-locatie naar verwachting in 2007 wordt aangepakt. Deze fase werd hierboven ook begin p. 5 aangegeven.

moment dat er nog echt wat met hun inbreng kan gebeuren. Dat staat in het kabinetsvoorstel “Inspraak Nieuwe Stijl” dat minister Peijs vandaag (...) aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Het kabinet volgt daarmee het advies van de Interdepartementale Werkgroep Inspraak, onder leiding van Prof. Tops. Die concludeerde dat de huidige inspraakmethoden aan verandering toe zijn. In het begin van het beleidsproces zijn plannen nog te abstract om er goed op te kunnen reageren. En aan het eind wekt inspraak soms verkeerde verwachtingen over de invloed die dan nog mogelijk is.” We zullen bezien hoe in de context van de huidige wetgeving de participatie van omwonenden en bewoners in de twee Vinex-locaties werd en wordt gerealiseerd.

5.3 Structuur (de organisatie van het proces) Carnisselande

In de oorspronkelijke Vinex plannen eind 1990 kwam de locatie Barendrecht nog alleen voor als zoeklocatie voor woningbouw ná afloop van de Vinex-bouwperiode. Pas via een studie van de provincie Zuid-Holland naar de haalbaarheid van ruimtelijke inrichtingsmogelijkheden van het zuidelijk deel van de ‘Zuidvleugel van de Randstad’ kwam de bouw-locatie in Midden-IJsselmonde als kansrijk naar voren. (Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde 1998.)

Bij de bouw van de Vinex-locatie Carnisselande, zag de gemeente Barendrecht zich voor de opgave geplaatst om het brede scala van aandachtspunten en werkzaamheden goed te doen verlopen. Binnen het gemeentelijk apparaat van een betrekkelijk kleine plattelandsgemeente was die expertise begrijpelijkerwijs niet aanwezig. Daarom heeft het gemeentebestuur omgezien naar enkele personen die in het verleden hierin al de nodige ervaring hadden opgedaan. Als trekker van de organisatorische en inhoudelijke kant van dit gebeuren heeft de gemeente iemand (de heer P.W. Juten,) aangetrokken die in de gemeente Zoetermeer betrokken was bij de enorme schaalvergroting van deze plaats, waarin Zoetermeer van dorp naar stad werd getransformeerd.

Barendrecht was in de voorgaande tijd als onderdeel van Rijnmond al enigszins gewend geraakt aan de functie van forenzengemeente voor het aangrenzende Rotterdam, en in de afgenomen interviews werd duidelijk dat er tevens het besef was dat een verdere toename en ontwikkeling van het Rijnmondgebied een gestage groei van de gemeente Barendrecht zou betekenen. Daardoor was er een redelijke consensus om mee te werken aan de door de overheid gemaakte keuze tot uitbouw van Barendrecht via de realisatie van de Vinex-wijk Carnisselande. Daarnaast was er ook wel in de gemeente het besef dat het niet-meewerken aan de Vinex plannen gevaren met zich mee zou brengen. Als zuidelijke buurgemeente van Rotterdam is altijd het latente gevaar aanwezig dat deze gemeente voor zijn ruimteproblemen zou gaan heen werken naar annexatie van de gemeente Barendrecht. Deze vrees werd op het gemeentehuis ook wel hardop uitgesproken. Er werden echter ook twee wenkende voordelen gezien bij groei en uitbouw van de gemeente: de mogelijkheid van het aanleggen van een

substantiële recreatie-zone en als tweede de verbetering van openbaarvervoersmogelijkheden door het binnen halen van de sneltram van Barendrecht naar het centrum van Rotterdam. Voor een reeds aanwezige en nog toekomstige bevolking die, of rechtstreeks afkomstig is uit Rotterdam, of daar via werk qua mobiliteit op gericht is, is zo'n verbinding een belangrijk gegeven.

Het aantrekken in het gemeentelijk apparaat van expertise van buiten de gemeente, maakte het mogelijk de bouw van de Vinex-locatie in zijn geheel en rechtstreeks vanuit het gemeentehuis aan te sturen. Hieronder valt in de beginfase niet alleen overleg met het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, maar tevens de gehele grondverwerving en de noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan met al de bijbehorende inhoudelijke voorschriften en vereisten op het gebied van mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Een uitwerking van de procedures voor de noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan is opgenomen in bijlage 2.

De gemeente Barendrecht ligt binnen de "Stadsregio Rotterdam" en dit houdt voor deze gemeente in dat een door de gemeente op te stellen bestemmingsplan in overeenstemming moet zijn met de door dat orgaan opgestelde plannen en kaders. Van de Gemeenschappelijke Regeling Stadsregio Rotterdam luidt art. 6: "Voor de ontwikkeling van nieuwe locaties van regionaal belang is de Regioraad bevoegd tot het verstrekken van voorschriften van ruimtelijke, organisatorische, programmatische en financiële aard. Hiertoe is de Regioraad bevoegd een regionaal structuurplan, als bedoeld in artikel 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vast te stellen, alsmede convenanten af te sluiten." Dat betreft in dit geval het "Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde". Om een indruk te geven van de route van dit plan: Het plan werd onder de naam 'voorontwerp' door de Regioraad van de Stadsregio Rotterdam vrijgegeven voor vooroverleg en inspraak op 15 januari 1997. Vervolgens is dit plan eind van dat jaar, op 17 december 1997 vastgesteld. Het plan werd in definitieve vorm vastgesteld door de Regioraad een klein jaar daarna op 14 oktober 1998. Vervolgens werd dit plan spoedig daarna goedgekeurd door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 2 februari 1999. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 3.

Het Structuurplan bevat de hoofdlijnen van de invulling van het betreffende gebied. "Het regionaal structuurplan vormt het toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-plannen, zowel in ruimtelijk, programmatisch als financieel opzicht." (Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde 1998, p. 5.) Het structuurplan bevat voor de Vinex-locatie o.a. samengevat de invulling van de volgende aandachtspunten: "Binnen de hoofdstructuur biedt het plan ruimte voor ontwikkeling van minimaal 9900 woningen, bijbehorende voorzieningen en ca. 77 hectaren bedrijventerrein langs de A29. Deze locatie wordt door een nieuwe infrastructuur ontsloten." "Het Zuidelijk Randpark-zuid is onderdeel van de regionale groenstructuur en wordt conform de daarvoor geldende uitgangspunten ingericht als recreatiegebied." "De voorstellen uit het landinrichtingsplan worden aangevuld met een aantal maatregelen, die in samenhang met de verstedelijking wenselijk zijn. Onder de paraplu van het project Deltawijk zullen voorstellen worden ontwikkeld voor de definitieve

inrichting van dit gebied.” Vervolgens worden nog aanwijzingen opgenomen voor gebruik van het betreffende deel als recreatiegebied, natuurgebied en waterbergingsgebied.

Behalve uitwerking van een Tram-Plus verbinding, regiobussen en het ontwerp van een ‘fijnmazig fietsnetwerk’ is er ook aandacht voor een goede hoofdontsluitingsweg.

Er is tevens voorzien in de aanleg van een AfvalWaterZuiveringsInstallatie alsmede de situering daarvan.

De eerder genoemde heer Juten maakt(e)¹⁷ deel uit van de projectgroep Regionaal Structuurplan Midden IJsselmonde, samen met nog 5 ambtenaren van de gemeente. De gemeenten Albrandswaard en Barendrecht hebben daarnaast nog externe adviesbureaus die ook in dit overleg participeren, naast de provincie Zuid-Holland en 12 leden van het projectbureau Midden-IJsselmonde. (zie voorts bijlage 4) De projectgroep wordt aangestuurd door de Sturingsgroep Midden-IJsselmonde die bestaat uit een afgevaardigde van de Stadsregio Rotterdam, de burgemeester van Albrandswaard (Rhoon), en de wethouders Ruimtelijke Ordening van de gemeenten Barendrecht, Rotterdam en Albrandswaard.

De exploitatie van de Vinex-wijk Carnisselande is op verzoek van Barendrecht samen met de aangrenzende Vinex-wijk Portland van de gemeente Albrandswaard, ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Midden-IJsselmonde, (OMMIJ). Het bestuur van de OMMIJ bestaat uit 2 gemeenteraadsleden en 2 wethouders van elk van de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard, totaal 8 leden. (zie voorts bijlage 5)

Intern op het gemeentehuis van Barendrecht werd het proces van de ontwikkeling van de Vinex-wijk Carnisselande voor het stedenbouwkundige deel gemonitord door de heer Juten. Voor het aspect scholenbouw was¹⁸ de heer M. Schuurmans verantwoordelijk. De heer J. Sas heeft de ontwikkeling van de gezondheidszorg geïnitieerd.

5.4 De procedure (de planning van de voorgeschreven en voorgenomen stappen) Volgerlanden

De Vinex-locatie Volgerlanden te H.I. Ambacht is overzichtelijker dan de locatie te Barendrecht. Er is een bestuurslaag minder. Het opzetten van een redelijk zelfstandig projectbureau wijst ook op een enigszins andere invalshoek. Er zijn wel enkele problemen, maar die zijn van een andere orde, en deze liggen op het uitvoerende vlak.

De 5 meest in het oog lopende problemen zijn :

1. Het trace van de Betuwespoorlijn loopt dwars door de locatie. Weliswaar loopt het trace ondergronds maar er kan niet boven of in de directe nabijheid van de lijn worden gebouwd.
2. Hier parallel aan, loopt het ondergrondse trace van een gas-hoofdtransportleiding.
3. De nabijheid van de 6-baans A15 en de 10-baans A16 geeft een zodanige (lucht)vervuilingsgraad van “fijn-stof”, dat de huizenbouw een (kostbare) tijd is stilgelegd.

¹⁷ De heer Juten is niet meer in dienst bij de gemeente Barendrecht

¹⁸ De heer Schuurmans is niet meer in dienst bij de gemeente Barendrecht.

4. Tijdens de realisatie van de Vinex-wijk is de vraag naar koophuizen in dit deel van de Randstad achtergebleven bij de prognoses, zodat de bouw moest worden 'getemporiseerd'.

5. Bij de aanleg van lokale wegen deden zich verzakkingen voor. Na deze tegenslag worden er nu telkens eerst op die plaatsen zandruigen aangelegd die het veen versneld laten inklinken. Daarna worden de wegen definitief aangelegd.

Bij de aanvang van het project waren echter alleen de twee eerste problemen bekend.

Ook dan, in het begin, spelen er al aspecten zoals draagvlak en kwaliteit

In de fase van planning zijn er specifieke partijen waarbij het belangrijk is om draagvlak te creëren. In de eerste fase moet worden getracht waar mogelijk consensus te bereiken met de oorspronkelijke grondeigenaren. Dit zijn hoofdzakelijk grondgebruikers in de agrarische sector. In de interviews kwam naar voren dat er in de praktijk een redelijke bereidheid blijkt te zijn om grondbezit te verkopen. Het komt herhaaldelijk voor dat de betreffende eigenaren een zodanige leeftijd hebben dat zij een bedrijfsbeëindiging niet afwijzen. Anderen willen het bedrijf wel voortzetten maar missen op de huidige locatie de mogelijkheden tot de gewenste uitbreiding van hun bedrijf. Op de Vinex-locatie Carnisselande betrof het oorspronkelijk grondgebruik voornamelijk de gewone landbouw met relatief grote percelen grondeigendom. In de Volgerlanden te H.I. Ambacht was er een situatie van tuinbouw. Deze vorm van landbouw is meer arbeidsintensief en de percelen grond zijn kleiner van omvang. De intensieve landbouw houdt o.a. in het gebruik van tuinbouwkassen en de verwervingskosten van deze tuinbouwgebieden liggen doorgaans hoger dan bij gebieden die in gebruik zijn geweest voor 'gewone' landbouw. Een wijziging van het bestemmingsplan is niet alleen nodig om de opzet van de wijk vast te leggen maar eerst om de bestemming van het gebied te wijzigen van agrarisch naar bebouwd. Hoewel een wijziging van het bestemmingsplan gaat volgens een vast wettelijk stramen, heeft elke Vinex-locatie zijn eigen geschiedenis.

In de Vinex-locatie Volgerlanden is deze in hoofdlijnen als volgt verlopen :

1996 3 okt. vergadering raadscommissies ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, van de gemeenten Zwijndrecht en H.I. Ambacht

1996 Zwijndrecht en H.I. Ambacht hebben overeenstemming over de structuur van de Volgerlanden.

1996 de bouwstart wordt gepland in 1998, de verwachting is bouw van jaarlijks 500-600 woningen.

1996 voor de invulling van het gebied wordt een beeldskwaliteitsplan ontwikkeld.

1996-1997 kan inschrijving voor kopen of huren starten.

1997 wegens verwachte ruimere woningmarkt wordt tot een lager tempo van bouwen besloten.

1998 maart 98 programma van eisen wordt opgesteld: Daarbij wordt gezien welke voorzieningen zoals winkels, scholen, medische voorzieningen, voorzieningen voor ouderen, voor jongeren, voor gehandicapten en recreatieve voorzieningen er zouden moeten komen.

1998 28-4-1998 inspraak en voorlichtingsbijeenkomst

1999 1-12-1999 Het project is van start gegaan; 1e paal geslagen.

5.5 De procedure (de planning van de voorgeschreven en voorgenomen stappen) Carnisselande

De Vinex-locatie Carnisselande te Barendrecht is, zoals we hiervoor al zagen pas in tweede instantie als Vinex-locatie aangemerkt. De aanleiding hiervoor was een studie van de provincie Zuid-Holland uit 1993. De gemeente Barendrecht heeft op zowel op het besluit om de studie te verrichten, als op de uitkomst ervan geen invloed kunnen uitoefenen. Het zijn in dit stadium uitsluitend externe factoren die deze keuze hebben bepaald. De volgende instantie die met de keuze van een Vinex-locatie aan het werk ging, was de Regioraad van de Stadsregio Rotterdam. Deze Regioraad kan worden gezien als de opvolger van het vroegere “Openbaar Lichaam Rijnmond”, in die tijd ook wel de Rijnmondraad genoemd. In deze Regioraad is ook de gemeente Barendrecht vertegenwoordigd. Op deze wijze is voor het eerst sprake van enige invloed van die gemeente, binnen welke grenzen straks de Vinex-locatie zal worden gerealiseerd. Individuele burgers, maar ook organisaties die behoren tot het ‘maatschappelijk middenveld’, zijn dan nog buiten beeld. Wel wordt in 1994 de ‘structuurvisie Midden-IJsselmonde’ door een kring van direct betrokken gemeenten opgesteld, de gemeenten Albrandswaard (Rhoon), Barendrecht en Rotterdam. De betreffende gemeenteraden hebben op deze indirecte wijze toch al meer invloed op meningsvorming. Toch blijft de directe invloed van de gemeente Barendrecht op de planvorming enigszins beperkt. Dit komt omdat er zich in de vorm van de ‘Stadsregio Rotterdam’ een extra bestuurslaag bevindt tussen de provincie en de gemeente. In andere situaties is het de gemeente die rechtstreeks een bestemmingsplan opstelt. In de planvorming rond de Vinex-locatie Carnisselande heeft het door de Regioraad van de Stadsregio Rotterdam opgestelde “Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde” een zodanig gewicht dat het door de gemeente Barendrecht op te stellen bestemmingsplan nog slechts de praktische uitwerking bevat van de beslissingen die op een hoger niveau reeds zijn bedacht en vastgesteld. Als wij kijken naar het punt ‘draagvlak’ ten opzichte van deze wijze planvorming, dan zien wij dat van individuele invloed nog geen sprake is. De plannen vinden hun democratische legitimiteit vooral doordat deze worden ontwikkeld door organen die door landelijke of provinciale volksvertegenwoordigers worden gecontroleerd. In 2003 werd op verzoek van de minister van VROM een notitie geschreven door het Ruimtelijk Planbureau; “Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen”. (Dekker, 2003, p. 5.) Hierin wordt over ‘de ruimtelijke ordening en de andere bestuurslagen’, het volgende opgemerkt: De ruimtelijke ordening wordt tegenwoordig wel eens onderverdeeld in toelatings-planologie en ontwikkelings-planologie; termen die niets met de wetenschap der planologie te maken hebben, maar eerder verwijzen naar twee vormen van planning. Toelatingsplanologie is de formele planologie, die uitmondt in bestemmingsplannen. Deze plannen laten slechts ontwikkelingen toe en plaatsen de overheid derhalve in een passieve rol: afwachten of anderen het op zich nemen om de gewenste ontwikkelingen te realiseren. De ontwikkelingsplanologie is in feite de tegenhanger van deze passieve rol. De rol van de overheid is hier een veel actievere, in samenspraak met private partijen. Omdat de toelatingsplanologie niet altijd bevredigt, wordt meer en meer gestreefd naar een combinatie van toelatings- en

ontwikkelingsplanologie. Overigens is er in de ruimtelijke ordening altijd een vorm van ontwikkelingsplanologie geweest. Gemeenten hebben die actievere rol altijd vervuld, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van nieuwbouwwijken.” (Dekker, 2003, p. 5.) Het is hierin duidelijk dat bij de hogere overheden de nadruk meer ligt op toelatingsplanologie en bij gemeenten meer op ontwikkelingsplanologie. “Het effect van de passieve planning (toelatingsplanologie) is altijd overschat. Na tussenkomst van de provincie met streekplannen, worden gemeenten geacht het rijksbeleid in rechtskrachtige bestemmingsplannen te vertalen. Probleem is echter dat gemeenten altijd een zekere autonomie hebben genoten in het binnenlands bestuur. Belangrijker is dat ze zichzelf ook een belangrijke beleidsvrijheid hebben toegeëigend. Deze ontwikkeling is verklaarbaar, omdat de rijksoverheid afhankelijk is van de bereidheid van het lokale bestuur om het rijksbeleid uit te voeren.” (Dekker, 2003, p. 5.) Ook op het niveau van het Ministerie van VROM wordt dus wel ingezien dat de invloed van door het rijk ontwikkelde plannen uiteindelijk beperkt blijft tot de grote lijnen. Of anders gezegd: deze is (voornamelijk) kaderstellend. Op gemeentelijk niveau is de afstand tussen overheid en burger een stuk kleiner, met name in plattelandsgemeenten. Het is juist hier dat de richting die de rijksoverheid aangeeft op gebied van ruimtelijke ordening, overgaat in concrete vormgeving en invulling ervan, en het is juist op plaatselijk niveau waar de gemeentelijke bestemmingsplannen worden ontworpen en voor de burgers ter inzage worden gelegd. De representativiteit¹⁹ van de deelnemers in het beleidsproces is dan nog steeds onevenwichtig. Er zou zelfs kunnen worden gesteld dat het tot dan toe vooral door technocraten wordt beheerst. De extra bestuurslaag die in het Rijnmond gebied aanwezig is, lijkt vooralsnog geen meerwaarde te hebben voor de inspraak van burgers op de landinrichting. Zelfs de inbreng vanuit gemeentelijk niveau is beperkt. Als voorbeeld noem ik de “grondexploitatie Carnisselande”. Het rapport van de Rekenkamer Barendrecht, (Wijken van eigen bodem”, rapport van de Rekenkamer Barendrecht, 2004.) vermeldt dat de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard (Rhoon) via een ‘gemeenschappelijke regeling’ de Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde (OMMIJ) in het leven hebben geroepen. Eerst wordt van het gemeentebestuur (‘de Raad’) gezegd: “De Raad heeft over het algemeen zijn aansturende taak bij het instellen van de gemeenschappelijke regeling OMMIJ goed uitgevoerd. De doelstellingen van de OMMIJ zijn duidelijk meetbaar geformuleerd, er bestond inzicht in de financiële risico’s van OMMIJ en de Raad heeft raadsleden afgevaardigd om zitting te hebben in het Algemeen Bestuur van de OMMIJ. Ook het College heeft over het algemeen zijn aansturende taak goed uitgevoerd door regels in de gemeenschappelijke regeling op te nemen over het afleggen van verantwoording door middel van begrotingen en jaarrekeningen van de OMMIJ.” Op deze wijze lijkt het alsof de gemeente Barendrecht invloed heeft en heeft gehad op de processen en lijkt het alsof -zij het op indirecte wijze- de burger ook nog enige invloed heeft. In werkelijkheid heeft de uitvoering zijn eigen dynamiek en blijkt de invloed minimaal : “De Rekenkamer is van mening dat de beheersing van de OMMIJ onvoldoende is. OMMIJ

¹⁹Eén van de 5 beoordelingspunten van de doorwerking van interactiviteit; zie Lokale interactieve beleidsvorming, Edelenbos en Monnikhof (Red.), met name de bladzijden 36-41. De daar opgenomen bijdrage is van Dr. R van de Peppel.

kan naar mening van de Rekenkamer niet inzichtelijk maken op welke wijze beheersing van de organisatie plaatsvindt. De OMMIJ dient overzichtelijk te kunnen maken op welke wijze de begroting van de kostensoorten per (deel)projecten tot stand is gekomen. Hiervoor is geen overtuigende onderbouwing verkregen. Voorts getuigt het ontbreken van gestandaardiseerde werkprocessen, het onvoldoende verankeren van mandaatregelingen, het ontbreken van eindevaluaties per deelproject, niet van toereikende beheersing.” Uit het voorgaande concludeer ik dat niet alleen rijksoverheid of provincie maar ook een gemeente er niet gemakkelijk in slaagt om controle over processen te krijgen. Interactieve beleidsvorming lijkt dan nog ver weg.

5.6 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Onderwijsvoorzieningen Volgerlanden

Het opzetten van onderwijsvoorzieningen betreft bij een nieuwbouwwijk vrijwel altijd het voorzien in basisonderwijs. Op welke wijze is het basisonderwijs in de Vinex-locatie Volgerlanden een plaats gegeven?

In Nederland wordt de stichting van scholen bepaald door de richting welke de ouders van de doelgroep (kinderen van 4 tot 11 jaar) voorstaan. In grote lijnen zijn dat openbaar, en bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs is verder te onderscheiden in openbaar-bijzonder, Rooms-Katholiek en protestants-christelijk. Het openbaar-bijzonder onderwijs heeft nog wat varianten zoals Dalton en Montessori onderwijs en vrije scholen. Het protestants-christelijk onderwijs kent nog varianten zoals, christelijk, reformatorisch en gereformeerd onderwijs. De wettelijke stichtingsnorm legt een drempel om te verhinderen dat het onderwijsaanbod in een plaats al te veel versnipperd raakt. Daarbij wordt als ondergrens een ‘stichtingsnorm’ gehanteerd, een minimum aantal te verwachten leerlingen voor een bepaalde richting. Daardoor komen niet alle school- en denominatievarianten in een (woon)plaats voor. Bij de bouw van een Vinex-locatie is niet zeker in welke mate allerlei richtingen (denominaties) in de wijk zullen gaan voorkomen. Eén van de geïnterviewde ambtenaren merkte op dat dit zelfs afhing van de snelheid van de realisatie van de woningbouw. Bij een langzame bouw zou er meer natuurlijke instroom zijn van jonge gezinnen vanuit de eigen gemeente; daardoor zou de verhouding in grootte tussen de diverse scholen overeenkomen met de verhouding, zoals die tot dusver in die gemeente al gold. Bij een snelle huizenbouw zullen er meer bewoners van buiten de gemeente in de nieuwe wijk gaan wonen. In het laatste geval zal de te verwachten verdeling meer beantwoorden aan de cijfers van het landelijk gemiddelde. Gezien de demografische situering en het onderwijsaanbod in de naaste omgeving kan echter verwacht worden dat er vier richtingen aan de stichtingsnorm zullen voldoen. Zo kan de stichting worden verwacht van een Openbare basisschool (De Waterlelie), een Rooms-Katholieke (J.F. Kennedy), een protestants-christelijke (De Wijngaard) en een reformatorische basisschool (Willem III). Hoe groot deze scholen zullen worden, is niet vooraf bekend. Indien echter het aantal huizen ongeveer vast staat, is wel het totaal aantal leerlingen in te schatten, maar niet de verhouding tussen de aantallen leerlingen van de 4 genoemde

richtingen in deze leeftijdsgroep. Het aantal leerlingen van de respectievelijke scholen is echter wel bepalend voor de grootte van de 4 schoolgebouwen.

Voor het opzetten van basisonderwijs in de Vinex-locatie Volgerlanden heeft de gemeente H.I. Ambacht het initiatief genomen tot het sluiten van een bestuursovereenkomst met verschillende partijen. In deze Vinex-locatie zijn dit 4 schoolbesturen inclusief het openbaar onderwijs dat onder de zorg van het gemeentebestuur valt, daarnaast de Stichting Kinderopvang (De Vlindertuin), en de Gemeente H.I. Ambacht zelf.

Deze samenwerking is er allereerst op het gebied van huisvesting. In 97/98 is het initiatief genomen om te komen tot een gezamenlijke huisvesting. In een uniek project worden de 4 aparte scholen en de stichting kinderopvang in één complex ondergebracht. “Het schoolgebouw bestaat uit twee lagen die in een u-vorm rond een ruime, groene patio liggen. Een doorgaande (loop)brug verbindt de lokalen op zowel de begane grond als de verdieping. De patio biedt de scholen een beschutte en veilige speelplaats voor de onderbouwgroepen, In het midden van de patio komt een speellokaal voor gemeenschappelijk gebruik. Elke basisschool krijgt één van de vier hoeken van het gebouw: vier herkenbare gebouwdelen met een eigen uitstraling en een eigen gezicht. In elk van de vier gebouwdelen is de kern van de school gehuisvest: een aantal lokalen, de centrale ruimte en de onderwijsondersteunende ruimtes. Zo kan iedere school vanuit zijn eigen plek functioneren en naar behoefte groeien in de voorraad wissellokalen. Het welzijnscluster bestaat uit twee gebouwdelen: één voor kinderopvang en één voor de peuterspeelzaal en de buitenschoolse opvang. Op de verdieping is ruimte voor open jeugdwerk en kantoor- en opslagruimte.” (Plaatselijk nieuwsblad Hier Zwijndrecht van 14 april 2004) In het complex is voorzien in 44 lokalen, waarvan elf wissellokalen. Allerlei schommelingen in leerlingenaantal tussen de verschillende scholen die normaal tot gelijktijdig tekort en overschot leiden, kunnen op deze wijze nu moeiteloos zonder investeringen worden opgelost. Door in onderhoud en beheer samen te werken kan tevens worden bespaard in deze kosten. De samenwerking is er ook bij het terreinonderhoud en het groot-onderhoud van het gebouw. Daarnaast zijn er diensten die gezamenlijk zullen worden uitgevoerd. Dit betreft het beheer en onderhoud van de buitenzijde van het gebouw, het z.g. klein onderhoud en het onderhoud van de installaties (verwarming, telefoon, beveiliging e.d.). Ook wordt bespaard door gezamenlijke afvalverwerking en gezamenlijke schoonmaak van het gebouw. In beperktere mate werkt de efficiency ook door in de aankoop van leermiddelen. Als laatste werd door de afdeling onderwijs van de gemeente genoemd de samenwerking bij de ondersteunende diensten zoals conciërge, ICT, financiën en administratie. De gemeente overlegt met de schoolbesturen en het welzijns-bestuur om al deze punten in een beheersovereenkomst vast te leggen.

De projectorganisatie Volgerlanden deed en doet de coördinatie voor wat betreft de diverse deelonderwerpen die bijdragen tot de totstandkoming en invulling van de Vinex-locatie. Drs A.C. Koedam, bestuurskundige, is projectleider en directeur van het projectbureau. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het bij elkaar brengen van de diverse partijen, maar ook in specifieke ideeën omtrent de huisvesting van het onderwijs.

Om de 4 schoolbesturen, de gemeente H.I. Ambacht en de kinderopvang nader tot elkaar te brengen werd o.m. een studiereis naar Zuid-Zweden georganiseerd. In de plaatsen Linköping en Norrköping werden de onderwijshuisvesting bezocht en bestudeerd. In Zweden wordt procentueel aanzienlijk meer besteed aan het onderwijs dan in Nederland. Dit is daadwerkelijk te zien zowel aan de gebouwen als aan de inrichting, voorzieningen en het meubilair.

Ook is een aantal zaken om de school heen, anders georganiseerd dan zoals wij hier dat in Nederland kennen. Zo is in Zweden een voorschoolse en naschoolse kinderopvang een heel gewone zaak. Momenteel wordt daar in de politiek in Nederland ook wel over gesproken maar op dit terrein loopt men in Zweden vele jaren op de situatie in Nederland voor. De kinderopvang in Zweden loopt van 7.30 uur tot na 18.00 uur en vindt in hetzelfde (school)gebouw plaats. Een belangrijk deel van het onderwijspersoneel is tevens welzijnspersoneel. Er is dus sprake van een dubbelfunctie bij een groot deel van het personeel en men is er daar inmiddels aan gewend. In Nederland is dat in de gegroeide context nog niet zo voorstelbaar.

Ook op gebied van inrichting van de scholen zijn goede ideeën in Zweden opgedaan. Een van de opmerkelijke bijzonderheden van het schoolmeubilair is dat alle leerlingtafels van de diverse leerjaren even hoog zijn. Dat brengt met zich mee dat jonge leerlingen in de lagere klassen op hogere stoelen zitten om te kunnen werken aan de voor iedereen even hoge leerlingtafels. Hiervoor is gekozen vanuit Arbo overwegingen. De leerkrachten behoeven nu in de lagere leerjaren niet met gebogen rug te kijken naar het schoolwerk op de leerlingtafels. Allerlei handige voorzieningen die in de Zweedse situatie aanwezig zijn, hebben de bezoekende Nederlandse delegatie van de Vinex-locatie op goede ideeën gebracht. Het projectbureau van de Vinex-locatie heeft een belangrijke initiërende rol gespeeld voor deze initiatieven. Hier is niet een gemeente bezig die oplossingen voor de scholen uitwerkt en vervolgens voorschrijft, of zodanig aanbiedt dat andere keuzes minder aantrekkelijk zijn. Er is in een setting gewerkt waarin alle actoren van gelijk niveau waren en op gelijke wijze in het besluitvormingsproces hebben kunnen participeren.

In diverse interviews werd naar voren gebracht dat mede door de studiereis naar Zweden, de kwaliteit van de bereikte oplossing beter is geworden dan indien elke participant op de gebruikelijke wijze zijn eigen wettelijke route had gelopen. Hier is de som der delen inderdaad meer geworden dan een optelling van de afzonderlijke delen bij elkaar. Of de gevolgde nieuwe route van samenwerking ook heeft geleid tot een snellere realisatie is nooit geheel meetbaar. Het is echter onmiskenbaar dat het samenwerkingsmodel waarbij vanaf het begin, op basis van onderlinge gelijkheid in ieders inbreng, het beleid is ontwikkeld, een grote bijdrage heeft geleverd aan de consensus die tijdens het proces aanwezig was. Daardoor werd bereikt dat alle betrokken actoren ten volle meewerkten en dat er geen tijdrovende beroepsprocedures behoeften te worden doorlopen. Met een zekere waarschijnlijkheid kan daarom worden aangenomen dat de interactiviteit in beleidsvoering heeft meegewerkt aan een snelle realisatie van het beoogde doel, in dit geval de realisatie van een tijdige en adequate onderwijsvoorziening in de Vinex-locatie Volgerlanden. De geïnterviewden konden daarover geen uitspraken doen.

Indien schoolbesturen kunnen worden gezien als de directe representanten van de ouders die hun kinderen die betreffende school laten bezoeken, (en bij het primair onderwijs is dat ook zo,) is het in de Volgerlanden gevolgde model van interactiviteit een bijdrage aan het democratische gehalte van het proces. Over dit aspect is in ‘Locale interactieve beleidsvorming’ opgemerkt: (Edelenbos, Monnikhof, 2001, p. 39.) “Interactieve beleidsvorming zou de betrokkenheid van burgers bij publieke besluitvorming en bij hun eigen leefomgeving kunnen vergroten.” “Dit is vooral een voordeel in de ogen van hen die directe democratie een warm hart toedragen.”

Over de “directe democratie” die te vinden zou zijn in het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij beleidsontwikkeling, tegenover de democratische legitimiteit die ligt bij een gekozen gemeenteraad, zijn overigens wel opmerkingen gemaakt. Interactieve beleidsvorming kan, indien op grote schaal toegepast, leiden tot uitholling van de representatieve democratie. (Driessen, Glasbergen en Verdaas, 1997, p. 374-391.) Ingeval van de Volgerlanden is zeker geen sprake van uitholling van de democratie. Veel meer zien wij hier dat de Nederlandse gewoonte om weliswaar grote lijnen op landelijk niveau vast te stellen, maar de detaillering en uitvoering zo “laag” mogelijk in de samenleving te leggen, leidt tot een gevoel van optimale democratie, waarbij de direct betrokkenen een ruime mogelijkheid wordt gegeven om een aandeel te leveren in de beleidsontwikkeling en de besluitvorming. Bij de beleidsvoorbereiding is geen keuze gemaakt uit een aantal betrokken actoren, maar hebben alle betrokkenen kunnen participeren. Dit houdt in dat ook de representativiteit duidelijk aanwezig is. Naar wat voor mij uit de stukken en de interviews is naar voren gekomen, is de projectorganisatie Volgerlanden er in geslaagd een stuk interactieve beleidsvorming op te zetten dat op een reeks van aspecten heeft geresulteerd in een kwalitatief hoog eindresultaat.²⁰

5.7 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Onderwijsvoorzieningen Carnisselande

In de Vinex-locatie Carnisselande te Barendrecht is vanuit het gemeentehuis gekozen voor een traditionele aanpak volgens de wettelijke procedures. Deze Vinex-locatie is, zoals wij reeds konden vaststellen, aanzienlijk groter, en alleen daarom was het al geen optie om het onderwijsgebeuren op één plaats te concentreren.

De gemeente Barendrecht heeft vanuit het gemeentehuis telkens de initiatieven genomen. Deze initiatieven lagen, gezien de wettelijke verplichtingen van een gemeente, vooral op het gebied van de huisvesting. In de wijk zijn 5 voorzieningenclusters voorzien en inmiddels gerealiseerd. Deze bestaan uit 5 multifunctionele complexen waarin behalve het basisonderwijs, ook sportzalen en kinderdagverblijven zijn ondergebracht. Voor het beheer zijn beheerders aangesteld die in (loon)dienst zijn van de gemeente. Om een indruk te geven van de omvang van de voorzieningen hierbij een korte schets:

²⁰ Inmiddels is op vrijdag 10 februari 2006 de officiële opening geweest.

Cluster 1. huisvest een openbare lagere school voor Dalton onderwijs. In dit gebouw is ook een sporthal en er zijn 3 sportvelden aanwezig.

Cluster 2. herbergt een Rooms-Katholieke basisschool voor Montessori onderwijs. In het gebouw is ook een kinderdagverblijf ondergebracht, en op de 1^e verdieping is nog ruimte voor een aparte creche.

Cluster 3. is een gebouw met Protestants Christelijk basisonderwijs. Het gebouw biedt tevens een onderkomen aan kinderopvang en er is een sporthal aanwezig.

Het 4^e cluster is weer een openbare basisschool met een kinderdagverblijf en een aparte voorziening voor buitenschoolse opvang.

Cluster 5. heeft een Protestants Christelijke basisschool, een ruimte voor kinderopvang, een sporthal en 2 sportvelden.

Uit één van de interviews bleek dat de gemeente hier telkens proceseigenaar was. Het proces werd door de gemeente in de hand gehouden. Wel werden voor de scholenbouw de diverse schoolbesturen uitgenodigd voor overleg maar dat week niet veel af van de manier van aanpak die voor gewone scholenbouw altijd al gevolgd werd. Vernieuwing was er wel in de uitvoering. Tot dusver was het niet gebruikelijk om de huisvesting voor basisonderwijs zodanig vorm te geven dat er multifunctionele gebouwen ontstonden die het karakter van een soort wijkcentrum kregen.

Hier hing mee samen dat de gemeente initiatief nam voor het opzetten van een werkgroep “brede school”. Hierboven zagen wij dat in Zweden de visie op voorschoolse en naschoolse kinderopvang verder was gevorderd dan in Nederland het geval is. In Barendrecht bleek de Vinex-setting waarbij beleidsmakers de gelegenheid voor zich zagen om vanuit een nul-situatie iets op te zetten, een impuls te geven om op dit gebied verder te komen. Met de uitdrukking : er is een heel dorp (village) nodig om een kind op te voeden, wordt verwezen naar de schil van voorzieningen die nodig is bij de opvoeding van een kind. Het centrale gebouw in een wijk hoort de school te zijn, maar dan aangevuld met alle aspecten die verder bij de opvoeding en ontwikkeling nodig zijn. Dit centrale gebouw wordt in dit geval de “Brede School” genoemd. Dat wordt als volgt verwoord: “Met de Brede School proberen we de oude “village” te moderniseren en de faciliteiten voor zorg en vrijetijdsbesteding vorm te geven in en om de scholen. We kiezen daarbij voor de scholen als centraal middelpunt in de wijk, omdat de meesten van ons er wel iets mee te maken hebben. In de Brede School kunnen oud en jong, de hele dag, terecht voor diverse activiteiten. Nog belangrijker is dat u er als bewoner optimaal gebruik van maakt. Kinderen en hun ouders komen als vanzelfsprekend aan bod.” “De Brede School wil een bijdrage leveren aan de ontwikkelingskansen van alle bewoners.”²¹ In het hiervoor opgezette samenwerkingsverband binnen de Vinex-wijk Carnisselande vinden we de schoolbesturen van 4 basisscholen, 4 instellingen voor kinderopvang, de Stichting “All-r-hande”, Beheer gebouw Waterpoort, Gemeente Barendrecht en Humanitas. De gemeente heeft in deze samenwerking de initiatieven ontplooid en de partijen rond de tafel

²¹ Op de site van de gemeente Barendrecht waar een plaats is ingeruimd voor wijknieuws, is o.a. deze informatie aan te treffen.

gekregen. Deze overlegpartijen zijn over het algemeen zeer te spreken over de bereikte resultaten. Ook het feit dat de gemeente beheerders heeft aangesteld voor deze gebouwen is al een verlichting ervaren voor het onderhoud van de huisvesting. Overigens is de gemeente inmiddels wel bezig om te bezien of er op beheer enigszins te bezuinigen is. In de planfase ligt het accent wat gemakkelijker op de te realiseren idealen, terwijl in de uitvoeringsfase de kosten kunnen dwingen om een deel van de idealen opzij te zetten.

In Carnisselande ligt de nadruk wat minder op het bereiken van draagvlak dan in de Volgerlanden. Met name de huisvesting van de scholen zelf verliep volgens de normale procedures die wettelijk voor nieuwbouw moet worden gevolgd. In de Volgerlanden had de gemeente overigens meer belang bij het bereiken van een optimaal draagvlak. Er waren daar voor het beoogde speciale huisvestingsarrangement immers meer drempels te overwinnen (zie daarvoor p.50 en 51). De focus ligt in Carnisselande meer op een goed geplande uitvoering en een uitgebalanceerd eindresultaat. Ook de inspraak van het 'maatschappelijk middenveld' komt in Carnisselande iets later op gang. Deze beweegt zich meer op het terrein van de beleidsuitvoering dan op de beleidsvorming. Ook uit de documenten komt deze trend naar voren.

De kwaliteit van het beleid laat zich bij de scholenbouw wat moeilijker meten. Ook in Carnisselande is de gelegenheid gegrepen om het schoolgebouw in te zetten in een meer multifunctionele setting. Vernieuwende gedachten hebben ook hier gelegenheid tot realisatie gekregen. Uit de schoolgids 2005/2006 van "De Zeppelin" kunnen we opmaken dat het goed nadenken over de centrum-functie van een multifunctioneel gebouw een kwaliteitsimpuls betekent voor de wijk: "De Zeppelin maakt deel uit van het complex Waterpoort. Hierin zijn tevens gevestigd de naschoolse opvang, een peuterspeelzaal, een speel-o-theek, de sporthal, de politiepost, Humanitas en een sociaal-cultureel wijkcentrum. De diverse gebruikers van de Waterpoort werken samen met andere instanties in Barendrecht en proberen gezamenlijk een aanbod van naschoolse activiteiten op te zetten. Niet alleen voor de kinderen van De Zeppelin, maar voor alle bewoners van de wijk. Landelijk heeft een dergelijke opzet bekendheid gekregen onder de naam Brede School."

De snelheid van beleidsontwikkeling en uitvoering is niet goed meetbaar en vergelijkbaar gebleken. Dit komt met name doordat het in de Volgerlanden één gebouw betrof en in Carnisselande vijf gebouw-clusters. De doorlooptijd van deze projecten is daardoor niet goed vergelijkbaar.

Het democratisch gehalte van de besluitvorming was minder aanwezig bij het opzetten van de diverse school/buurtcentra, maar nam toe toen het aankwam op de invulling van activiteiten in de diverse vestigingen. Uit het interview met de betrokken ambtenaar kwam naar voren dat de schoolbesturen werden geconfronteerd met de planologische keuzes die de gemeente vooraf had gemaakt. Daar konden de besturen weinig invloed meer op uitoefenen. Bij de invulling van het multifunctionele gebruik van deze gebouwen buiten de gewone schooltijden, werd veel meer samenwerking gezocht met meer partijen. De gemeente heeft er oog voor gehad vanaf het begin allerlei participanten bij het door de gemeente geïnitieerd overleg te betrekken.

In de eerste fase waren dat echter alleen de betrokken schoolbesturen. In de volgende fasen werd dit uitgebreid tot een zo breed mogelijke samenstelling.

5.8 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Gezondheidszorg Volgerlanden

In de Vinex-locatie Volgerlanden te H.I. Ambacht kwam de gezondheidszorg wat langzaam op gang. Het eerst en meest gevoelde probleempunt was het ontbreken van huisartsenzorg in de wijk. Dit was weliswaar het gevolg van een wat algemener tekort aan huisartsen, maar de gemeente H.I. Ambacht was er niet in geslaagd dit aspect vanaf het begin voldoende aandacht te geven. Er waren wel ideeën over een gezondheidscentrum, maar met alleen het verrijzen van een gebouw(tje) zou dit aandachtsgebied niet tot een succes leiden. Vooralsnog waren de bewoners van de nieuwe wijk aangewezen op de huisarts van hun vroegere woonplaats en dat bleek in voorkomende gevallen wel eens twee provincies verder te zijn. Vooral voor spoedeisende hulp was dat onvoldoende en er kwamen in die periode diverse klachten bij de gemeente H.I. Ambacht binnen. In reactie hierop heeft de gemeente contact gezocht met de Stichting Boog. Dit is een koepelorganisatie die o.a. een gezondheidscentrum in Rotterdam en in Rhoon beheert en ervaring heeft in het opzetten van gezondheidszorg. Belangrijk voor het opzetten van een centrum is ook dat de Stichting Boog regionaal bekend is en gevestigde contacten heeft met de zorgverzekeraars. Namens de Zorgverzekeraars trad in het verdere traject “OZ zorgverzekeringen” op. Na een eerste en initiërende aktie van de gemeente H.I. Ambacht, kwam er overleg op gang tussen de gemeente, de stichting Boog en OZ-zorgverzekeringen. We zien hierbij dat de gemeente de initiatiefnemer is geweest. Het overleg resulteerde erin dat de stichting Boog samen met OZ-zorgverzekeringen verder zou gaan met de opzet van de gezondheidszorg in de Vinex-locatie. De gemeente heeft wel subsidie gegeven voor de totstandkoming van het gezondheidscentrum maar de subsidie van 25.000 euro was zelfs onvoldoende voor de dekking van de advieskosten; de bouw van het gezondheidscentrum moest dus op andere wijze worden gefinancierd. De bouw van een onderkomen voor gezondheidscentrum werd verder uitgewerkt onder regie van de Stichting Boog (door de heer T. v. Borselare). Van de gemeente H.I. Ambacht werd een extra handreiking gevraagd in de vorm van een schappelijke grondprijs voor de te realiseren nieuwbouw. De samenwerking van stichting Boog en OZ zorgverzekeringen richtte zich op de inhoudelijke invulling van het gezondheidscentrum. OZ zorgverzekeringen trad ook namens de andere zorgverzekeraars op als partij die de participanten voor het gezondheidscentrum contracteerde. Bezien we dit proces op het aspect draagvlak, dan zien we dat dit in de regie van Stichting Boog geen item was dat veel aandacht kreeg. Men was met name gericht op een gunstige uitkomst van het proces, en het aspect draagvlak bleef hierbij buiten beeld. Wel werd de kennis en kunde van de Stichting Boog en van OZ zorgverzekeringen maximaal benut, maar de bewoners van de wijk hebben tijdens dat proces weinig invloed kunnen uitoefenen. Uit het interview met de heer van Borselare bleek dat de bewoners niet bij de overleg rondes over de opzet van het gezondheidscentrum zijn betrokken. Zij waren geen gesprekspartner. Door de deskundigheid

van de uitvoerende partijen was er wel sprake van een hoge kwaliteit. De stichting Boog had in de vestigingen in Rhoon en Rotterdam veel ervaring opgedaan, en kon deze ervaring optimaal benutten in de Vinex-locatie Volgerlanden. Het centrum omvat inmiddels Huisartsengeneeskunde, Apotheek, Fysiotherapie, Logopedie (verzorgt ook de schoollogopedie), Tandheelkunde, Verloskundigen spreekuur, Algemeen Maatschappelijk Werk, Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundige en een Homeopatisch arts. De kwaliteit en meerwaarde hiervan wordt door het gezondheidscentrum als volgt verwoord: “Het voordeel van dit uitgebreide aanbod vanuit het centrum is, dat deze disciplines nauw met elkaar kunnen samenwerken en betere, op de patiënt afgestemde, zorg kunnen leveren, in gevallen waarin een patiënt vanuit verschillende disciplines zorg nodig heeft. Samenwerking tussen disciplines van binnen en buiten het centrum verhoogt de kwaliteit van zorg.”

Voor verschillen in snelheid zijn geen gemakkelijk te vergelijken gegevens voorhanden. Het is moeilijk om op dit punt tot betrouwbare verschillen en/of overeenkomsten te komen. Het Gezondheidscentrum in de Volgerlanden is wel aanzienlijk sneller gerealiseerd dan in Carnisselande. De veel langere duur van de realisatie in Carnisselande was niet alleen het gevolg van de aanvankelijke ‘valse start’ in Carnisselande, maar de gezondheidszorg in Carnisselande is ook veel grootschaliger opgezet. Zo heeft zelfs het Ikaziaziekenhuis in Carnisselande een polikliniek. Deze grootschaligheid ontbreekt in de Volgerlanden. Het democratisch gehalte van de beleidsvorming en beleidsontwikkelingen is laag. Er zijn wel acties ondernomen om de wensen van bewoners te peilen, maar deze zijn structureel weinig van invloed geweest op de einduitkomsten van het proces.

5.9 Processen (ontwikkelingen van interactiviteit in het kader van de realisatie van de Vinex-locaties) Gezondheidszorg Carnisselande

De gezondheidszorg in de Vinex-locatie Carnisselande te Barendrecht
Gezondheidszorg in een Vinex-locatie bestaat uit een veelheid van onderwerpen, zoals een EHBO-post, tandarts, huisarts, zuigelingenverzorging, ouderenzorg en apotheek. In een Vinex-wijk ligt het echter, veel meer dan in een bestaande wijk, voor de hand om bijna al deze vormen van gezondheidszorg te clusteren en in een zichtbaar centrum in elkaars nabijheid onder te brengen. Ook in Carnisselande werd de mogelijkheid benut om vanuit een nul-situatie een bepaald aspect van het woongebeuren in een wijk op de meest ideale wijze in te richten. De gevolgde methode in de locatie Carnisselande wijkt af van de manier waarop in de locatie Volgerlanden de gezondheidszorg is geïnitieerd. Er waren wel enkele vroege aanzetten bij de aanvang van de ontwikkeling van de Vinex-locatie. “Het Rotterdamse verpleeghuis De Elf Ranken, onderdeel van de Netwerk Zorg Rijnmond, moest worden verplaatst naar Barendrecht. Zo ontstond het idee om met verschillende disciplines dicht bij elkaar te gaan zitten, liefst in één gebouw.” “Kortom, veel kleine zelfstandigen, die allemaal hun eigen

wensen en eisen hebben.”²² En zo werd als begin de huisartsenpraktijk in Carnisselande gesitueerd in het centrum van de wijk. Er nemen inmiddels 6 huisartsen aan deel. Op 12 mei 2004 werd het nieuwe Multifunctionele Zorgcentrum Carnisselande geopend door de commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, compleet met een symposium over de “Meerwaarde van samenwerking en clustering in de zorg.” Achter het opzetten van een gezondheidscentrum liggen bredere ideeën over zorgaanbod. Men spreekt in dit verband wel over woonzorgcirkels of woonzorgzones. “Een woonzorgcirkel is een gebied met een doorsnee van ongeveer twee kilometer, waarbinnen welzijns- en zorgvoorzieningen voor een wijk of buurt worden georganiseerd. Deze diensten worden zoveel mogelijk op één plaats geconcentreerd en vaak in één gebouw, het wijksteunpunt. Dit vormt het middelpunt van de woonzorgcirkel. De bewoners van de wijk vinden er de huisarts, fysiotherapeut en andere eerstelijnszorg en daarnaast worden van hieruit ambulante diensten op het gebied van zorg en welzijn aan mensen thuis geboden. Ook zijn er in een woonzorgcirkel voldoende woonvormen voor ouderen en gehandicapten.” (de heer J.Sas, projectleider woonzorgcirkel, gemeente Barendrecht.) Voor het zover was, had het proces wel enige tegenslagen te verwerken gekregen. Aanvankelijk was wel voorzien in de bouw van een gezondheidscentrum maar een gebouw op zich is niet voldoende. In het bij elkaar brengen van de verschillende partijen was te weinig geïnvesteerd zodat een goede bemanning of bezetting van het beoogde gezondheidscentrum niet van de grond kwam. Dit lijkt een gevolg te zijn van een procesmatige en instrumentele aanpak, waar bij de regie vanuit het gemeentehuis te weinig aansluiting had met de ‘marktpartijen’. In 2002 werd een nieuwe start gemaakt door het in gang zetten van een tweetal onderzoeken naar de behoefte en de mogelijkheden van een modern zorg-aanbod in de Vinex-locatie. De uitkomst van deze onderzoeken resulteerde in het bij elkaar brengen van een flink aantal participanten en vervolgens op 3 juni 2004 in wat genoemd werd “het verdrag van Barendrecht”. De participanten hierin zijn “Wonen Welzijn en Zorg”, Intramurale zorg, Extramurale zorg, Humanitas en “Platvorm Gehandicapten”. Er werd een regiegroep gevormd van 3 wethouders en 3 directeuren van instellingen die als participanten bij bovengenoemd verdrag betrokken waren. “Wonen, Welzijn en Zorg” werd als uitvoerder genoemd. De rol van de gemeente werd daarmee weer kleiner. Nadat de stoot was gegeven tot het opzetten van een Multifunctioneel Gezondheids Centrum stelde de gemeente zich garant voor een geldlening bij de Bank Nederlandse Gemeenten. De nieuwe zorgwet WMO is in de planning een belangrijke factor. Deze wet verdeelt de beschikbare middelen op een andere wijze dan voorheen. Voor Barendrecht betekent dit b.v. voor het budget ‘huishoudelijke verzorging’ een achteruitgang van 24%. (Bron : Vereniging Nederlandse Gemeenten VNG, rapport verdeelsleutel decentr. 1e tranche middelen WMO). Om in te spelen op de nieuwe wetgeving, is een projectplan ontwikkeld. De marktpartijen moesten uiteindelijk zelf tot overeenstemming komen omtrent de invulling en wijze van invulling van de gezondheidszorg in de Vinex-wijk. Het gezondheidscentrum heeft daardoor

²²Wethouder E. Schoehuizen in “bankbrief 2003 nr.2” van de Bank Nederlandse Gemeenten.

het karakter gekregen van een door de gemeente gefaciliteerd gebouw waarin de diverse gezondheidszorgaanbieders een onderdak hebben gevonden. Het karakter van het gezondheidscentrum wordt wel getypeerd met de naam “bedrijfsverzamelgebouw”. Deze concentratie van gezondheidszorg heeft een flinke omvang. De eerstelijnszorg omvat huisartsen, tandartsen, fysiotherapie en verloskunde. De tweedelijnszorg omvat een polikliniek van het Rotterdamse Ikazia ziekenhuis. In de derdelijnszorg zijn woongroepen opgezet van begeleid wonen met ieder een eigen kamer. Als onderdeel van derdelijnszorg is ook op 12-5-2004 een verpleegtehuis geopend. Met ondermeer steun van ESF-subsidie van het Europees sociaal fonds worden impulsen gegeven aan goede mantelzorg. Uit het interview met een van de deelnemers aan het proces, bleek dat na een late start er grote tevredenheid is met het eindresultaat.

Bij de ontwikkeling van de gezondheidszorg in de Vinex-locatie zijn in twee achtereenvolgende fasen twee verschillende soorten aanpak te zien. In de eerste fase werd gepoogd rechtstreeks vanuit het gemeentehuis regie te zetten op een gezondheidscentrum. In deze beginfase trad de gemeente regelend en bepalend op. (citaat: “Wij bepalen waar de deurknop komt te zitten”.) Deze aanpak leidde echter niet tot een functionerend gezondheidscentrum.

In de tweede fase zorgde de gemeente alleen voor een lening voor de beoogde huisvesting en organiseerde en faciliteerde een overlegpodium voor de verschillende soorten zorgaanbieders. Deze aanpak leidde wel tot een volledig succes. Het kan ook een succes genoemd worden omdat er in deze streek een redelijk tekort aan huisartsen is. Er moet voor huisartsen zeker een meerwaarde aanwezig zijn om er voor te zorgen dat hij/zij kiest voor vestiging in de Vinex-locatie. Wat betreft draagvlak, was daar in de eerste fase duidelijk te weinig aandacht voor. In de tweede fase was er veel meer aandacht voor het creëren van draagvlak onder de deelnemende actoren, (Verdrag van Barendrecht).

Hierboven werd reeds aangegeven dat een reeks van organisaties hun inbreng in het proces kon leveren. Deze inbreng herbergde meer kwaliteit dan vanuit het gemeentehuis kon worden geleverd. Het ruimte geven voor de (zelfstandige) inbreng van actoren heeft de kwaliteit van het proces zeker vergroot.

Van een snel proces kan voor wat betreft de gezondheidszorg in Carnisselande niet worden gesproken. Er was al een heel stuk wijk gerealiseerd voordat in 2004 het gezondheidscentrum kon worden geopend. Met name in het gedeelte van het traject waarin van weinig interactiviteit sprake was, maar vanuit het gemeentehuis van alles werd bepaald, werd er weinig vooruitgang geboekt. Toen de deelnemende partijen zelf een overwegende inbreng konden leveren kwam er vaart in het proces. De representativiteit werd in het tweede deel van het proces gewaarborgd, door een veelheid van partijen uit het maatschappelijk middenveld te laten participeren in de ontwikkeling van de plannen voor het beoogde gezondheidscentrum. (“Verdrag van Barendrecht”, p.58-59.)

Het verdrag heeft de organisatie van de gezondheidszorg op een zo laag mogelijk niveau van de lokale samenleving gebracht. Door de expliciet verwoorde basis van gelijkheid tussen de deelnemende partijen is een stuk ‘directe democratie’ in praktijk gebracht.

De opzet van gezondheidszorg in de Vinex-locatie zou hiermee geheel besproken kunnen zijn, maar blijkt toch nog een vervolg te hebben. Het Vinex-gebied bestaat uit Carnisselande op het gebied van de gemeente Barendrecht en de wijk Portland in de gemeente Albrandswaard (Rhoon). De gemeente Albrandswaard wilde graag op het gebied van gezondheidszorg samenwerken met Barendrecht omdat de wijk Portland te klein was om een zelfstandige woonzorgcirkel te kunnen bevatten. Bij volledige invulling heeft de Vinex-wijk Portland ongeveer zeventuizend inwoners, terwijl voor een goed functionerende woonzorgcirkel de wijk wel tienduizend inwoners zou moeten tellen. Hierboven zagen we dat het “Verdrag van Barendrecht” bestond uit een samenwerkingsovereenkomst tussen een groot aantal partijen die een bijdrage zouden leveren aan de gezondheidszorg in de aangrenzende wijk Carnisselande. De werking van het verdrag werd inhoudelijk “uitgerekt” waardoor een aantal zorgaanbieders en op dit terrein werkende instellingen nu beide wijken tot hun werkgebied hebben. “Het resultaat van de samenwerking is dat er in Portland een woonzorgcombinatie komt met een wijksteunpunt, eerstelijnszorg, zorgwoningen en mogelijk nog andere voorzieningen”.²³ Deze intergemeentelijke samenwerking zorgde voor een aanmerkelijk korter traject voor de realisatie van het zorgaanbod in de wijk Portland. Het is duidelijk dat daarbij allerlei processen van beleidsontwikkeling konden worden overgeslagen. De realisatie had de vorm van een project. De projectvorm was mogelijk door de relatief stabiele omgeving waarbinnen de realisatie kon plaatsvinden. Allerlei keuzemogelijkheden waren in feite al uitgekristalliseerd.

²³De heer K. de Waijer van de gemeente Albrandswaard.

6. Samenvatting, conclusies en beantwoording van de vraagstelling.

Interactiviteit is onder laboratoriumomstandigheden het best te meten. Deze omstandigheden zijn in werkelijkheid niet voorhanden. Voor onderzoek zal daardoor gezocht moeten worden naar situaties waar de te onderzoeken fenomenen slechts in meer of mindere mate blijken aanwezig zijn, of soms op onderdelen zelfs geheel ontbreken. Een vergelijkend onderzoek bij 2 Vinex-locaties blijkt hieraan eveneens niet te ontkomen.

Niettemin zijn er wel lijnen te ontdekken. In Carnisselande had en heeft de beleidsontwikkeling te maken met een bestuurslaag extra in de vorm van de opvolger van het Openbaar Lichaam Rijnmond, de “Stadsregio Rotterdam”. Deze bestuurslaag extra maakt wel een betere regionale planning, afstemming en afweging mogelijk, maar verkleint de invloed van de burger in het algemeen, en van het maatschappelijk middenveld in het bijzonder. Deze bestuurslaag verkleint (juist) daarmee ook de mogelijkheid van interactieve beleidsvorming. Veel beleid is al ontstaan voordat diverse direct betrokken actoren de kans krijgen hun invloed op de beleidsvorming uit te oefenen. Maar ook de gemeente Barendrecht is minder gericht geweest op interactieve beleidsvorming. De benadering was vooral procesmatig. Men was vooral gericht op een goede beheersing van het proces. Daarom werd al in het begin de heer Juten aangezocht die in de gemeente Zoetermeer zijn sporen had verdiend met grootschalige huizenbouw.

Bij de Vinex-wijk Volgerlanden, die geheel op het gebied van de gemeente H.I. Ambacht ligt, was vanaf het begin ingezet op overleg. De eerste stap was het opzetten van een samenwerking met de naburige gemeente Zwijndrecht, en het opzetten van een projectorganisatie, onder supervisie van de beide gemeentebesturen. Dit op afstand van het gemeentelijk apparaat geplaatste projectbureau heeft bij een reeks van aspecten in de realisatie van de Vinex-wijk de beleidsvorming laag in de samenleving gelegd. Er werden zoveel mogelijk betrokken partijen zowel bij beleidsvoorbereiding als bij beleidsuitvoering ingeschakeld.

In Barendrecht is aanvankelijk in Carnisselande bij de opzet van de gezondheidszorg zelfs sprake van een zeker dirigisme. Daardoor kwam de ontwikkeling van voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg enige tijd op achterstand te staan. Pas toen een nieuwe start werd gemaakt en een gestructureerd overleg werd opgezet met alle betrokken actoren, kwam de ontwikkeling alsnog in een stroomversnelling. De gezondheidszorg blijkt echter toch vooral een terrein voor gespecialiseerde aanbieders. Er is in feite sprake van een toetredingsdrempel. Het overleg is voorbehouden aan geregistreerde zorgaanbieders en vooraf geselecteerde belangenorganisaties op het gebied van gezondheidszorg. Voor de bewoners van de wijk is het eindresultaat een gegeven waar betrekkelijk weinig invloed viel uit te oefenen.

In de Volgerlanden werd de gemeente geconfronteerd met klachten van de eerste bewoners omtrent problemen met het vinden van een huisarts. In nauwe samenwerking met het projectbureau en met de Stichting Boog is gekomen tot onderhandelingen met vertegenwoordigers van de zorgverzekeraars en met de diverse lokale zorgaanbieders. Dit

heeft geleid tot een professionele aanpak en ontwikkeling van een gezondheidscentrum in de Vinex-wijk. In het begin van deze ontwikkeling was de gemeente H.I. Ambacht sturend aanwezig. Zodra de beginfase werd verlaten, werd de rol van de gemeente minder sturend en werd het maatschappelijk middenveld en de zorgaanbieders belangrijker. De beleidsvorming en beleidsuitvoering werd een verantwoordelijkheid van de samenwerkende partijen, waarbij de gemeente niet meer de leiding en eindbeslissing had. Het eindresultaat was tot tevredenheid van alle partijen.

Het onderwijs in Carnisselande werd door de gemeente opgezet op ongeveer dezelfde wijze als voor gewone wijken. Wel werd de mogelijkheid benut om de huisvesting van het onderwijs een multifunctioneel karakter te geven. De samenwerking van de diverse actoren, zoals schoolbesturen en sport- en welzijnsorganisaties, viel onder de regie van de gemeente. Deze regie werd door de gemeente zelf vooral als faciliterend ervaren, maar had feitelijk wel een regisserend karakter. Daardoor voldeden de interactieve processen niet aan de meeste criteria van interactieve beleidsvorming.

In de Volgerlanden liep de inrichting van de Vinex-wijk via het projectbureau Volgerlanden. De directeur van de projectorganisatie zal als bestuurskundige wel extra oog hebben gehad voor de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming. De ontwikkeling van een centrale huisvesting voor alle denominaties in één schoolcomplex werd ingebed in een traject van beleidsvorming en beleidsuitvoering waarbij de partijen participeerden op basis van gelijkwaardigheid. Daarbij werden de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming goed benut. De gezamenlijke studiereis naar Zweden heeft aan dat samenwerkingsmodel ook zeker bijgedragen. Deze samenwerking heeft een voor Nederland uniek resultaat opgeleverd. De deelnemende partijen zijn over uitkomsten en bereikte resultaten zeer tevreden. De samenwerking heeft niet alleen allerlei beroepsprocedures voorkomen maar heeft ook een eensgezinde besluitvorming bevorderd. Dat heeft een gunstige uitwerking gehad op het aspect snelheid. Scholenbouw gaat via wettelijke regels die op het gebied van representativiteit een toetredingsdrempel opwerpen. Maar het democratisch gehalte van het besluitvormingsproces was hoog, doordat de schoolbesturen op basis van gelijkwaardigheid hun inbreng hebben kunnen leveren. Het gemeentebestuur is -geheel volgens de ijkpunten van interactieve beleidsvorming- pas aan het eind van het traject weer in beeld gekomen. De waargenomen interactieve besluitvorming heeft een gunstig resultaat gehad.

Beantwoording van de vraagstelling

1. Interactieve beleidsvorming is een wijze van beleidsvoering waarbij betrokkenen partijen uit de burgerij of vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in een zo vroeg mogelijk stadium bij de vorming van het beleid worden betrokken. Een

belangrijk kenmerk van deze beleidsvorming is dat de participanten hierin meedoen op basis van gelijkheid, ook al zijn hier in de praktijk gradaties in te onderkennen.

Interactieve besluitvorming blijkt in de praktijk in de Ruimtelijke Ordening met name bij de inrichting van Vinex-locaties een nuttig middel tot verbetering van de kwaliteit van de beleidsvorming. De interactiviteit blijkt in vele gevallen niet op te houden bij de beleidsvorming maar gaat door in de beleidsuitvoering. Dit is een extra reden om interactieve beleidsvorming als een verrijking van het algehele proces te beschouwen.

2. Een procesmatige benadering wordt gekozen indien wordt aangenomen dat de complexiteit van het proces een management vereist waarbij via een netwerk van betrokkenen wordt gekomen tot oplossingen. De veelheid van actoren maakt dat er niet reeds in het begin consensus is over het eindresultaat. Veelal streven de deelnemers aan het proces naar deeloplossingen voor hun eigen onderdeel van het proces. Het proces heeft daardoor voortdurend een eigen dynamiek. Verwacht mag worden dat deze setting gunstige voorwaarden schept voor het ontstaan en toepassen van interactieve beleidsvorming.

Een projectmatige benadering wordt geprefereerd indien het beleidsvormend en beleidsuitvoerend proces als eenvoudig en overzienbaar wordt ingeschat. Er is een aanwijsbaar begin en eindpunt bij het project en de aangestelde projectleider wordt geacht in een hiërarchische setting het proces tot een goed einde te brengen. De verwachting is dat de projectmatige benadering geen goede voedingsbodem is voor interactieve beleidsvorming.

3. In de Volgerlanden is in weerwil van de projectmatige aanpak bij de ontwikkeling van het onderwijs in de Vinex-wijk, een traject van interactieve beleidsvorming ontstaan waarbij de actoren op basis van gelijkwaardigheid zijn gekomen tot een optimaal resultaat. Behalve op het onderwerp 'snelheid' (dat onvoldoende meetbaar bleek) waren de geïnterviewden positief over het behaalde resultaat. De items kwaliteit, draagvlak, democratie en representativiteit konden positief worden beoordeeld. In Carnisselande moest het onderwijs en met name de huisvesting hiervan grootschaliger worden benaderd en werd volgens de geëigende bestaande routes gerealiseerd. Hierbij is op schoolbestuursniveau wel het normale overleg, maar niet is gemeten dat dit verder ging dan wat gebruikelijk is. Op gebied van het multifunctioneel gebruik van de gebouwen is de gemeente wel verder gegaan. Hierbij is het overleg met en de inbreng van allerlei buurtverenigingen en culturele instellingen opgezocht om tot een gezamenlijke afstemming te komen. Het procesmanagement was in deze Vinex-locatie zeker in de begintijd redelijk strak en liet niet zoveel ruimte voor overleg op basis van gelijkheid. Het gebruik van het netwerk kan daarbij als asymmetrisch worden gekenschetst. Daardoor is tegen de verwachting in, veel minder van interactieve beleidsvorming terecht gekomen.

De gezondheidszorg blijkt met name een proces te zijn waarbij een slechts een speciale groep actoren betrokken is. Bij beide locaties is daarom in het proces geen sprake van democratie. In de Volgerlanden is wel gestreefd naar representativiteit, maar deze

stond onder regie van de directeur van de Stichting Boog. De omstandigheden in Volgerlanden waarbij de directeur van Stichting Boog en de zorgverzekeraars samen het speelveld bepaalden, maakten dat hier in feite geen interactieve beleidsvorming is opgetreden.

Evenals in Volgerlanden is in Carnisselande de beleidsvorming en beleidsuitvoering pas laat op gang gekomen. In het begin is het zelfs niet gelukt om in de beginnende wijk een goed functionerend gezondheidscentrum te beginnen. Ik neem aan dat de toenmalige, te dirigistische aanpak van de procesmanager er toe heeft bijgedragen dat een vroege ontwikkeling van het gezondheidscentrum is gestrand. (citaat: “Wij bepalen waar de deurknop komt te zitten”, zie blz. 59 hierboven.) Toen de wijk begon Carnisselande begon vol te stromen, werd een goed gezondheidscentrum urgent. Het werd grootschalig aangepakt waarbij een groot aantal partijen werd gecommiteerd tot samenwerking. Dit werd vastgelegd in het “Verdrag van Barendrecht” (zie blz 58 hierboven). In het verdrag staat dat de 10 partijen overeenkomen “op basis van gelijkwaardigheid een bijdrage te leveren aan het behalen van de doelstellingen.” Deze *gelijkwaardigheid* heeft inderdaad geresulteerd in (een betrekkelijk laat opgebloeide) interactieve beleidsvorming en beleidsuitvoering. Van zowel de geïnterviewde als uit de diverse documenten blijkt dat behalve op het aspect “snelheid”, op de overige aspecten draagvlak, kwaliteit, representativiteit, en democratie de taxatie hiervan zeer positief is.

Hier heeft interactiviteit in een procesmatige setting een positieve bijdrage kunnen leveren.

4. De invloed van procesmatige resp. projectmatige benadering laat een beeld zien dat niet geheel voldoet aan wat vanuit de theorie kon worden verwacht. In de Volgerlanden zou kunnen worden verwacht dat gezien de projectmatige aanpak er weinig ruimte is voor interactieve beleidsvorming. Bij het onderdeel ‘onderwijs’ is er op basis van gelijkwaardigheid een project tot stand gekomen met de duidelijke kenmerken van interactieve beleidsvorming. Bij het onderdeel ‘gezondheidszorg’ echter niet.

In Carnisselande is de ontwikkeling van het onderwijs langs geëigende patronen verlopen. Er is niet méér inspraak en medewerking ontstaan dan onder andere omstandigheden elders zou zijn opgetreden. De procesmatige benadering had hier geen duidelijk aanwijsbare invloed die de interactiviteit heeft begunstigd.

Bij de gezondheidszorg is in tweede instantie door het ‘verdrag van Barendrecht’ een setting ontstaan waarbij interactiviteit de sleutel werd tot succes. Een grote groep actoren heeft op basis van gelijkwaardigheid bijgedragen aan een zeer breed palet van gezondheidsvoorzieningen.

We geven tenslotte de onderzoeksvraag en vatten het antwoord daarop samen:

-Hoe verhoudt een procesmatige benadering zich ten opzichte van een projectmatige benadering van interactieve beleidsvorming bij de inrichting van een Vinex-locatie, indien deze -voorzover aanwezig- wordt beoordeeld op 5 aspecten: draagvlak, kwaliteit, snelheid, democratie en representativiteit?

De keuze voor een procesmatige, resp. projectmatige aanpak heeft in de onderzochte Vinex-locaties niet geleid tot een significante voorsprong voor interactieve beleidsvorming bij één van deze twee methoden.

Het lijkt erop dat toevallige omstandigheden en de wijze van optreden en aanpak van sleutelfiguren in een proces, van minstens zoveel belang zijn voor het ontstaan van interactiviteit als de gekozen wijze van procesvoering. Indien processen via interactieve beleidsvorming tot stand komen, blijkt in de onderzochte gevallen dat er –zeker in de ogen van betrokkenen- een eindresultaat ontstaat dat breder gedragen wordt, resp. meer waardering ontmoet; deze waardering heeft vooral betrekking op de kwaliteit van het behaalde resultaat, hetgeen vervolgens ook de acceptatie van de oplossing gunstig beïnvloedt.

Wat betreft de respondenten is de uitkomst dat de aspecten snelheid, democratie en representativiteit niet altijd overtuigend positief waren beïnvloed of niet altijd meetbaar bleken te zijn. Door interactieve beleidsvorming bleken met name de aspecten draagvlak en kwaliteit op positieve wijze te worden beïnvloed.

Literatuur

- Baas, J.H. de, Harink, M.J., Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening, *Bestuurskunde*, jaargang 10, mei 2001 nr 3.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't, *Procesmanagement*, Schoonhoven, Academic Service 2^e druk 2002.
- Dekker, S.M., *Ruimtelijke ordening als het afwegen van Belangen*, Ruimtelijk Planbureau, 2003
- Derksen, W., (1-6-2006). Behoeftte aan een ruimtelijke kompas, column in *Cobouw*
- Dijkstra, O.A., Koperdraat, E.J.M., Weijer, W.A. de, *Inleiding Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet*, Samsom, Alphen a/d Rijn 1986.
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P., Verdaas, J.C., Interactieve beleidsvorming voor publieke werken, *Bestuurswetenschappen*, nr 6, 1997.
- Edelenbos, J., *Proces in Vorm*, Utrecht, Lemma 2000.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., *Locale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma 2001.
- Graaf, H. van de, Hoppe, R., *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinhou, Muiderberg, 1989/1992,
- Hartman, G.J.C., Tops, P.W., Van overheidsbeelden naar concreet gedrag; typering op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid, *Beleidswetenschap*, 4, 1987.
- Hoppe, R., Peters, A.H., *Bouwstenen voor Argumentatieve beleidsanalyse*, 's Gravenhage, Elsevier 1998.
- Jókövi, M., Boon, C., Filius, F., *Woningproductie ten tijde van Vinex, een verkenning*, Rotterdam/Den Haag, Nai Uitgevers 2006.
- Klaassen, H.L., *Besluitvorming in afhankelijkheid*, Delft, Eburon 1995.
- Klijn, E.H., Koppejan, J.F.M., Interactieve besluitvorming. De rol van politici en politieke organen, paper voor het politicologen etmaal 1998, workshop 'draagvlak en maatschappelijke acceptatie'
- Klein, W. van der, *De Vinex pocket*, ABN Amro 1999.
- Koppejan, J.F.M., Bruijn, JA de, Kickert, W.J.M., (redactie), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, 's Gravenhage, Vuga 1993.
- Korthals Altes, W.K., In de traditie van consensus, *Bestuurskunde*, jaargang 10, mei 2001 nr 3.

Lawton, A., Rose, A.G., *Organisation and Management in the Public Sector*, London, Pitman publishing, 1991/1994

Majone, G., *Evidence, argument, en persuasion in the policy process*, London, Yale University Press, 1989.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 12 mei 2006, persbericht: *Inspraak nieuwe stijl betreft burgers beter*.

Ministerie van VROM, 2006, *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*, eindrapport.

Ministerie van VROM, 2006, *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*, Onderzoeksrapport Deel I: Realisatie afspraken

Ministerie van VROM, 2006, *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*, Onderzoeksrapport Deel II: Realisatie van verstedelijkings en kwaliteitsdoeleinden

Ministerie van VROM, 2006, *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*, Onderzoeksrapport Deel III: VINEXinstrumenten

Ministerie van VROM, januari 2001, *Nota Grondbeleid, Op grond van nieuw beleid*

Ministerie van VROM, februari 2005, *Voortgang Verstedelijking VINEX 2004*, Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinexuitvoeringsconvenanten 1995 - 2005

Neumann, R., Bredemeier, K., *Projectmanagement van A tot Z*, Addison Wesley Longman 1998, p. 9.

Pröpper, I.M.A.M., Braak, H.J.M. ter, *Interactie in ontwikkeling*, *Bestuurskunde* nr. 8, 1996,

Pröpper, I.M.A.M., Steenbeek, D.A., *Interactieve beleidsvoering, typering, ervaringen en dilemma's*, *Bestuurskunde*, nr 7, 1998.

Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M. van, Ringeling, A.B., *Openbaar Bestuur*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1987, 4e druk

Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, *Openbaar Bestuur*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 5e druk 1996.

Schein, E.H., *Process Consultation*, Addison-Wesley Pub Co, 1987.

Stadsregio Rotterdam, *Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde 1998*, een uitgave van de Stadsregio Rotterdam, Haagseveer 35, 3001 AB Rotterdam

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming*, 's Gravenhage, Elsevier 1998.

Teisman, G.R., *Sturen met strategisch beleid*, *Bestuurskunde*, jaargang 10, mei 2001 nr 3.

Trio, uitgave van de Faculteit der Sociale Wetenschappen en Cedo Nulli. Aangehaald is het augustus-nummer 6^e jaargang, nr 2.

Wijken van eigen bodem, rapport van de Rekenkamer Barendrecht, 2004.

	Bestemmings plan, actoren en termijnen			Actoren:				
termijn				burgers	B&W	Gemeenteraad	gedeputeerde	Raad v.State
6 weken	voorontwerp		v.o.b. op		legt ter inzage		staten	
	bestemmings plan		gemeentehuis	kennismeming				
2/04/98	(inspraak)							
				reacties naar B&W				
					bundelt reacties			
					in een eindverslag			
						ontvangt eindverslag		
				inspraakprocedure milieueffectrapportage				
					bijwerking van bestemmingsplan tot 'ontwerp'			
4 weken	ontwerp		o.b. op		legt ter inzage			
	bestemmings plan		gemeentehuis	kennismeming				
				schriftelijke reacties				
				("zienswijzen")				

				licht reacties toe	houdt hoorzitting			
						neemt beslissing		
						stelt daarmee		
						plan vast		
4 weken	vastgesteld		v.b. op		legt ter inzage			
9/12/99	bestemmings plan		gemeentehuis	kennisneming				
				bedenkingen naar				
				gedeputeerde				
				staten				
				licht reacties toe			houdt hoorzitting	
							neemt besluit	
							"goedkeuring van	
							vastgesteld	
6/6/00							bestemmingsplan"	
6 weken	goedgekeurd		g.b. op		legt ter inzage			
	bestemmings plan		gemeentehuis	kennisneming				
				eventueel				
				beroepsschrift				
				naar Raad v State				

				licht beroep toe				houdt
								hoorzitting
febr 2001				vraagt voorlopige voorziening				voorl.voorz.
jun 2001				volgt bodemprocedure				bodempro.
	onherroepelij k bestemmings plan							wijst toe/af

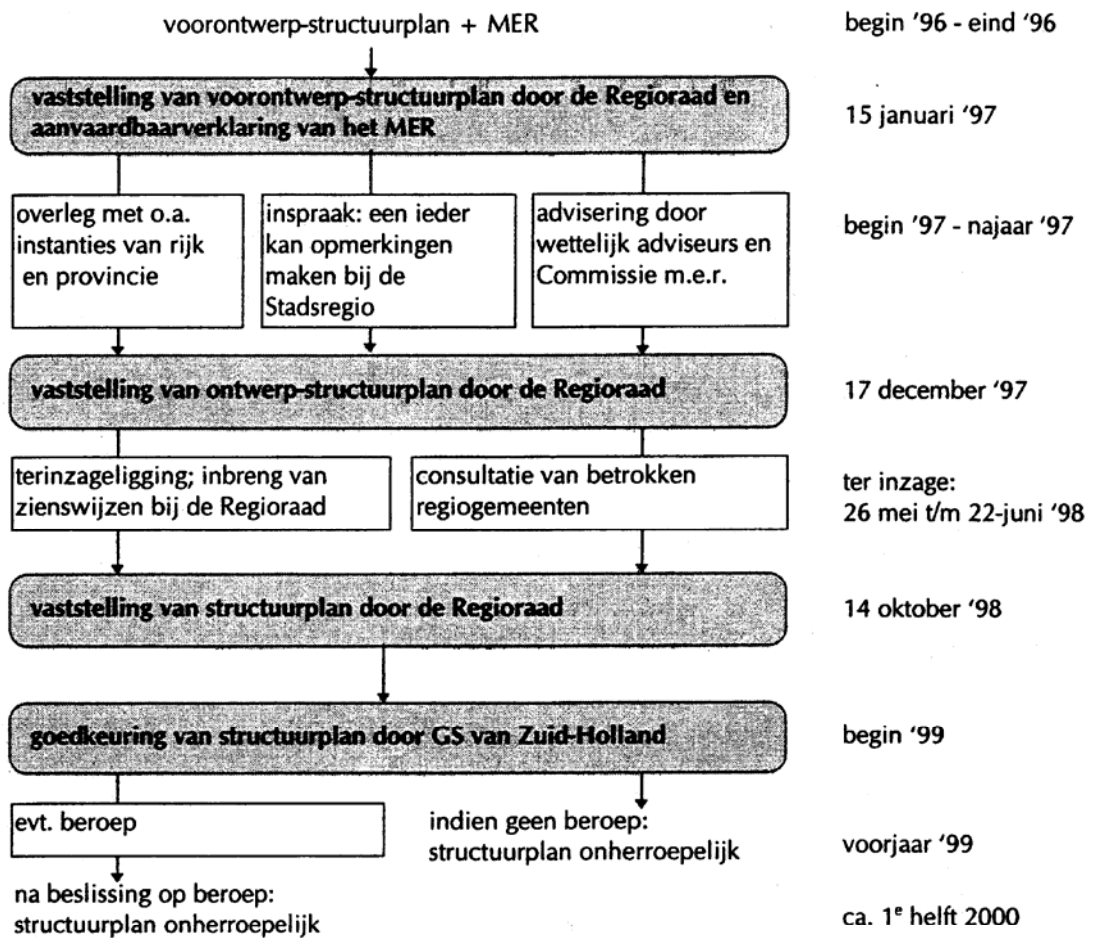
Bijlage 2

Bovenstaand een uitwerking van (de wijziging van) het bestemmingsplan, zoals doorlopen voor de Vinex-locatie 'Volgerlanden' in de gemeente Hendrik Ido Ambacht.

Bijlage 3.

10.6 Vervolprocedure

Procedure Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde (met milieu-effectrapportage)



Bijlage 4. projectgroep Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde

colofon:

De projectgroep RSP/MER Midden-IJsselmonde bestond uit de volgende personen:

gemeente Albrandswaard:

- dhr. A. de Vries, dhr. J. Brouwer;

gemeente Barendrecht:

- mevr. O. Thakoerdin, mevr. A. Nijenhuyzen, dhr. A. Goos, dhr. P. Juten, dhr. P. Timmer, dhr. A. Hardenbol;

provincie Zuid-Holland:

- dhr. L. van Herpt;

projectbureau Midden-IJsselmonde/Stadsregio Rotterdam:

- dhr. R. Lopulalan, projectleider (voorzitter projectgroep)
- dhr. C. van der Graaf, stedenbouwkundige
- dhr. J. van Horne, planoloog
- dhr. P. de Greef, landschapontwerper
- dhr. R. van de Worp, milieudeskundige
- dhr. G.J. Nust, planeconoom
- dhr. A. van Vreeswijk, tekenaar
- dhr. J. van Lopik, verkeerskundige
- dhr. A. Schelling, verkeerskundige
- mevr. H. Schultz, communicatiemedewerkster
- dhr. R. Vink, communicatiemedewerker
- mevr. J. de Rooy, projectsecretaresse

De beide bouwgemeenten werden bijgestaan door externe adviseurs:

- gemeente Albrandswaard door bureau KuiperCompagnons
- gemeente Barendrecht door bureau Wissing

De projectgroep werkte in opdracht van de Sturingsgroep Midden-IJsselmonde, bestaande uit:

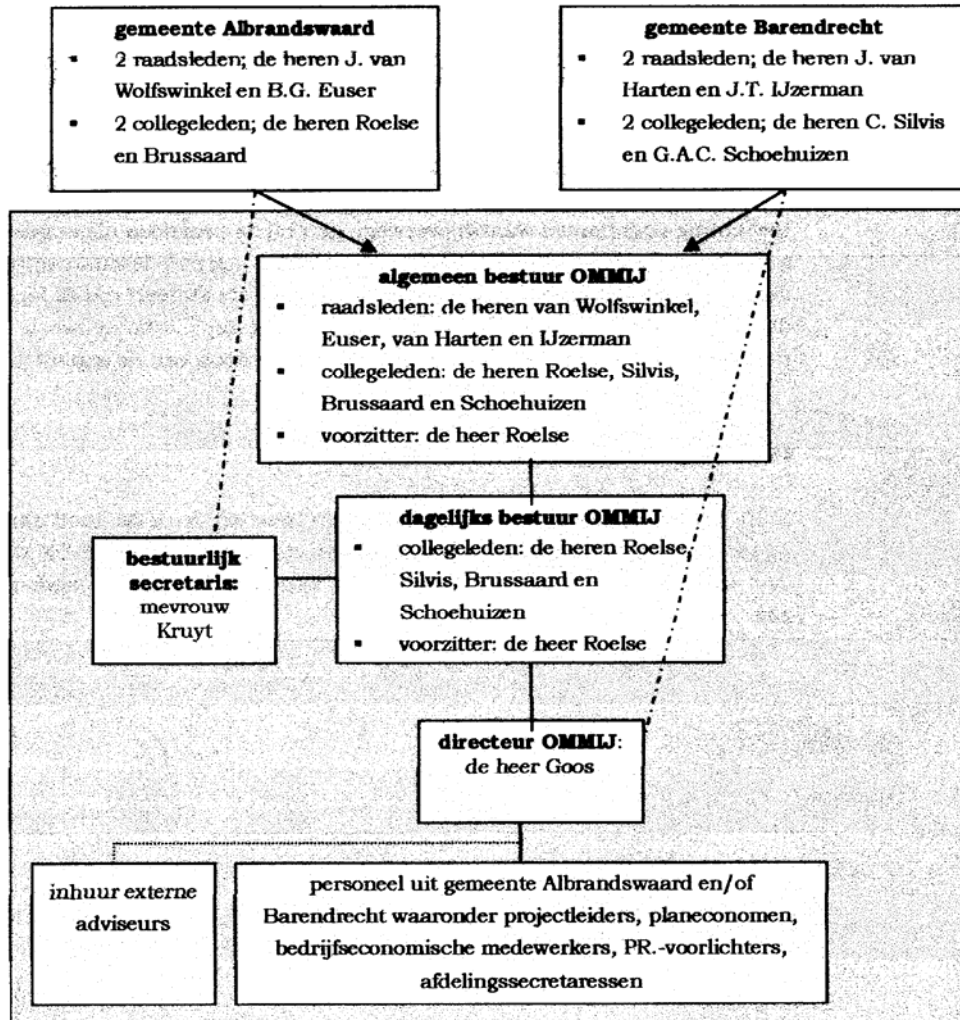
- portefeuillehouder VINEX van de Stadsregio Rotterdam (voorzitter Sturingsgroep):
tot en met februari 1996: dhr. L. Vleggeert
na februari 1996: dhr. L.W. Stam
- burgemeester van Albrandswaard: mevr. A. Latenstein van Voorst
- wethouder Ruimtelijke Ordening Albrandswaard: mevr. J. Eelkman Rooda
- wethouder Ruimtelijke Ordening Barendrecht: dhr. C. Silvis
- wethouder Ruimtelijke Ordening Rotterdam: dhr. H. Kombrink

ambtelijke adviseurs:

- regionale projectleider VINEX:
tot en met februari 1996: dhr. M. Reissenweber
februari 1996 t/m december 1996: dhr. G. Westerdijk
na december 1996: dhr. C. van Hulst
- regionaal beleidsmedewerker VINEX: mevr. A. Konijnendijk
- projectleider Midden-IJsselmonde: dhr. R. Lopulalan
- stedenbouwkundige: dhr. C. van der Graaf
- planoloog/stuurgroep-secretaris: dhr. J. van Horne
- gemeente Albrandswaard: dhr. A. de Vries, dhr. J. Brouwer
- gemeente Barendrecht: dhr. A. Goos, dhr. P. Timmer
- gemeente Rotterdam: dhr. G. Beijer, dhr. H. Frencken, dhr. G. van Veggel

Bijlage 5. organisatieschema gemeenschappelijke regeling
Midden IJsselmonde.

figuur IV-1 organisatieschema OMMLJ**



Gedeelte van het onderzoeksmateriaal uit interviews

De ontwikkeling van de twee Vinex-locaties is 6 jaar lang gevolgd. In die periode is een reeks gesprekken gevoerd met beleidsmakers, zowel met degenen die gingen over de grote lijnen als met degenen die zich bezig hielden met deelonderwerpen. Ook zijn de beide informatiecentra van de Vinex-wijken herhaaldelijk bezocht. In de ontwikkelfase waren de beleidsmakers meer bereid om in het proces te laten meekijken dan in de (af)bouwfase. Beide gemeenten maakten tijdens de aanleg van de Vinex-wijken een groei door, die ter wille van de beheersbaarheid verdere professionalisering nodig maakte. In de eerste fase was het b.v. nog gemakkelijk om diverse gesprekken op het gemeentehuis in Barendrecht te voeren (dat illustratief doorlopend werd vernieuwd en uitgebreid); naarmate de tijd vorderde, werden de beleidsmakers echter effectiever afgeschermd door een telefonische helpdesk. Stapels brochures, tekeningen, folders en plannen werden de afgelopen jaren verzameld. Daarnaast vormden de plaatselijke kranten een waardevolle aanvullende bron van informatie. In H.I. Ambacht was echter minder sprake van schaalvergroting en bleef zowel het gemeentehuis als de projectorganisatie gemakkelijker benaderbaar. Hieronder wordt een indruk gegeven van de eerste interviews. De diverse vervolggesprekken waren meestal minder gestructureerd omdat deze meer gericht waren op het uitdiepen van deelonderwerpen.

Interactieve Beleidsvorming bij de inrichting van twee Vinex-locaties.

Afstudeer onderzoek in het kader van een studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

- doel van het onderzoek aangeven, uitleggen
bij de bouw van Vinex-locaties komen diverse actoren bij elkaar in een proces
waarbij de invulling wordt bepaald van het te bebouwen gebied.*
- onderzoeksrelatie aangaan, contact leggen*
- exploratiefase*

1.a Is er (volgens U) sprake van interactieve beleidsvorming?

1.b Wat is uw beeld bij IB, -trefwoorden, beelden.

(IB is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1998)

2.a Welk doel heeft Vinex locatie; waren er voor Barendrecht speciale overwegingen om hiervoor geïnteresseerd te zijn?

2.b Van wie is het initiatief gekomen?

3.a Doel om bij de totstandkoming te kiezen voor de vorm van IB

3 b Van wie is het initiatief gekomen?

4.a Welke fasen doorloopt een Vinex proces op locatie.

4.b Relatie met bestemmingsplan, relatie met de Wet ruimtelijke ordening.

5. In welke fase van het inrichtingsproces was sprake van veel, resp. weinig IB?
Door welke omstandigheden, vaste relatie met de fase.
6. Welke partijen hebben meegedaan, geparticipeerd.
Hebben ze in alle fasen meegedaan?
7. Welke deelaspecten, voorzieningen zijn opvallend ?
Welke voorziening leent zich voor vergelijking ?
8. Juridische, politieke en ambtelijke (tevens organisatorische) aspecten.
9. Relevante documenten
folders, beleidsnota's, enz.

Interactieve Beleidsvorming bij de inrichting van twee Vinex-locaties.

Antwoorden gemeente Barendrecht

de heer P.W. Juten, 28-02-2002 (1^e gesprek)

De heer Juten had voorafgaand een belangrijke rol gespeeld in de omvorming van Zoetermeer van dorp naar grote stad, en was daar in het bijzonder bezig geweest om sturing te geven aan de omvangrijke huizenbouwprojecten.

1.a Is er (volgens U) sprake van interactieve beleidsvorming?

In Vinex Barendrecht is IB niet algemeen voorkomend. In de beginfase is er nogal wat meerpartijenoverleg, b.v. in het kader van "Stadsregio Rotterdam", met aangrenzende gemeenten, met het waterschap, met de RET, en in mindere mate ook met de Provincie. (-macro niveau)

Bij de nadere invulling van de Vinex-locatie was er niet veel interactiviteit, maar had de gemeente Barendrecht de belangrijkste rol en inbreng. (-meso niveau)

Pas bij de details komen de diverse betrokkenen en participanten in beeld (-micro niveau)

1.b Wat is uw beeld bij IB, -trefwoorden, beelden.

(IB is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Pröpper en Steenbeek, 1998)

2.a Welk doel heeft Vinex locatie; waren er voor Barendrecht speciale overwegingen om hiervoor geïnteresseerd te zijn?

Speciale redenen zouden kunnen zijn:

- *het binnen halen van de sneltram naar Centrum Rotterdam.*
- *het realiseren van een (hoogwaardige) recreatiezone.*
- *het loyaal meedoen kan mogelijke anexatie voorkómen.*

2.b Van wie is het initiatief gekomen?

Het initiatief kwam van Minister en Provincie

3.a Doel om bij de totstandkoming te kiezen voor de vorm van IB

Er is niet speciaal gekozen voor IB

3 b Van wie is het initiatief gekomen?

Alle initiatieven komen van de gemeente Barendrecht

4.a Welke fasen doorloopt een Vinex proces op locatie.

(Allerlei documentatie werd verstrekt)

4.b Relatie met bestemmingsplan, relatie met de Wet ruimtelijke ordening.

(Allerlei documentatie werd verstrekt)

5. In welke fase van het inrichtingsproces was sprake van veel, resp. weinig IB?

Door welke omstandigheden; is er daarbij een relatie met de fase.

Beginfase wel, middendeel weinig IB, bij de details weer meer IB

6. Welke partijen hebben meegedaan, geparticipeerd.

Hebben ze in alle fasen meegedaan?

Zie antwoord 1a; In de beginfase is er nogal wat meerpartijenoverleg, b.v. in het kader van "Stadsregio Rotterdam", met aangrenzende gemeenten, met het waterschap, met de RET, en in mindere mate ook met de Provincie. (-macro niveau)

Bij de nadere invulling van de Vinex-locatie was er niet veel interactiviteit, maar had de gemeente Barendrecht de belangrijkste rol en inbreng. (-meso niveau)

Pas bij de details komen de diverse betrokkenen en participanten in beeld (-micro niveau)

7. Welke deelaspecten, voorzieningen zijn opvallend ?

scholen, gezondheidszorg, winkels, recreatie zone, sneltram,

Welke voorziening leent zich voor vergelijking ?

scholen en gezondheidszorg is goede mogelijkheid.

8. Juridische, politieke en ambtelijke (tevens organisatorische) aspecten.

-volgt uit verkregen stukken en de betreffende wetgeving.

9. Relevante documenten

folders, beleidsnota's, enz.

-waar nodig nog aan te vullen

verder bij het interview gemaakte aantekeningen:

Gemeente Barendrecht verkeert nu duidelijk in een flinke groeifase. Dat is ook te zien aan het gemeentehuis/stadhuis dat momenteel wordt uitgebreid.

Het ambtelijk apparaat blijft in zo'n fase wat achter op de hoeveelheid te verzetten werk.

De huizendichtheid die in het oorspronkelijke Barendrecht 25 huizen per hectare is, is in de Vinex-locatie duidelijk hoger. Ter weerszijden van de sneltram zelf 40 huizen per hectare, maar in het westen van de locatie een lagere dichtheid, zodat het gemiddelde in de Vinex-locatie komt op ca. 36 huizen per hectare.

Het aanvankelijke plan was om 30% sociale woningbouw te realiseren, 40% voor de middeninkomens en 30% voor het duurdere marktsegment.

Later is dit bijgesteld naar 20% sociale woningbouw.

-details

In welk stadium is wijziging plan gemaakt? Welke belemmeringen vanuit bestemmingsplan.

Bestemmingsplan kan op 2 manieren flexibel zijn:

1. via de art 12, 13, (tijd) en 11,15, (inhoud) kan het bestemmingsplan zelf flexibel worden gemaakt

2. via art 17 18 18a en 19 kan B&W weigeringsgrond wegnemen.

(1) P.48 inl WRO uitwerkingsplicht via globale plan en uitwerkingsplan.

Wijziging ook mogelijk via wijzigingbevoegdheid v.h. bestemmingsplan

het wijzigingsplan behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten.

De bouwverordening wijkt voor het bestemmingsplan.

Vraaggesprek met dhr. Koedam, projectleider van de Vinex-locatie De Volgerlanden.

Het gesprek is geweest op dinsdag 16 september 2003.

IB is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. (Pröpper en Steenbeek, 1998)

1. Herkent U aspecten van deze definitie

Dhr Koedam is zelf bestuurskundige.

Daardoor was het niet nodig in te gaan op de betekenis van interactieve beleidsvorming.

Het was voor hem goed bekend.

2. Is er (volgens U) sprake van interactieve beleidsvorming?

Bij het gehele proces van de uitvoering van de Vinex-locatie is IB aan de orde. Er zijn voor elk aspect weer andere partijen en het is daarbij ook een voortdurend geven en nemen.

3. Wat is in uw situatie een vorm van IB; (eventueel trefwoorden of beelden)

Wat zeker ook samenwerking vereiste, is dat dwars door het gebied het tracé van de Betuwespoorlijn loopt, overwegend in de vorm van de Sophiaspoortunnel.

Hier was intensief overleg met de diverse hogere overheden nodig om het tracé in te passen in de Vinex-locatie (trefwoorden: samenwerking, geven en nemen)

Daarnaast loopt er ook een electriciteitstransportleiding door de Vinex-locatie welke oorspronkelijk bovengronds liep en nu ondergronds wordt aangelegd. Hier zijn weer geheel andere partijen in het spel.

4. Doel om bij de totstandkoming te kiezen voor de vorm van IB

De twee belangrijkste doelen zijn creëring van draagvlak en verhoging van de kwaliteit door inbreng van diverse deskundigheden.

5. Welke partijen hebben meegedaan, geparticipeerd.

Voor elke fase van het proces en voor elk deelaspect zijn weer andere partijen in beeld. Voor de grote lijnen en de wetgeving, het Rijk en de provincie. Voor de waterhuishouding het waterschap, voor de Betuvelijn overheid en spoorwegen, voor de inrichting projectontwikkelaars, maar ook particulieren; tevens is er voortdurend overleg met de aangrenzende Gemeente Zwijndrecht.

6. Hebben ze in alle fasen meegedaan?

Nee, alleen de gemeenten H.I. Ambacht en Zwijndrecht zijn bij alle fasen betrokken geweest.

7. Wanneer is de burger erbij betrokken.

In de planprocedure heeft de burger al in een vroege fase inspraak. Als deze fase voorbij is hebben burgers telkens als onderdelen van het project raken aan hun specifieke belangen recht op inspraak en vaak ook op beroep. Per onderdeel zijn echter groepen participanten zowel bij de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering zodanig via overleg betrokken dat dit veel overeenkomt met Interactieve Beleidsvorming.

8. Van welke kant is het initiatief gekomen?

Nadat in de 4e nota ruimtelijke ordening de Vinex-locaties waren aangewezen, zijn de verdere initiatieven van de gemeente H.I.Ambacht gekomen.

9. Welke fasen doorloopt IB proces.

Bij de totstandkoming van een Vinex-locatie is sprake van diverse afzonderlijke interactieve beleidsprocessen. Zonder de medewerking van de vele betrokkenen kan er geen goed resultaat komen. Daarbij moeten telkens belangen worden afgewogen. De financiële kaders gevende ruimte en de beperkingen aan. Maar er moet wel goede huizen en een goede woonomgeving worden gecreeerd anders willen de mensen er niet wonen en worden de huizen niet verkocht.

10.a In welke fase van het proces was sprake van veel, resp. weinig IB?

De planprocedure moest procedureel goed in elkaar zitten . Daarbij zijn de posities van provincie, rijk en gemeente redelijk in de wet vastgelegd. Er is dan wat minder interactieve beleidsvrijheid. Daarna zijn de mogelijkheden van interactiviteit in beleidsvorming toegenomen en ook benut.

10.b Door welke omstandigheden, vaste relatie met de fase.

Zoals boven aangegeven is de mate waarin interactiviteit in beleidsvorming mogelijk is, afhankelijk van de fase van het proces. Naarmate het proces vorderde nam de interactie beleidsvorming toe, maar het belang van de diverse wisselende partijen was afhankelijk van de stand van het proces.

11. Juridische, politieke en ambtelijke (tevens organisatorische) aspecten.

Naarmate het proces vorderde is overgestapt van een procesmatige benadering naar een projectmatige opzet.

12. Heeft een soortgelijk project ook wel eens zonder IB plaatsgevonden.

Nee er is geen vergelijkbaar proces geweest zonder IB.

13. Welke rol speelt u in niet-interactieve processen.

geen.

14. Welke rol vervult u in interactieve processen.

Na een relatief korte fase waarin het procedurele aspect belangrijk was, is overgegaan naar een projectfase, waarbij tevens het project op afstand is geplaatst van de gemeentelijke ambtelijke organisatie.

15. Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen beide rollen.

nvt

16. Welke problemen komt u tegen bij uw rol in interactieve processen.

In de Vinex-locatie is sprake van nogal wat extra problemen. Zo loopt de Betuwe spoorlijn dwars door het gebied. Ook loopt er een hoogspanningstracee door het gebied. Binnen de financiële kaders moest toch een aantrekkelijke wijk ontstaan waar het goed wonen is.

17. Hoe gaat u met deze problemen om.

Er is telkens een goed overleg tussen de projectorganisatie en de wethouders van H.I.Ambacht en Zwijndrecht. De diverse partijen worden telkens zodanig bij elkaar gebracht dat er voldoende draagvlak is voor een goede oplossing.

18. Komt u in een dubbele loyaliteitspositie terecht (loyaliteit naar burgers en bestuur), en hoe gaat u daarmee om.

De opzet van de Vinex-locatie is ondergebracht in een project-organisatie en enigszins op afstand gezet van de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Er wordt binnen het budget rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de betrokken wethouders. Vanuit de projectorganisatie zijn er de zakelijke contacten met marktpartijen. Hier zijn eigenlijk geen loyaliteitsproblemen.

19. Werkt u liever in interactieve processen of in niet-interactieve processen; waarom.

Interactieve processen zijn veel interessanter en geven meer bevrediging. De interactie met de meest betrokkenen heeft de ene keer het karakter van problemen oplossen, dan weer om nieuwe mogelijkheden te onderzoeken en nieuwe wegen in te slaan. Voor het opzetten van een Vinex-locatie is het nauwelijks voor te stellen dat dit zonder intensieve samenwerking met de belanghebbenden op bevredigende wijze is uit te voeren. Wel ligt er in de beginfase meer nadruk op het procesmatige, waarbij met name de wettelijke voorbereiding minder beleidsvrijheid en minder mogelijkheid tot inspraak heeft.

20. Wat heeft U als verschil ervaren.

In de procesfase was sprake van het verplicht doorlopen van in de wet voorgeschreven procedurele stappen. In de projectfase komt het echte werk aan bod, met veel meer beleidsvrijheid en veel meer uitdagingen en mogelijkheden.

21. Wat is positief, wat is als nadeel aan te wijzen.

Nadelen zijn er aan het interactieve proces eigenlijk nauwelijks.

De projectfase en het op-afstand-plaatsen van het project ten opzichte van de gemeente moet de maximale mogelijkheden bieden voor een optimaal resultaat.

22. Relevante documenten.
Diverse folders en een beleidsnota.

Op dinsdag 7 oktober 2003 is een vraaggesprek gehouden met de heer M. Schenk, die als ambtenaar van de gemeente Hendrik-Ido Ambacht betrokken is bij de invulling van de Vinex-locatie Volgerlanden in Hendrik-Ido Ambacht.

(Voorafgaand hieraan was een gesprek geweest met de heer Koedam van de projectorganisatie Volgerlanden. De vraag was of er bij de Gemeente ook iemand was te noemen die kon vertellen over interactieve beleidsvorming (IB) bij de Educatieve invulling van de Vinex-locatie. Het bleek dat er sprake was van een tamelijk uniek samenwerkingsverband tussen 4 denominaties om deze schoolrichtingen onder te brengen in één gebouw.)

IB is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. (Pröpper en Steenbeek, 1998)

1. Herkent U aspecten van deze definitie?

Deze vorm van beleidsontwikkeling is bekend. Het is momenteel de belangrijkste vorm om met verschillende partijen tot overeenstemming te komen en iets tot stand te brengen.

2. Is er (volgens U) sprake van interactieve beleidsvorming?

Bij de invulling van de Vinex-locatie is er zeker gebruik van gemaakt.

3. Wat is in uw situatie een vorm van IB; (eventueel trefwoorden of beelden).

Er is gewerkt naar zoveel mogelijk overeenstemming tussen de diverse partijen.

4. Doel om bij de totstandkoming te kiezen voor de vorm van IB

Door een zoveel mogelijk gemeenschappelijke opzet van een onderwijscentrum zou er voor hetzelfde geld een stuk meer kunnen worden gerealiseerd, waar vervolgens alle betrokkenen voordeel van zouden gaan ondervinden.

5. Welke partijen hebben meegedaan, geparticipeerd.

Gemeente, Ministerie van Onderwijs, de Vinex-projectorganisatie en de 4 betrokken schoolbesturen.

6. Hebben ze in alle fasen meegedaan?

Ja, in vrijwel alle fasen.

7. Wanneer is de burger erbij betrokken.

De burger is er via vertegenwoordiging in de schoolbesturen bij betrokken.

8. Van welke kant is het initiatief gekomen?

De gemeente heeft het initiatief genomen.

9. Welke fasen doorloopt IB proces.

Het verkennen van de mogelijkheden.

Het polsen van de schoolbesturen.

Het opzetten van gezamenlijk overleg.

Het verkennen van de voordelen.

Het uitwerken van het plan.

In overleg met de 7 betrokken partijen vaststellen van de realisering.

10.a In welke fase van het proces was sprake van veel, resp. weinig IB?

Het overleg met het Ministerie kent de minste IB omdat dit wordt beheerst door wet- en regelgeving.

10.b Door welke omstandigheden, vaste relatie met de fase.

De procesfase heeft veel minder IB dan de projectfase.

11. Juridische, politieke en ambtelijke (tevens organisatorische) aspecten.

geen opvallende zaken.

12. Heeft een soortgelijk project ook wel eens zonder IB plaatsgevonden

niet bekend.

13. Welke rol speelt u in niet-interactieve processen;

Bij de uitvoering van ambtelijke processen bij de gemeente is

met name wat betreft de uitvoering van wettelijke voorschriften minder ruimte voor IB.

14. Werkt u liever in interactieve processen of in niet-interactieve processen, waarom.

Bij IB is veel meer mogelijkheid om bijzondere dingen te bereiken.

Gesprek met de heer Schenk van de gemeente H.I. Ambacht, afd. onderwijs, sept 2005

Op welke wijze is het basisonderwijs in de Vinex-locatie Volgerlanden een plaats gegeven?

In Nederland wordt de stichting van scholen bepaald door de richting welke de ouders van de doelgroep (kinderen van 4 tot 11 jaar) voorstaan. In grote lijnen zijn dat openbaar, en bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs is verder te onderscheiden in openbaar-bijzonder, Rooms-Katholiek en protestants-christelijk. Het openbaar-bijzonder onderwijs heeft nog wat varianten zoals Dalton en Montessori onderwijs en vrije scholen. Het protestants-christelijk onderwijs kent nog varianten zoals, christelijk, reformatorisch en gereformeerd onderwijs. De wettelijke stichtingsnorm legt een drempel om te verhinderen dat het onderwijsaanbod in een plaats al te veel versnipperd wordt. Daardoor komen niet alle schoolvarianten in een plaats voor.

Bij de bouw van een Vinex-locatie is niet zeker welke richtingen in de wijk zullen gaan voorkomen en zeker niet in welke mate.

Gezien de demografische situering en het onderwijsaanbod in de naaste omgeving kan echter verwacht worden dat er vier richtingen aan de stichtingsnorm zullen voldoen. Zo kan de stichting worden verwacht van een Openbare basisschool, een Rooms-Katholieke, een protestants-christelijke en een reformatorische basisschool.

Hoe groot deze scholen zullen worden is niet vooraf bekend. Indien echter het aantal huizen ongeveer vast staat, is wel het totaal aantal leerlingen te schatten, maar niet de verhouding van de 4 genoemde richtingen in deze leeftijdsgroep. Het aantal leerlingen van de respectievelijke scholen is echter wel bepalend voor de grootte van de 4 schoolgebouwen. De huisvesting voor deze onderwijs soort is een verantwoordelijkheid van de gemeente die hiervoor een budget ontvangt van de Rijksoverheid. In de gemeente H.I. Ambacht is door de afdeling onderwijs het plan bedacht om de verschillende basisscholen samen in één gebouw onder te brengen. Gezien de ontstaansgeschiedenis van de diverse richtingen (zuilen) in het onderwijs, ligt deze oplossing niet voor de hand. De scholen zijn gewend om baas te zijn in eigen huis en ontlenen hun vrijheid van handelen, hun vrijheid tot realisering van hun specifieke onderwijsdoelen, voor een deel ook aan de aparte huisvesting. Om de stap te maken naar een gezamenlijke huisvesting moeten de betrokken schoolbesturen wel het één en ander inleveren. Alle participanten moeten overtuigd raken van de voordelen die een gezamenlijke huisvesting biedt. Tevens moet er een eenheid ontstaan tussen in het begin nog uiteenlopende ideeën over allerlei praktische zaken.

Met het oog hierop is een studiereis ondernomen naar zuid-Zweden om te zien hoe daar de scholenbouw is vormgegeven en welke wisselwerking er is tussen schoolgebouw en onderwijs. Bovendien draagt zo'n reis bij aan een goede verstandhouding tussen de deelnemers en dat is doorgaands een belangrijke bouwsteen voor het vervolgtraject.

Het onderwijs in Zweden verschilt een aantal punten van de Nederlandse situatie.

In de eerste plaats wordt door de overheid meer geld uitgetrokken voor het onderwijs.

Dit is ook zichtbaar in de scholenbouw. Vrijwel elke school heeft b.v. een apart muzieklokaal. Vanwege mogelijke geluidsoverlast zijn deze muzieklokalen standaard onder begane grond gesitueerd. Ook opvallend was het schoolmeubilair. In Nederland vinden we in de eerste leerjaren kleine stoelen en lage tafeltjes. Het grootste meubilair vinden we in de hoogste klassen. In Zweden zijn uit arbo-overwegingen de leerlingtafels van de verschillende leerjaren allemaal even hoog. De leerlingstoelen zijn hoger in de eerste leerjaren en lager naarmate de leerlingen groter zijn. Daardoor hoeft een leerkracht niet gebogen te staan om het werk van een leerling te kunnen inzien.

Gesprek met dhr. J. Sas, J.sas@barendrecht.nl op 28-09-2005.

Verwijzing naar achterliggende stukken: barendrecht.nl / -projecten / -flexibiliteit

Invulling van gezondheidscentrum in Vinex-locatie Carnisselande te Barendrecht.

In 1993 werd duidelijk dat er in Barendrecht een Vinex-locatie zou worden ingericht.

In 1995 nam de gemeente Barendrecht het initiatief om in gesprek te komen met de veldpartijen. Er kwam uit dat er werd besloten tot de opzet van een Multi-Functioneel Centrum.(MFC) Dit zou bekostigd gaan worden door de diverse veldpartijen, terwijl de gemeente garant ging staan voor een geldlening bij de BNG.

Het MFC dat inmiddels gerealiseerd is, bevat 1e, 2e en 3e lijnszorg.

1e lijnszorg: praktijken voor huisarts(en), tandarts, fysiotherapie, en verloskunde.

2e lijnszorg: polikliniek van Ikazia.

3e lijnszorg: op 12-5-2004 werd als onderdeel van het MFC een verpleegtehuis geopend met daarbij woongroepen met wonen op eigen kamer.

Beleidsmatig is in 2002 de zorg vorm gegeven aan de hand van een tweetal onderzoeken.

Hieruit kwam het Projectplan woonzorg cirkel. Op 3-6-2004 werd het "Verdrag van Barendrecht" gesloten tussen een reeks partijen:

-Wonen Welzijn en Zorg

-Intramurale Zorg

-Extramurale Zorg

-Humanitas

-Platform gehandicapten

In dit kader is met ESF-subsidie ook mantelzorg opgezet.

Het “Verdrag van Barendrecht” is ook de basis voor een Regiegroep waarin drie wethouders en drie “zorg”-directeuren zitting hebben. De nieuwe zorgwet WMO is in de planning een belangrijke factor. Deze wet verdeelt de beschikbare middelen op een andere wijze dan voorheen. Voor Barendrecht betekent dit b.v. voor het budget “huishoudelijke verzorging” een achteruitgang van 24%.²⁴

Om in te spelen op deze nieuwe wetgeving, is een projectplan ontwikkeld.

(statistiek: 30.110 woorden)

²⁴ Bron : Vereniging Nederlandse Gemeenten VNG, rapport verdeelsleutel decentr. 1e tranche middelen WMO