



# Alle begin is moeilijk

Over de initiatieffase van een complex ruimtelijk vraagstuk: Programma A1-zone



Een afstudeeronderzoek van Mathijs Triou

Erasmus Universiteit Rotterdam en Wageningen Universiteit

---

# Alle begin is moeilijk

Over de initiatiefase van een complex ruimtelijk vraagstuk: Programma A1-zone

---

Mathijs Triou

Zwolle, november 2007



**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam

Bestuurskunde  
Master Bestuur en Management van  
Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen  
Studentnummer: 300323  
December 2007

Eerste begeleider: Prof. dr. E.H. Klijn  
Tweede begeleider: Drs. J.M. Buijs



**Wageningen Universiteit**  
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning

Postbus 47  
6700 AA Wageningen

Landschapsarchitectuur en ruimtelijke planning  
Master Ruimtelijke Planning

Studentnummer: 820819-842-050

Eerste begeleider: Prof.dr.ir. A. van den Brink

Dit onderzoek is uitgevoerd met medewerking van de provincie Overijssel te Zwolle, eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid in de periode februari 2007-juli 2007.



## **VOORWOORD**

Na een klein jaar programma A1-zone beëindig ik mijn afstudeeronderzoek met het schrijven van dit voorwoord. Ik kijk met een goed gevoel terug op deze intensieve en interessante periode, waarin ik mij verder heb mogen verdiepen in de complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen en hoe deze processen mogelijk te sturen zijn. Dit was tenslotte één van de redenen om twee jaar terug mijn master Ruimtelijke Planning in Wageningen te verrijken met een meer bestuurskundige benadering van ruimtelijke vraagstukken uit de master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dit afstudeeronderzoek sluit ik beide masters en mijn stage bij de provincie Overijssel af.

De scriptie beschrijft de initiatieffase van het programma A1-zone, een complex ruimtelijk vraagstuk van de provincie Overijssel. Het laat zien waarom het initiëren van een planproces niet eenvoudig is, zeker niet wanneer er veel ontwikkelingen en belanghebbenden in een gebied zijn. Uiteindelijk verwacht ik wel dat het programma de A1-zone op de kaart zet en dat het gebied zich gaat ontwikkelen tot het visitekaartje van Oost-Nederland.

Dit onderzoek had ik niet op deze wijze kunnen uitvoeren zonder de medewerking van de provincie Overijssel. De provincie heeft mij namelijk de ruimte gegeven om een half jaar lang alle bijeenkomst en overleggen in kader van het programma A1-zone bij te wonen. Het heeft het mogelijk gemaakt om vrij gedetailleerd het proces te kunnen reconstrueren. De reconstructie had tot doel om een zo goed mogelijke weergave te geven van het procesverloop. Daarbij zijn mijn eigen observaties verrijkt met een groot aantal gesprekken en interviews met medewerkers van de provincie en andere organisaties. Ik wil hierbij dan ook iedereen bedanken voor de prettige gesprekken en goede samenwerking.

Graag wil ik een aantal personen in het bijzonder bedanken voor hun openheid en adviezen tijdens mijn afstuderen. Bij de provincie Overijssel zijn het Tom, Martin, Hans en Hans geweest die mijn afstuderen tot een leerzame ervaring hebben gemaakt, omdat jullie mij hebben laten ervaren hoe het op de werkvloer er aan toegaat. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn afstudeerbegeleiders uit Rotterdam, Erik-Hans Klijn en Jean-Marie Buijs, en Adri van den Brink van de Universiteit van Wageningen. Soms was het zwaar om al jullie goed bedoelde en terechte kritieken te verwerken, maar uiteindelijk hebben jullie mij op koers weten te houden en gestimuleerd om door te blijven gaan, zodat ik met een goed gevoel kan terugkijken op dit eindresultaat.

In het bijzonder bedank ik mijn ouders voor hun steun in de jaren dat ik studeerde en de verhuizingen tussen de studentensteden. Heleen, jij was en bent mijn steun en toeverlaat en hebt mij er door heen kunnen slepen als ik er even genoeg van had. Je was er voor mij ten tijde 'de laatste loodjes' en hebt mij ook nog geweldig geholpen bij de afronding van het rapport. Tot slot gaan mijn gedachten uit naar opa en de inspirerende gesprekken die ik met hem had.

Mathijs Triou  
Zwolle, november 2007



## Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Probleemanalyse .....	8
1.2 Onderzoeksdoel .....	9
1.3 Centrale onderzoeksvraag .....	9
1.4 Leeswijzer .....	10
<b>2 Ruimtelijk planning: theorie en praktijk</b> .....	<b>11</b>
2.1 De ruimtelijke planning van de 21e eeuw.....	12
2.2 Complexiteit binnen de ruimtelijke planning .....	12
2.3 Naar een andere sturingsbenadering.....	17
2.4 Conclusie: belangrijke factoren voor de ruimtelijke planning in de 21 <sup>e</sup> eeuw .....	18
<b>3 Theoretisch kader</b> .....	<b>21</b>
3.1 Complexiteit in netwerken .....	22
3.2 Complexe besluitvormingsprocessen.....	23
3.3 Sturing van complexe vraagstukken door proces- en programmamanagement .....	25
3.4 Sturingsstrategieën voor de initiatieffase van ruimtelijke vraagstukken.....	31
3.5 Theoretisch model .....	34
<b>4 Methodologische verantwoording</b> .....	<b>37</b>
4.1 Vraagstelling .....	38
4.2 Analyse kader .....	39
4.3 Onderzoeksmethode: case-study .....	41
4.4 Techniek en materiaal .....	42
<b>5 Ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone</b> .....	<b>45</b>
5.1 Inleiding: gebiedsanalyse A1-zone .....	46
5.2 De ambities: coalitieakkoord 2007-2011 .....	49
5.3 Ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone: projecten in Twente .....	50
5.4 Verbindingen tussen ruimtelijke ontwikkelingen.....	53
5.5 Opvattingen over een programma A1-zone .....	60
5.6 Conclusie: kansen voor een programma.....	63
<b>6 De initiatieffase van het programma A1-zone</b> .....	<b>67</b>
6.1 De startcondities: wat vooraf ging .....	68
6.2 Actoren: een voorstelronde .....	70
6.3 Belangrijke gebeurtenissen in de initiatieffase .....	74
6.4 Het spoor van wilsvorming .....	76
6.5 Het spoor van feitenvorming.....	86
6.6 Het spoor van beeldvorming.....	92
6.7 Conclusie: (niet) vruchtbare ontwikkelingen van de sporen.....	99
<b>7 Strategieën in de initiatieffase</b> .....	<b>103</b>
7.1 De strategieën van actoren .....	104
7.2 De invloed van de manager.....	105
7.3 Conclusie: Een effectief proces? .....	111
<b>8 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>115</b>
8.1 Terugblik op het onderzoek en de theorie .....	116
8.2 Verbindingen in de case-study A1-zone.....	117
8.3 Een effectief proces?: Alle begin is moeilijk .....	119
8.4 Hoe dan wel.....	121
8.5 Theoretische reflectie .....	124
<b>Literatuur</b> .....	<b>127</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>131</b>
Bijlage 1: Geïnterviewde respondenten .....	133
Bijlage 2: Beschrijving projecten A1-zone .....	135



# Inleiding

NEDERLAND WORDT STEEDS VOLLER EN DRUKKER EN DAARDOOR WORDT DE KWALITEIT VAN HET OPEN LANDSCHAP IN TOENEMENDE MATE AANGETAST (MINISTERIE VAN VROM, 2000:9). NIET VOOR NIETS ZETTE HET RIJK MET DE KOMST VAN DE VIJFDE NOTA HET ASPECT RUIMTELIJKE KWALITEIT NADRUKKELIJK OP DE RUIMTELIJKE AGENDA. DAARNAAST VRAAGT HET RIJK AANDACHT VOOR DE 'VERROMMELING' VAN HET LANDSCHAP LANGS SNELWEGEN. OP WELKE WIJZE IS DE OVERHEID NOG IN STAAT OM DEZE ONTWIKKELING TE STOPPEN EN/ OF BIJ TE STUREN. DE OVERHEID KAN DIT NIET ALLEEN EN SAMENWERKING MET ANDEREN IS NODIG. MET MEER BETROKKENEN, NEEMT HET AANTAL BELANGEN TOE EN DAARMEE DE VARIETEIT AAN IDEEËN OVER PROBLEMEN EN OPLOSSINGEN. DE OVERHEID IS ZOEKENDE NAAR EEN GOEDE INVULLING VAN HAAR NIEUWE ROL OM STURING TE GEVEN AAN DEZE COMPLEXE VRAAGSTUKKEN, ZODAT EEN VERDERE 'VERROMMELING' VAN NEDERLAND VOORKOMEN WORDT.

De "nieuwe ruimtelijke planning" wordt landelijk onder de aandacht gebracht met de termen gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie. Gebiedsontwikkeling is de term die in zwang is gekomen door de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie (Ministerie van VROM, 2006b). De gedachte achter beide begrippen is gevat in een definitie van ontwikkelingsplanologie van het Ruimtelijk Planbureau (RPB): "een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbende steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering" (Dammers et al., 2004:38). Dit vraagt om een andere aanpak van overheden, waarbij de gebiedsactoren centraal staan. Uiteindelijk gaat het om het realiseren van een goede samenwerking tussen partijen, zodat maatschappelijke problemen worden opgelost. Gebiedsontwikkeling is mogelijk een geschikte aanpak om de ervaren 'verrommeling' van het landschap een halt toe te roepen. Deze 'verrommeling' is afgelopen jaar in verband gebracht met snelwegen. Integrale gebiedsplannen voor snelwegzone's, zoals routeontwerpen (zie ook website: Steunpunt Routeontwerp, 2007), streven naar het herstellen van de samenhang tussen weg en omgeving om zodoende 'snelwegpanorama's' voor de toekomst te behouden.



Met het initiëren van een programma A1-zone zet de provincie Overijssel in op gebiedsontwikkeling voor een belangrijke verbindingsas in de eigen provincie. De provincie heeft als ambitie om op basis van een aansprekende visie een omvangrijk actieprogramma te ontwikkelen die meerdere beleidsterreinen omvat en waarin alle betrokken overheden en relevante marktpartijen deelnemen (Provincie Overijssel, 2006a). In eerste instantie is het hoofddoel van het programma gedefinieerd als: "het verbeteren van de ruimtelijke en sociaal-economische kwaliteiten, het oplossen en voorkomen van ruimtelijke knelpunten en conflicten, en het verminderen van de ruimtedruk" (Provincie Overijssel, 2006a:5).

In februari 2006 startte de provincie met de interne voorbereidingen voor het programma, waarna in november 2006 een ambitiedocument bestuurlijk is vastgesteld. Eind februari 2007 kwamen gemeentelijke bestuurders, vertegenwoordigers van publieke organisaties en de gedeputeerden van Overijssel in Deventer voor het eerst bijeen om gezamenlijk de hoofdlijnen te verkennen voor een programma. A1-zone. Aan het eind van deze dag gaven alle aanwezigen aan dat ze willen bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijk werkplan, een heldere ruimtelijke visie op de A1-zone en een krachtig uitvoeringsprogramma (Provincie Overijssel, 2007g).

De volgende stap in het project is het opstellen van een werkplan, waarbij de provincie in overleg moet treden met externe partners. Binnen dit proces wil de provincie overeenstemming bereiken met alle relevante partners over de ambities en projecten met een regionale werking en met hen enthousiast samenwerken. De inbreng van maatschappelijke organisaties wordt daarbij noodzakelijk geacht (Provincie Overijssel, 2006a). Dit sluit aan bij de meer algemene ambitie van de provincie, zoals is vastgelegd in de beleidsnotitie "De vitale coalitie van de provincie Overijssel": "De functie van de provincie is om verschillende beleidsterreinen te integreren en diverse partijen te verbinden tot vitale coalities, tot netwerken die samen in actie komen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk" (Provincie Overijssel, 2006f:2). De provincie heeft erkend dat dit ook opgaat bij ontwikkelingsplanologie en dat deze aanpak vraagt om andere competenties van medewerkers; managementconcepten kunnen daarbij mogelijk een rol spelen (Provincie Overijssel, 2005).

## 1.1 Probleemanalyse

Met gebiedsontwikkeling wil de overheid in samenwerking met andere partijen voor een ruimtelijke opgave een integraal plan ontwikkelen en uitvoeren. Gebiedsontwikkeling richt zich op het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen in een nieuwe ruimtelijke inrichting (van Rooy et al., 2006:34). Elke ruimtelijke opgave is daarbij uniek door de aard van het gebiedsgebonden probleem en de veranderende set van betrokken actoren. Gelet op de complexiteit van deze vraagstukken is het niet verwonderlijk dat het in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling lang niet duidelijk is welke actoren en inhoudelijke aspecten centraal komen te staan. De vele tegengestelde belangen dragen daarnaast bij aan de onzekerheid over de uitkomsten van een dergelijk dynamisch en complex proces. De complexiteit van ruimtelijke planvormingsprocessen wordt steeds vaker erkend en in de praktijk verkennen provincies en regionale samenwerkingsverbanden daarom de mogelijkheden om complexe ruimtelijke opgaven te organiseren (Duifhuizen, 2005).

De complexiteit van gebieden en processen wordt bij aanvang van projecten nogal eens onderschat. Een mogelijke oorzaak kan voortkomen uit de aard van de mens: "Mensen die worden geconfronteerd met een unieke, inspirerende opgave, zijn van nature geneigd om maar meteen aan het werk te gaan" (Kor & Wijnen, 2005b:70). Deze drang om zo snel mogelijk tot uitvoering over te gaan is passend bij de ambitie van de overheid, en vooral bestuurders, om daadkrachtig te willen optreden om zodoende binnen de bestuurlijke termijn van vier jaar resultaten te kunnen boeken. Een zorgvuldige analyse van de opgave in de initiatieffase komt daarmee onder druk te staan. Kor en Wijnen zijn overtuigd van een zorgvuldige aanpak, maar herkennen dit dilemma: "Bij het begin van de werkzaamheden is professioneel project-, programma-, of procesmanagement veel minder 'leuk' dan 'gewoon lekker aan het werk gaan' [...] het tempert bij veel mensen het enthousiasme [...] maar gaande de opgave verdient deze investering zich vrijwel altijd terug" (2005b:71). Maar welke stappen horen bij een zorgvuldige aanpak, wat zijn dan de aandachtspunten? Voor de initiatieffase van gebiedsontwikkeling bieden managementconcepten handreikingen om deze fase te doorlopen en daarmee een

goede uitgangssituatie te creëren voor het verdere verloop van het proces. Om een goed plan te kunnen maken, is het daarom belangrijk om eerst te weten wat het probleem is en welke vorm van sturing gewenst is. Vanuit een analytische visie bezien maakt de overheid tenslotte plannen om oplossingen te ontwikkelen voor maatschappelijke problemen, om daarna sturing te kunnen geven aan deze ontwikkelingen (Bovens et al., 2001).

Het programma A1-zone van de provincie Overijssel bevindt zich ten tijde van het onderzoek in de initiatieffase, en het is juist deze fase waarin een goede basis te ontwikkelen is voor het verdere verloop van het proces. De provincie Overijssel onderkent in een onderzoek naar succesfactoren van strategische projecten dat een goed uitgevoerde omgevings- en stakeholdersanalyse bijdraagt aan de snelheid en resultaatgerichtheid van een proces (2006g:15). Actoren hebben elk eigen beelden over de ontwikkelingen in het gebied en de problemen die mogelijk vragen om de aandacht van de overheid. Een goede analyse van probleempercepties draagt daarom bij aan de agendavorming en het scherper definiëren van de probleemdefinitie en het vergroot daardoor de kans op realisatie aanzienlijk (van Rooy et al., 2006:34). Het biedt aanknopingspunten om te komen tot een breed gedragen agenda voor gebiedsontwikkeling. De betrokkenheid van actoren bij het plan is namelijk te vergroten door een aansprekende agenda op te stellen dat de belangen van actoren raakt (de Bruijn et al., 2002).

Bij de start van het programma A1-zone is het van belang om de complexiteit van het vraagstuk te erkennen en herkennen om daarna hier op in te kunnen spelen bij de sturing van het planproces. In de initiatieffase komt een deel van deze complexiteit aan het licht. Managementconcepten zijn mogelijk een inspiratiebron voor sturingsstrategieën en methoden om grip te krijgen op deze complexiteit.

## **1.2 Onderzoeksdoel**

De complexiteit van ruimtelijke opgaven en de wijze waarop hier mogelijkerwijs kan worden ingespeeld staan aan de basis van dit onderzoek, daarom is de onderstaande doelstelling geformuleerd voor het onderzoek.

*Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen voor het initiëren van een ruimtelijk programma door in de initiatieffase van het programma A1-zone een analyse te maken van: de ruimtelijke problematiek in het gebied, het procesverloop en de gehanteerde strategieën van de betrokken actoren en het management.*

Naast deze maatschappelijke doelstelling is het onderzoek relevant voor de wetenschap. De wetenschappelijke inzichten over de rol van kennis (beeld-, feiten- en wilsvorming) in complexe besluitvormingsprocessen en de mogelijke rol van proces- en programmamanagement bij complexe ruimtelijke opgave worden in de praktijk verkend, zodat de uitkomsten van dit onderzoek de wetenschappelijke theorievorming op deze thema's ondersteunt. I

## **1.3 Centrale onderzoeksvraag**

De probleemanalyse en de doelstelling van het onderzoek krijgen vorm in de centrale vraag voor dit onderzoek.

*Op welke wijze worden in de initiatieffase van het programma A1-zone processen en ruimtelijke ontwikkelingen verbonden, hoe effectief gebeurt dat en hoe kan dit worden verbeterd?*

De initiatieffase van een ruimtelijke opgave is daarbij een langere periode waarin meerdere personen werken aan een breedgedragen plan voor het oppakken van een ruimtelijke opgave, naast probleemdefiniëring is agendavorming een belangrijk onderdeel.

Om deze vraag te beantwoorden zijn binnen het onderzoek deelvragen geformuleerd. Een eerste verkenning van de literatuur over de hedendaagse ruimtelijke planning in Nederland levert aan het eind van hoofdstuk 2 een drietal theoretische onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 beantwoordt deze vragen, waarna in hoofdstuk 4 de empirische onderzoeksvragen zijn gepresenteerd.

## 1.4 Leeswijzer

De wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd is leidend geweest voor de opbouw van dit rapport. Na een eerste verkenning van de problematiek in dit hoofdstuk, gaat hoofdstuk 2 nader in op de hedendaagse ruimtelijke planning in Nederland. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur en de beleidspraktijk komt het hoofdstuk tot drie theoretische onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk verkent het aspect complexiteit binnen ruimtelijke vraagstukken, waarbij onderscheid is gemaakt in de inrichtings- en sturingsopgave. Het laatste deel van hoofdstuk 2 gaat in op de veranderende sturingsbenadering voor ruimtelijke vraagstukken die in de praktijk van de ruimtelijke planning waarneembaar is.

Hoofdstuk 3 is een theoretische uitwerking van concepten die centraal staan in de hedendaagse ruimtelijke planning. Het hoofdstuk introduceert een sporenmodel dat in dit onderzoek gehanteerd wordt om de procesanalyse uit te voeren. De laatste paragrafen richten zich op de managementconcepten programma- en procesmanagement; twee sturingsbenaderingen voor complexe vraagstukken. Tot slot gaat dit hoofdstuk nog in op strategieën uit managementconcepten die zich in het bijzonder lenen voor de initiatieffase.

Het vierde hoofdstuk beschrijft de uitvoering van het onderzoek en introduceert de empirische onderzoeksvragen. Het empirisch onderzoek is beschreven vanaf hoofdstuk 5 in een drietal hoofdstukken.

Hoofdstuk 5 gaat in op de complexiteit van de inrichtingsopgave van het programma A1-zone. Het beschrijft de ruimtelijke ontwikkelingen in een deel van de A1-zone en vergelijkt vijf grote projecten uit de Regio Twente met elkaar, om de samenhang tussen deze projecten te verkennen en daarmee de mogelijkheden voor een programma A1-zone te schetsen.

Het zesde hoofdstuk is een procesanalyse van de initiatieffase van het programma A1-zone, en geeft inzicht in de complexiteit van de sturingsopgave. Na de introductie van de belangrijkste actoren, is het proces beschreven vanuit de drie sporen van wils-, feiten- en beeldvorming. Het model maakt het mogelijk om te beoordelen hoe de inhoudelijke component van het proces zich manifesteert.

Hoofdstuk 7 beschrijft de strategieën die actoren en managers hanteren in de initiatieffase en de invloed die dit heeft op de ontwikkeling van de drie sporen. Dit hoofdstuk gaat ook na in hoeverre het proces nu effectief verlopen is, gelet op de ontwikkeling van de drie sporen en de ervaringen van de direct betrokken actoren.

Het laatste hoofdstuk is een samenvatting van het onderzoek, waarin de conclusies zijn gepresenteerd en aanbevelingen worden voorgesteld. Tot slot is er nog een theoretische reflectie met aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

## Ruimtelijk planning: theorie en praktijk

DE RUIMTEDRUK IN NEDERLAND IS HOOG EN OVERHEDEN WORSTELLEN MEDE DAAROM AL VELE DECENNIA MET DE WIJZE WAAROP RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN TE STUREN ZIJN. DOOR DE JAREN HEEN ZIJN DAN OOK VERSCHILLENDE BENADERINGEN VAN RUIMTELIJKE PLANNING TE ONDERSCHIEDEN. DE LAATSTE JAREN STAAN THEMA'S CENTRAAL ALS INTEGRALE EN INTERACTIEVE PLANVORMING, GEBIEDSONTWIKKELING EN RUIMTELIJKE KWALITEIT. EEN MEER INTERACTIEVE EN PROCESGERICHTE BENADERING VRAAGT OM EEN ANDERE INSTEEL DAN DE MEER HIËRARCHISCHE VORMEN VAN PLANNING UIT HET VERLEDEN. MET BEGRIPPEN ALS ONTWIKKELINGSPLANLOGIE EN GEBIEDSONTWIKKELING PROBEREN OVERHEDEN AFSTAND TE NEMEN VAN DIT VERLEDEN. IN DE PRAKTIJK VRAAGT DIT ECHTER OM EEN OMSLAG BIJ ALLE BETROKKEN PARTIJEN OM DEZE NIEUWE BENADERING TOT EEN SUCCES TE MAKEN. OOK OVERHEDEN MOETEN EEN ANDERE INVULLING GEVEN AAN HUN ROL BINNEN RUIMTELIJKE VRAAGSTUKKEN. DE MAATSCHAPPIJ VERWACHT DAT DE OVERHEID OP BEPAALDE WIJZE BETROKKEN BLIJFT BIJ RUIMTELIJKE PROBLEMEN EN ENIGE VORM VAN STURING GEEFT AAN DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING VAN GEBIEDEN.

Dit hoofdstuk schetst vanuit de praktijk en vanuit een wetenschappelijk perspectief de hedendaagse thema's van ruimtelijke planning. Dit geeft inzicht in mogelijke sturingsstrategieën voor de initiatieffase van ruimtelijke planning. Paragraaf 2.1 gaat in op de hedendaagse benadering van ruimtelijke vraagstukken, waarna paragraaf 2.2 de complexiteit binnen de sturingsopgave en de inrichtingsopgave van deze vraagstukken verkent. De laatste paragrafen gaan in op de implicaties van de veranderingen binnen de ruimtelijke planning voor overheden en in het bijzonder voor de provincie.

## **2.1 De ruimtelijke planning van de 21e eeuw**

“De ruimtelijke planning heeft als doel om de besluitvorming van de toekomstige ruimtelijke organisatie voor te bereiden, zodat de uiteindelijke beslissingen naar wetenschappelijke en technische maatstaven geoordeeld deugdelijk zijn en daarbij tevens politiek en maatschappelijk gedragen” (Hidding, 2002:50). De ruimtelijke planning is enerzijds gericht op het inrichten van de ruimte; het planvormende en ontwerpende aspect. Anderzijds gaat ruimtelijke planning over de inrichting van het plan- en besluitvormingsproces, aangezien de ontwikkeling van ruimtelijke plannen een interactief proces is tussen overheden en andere actoren. Na de blauwdrukplanning van de jaren zestig (inrichtingsopgave) is het besluitvormingsproces (sturingsopgave) steeds meer centraal komen te staan (Hidding, 2002:137). Planners dienen tegenwoordig niet eenzijdig georiënteerd te zijn op technische inhoudelijke kennis, maar ook in staat zijn om de besluitvormingsprocessen te begeleiden. Hij moet in staat zijn om in samenwerking met anderen te komen tot oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken. Tegenwoordig is alleen de vormgeving van ontwikkelingsprocessen op zich al een opgave om te kunnen komen tot een effectieve en efficiënte aanpak van ruimtelijke vraagstukken (Vromraad, 2004:56). Dit heeft alles te maken met de aard van de maatschappij en de wijze waarop de overheid hier sturing aan probeert te geven. In een veranderende maatschappij verwachten burgers en maatschappelijke organisaties tegenwoordig meer dan vroeger dat hun mening en belangen nadrukkelijk meewegen bij de planvorming. Tenslotte zijn ruimtelijke ontwikkelingen vaak ingrijpend voor de ervaren leefwereld van anderen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998:138).

Deze veranderingen in de sociale en institutionele context van de ruimtelijke planning hebben de kracht van het Nederlandse planningsstelsel doen verminderen (1998). Kreukels stelt dat de Nederlandse planner lange tijd weinig aandacht heeft gehad voor de sociale en politieke context waarin de ruimtelijke planning zich afspeelt (in: Hajer & Zonneveld, 2000:350). Veranderingen in de maatschappij vragen van de planner namelijk een andere werkwijze. Een rationeel technische benadering is daarbij niet meer afdoende. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt daarom dat het huidige Nederlandse stelsel van ruimtelijke planning heroverwogen moet worden om effectief en legitiem te blijven (Hajer & Zonneveld, 2000:351). Deze heroverweging van de ruimtelijke planning in Nederland heeft voorlopig geleid tot een meer ontwikkelingsgerichte aanpak. Het begrip gebiedsontwikkeling duidt op bij allerlei ruimtelijke vraagstukken, om maar aan te geven dat men wil breken met de planningstradities uit het verleden.

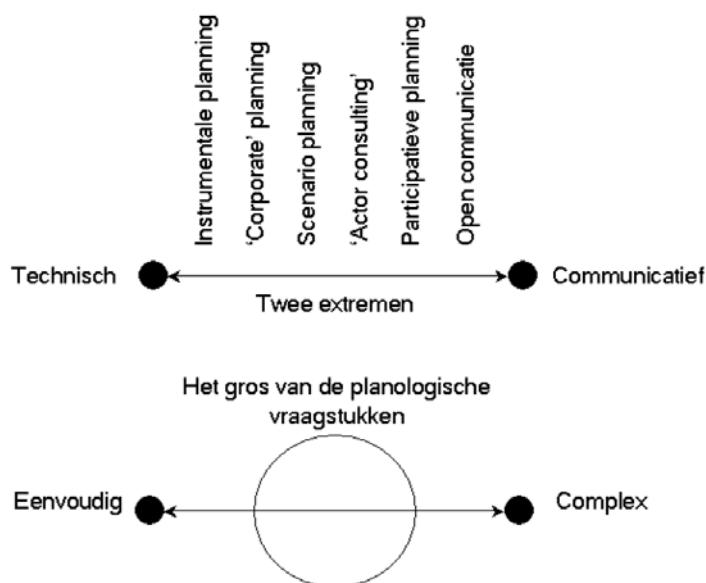
In dit licht bezien mag geconcludeerd worden dat de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied lang niet meer alleen een ruimtelijke opgave, maar dat het vooral een maatschappelijke opgave is die zich ruimtelijk vertaalt (van Rooy et al., 2006:172). Daarmee is gebiedsontwikkeling een sociaal proces, dat chaotisch, onstuurbaar en onvoorspelbaar is (van Rooy et al., 2006:152). De complexiteit van vraagstukken en het daarmee samenhangende onstuurbare proces vraagt meer van planners: “Wie niet kan omgaan met complexiteit, heeft het in deze nieuwe verhoudingen moeilijk om zich te oriënteren” (van Rooy et al., 2006:22).

## **2.2 Complexiteit binnen de ruimtelijke planning**

De veranderende context van de ruimtelijke vraagstukken heeft invloed op de complexiteit van deze vraagstukken. Met het besef dat vraagstukken complexer zijn, duidt de complexiteitstheorie de laatste jaren op binnen de ruimtelijke wetenschappen. De belangrijkste constatering uit de complexiteitstheorie voor de ruimtelijke planning is misschien de constatering dat onzekerheid en realiteit onvermijdelijk is (Zuidema & de Roo, 2004). De toenemende complexiteit heeft betrekking op zowel de inrichtingsopgave als de sturingsopgave van ruimtelijke planning. Met het streven naar integrale planvorming op een hoger regionaal schaalniveau moet met meer intergerelateerde ruimtelijke ontwikkelingen rekening worden gehouden. Daardoor neemt de onzekerheid en de complexiteit van de inrichtingsopgave toe. Tegelijkertijd is de sturingsopgave complexer, doordat meer actoren betrokken zijn bij het proces en de belangen meer uiteenlopen. Afhankelijk van de aard van de personen kunnen de

uiteenlopende belangen van actoren behoorlijk botsen, waardoor de uitkomst van een proces onzeker is.

Met de constatering dat het planningsproces onzeker is, is de technisch rationele benadering van planning niet meer afdoende. Afhankelijk van de complexiteit stellen Zuidema et al. dat er zeker nog wel vraagstukken zijn die op basis van bekende methoden en standaardoplossingen zijn te benaderen. Zij zien een spectrum van uiteenlopende planningsbenaderingen afhankelijk van de mate van complexiteit. Daarbij geldt voor de ruimtelijke planning dat hoe hoger de mate van onzekerheid is, hoe meer de sturingsbenadering van planning verandert naar een meer communicatieve opgave (zie figuur 1).



figuur 1: Een brug tussen eenvoudig en complexe vraagstukken (Zuidema & de Roo, 2004).

Omdat processen van gebiedsontwikkeling vaak chaotisch verlopen kan de complexiteitstheorie nuttig zijn voor sleutelfiguren om hun weg te vinden en vat te houden op de uitkomsten van het proces (de Zeeuw, 2007). Daarvoor moeten betrokkenen eerst de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken herkennen in zowel in de inrichtingsopgave als in de sturingsopgave.

### 2.2.1 Complexiteit van de inrichtingsopgave

Gebiedsontwikkeling impliceert een integrale aanpak van een gebied, maar in tegenstelling tot de oude plannenstructuur (rijksnota, streekplan, bestemmingsplan) is niet duidelijk op welke schaal gebiedsontwikkeling exact betrekking heeft. De verschillende schaalniveaus zijn namelijk intergerelateerd en daardoor is het lastig om een goede gebiedsbegrenzing te definiëren. Daarnaast is het onduidelijk welke mate van integraliteit is na te streven.

#### Meerschallig karakter

Met name op regionale schaal groeit de noodzaak tot verdergaande afstemming en integratie door de toegenomen ruimtelijke dynamiek (Spit & Zoete, 2002:115). Zelfs een veel gekozen schaalniveau als 'de regio' blijft moeilijk te begrenzen. In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip schaal nauwelijks eenduidig gedefinieerd (Spit & Zoete, 2002:217). Wel zijn drie dimensies van maatschappelijke schaalvergroting te onderscheiden, namelijk een territoriale, een functionele en een mentale dimensie (Spit & Zoete, 2002).

De fysieke uitbreiding van levensgebieden in ruimtebeslag heeft betrekking op de territoriale dimensie, omdat steden uitbreiden of zelfs na elkaar toegroeien door de aanleg van bedrijventerreinen en woonwijken. De functionele dimensie heeft betrekking op de menselijke relaties. De functionele relaties en communicatielijnen tussen bedrijven en mensen belangrijker geworden dan de fysieke nabijheid. Binnen de economie wordt gesproken van een 'global playing field', maar ook op andere terreinen zijn fysieke afstanden steeds minder belangrijk

(woon-werk, recreatie, etc). Een laatste dimensie van schaalverandering heeft in de ogen van Spit et al. betrekking op de mentaal-ruimtelijke dimensie. Een groeiend belang van de dagelijkse leefomgeving neemt toe, waardoor sprake is van een schaalverkleining van de sociaal-psychologische dimensie van het collectief referentiekader (Doorn in: Spit & Zoete, 2002:219). Dit sluit aan bij de toenemende tendens die zich afkeert van de globalisering en zich juist richt op lokalisering en de versterking van specifieke identiteiten in bepaalde gebieden (van Gils & Huys, 2005).

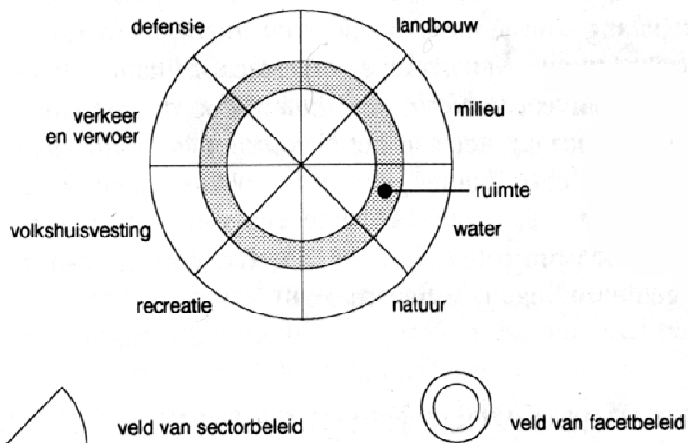
Naast een relationele benadering is het begrip 'schaal' te betrekken op bestuurlijke relaties. De bestuurlijke omgeving in Nederland kent sterke territoriale indeling in verschillende organisaties. De ruimtelijke schaal van bestuurlijke organisaties bepaald daarmee de beleidsreikwijdte (Spit & Zoete, 2002). Het openbaar bestuur is niet in staat om te anticiperen op de dynamiek en netwerkvorming in de samenleving, waardoor de beleidsreikwijdte steeds minder overeenkomt met de externe reikwijdte van maatschappelijke ontwikkelingen (Spit & Zoete, 2002). Netwerkvorming en de dynamiek van ruimtelijke vraagstukken staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de statisch territoriaal gebonden en sectoraal opgesplitste bestuurlijke organisaties (Spit & Zoete, 2002:242; Teisman, 2006). Teisman stelt dat de ruimtelijke problemen en ruimtelijke ontwikkelingen in een netwerksamenleving een meerschallig karakter hebben, omdat zij organisatorisch onbegrensd zijn en fundamenteel schaalloos zijn (2006:24).

Deze schaalloosheid van gebieden maakt de afbakening van de betrokken actoren bij ruimtelijke opgaven lastig. Gebiedsontwikkeling wordt tegenwoordig gebruikt voor ruimtelijke opgaven op verschillende schaalniveaus. De Rooy et. al. gaan daarom uit van een procesgestuurd gebiedsbegrip: "een gebied is wat de betrokken partijen gaandeweg als een gebied beschouwen en waar een ondernemende groep daadwerkelijk aan de slag wil gaan" (van Rooy et al., 2006:127).

#### Integraal versus sectoraal

Bij gebiedsontwikkeling is een interdisciplinaire aanpak vereist, waarbij het gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk (Ministeries van VROM et al., 2004:24; van Rooy et al., 2006:6). In zoverre is dit niet wezenlijk anders dan het streven van de ruimtelijke planning in Nederland uit het verleden om de verschillende vormen van sectorbeleid te integreren (Hidding, 2002:43), zie figuur 2. Met de introductie van steeds complexere planning- en planvormingsprocessen wordt deze roep om integratie steeds sterker (Spit & Zoete, 2002). Spit en Zoete zien hier echter een dilemma: enerzijds is het steeds moeilijker om het gevraagde niveau van afstemming te realiseren door de toegenomen ruimtelijke dynamiek en anderzijds is er de groeiende behoefte om te komen tot afstemming (2002:115-116).

De integrerende rol van ruimtelijk beleid staat tegenwoordig onder druk, de afzonderlijke sectoren gaan namelijk steeds meer hun eigen gang en komen zélf met eigen integratiekaders om tegemoet te komen aan de dynamiek op de beleidsterreinen (van Rooy et al., 2006; Vromraad, 2004). Het vigerende sector/facetmodel is dan ook aan erosie onderhevig (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998:114). De verschillende sectorale beleidsdomeinen schuiven zodoende over elkaar heen, doordat de sectoren steeds vaker integrale uitspraken doen over aspecten die ook in de ruimtelijke beleidsafweging doorwerken (1998:114). Gebiedsontwikkeling heeft dus niet meer alleen betrekking op het ruimtelijk beleid, maar andere sectoren hanteren eveneens steeds vaker een gebiedsgerichte aanpak.



figuur 2: Sectorbeleid versus het facetbeleid van de ruimtelijke planning (Hidding, 2002:43).

Het streven naar een nog betere afstemming van belangen en oplossingen in de ruimtelijke planning kent ook valkuilen. Spit en Zoete zien een eerste gevaar in een mogelijk 'uitstelgedrag' bij betrokken actoren (Spit & Zoete, 2002:116). In het streven naar de vergroting van draagvlak kunnen zij beslissingen eindeloos uitstellen, waardoor plannen verworden tot papieren 'kastplannen.' Een tweede gevaar is dat uiteindelijk nauwelijks nog onderscheid is te maken tussen belangrijke en minder belangrijke dimensies van het probleem. Een derde gevaar zien de auteurs in de mobilisatie van hindermacht, doordat belangentegenstellingen zich uitkristalliseren.

Om de samenhang tussen de verschillende deelbelangen te bewerkstelligen kent elk opgave in de praktijk veelal zijn eigen aanpak. In de praktijk zijn vraagstukken van integrale gebiedsontwikkeling soms te definiëren als een groot ruimtelijk project, maar andere vraagstukken zijn meer te karakteriseren als een programma (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:66). Dit hangt onder meer samen met de integraliteit die partijen nastreven en het schaalniveau waarop het plan betrekking heeft. Op dit verschil in aanpak wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.

### 2.2.2 Complexiteit van de sturingsopgave

Het Nederlands planningstelsel was altijd sterk gericht op een hiërarchische doorwerking van overheidsplannen, waarbij in het meest ideale geval rijksplanologische kernbeslissingen doorwerkten in streekplannen, waarin provincies kaders stelden voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Een dergelijk systeem van doorwerking draagt niet optimaal bij aan een slagvaardige uitvoering van het ruimtelijk beleid. De doorlooptijd van beleid naar uitvoering was te lang, gelet op de vele procedures die het beleid moest doorlopen voordat uitgevoerd kon gaan worden. Op dat moment was het beleid soms al weer achterhaald. Daarnaast vraagt het streven naar meer integrale plannen ook op rijksniveau om een andere wijze van sturing van het planningsproces.

#### Organisatie: goed samenspel

Met de Nota Ruimte geeft het Rijk een invulling aan het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ministeries van VROM et al., 2004:24). Het Rijk stuurt vooral op hoofdlijnen en geeft anderen de ruimte om hier invulling aan te geven. Daarom is het noodzakelijk dat er "een goed samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen is om problemen effectief aan te pakken en kansen voor synergie te benutten" (2004:24). Een goed samenspel dient te leiden tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid (2004:188). Om af te rekenen met de lastige wettelijke procedures was het nodig om een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening op te stellen. Per 1 juli 2008 wordt de "doorwerkingsystematiek" gewijzigd, waarbij de rol van de provincie het meest verandert. Het streekplan is straks verleden tijd, net als de provinciale goedkeuring van



bestemmingsplannen. De toekomstige rol van provincies is nog niet uitgekristalliseerd, maar de rol van de provincie gaat veranderen en kan per ruimtelijk vraagstuk verschillen.

### Processen in de ruimtelijke planning

In het verleden ging de planner uit van een strak gefaseerd verloop van het planproces, waarin fases als inventarisatie, analyse en ontwerp werden aangevuld met wettelijke procedures en termijnen voor de inspraak en vaststelling van plannen. Tegenwoordig zijn bij voor elk planningsproces nog steeds fases te onderscheiden, alleen worden deze in de praktijk veelal niet lineair doorlopen. Planning is meer een cyclisch-iteratief proces, waarbij dezelfde fase meerdere keren wordt doorlopen (Spit & Zoete, 2002). Spit en Zoete onderscheiden een zevental fases zoals is weergegeven in de onderstaande tabel.

*tabel 1: Fasen van een planningsproces (Spit & Zoete, 2002:106-107).*

<b>Fase</b>	<b>Activiteiten</b>
<b>Probleemidentificatie</b>	Is het probleem echt een probleem en is het ook een ruimtelijk probleem?
<b>Probleemanalyse</b>	Uit welke componenten bestaat het probleem en hoe zijn de relaties daartussen?
<b>Doelstellingen</b>	De randvoorwaarden bepalen de bandbreedte voor politiek-bestuurlijke doelvorming.
<b>Generatie</b>	De ontwikkeling van een ruimtelijk plan of beleidsvoorstel.
<b>Evaluatie (ex ante)</b>	Het aanpassen van het plan aan de snel veranderende omgeving.
<b>Uitvoering</b>	Uitvoeren van het plan door middelen, actoren en processen samen te brengen.
<b>Evaluatie (ex post)</b>	De beoordeling van het effect van een plan.

Dit onderzoek hanteert veelal de term initiatiefase om de eerste fase van het planproces te typeren waarin de fases probleemidentificatie, probleemanalyse en in mindere mate doelstellingen toebehoren. Een laatste begrip dat veel gebruikt wordt is het begrip planvormingsprocessen; dit is het deel van het proces tot het moment waarop de uitvoering centraal staat (Spit & Zoete, 2002:106) .

De aard van planningsprocessen is ook aan verandering onderhevig, vooral door de veranderde context van vraagstukken. In de literatuur over ontwikkelingsplanologie zijn vier karakteristieke processen te onderscheiden: interactief, gebiedsgericht, toekomstgericht en uitvoeringsgericht (Santen, 2006).

*tabel 2: Karakteristieke processen van gebiedsontwikkeling (Santen, 2006).*

<b>Karakteristieke processen</b>	<b>Omschrijving</b>
<b>Interactief werken</b>	Integrale samenwerking tussen publieke en private partijen en maatschappelijke organisatie.
<b>Gebiedsgericht werken</b>	Regionale kenmerken van een gebied zijn belangrijk en daarom is maatwerk nodig.
<b>Toekomstgericht werken</b>	Ontwikkelen van open en verenigde planconcepten met de nodige flexibiliteit.
<b>Uitvoeringsgericht werken</b>	Planvorming koppelen aan financiering om rekening te houden met de uitvoeringsmogelijkheden.

Uit deze indeling blijkt dat het onderscheid tussen de inrichtings- en sturingsopgave niet altijd te maken is. Beide opgaven hangen dan ook nadrukkelijk met elkaar samen. Interactie met gebiedsactoren maakt het mogelijk om de regionale kenmerken van een gebied in beeld te krijgen. Tijdens de planfase is interactie met private partijen nodig om te achterhalen wat uitvoerbare plannen zijn. De sturingsopgave en inrichtingsopgave zijn daarmee in elkaar vervlochten, waardoor de sturingsbenadering niet alleen oog moet hebben voor de interactie tussen actoren maar ook voor de inhoud.

## 2.3 Naar een andere sturingsbenadering

Interactief werken is een belangrijk element van sturing bij ruimtelijke vraagstukken. Het Rijk of de provincie zien voor zichzelf een regierol weggelegd bij gebiedsontwikkeling, een vorm van strategische sturing (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:31). Deze sturingsbenadering biedt ruimte voor een interactief proces met ruimte voor andere partners, waarbij de overheid inhoudelijk stuurt op hoofdlijnen en een goed procesverloop. Dit in tegenstelling tot de hiërarchische sturing uit het verleden, waarbij de overheid de beste oplossing bepaalde en de wijze waarop dit werd gerealiseerd. Dit onderzoek kijkt in het bijzonder naar de rol van een provincie.

### 2.3.1 De nieuwe rol van de provincie

De provincie is vaak betrokken bij gebiedsontwikkeling, omdat de ruimtelijke opgaven die daarbij centraal staan veelal een regionaal of bovenregionaal karakter hebben. Daarbij moet de provincie samenwerking aangaan met andere partijen en dit vraagt om een fundamenteel andere rol dan de reguliere rol van de provincie (Raad voor het Landelijk Gebied, 2007). Veelal wordt in de praktijk gesproken over een regierol van provincie bij ruimtelijke opgaven. De Weerd en van den Brink stellen dat dit lang niet altijd wenselijk is en dat provincie deze rol vooral moeten oppakken als anderen partijen dit niet doen. (de Weerd-van de Poll & van den Brink, 2005:40). De auteurs onderscheiden vijf varianten in de rollen als regisseur, participant en toetser voor provinciale deelname in ontwikkelingsprojecten (zie tabel 3).

*tabel 3: Rollen en taken van provincies in ontwikkelingsprojecten (gebaseerd op: de Weerd-van de Poll & van den Brink, 2005).*

Rollen provincie	Taak
<b>Toetser</b>	Goedkeuring van bestemmingsplannen, maar wel vroegtijdige betrokkenheid.
<b>Ondersteuner</b>	Wel deelnemende partij en niet risicodragend, maar niet de trekker of eindverantwoordelijke.
<b>Partner</b>	Wel deelnemende partij en risicodragend, maar niet de trekker of eindverantwoordelijke.
<b>Procesmanager</b>	Trekker en initiator voor faciliteren van proces, niet risicodragend.
<b>Ondernemer</b>	Trekker en initiator voor de realisatie van ontwikkelingen in een gebied.

De eerste twee rollen sluiten goed aan bij de reguliere rol van de provincie. De rol als toetser staat onder druk, met de komst van de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Als partner is het goed mogelijk dat de provincie participeert in gebiedsontwikkeling van anderen, maar dit vraagt nog niet direct om een andere werkwijze bij provincies. De rol van procesmanager of ondernemer brengt wel een groot aantal nieuwe (proces)verantwoordelijkheden met zich mee. Gedurende een proces kan de rol van de provincie veranderen. Als initiator is bij de start van gebiedsontwikkeling een belangrijke rol weggelegd voor de provincie om partners rondom een opgave te (ver)binden (Raad voor het Landelijk Gebied, 2007). Dit vraagt om een andere vorm van denken die afstand moet nemen van het hiërarchisch denken en werken (2007). De Raad stelt dat dit zich ondermeer moet gaan uiten in een cultuurverandering en in de competenties en het onderlinge vertrouwen tussen betrokkenen (2007:25). Tot slot wordt communicatie naar voren geschoven als een kritische succesfactor voor gebiedsontwikkeling, omdat dit bepalend kan zijn voor het onderling vertrouwen en de samenwerking.

De provincie zit nu in een overgangsfase waarbij het voor sommige ruimtelijke opgaven duidelijk is welke rol de provincie gaat aannemen en voor andere opgaven is men zoekende. Daarnaast heeft zij op dit moment nog wel een rol als plantoetser. Na de inwerkingtreding van de nieuwe wet moet de praktijk gaan uitwijzen welke verhoudingen ontstaan tussen de verschillende overheden. "Het bestuurlijk landschap is kortom op zoek naar een nieuw evenwicht." (van Rooy et al., 2006:24).

### 2.3.2 De sturingsstrategieën voor complexe opgaven

Een belangrijk kenmerk van regievoering is het organiseren van samenwerking. Bij samenwerkingsverbanden zijn goede communicatieve processen erg belangrijk, iets wat goed aansluit bij het werk van de planner: "What planners do most of the time is talk and interact"

(Innes in: Fainstein, 2003:176). Communicatie is nodig om partners te kunnen verleiden en te binden om daarmee draagvlak te kunnen genereren voor plannen (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:32). De Zeeuw stelt zelfs dat communicatie bij gebiedsontwikkeling cruciaal is: “onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk einde gebiedsontwikkeling” (2007).

Elke ruimtelijke opgave is uniek en daarom vraagt elke opgave om een eigen aanpak. Bij elke opgave is, naast de problematiek en de context van het vraagstuk, het samenspel tussen de betrokken actoren bepalend hoe het planningsproces verloopt (Spit & Zoete, 2002:103). In de praktijk verkennen provincies en regionale samenwerkingsverbanden de mogelijkheden om complexe ruimtelijke opgaven te organiseren (Duifhuizen, 2005). In de praktijk wordt bij gebiedsontwikkeling de opgave veelal vanuit een projectaanpak benaderd. Daarbij is de ruimtelijke opgave duidelijk afgebakend en kan men resultaatgericht te werk gaan met verschillende deelprojecten (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:66). “Projectmanagement-technieken (alleen) blijken vaak niet toereikend voor het omgaan met de complexiteit van een meervoudige problematiek” (Buijs, 2006). Daarnaast is met het sturen op samenwerking gebiedsontwikkeling vooral mensenwerk en kan procesmanagement hier handen en voeten aan geven (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:52; Vromraad, 2004).

Daarnaast hanteren overheden bij ruimtelijke opgaven tegenwoordig soms een programma-benadering. Deze opgaven hebben veelal een bredere scope, gericht op doelen in plaats van resultaten, langere termijn, een minder duidelijke afbakening en grotere samenhang met reguliere inspanningen (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007:66). De toepassing van de programmabepaling bij een opeenstapeling van ruimtelijke vraagstukken is iets van de laatste jaren. De programma-aanpak is bijvoorbeeld in juni 2004 gekozen door het kabinet voor gebieden waar de stapeling van projecten uit de Nota Ruimte zo complex wordt dat een extra coördinatie-inspanning van het Rijk nodig is (Franssen et al., 2006:4). In de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte kiest het Ministerie van VROM voor de programma-aanpak in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, het Groene Hart en de regio Zuidoost Brabant/ Noord-Limburg (Ministeries van VROM et al., 2006). De Vromraad heeft positief geadviseerd over de programma-aanpak van het Rijk, omdat het mogelijkheden biedt om op regionaal niveau de uitvoering te versnellen door een betere coördinatie van de besluitvorming, een verdergaande integratie van beleidsdoelen, het vroegtijdig organiseren van meekoppelende belangen en het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Vromraad, 2007). De raad acht het goed denkbaar dat regio's in de toekomst zelf kiezen voor een programmatische aanpak van een gebied, waarbij het Rijk dan partner is vanwege de eventuele rijksinvesteringen (2007:8).

Voor complexe ruimtelijke opgaven kunnen programmamanagement en procesmanagement betere sturingsstrategieën bieden om daadwerkelijk te komen tot een integrale aanpak van het grotere geheel (Mackay, 2005:19; Rumpen, 2006:24). Paragraaf 3.3 behandelt de mogelijke rol van procesmanagement en programmamanagement in de initiatieffase van ruimtelijke planvorming.

## **2.4 Conclusie: belangrijke factoren voor de ruimtelijke planning in de 21<sup>e</sup> eeuw**

De hedendaagse ruimtelijke planning wordt veelvuldig omschreven met termen als ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling, als zijnde een nieuwe aanpak voor complexe ruimtelijke vraagstukken. Met de groeiende populariteit van gebiedsontwikkeling als oplossing voor allerlei ruimtelijke vraagstukken lijkt de term gelijktijdig steeds meer op een containerbegrip (Laro, 2006; Raad voor het Landelijk Gebied, 2007; Vromraad, 2004). Overheden dienen vooraf vast te stellen wat de aard van de maatschappelijke opgave is en daarbij vaststellen welke rol daarbij passend is. Het is te makkelijk om te stellen dat elke ruimtelijke opgave zich leent voor gebiedsontwikkeling. Zo stelt de Raad voor het Landelijk Gebied dat de complexiteit van de maatschappelijke opgave, de schaalgrootte van de noodzakelijke ingrepen en de effecten daarvan, doorslaggevende factoren zijn voor de keuze van een geschikte methode (2007:19). Bij de verdere uitwerking van het theoretische kader voor dit onderzoek wordt nader gekeken naar de factoren die bepalend zijn voor de aard van de hedendaagse ruimtelijke vraagstukken en de wijze waarop sturing gegeven kan worden aan ruimtelijke ontwikkelingen om deze

vraagstukken op te lossen. In de hieraan voorafgaande paragrafen kwamen een aantal factoren van de ruimtelijke planning aan de orde, zodat gekomen is tot de onderstaande omschrijving van ruimtelijke vraagstukken.

De toegenomen *complexiteit* van ruimtelijke vraagstukken komt voort uit de sterke interdependentie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de groeiende ambitie voor *integrale* ruimtelijke oplossingen, waarbij het nodig is om de ontwikkelingen in samenhang te bezien. De onderlinge afhankelijkheid tussen actoren vloeit hier uit voort, omdat aan ruimtelijke ontwikkelingen actoren verbonden zijn. Het *netwerkperspectief* op de samenleving is zodoende door te voeren in het domein van de ruimtelijke planning.

De afhankelijkheid en toegenomen complexiteit hebben zijn weerslag op het *planproces*: een meer onvoorspelbaar verloop van het besluitvormingsproces van ruimtelijke vraagstukken. Dit vraagt om andere *sturingsstrategieën* van de overheid om richting te kunnen geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen. *Procesmanagement* strategieën zijn daarbij in te zetten voor het verbinden van onderlinge afhankelijke actoren en aanvullend daarop zijn *programma-management* strategieën in te zetten om ruimtelijke ontwikkelingen te verbinden.

In de praktijk kunnen managementstrategieën een invulling geven aan een ontwikkelgerichte-aanpak als 'gebiedsontwikkeling', maar om deze strategieën succesvol te kunnen toepassen dienen de initiatiefnemers van ruimtelijke planprocessen wel een andere rol aan te nemen. In de initiatieffase heeft de initiatiefnemer een belangrijke rol om partners rondom een opgave te (ver)binden en moet er een proces van gemeenschappelijk probleemdefiniering worden gefaciliteerd. Bij bovenregionale vraagstukken kan de provincie mogelijk deze rol vervullen, wanneer andere partijen dit achterwege laten.

In het volgende hoofdstuk zijn deze aspecten verder uitgewerkt op basis van wetenschappelijke literatuur. Daarvoor zijn enkele richtinggevende vragen geformuleerd, die gezamenlijk de volgende vraag moeten beantwoorden: Welke aandachtspunten zijn er voor een analyse van de initiatieffase van een ruimtelijk vraagstuk?

1. *Wat zeggen wetenschappelijke theorieën over de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken?*
2. *In hoeverre werken de kenmerken van de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken door in het planproces?*
3. *In hoeverre kunnen strategieën voor de initiatieffase van ruimtelijke vraagstukken worden ontleend uit programma- en procesmanagement?*



## Theoretisch kader

IN HET VORIGE HOOFDSTUK IS UITEENGEZET WELKE ASPECTEN VAN DE HEDENDAAGSE RUIMTELIJKE PLANNING IN KADER VAN DIT ONDERZOEK DE AANDACHT HEBBEN. MEER ALGEMENE BEGRIPPEN ALS NETWERKEN, COMPLEXITEIT, BESLUITVORMINGSPROCESSEN EN MANAGEMENTCONCEPTEN ZIJN IN DIT THEORETISCH KADER VERDER UITGEWERKT OM TE KOMEN TOT EEN ONDERZOEKSOPTIEK VOOR DE ANALYSE VAN EEN INITIATIEFFASE VAN EEN RUIMTELIJK PLANNINGSVRAAGSTUK.

De complexiteit van ruimtelijke vraagstukken komt mede voort uit de netwerkstructuren van actoren waarbinnen partijen tot oplossingen moeten komen. Paragraaf 3.1 gaat in op de netwerktheorie en de invloed daarvan op de rol van de overheid. De complexiteit die daar uit voort komt heeft een sterke invloed op het verloop van het besluitvormingsproces. Omdat binnen dit onderzoek één enkele fase centraal staat gaat paragraaf 3.2 met name in op de wijze waarop een besluit tot stand komt. De daarop volgende paragraaf geeft een globale verkenning van de managementconcepten programma- en procesmanagement door inzicht te geven in de kenmerken van deze concepten en de wijze waarop zij complexe processen trachten te ontrafelen. Paragraaf 3.4 koppelt beide managementconcepten aan de initiatieffase om sturingsstrategieën uit een te zetten voor de eerste fase van een ruimtelijk planningsvraagstuk. Dit hoofdstuk eindigt met met een theoretisch analysekader waarin de samenhang tussen de theorie en de beleidspraktijk van de ruimtelijke planning is gezien.

### 3.1 Complexiteit in netwerken

Hoofdstuk 2 besloot met een constatering dat een netwerkperspectief op de samenleving is door te voeren in het domein van de ruimtelijke planning. De toegenomen complexiteit van ruimtelijke vraagstukken komt mede voort uit de toegenomen onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. Aan ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied zijn belangen verbonden en deze belangen worden vertegenwoordigd door individuen of belangenorganisaties. Om ruimtelijke ontwikkelingen tot stand te brengen dienen initiatiefnemers rekening te houden met deze belangen. Om een ruimtelijke ontwikkeling bestaat dan ook een netwerk van actoren, dat van invloed is op de complexiteit van het vraagstuk.

Theorieën over netwerken komen tegenwoordig voor in uiteenlopende vraagstukken. De centrale gedachte achter de netwerkbenadering is dat elementen met elkaar samenhangen en elkaar (ongewild) beïnvloeden. Castells spreekt over een netwerksamenleving om aan te geven dat in het huidige Informatie Tijdperk nieuwe organisatiestructuren in opkomst zijn. Deze organisatiestructuren zien we terug in de wereldeconomie, waarbij bedrijven met elkaar samenwerken over grenzen heen, tot zelfs het schaalniveau van de wereldeconomie. Dit komt mede voort uit de toenemende specialisatie van bedrijven. De afhankelijkheid tussen bedrijven is mede mogelijk geworden door de opkomst van ICT, waardoor nabijheid van organisaties voor samenwerking minder belangrijk is.

Het begrip netwerksamenleving is tevens toe te passen op de veranderende onderlinge verhoudingen tussen overheden en de samenleving. De dynamiek in de samenleving en de onderlinge afhankelijkheid van actoren leiden ertoe dat het niet realistisch is dat partijen maatschappelijke problemen nog zelfstandig op kunnen lossen. Deze afhankelijkheid komt onder meer voort uit de toenemende specialisatie waardoor inter-organisatiele structuren nodig zijn om problemen op te lossen (Klijn, 2007). Een andere belangrijke sociale ontwikkeling is de toenemende individualisatie, dat er toe heeft geleid dat de variëteit aan waarden is toegenomen (Klijn, 2007). Naast het aantal betrokken actoren leidt deze variëteit aan waarden tot een toename van het aantal uiteenlopende percepties op problemen en oplossingen.

De netwerksamenleving heeft gevolgen voor het functioneren van de overheid en haar besluitvormingsprocessen. De positie van de overheid verzwakt, omdat zij nu meer afhankelijk is van andere actoren om beleidsdoelen te halen (Klijn, 2007). De overheid bestaat tegenwoordig uit een groot aantal (semi-)publieke instellingen, die allen verwachten dat zij betrokken worden bij de planvorming. De individualisering en de mondigheid van burgers en andere instanties heeft er bijvoorbeeld toegeleid dat het aantal actoren dat betrokken wil worden bij ruimtelijke vraagstukken sterk is toegenomen (van Gils & Huys, 2005). Eenmaal betrokken haken actoren maar zelden af, onder het mom van: "laat ik er maar bij blijven zitten, dan kan ik in ieder geval blijven zeggen wat ik ervan vind" (van Twist et al., 2003:242).

Het begrip netwerken kent in de wetenschap in verschillende betekenissen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998:94). Binnen de beleidswetenschappen heeft het een meer sociale en procesmatige benadering, waarbij vooral de interactie tussen verschillende personen in beleids- en besluitvormingsprocessen centraal staat en minder aandacht is voor de inhoud van het proces (van Bueren et al., 2003:196). De inhoud komt namelijk voort uit de interactie tussen actoren en is daarmee de aanleiding en doel van het proces. Dit onderzoek hanteert een meer sociaal procesmatige benadering van netwerken en kijkt naar het verloop van het planvormingsproces in netwerksamenleving, maar heeft daarbij wel aandacht voor de inhoudelijke factor van beslissingen.

De complexiteit van besluitvorming komt voort uit de aard van netwerken. Deze complexiteit in netwerken komt onder meer voort uit de diversiteit waarin actoren het probleem zien en de verschillende visies over de gewenste oplossingen (Booher & Innes, 2002:227; Klijn, 2005). Nieuwe informatie in het proces interpreteren actoren op eigen wijze. Op basis van de eigen percepties bepalen actoren eigen strategieën, welke met elkaar kunnen botsen in besluitvormingsprocessen (Klijn, 2005). Tegelijkertijd kunnen in een besluitvormingsproces in verschillende arena's beslissingen genomen worden, die elkaar beïnvloeden. Een arena is daarbij een groep van elkaar afhankelijke zijnde actoren die op basis van eigen probleempercepties, oplossingen en strategieën keuzes maken die van invloed zijn op de

uitkomsten van een proces (Koppenjan & Klijn, 2004:50). In elke arena vindt interactie plaats tussen de actoren en en proberen actoren te komen tot een gedeeld eindresultaat, een compromis over de problemen en gewenste oplossingen. Dit compromis vormt de basis voor gezamenlijk handelen. Het bestaan van meerdere arena's maakt het moeilijk om het proces te beïnvloeden en de uiteindelijke uitkomsten van deze processen zijn daarom moeilijk te voorspellen.

Complexe vraagstukken zijn niet moeilijker dan eenvoudige vraagstukken, maar vragen wel een andere aanpak (de Roo et al., 2005:175). Deze aanpak moet de onderling afhankelijke actoren met elkaar verbinden om recht te doen aan de complexiteit. Voor alle betrokken organisaties vergt dit een omslag in denken en handelen; het afleren van routines en loslaten van niet langer werkende zekerheden en de wijze waarop samenwerkingsverbanden worden ingebed in de staande organisaties (Termeer & Könings, 2003).

### **3.2 Complexe besluitvormingsprocessen**

De afhankelijkheid en toegenomen complexiteit hebben zijn weerslag op het planproces van ruimtelijke vraagstukken. De verwachting is dat de onvoorspelbaarheid van het procesverloop toeneemt, naar mate de complexiteit hoger is. Om toch enige sturing te kunnen geven aan deze processen, moet de manager de complexiteit van deze processen kunnen herkennen. Besluitvormingsprocessen zijn in theorie nog wel goed te managen, zolang het verloop van het proces vooraf goed is in te schatten. Complexiteit is echter een bron van onzekerheid. Deze onzekerheid is veelal ongewenst en daarom zijn actoren zoekende naar orde en verwachten zij in de initiatieffase een strak gefaseerd plan van aanpak, waarlangs het besluitvormingsproces gaat verlopen. Doelgerichte actoren kiezen daarbij voor een rechte lijn als zijnde kortste en meest efficiënte route, rechtlijnig denken stimuleert rechtlijnig handelen (Teisman, 2005:43). Omdat zaken nou eenmaal vaak anders lopen dan vooraf verwacht is, zijn betrokkenen teleurgesteld als de vooraf gestelde gestelde deadlines niet gehaald worden. Op welke wijze is het procesverloop dan wel te begrijpen?

Besluitvormingsprocessen zijn op velerlei manieren te analyseren. Drie vaak gebruikte modellen zijn: het fase-, stromen- en rondemodell (zie verder: van Buuren, 2006; Teisman, 2000). Vanuit de netwerkbenadering bezien doet het rondemodell het meest recht aan de hoge mate van complexiteit van processen. Dit model ziet cruciale besluiten als het resultaat van een serie van beslissingen, genomen door meerdere actoren (Teisman, 2000:944). Het uitgangspunt daarbij is dat elke actor in een ronde op zoek is naar problemen en oplossingen en uitkijkt naar een mogelijkheid om gezamenlijk een beslissing te nemen, zodat de interacties tussen actoren sterk bepalend is voor de uitkomst van een proces. De processen verlopen verder veelal ongestructureerd door de verschillen in percepties en belangen van de betrokken actoren en doordat processen van interactie en consensusvorming niet vanzelfsprekend en geleidelijk verlopen (van Buuren et al., 2003:197). Na elk cruciaal besluit start een nieuwe ronde, met nieuwe processen van interacties tussen betrokkenen en eventueel nieuwe actoren. Het rondemodell heeft daarmee vooral aandacht voor de structuur en proceselementen van complexe besluitvormingsprocessen.

De complexiteit en dynamiek van processen wordt niet alleen gevonden in het netwerk van betrokken actoren, maar ook in de inhoudelijke elementen die actoren inbrengen zijn een belangrijke bron van dynamiek (van Buuren, 2006:35). Van Buuren onderzocht wat de rol van kennis (inhoud) is in besluitvormingsprocessen door te analyseren op basis van welke kennis actoren beslissingen nemen. Zijn model leent zich goed voor de analyse van procesverloop binnen een ronde om de inhoudelijke complexiteit van vraagstukken enigszins te kunnen doorgronden.





figuur 3: Kennis en besluitvorming (van Buuren, 2006:53).

Om het proces tussen ronden beter te begrijpen, maakt van Buuren onderscheid tussen een drietal sporen (2006:37). De sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming staan elk voor een inhoudelijk component van een besluitvormingsproces (zie tabel 4). De sporen ontwikkelen zich zelfstandig en kennen hun eigen logica, hun eigen snelheid en dynamiek, hun eigen context en infrastructuur (van Buuren, 2006:38). De sporen beïnvloeden elkaar echter wel. Zo is het denkbaar dat nieuw onderzoek een ander licht doet schijnen op de problematiek, waardoor de probleemperspectie van betrokken actoren zich wijzigt en andere oplossingen kansrijker worden. Wanneer binnen de drie sporen voldoende overeenstemming bestaat over de feiten, beelden en ambities doet zich een mogelijkheid voor om gezamenlijk te komen tot een beslissing. Dit vormt dan een goede uitgangssituatie voor de volgende ronde in het besluitvormingsproces, waarbij de sporen elk weer een eigen weg gaan.

tabel 4: Sporen in besluitvorming (van Buuren, 2006:37).

Spoor	Inhoud	Ideaal
<b>Wilsvorming</b>	De doelstellingen, belangen of wensen van partijen die zij willen en trachten te realiseren, hun inzet in het proces.	Het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling van belanghebbende partijen.
<b>Feitenvorming</b>	Onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over het probleem, over de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van oplossingen.	Onzekerheidsreductie, onderbouwing en argumentatie voor de te maken beleidskeuzen.
<b>Beeldvorming</b>	Overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid, normatieve waarderings over het probleem in kwestie en wenselijke oplossingen.	Reductie van de ambiguïteit, convergentie in opvattingen, draagvlak voor beslissingen.

Binnen het spoor van wilsvorming zoeken actoren naar overeenstemming over doelstellingen en ambities. In netwerken zijn actoren afhankelijk van anderen en daarmee is het nodig dat actoren overeenstemming bereiken. De dynamiek in dit spoor komt voornamelijk voort uit de strategieën die actoren hanteren gedurende interacties. Bij de analyse van dit spoor is gekeken naar de spelers, de interactieronden en de uitkomsten en kristallisatiepunten in het proces.

Binnen het spoor van feitenvorming zoeken actoren naar feitelijke informatie om eigen argumenten te onderbouwen of argumenten van anderen te weerleggen. Daarvoor laten partijen onderzoeken uitvoeren of brengen zij bestaand onderzoeksmateriaal in. Argumenten zijn daarnaast ter discussie te stellen door kennisvragen in te brengen. De vraag naar feitelijke informatie kan het procesverloop vertragen, maar tegelijkertijd kan nieuwe informatie het proces doen versnellen.

Het spoor van beeldvorming gaat in op de totstandkoming van gedeelde beelden over probleemsituaties en mogelijke oplossingsrichtingen. Kennis in de vorm van beelden is op te vatten als zijnde zacht, deels stilzwijgend, persoonlijk, normatief en onderdeel van de persoonlijke opvattingen, voorkeuren en idealen van een actor (van Buuren, 2006:47). De beelden van actoren zijn gevormd op basis van aanwezige kennis, opvattingen of ervaringen en ontwikkelen zich gedurende het proces door de interactie met andere actoren.

Het doorlopen en vervlechten van de drie sporen maakt het mogelijk om te komen tot een gedragen beslissing: "Idealiter komen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming gedurende het besluitvormingsproces nader tot elkaar en resulteren zij in beslissingen die berusten op gedegen onderzoek en worden gesteund door alle stakeholders omdat zij aansluiten bij hun ambities en bij hun probleemperceptie" (van Buuren, 2006:49). Om nader tot elkaar te komen is communicatie belangrijk om de beelden, feiten en doelen goed uit te wisselen. "De uiteindelijke kracht van netwerken komt voort uit de communicatie en samenwerking tussen individuen, publieke en private organisatie en het bedrijfsleven in een maatschappij. De kracht van deze netwerken komt optimaal tot zijn recht als de diverse betrokkenen in het netwerk zich concentreren op een gemeenschappelijk doel vanuit een gedeeld beeld over de werkelijkheid" (Booher & Innes, 2002:225).

In complexe processen biedt het sporenmodel enige houvast om complexiteit van processen te herkennen en het verloop van processen te kunnen ontrafelen. Het model leent zich vooral voor het analyseren van het procesverloop binnen een ronde en kijkt minder naar de samenhang tussen de verschillende ronden van besluitvormingsprocessen. Voor ruimtelijke vraagstukken is het model interessant, omdat de inhoudelijke component van deze vraagstukken een hoge mate van complexiteit in zich heeft gelet op de uiteenlopende belangen waar rekening meegehouden moet worden. Het model geeft managers verder impliciet handreikingen voor het kiezen van sturingsstrategieën, omdat de strategieën zich uiteindelijk moet richten op het nader tot elkaar brengen van de sporen van feiten-, wils- en beeldvorming.

### **3.3 Sturing van complexe vraagstukken door proces- en programmamanagement**

De complexiteit van besluitvormingsprocessen in netwerken vraagt om een andere sturingsbenadering van de overheid om oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen. Overheidscentrische sturing is niet meer toereikend en meer interactieve sturingsstrategieën moeten tegemoet komen aan de verhoogde pluriformiteit en interdependentie tussen actoren (van Gils & Huys, 2005). De sturing van complexe besluitvorming in netwerken vraagt om methoden die meer gericht zijn op het coördineren van processen, waarbij de onderlinge communicatie bepalend is voor de uitkomst van het proces. De Roo spreekt in dit verband over communicatief regisseren; de regie is vooral gericht op het vormgeven en het begeleiden van het proces (2005:179).

In hoofdstuk 2 is gesteld dat ruimtelijke vraagstukken zich ook lenen voor vormen van netwerksturing, die meer recht doen aan de complexiteit en maatschappelijke vervlechting. Managementconcepten geven een meer praktische vertaling van sturingsconcepten. In de praktijk worden programma- en procesmanagement genoemd als geschikte managementconcepten voor complexe vraagstukken. Procesmanagement is daarbij in te zetten voor het verbinden van onderlinge afhankelijke actoren en sluit aan bij de sturingsopgave van ruimtelijke vraagstukken. Programmamanagement kan daar aanvullend zijn om ruimtelijke ontwikkelingen te verbinden en daarmee raakt dit managementconcept de inrichtingsopgave van ruimtelijke vraagstukken. Veel organisaties zijn echter nog niet vertrouwd met deze managementconcepten en houden vast aan managementconcepten, zoals projectmanagement, die goed aansluiten bij hiërarchische vormen van sturing (zie onderstaand kader). Deze paragraaf gaat in op twee managementconcepten van netwerksturing: procesmanagement en programmamanagement. Tot slot gaat de paragraaf in op de rol van programmamanagement bij ruimtelijke vraagstukken.

#### **Projectmanagement bij hiërarchische sturing**

Kenmerkend bij hiërarchische sturing is dat het besluitvormingsproces lineair en gestructureerd verloopt, waardoor projectmanagementtechnieken zich hier goed voor lenen (de Bruijn et al., 2002). Veel activiteiten voeren organisaties tegenwoordig uit middels een projectbenadering, omdat deze planmatige aanpak het mogelijk maakt om binnen afgesproken termijnen, budgetten, kwaliteitseisen met de daarvoor verantwoordelijke personen activiteiten uit te voeren (Wijnen et al., 2002). Of anders gezegd: "projectmanagement is het laten functioneren van een tijdelijke organisatie met een gegeven en uniek doel" (Teisman, 2005:118). Gelet op populariteit van deze benadering spreken verschillende auteurs zelfs over een proces van 'projectification' dat zich de afgelopen decennia voltrok in organisaties en zelfs in de maatschappij, waardoor een andere en nieuwe vorm van werken en samenwerken is ontstaan. (Maylor et al., 2006:664; Wijnen et al., 2002:32).

### 3.3.1 Procesmanagement

In een netwerk van actoren bestaan uiteenlopende ideeën over de probleemdefinitie, doelen en plannings. Een projectbenadering is dan niet meer afdoende omdat daarbij juist wordt uitgegaan van het bestaan van redelijk stabiele problemen en oplossingen (de Bruijn et al., 2002). De Bruijn et al. stellen dat het bij procesmanagement juist gaat om de manier waarop de problemen en oplossingen kunnen worden verkend, onderkend en doorgevoerd (2002:13). Actoren in netwerken steunen pas het project of proces, wanneer zij de eigen opvattingen herkennen in de definitie van een probleem en een oplossing. Voor problemen zijn veelal geen eenduidige en/ of gezaghebbende oplossing voorhanden. De Bruijn et. al. spreken daarom over ongestructureerde problemen, vanwege de volgende kenmerken (2002:22-23):

- Er is geen objectiveerbare informatie beschikbaar;
- Er is geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden;
- Problemen zijn vervlochten met andere problemen;
- De inhoud van problemen is dynamisch, waardoor het probleem verandert.

Om te komen tot een gedeelde probleemdefinitie en oplossingen is onderlinge interactie tussen betrokkenen nodig om de verschillende ideeën kenbaar te maken. De interactie en interdependentie tussen actoren zijn de centrale aspecten binnen procesmanagement. Procesmanagement heeft daarmee wel overlap met de veel gebruikte hedendaagse sturingsstrategie van interactieve beleidsvorming, omdat het wezenlijk is dat actoren samen met de overheid tot beslissingen komen (Blom, 2005). In deze context wordt ook wel gesproken over communicatieve, collaboratieve of interactieve besluitvorming (de Roo et al., 2005:174). Procesmanagement verschilt met deze benadering omdat het is ingebed in bestuurlijke processen, georiënteerd is op samenwerkende actoren in bestuurlijke processen en bij de vaststelling van het proces zijn meerdere partijen betrokken (de Bruijn et al., 2002:92).

De Bruijn et. al. onderscheiden binnen procesmanagement twee belangrijke elementen, het procesontwerp en het managen van het proces (de Bruijn et al., 2002). In de eerste fase van het proces stellen partijen een procesontwerp vast dat door een procesarchitect is voorbereid. Het ontwerp bevat afspraken over de spelregels die de betrokken partijen hanteren om tot besluitvorming te komen. De Bruijn et. al onderscheiden vier kernelementen voor een procesontwerp: open besluitvormingsproces, bescherming van de centrale belangen van de betrokken actoren, voldoende prikkels voor de voortgang van het proces en voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten (zie verder: de Bruijn et al., 2002). Deze vier kernelementen staan centraal in het managen van het proces. Omdat in dit onderzoek de initiatieffase centraal staat komen met name de strategieën aan de orde die betrekking hebben op het ontwikkelen van een procesontwerp (zie paragraaf 3.4.).

Uiteindelijk bepaalt de context welk type managementconcept het meest geschikt is. In een statische omgeving waarin hiërarchie een belangrijke rol speelt en het project helder is af te bakenen, is projectmanagement een voor de hand liggende aanpak. Is de omgeving dynamisch, het probleem meerduidig en wordt het uitgevoerd in een netwerk omgeving, dan is procesmanagement meer geschikt. De omgeving is nooit louter geschikt voor proces- of projectmanagement, daarom vullen zij elkaar in wisselende verhoudingen aan (de Bruijn et al., 2005). Procesmanagement is daarom vervlochten met inhoudelijk management en daarmee met programmamanagement.

### 3.3.2 Programmamanagement

De complexiteit van ruimtelijke planning komt niet alleen voort uit de toegenomen onderlinge afhankelijkheid en interacties tussen actoren. De verscheidenheid aan ruimtelijke ontwikkelingen en projecten in een gebied en de onderlinge relaties daartussen maken het lastig om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige integrale ontwikkeling van een gebied. Gebieden kennen meervoudige doelen en projectmanagement slaagt er veelal niet in om rekening te houden met andere ontwikkelingen en reduceert daarmee ten onrechte de complexiteit (Teisman, 2005). Een programma-aanpak wordt gezien als mogelijke

sturingsstrategie om meer recht te doen aan deze inhoudelijke complexiteit, door projecten in onderlinge samenhang te bezien (2005:119).

De sterke toename van het aantal projecten in organisaties heeft geleid tot een toenemende behoefte aan het bundelen van projecten tot programma's. Vooral op het niveau van het hoger management wordt de programma-aanpak vaak ingezet om het gebruik van middelen (financiën, personen) te beheersen. Programmamanagement wordt daarom wel gezien als het logisch opschalen van projectmanagement wanneer een organisatie veel projecten kent (Waddell, 2005:168).

Naast het gebruik van programmamanagement door het lijnmanagement in organisaties, duikt de term programma in de praktijk steeds vaker op als autonoom management instrument. Daardoor zijn er voor de begrippen 'programma' en 'programmamanagement' veel verschillende definities in omloop. Pellegrinelli definieerde programmamanagement als: "projects managed in a coordinated way, either to achieve a common goal, or to extract benefits which would otherwise not be realized if they were managed independently" (in: Waddell, 2005:162). Variaties op deze definities komen voort uit het feit dat de context bepalend is voor de wijze waarop programmatisch werken wordt ingevuld, onder andere de aard van organisatie, de mate van samenhang tussen projecten en de kenmerken van projecten zijn bepalend (Lycett et al., 2004:296).

Een ander onderscheid tussen programma's is te maken tussen een top-down en een bottom-up benadering. De top-down benadering werd hier boven geïntroduceerd als zijnde benadering die het hoger management veel hanteert. Daarbij moet er iets fundamenteels veranderen door verschillende activiteiten op elkaar af te stemmen en uit te voeren (Kor & Wijnen, 2005a:118). Programma's met een bottom-up benadering gaan uit van de vele verschillende en reeds lopende of in voorbereiding zijnde activiteiten en projecten (Kor & Wijnen, 2005a:117). De bottom-up benadering gaat verder dat het coördineren van nieuwe inspanningen, omdat het kijkt of de onderlinge samenhang tussen deze bestaande inspanningen zo groot is dat daar extra aandacht aan besteed moet worden, of dat extra synergie bereikt kan worden bij afstemming, of dat tegengestelde doelen plotseling wel tegelijkertijd zijn na te streven (Kor & Wijnen, 2005a:117-118).

Het verbindend vermogen van programma's kent een aantal verschillende dimensies. Een eerste dimensie heeft betrekking op de organisaties achter projecten. Vanuit een netwerkperspectief kunnen programma's (project)organisaties laten samenwerken. Bijvoorbeeld door gezamenlijk een onderzoek te laten uitvoeren of een gezamenlijke lobby op te zetten voor extra financiële middelen. Een tweede dimensie gaat verder en betreft het afstemmen van processen in projecten. Projectenorganisaties wachten op de uitkomsten van een project, voordat zij een besluit over het eigen project nemen. De derde dimensie betreft de inhoudelijke afstemming en samenhang is een laatste dimensie van programma's. Projecten kunnen vanuit een gezamenlijke inhoudelijke visie bijdragen aan het gewenste toekomstperspectief.

### **3.3.3 Programma's voor ruimtelijke vraagstukken**

De mogelijkheid om ruimtelijke projecten in een gebied te bundelen tot een programma is veelal aanwezig. Alleen blijft de vraag in hoeverre je dit moet willen als gebied of organisatie. Zeker als het geloof bestaat dat door middel van de 'traditionele' integrale ruimtelijke plannen voldoende kan worden gestuurd op de integrale ontwikkeling van een gebied. Kenmerkend voor de ruimtelijke planning is dat de strategisch ruimtelijke plannen (structuurvisies) wel een integraal karakter hebben, maar dat fragmentatie terugkeert wanneer de visie gerealiseerd wordt door middel van projecten. Uiteindelijk voelen lijn- en projectorganisaties zich maar verantwoordelijk voor een deel van een integraal ruimtelijke plan (van Buuren et al., 2007:10). Een tekortkoming bij projectmanagement is namelijk dat de focus op het bereiken van het projectresultaat zo sterk, dat geen afstemming met andere lopende en nieuwe projecten plaatsvindt. Afstemming vraagt veelal een extra tijdsinspanning en kan leiden tot nieuwe eisen voor het projectresultaat, waardoor de mogelijke afronding van het project binnen de daarvoor gestelde termijn in gevaar komt. Deze kloof tussen plan en ontwikkeling wordt over het algemeen wel onderkend en de succesvolle introductie van termen als ontwikkelingsplanologie

en gebiedsontwikkeling maakt duidelijk dat vooral de aandacht voor uitvoering toeneemt. (de Bruijn et al., 2004:14).

Waar integrale plannen ontwikkelingen op papier verbinden, proberen programma's ook ruimtelijke ontwikkelingen (projecten) bij de besluitvorming en uitvoering te verbinden. Voor ruimtelijke programma's ligt een bottom-up benadering voor de hand. Gebieden zijn vaak complexe gehelen zijn van bestaande beleidsvoornemens en projecten een programma kan deze ontwikkelingen met elkaar in verbinding brengen. Een ruimtelijk programma kan verder gaan dan het coördineren van deze inspanningen of het halen van de ambities van een deel van de ruimtelijke projecten, door daarnaast de kwaliteit van het geheel te bewaken en te verhogen (van Buuren et al., 2007:8). Flood schreef: "Dealing with all parts does not guarantee dealing with the whole" (in: van Buuren et al., 2007:10). Toch komen in de praktijk van de ruimtelijke planning overheden in eerste instantie niet verder dan multi-project-management, waarbij de nadruk vooral ligt op coördinatie van het realiseren van projecten en minder op gezamenlijke visievorming of doelformulering (Vromraad, 2007:3). Ruimtelijke programma's blijven dan veelal hangen in de afstemmingen van procedures en het aanbieden van geïntegreerde services aan meerdere projecten. Het integreren van inhoud uit de verschillende visies die ten grondslag liggen aan de projecten wordt niet nodig geacht. Nog meer visievorming wordt vooral gezien als 'uitstelgedrag' of 'vervuiling', dan dat het gezien wordt als een logische bijdrage aan de doelbereiking binnen een programma (Vromraad, 2007:3)

#### Van ruimtelijke projecten naar programma's

De context voor programmamanagement in dit onderzoek wordt gevormd door het domein van de ruimtelijke planning. De aard van de organisatie is sterk bepaald door de wijze waarop de overheid ruimtelijke vraagstukken oppakt. De overheid ziet zichzelf als de centrale speler, omdat het gebruik van de ruimte tot bepaalde hoogte een collectief goed is. Binnen de ruimtelijke planning hanteren overheden vaak een projectmatige benadering, omdat dit goed leent voor de realisatie van grote ruimtelijke investeringen zoals woonwijken, wegen, natuurgebieden, stations, etc. Op verschillende schaalniveaus initiëren overheden projecten, vanuit veelal sectoraal ingedeelde lijnorganisaties. Een niet samenhangend geheel van uiteenlopende ruimtelijke projecten werkt een gefragmenteerde ruimtelijke ontwikkeling van een gebied in de hand. De complexiteit komt daarnaast voort uit het feit dat hiërarchische vormen van sturing losgelaten worden om te kunnen functioneren in een omgeving waarin betrokkenen sterk van elkaar afhankelijk zijn. Deze verschuiving van government naar governance stelt additionele eisen aan programmatisch werken bij de overheid (Buijs, 2006:3). De aard van de organisatie komt voort uit de aard van de omgeving waarin de organisatie actief is.

Programma's maken het mogelijk om projecten met elkaar te verbinden, de meerwaarde daarvan is afhankelijk van de mate waarin projecten reeds verbonden zijn. Projecten zijn van nature vaak intergerelateerd, maar worden los van elkaar gemanaged. Deze "natuurlijke" samenhang van projecten bij ruimtelijke programma's is mede afhankelijk van de locatie van deze ruimtelijke projecten. Evaristo en Fenema voorzien de volgende mogelijkheden: (a) een ruimtelijk samenhangend programma, waarbij meerdere projecten samenvallen in één enkel geografisch gebied, (b) meerdere samenhangende sectorale projecten op verschillende geografische locaties en (c) meerdere verspreide projecten, waarbij elke project invloed heeft enkele terreinen van overlappend locaties of onsamenhangende locaties (in: Lycett et al., 2004:296). De geografische ligging is mede bepalend voor de kenmerken van projecten, maar een programma kan ook op basis van niet ruimtelijke gerelateerde kenmerken worden samengesteld.

De complexiteit van ruimtelijke opgaven komt mede voort uit de uiteenlopende kenmerken van ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen een programma kunnen de kenmerken van projecten mede bepalend zijn voor de mogelijkheden om een programma samen te stellen. Voor het programma Noordvleugel (van de Randstad) adviseert de Vromraad bijvoorbeeld om onderscheid te maken tussen de verschillende schaalniveaus van de ontwikkelingen, waarbij rekening gehouden moet worden met de verschillende tijdshorizonten (Vromraad & Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2006). Een programma dient tenslotte de uitvoering van reeds lopende projecten niet onnodig te vertragen. Zonder uitpuittend te zijn, worden hierna enkele kenmerken

van ruimtelijke projecten beschreven die van invloed kunnen zijn bij het samenstellen van een programma.

Een eerste kenmerk is gerelateerd aan de geografische ligging van projecten. Het is bepalend wie het bevoegd politiek bestuursorgaan is om besluiten te nemen over een project. De Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht gemeenten namelijk om ruimtelijke ontwikkelingen op haar grondgebied vast te leggen in bestemmingsplannen. Afhankelijk van het abstractieniveau van het plan kunnen verschillende bestuursorganen bevoegd zijn om plannen voor een gebied vast te stellen. Een andere mogelijkheid, passend bij de governance perspectief, is dat de besluitvorming ligt bij meerdere bestuursorganen of een voor het project ingestelde stuurgroep waarin meerdere bestuursorganen zitting hebben.

Een tweede kenmerk is de aard van de problematiek die centraal staat in het project. Binnen ruimtelijke plannen streven partijen veelal naar integraliteit, maar meestal ligt de nadruk bij de realisatie op een sectoraal belang doordat onderdelen van een lijnorganisatie verantwoordelijk zijn voor het project.

Het derde kenmerk van projecten is gerelateerd aan de betrokken actoren. Vanuit een governance perspectief zijn projecten te vergelijken op de mate waarin andere partijen dan de initiatiefnemer betrokken zijn bij het project. Belangengroeperingen, maatschappelijke organisaties, investeringsmaatschappijen en bedrijven nemen tegenwoordig belangrijke posities in.

Het vierde kenmerk komt voort uit de gedachte dat programmamanagement een toegevoegde waarde kan hebben bij de realisatie van projecten. Naarmate projecten zich verder in de projectcyclus bevinden is er minder ruimte om het project zelf nog te beïnvloeden. Projecten die in de uitvoering zitten kunnen uit een ontwikkelingsprogramma worden gelaten, maar het heeft wel de voorkeur dat rekening wordt gehouden met de effecten van deze projecten op de ruimtelijke omgeving.

Niet voor elk gebied met projecten geldt dat een programmabebanding noodzakelijk is, een programma moet uiteindelijk wel een meerwaarde hebben ten opzichte van lopende projecten. De Vromraad heeft een aantal criteria geformuleerd die het Rijk in overweging moet nemen om een programma te ontwikkelen. De onderstaande criteria zijn ook te vertalen naar andere overheidslagen, in de tabel is dat gedaan voor de provincie.

*tabel 5: Programma-aanpak: selectiecriteria voor gebieden (gebaseerd op: Vromraad, 2007).*

---

**Selectiecriteria voor gebieden die in aanmerking komen voor een programma-aanpak**

---

**1. Gebied**

*Het gaat om opgaven die specifiek zijn voor een bepaald gebied. Het gaat dus niet om projecten die generiek door heel de provincie ontwikkeld worden.*

**2. Opgave van provinciaal belang**

*Het gaat om een opgave die:*

- *van belang is voor de ontwikkeling van de regio, van de provincie en voor de positie van de provincie in Nederland en in Europa;*
- *bijdraagt aan de (inter-)nationale concurrentiekracht van Nederland en het behoud van (inter-)nationaal waardevolle gebieden.*

**3. Complexe opgave**

*Het gaat om een opgave die complex is. Er zijn meerdere partijen bij betrokken, de opgave speelt mogelijk op het gebied van meerdere provincies of gemeenten (grensoverschrijdend), en het gaat om meerdere ruimtelijke functies (wonen, werken, et cetera).*

**4. Meerdere projecten (stapelings van projecten)**

*Het gaat om een opgave waarbij meerdere projecten gerealiseerd moeten worden.*

**5. Integrale opgave**

*Het gaat bovendien om een opgave die integraal is, die betrekking heeft op meerdere aspecten van een planningsopgave (bijvoorbeeld zowel verstedelijking als infrastructuur en groenontwikkeling).*

---

---

**Selectiecriteria voor gebieden die in aanmerking komen voor een programma-aanpak**

---

**6. Provinciaal belang**

*Het gaat om een opgave die niet door een andere overheidslaag of marktpartij kan worden gerealiseerd zonder de inzet van de provincie, betrokkenheid van de provincie is nodig en heeft een meerwaarde. Anders geformuleerd: de programma-aanpak moet daar worden toegepast waar het zonder deze programma-aanpak niet zou lukken.*

**7. Meerdere beleidsvelden**

*Vanwege de integrale aard van de opgave zijn er meerdere beleidsvelden bij de opgave betrokken (minimaal drie of vier).*

**8. Urgentie: projecten vragen om een besluit (snel en in samenhang)**

*Het gaat om een opgave waarbij een zekere urgentie is tot versnelling, waarbij over de projecten binnen een bepaalde termijn een besluit kan worden genomen en waar financiën voor kunnen worden vrijgemaakt.*

---

Gelet op de mogelijkheden om met programma's projecten met uitteenlopende kenmerken te verbinden, lijkt dit managementconcept goed aan te sluiten bij een integrale aanpak van ruimtelijke opgaven en de daaruit voortvloeiende noodzaak om met meerdere bestuurlijke organisaties samen te werken aan multidisciplinaire opgaven (Duifhuizen, 2005:23). In paragraaf 3.4 zijn enkele sturingsstrategieën voor de initiatieffase van programma's uiteengezet.

### 3.4 Sturingsstrategieën voor de initiatieffase van ruimtelijke vraagstukken

De inhoudelijke en procesmatige complexiteit van ruimtelijke vraagstukken vragen om sturingsstrategieën die vanaf de initiatieffase van vraagstukken recht doen aan deze complexiteit. De initiatieffase van ruimtelijke vraagstukken heeft, ten opzichte van de daaropvolgende fases, zijn eigen bijzondere kenmerken die vragen om specifieke sturingsstrategieën. Voor de sturingsopgave is het van belang dat de initiatiefnemer er in slaagt om actoren rondom een opgave te verleiden en te (ver)binden. De samenwerking tussen partijen moet in deze fase nog op gang komen, waarbij partijen elkaar moeten vinden op zowel procesmatig als inhoudelijk vlak. De inrichtingsopgave van de initiatieffase staat vooral in het teken van de probleemdefiniëring. De inhoud moet voortkomen uit de interactie tussen actoren en daarom moet de initiatiefnemer vooral het proces van gemeenschappelijk probleemdefiniëring faciliteren. Daarbij komen ook de strategieën naar voren voor het managen van de drie sporen van beeld-, feiten- en wilsvorming in een besluitvormingsproces.

De strategieën zijn in deze paragraaf ingedeeld naar interacties en inhoud, maar in werkelijkheid zijn deze strategieën met elkaar verweven. De strategieën komen ook voort uit zowel het proces- als het programmamanagement.

#### 3.4.1 Sturen van het proces

Procesmanagement is een sterk actorgerichte benadering van besluitvormingsprocessen, dat eigenlijk pas wordt ingezet wanneer besluitvormingsprocessen moeizaam verlopen (de Bruijn et al., 2002:73). Enkele procesmanagementtechnieken lenen zich echter goed voor het verkennen van de complexiteit van het vraagstuk in de initiatieffase van een ruimtelijke vraagstuk. Vanuit procesmanagement bezien beschrijft deze paragraaf strategieën voor twee belangrijke aspecten van een initiatieffase: urgentie en coalitievorming.

*tabel 6: Sturingsstrategieën voor het faciliteren van processen in de initiatieffase (zie ook: Koppenjan & Klijn, 2004).*

Strategieën	Omschrijving
<b>Urgentie</b>	
Identificeren en benadrukken van de wederzijdse belangen en het gevoel van urgentie.	Start het proces met verkennende gesprekken en achterhaal de gevoelde urgentie en ambities bij de potentiële partners. Stem de strategie voor het vervolg van het proces hierop af en benadruk de urgentie in het verdere verloop van het proces.
<b>Coalitievorming</b>	
Faciliteren van een goede samenwerking tussen partijen.	Zoek aansluiting bij de belangen en motivaties van de partijen, zorg voor een uitgebalanceerde groep van actoren, creëer een klimaat waarin partijen elkaar kunnen leren kennen en schep een realistisch verwachtingen.
Overeenstemming bereiken over de werkwijze in de volgende fase	Maak met de direct betrokken partijen afspraken over de participatie in het proces (wie, wat, wanneer), de te hanteren werkwijze en vervolgstappen en de wijze van besluitvorming.
Koppelen en ontkoppelen van actoren aan het proces.	Door nieuwe interacties aan te gaan kunnen mogelijkheden voor doelvervlochten worden vergroot en kan het daarbij bijdragen aan nieuwe samenwerkingsverbanden. Disfunctionele interacties moeten beëindigd worden om het proces van coalitievorming niet te verstoren.

#### Urgentie

Een voorwaarde voor procesmanagement, en projecten in het algemeen, is dat de belangrijkste stakeholders er van overtuigd zijn dat er sprake is van problematiek die om een oplossing vraagt (de Bruijn et al., 2002:70). Voor de manager is een belangrijke taak weggelegd om de mate van urgentie bij potentiële partners in kaart te brengen of anderszins bij deze partners aan te tonen. In verkennende gesprekken met de opdrachtgever en de partners moet de manager zich een beeld vormen van de opvattingen van de actoren. Wanneer de urgentie voldoende aanwezig is dan leent de opgave zich voor een planproces. Het kan zijn dat actoren de urgentie niet voelen, bijvoorbeeld doordat (de Bruijn et al., 2002:71):



- De besluitvorming nog te ver weg is, waardoor het voor partijen weinig aantrekkelijk is om in een proces te participeren. Partijen stellen zich dus terughoudend op.
- Bij complexe onderwerpen beschikken partijen nog over onvoldoende kennis en informatie en hebben zij zich wellicht nog geen mening gevormd.
- Zij delen de probleempceptie niet en zij staan wantrouwend tegenover het initiatief, omdat het proces misschien enkel dient als middel om aan deze probleemdefinitie te commiteren.

Indien de urgentie onvoldoende aanwezig, dan hebben de manager en de opdrachtgever verschillende mogelijkheden (de Bruijn et al., 2002:74):

- Het proces niet door te zetten, omdat onder deze omstandigheden een planproces weinig kans van slagen heeft.
- In een interactief proces de urgentie van de opgave samen met de betrokken actoren verkennen
- De druk op het proces verhogen, zodat bij de andere actoren een gevoel van urgentie ontstaat.

### Coalitievorming

Veel complexe opgaven vragen om een samenwerking van meerdere organisatie om tot een oplossing te komen. Om de coalities te kunnen vormen is het van belang om eerst vast te stellen wie de potentiële partners zijn. In een volgende stap is het belangrijk om met elke actor afzonderlijk een verkennend gesprek te voeren om daarmee zicht te krijgen op zijn belangen en zijn mogelijke rol als coalitiepartner. Dit proces van coalitievorming verloopt geleidelijk en de partners moeten de tijd en ruimte krijgen om aan elkaar te wennen en een vertrouwensband op te bouwen. De manager kan daarvoor strategieën hanteren om interactieprocessen tussen actoren te faciliteren. De manager kan daarnaast ook nieuwe actoren inbrengen of juist actoren uitsluiten als dit leidt tot disfunctionele interacties in het proces (Koppenjan & Klijn, 2004). De manager moet zorgen voor een open proces, waarin ruimte is voor de inbreng van uiteenlopende belangen en percepties.

### **3.4.2 Sturing van de inhoud**

De inhoud van processen komt voort uit de interacties tussen actoren en is de belangrijkste drager van het proces. Planprocessen van ruimtelijke vraagstukken worden doorlopen om te komen tot een inhoudelijk plan dat vorm moet geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De inhoud bestaat in deze processen uit de uiteenlopende belangen die door actoren worden ingebracht. Elke actor heeft uiteindelijk eigen ambities die hij wil verwezenlijken, alleen moeten hier meestal samenwerkingsverbanden voor worden aangegaan. De partijen moet overeenkomen wat de inhoudelijke uitkomsten moeten zijn van het planproces. In de initiatieffase staan nog niet zo zeer de belangen centraal, maar moeten de betrokkenen een gemeenschappelijk beeld vormen over het probleem en mogelijke oplossingsrichtingen.

Actoren kunnen uiteenlopende beelden hebben over de problemen in een gebied. Daarom moet het verkennende onderzoek in de initiatieffase van ruimtelijke plannen meer zijn dan het traditioneel in kaart brengen van de problemen en ontwikkelingen in het gebied (Healey, 2003:248). Het gaat vooral om de betekenis van deze ontwikkelingen voor de verschillende actoren, wat deze problemen daadwerkelijk inhouden. De verschillende partijen hebben vaak echter geheel verschillende percepties en opvattingen over problemen en oplossingen. Het vinden van een juiste probleemdefinitie en oplossing is een proces, waarbij de initiatiefnemer voortdurend moet accepteren dat verschillende partijen de werkelijkheid anders definiëren en hiervoor goede argumenten kunnen hebben (de Bruijn et al., 2002:24). De confrontatie van deze verschillen kan verrijkend werken (Teisman in: de Bruijn et al., 2002:40), daarom is het goed alle relevante partijen te betrekken bij de probleemdefiniëring. Zodoende kan de dynamiek van de gekozen probleemdefinities deels worden weggenomen (de Bruijn et al., 2002:41).

Het sporenmodel koppelt het spoor van beeldvorming aan de sporen van wils-, en feitenvorming. De sporen beïnvloeden elkaar en hebben daarmee invloed op het proces in de initiatieffase dat moet leiden tot een gemeenschappelijke probleemdefiniëring. Strategieën die

gericht zijn op de beïnvloeding van de sporen (tabel 7) kunnen enigszins sturing geven aan het proces van probleemdefiniëring.

*tabel 7: Sturingsstrategieën voor de inhoud in de initiatieffase (gebaseerd op: van Buuren, 2006; Koppenjan & Klijn, 2004).*

Strategieën	Omschrijving
<b>Wilsvorming</b>	
Doelvervlochten en een zoektocht naar een bindende factor voor de uiteenlopende belangen.	Boven tafel krijgen van de verschillende ambities en mogelijkheden voor doelvervlochten. Dit kan richtinggevend zijn voor het proces van beeldvorming en feitenvorming.
De wilsvorming parrallel aan elkaar in verschillende domeinen (arena's) laten plaatsvinden.	Bestuurders en achterbannen van vertegenwoordigers laten meegroeien in het proces van wilsvorming door het organiseren van ontmoetingen en informatie-uitwisseling.
<b>Feitenvorming</b>	
Gemeenschappelijk feitenvorming	Het coördineren van onderzoek en feitenvorming door gezamenlijk met de betrokkenen overeen te komen wat de relevante onderzoeksvragen zijn en welke methoden gehanteerd worden. Het is belangrijk om het onderzoek af te stemmen op de behoefte.
Organiseren van faciliterend onderzoek	Onderzoek en feitenvorming organiseren dat de interactie tussen actoren ondersteunt, zodat het bruikbaar en acceptabel is voor de sporen van beeldvorming en wilsvorming.. De feitenvorming moet het uiteindelijk mogelijk maken dat beelden gaan convergeren.
<b>Beeldvorming</b>	
Het stimuleren van een variëteit aan problemen en oplossingen	Het proces moet ruimte bieden aan een kritische uitwisseling van beelden tussen actoren. Dit is te ondersteunen door bewust nieuwe actoren te om de bestaande percepties ter discussie te stellen.
Voorkomen van vroegtijdige cognitieve fixatie	Begin van het proces niet op inhoud, maar op de organisatie van het proces. Korte inhoudelijke discussie kan worden gebruikt als opstart van het proces, zolang de discussie maar open blijft. Beelden confronteren met kritisch onderzoek.
De beeldvorming parrallel aan elkaar in verschillende domeinen (arena's) laten plaatsvinden.	Bestuurders en achterbannen van vertegenwoordigers laten meegroeien in het proces van beeldvorming door het organiseren van ontmoetingen en informatie-uitwisseling. Daarnaast kan een goed imago van het proces ertoe bijdragen dat bestuurders en organisaties er zich aan willen verbinden.

Uit de tabel is op te maken dat de sturingsstrategieën er op gericht zijn om de sporen te laten convergeren, daarbij kunnen de sporen elkaar ondersteunen. Daarnaast is het doel van de strategieën om de onzekerheid en dynamiek van het proces zo goed mogelijk te incorporeren, door alle relevante partijen (direct en indirect betrokkenen) op een bepaalde wijze te betrekken bij het proces van probleemdefiniëring. De uitwisseling van opvattingen kan pas goed plaatsvinden, wanneer het management een open en transparant proces weet te creëren waarbij partijen zich vertrouwd voelen.

Wanneer tijdens een proces blijkt dat deze percepties uit elkaar lopen dat dit een creatief en effectief proces verhinderd kan het nodig zijn om strategieën in te zetten die ertoe moeten leiden dat actoren de percepties bijstellen (Koppenjan & Klijn, 2004:226). Het beïnvloeden van het proces van beeldvorming kan plaatsvinden door de andere sporen te koppelen aan het spoor van beeldvorming. Koppenjan en Klijn onderscheiden enkele strategieën om de percepties van actoren te beïnvloeden die hiermee samenhangen (2004:226-228):

- De publicatie van beleidsdocumenten of een rapport dat nieuwe ideeën presenteert;
- Een (politiek-bestuurlijke) uitspraak of argumentatie die een sterk beeld oproept bij de betrokkenen, en de actoren ervan overtuigt om de eigen percepties bij te stellen;
- Introduceren van een sterk concept/ begrip dat actoren bewust maakt van bepaalde ontwikkelingen;

Belangrijk bij deze processen van 'reframing' voor de manager is een goed gevoel van tijd, hij moet aanvoelen wanneer het moment daar is om zijn strategie succesvol te laten zijn (Koppenjan & Klijn, 2004). Belangrijk daarbij is te constateren dat de nieuwe ingebrachte

documenten, verhalen en concepten aan interpretatie onderhevig zijn en dat actoren mogelijk een andere invulling hier aan geven.

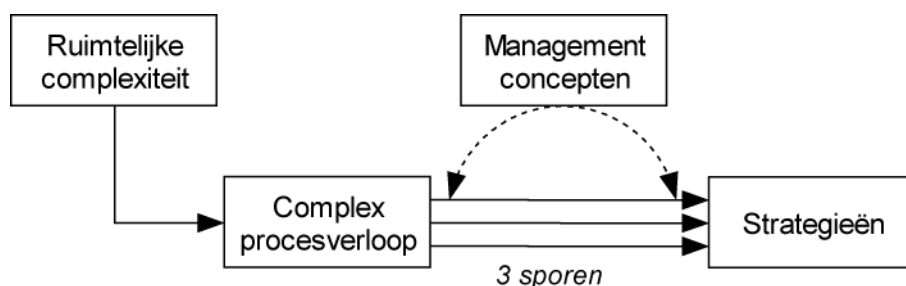
#### Programma-aanpak voor ruimtelijke vraagstukken

Paragraaf 3.3 beschreef de programma-aanpak en de mogelijkheden om dit in te zetten bij complexe ruimtelijke vraagstukken. Bestudering van literatuur over programmamanagement wees uit dit managementconcept in de initiatieffase vooral strategieën hanteert uit het procesmanagement. Zo begint een programma-aanpak volgens de Vromraad met een voorfase waarin de eigen ambities van de initiatiefnemer onderzocht worden en waarbij de initiatiefnemer vast stelt wat het eigen belang is en welke middelen en uitvoeringsmethodieken ter beschikking zijn (Vromraad, 2007:5). Kor & Wijnen stellen dat in de eerste fase een duidelijk beeld moet bestaan van de betrokkenen en hun bedoelingen, verwachtingen en meningen (Kor & Wijnen, 2001:109). Als blijkt dat onder de betrokkenen voldoende draagvlak is om een opgave samenhangend, doelmatig en doelgericht aan te pakken, dan kan gestart worden met de uitwerking van een programmadefinitie en programmaplan en “dit kan wel enkele maanden tot jaren duren” (Wijnen, 1994).

Ondanks dat er geen specifieke programmamanagement-strategieën zijn voor de initiatieffase, kan wel degelijk rekening gehouden worden met de daaropvolgende fases waarin de manager programmadoelen afbakenen, specificeren en vaststellen. In de initiatieffase kunnen verkennende gesprekken worden gevoerd met actoren om mogelijke doelen voor het programma te achterhalen. In een volgende fase kunnen de doelen nader gespecificeerd worden, wanneer zij kunnen rekenen op voldoende draagvlak onder de betrokkenen. Bij het zoeken naar doelen is het goed om de beelden bij een bepaald doel in kaart te brengen. Daarnaast kunnen de relevante problemen/ knelpunten in de huidige situatie dan wel in de voorzienbare toekomst worden beschreven en een onderbouwing met relevante feiten en cijfers kan dit ondersteunen.

### **3.5 Theoretisch model**

In de voorgaande paragrafen zijn een aantal concepten aangehaald om de kenmerken van complexe ruimtelijke planprocessen te doorgronden, zodat daarmee een analysekader ontwikkeld kan worden om het empirisch onderzoek naar de initiatieffase van een complex ruimtelijk vraagstuk uit te voeren. In het onderstaande theoretisch model (figuur 4) is de samenhang tussen de verschillende concepten en begrippen met de twee onderzoeksobjecten aangegeven.



figuur 4: Theoretisch model

De innodelijke complexiteit van ruimtelijke vraagstukken (inrichtingsopgave) is grotendeels in hoofdstuk 2 verkend. Daarbij is gesteld dat de inhoud van processen met name voortvloeit uit de interacties tussen actoren. De netwerken van actoren rond ruimtelijke ontwikkelingen bepalen in hoge mate de complexiteit van de plan- en besluitvormingsprocessen voor ruimtelijke vraagstukken. Voor de initiatieffase betekent dit, dat de interactie tussen actoren en de wijze waarop de manager hier richting aangeeft, bepalend is bij het vaststellen van de probleemdefinitie van een ruimtelijk vraagstuk.

Om de ontwikkeling van inhoud in complexe processen te kunnen doorgronden is voor dit onderzoek het sporenmodel gekozen als analysemethode. Dit model leent zich goed voor de

analyse van een initiatieffase van complexe processen, omdat de ontwikkeling van inhoud volgt binnen binnen een ronde vanuit de sporen van wils-, beeld- en feitenvorming. Voor ruimtelijke vraagstukken is het model interessant, omdat de inhoudelijke component van deze vraagstukken een hoge mate van complexiteit in zich heeft gelet op de uiteenlopende belangen waar rekening meegehouden moet worden.

Het model geeft managers verder impliciet handreikingen voor het kiezen van sturingsstrategieën, omdat de strategieën zich uiteindelijk moet richten op het nader tot elkaar brengen van de sporen van feiten-, wils- en beeldvorming. Daarnaast zijn de managementconcepten van proces- en programmamanagement opgenomen, omdat deze concepten recht doen aan de complexiteit van vraagstukken. Programmamanagement richt zich op sturen op inhoudelijke verbindingen en procesmanagement is toepasbaar om sturing te geven aan de processen van interactie.



## Methodologische verantwoording

DE THEORETISCHE VERKENING VORMT DE ONDERZOEKSOPTIEK VOOR DIT ONDERZOEK, EEN BRIL WAARDOOR HET STUDIEOBJECT IS BEKEKEN. DE METHODOLOGIE SCHERPT DIT VERDER AAN EN IS DAARMEE RICHTINGGEVEND VOOR HET ONDERZOEK. DIT HOOFDSTUK GEEFT INZICHT IN DE WIJZE WAAROP HET STUDIEOBJECT WORDT BENADERD EN WELKE ONDERZOEKSMETHODEN DAARBIJ ZIJN GEBRUIKT. DIT ONDERZOEK RICHT ZICH OP DE INITIATIEFFASE VAN EEN RUIMTELIJK VRAAGSTUK, OM INZICHT TE KRIJGEN IN DE WIJZE WAAROP DEZE FASE VAN PROBLEEMVERKENNING EN AGENDAVORMING VERLOOPT. VOOR DIT ONDERZOEK IS ALS ONDERZOEKSOBJECT GEKOZEN: HET INITIATIEF VAN DE PROVINCIE OVERIJSSSEL OM EEN RUIMTELIJK ONTWIKKELINGSPROGRAMMA OP TE STELLEN VOOR EEN GEBIED AAN WEERSZIJDEN VAN DE SNELWEG A1. OM DIT VRAAGSTUK EN DE INITIATIEFFASE VAN DIT PROCES TE DOORGRONDEN ZIJN EEN AANTAL VERSCHILLENDE ASPECTEN NADER BEKEKEN, WAARBIJ GEBRUIK IS GEMAAKT VAN VERSCHILLENDE ONDERZOEKSTECHNIEKEN EN BRONNEN.

Met de beantwoording van de theoretisch deelvragen in hoofdstuk 3 zijn de aspecten van complexe ruimtelijke vraagstukken verder uitgewerkt en is inzicht gegeven in de wijze waarop je hier mee kan omgaan in de initiatieffase. Dit theoretisch perspectief roept vragen op voor dit onderzoek naar de initiatieffase van een ruimtelijk vraagstuk in de praktijk. Voor het vervolg van dit onderzoek is de probleemstelling uitgesplitst in een aantal deelvragen in paragraaf 4.1. Uit deze vraagstelling gaat een structurerende werking uit voor de gekozen onderzoeksmethoden en de opbouw van dit rapport. In een conceptueel model zijn de onderzoeksvragen verder uitgewerkt en wordt duidelijk hoe de uitkomsten van de theoretische verkenning doorwerken bij het uitvoeren van het empirisch onderzoek. De laatste paragrafen behandelen de onderzoeksmethoden en technieken die het mogelijk maken om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

## 4.1 Vraagstelling

Na beantwoording van de theoretische deelvragen in hoofdstuk 3 zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag richtinggevende deelvragen opgesteld voor het empirisch onderzoek. De aangehaalde theoretische concepten in hoofdstuk 3 werken door in de volgende drie deelvragen, ondersteunen de beantwoording ervan en vormen een bron van inspiratie voor het doen van aanbevelingen. Van deze deelvragen gaat een structurerende werking uit voor het onderzoeksrapport.

*Op welke wijze worden in de initiatieffase van het programma A1-zone processen en ruimtelijke ontwikkelingen verbonden, hoe effectief gebeurt dat en hoe kan dit worden verbeterd?*

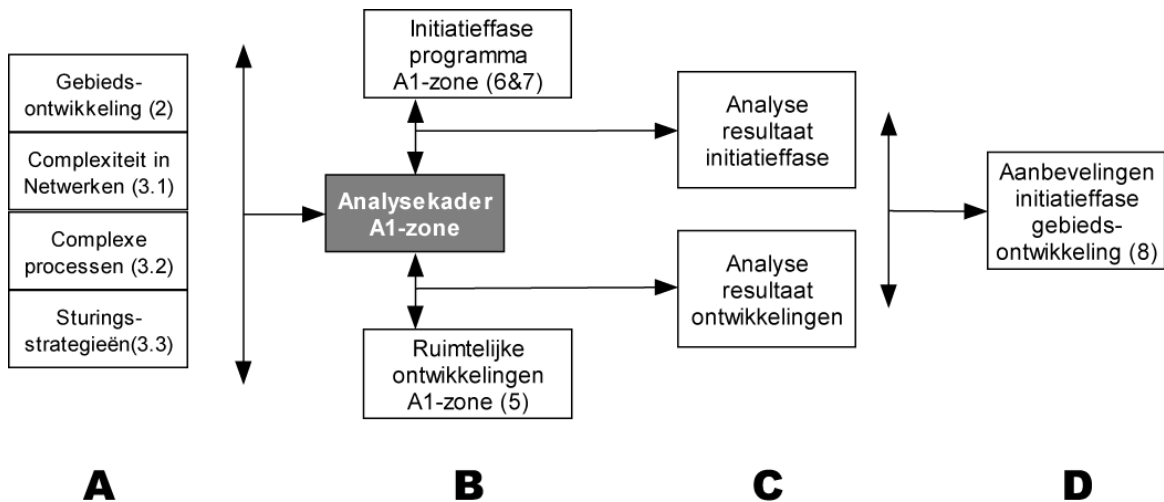
1. *Op welke wijze staan ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone met elkaar verbinding?*
2. *Op welke wijze verbinden actoren en inhoud zich aan het proces van de initiatieffase van het programma A1-zone?*
3. *Welke strategieën hanteren actoren en managers om processen en inhoud te verbinden?*

Binnen de onderzoeksvragen is een tweedeling te maken tussen de inhoudelijke ontwikkelingen in de A1-zone en het procesverloop in de initiatieffase van het programma A1-zone. Het eerst deel geeft inzicht in de diversiteit aan ruimtelijke ontwikkelingen door ruimtelijke projecten op verschillende kenmerken met elkaar te vergelijken. Daarbij zijn de opvattingen over ontwikkelingen in de A1-zone van de actoren die betrokken zijn bij de projecten in kaart te brengen. Uit de theorie is namelijk naar voren gekomen dat de beeldvorming bepalend is voor gevoelde urgentie en het enthousiasme van actoren om actief bij te dragen aan de totstandkoming van een plan. Daarmee is deze verkenning een opmaat naar de beantwoording van de volgende deelvraag, waarin nader wordt gekeken naar de opvattingen van actoren die wel direct betrokken zijn bij de initiatieffase van het programma A1-zone.

Om het procesverloop te analyseren is het vertrekpunt een theorie over competente besluitvorming, waarin drie sporen centraal staan: feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming (van Buuren, 2006). Deze theorie heeft in het bijzonder aandacht voor de ontwikkeling van de inhoudelijke component in processen. Vanuit deze sporen wordt gekeken hoe gebeurtenissen met elkaar samenhangen, de wijze waarop actoren betrokken zijn en de context waarbinnen het proces zich afspeelt. De interacties tussen actoren zijn bepalend voor de inhoud van een proces, daarom is de procesanalyse aangevuld met een actoranalyse. Omdat het management bepalend is voor de interacties die plaats vinden geeft een managementanalyse inzicht in de wijze waarop de manager sturing geeft aan het proces.

Het onderzoek wordt afgerond met conclusies over het procesverloop en de rol van de provincie om aansluitend daaraan gerichte aanbevelingen te geven over de mogelijke managementstrategieën voor de sturing van de initiatieffase van complexe ruimtelijke opgaven.

Het object van het onderzoek is de initiatieffase van het programma A1-zone in de periode februari 2006 t/m juni 2007. Gelet op de bovenstaande deelvragen is dit onderzoeksobject nader te specificeren. Een meer inhoudelijk deel richt zich op de ruimtelijke projecten in het plangebied en de opvattingen van de daarbij betrokken actoren over de A1-zone. Het tweede deel analyseert het procesverloop van de initiatieffase van het programma. Het onderstaande model geeft de samenhang tussen de verschillende delen van het onderzoek weer.



figuur 5: Onderzoeksmodel voor een onderzoek naar de initiatiefase van het programma A1-zone.

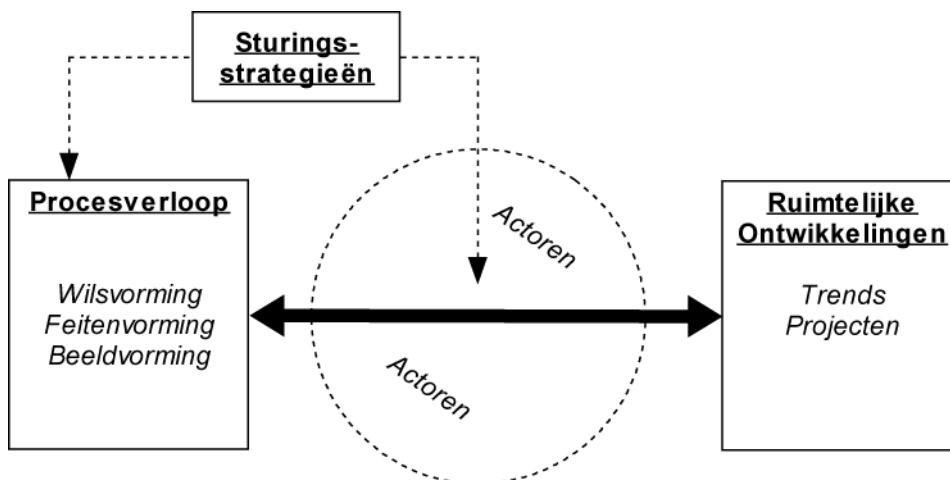
Het onderzoeksmodel is van links naar rechts te lezen en in het model is opgenomen op welke hoofdstukken het betrekking heeft. (A) Een bestudering van wetenschappelijke literatuur inzake de rol van gebiedsontwikkeling in een netwerksamenleving met complexe processen en de mogelijkheid om dit sturen levert een analysekader op, (B) waarmee de relaties tussen de ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone worden verkend en het procesverloop en de strategieën van actoren in de initiatiefase van het programma A1-zone worden geanalyseerd. (C) De resultaten van deze analyse, (D) resulteren in een set van aanbevelingen voor de initiatiefase van ruimtelijke vraagstukken.

## 4.2 Analyse kader

Met het weergeven van het onderzoeksmodel is een eerste inzicht gegeven in de opbouw van het onderzoek. In dit onderzoeksmodel staat een analysekader centraal, dat is gevormd uit de theoretische concepten die zijn aangehaald in het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 en 3. Door de concepten te operationaliseren worden ze bruikbaar voor de analyse van de empirie.

### 4.2.1 Conceptueel model

Het conceptueel model is de uitwerking van het analysekader uit het onderzoeksmodel. Om uitspraken te kunnen doen over mogelijke sturingsstrategieën voor de initiatiefase van gebiedsontwikkeling, is binnen het onderzoek onderscheid gemaakt tussen drie variabelen.



figuur 6: Een conceptueel model, met de drie variabelen: ruimtelijke ontwikkelingen, procesverloop en sturingsstrategieën.



Twee variabelen staan centraal: het procesverloop van de initiatieffase en de ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone. Deze twee variabelen zijn met elkaar verbonden, omdat de inhoud van het proces afhankelijk is van de ruimtelijke problematiek van de opgave. Het samenspel van actoren tussen deze twee variabelen is bepalend voor de uitkomsten van de initiatieffase. Dit samenspel staat onder invloed van de sturing die het management geeft aan het proces, waarbij de opgave is dat de inhoud wordt verbonden aan het proces. De strategieën zijn enerzijds opgericht om de interactie tussen actoren te faciliteren en anderzijds om de inhoudelijke component van deze interacties te sturen. De interactie tussen actoren (coalitievorming) komt tot stand door de actoren de ruimte te geven om te participeren in het proces. De inhoud is te sturen door de ontwikkeling van de sporen van beeld-, wils- en feitenvorming te beïnvloeden. De inhoud van processen wordt gevoed door de ruimtelijke ontwikkelingen gebied.

#### 4.2.2 Operationalisering

Het object van onderzoek is de initiatieffase van het programma A1-zone in de periode februari 2006 t/m juli 2007. Vanuit een aantal indicatoren kunnen de drie variabelen van het onderzoek zichtbaar worden gemaakt in het onderzoeksobject, zodat een analyse van het onderzoeksobject mogelijk wordt. De operationalisatie van de variabelen geschiedt aan de hand van de theorieën over besluitvormingsprocessen en managementconcepten (zie tabel 8).

*tabel 8: Operationalisatie van de variabelen.*

<b>Operationalisatie van variabelen</b>	<b>Toelichting indicatoren</b>
<b><u>Ruimtelijke ontwikkelingen</u></b>	
Trends en provinciale beleidsvoornemens	De min of meer autonome (feitelijke) ontwikkelingen (trends) in het stedelijk en landelijk gebied voor wat betreft de verkeer, bedrijvigheid, landbouw, natuur en demografie, zoals dit beschreven is in beleidsdocumenten, zoals de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord van de provincie.
Ruimtelijke projecten	Projecten in de regio Twente die van invloed zijn op de ruimtelijke ontwikkeling van de A1-zone. De provincie is betrokken bij deze projecten, omdat de projecten bijdragen aan de realisatie van de provinciale ambities en het provinciaal beleid.
Ruimtelijke samenhang	De samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen op een aantal kenmerken: geografisch ligging, schaalniveau, integraal/ sectoraal (functioneel), organisatie, provinciale betrokkenheid en fasering. Aangevuld met de opvattingen over de ruimtelijke ontwikkelingen, de rol van de provincie in projecten en de mogelijke meerwaarde van een programma A1-zone.
<b><u>Procesverloop</u></b>	
Startcondities	De planprocessen, onderzoeken en besluitvorming die voorafgaand aan het planproces hebben plaatsgevonden en van invloed zijn op het procesverloop, doordat er een sturende werking vanuit gaat voor de inhoud of het handelen van actoren. Dit handelen van de actoren is afhankelijk van het belang dat zij vertegenwoordigen (inzet) en de positie die zij bekleden.
Actoren	De medewerkers (ambtelijk en bestuurlijk) van de provincie Overijssel en andere organisaties die direct betrokken zijn geweest bij de initiatieffase, doordat zij participeren in bijeenkomsten (vergaderingen) in kader van het programma A1-zone.
Wilsvorming	De doelstellingen, belangen of wensen van partijen die zij willen en trachten te realiseren, hun inzet in het proces. Dit komt naar voren in belangrijke gebeurtenissen in het proces: vergaderingen, bijeenkomsten, tussenproducten en rapporten.
Feitenvorming	Onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over het probleem, over de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van oplossingen die ingebracht worden in het proces in documenten.
Beeldvorming	Deels stilzwijgende overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid, normatieve waarderingsen en opvattingen over ruimtelijke problemen, het procesverloop, managementstrategieën en kansrijke oplossingen.
<b><u>Sturingsstrategieën</u></b>	
Sturingsstrategieën	De sturing die managers en actoren uitoefenen op de ontwikkeling van inhoud en coalities binnen het proces. De inhoud van processen is te sturen door invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de sporen van wils-, feiten- en beeldvorming.
Effectiviteit van het procesverloop	Hebben de strategieën bijgedragen aan een de vruchtbare ontwikkeling van sporen en in hoeverre zijn de betrokken actoren te spreken over het procesverloop, de resultaten, de rol van de manager en de eigen rol in het proces

De variabelen hangen met elkaar samen omdat in het proces de betrokkenen uiteindelijk streven naar een programma, waarin de ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone in samenhang worden gezien. In de initiatieffase zijn de opvattingen over de ruimtelijke ontwikkelingen, en de meerwaarde van een programma A1-zone, bepalend voor de inhoud van het proces. De percepties over de inhoud bestaan zowel bij de direct bij het proces betrokken actoren als bij de actoren uit de organisatie van de ruimtelijke projecten. De diversiteit aan variabelen werkt door in de onderzoeksmethode en de gehanteerde onderzoekstechnieken.

### 4.3 Onderzoeksmethode: case-study

Om een diepgaand inzicht te krijgen in het object is gekozen voor een enkelvoudige case-study. De case-study leent zich voor een diepgaand onderzoek naar complexe processen. Door het bijwonen van bijeenkomsten, documentenanalyses en interviews kan een compleet beeld worden verkregen van het procesverloop. Daarnaast laat deze methode de mogelijkheid open om tijdens het onderzoek in te spelen op snel veranderende situaties (Verschuren & Doorewaard, 2004). De observaties kunnen zich in eerste instantie richten op meerdere aspecten, waarna in een later stadium nog ruimte is om enkele aspecten nader te onderzoeken. De externe geldigheid van een enkelvoudige case-study staat onder druk. Eén case levert namelijk specifieke kennis op, die vooral terugslaat op het onderzoeksobject. Door de uitkomsten van het onderzoek te koppelen aan reeds bestaande theorieën over complexe processen wordt getracht tot meer generieke uitspraken te komen.

De casus is geselecteerd op basis van de aard van het ruimtelijk vraagstuk en de fase waarin het zich bevindt. Het vraagstuk sluit aan bij gebiedsontwikkeling, de hedendaagse planningsbenadering en de betrokkenheid van meerdere overheden. Publicaties over gebiedsontwikkeling behandelen een groot aantal uiteenlopende aspecten van deze planningsbenadering. Naast evaluaties van (lopende) projecten belichten andere onderzoeken heel specifiek bepaalde elementen van gebiedsontwikkeling zoals de uitvoeringsfase, PPS-constructies, de rol van de verschillende actoren, burgerparticipatie, etc. Over de initiatieffase in het bijzonder is nog weinig gepubliceerd, terwijl deze fase vaak bepalend kan zijn voor het vervolg van het proces.

De provincie Overijssel heeft haar medewerking verleend voor een onderzoek naar de initiatieffase van het programma A1-zone. Het programma A1-zone wordt gezien als een vorm van gebiedsontwikkeling en is complex van aard, gelet op de uiteenlopende tegengestelde belangen van een groot aantal (potentieel) betrokken actoren. In de periode dat dit onderzoek wordt uitgevoerd bevindt het A1-zone programma zich in de initiatieffase, waardoor ervaren kan worden hoe een initiatieffase kan verlopen. Daarnaast geeft het inzicht in de mogelijkheden voor programmatisch werken bij ruimtelijke vraagstukken, iets waarover tot op heden nog weinig empirisch materiaal beschikbaar is (Buijs, 2006).

Belangrijk bij een onderzoek van een case is de afbakening. Dergelijke complexe vraagstukken omvatten een groot scala aan interessante aspecten die zich lenen voor wetenschappelijk onderzoek, maar gelet op de praktische uitvoerbaarheid is enige afbakening van het onderzoek nodig. De grenzen van het onderzoek kunnen worden bepaald door tijd, geografisch, de actoren en het object van onderzoek. Het blijft echter relevant om tijdens het onderzoek de directe omgeving in ogenschouw te houden en sterk casusgerelateerde ontwikkelingen te benoemen.

*tabel 9: Demarcatie aspecten voor de case-study programma A1-zone.*

Demarcatie aspecten	Omschrijving
Tijd	februari 2006 t/m juli 2007.
Geografie	Ruimtelijke ontwikkelingen in een zone van 5 km aan weerszijden van de A1 in Twente.
Centrale actor	Ambtelijke organisatie van de provincie Overijssel.
Object	Procesverloop, ruimtelijke ontwikkelingen, opvattingen van de betrokken actoren aan het proces en de actoren uit projecten.
Ruimtelijke ontwikkelingen	Algemene trends in de A1-zone, aangevuld met een diepgaande analyse van vijf projecten in de Regio Twente met een rol voor de provincie.

Het onderzoek is te typeren als een kwalitatief onderzoek; het is gericht op het reconstrueren van de werkelijkheid met als doel om wetenschappelijke inzichten te toetsen in de praktijk. De theorieën uit de sociale wetenschap zijn tenslotte pas te doorgronden wanneer zij in de praktijk waarneembaar zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig om direct contact te hebben met deze werkelijkheid, zodat het procesverloop daadwerkelijk doorgrond kan worden, daarom is gekozen voor de onderzoeksstrategie van participerende observatie.

#### **4.4 Techniek en materiaal**

Kenmerkend voor kwalitatieve onderzoeken zoals de case-study is het gebruik van verschillende onderzoekstechnieken en materialen. Dit heeft als doel om het onderzoeksobject vanuit meerdere bronnen te analyseren om een compleet beeld te krijgen. Het onderzoeksmodel kent meerdere fasen en aspecten, met elke eigen onderzoekstechnieken en materialen.

##### **4.4.1 Literatuurstudie voor een theoretisch kader**

Om het object te kunnen onderzoeken is gestart met een theoretische verkenning naar de kenmerken van de hedendaagse ruimtelijke planning aan de hand van wetenschappelijke literatuur over gebiedsontwikkeling, aangevuld met literatuur over ervaringen uit de praktijk. Gelet op de aard van het onderzoek richt de literatuurstudie zich vooral op de initiatieffase van deze projecten. De kenmerken van gebiedsontwikkeling worden nader uitgewerkt aan de hand van een verkenning van wetenschappelijke literatuur. Uiteindelijk sluit het literatuuronderzoek af met een verkenning van wetenschappelijke literatuur over de sturing van complexe vraagstukken.

Het materiaal in deze fase bestaat voornamelijk uit wetenschappelijke publicaties (proefschriften, scripties, artikelen en boeken), aangevuld met praktijkervaringen (evaluaties, artikelen, internet, beleidsnota's).

##### **4.4.2 Analyse van de ruimtelijke ontwikkelingen**

Een gebiedsanalyse van de A1-zone geeft inzicht in de inhoudelijke complexiteit van de opgave, door de diversiteit aan ontwikkelingen in het gebied in kaart te brengen. Eerste is een globale verkenning van de trends en ontwikkelingen in het gebied op basis van bestaand beleid en de 'Nieuwe kaart van Nederland' (zie ook: Nirov, 2007a) uitgevoerd om daarna aan de hand van het nieuwe coalitieakkoord enkele belangrijke ruimtelijke projecten in de A1-zone te selecteren. Het ligt namelijk in de lijn der verwachtingen dat de provinciale ambities, de speerpunten kunnen gaan vormen voor het programma A1-zone. Een programma heeft daarnaast tot doel om projecten met elkaar te verbinden en de geselecteerde projecten voor dit onderzoek zijn mogelijk interessant voor het programma A1-zone. Ten behoeve van de praktische uitvoerbaarheid is het aantal projecten beperkt, tot enkele grote projecten in de Regio Twente. De projecten worden geanalyseerd op samenhang en daarvoor met elkaar vergeleken op basis van schaalniveau, integraal/sectoraal, betrokken actoren, rol van de provincie en de fase waarin het plan zich bevindt.

Deze vergelijking van projecten is aangevuld met een analyse van de opvattingen van actoren uit de projectorganisaties, over het initiatief van de provincie om een programma te ontwikkelen voor de A1-zone. De doelen van het programma kunnen mogelijk de doelen van de projecten ondersteunen, door de ontwikkelingen in de A1-zone in samenhang te bezien. Ten tijde van het onderzoek waren de doelen van het programma nog niet vastgesteld, waardoor de percepties van de respondenten nog niet zijn beïnvloed. In interviews wordt daarom naar de opvattingen gevraagd, over de ontwikkelingen in de A1-zone, de verwachtingen ten aanzien van een programma A1-zone en de rol van de provincie. De externe actoren zijn geselecteerd op basis van betrokkenheid bij de geselecteerde projecten in de A1-zone (zie bijlage 1).

Het onderzoeksmateriaal voor dit deel van het onderzoek komt voort uit interviews, documenten en bijeenkomsten waarin de inhoudelijke opgave van het programma centraal stond.

#### **4.4.3 Analyse van het procesverloop**

Om het procesverloop van de initiatieffase in beeld te krijgen (hoofdstuk 6) wordt de onderzoeksstrategie van participierend observeren gehanteerd. Deze strategie moet het mogelijk maken om via intensieve en gevarieerde contacten met de betrokkenen inzicht te krijgen in de wijze waarop processen verlopen (Wester, 1987:81). Binnen deze strategie wordt het object van dichtbij geobserveerd door te luisteren, mee te praten, gesprekken te voeren en deze waarnemingen vast te leggen in notities. De observaties vormen de input voor een beschrijving van de werkelijkheid. De voorkennis en ervaring van de onderzoeker vormen de invalshoek van waaruit de gebeurtenissen worden geïnterpreteerd.

Het belangrijkste discussiepunt over deze onderzoeksstrategie is de mate waarin de uitkomsten nog objectief zijn (Wester, 1987:81). Tijdens het onderzoek wordt voortdurend de balans gezocht tussen betrokkenheid en distantie. Om de verschillende rollen van de personen te kunnen doorgronden is een hoge mate van betrokkenheid nodig, om het gedrag van de betrokken actoren te kunnen begrijpen. "Betrokkenheid is echter niet hetzelfde als het met anderen eens zijn. Een onderzoeker hoeft het standpunt van de groep die hij bestudeert niet te delen om het te leren kennen." (Blok in: Wester, 1987). De observatie is er juist op gericht om meer afstand te nemen en te reflecteren op de waarnemingen.

Om de startcondities van het proces te analyseren wordt gebruik gemaakt van methoden uit procesmanagement; de probleemverkenning en de actoranalyse. De probleemverkenning richt zich op het achterhalen van de aanleiding en achtergrond van de opgave. In interviews met de moeten de doelen en verwachtingen van de initiatiefnemer duidelijk worden.

Een actorenscaan moet meer inzicht geven in mogelijk gemeenschappelijke problemen en de 'sense of urgency' onder de actoren. Een bron van complexiteit is veelal eerst de eigen interne organisatie en het is van belang om eerst, tot op zekere hoogte, de interne belangen en de actoren op één lijn te brengen (Twist et al, 2003). Omdat het hier een analyse betreft van de initiatieffase richt de actorenscaan zich daarom in het bijzonder op de interne organisatie.

Een procesanalyse is erop gericht om het proces te reconstrueren aan de hand van belangrijke gebeurtenissen, knelpunten, strategieën en uitkomsten. Het onderzoek richt zich maar op een relatief kleine fase van het totale proces, hierdoor is er ruimte om het proces dieper te analyseren aan de hand van het sporenmodel. Dit model gaat uit van processen van beeldvorming, feitenvorming en wilsvorming in een initiatieffase en is beschreven in het theoretisch kader. "De wijze waarop een besluitvormingsproces zich ontwikkelt en het uiteindelijke resultaat wat zij oplevert is afhankelijk van de wijze waarop deze sporen zich zelfstandig en in wisselwerking ontwikkelen" (van Buuren, 2006:216). In de procesanalyse wordt de ontwikkeling van de sporen beschreven.

Het onderzoeksmateriaal voor het in beeld brengen van het procesverloop bestaat voornamelijk uit interviews en gemaakte aantekeningen en verslagen van bijgewoonde gesprekken en bijeenkomsten. Daarnaast geven notities en e-mail verkeer tussen de betrokkenen inzicht in het procesverloop. De interviews zijn afgenomen bij direct betrokken actoren van de provincie Overijssel en van de externe partners (zie bijlage 1). Tevens is er bij aanvang van het onderzoek nog een telefonische interviewronde geweest om de eerste beelden over het programma A1-zone te verzamelen, voordat deze actoren werden geïnformeerd (zie bijlage 1). Om de context van gebeurtenissen en de inhoudelijke opgave te doorgronden behoren sectorale beleidsdocumenten tot het onderzoeksmateriaal.

#### **4.4.4 Analyse van de sturingsstrategieën**

Een managementanalyse in hoofdstuk 7 geeft inzicht in de strategieën die het programma-management heeft gehanteerd om het proces te beïnvloeden. De manager kiest zijn strategieën mede op basis van de interactie met de betrokken actoren, daarom zijn de strategieën van de direct betrokken actoren meegenomen in deze analyse. Daarbij staan vragen centraal als wie, wanneer, waarvoor betrokken werd bij het proces. Daarnaast is geanalyseerd in hoeverre de strategieën invloed hebben gehad op de inhoud van processen; zijn de strategieën van invloed geweest op de ontwikkeling van de sporen van wils-, feiten- en beeldvorming.

De strategieën zijn achterhaald op basis van het participierend observerend onderzoek, zoals dit omschreven is in paragraaf 4.4.3. Om de effectiviteit van het proces vast te stellen is het proces geëvalueerd in interviews de direct betrokkenen, waarbij nagegaan is in hoeverre zij tevreden zijn over het procesverloop, de resultaten, de rol van de manager en de eigen rol in het proces.

#### **4.4.5 Aanbevelingen**

Bij de afronding van het onderzoek worden op basis van de conclusies over het procesverloop en de opvattingen van actoren in de A1-zone aanbevelingen gedaan voor de initiatieffase van complex ruimtelijke vraagstukken. De aanbevelingen spitsen zich toe op de wijze waarop gebiedsontwikkeling kan worden geïnitieerd en de rol van de provincie in deze fase. Daarbij worden managementstrategieën en eerder uitgevoerde evaluaties gebruikt als inspiratiebron.

## Ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone

DE A1-ZONE IS EEN GEBIED TER WEERSZIJDEN VAN DE SNELWEG A1 EN DAN MET NAME DAT DEEL VAN DE WEG DAT GELEGEN IS IN DE PROVINCIE OVERIJSSSEL. HET IS EEN GROOT GEBIED WAARIN UITEENLOPENDE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN PLAATSVINDEN: HERSTRUCTURERING OF HERINRICHTING EN FUNCTIEVERANDERINGEN IN HET LANDELIJK GEBIED (BIJV. NIEUWE NATUUR) OF IN HET STEDELIJK GEBIED (BIJV. BEDRIJVENTERREINEN EN WOONWIJKEN). EEN INVENTARISATIE VAN DE AL LOPENDE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN MAAKT DUIDELIJK DAT ER RUIM 400 INITIATIEVEN ZIJN IN DE A1-ZONE. DE INITIATIEFNEMERS ZIJN VEELAL GEMEENTEN UIT HET GEBIED, WAARBIJ GEMEENTEN SOMS OOK SAMENWERKEN. DE PROVINCIE OVERIJSSSEL INITIEERT OOK RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN OF WERKT SAMEN MET GEMEENTEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN HET GEBIED. DE PROVINCIE OVERIJSSSEL HEEFT NU HET INITIATIEF GENOMEN OM EEN OVERKOEPELEND PROGRAMMA TE ONTWIKKELEN VOOR DIT GEBIED, DAT TOT DOEL HEEFT OM DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN IN SAMENHANG TE BEZIEN EN NIEUWE KANSSEN VOOR HET GEBIED VAST TE STELLEN.

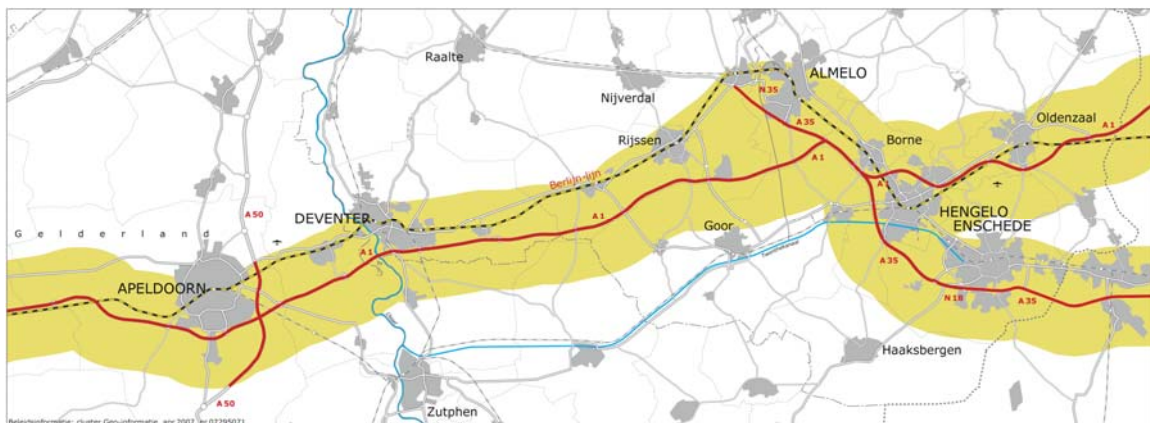
Een programma-aanpak wordt steeds vaker gehanteerd door overheden om sturing te kunnen geven aan complexe ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied. Om inzicht te krijgen in de inhoudelijke complexiteit van het plangebied en de mogelijke verbindingen tussen ontwikkelingen, wordt in dit hoofdstuk stil gestaan bij ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone. Een eerste inleiding op het plangebied gaat in op de belangrijkste trends en ontwikkelingen en de bestuurlijke structuur in het gebied. De paragrafen 5.2 en 5.3 beschrijven enkele beleidsvoornemens van de provincie Overijssel uit het coalitieakkoord van 2007 en introduceren vijf projecten, die geselecteerd zijn op basis van deze beleidsvoornemens. In paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** worden de vijf projecten met elkaar vergeleken om verschillen en overeenkomsten inzichtelijk te maken en mogelijke relaties vast te stellen. Actoren die direct betrokken zijn is gevraagd naar hun opvattingen over de ontwikkelingen in de A1-zone, de rol van de provincie en de mogelijke meerwaarde van een programma A1-zone voor de lopende projecten (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Tot slot zijn aan deze eerste verkenning van de ruimtelijke complexiteit conclusies verbonden over de wijze waarop een programma voor de A1-zone mogelijk is in te richten.

## 5.1 Inleiding: gebiedsanalyse A1-zone

Het uiteindelijke plangebied voor een programma van de A1-zone is nog niet gedefinieerd. Vanuit de gedachte dat gebiedsontwikkeling geen grenzen kent, omdat ruimtelijke ontwikkelingen geen grenzen kennen en elkaar continu beïnvloeden. De provincie Overijssel heeft in overleg met de belangrijkste publieke partners voorlopig gekozen voor globale gebiedsdefiniëring.

*“De A1-zone is globaal het gebied dat in de invloedssfeer ligt van de A1 en de spoorlijn. We kijken vanuit twee invalshoeken: het gebied dat in de directe omgeving ligt, en het gebied in de wat ruimere omgeving, dat functionele relaties heeft met de infrastructuur.” (Provincie Overijssel, 2007f)*

Vooraf “de functionele relatie met infrastructuur” zorgt voor afbakening in ontwikkelingen die relevant zijn voor dit programma. Tegelijkertijd wordt daarmee afstand gedaan van een eerder gekozen geografische afbakening uit het Plan van Aanpak; een zone van 5 kilometer aan weerszijden van de A1 (Provincie Overijssel, 2006a:5). Deze definitie geeft het kaartbeeld zoals is weergegeven in het onderstaande figuur. De oost- en west grens van het gebied zijn nog niet bepaald, maar de zone omvat globaal het gebied van de A50 bij Apeldoorn tot voorbij de Duitse grens. Andere belangrijke infrastructuurverbindingen in deze zone zijn het Twentse deel van de A35 Almelo-Enschede, de Berlijnspoorlijn en het Twentekanaal.



figuur 7: Globaal plangebied A1-zone (Provincie Overijssel, 2007g).

Binnen de A1-zone bevinden zich een groot aantal gemeenten die zich verenigd hebben in twee regionale samenwerkingsverbanden: de Regio Twente (gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hof van Twente, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtten, Tubbergen, Twenterand en Wierden) en de Regio Stedendriehoek (gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen). Met het betrekken van regio Stedendriehoek bij het programma is naast de provincie Overijssel ook de provincie Gelderland betrokken bij het A1-zone initiatief. Tot slot vormen de stedelijke gemeenten (Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en sinds 2006 ook Oldenzaal) Netwerkstad Twente, het derde samenwerkingsverband in deze regio. Door de ligging van Twente tegen de Duitse grens is een samenwerking met Duitse overheidsorganen in kader van dit initiatief mogelijk nog interessant.

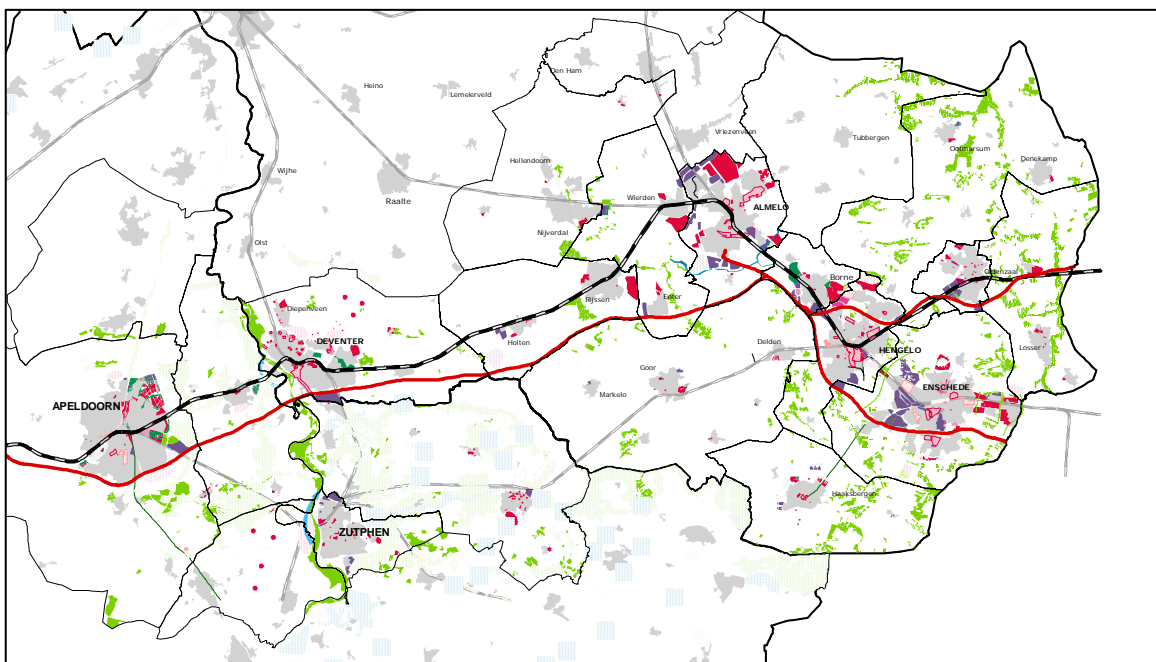
### 5.1.1 Trends en ontwikkelingen in de A1-zone

Snelwegen in Nederland zijn uitgegroeid tot verstedelijkingsassen, vooral in de Randstad is dit al goed zichtbaar. De A1-zone kent naast de stedelijke concentraties Stedendriehoek en Netwerkstad Twente ook een omvangrijk landelijk gebied. Om inzicht te geven in de kenmerken van de A1-zone regio zijn hieronder de belangrijkste trends en ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied weergegeven.

### Ontwikkelingen in de A1-zone in kaart

De dynamiek van de A1-zone is mede te vinden in het aantal projecten waarin locaties en gebieden van functie veranderen. Deze functieveranderingen krijgen veelal vorm in ruimtelijke projecten en komen zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied voor. Een quickscan van deze ontwikkelingen maakt duidelijk welke functieveranderingen er op stapel staan.

De onderstaande kaart (figuur 8) geeft een globaal beeld van deze dynamiek. Op de kaart zijn grote en kleine projecten opgenomen met uiteenlopende functieveranderingen. De ontwikkelingen concentreren zich nabij de grotere steden en de impact van de ontwikkelingen loopt uiteen. De herstructureringsprojecten zijn veelal een kwalitatieve opwaardering van bestaand stedelijk gebied. De uitleglocaties daarentegen transformeren veelal een landelijk gebied tot een gebied met stedelijke voorzieningen. De impact van de ontwikkeling hangt ook samen met de grootte van de locatie. Het zijn niet alleen maar stedelijke ontwikkelingen, ook natuurontwikkelingsprojecten komen terug op de kaart. De verhouding tussen de verschillende functieveranderingen per gemeente is uiteengezet in tabel 10. De functieverandering naar bedrijventerreinen en woongebieden komt veruit het meest voor. Het aantal projecten in stedelijke gemeenten (Almelo, Apeldoorn, Deventer, Enschede, etc) ligt veelal hoger in vergelijking tot de meer landelijke gemeenten. De dynamiek in de A1-zone maakt het interessant om deze ontwikkelingen in samenhang te bezien in een programma. Het programma beperkt zich uiteindelijk in een aantal projecten, maar blijft wel rekening houden met de lopende ontwikkelingen.



figuur 8: Ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone. Bron: De nieuwe kaart van Nederland (Nirov, 2007b)



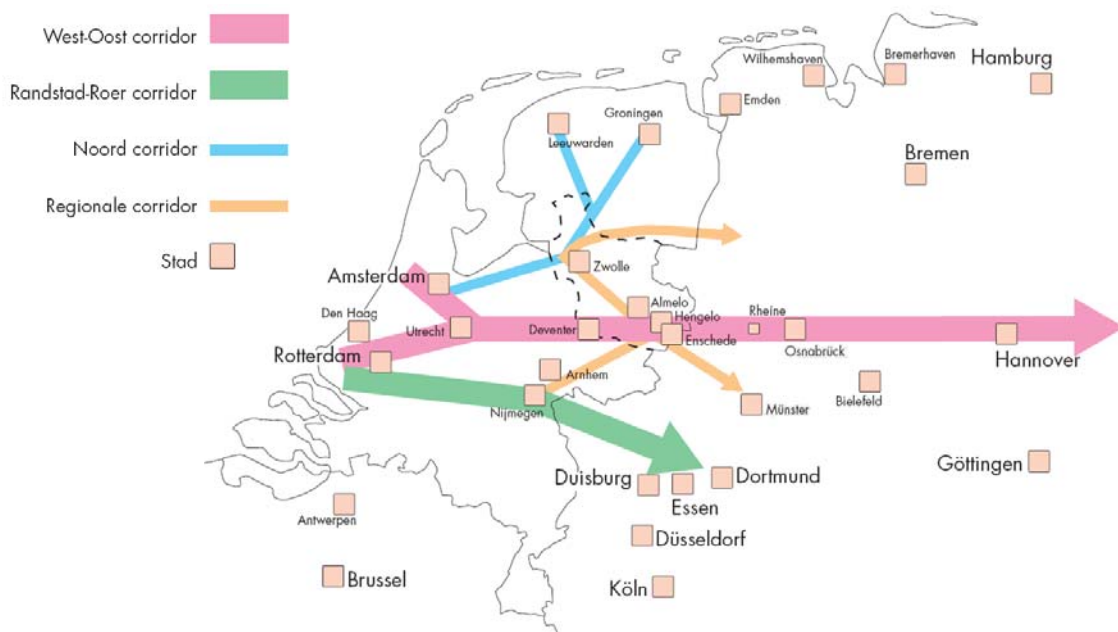
tabel 10: Overzicht van geplande ruimtelijke ontwikkelingen en functionele veranderingen in de A1-zone per gemeente (Nirov, 2007b)

Bestemmingen	Apeldoorn	Borne	Deventer	Dinkeiland	Enschede	Haaksbergen	Hellendoorn	Hengelo	Hof van Twente	Lochem	Losser	Rijssen-Holten	Voorst	Werden	Zurphen	Indotaal	
Bedrijventerreinen	8	6	1	1	1	9	2	1	7	2	2	1	5	3	1	2	53
Detailhandel						1	1									1	3
Gemengd landelijk gebied						1	1										2
Gemengd stedelijk gebied		9		2		8			7			1	3	1			31
Groen		10	2	2	1		2	1		6	1	3	1		3		32
Kantoor		3					1				3					2	11
Natuur		1				1			2				2				6
Nutsvoorzieningen																1	1
Recreatie	1											1		1			3
Sport		2	1	1		1											5
Verkeer		7			1		3			6	1	2	4		1		25
Voorzieningen	1	3				5	1		2	3		1			1		18
Water		1			1		1		1	1		2	3				10
Wonen	10	29	4	29	8	24	8	1	21	8	27	8	18	5	4	4	231
<b>Indotaal</b>	<b>20</b>	<b>71</b>	<b>8</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>50</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>431</b>

### Stedelijk gebied

De A1 is een verbindingssas voor de stedelijke concentraties in de regio's Stedendriehoek en Twente. Het is een belangrijke ontsluitingsweg voor zowel het lokale, regionale als (inter)nationale verkeer. In de politiek, maar ook vooral door het bedrijfsleven wordt gezegd dat met name door de toename van het internationale vrachtverkeer uit Oost-Europa een verbreding van de A1 naar twee keer drie rijstroken noodzakelijk is om filevorming in de toekomst te voorkomen.

De Berlijnlijn (spoorlijn) is samen met de A1 een belangrijke verbindingssas tussen de Randstad, Oost-Nederland en Oost-Europa. De spoorlijn heeft vooral een belangrijke functie voor het regionale en bovenregionale personenvervoer. Met de in gebruik name van de Betuwelijn wordt verwacht dat de toename van het goederenvervoer tussen de Rotterdamse haven en Duitsland geconcentreerd wordt op deze verbinding.



figuur 9: Overijssel in groter verband (Provincie Overijssel, 2000:23)

Bedrijventerreinen in de A1-zone hebben zich afgelopen decennia met name geconcentreerd nabij de snelweg. Een aantal bedrijventerreinen in de A1-zone is sterk verouderd en komt in aanmerking voor herstructurering. Bij de provincie Overijssel loopt ter stimulering van de herstructurering het programma Vitale Bedrijventerreinen. De toekomstige vraag naar bedrijventerreinen is met de nodige onzekerheid omgeven; discussies over de nut en noodzaak van nieuwe en planologisch reeds vastgestelde bedrijventerreinen worden regelmatig gevoerd.

#### Landelijk gebied

De Nederlandse agrarische sector heeft het op het veel plaatsen moeilijk, ook in de A1-zone staat de sector onder druk door de toenemende internationale concurrentie en beperkte (ruimtelijke) mogelijkheden voor schaalvergroting. Daarnaast hebben de veterinaire ziekten van eind jaren negentig, zijn weerslag gehad op de vee- en vleesteelt en de verwerkende industrie. De agroproductie concentreert zich in de landelijke gemeenten tussen de stedelijke concentratie (stedendriehoek en netwerkstad Twente) en de verwerking voornamelijk in de steden.

Naast de landbouw kent het landelijk gebied in de zone ook landschappelijke kwaliteiten en natuurwaarden. Deze kwaliteiten worden vooral verder ontwikkeld binnen de provinciale ecologische hoofdstructuur en in het Nationaal Park Sallandse Heuvelrug en Nationaal Landschap Noord-Oost Twente. Een sterke groene structuur draagt bij aan de versterking van de recreatieve sector. Dit geldt ook voor de landgoederen in de zone. Het grote Landgoed Twickel heeft daarbinnen een bijzondere positie omdat overheden het initiatief genomen hebben om voor dit landgoed een ruimtelijke visie op te stellen om het karakter van het landgoed te behouden en verder te ontwikkelen.

#### Demografie

Uit verschillende prognose modellen blijkt dat de bevolking in de A1-zone tot 2020 nog iets zal toenemen van ca. 883.000 in 2007 naar 910.000 in 2020 (Provincie Overijssel, 2007a). Over de bevolkingsontwikkeling bestaat de nodige onzekerheid, maar net als in andere perifere regio's in Nederland wordt verwacht dat na 2030 de bevolking gaat krimpen (Regio Twente, n.d.). In de toekomst zet ook de ontgroening en vergrijzing door, maar de vraag is wat deze bevolkingsverandering betekent voor een gebied. Twente heeft deze vraag in 2007 opgepakt in het project 'Demographic Change Twente'.

#### Ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang bekeken

Om de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang te bezien hebben beide regio's initiatieven genomen om een regionale structuurvisie op te stellen. De Regio Stedendriehoek heeft in juli 2007 de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek vastgesteld. Twente is na de publicatie van enkele startdocumenten voornemens om in het najaar van 2007 te starten met planvormingsproces voor een Regionale Structuurvisie Twente. Verwacht wordt dat deze visie in 2008 wordt vastgesteld.

De provincie heeft voor het landelijk gebied een reconstructieplan opgesteld, waarin het ontwikkelingsperspectief voor het landelijk gebied en met name voor de landbouw is aangegeven. Tot slot is de provincie Overijssel voornemens om het streekplan uit 2000 te herzien en te vervangen door een Provinciaal Omgevingsvisie Overijssel, overeenkomstig de nieuwe planvorm uit de nieuwe WRO.

### **5.2 De ambities: coalitieakkoord 2007-2011**

Op 7 maart 2007 waren de SP en de ChristenUnie de grootste winnaars van de Provinciale Statenverkiezingen in Overijssel. De vorige coalitie van CDA, PvdA en VVD kon toch met een meerderheid van het aantal stemmen een doorstart maken. Na een korte uiteenzetting van de trends en ontwikkelingen in de A1-zone in de vorige paragraaf rijst de vraag welke rol en ambities de provincie voor ogen heeft om de ontwikkelingen te steunen of juist tegen te gaan. Voor het programma A1-zone in zijn geheel zijn de politieke ambities nog niet duidelijk, maar het nieuwe bestuursakkoord "& Overijssel, vertrouwen, verbinden, versnellen" geeft wel de ambities in hoofdlijnen weer voor de verschillende ontwikkelingen in de A1-zone. De nieuwe

coalitie heeft wel degelijk oog voor de A1-zone, er wordt ingezet op enkele regionale projecten zoals de gebiedsontwikkeling A1-corridor, om de onderstaande centrale ambitie na te streven.

*“De ambitie van Overijssel is om een vitale samenleving tot ontplooiing te laten komen in een mooi landschap. Een samenleving, waar alle Overijsselaars zich thuis voelen en participeren. Met bloeiende steden als motoren voor cultuur en werkgelegenheid, ingebed in een landschap, waarin wonen, natuur, landbouw en water elkaar versterken. Duurzame samenhang tussen al deze doelen is de rode draad in dit coalitieakkoord.” (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:3)*

In het akkoord staan twee thema's centraal. Ten eerste het thema: verbinden van de uiteenlopende doelen. De provincie stelt zich verantwoordelijk voor de realisatie van complexe projecten waarin meerdere provinciale doelen op deze terreinen samen komen, zoals in de A1-zone. Daarnaast heet de coalitie ook voor ogen op welke wijze men deze ambitie wil verwezenlijken. Dit komt tot uiting in het tweede thema: vitale coalities. *In Overijssel werken burgers, bedrijven kennisinstellingen, gemeenten, waterschappen, provincie en tal van andere organisaties samen om deze ambitie waar te maken. Met al deze partners vormen we vitale coalities, netwerken waarin verschillende partners gezamenlijk in actie komen om maatschappelijk resultaat te boeken (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:3).* Deze ambitie heeft een duidelijke relatie met een eerdere provinciale notitie: “De vitale coalitie van de provincie Overijssel” (Provincie Overijssel, 2006f), waarin het begrip vitale coalitie nader is uitgewerkt.

De ambities uit het coalitieakkoord raken ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie Overijssel. In het akkoord is ook een dynamische investeringsagenda opgenomen waarin voorlopige bedragen aan investeringsprojecten zijn toegewezen. Deze investeringsagenda moet nog nader worden uitgewerkt, maar het is wel een eerste vertaling van meer algemene ambities naar concrete projecten. Het bestuursakkoord geeft daarmee ook inzicht in de provinciale ambities voor de ontwikkelingen in de A1-zone.

### **5.3 Ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone: projecten in Twente**

Voor het programma A1-zone moeten de opgaven en de doelen nog worden bepaald. Uit het coalitieakkoord zijn wel provinciale ambities te herleiden die mogelijk gaan doorwerken in het uiteindelijke programma. Daarnaast is voor de A1-zone door de verschillende overheden al beleid geformuleerd en lopen er al talrijke ruimtelijke projecten waarbij beleid wordt uitgevoerd. Het programma A1-zone wil uitgaan van reeds geformuleerd beleid, om te voorkomen dat er overlappen worden gecreëerd met andere reeds lopende trajecten (Provincie Overijssel, 2007f).

Welke projecten uiteindelijk in het programma A1-zone worden opgenomen, hangt enerzijds af van de uiteindelijke doelstellingen van het programma maar ook van de kenmerken van projecten. Om inzicht te krijgen in een mogelijke invulling van een programma voor de A1-zone is een eerst verkenning uitgevoerd naar lopende projecten in het gebied. Vanuit de ambities uit het nieuwe coalitieakkoord zijn een aantal ruimtelijke projecten geselecteerd die inzicht geven in de diversiteit aan ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone en de wijze waarop de provincie al actief is in het plangebied. Ten behoeve van de praktische uitvoerbaarheid van de verkenning is gekozen voor projecten in de Regio Twente, waarbij ook een rol is weggelegd voor de provincie. De projecten Kennispark Twente en Hart van Zuid Hengelo zijn locatieontwikkelingen. Het reconstructieplan is een visiedocument dat is opgesteld om door middel van uitvoeringsprojecten de ontwikkeling van het landelijk gebied te sturen. De A1 Eiwitcorridor is vooral een innovatief traject dat ondermeer moet uitmonden in concrete ruimtelijke projecten. De netwerkanalyse is in deze bijzonder, omdat dit nog niet direct ruimtelijke implicaties heeft. Het is vooral een onderzoek geweest naar verkeersstromen, dat aan de basis staat voor andere projecten waarbinnen maatregelen worden uitgewerkt.

tabel 11: De geselecteerde projecten in de A1-zone uit de regio Twente.

Project	Doel
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	Het opstellen van ruimtelijke visies en bestemmingsplannen voor de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden. Realisatie van de EHS door aanleg nieuwe natuur.
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	Uitwerking van visie in innovatieve concepten voor het bedrijfsleven of de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	Lokale planvorming ten behoeve van de versterking van het centrum van Hengelo.
<b>Netwerkanalyse Twente</b>	Een onderzoek naar de bereikbaarheid van de regio vanuit een deur-tot-deur benadering, dat aan de basis staat voor gebiedsuitwerkingen met een samenhangend pakket van oplossingen en oplossingsrichtingen.
<b>Kennispark Twente</b>	Gebiedsontwikkeling van het Business & Science Park en de Campus (UT-terrein) + directe omgeving.

Voordat wordt ingegaan op de kenmerken van de vijf projecten worden in deze paragraaf de projecten geïntroduceerd, waarbij ook de relatie is gelegd met de beleidsvoornemens van de nieuwe provinciale coalitie voor de periode 2007-2011.

### 5.3.1 Naar een vitaal landelijk gebied: Reconstructieplan Salland-Twente en A1 Eiwitcorridor

De provincie Overijssel kent een groot landelijk gebied met belangrijke natuurwaarden, maar ook een grote landbouwsector. De sector heeft het moeilijk om de gewenste schaalvergroting door te voeren binnen de kaders die gesteld worden vanuit het natuur- en milieubeleid. Daarom wordt in meerdere trajecten geprobeerd een goede verhouding te vinden tussen de noodzakelijke schaalvergroting in de landbouw en de ontwikkeling van een vitaal landelijk gebied. De provincie hecht voor de komende vier jaar belang aan de ontwikkeling van een sterke landbouwsector, gelet op de onderstaande ambitie uit het coalitieakkoord, dat gericht is op de uitvoering van het bestaande beleid uit het Reconstructieplan Salland-Twente.

*“Aan de combinatie van landbouw en natuur danken we de bijzondere kwaliteit van het landschap van Overijssel. Die combinatie versterken we door kansen voor de landbouw te scheppen, te investeren in natuur en ruimte te creëren voor water. Toekomst voor de landbouw vraagt ontwikkelingsruimte voor boerenbedrijven. De nieuwe Omgevingsvisie Overijssel zal agrariërs ruimte bieden voor grotere bouwblokken, ook ten behoeve van dierenwelzijn. In de reconstructiegebieden blijven we verplaatsingen van intensieve veehouderij stimuleren.”*  
(Provincie Overijssel, 2007f:10)

Voor de verkenning van lopende ontwikkelingen in de A1-zone zijn voor dit onderzoek het Reconstructieplan Salland-Twente en het programma A1 Eiwitcorridor geselecteerd. Na aanleiding van veterinaire ziekten (varkenspest) werd met de vaststelling van de Reconstructiewet Concentratiegebieden (2002) beoogd dat concentratiegebieden van intensieve veehouderijen zich ontwikkelen tot een goede ruimtelijke structuur, “in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie en toerisme, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur” (art. 4 Reconstructiewet). De provincie Overijssel heeft voor het concentratiegebied Salland Twente een reconstructieplan opgesteld om een richtinggevend document te hebben voor de toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied. Na de vaststelling in 2004 van het plan door de Provinciale Staten heeft de provincie Overijssel ook bij de uitvoering van het plan een belangrijke rol.

Het programma A1 Eiwitcorridor hangt deels samen met de problematiek die centraal staat bij de reconstructie, doordat vanuit dit initiatief ook wordt gestreefd naar “het realiseren van een nieuwe ruimtelijke inrichting met aandacht voor natuur, recreatie, landbouw, bedrijvigheid, bebouwing en (logistieke) infrastructuur, passend binnen de strategische kaders van beide

provincies en geaccepteerd en ondersteund door alle bewoners en gebruikers van het gebied" (Eiwitcorridor, 2005). In het bijzonder richt het A1-eiwitcorridor concept zich op het verbeteren van de concurrentiekracht van Overijsselse en Gelderse bedrijven in de dierlijke voedingsmiddelenketen, door binnen de A1-corridor projecten en vernieuwende concepten in de agroproductie en agrologistiek te ontwikkelen. Binnen dit programma is het met name de samenwerking tussen de bedrijven onderling die leidt tot een innovatieve concepten.

### **5.3.2 Een kwaliteitsverbetering van de leefomgeving: Hart van Zuid/ Hengelo Centraal Station**

Voor de kwaliteitsverbetering van de leefomgeving en sociaal-economische ontwikkeling zet de nieuwe coalitie in op de ontwikkeling van stationsomgevingen van Oldenzaal/Hengelo, Almelo, Deventer en nog een viertal andere stations buiten de A1-zone. Met investeringen in de stationsomgevingen wordt tevens het gebruik van het openbaar vervoer in Overijssel gestimuleerd. Net als bij andere regionale projecten vindt de coalitie het belangrijk om verschillende disciplines te verbinden: "een integrale aanpak is nodig om op al die deelgebieden gezamenlijk een zo goed mogelijk resultaat te behalen" (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:9).

In kader van deze verkenning is de ontwikkeling van de stationsomgeving Hengelo geselecteerd als belangrijk project gelegen aan de Berlijnspoorlijn in de A1-zone. Doordat op dit station ook de internationale trein stopt heeft Hengelo een directe treinverbinding met Duitsland. Het project behoort tot het plangebied van de herstructureringsopgave Hart van Zuid, een verouderd en vervallen industrieterrein nabij het centrum van Hengelo. Het project bestaat uit twee centrale elementen: de ontwikkeling van Centraal Station Twente en de realisatie van een World Trade Center (WTC). Het project probeert daarmee enerzijds de regionale bereikbaarheid versterken en anderzijds de economische structuur Twente te versterken.

### **5.3.3 Mobiliteit: Netwerkanalyse Twente**

De nieuwe coalitie acht het van belang dat mensen in staat zijn om zich zo vrij, snel en veilig mogelijk te verplaatsen. De provincie Overijssel heeft als wegbeheerder de ambitie om belangrijke verbeteringen door te voeren in het provinciale wegennet. Daarnaast wordt ingezet op het versneld bijéén krijgen van de benodigde rijksmiddelen om knelpunten in het rijkswegennet aan te pakken. De nieuwe coalitie verbindt zich onder meer aan: de opwaardering van de N35 tot een 2x2 strooks autoweg tussen Zwolle en Almelo, een 2x1-rijstrook 100km/h-weg N18 van Enschede tot Varsseveld en betere aansluitingen van provinciale wegen op de A1 en de A28 (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:13). Naast het bedrijfsleven en de Kamer van Koophandel wil ook de provincie zich sterk maken bij het rijk voor een verbreding van de A1 naar 2x3 stroken. Wel wordt gesteld dat het "de uitdaging is om te zorgen voor een goede landschappelijke inpassing van infrastructuur en bovendien zo min mogelijk schade aan milieu en luchtkwaliteit" (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:13).

De huidige visie op het verkeersnetwerk in de A1-zone komt voort uit de netwerkanalyses die zijn opgesteld voor de Regio Twente en de Regio Stedendriehoek. Deze netwerkanalyses kennen een integrale benadering van mobiliteitsvraagstukken, doordat nadrukkelijk de invloed van ruimtelijke ontwikkelingen op de verkeersintensiteit is meegenomen. De netwerkanalyse staat aan de basis van de gebiedsuitwerkingen die worden opgesteld. De netwerkanalyse Twente wordt in dit onderzoek meegenomen omdat het aan de basis staat van de gebiedsuitwerkingen met concrete maatregelen voor de aanpak van bereikbaarheidsproblemen. Dit project is daarmee anders van aard dan de vier andere projecten, die elk wel gericht zijn op uitvoering van ruimtelijke projecten. Het resultaat van de netwerkanalyse is een onderzoeksrapport.

### **5.3.4 Impuls voor werk: Kennispark Twente**

De groei van de werkgelegenheid (en mogelijke bevolkingsgroei) en de regionaal economische structuur zijn medebepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling van de A1-zone. Het is bepalend voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. In het coalitieakkoord wordt

ingezet op het samenbrengen van innovatief vermogen, creatief ondernemerschap en de kennisintensieve maakindustrie (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007:11).

Een belangrijke concentratie van kennis en bedrijvigheid is Kennispark Twente, nabij de universiteit van Twente. Het gebied moet zich ontwikkelen tot een kennisintensief knooppunt van internationale allure, waar bedrijvigheid en kennis bij elkaar komen. De ruimtelijke ontwikkeling binnen dit project omvat het herontwikkelen van gedeelten van het campusterrein van de Universiteit en het nabijgelegen Business & Sciencepark tot een hoogwaardig Research & Development Park in 2020. Deze gebiedsontwikkeling is ook opgenomen in de investeringsagenda in het coalitieakkoord. Het kennispark is één van de grotere projecten die bijdraagt aan de economische structuurversterking van Twente en daarom ook interessant voor het programma A1-zone.

## 5.4 Verbindingen tussen ruimtelijke ontwikkelingen

De wijze waarop programmatisch werken mogelijk is, hangt sterk samen met de context van het programma. Binnen een ruimtelijk programma A1-zone kunnen lopende ruimtelijke projecten worden gebundeld. De inhoudelijke meerwaarde van bundeling van projecten is mede afhankelijk van de natuurlijke samenhang tussen projecten, maar ook van overeenkomstige kenmerken. Voor een uitgebreidere beschrijving van de projecten wordt verwezen naar bijlage 2. In deze bijlage zijn ook de bronnen opgenomen die zijn gehanteerd bij het verkennen van de projecten.

### 5.4.1 De geografische ligging van projecten

Bij integrale ruimtelijke planvorming wordt veelal gezocht naar een gebiedsafbakening die recht doet aan de 'natuurlijke' samenhang van ruimtelijke ontwikkelingen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening was in het verleden leidend voor het afbakenen van het gebied in overeenstemming met de territoriale grenzen van een overheidsorgaan. De laatste tien jaar werken overheden over deze traditionele grenzen heen binnen nieuwe publieke samenwerkingsverbanden. Per ruimtelijk vraagstuk definiëren de samenwerkende partijen gezamenlijk de grenzen van het plangebied. Voor dit onderzoek is de ruimtelijke complexiteit al enigszins gereduceerd, door maar vijf projecten te behandelen in de Regio Twente. De ligging van de projecten maakt duidelijk dat ze elkaar deels overlappen en dat ze daarmee invloed uitoefenen op de ontwikkelingen in één en hetzelfde gebied.

### 5.4.2 Invloed op verschillende schaalniveaus

De lappendeken van plannen is deels te ontrafelen door het schaalniveau waarop het plan betrekking heeft als extra dimensie toe te voegen. In het verleden kon het schaalniveau van een plan worden afgeleid aan de hand van het overheidsorgaan dat het plan vaststelde. Met de opkomst van bestuurlijke samenwerkingsverbanden is het strikte onderscheid tussen schaalniveaus gedeeltelijk weg gevallen. Daarnaast beziet de ruimtelijke planning vraagstukken steeds vaker in het licht van een bredere context, waarbij de ruimtelijke opgave verschillende schaalniveau's verbindt. Een vergelijking op dit kenmerk geeft inzicht in de wijze waarop een project verbonden is met de verschillende schaalniveaus. Onderscheid is daarbij gemaakt tussen het lokale (gemeente), regionale en het bovenregionale (provincie, landsdeel, nationaal, internationaal) schaalniveau.

*tabel 12: De verschillende schaalniveaus van projecten.*

	Lokaal	Regionaal	Bovenregionaal
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	Het opstellen van ruimtelijke visies en bestemmingsplannen voor de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden. Realisatie van de EHS door aanleg nieuwe natuur.	Op regionaal niveau wordt met ondersteuning van de provincie gekeken naar de mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing.	Bovenregionale planvorming (Vaststelling door Provinciale Staten en goedkeuring door het Rijk) ten behoeve van de herstructurering van de Nederlandse intensieve veehouderij.

	Lokaal	Regionaal	Bovenregionaal
<b>Netwerkanalyse Twente</b>		Regionaal strategische visievorming als input voor regionale planvorming over verkeersmaatregelen.	
<b>Kennispark Twente</b>	Gebiedsontwikkeling van het Business & Science Park en de Campus (UT-terrein) + directe omgeving.	Regionale spinn-off: economische structuurversterking regio Twente. Kennisvalorisatie tussen bedrijven en kennisinstellingen.	
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	Uitwerking van visie in innovatieve concepten voor het bedrijfsleven of de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden.		Bovenregionale visievorming (Vaststelling in bijzijn van stuurgroepleden namens provincies Gelderland en Overijssel). Versterking van de internationale concurrentiekracht van de agrofoodsector.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving / WTC</b>	Lokale planvorming ten behoeve van de versterking van het centrum van Hengelo.	Regionale spinn-off voor de bereikbaarheid van de regio.	Bovenregionale spinn-off van WTC door de versterking van de internationale potentie van de Berlijnlijn.

Uit deze vergelijking is op te maken dat projecten schaalniveaus verbinden, maar de wijze waarop dit gebeurt verschilt. We zien hier het meer traditionele doorwerkingsmechanisme uit de ruimtelijke planning terug, waarbij een (strategische) visie op het gebied door een lagere overheid wordt uitgewerkt (reconstructieplan). Dit mechanisme lijkt ook aanwezig bij de A1 Eiwitcorridor, zie het dat bedrijven hier invulling geven aan een visie op een innovatieve agrofoodsector. Spinn-offs zijn andersoortige verbindingen tussen schaalniveaus; de erkenning dat ontwikkelingen op een bepaald schaalniveau een positieve uitwerking hebben op een ander schaalniveau. Deze erkenning maakt het mogelijk om bij de uitvoering van het project mogelijke kansen op andere schaalniveaus te herkennen en te benutten (kennispark en Hengelo stationsomgeving).

Uiteindelijk blijken de verbindingen tussen projecten op dit kenmerk beperkt, dit lijkt verband te houden met de aard van de problematiek die centraal staat in het project. Alleen de projecten A1 Eiwitcorridor en het Reconstructieplan richten zich beiden op de ontwikkeling van agrarische sector. De Netwerkanalyse kijkt naar de bereikbaarheid in Twente en dus ook naar de bereikbaarheid van het Kennispark en Hart van Zuid, maar het abstractieniveau van het plan leidt ertoe dat concrete relaties nog niet zichtbaar zijn. Uit deze vergelijking is op te maken dat geografische ligging van projecten een belangrijke voorwaarde is om verbindingen te leggen tussen projecten, maar dat uiteindelijk de inhoud en het abstractieniveau van een plan ook bepalend kunnen zijn.

#### 5.4.3 Integraal versus sectoraal

De tijd van strikte sectorale planvorming hebben overheden veelal achter zich gelaten. Vooral in de fase van visievorming wordt een sectoraal vraagstuk geplaatst in een context van uiteenlopende belangen, omdat het wenselijk is dat plannen een integraal karakter hebben. Of dan direct al gesproken kan worden over een integraal plan blijft de vraag, maar een streven naar afstemming op andere ontwikkelingen is meestal herkenbaar. De uitvoering van plannen valt veelal uiteen in deelprojecten bij lijn- en projectorganisaties, die zich dan maar verantwoordelijk voelen voor een deel van een integraal ruimtelijke plan (van Buuren et al., 2007:10).

Een vergelijking van de projecten op het kenmerk integraal/sectoraal is uitgevoerd door te kijken naar de mate van integraliteit van de opgave in drie opeenvolgende fasen uit het

planproces. Voor de initiatieffase is gekeken naar de aanleiding van het project. Om na te gaan of het sectorale probleem in een bredere context is geplaatst wordt gekeken naar de aspecten ten tijde van de planvorming. Tot slot is gekeken op welke inspanningen de nadruk ligt in de uitvoeringsfase.

*tabel 13: Een integrale of meer sectorale benaderingen van fasen binnen de projecten.*

	<b>Sectorale aanleiding</b>	<b>Aanvullende aspecten bij de integrale planvorming</b>	<b>Sectorale aspecten bij de uitvoering</b>
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	Problemen in de landbouwsector en in het bijzonder de intensieve veehouderij.	Goede ruimtelijke structuur van het landelijk gebied, met aandacht voor landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie en toerisme, water, milieu en infrastructuur, alsmede het woon-, werk- en leefklimaat en de economische structuur.	Realisatie van de EHS, verplaatsing van intensieve veehouderijen naar landbouwwontwikkelingsgebieden.
<b>Netwerkanalyse Twente</b>	Vanuit een integrale benadering knelpunten in een regionaal verkeerssysteem inzichtelijk maken.	Idem	De netwerkanalyse is vertaald in andere trajecten in samenhangende pakketten met verkeersmaatregelen voor deelgebieden.
<b>Kennispark Twente</b>	Economische structuurversterking Twente.	Gebiedsontwikkeling, bij te dragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kennisgerelateerde bedrijvigheid.	Op het gebied van economie worden de programmalijnen kennisvalorisatie en marketing & acquisitie uitgevoerd. Voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling wordt ingezet op gebiedsontwikkeling van de campus en omgeving.
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	Een dreigend krimp-scenario voor de agrofoodsector.	Het versterken van het economisch perspectief van het gebied en het realiseren van een nieuwe ruimtelijke inrichting met aandacht voor natuur, recreatie, bedrijvigheid, landbouw, bebouwing en (logistieke) infrastructuur.	Innovatieve concepten ontwikkelen voor bedrijven in de agrofoodsector en invulling geven aan de realisatie van agroparken in landbouwwontwikkelingsgebieden.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	Herstructurering en transformatie van een bedrijventerrein i.c.m. een gewenste verbetering van het station.	Ontwikkeling van de stationsomgeving tot een aantrekkelijke centrumstedelijke woon- werklocatie, versterken van de regionale bereikbaarheid en het versterken van de economische structuur van Twente door de vestiging van een World Trade Center (WTC).	Nog niet van toepassing, planvormingsfase moet nog doorlopen worden. Wel is begonnen met de uitvoering van projecten die bijdragen aan het eindbeeld van het gebied, zoals het pop- en cultuurpodium Metropool.

Deze vergelijking maakt de inhoudelijke diversiteit van de projecten duidelijk. Bij vier projecten zien we een duidelijke sectorale aanleiding en dit lijkt door te werken in de uitvoeringsfase van deze projecten, omdat daar vooral de sectorale problematiek de aandacht heeft. De planvormingsfase lijkt vooral gericht op de afstemming van een sectoraal belang met andere belangen. Afstemming tijdens de planvormingsfase betekent ook vooral het horen van andere belangen om daarna het eigen plan bij te stellen. De sectorale insteek van veel organisaties leidt ertoe dat het aantal partijen dat betrokken is bij de planvorming groot is. De complexiteit van processen van integrale planvorming neemt daardoor toe.



De vraag blijft of deze afstemming nog aandacht heeft in de uitvoeringsfase. Overleg met een groot aantal partijen in de planvormingsfase is nodig om een gedragen plan te kunnen ontwikkelen. In de uitvoeringsfase verandert de aard van de doelstelling voor deze fase. Het is denkbaar dat projecten in deze fase, zich sterk richten op het behalen van het eindresultaat en dat invloeden van buitenaf als een bedreiging gezien worden. Overleg met een groot aantal actoren is dan niet altijd meer in het belang van het project.

#### 5.4.4 Ontwikkeling door samenwerking

Ruimtelijke projecten worden gerealiseerd door een initiatiefnemende partij door samenwerking met meerdere partijen. Deze samenwerking wordt aangegaan om bijvoorbeeld de kosten te delen, schaalniveaus te verbinden of door bij aanvang een breder draagvlak te hebben. In ruimtelijke projecten komen daarnaast meerdere belangen samen en daarom krijgen partijen in de initiatieffase al een duidelijke plek toegewezen in het planproces om invloed uit te oefenen bij de planvorming (bijvoorbeeld in klankbordgroepen).

Overheden treden ook niet meer afzonderlijk op, maar gaan (tijdelijke) samenwerkingsverbanden aan om projecten te realiseren. Dit blijkt uit de samenstelling van de stuurgroepen bij projecten, waarin bestuurders van verschillende overheden zitting hebben. Ook de term bestuurlijk duoschap duidt op wanneer benadrukt wordt dat overheden als gelijkwaardige partners bij een project betrokken zijn.

Bij de vergelijking van projecten op basis van actoren is onderscheid gemaakt in een drietal rollen: Initiatiefnemer, partners (stakeholders met veelal zitting in een stuurgroep) en belangrijke belanghebbenden bij de planvorming (selectie van de partijen uit adviesraden en klankbordgroepen) of de realisatie.

*tabel 14: De betrokken actoren bij projecten.*

	Initiatiefnemer	Partners	Belangrijke belanghebbenden
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	Provincie Overijssel	Waterschappen Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie Natuur en Milieu Overijssel Overijssels Particulier Grondbezit Provinciale Raad voor Recreatie en Toerisme	Ministerie van VROM Ministerie van LNV Kadaster Dienst Landelijk Gebied
<b>Netwerkanalyse Twente</b>	Regio Twente	Netwerkstad Twente Gemeenten Regio Twente Provincie Overijssel Rijkswaterstaat.	Ministerie van VROM Ministerie van V&W ProRail
<b>Kennispark Twente</b>	Provincie Overijssel Gemeente Enschede	Universiteit Twente	Oost NV, bedrijven en kennisinstellingen.
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	Provincie Overijssel Provincie Gelderland	Oost NV Bedrijven Brancheorganisaties	Kennisinstituten
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	Gemeente Hengelo	Van Wijnen Groep N.V. Regio Twente Netwerkstad Twente, Provincie Overijssel Ministerie van VROM	NS/ Prorail

Uit dit actoren overzicht kan opgemaakt worden dat projecten mogelijk al in samenhang worden opgepakt, omdat dezelfde organisaties in meerdere projecten vertegenwoordigd zijn. Door de grootte en sectorale indeling van overheidsorganisatie, kent een organisatie meerdere gezichten, waardoor afstemming een extra tijdsinspanning vraagt van betrokken personen. Het is maar de vraag of dit voldoende prioriteit heeft en als dit al het geval is, dan is dit veelal beperkt tot het elkaar op ad hoc basis informeren over de voortgang.

Verwacht mag worden dat de structurele samenwerkingsverbanden als Regio Twente en Netwerkstad Twente er beter in slagen om projecten op regionale schaal te verbinden. Dit streven blijkt ook uit opgestelde visies, agenda's en programma's waarin uiteenlopende projecten in samenhang met elkaar worden gezien.

Op provinciaal niveau zijn de projecten ook op elkaar af te stemmen, maar ook hier geldt dat projecten vooral verbonden zijn met de sectorale eenheden van de lijnorganisatie afzonderlijk. Daarnaast verschilt ook de wijze waarop de provincie betrokken is, zodat afstemming alleen mogelijk is op een bepaald element van een project (financiering, bestuurlijke vertegenwoordiging, beleidsondersteuning). Een vergelijking van de rol van de provincie in verschillende projecten geeft hier meer inzicht in.

#### 5.4.5 Wat doet de provincie?

Discussies over de rol van het middenbestuur komen mede voort uit het feit dat de provincie verschillende rollen kan hebben (zie ook hoofdstuk 2). Door deze diversiteit is de rol van de provincie niet altijd direct duidelijk, waardoor getwijfeld kan gaan worden aan de meerwaarde van de provinciale betrokkenheid.

De verscheidenheid aan rollen maakt ook duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat de provincie altijd streeft naar een inhoudelijke samenhang tussen projecten. In het kader van de decentralisatie wordt verwacht dat partijen op een lager schaalniveau beter kunnen oordelen over de inhoud van een project. Dit hangt samen met de mate waarin mogelijk een provinciaal belang in het geding is.

De realisatie van plannen is soms meer een lokale aangelegenheid, waardoor de rol van de provincie in ruimtelijke projecten per fase kan verschillen. De rollen per fase zijn in samenhang met het provinciaal belang vergeleken in het onderstaande overzicht.

*tabel 15: De rol van de provincie in de verschillende fasen.*

	Planvorming	Realisatie	Provinciaal belang
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	De wetgeving omschrijft vrij gedetailleerd de regierol van de provincie. De provincie heeft gedurende de planvorming vooral ingezet op het organiseren van de discussie tussen de betrokkenen. De gedeputeerde had een adviserende inbreng.	Provincie als facilitator van de uitvoering door te gemeentelijke overheden te ondersteunen bij de beleids - en planvorming en door financiële middelen en kennis beschikbaar te stellen.	Van nature altijd al een grote betrokkenheid met het landelijk gebied. Naast de reconstructie is ook de realisatie van de provinciaal ecologische hoofdstructuur van belang.
<b>Netwerkanalyse Twente</b>	De provincie was betrokken bij de netwerk-analyse als wegbeheerder van het provinciale wegen-net. Bestuurlijk was de provincie vertegenwoordigd in de stuurgroep.	De provincie is ook betrokken bij de uitwerking van de netwerkanalyse in andere trajecten, als wegbeheerder van het provinciale wegennet.	Verkeersafwikkeling, Beheer en Onderhoud en veiligheid op het provinciaal wegennet.
<b>Kennispark Twente</b>	Provincie kent continue betrokkenheid en draagt bij aan de beleidsvorming. Medewerkers van de provincie worden op ad hoc basis toegevoegd aan het projectteam Gebieds-ontwikkeling	De provincie financiert innovatieprojecten zoals Kennispark deels met eigen budget, maar ook met subsidies verworven bij de EU of het Rijk	Een goede regionale economische structuur en innovatiesector ten behoeve van de werkgelegenheid.

	<b>Planvorming</b>	<b>Realisatie</b>	<b>Provinciaal belang</b>
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	Provincie was ambtelijk en bestuurlijk nauw betrokken bij de visievorming van een wenkend perspectief voor de agrofoodsector.	De rol van de provincie is wat meer op de achtergrond. Er is een periodiek ambtelijk/ bestuurlijk overleg waarbij de provincie wordt bijgepraat over de ontwikkelingen binnen het project. Daarnaast financiert de provincie het project indirect als aandeelhouder van Oost NV en worden enkele deelprojecten financieel ondersteund.	Van nature altijd al een grote betrokkenheid met het landelijk gebied, maar ook innovatie is een thema waar de provincie veel belang aan hecht.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	De provincie participeert bij de planvorming en zet zich speciaal in voor het verbeteren van de bereikbaarheid en de upgrading van de Berlijn-lijn. Daarnaast ondersteunt de provincie de grensoverschrijdende samenwerking, euregionale handelsbetrekkingen en de relaties met het Rijk en Europa. Bestuurlijk was de provincie vertegenwoordigd in de stuurgroep.	De provincie participeert bij de realisatie door financiële ondersteuning te verlenen bij de planuitwerking en de uitvoering van het project. Daarnaast wordt ondersteuning gegeven bij de uitwerking van het WTC-thema.	Een goede regionale economische structuur en bereikbaarheid van de regio.

De provincie is in de planfase van projecten goed vertegenwoordigd. Bestuurders hebben zitting in stuurgroepen en krijgen daarbij ambtelijk ondersteuning. De provinciale ambtelijke organisatie is veelal de dragende kracht voor projecten die geïnitieerd zijn door de provincie (Reconstructieplan). De ambtelijke rol in andere projecten is vooral gericht op het inbrengen van de provinciale belangen en het ondersteunen van de planvorming. De provincie heeft altijd al een sterke band gehad met de ontwikkelingen in het landelijk gebied en dat blijkt ook nu weer uit de projecten reconstructieplan en eiwitcorridor.

De betrokkenheid van de provincie gaat veelal gepaard met financiële bijdragen uit eigen middelen of uit geworven rijks- of Europese subsidies. Bij de realisatie van projecten doet de provincie veelal (ambtelijk) een stapje terug en blijkt de betrokkenheid vooral uit de financiële bijdragen. De provincie heeft veelal een faciliterende rol wanneer lagere overheden het eigen of provinciale beleid uit de planvorming gaan implementeren.

#### 5.4.6 Stand van zaken

Programma's met een bottom-up benadering zijn er deels op gericht om lopende projecten ondersteunen. De mogelijkheden voor ondersteuning zijn sterk afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt en de behoefte aan ondersteuning binnen projecten. Dit laatste hangt samen met de mogelijke knelpunten bij de planvorming of realisatie van het project.

*tabel 16: De huidige stand van zaken van projecten*

	Initiatiefase	Planvorming	Realisatie
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>			De uitvoering verloopt overwegend voorspoedig al gaat de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden moeizaam.
<b>Netwerkanalyse Twente</b>			De vertaling van de uitkomsten uit de netwerkanalyse naar maatregelen verloopt over het algemeen goed. De de gehanteerde cijfers in verkeersmodellen roepen soms discussie op. De netwerkanalyse wordt na afronding van het project 'Demographic Change' geactualiseerd.
<b>Kennispark Twente</b>		De planvorming voor gebiedsontwikkeling loopt goed. De gemeenteraad van Enschede besluit eind 2007 over het Masterplan Kennispark.	De uitvoering van de verschillende programma's verloopt over het algemeen goed.
<b>A1 Eiwitcorridor</b>			Het verbinden van bedrijven heeft al geleid tot enkele innovatieve toepassingen. De ruimtelijke projecten vragen een langere ontwikkelingstijd, waardoor realisatie van nieuwe agroclusters nog even op zich laat wachten.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	De vele initiatieven in het gebied zorgen voor een hoog complexiteitsgehalte van dit project. Door middel van een procesbenadering wordt de dynamiek en onzekerheid in dit project op juiste waarde ingeschat.	Een Nota van Uitgangspunten voor de gehele Stationsomgeving is in ontwikkeling. Deze nota vormt de basis voor een Masterplan, waarin lopende en gewenste ontwikkelingen een ruimtelijke inbedding krijgen.	

De projecten bevinden zich overwegend in de realisatiefase, waardoor inhoudelijke ondersteuning vanuit een programma maar beperkt mogelijk is. Daarnaast lijkt de behoefte aan ondersteuning niet erg groot te zijn, mede doordat de projecten overwegend goed lopen. Voor de realisatie van projecten zijn financiële middelen nodig en voor eventuele extra middelen vanuit een programma A1-zone is altijd wel een goede besteding te bedenken.

De projecten in de planvormingsfase (Kennispark en stationsomgeving Hengelo) kunnen inhoudelijke inzichten uit een programma nog mogelijk inpassen. Veel hangt daarbij af van een mogelijke overlap tussen ideevorming binnen een programma en de planvorming van het project.

## 5.5 Opvattingen over een programma A1-zone

Ten tijde van de verkenning en analyse van projecten in de A1-zone waren de probleemdefiniëring en doelformulering van het programma nog niet afgerond. Personen die actief betrokken zijn bij projecten konden dan ook geen standpunt van de projectorganisatie verkondigen of het belang van het project in een programma definiëren. De gesprekken hadden als doel om beelden en opvattingen te verzamelen over de ontwikkelingen in de A1-zone, de rol van de provincie en de mogelijke meerwaarde van een programma A1-zone. Deze verzameling beelden is op te vatten als de uitkomst van individuele brainstormsessies die gereconstrueerd zijn tot een samenhangend verhaal en een visuele weergave van deze in een mindmap (zie figuur 10).



figuur 10: De mindmap geeft de opvattingen van de actoren weer die betrokken zijn bij één van de geselecteerde projecten. Door middel van een variërende lijndikte en lettertype is onderscheid gemaakt in opvattingen die meer of minder vaak voorkomen.

### 5.5.1 Ruimtelijke ontwikkelingen A1-zone

De centrale thema's in projecten vormen veelal het uitgangspunt voor de beeldvorming van de actoren over de ontwikkelingen in de A1-zone. De opvattingen die actoren in tweede instantie uiten sluiten aan bij de problematiek rond snelwegen die centraal staat in de actuele landelijke discussies over verrommeling van Nederland.

De naam 'A1-zone' ontwikkelt beelden over infrastructurele gerelateerde onderwerpen. Mede door jarenlange lobby activiteiten van diverse organisaties bestaat het beeld dat een verbreding van de A1 in de toekomst nodig is om filevorming te voorkomen, maar bij de noodzaak van deze verbreding zijn zeker vraagtekens te zetten. Het ontbreekt tot op heden nog aan een goede onderbouwing, welke ook niet te vinden is in de Netwerkanalyse Twente. De toename van het internationale vrachtverkeer heeft mogelijk gevolgen voor de bereikbaarheid van de regio voor het woon-werkverkeer en de agrologistiek.

De percepties over de meerwaarde van de A1 als internationale verbindingsas tussen de Randstad en Centraal- en Oost-Europa lopen uiteen. Enerzijds wordt dit gezien als unieke

kwaliteit en kans voor de regio, zeker in combinatie met de Berlijnlijn. Dit is overeenkomstig met het doel uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda van de Netwerkstad Twente: "Deze kwaliteit dient verder ontwikkeld te worden, door borging en ontwikkeling van de positie van de A1 en door versterking van de internationale railverbinding Amsterdam-Hengelo-Berlijn en verder richting groeimarkt Oost Europa en Moskou" (Netwerkstad Twente, 2005:17). Vooral een project als Stationsomgeving is gebaat bij een internationale uitstraling en bereikbaarheid van de regio.

De meerwaarde van de weg en het spoor als internationale verbindingssas wordt ook bekritiseerd. Het internationale transport zorgt voor toename van de luchtverontreiniging en geluidsoverlast. Dit verkeer brengt in de ogen van de critici wel de lasten, maar niet de lusten gezien de minimale bijdrage aan de economische groei. "Zelfs de wegrestauratie langs de A1 verdient er niet aan." Het is onduidelijk of de 'lasten' te verminderen zijn, de alternatieven zoals transport over water of spoor zijn namelijk onzeker. De Berlijnlijn is wel een belangrijke railverbinding, maar heeft een beperkte capaciteit voor meer goedertransport. Het is niet duidelijk of de afstand Rotterdam-Twente voor de binnenvaart niet te kort is om te kunnen concurreren met het wegtransport.

De verwachtingen over de toekomstige 'lusten' van spoor en weg lopen uiteen. De gewenste kenniseconomie leunt namelijk niet op bereikbaarheid, maar vooral op de aanwezigheid van kennisinstellingen en talent. Je kunt ook andersom redeneren, als je niets doet benut je kwaliteiten zeker niet.

De landschappelijke kwaliteit van de A1-zone wordt door velen erkend. De komst van nieuwe bedrijventerreinen lijkt deze kwaliteit aan te tasten, zeker als niet meer aandacht wordt besteed aan de beeldkwaliteit van deze terreinen. Kwaliteit en verrommeling zijn subjectieve begrippen net als het bepalen van de kwaliteiten van de A1-zone. Uiteindelijk dient niet alleen de A1-zone een hoge kwaliteit hebben, maar ook de rest van de provincie. Daarom zijn de ideeën om bedrijventerreinen wél langs de snelweg te plaatsen om het achterliggende landschap te ontzien ook interessant.

### **5.5.2 Meerwaarde betrokkenheid Provincie Overijssel**

Het programma A1-zone is een initiatief van de provincie en daarmee overstijgt het plan het regionale schaalniveau. Gelet op de ervaringen met de provincie in lopende projecten bestaan in de regio uiteenlopende beelden over de meerwaarde van de betrokkenheid van de provincie bij ruimtelijke projecten. Deze ervaringen werken door in de verwachtingen over het programma A1-zone en de rol van de provincie daarbij.

Overijssel is een perifere regio van de Randstad en daardoor kost het extra inspanningen om projecten van de provincie op de rijksagenda te krijgen, zodat de projecten in aanmerking kunnen komen voor een rijksbijdrage. Dit vraagt om een krachtige lobby vanuit Overijssel. De provincie heeft afgelopen jaren bewezen een goede positie in te nemen in de rijkslobby en Europese lobby. Blijkbaar is de provincie beter in staat om invloed uit te oefenen op de besluitvorming bij de ministeries en de Tweede Kamer dan de regio's. Uiteindelijk blijken gezamenlijk lobby's van de provincie en de regio het meest kansrijk. Met een programma voor de A1-zone bestaan er bij de regio's de verwachtingen dat de provincie er mogelijk weer in slaagt om het initiatief te koppelen aan een rijksagenda. Hierdoor kunnen projecten mogelijk in aanmerking komen voor extra rijksbijdragen. Daarnaast staat de provincie bekend om zijn eigen subsidies voor projecten.

Een tweede meerwaarde is het verbindend vermogen van de provincie en gedeputeerden. De provincie kan gemeenten er soms toe zetten om samen te werken en gezamenlijk beslissingen te nemen. Het bestuurlijk aanzien van gedeputeerden is groot bij het lokale bestuur en met voldoende overtuigingskracht kunnen gedeputeerden invloed uit oefenen op de gezamenlijke besluitvorming. Dit is soms nodig omdat de regionale samenwerkingsverbanden nog onvoldoende ontwikkeld zijn om altijd het gemeenschappelijk belang centraal te kunnen stellen. Wel groeien de regio's en zijn zij zelf steeds beter in staat om problemen op te schalen naar een regionaal niveau. De verwachting is dat de provincie binnen het programma A1-zone ook in staat is om regio's en gemeenten te binden aan een bovenregionaal belang. Dit is wel een

moeilijke opgave omdat de provincie twee regio's, met elk een eigen identiteit, probeert te verbinden aan een bovenregionaal belang.

### **5.5.3 Beelden over een programma A1-zone**

De beelden over het programma A1-zone zijn divers. Dit komt doordat enkele actoren al wel bekend waren met het initiatief en anderen niet of nauwelijks. Het programma wordt niet gezien als een bedreiging, maar vooral als een mogelijke versterking van de resultaten die worden geboekt in de projecten. Daarbij spitsen de ideeën zich in deze fase toe op een drietal thema's: kwaliteit, financiële middelen en externe beeldvorming (imago) van gebied.

Het A1 programma kan mogelijk (aanvullende) richtlijnen ontwikkelen voor de ruimtelijke kwaliteit van bebouwing in het landelijk gebied en op bedrijventerreinen. De inpassing van grote intensieve veehouderijen in het agrarisch landschap verdient bijvoorbeeld nog de nodige aandacht. Kwaliteit vraagt veelal om extra financiële middelen.

Door projecten te bundelen in een programma zijn er wellicht nieuwe mogelijkheden om in aanmerking te komen voor rijksbijdragen of (Europese) subsidies. De realisatie van de EHS lijkt de komende jaren goed te gaan lopen. Wel bestaat er een tekort aan natuurbeheergelden, bijvoorbeeld om agrarisch natuurbeheer in te zetten in de extensiveringsgebieden van het reconstructieplan.

Ten derde kan het A1-zone programma bijdragen aan een positieve beeldvorming over de regio en daarmee lopende ontwikkelingen stimuleren. Stationsomgeving Hengelo en Kennispark Twente zijn gebaat bij een wenkend perspectief en een 'bergopwaartsscenario' om bedrijven te interesseren. Een goed verhaal kan deze projecten ondersteunen bij de aspiraties om op het schaalniveau van Europa een belangrijke corridor en regio te zijn.

De eventuele meerwaarde van het programma A1-zone gaat op het eerste gezicht niet direct op voor verkeer en vervoer in de regio. Voor de verdere ontwikkeling van de Berlijnlijn en de A1 zijn provincie en Rijk sterk afhankelijk van het Rijk en de spoorbeheerder. Het A1-zone programma kan op indirecte wijze waarschijnlijk wél het gebruik van de spoorlijn stimuleren, door de beeldvorming van potentiële gebruikers te beïnvloeden.

Met het opstellen van de netwerkanalyse en de daarop volgende gebiedsuitwerkingen staat voor de komende jaren vooral het bedenken en uitvoeren van maatregelen centraal. De meerwaarde van het A1-zone programma voor verkeerskundige maatregelen is beperkt. De relatie tussen verkeer en ruimtelijke ontwikkelingen is mogelijk wel een interessant aspect binnen het A1-zone programma.

### **5.5.4 De relaties met het programma A1-zone**

Het programma A1-zone is op zoek naar de samenhang in het gebied dat in de invloedssfeer ligt van de A1 en de spoorlijn. Daarbij bekijkt de provincie het gebied vanuit twee invalshoeken: "het gebied dat in de directe omgeving ligt, en het gebied in de wat ruimere omgeving, dat functionele relaties heeft met de infrastructuur" (Provincie Overijssel, 2007f). Zonder de pretentie te hebben om volledig te zijn, is op basis van de opvattingen en beelden vanuit de projecten per project een eerste invulling gegeven aan de betekenis van de definitie voor het project.

tabel 17: Relaties tussen de projecten en het programma A1-zone.

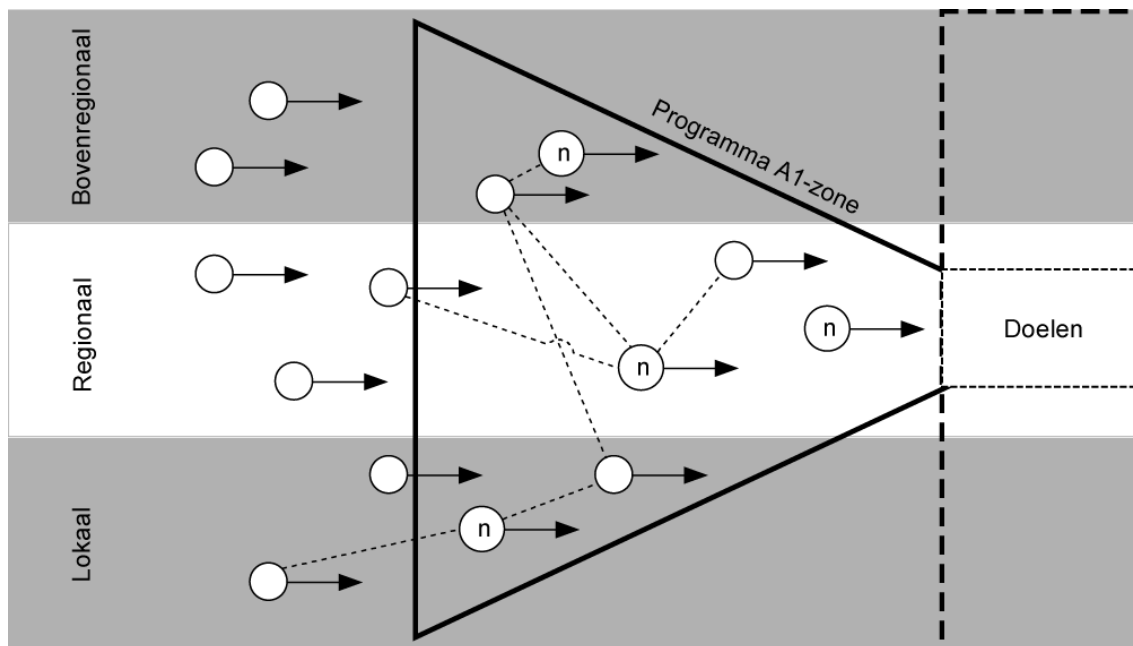
	Directe omgeving	Functionele relatie met infrastructuur	Mogelijke afgeleide van het programma
<b>Reconstructieplan Salland- Twente</b>	Het zicht van de snelweg op het landelijk gebied met zijn landschappelijke kwaliteiten.	Het agrotransport maakt veel gebruik van de A1.	
<b>Netwerkanalyse Twente</b>	Een goede landschappelijke inpassing van verkeersmaatregelen.	Mobiliteitsbeleid heeft alles te maken met de doorstroming van het onderliggend wegennet richting snelwegen. Het gebruik van alternatieven (fiets, openbaar vervoer) heeft ook de aandacht.	Het programma kan de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteit verder uitwerken.
<b>Kennispark Twente</b>	Het kennispark is niet zichtbaar vanaf de weg.	De gebiedsontwikkeling Kennispark is gebaat bij een goede bereikbaarheid van de snelweg en een goede stationsomgeving.	Het programma kan de hightec uitstraling mogelijk ondersteunen.
<b>A1 Eiwitcorridor</b>	De directe omgeving van de snelweg leent zich goed voor de ontwikkeling van agroclusters.	Het agrotransport maakt veel gebruik van de A1.	Het programma kan bijdragen aan de profilering van de A1-zone als eiwitcorridor.
<b>Hart van Zuid Hengelo Stationsomgeving/ WTC</b>	Het kennispark is niet zichtbaar vanaf de weg.	De ambities van dit project zijn mede gebaseerd op de potenties van de infrastructuur als internationale verbindingen.	Betere profilering van de Berlijnlijn, zodat meer draagvlak ontstaat voor de ontwikkeling van stationsomgevingen.

## 5.6 Conclusie: kansen voor een programma

De uitkomsten van dit hoofdstuk zijn slechts een eerste ontrafeling van de ruimtelijke complexiteit in de A1-zone. De vergelijking geeft inzicht in een aantal projecten, in een deel van het totale plangebied van de A1-zone. Daardoor zijn op basis van deze vergelijking geen conclusies te trekken over de uiteindelijke meerwaarde van een programma A1-zone. Gelet op de context waarbinnen de programma-aanpak wordt ingezet en de theorieën over programma's kunnen wel aanbevelingen worden gegeven over de mogelijke vorm van een programma voor de A1-zone.

Gezien de vele ruimtelijke projecten en initiatieven in de A1-zone, mag verwacht worden dat het programma A1-zone een bottom-up benadering gaat kennen. Daarbij worden lopende projecten van verschillende schaalniveaus gebundeld in een programma vanuit de verwachting een meerwaarde te kunnen creëren voor het gebied. Dit uitgangspunt voor het programma is schematisch weergegeven in figuur 11.





figuur 11: Een programma voor de A1-zone probeert (lopende) projecten op verschillende schaalniveaus te verbinden om zodoende te kunnen sturen op doelrealisatie van het programma.

De provincie Overijssel zet bij het programma A1-zone in op een gezamenlijk werkproces met externe partners om te komen tot een set van gedeelde ambities (Provincie Overijssel, 2007g). Daarmee wordt bij aanvang afstand genomen van een internergericht programma voor de eigen provinciale organisatie om A1-zone projecten met een rol voor de provincie in samenhang te bezien. De keuze voor een externgericht programma biedt nog diverse mogelijkheden om invulling te geven aan een ruimtelijk programma. Om deze mogelijkheden in beeld te brengen wordt het theoretisch kader over programmamangement gehanteerd. De theorie en de vergelijking tussen de projecten maakt duidelijk dat de projecten in samenhang kunnen worden bekeken vanuit drie dimensies: inhoud, organisatie, proces.

#### De dimensie inhoud

Inhoudelijk bestaat er een natuurlijke samenhang tussen de projecten wanneer zij gelegen zijn in hetzelfde gebied, maar wat is dan de beste schaal van een gebied? Kijkend naar de problematiek die centraal staat in de projecten is het goed denkbaar dat voor elk thema een eigen gebied te definiëren is. Het reconstructieplan heeft bijvoorbeeld betrekking op het landelijk gebied van het zuidelijk deel van Overijssel. Het Hart van Zuid richt zich op de gebiedsontwikkeling van een verhouderd bedrijventerrein in de stad Hengelo.

De relaties tussen projecten zijn niet altijd direct zichtbaar, pas daar waar overlap bestaat tussen de plangebieden is de inhoudelijke samenhang aanwijsbaar. Bijvoorbeeld het project A1 Eiwitcorridor dat een duidelijke relatie heeft met de reconstructie, doordat het zich richt op de agrarische bedrijvigheid in het gebied. De netwerkanalyse is daarnaast ook een goed voorbeeld van een overkoepelend plannen. Ideeën over de ontwikkeling van de infrastructuur in de regio zijn afhankelijk van de locatieskeuzes voor ruimtelijke ontwikkelingen. Bij een situatie waarin plangebieden elkaar niet overlappen, kan er wel degelijk een relatie zijn tussen projecten. De ontwikkeling van een bedrijventerrein in gemeente X kan bij de uitgifte van het terrein leiden tot concurrentie met het nieuwe bedrijventerrein van gemeente Y. Doordat hier sprake is van projecten van twee verschillende organisaties is afstemming tussen beide projecten een complexe opgave voor de betrokken personen.

Programma's kunnen projecten inhoudelijk verbinden. Daarvoor moeten deze verbinding wel eerst in beeld zijn en erkend worden door de betrokken personen. Een integrale structuurvisie is een vaak gehanteerd middel in de ruimtelijke planning om relaties tussen ruimtelijke ontwikkeling te verbeelden. Alle projecten die hier vergeleken zijn hebben gestreefd naar een integrale planvorming om de verbindingen tussen andere ontwikkelingen in beeld te brengen. De mate van integraliteit is afhankelijk van het proces van beeldvorming bij betrokkenen: hoever

wordt over grenzen heen gekeken, zowel geografisch als ook inhoudelijk. De mate waarin projecten bij de planvorming en realisatie in samenhang worden gezien is daarom sterk afhankelijk van de betrokken organisaties en personen.

#### De dimensie organisatie

Een programma A1-zone kan organisaties (onderdelen) verbinden, wanneer verwacht wordt dat dit de inhoudelijke afstemming beter mogelijk maakt. Het inzicht dat het verbinden van organisaties een meerwaarde heeft, is niet nieuw. Gemeenten wisselen informatie uit, gaan samenwerken, ontwikkelen regionale organisatiestructuren en blijven op zoek naar het juist schaalniveau voor afstemming en efficiënte planvorming en uitvoering. De vergeleken projecten kennen allemaal een organisatiestructuur waarin meerdere overheden samenwerken, veelal gemeenten en overheden. Afhankelijk van het belang kiezen overheden positie binnen een project: In de ambtelijke projectgroep, stuurgroep of klankbordgroep. In de stuurgroepen van alle projecten zijn zowel de gemeenten als de provincie vertegenwoordigd. Naast samenwerkingsrelaties op projectniveau kent Twente twee structurele samenwerkingsverbanden van gemeenten in de vorm van de Regio Twente en Netwerkstad Twente. Deze organisaties zijn ook gericht op afstemming en efficiënte planvorming en uitvoering. De mate waarin deze organisaties daarin slagen is bepalend voor een eventuele meerwaarde van een programma A1-zone. De rol van de provincie is daarbij medebepalend, omdat zij invloed kan uitoefenen op het verloop van de samenwerking.

#### De dimensie proces

Een derde dimensie waarop een programma zich kan richten is het afstemmen van de processen en besluitvormingsprocedures van projecten. Deze lichte vorm van programmatisch werken oefent geen invloed uit op de inhoud en organisatie van projecten, maar coördineert de processen.

Kijkend naar de geanalyseerde projecten lijkt een programmavorm passend bij de projecten, aangezien zij zich al in een realisatiefase bevinden. Daardoor is het moeilijk om nog invloed uit te oefenen op de inhoud. Deze projecten hebben vooral behoefte aan de eventuele extra financiële middelen voor de uitvoering, die voort kunnen komen uit het programma. Wil het programma toch inzetten op inhoud, dan bieden thema's die nu nog onderbelicht zijn in de A1-zone mogelijkheden. Het programma kan ook afstand nemen van een bottom-up benadering en zich richten op de realisatie van nieuwe projecten. Deze analyse van lopende projecten dient dan te worden uitgebreid met een verkenning naar ideeën over de toekomstige ontwikkeling van het gebied.

Met deze verkenning is duidelijk geworden dat een analyse van projecten inzichtelijk kan maken welke vormen van programma's kansrijk zijn. De uiteindelijke vorm en komst van het programma A1-zone hangt af van het proces dat betrokken actoren (intern en extern) doorlopen en de mate waarin de urgentie van het programma wordt gevoeld in combinatie met de verwachte meerwaarde van het programma. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar de initiatieffase van het A1-zone programma en de wijze waarop de provincie probeert een programma te ontwikkelen voor dit gebied. Daarbij staat de complexiteit van het besluitvormingsproces centraal, een complexiteit die voortvloeit uit de interacties en percepties van de betrokken actoren. De beelden over het programma A1-zone die naar voren komen in deze interacties zijn een aanvulling op de beelden over het programma A1-zone binnen de lopende projecten.



## De initiatieffase van het programma A1-zone

IN DIT ONDERZOEK IS REEDS VEEL GESCHREVEN OVER DE COMPLEXITEIT VAN RUIMTELIJKE VRAAGSTUKKEN EN BESLUITVORMINGSPROCESSEN. IN HET VORIGE HOOFDSTUK IS INHOUDELIJKE DE COMPLEXITEIT VAN DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING IN DE A1-ZONE GEDEELTELIJKE ONTGERAFELD. BIJ DE ONTWIKKELING VAN EEN PROGRAMMA IS NIET ALLEEN DEZE ONTWERPOPGAVE VAN BELANG, MAAR DE STURINGSOPGAVE IS MINSTENS, MISSCHIEN ZELFS WEL BELANGRIJKER. DIT HOOFDSTUK VERKENT DE COMPLEXITEIT VAN DE STURINGSOPGAVE VAN DE INITIATIEFFASE VAN HET PROGRAMMA A1-ZONE. DE START KAN BEPALEND ZIJN VOOR DE UITKOMSTEN VAN EEN PROCES, MAAR DE ONZEKERHEIDSFACOR BIJ COMPLEXE PROCESSEN IS TEGELIJKERTIJD DUSDANIG HOOG DAT DE UITKOMSTEN VAN HET PROCES NIET TE VOORSPELLEN ZIJN.

De analyse begint met een beschrijving van de startcondities van het proces in paragraaf 6.1. Elk planproces kent namelijk bij aanvang bepaalde uitgangspunten, die veelal voortkomen uit ontwikkelingen in het verleden, en zij vormen daarmee de basis voor het verdere procesverloop. Deze paragraaf verkent de voorgeschiedenis en de directe aanleiding van het proces. Om daarna in paragraaf 6.1.1. de belangrijkste actoren van de initiatieffase te introduceren. Na een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de periode februari 2006 tot en met juli 2007 in paragraaf 6.3, beschrijven de daarop volgende paragrafen het proces van de sporen van wilsvorming, feitenvorming en beeldvorming. Tot slot een analyse van de relaties tussen de sporen in paragraaf 6.7.

## 6.1 De startcondities: wat vooraf ging

De snelweg A1 is een belangrijke infrastructuurverbinding in Overijssel, mede doordat het de Randstad verbindt met het noordelijke en oostelijke deel van Europa. De weg geniet daarom al jarenlang de bijzondere belangstelling binnen de provincie Overijssel, omdat het kansen biedt voor de (economische) ontwikkeling van de provincie. Nadat de weg was doorgetrokken tot de Duitse grens, is de internationale dimensie belangrijk geworden. In 1992 organiseerde provincie al eens een symposium over corridors in Europa. In Europees verband maakt de A1 namelijk onderdeel uit van de E30 (Randstad-Berlijn) en deze west-oost corridor biedt kansen voor de verdere ontwikkeling van stedelijke knooppunten. Overijssel heeft zich in deze verkenning nadrukkelijk gepositioneerd in een internationaal perspectief (Provincie Overijssel, 1992). De meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland werd destijds al erkend. Ruimt tien jaar later heeft stedelijke netwerkvorming in corridors nog steeds de aandacht.

Het rijk richt haar aandacht de laatste jaren vooral op de hoofdverbindingssassen in Nederland. In nota's als Pieken in de Delta en de Nota Mobiliteit gaat de aandacht uit naar de Triple A-verbindingen: de A2, de A12 en de A4. Het oplossen van knelpunten en het waarborgen van een goede bereikbaarheid op deze assen heeft prioriteit, ook in geval van een enigszins gunstiger verhouding van kosten en baten bij knelpunten op andere verbindingen (Bureau Louter & Rand Europe, 2005). Vanuit de Regio Stedendriehoek, Regio Twente en de Provincie Overijssel is daarna een lobby opgezet om de A1 ook op de nationale agenda te krijgen. De lobby werd ondersteund met onderzoeksresultaten uit een vergelijking tussen de A1 en de Triple-A assen, waaruit bleek dat de economische massa en groei van de A1 niet onder doet voor de A12, A1 en A4 (Bureau Louter & Rand Europe, 2005).

De provincie kreeg bijval van het Ruimtelijke Planbureau (RPB) omtrent de bijdrage van de A1 aan de nationale economie. In het onderzoek "Wegen naar economische groei" wordt gesteld dat het belang van de A1 voor de Nederlandse economie vaak wordt onderschat: "zowel voor het woon-werkverkeer als voor het goederenvervoer geldt dat investeringen in de verbetering van deze verbindingen een belangrijke bijdrage leveren aan de groei van de Nederlandse economie (Thissen et al., 2006:7). Het RPB ontkracht zelfs de status van de Triple-A uit de Nota Mobiliteit door te stellen dat deze wegen slechts gedeeltelijk van economisch belang zijn (Thissen et al., 2006:10). Uiteindelijk heeft de lobby niet geleid tot een wijziging van het rijksbeleid ten aanzien van economie of mobiliteit. Waarom nam de provincie Overijssel dan toch het initiatief om een programma A1-zone? De nu volgende probleemverkenning, verkent het antwoord op deze vraag.

### 6.1.1 Probleemverkenning: de aanleiding

De verkenning van de ruimtelijke complexiteit in de A1-zone in het vorige hoofdstuk toont aan dat het gebied veel verschillende ruimtelijke ontwikkelingen kent. Wanneer overheden bepaalde ontwikkelingen als een maatschappelijk probleem ervaren kunnen zij starten met een planvormingsproces. De A1-zone kent blijkbaar veel problemen, gezien het groot aantal ruimtelijke projecten in het gebied. De provincie Overijssel is betrokken bij een groot aantal van deze ruimtelijke plannen. Blijkbaar is er voor bepaalde problemen niet of onvoldoende aandacht binnen de huidige plannen of laten deze plannen kansen liggen. Gesteund door de rapporten over het economisch belang van de A1 neemt de provincie Overijssel begin 2006 het initiatief om een Ruimtelijk Economisch Ontwikkelingsprogramma A1 te ontwikkelen.

Bij de bespreking van de Uitvoeringsagenda nota Ruimte is op verzoek van de Provinciale Staten het Ontwikkelingsperspectief A1 geagendeerd (Provincie Overijssel, 2006h). Dit heeft doorgewerkt in de provinciale uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte. *"Om een invulling te geven aan het rijksvoornemen om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om de A1 in TEN te krijgen stelt de provincie in samenwerking met gemeenten een ruimtelijk-economisch ontwikkelingsperspectief A1 voor de rode, groene en blauwe functies. Voor de provincie is de A1 een belangrijke ontwikkelingsas. Deze doorkruist de gehele provincie van west naar oost en verbindt de stedelijke gebieden in de provincie met elkaar en met de Randstad, het Duitse grensgebied en verder. Voor de A1 stelt de provincie dan ook een ruimtelijk-economisch ontwikkelingsperspectief op, waarin de bereikbaarheid een belangrijke*

*component is. Tevens worden in dit kader de mogelijkheden verkend voor het opnemen van de A1 in het TEN (TransEuropeesNetwerk).” (Provincie Overijssel, 2006e)*

De A1-zone kreeg zodoende een plek op de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte van het rijk: Opname van A1 en spoorlijn Amsterdam-Berlijn op TEN-lijst (2006-2007) (Ministerie van VROM, 2006a:61). Op deze lijst van TransEuropeseNetwerken van de Europese Unie (EU) staan verbindingen die bijdragen aan de economische en sociale samenhang in de EU en daarom extra aandacht mogen verwachten van de EU. De regionale samenwerkingsverbanden Twente en Stedendriehoek onderschrijven het belang van de A1 en voeren reeds eigen verkeerskundige netwerkanalyses uit, waarbij de A1 een centrale plek inneemt. Daarnaast heeft de Regio Twente in kader van de verkenningen voor het Regionale Structuurplan begin 2006 het idee gepresenteerd om de A1-zone als integrale ontwerpogave in het structuurplan uit te werken, waarbij de snelweg als internationale doorvoerroute in relatie wordt gezien met de omgeving en aanliggende functies (Regio Twente, 2006b:13). Dit sluit ook aan bij de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte van het Rijk, waarin projecten zijn opgenomen die bijdragen aan de verbetering van het stedelijk netwerk Netwerkstad Twente: *“De A1 vormt een belangrijke internationale verbindingssas tussen de Randstad en Centraal- en Oost-Europa. Borging van de kwaliteit van deze as moet de komende decennia prioriteit krijgen. Hiervoor moet er een integrale grensoverschrijdende beleidsvisie worden gemaakt. De Berlijnlijn is de internationale verbindingssas Amsterdam-Twente-Berlijn en kan een snelle en betrouwbare verbinding vormen tussen de Noordvleugel van de Randstad en Berlijn. Borging en ontwikkeling van deze spoorverbinding kan door opname in de TEN-lijst zijn beslag krijgen.” (Ministerie van VROM, 2006a:61).*

De minister van VROM steunt dan ook het initiatief van de provincie om samen met partners een ruimtelijk-economisch ontwikkelingsperspectief A1-zone op te stellen (Provincie Overijssel, 2006a). Een integraal plan kan de potenties van de A1 in samenhang zien, zodat een goede en integrale ontwikkeling van de A1-zone voor de toekomst mogelijk is. Dit streven naar een integraal plan raakt de portefeuilles van meerdere provinciale bestuurders. De gedeputeerde Ruimte, Wonen en Milieu nam uiteindelijk het bestuurlijk initiatief voor dit planproces en treedt ook binnen het proces op als coördinerend gedeputeerde en bestuurlijk opdrachtgever van het programma. De gedeputeerde heeft veel ervaring opgedaan met integrale gebiedsontwikkeling bij het project IJsseldelta, een planproces dat overwegend veel waardering heeft gekregen. De bestuurder geeft bij aanvang van het planproces voldoende ambtelijke beleidsruimte om binnen het proces de centrale thema's van het programma vast te stellen. Wel lijken enkele ruimtelijke ontwikkelingen reeds de bijzondere bestuurlijke aandacht te hebben, zoals de ontwikkeling van bedrijventerreinen, ruimtelijke kwaliteit, reconstructie van het landelijk gebied en de verkeersfunctie van de A1-zone.

De diversiteit aan ruimtelijke problemen en de schaal van het plangebied leiden ertoe dat het initiatief de belangen van veel organisaties raakt. Net als bij het project IJsseldelta hebben de bestuurders bij het programma A1-zone een samenwerking tussen de provincie en andere overheden voor ogen. Voor de hand liggende partners zijn daarbij de regio's Twente en Stedendriehoek en misschien ook wel de provincie Gelderland. De samenwerking met de Regio Twente lijkt voor de hand te liggen, omdat deze gemeenten zelf al voornemens zijn om de A1-zone te benaderen als een integrale ontwerpogave. Geheel passend binnen het bestuurlijk streven om te komen tot "Vitale Coalities" is de wens om binnen het A1-zone programma, naast publieke partijen, ook bedrijven en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de planvorming.

Een laatste aspect in kader van deze probleemverkenning is de 'sense of urgency' bij aanvang van het proces. Aangenomen mag worden dat de bestuurder als opdrachtgever voor het project een zekere drang had om dit programma van de grond te krijgen. De mate waarin dit gevoel begin 2006 ook bij andere actoren aanwezig was is moeilijk te achterhalen. Wel staat vast dat de provincie niet is nagegaan of de gevoelde urgentie bij andere partijen voldoende aanwezig is om daadwerkelijk actief te participeren in een planvormingsproces voor een programma. De provincie gaf in eerste instantie de voorkeur aan een intern provinciaal proces om te komen tot een werkplan, vooruitlopend op de participatie van externe partijen aan het proces. Daarmee is

de procesmatige complexiteit bij aanvang gereduceerd, omdat de sturing van het proces zich in eerste instantie alleen richt op intern betrokken actoren, zodat de opvattingen van een groot aantal actoren nog niet worden meegewogen.

## 6.2 Actoren: een voorstelronde

Hoofdstuk 5 maakt reeds duidelijk dat de A1-zone veel projecten kent, met een groot aantal verschillende betrokken (overheids)organisaties. In de initiatieffase zijn deze actoren in afwachting van de implicaties van het planproces A1-zone voor de eigen projecten en organisaties. De initiatieffase van het programma A1-zone kent zijn eigen set van betrokken actoren. Deze actoren en de onderlinge interacties bepalen in belangrijke mate de inhoudelijke uitkomst van een proces. Voorafgaand aan de beschrijving van het procesverloop van de initiatieffase programma A1, introduceert deze paragraaf de actoren die nadrukkelijk betrokken zijn bij deze fase. De tabel hieronder geeft de meest belangrijke actoren weer met een omschrijving van de functie of organisatie van waaruit ze betrokken zijn. Het aantal betrokken actoren is in deze fase van het proces nog klein, omdat de provincie zelf de behoefte heeft om eerst meer duidelijkheid te krijgen over het probleem, doel en aanpak van een programma A1-zone.

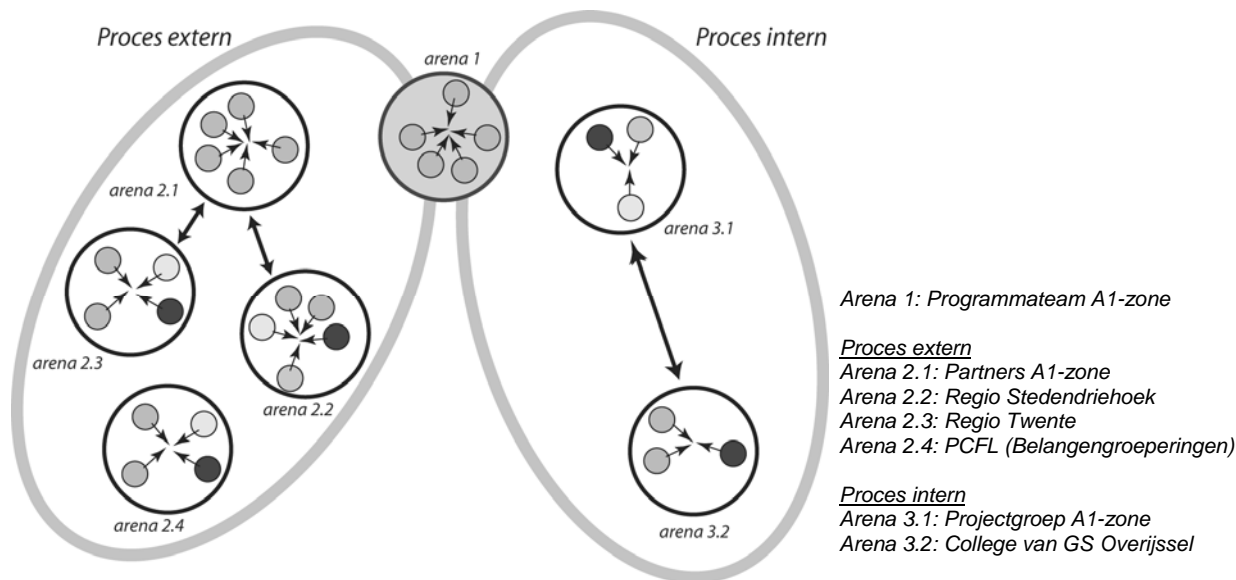
*tabel 18: Een introductie van de actoren.*

Actoren	Omschrijving functie	Omschrijving rol	Betrokken vanaf
<b>Bestuurlijk opdrachtgever</b>	Coördinerend gedeputeerde met de portefeuille Ruimte, Wonen en Milieu	Bestuurlijk gezicht en bestuurlijk opdrachtgever van het programma.	februari 2006
<b>Ambtelijk opdrachtgever</b>	Ambtelijk leidinggevende binnen de coördinerende provinciale eenheid	Aanspreekbaar voor tussentijdse rapportages en afstemming met de interne organisatie.	februari 2006
<b>Programma-manager</b>	Externe programmamanager	Programmamanager is verantwoordelijk voor het verloop van het proces en het resultaat.	maart 2007
<b>Intern ambtelijk programma-team</b>	Medewerkers van de coördinerende provinciale eenheid	Meedenken over de voortgang en aanpak, organiseren van bijeenkomsten en een bijdrage leveren aan de totstandkoming van tussenproducten.	maart 2006
<b>Externe partners</b>	Ambtelijke vertegenwoordigers van de Provincie Gelderland, Regio Stedendriehoek, Regio Twente, Rijkswaterstaat en VROM.	Inhoudelijke input leveren voor proces en feedback op tussenproducten.	april 2007
<b>Interne projectgroep A1</b>	Afgevaardigden van de verschillende ambtelijke provinciale eenheden.	Klankbordfunctie voor tussenproducten en operationele inbreng in de vorm van sectorale kennis.	maart 2006
<b>College van Gedeputeerde Staten (GS)</b>	College van zes gedeputeerden, waarvan vier betrokken bij programma: (1) Landelijk Gebied, Landbouw en Water, (2) Ruimte, Wonen en Milieu, (3) Mobiliteit, Financiën en Bestuur, (4) Economie, Toerisme en Arbeidsmarkt.	Besluitvormingsorgaan van alle cruciale beslissingen bepalend voor de voortgang van het proces.	juni 2006
<b>Provinciale Commissie van de Fysieke Leefomgeving (PCFL)</b>	Vertegenwoordigers van diverse rijks- en provinciale overheidsorganen en maatschappelijke organisaties uit Overijssel.	Advisering over tussenproducten.	februari 2007
<b>Overige betrokkenen</b>	Medewerkers van de provincie en andere organisaties met uiteenlopende achtergronden en functies.	Advisering over programma	april 2007

De momenten waarop actoren in de initiatieffase betrokken zijn bij het proces lopen uiteen. Op basis van dit overzicht blijkt dat de provincie tot februari 2007 vooral intern de mogelijkheden voor een programma heeft verkend. Vanaf april 2007 komen ook actoren van andere organisaties in beeld, nadat zij in februari 2007 geïnformeerd zijn over de voornemens van de provincie voor een programma A1-zone. De betrokkenheid van actoren hangt deels samen met de werkwijze van de programmamanager (zie hoofdstuk 7).

De initiatieffase valt uiteen in twee belangrijke deelprocessen, een intern proces bij de provincie en een proces met externe partijen. Deze processen verlopen niet altijd synchroon, zoals ook al op te maken uit het moment waarop partijen betrokken zijn bij het proces in tabel 18. Het programmamanager team A1-zone, en in het bijzonder de programmamanager, vormt de verbindende schakel tussen beide processen. Binnen elke deelproces zijn verschillende arena's te onderscheiden (zie figuur 12). Een arena wordt gevormd door een groep van elkaar afhankelijke zijnde actoren die op basis van eigen probleempercepties, oplossingen en strategieën keuzes maken die van invloed zijn op de uitkomsten van een proces (Koppenjan & Klijn, 2004:50). In elke arena vindt interactie plaats tussen de actoren en proberen zij te komen tot een gedeeld eindresultaat, een compromis over de problemen en gewenste oplossingen. Dit compromis vormt de basis voor gezamenlijk handelen (zie ook hoofdstuk 3.1).

De belangrijkste arena's in het interne proces zijn de projectgroep A1-zone en het college van Gedeputeerde Staten. De projectgroep A1 bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende eenheden probeert te komen tot een gemeenschappelijk beeld over de problemen in de A1-zone en een aanpak voor het programma A1-zone. De uitgangspunten voor de projectgroep staan onder invloed van de arena met gedeputeerden. De bestuurders hebben eigen percepties bij een programma A1-zone en geven richtlijnen mee aan de eenheden voor de inbreng in de projectgroep A1. Dit proces voltrekt zich ook in omgekeerde volgorde, aangezien de vertegenwoordigers uit de projectgroep de eigen portefeuillehouders informeren over de belangen binnen het programma A1-zone.



figuur 12: De samenhang tussen processen en arena's.

Binnen het externe deelproces ontwikkelt zich tijdens de initiatieffase een arena van externe partners; vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties. De programmamanager construeert deze arena door de partners op gelijkwaardige wijze te betrekken bij het proces en ze direct of indirect met elkaar in verbinding te brengen. Deze vertegenwoordigers zijn ook actief in de eigen organisatie, de achterban. Deze achterban is medebepalend voor de inbreng van de vertegenwoordigers in de arena met externe partners A1-zone. De belangrijkste arena's, regio's Twente en Stedendriehoek, zijn opgenomen in figuur 12. Het programma A1-zone raakt namelijk direct de belangen van de gemeenten waaruit de regio is samengesteld. Binnen de



“regio-arena's” proberen de gemeenten tot een gezamenlijke houding aan te nemen ten aanzien van het programma A1-zone. Een derde arena in het externe proces bestaat uit vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroeperingen die in deze fase van het programma vanuit de Provinciale Commissie van de Fysieke Leefomgeving (PCFL) een gezamenlijk advies geven aan de provincie. Andere arena's en actoren beïnvloeden het proces ook, maar in mindere mate en zijn hierom achterwege gelaten.

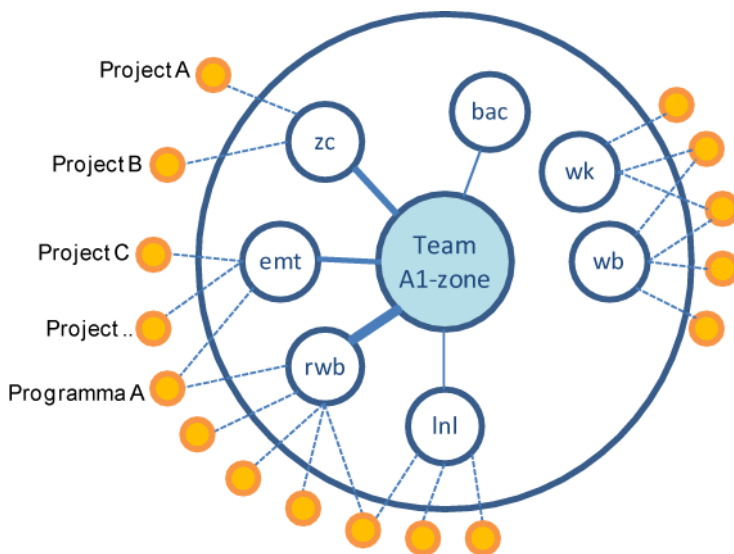
Om een beeld te geven van de meer inhoudelijke inzet van deze actoren zijn op basis van observaties en gesprekken per actor de belangen weergegeven. Het is slechts een eerste indruk en het overzicht is niet volledig en is geen weergave van formele inzet van de organisatie. De fase van de besluitvorming heeft organisaties en eenheden er nog niet toe gedwongen om standpunten in te nemen.

tabel 19: De inzet van belangrijke partners.

	<b>Organisatorische eenheden</b>	<b>Inzet/ belangen binnen initiatieffase programma A1-zone (niet formeel)</b>
<b>Arena 1 – Interne projectgroep A1</b>	Eenheid Economie, Milieu en Toerisme (EMT)	De herstructurering van bedrijventerreinen vanuit het programma Vitale bedrijventerreinen.
	Eenheid Landbouw, Natuur en Landschap (LNL)	Ontwikkeling van het landelijk gebied vanuit het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (PMJP) inclusief de reconstructie van de intensieve veehouderij Daarnaast is de eenheid betrokken bij het programma A1 Eiwitcorridor.
	Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB)	Naast de rol van coördinerend eenheid voor dit programma heeft RWB nog andere projecten die gerelateerd zijn aan het programma A1-zone, zoals de Provinciale Omgevingsvisie, het Programma Ruimtelijke Kwaliteit en het Provinciaal Verkeer en Vervoersplan.
	Eenheid Zorg en Cultuur (ZC)	Vanuit het programma Cultuur en Ruimte zet de eenheid in op de versterking van de ruimtelijke kwaliteit o.a. door de inzet van kunst en cultuur (in afstemming met RWB). Daarnaast is de eenheid betrokken bij het Kunstproject A1 van de kunstverenigingen Diepenheim, Deventer en Hengelo (subsidies).
	Eenheid Wegen en Kanalen (WK)	De eenheid is vooral gericht op uitvoering en daarom in deze fase enkel agendalid.
	Eenheid Water en Bodem (WB)	De relatie tussen de A1 en watersysteem is op het eerste oog beperkt, mogelijk dat er kansen voor waterberging zijn. Mogelijk dat in een meer inhoudelijke fase de eenheid wel weer in beeld komt, tot die tijd blijven ze agendalid.
	Eenheid Bestuurlijke Aangelegenheden (BA)	Agendalid en betrokken bij de communicatie over programma.
<b>Arena 2 – Externe partners</b>	Provincie Gelderland	Bestuurlijk partner van Overijssel bij de profilering van Oost-Nederland, richting het Rijk. Zo ook bij het pilot-verzoek voor de Structuurvisie Panorama's en Snelwegzone. Daarnaast staat Gelderland de regio Stedendriehoek voor het Gelderse deel van deze regio.
	Regio Twente	Opstellen van een Regionale Structuurplan met daarbinnen een integrale visie voor A1-zone.
	Regio Stedendriehoek	Uitvoeren van het recent vast gestelde Regionale Structuurplan en de ontwikkeling van twee belangrijke bedrijventerreinen nabij A1.
	Rijkswaterstaat Directie Oost	Routeontwerp gedachte laten landen in plannen van andere overheden.
	Ministerie van VROM	Afstemming met ontwikkelingen bij het rijk, zoals een mogelijke pilotstatus voor de A1-zone binnen de Structuurvisie Panorama's en Snelwegzone.

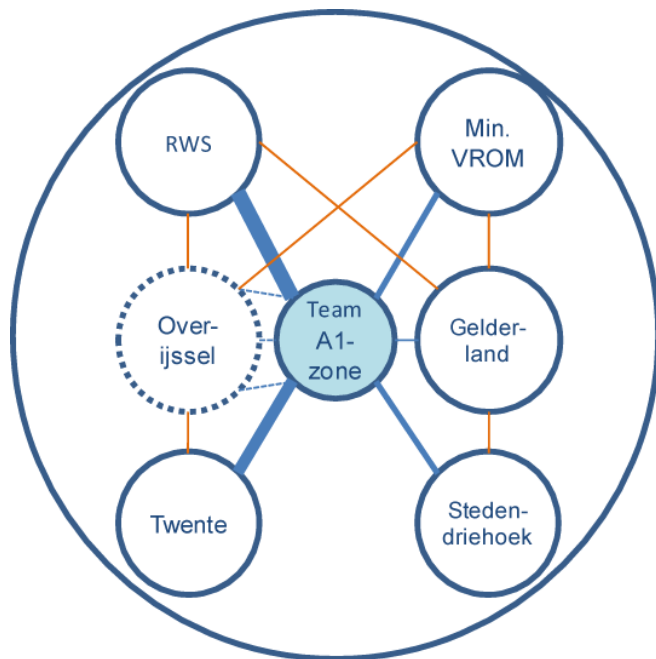
Het overzicht maakt duidelijk dat de verschillende actoren al diverse programma's/ projecten hebben lopen in de A1-zone. Een aantal van deze projecten kwam in het vorige hoofdstuk aan bod. Een belangrijk aandachtspunt voor de betrokkenen is dan ook de eventuele meerwaarde van het programma A1-zone en de afstemming met de eigen initiatieven in dit gebied. Daarnaast blijkt ook hieruit weer de breedte van het programma, gezien de uiteenlopende belangen.

Om alvast enig zicht te krijgen op het onderlinge verhoudingen tussen de betrokkenen bij het programma A1-zone schetsen de volgende twee figuren de posities van de actoren ten opzichte van het programma en de mate van interactie met het programmateam A1-zone.



figuur 13: De verhoudingen en interactie van de provinciale eenheden tot het management binnen de interne ambtelijke arena.

De interne organisatie van de provincie is opgebouwd uit meerdere eenheden, met elk eigen projecten en programma's. Binnen enkele projecten werken eenheden samen. Het programmateam A1-zone is voornemens om een nieuw programma op te zetten, waarbij bestaande projecten hierbinnen te verbinden zonder dat dit een bedreiging vormt voor de autonomie van een project of programma. Het programmateam benadert daarom een groot aantal eenheden. Een aantal eenheden verlaat op een gegeven moment de arena, om zich te richten op de eigen projecten en programma's. Deze eenheden achten op dat moment de deelname aan het proces niet noodzakelijk, omdat in deze fase van het planproces de belangen van de eenheid nog niet vertegenwoordigd hoeven worden. Uiteindelijk zijn het vooral de eenheden RWB, ZC en EMT die hoogste interactiefrequentie kennen met het programmateam. Dit valt samen met de meest concrete onderwerpen uit het programma, ruimtelijke kwaliteit en bedrijventerreinen.



figuur 14: De verhoudingen en interactie van de partners tot het management binnen de partner arena.

De partijen kennen elkaar onderling al en werken binnen verschillende opgaven in Overijssel samen. Naast de bestaande relaties (oranje) probeert het programmateam nieuwe relaties aan te gaan. Vaak om inhoudelijke redenen blijkt dat de relatie met de ene partner veel intenser is dan met de andere actoren. In het kader van Routeontwerp is er veel bijvoorbeeld overleg met Rijkswaterstaat (RWS). De bovenstaande figuur is een sterk vereenvoudigde weergave van de relaties, maar geeft wel een eerste impressie.

Een planvormingsproces kent meerdere fasen, met elk eigen bepalende actoren. Deze actorscan is daarom ook maar een momentopname. In volgende fasen kunnen andere actoren ten tonele verschijnen, maar de huidige actoren kunnen ook een stap terug doen. De inhoudelijke belangen en posities van actoren zijn in dit stadium nog niet uitgekristalliseerd, omdat het doel en de probleemdefinitie voor het programma nog niet zijn vastgesteld. In de hierop volgende procesanalyse zijn het vooral de meer persoonlijke ideeën en percepties over de A1-zone die het proces inhoudelijk kleur geven.

### 6.3 Belangrijke gebeurtenissen in de initiatieffase

De initiatieffase van het programma A1-zone is een fase waarin de provincie de mogelijkheden voor een programma verkent. In deze fase ontbreken cruciale bestuurlijke beslissingen. De betrokkenen werken wel toe naar een cruciaal besluit door het College van Gedeputeerde Staten; het vaststellen van een werkplan dat draagvlak heeft binnen de eigen organisatie en bij de belangrijke externe partners. De initiatieffase kent wel interessante gebeurtenissen die voortvloeien uit de activiteiten van de betrokken ambtenaren. Gebeurtenissen zijn hier belangrijke ontwikkelingen in het proces die bepalend zijn voor het procesverloop en de inhoudelijke thema's gedurende het proces.

De tabel hieronder zet de belangrijkste gebeurtenissen uit de initiatieffase uiteen. De gebeurtenissen zijn kort beschreven en staan in een chronologische volgorde. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de gebeurtenissen die voortvloeien uit het programma A1-zone en gebeurtenissen die plaats vonden buiten de invloedssfeer van het programmamanagement A1-zone, maar wel degelijk invloed hadden op het procesverloop van de initiatieffase van het programma. Het overzicht vormt een belangrijke leidraad bij de ontrafeling van het procesverloop. Deze ontrafeling gebeurt aan de hand van het sporenmodel: de sporen van wils-, beeld- en feitenvorming. Het eerste anderhalf jaar van het programma A1-zone is te typeren als één fase, de initiatieffase, maar bij de ontrafeling van het proces in drie sporen blijkt dat

deze eerste fase binnen elk spoor uiteenvalt in een aantal perioden. De perioden krijgen vorm door wijzigingen in de context, aanpak of door beslissingen. Dit is verder uitgewerkt in de hierop volgende paragrafen, maar vooruitlopend daarop zijn de perioden uit deze sporen opgenomen in tabel 20.

tabel 20: Overzicht gebeurtenissen Initiatieffase programma A1-zone

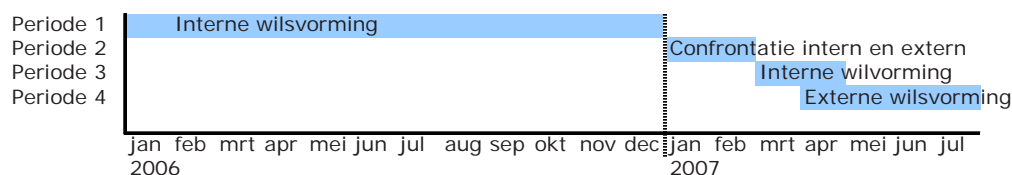
	Gebeurtenissen		Sporen		
	Binnen het programma A1-zone	Overige gebeurtenissen	Wils-	Feiten-	Beeld-
<b>jan-06</b>			Periode 1	Periode 1	Periode 1
<b>feb-06</b>	Bestuurlijke opdracht voor een Plan van Aanpak Ontwikkelingsprogramma A1				
<b>mrt-06</b>	Eerste opzet Plan van Aanpak A1				
<b>apr-06</b>		Vergadering Provinciale Staten oa over A1 perspectief			
<b>mei-06</b>					
<b>jun-06</b>	Vaststelling bestuurlijke coördinatie				
<b>jul-06</b>					
<b>aug-06</b>					
<b>sep-06</b>					
<b>okt-06</b>		Vaststelling Uitvoeringsagenda Nota Ruimte			
<b>nov-06</b>	Vaststelling ambitiedocument in GS				
	Start selectieprocedure externe programmamanager				
<b>dec-06</b>			Periode 2	Periode 2	Periode 2
<b>jan-07</b>	Vorbereiding startdag	Brief Tweede Kamer – Aankondiging Structuurvisie Snelwegen			
<b>feb-07</b>	Ambitiedocument in PCFL en Statencommissie	Coalitieakkoord Regering			
	Bestuurlijke startdag A1				
<b>mrt-07</b>	Aanstelling Programmamanager 1	Provinciale verkiezingen	Periode 3	Periode 2	Periode 2
<b>apr-07</b>	Aanstelling Programmamanager 2	Presentatie nieuw provinciaal coalitieakkoord			
	Verkennde gesprekken van programmamanager met interne organisatie				
	Projectgroep Bijeenkomst	Besluit gemeenteraad Rijssen-Holten over bedrijvenpark Lokerbroek nabij de A1			
	Interne projectgroep: PVA Atlas A1		Periode 4	Periode 2	Periode 3
	Gesprekken met externe partners				
<b>mei-07</b>	Themadocument				
	Korte beschrijving A1	RPB publicatie Snelwegpanorama's in Nederland			
	Verspreiding verslag Startdag A1	Vragen snelwegpanorama's in vaste kamercommissie Tweede kamer	Periode 4	Periode 2	Periode 3
<b>jun-07</b>	Bespreking Korte beschrijving in PCFL				
	Bespreking in Werkplaatsdocument met gedeputeerden				
<b>jul-07</b>	Bespreking in Werkplaatsdocument met externe partners				
	Panorama bijeenkomst Rijk-Provincies	Publicatie Rapport A1 - Kamer van Koophandel			
	Start uitwerken werkplan				

De nu volgende procesanalyse brengt samenhang aan tussen de verschillende gebeurtenissen en maakt duidelijk waarom bepaalde gebeurtenissen plaats vonden. De gebeurtenissen uit de tabel zijn in de procesanalyse door middel van de volgende opmaakstijl “*gebeurtenis*” Daarnaast laat het zien hoe externe gebeurtenissen bepalend kunnen zijn voor het procesverloop en de ontwikkelingen binnen de sporen. De ontleding van het proces in drie sporen maakt duidelijk dat gebeurtenissen samenhangen met de beelden en feiten die op dat moment in omloop zijn.

## 6.4 Het spoor van wilsvorming

Binnen het spoor van wilsvorming zoeken actoren naar overeenstemming over de doelstellingen en ambities van het programma A1-zone. Bij aanvang van een planproces bestaat nog veel ruimte voor het inpassen van ambities in de uiteindelijke doelstelling van het programma. Bij aanvang kunnen partijen zich nog vrijblijvend opstellen, maar gaande het procesverloop verbinden partijen zich aan een gezamenlijk overeengekomen set van doelstellingen en ambities. Het procesverloop van het spoor van wilsvorming geeft inzicht in de wijze waarop actoren binnen het A1-zone programma trachten te komen tot een breed gedragen doelstelling. Binnen dit spoor staan daarom vooral de gebeurtenissen centraal waar de wilsvorming plaats vindt. De procesbeschrijving kent vier perioden waarbinnen de wilsvorming plaats vond in een setting met wisselende kenmerken (zie tabel 21). De eerste periode staat in het teken van de interne wilsvorming bij de provincie om te komen tot het ambitiedocument (Plan van Aanpak), gevolgd door een korte periode waarin externe partijen de mogelijkheid hebben om ambities in te brengen. Na deze periode probeert de provincie intern de opgedane indrukken te gebruiken bij het bepalen van een nadere focus voor het plan, om daarna weer in overleg te treden met de externe partners.

tabel 21: Perioden in het spoor van wilsvorming.



### 6.4.1 Periode 1: Intern naar een ambitiedocument

Na aanleiding van een *bestuurlijke opdracht* start de provincie Overijssel in maart 2006 een intern proces om te komen tot een breed gedragen Plan van Aanpak voor een Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma A1. Een concept Plan van Aanpak uit maart 2006 verklaart dit nader: “Het programma is ruimtelijk omdat de projecten betrekking hebben op ruimtelijke functies en kwaliteitswinst. Het is een economisch ontwikkelingsprogramma omdat beoogd wordt ruimte te bieden aan de economische dynamiek langs de A1” (Provincie Overijssel, 2006d). In dit concept staat vooral de borging van ruimtelijke kwaliteit centraal.

De interne projectgroep A1 inventariseert de uiteenlopende belangen van de verschillende eenheden. De eenheden staan achter het initiatief en onderschrijven het belang van een visie/programma voor de A1-zone. De bestuurlijke opdracht voor het Plan van Aanpak laat veel ruimte voor de ambtelijke organisatie om uiteenlopende belangen en ambities in te brengen. Kenmerkend voor de eerste versies van het plan van aanpak is het toenemende aantal onderwerpen/ ideeën die een plek krijgen binnen het plan (zie tabel 22). Tegelijkertijd bestaat op ambtelijk niveau de behoefte aan een afbakening in de set van genoemde ambities en de omvang/ reikwijdte van de A1-zone. Deze gewenste focus blijkt moeilijk aan te brengen, wanneer tegelijkertijd het streven blijft om een integraal plan te ontwikkelen. Een naamswijziging van het programma, van Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma naar Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma, impliceert een nadere afbakening van het programma op het ruimtelijk aspect. Ruimtelijke plannen hebben echter het streven in zich om sectorale ontwikkelingen op elkaar af te stemmen, waardoor in het programma A1-zone de ruimte voor een groot aantal uiteenlopende ambities blijft bestaan.

tabel 22: Inhoudelijke ambities A1-zone uit: Concept Plan van Aanpak, juni 2006 (Provincie Overijssel, 2006c).

---

#### Inhoudelijke ambities A1-zone

---

1. minimaal handhaven en waar mogelijk verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de A1-zone op alle schaalniveaus en op alle relevante aspecten;
  2. vergroting van de bijdrage van het provinciale ruimtelijke beleid aan de sociaal-economische positie van de regio's;
  3. een krachtige impuls aan de ruimtelijke oriëntatie van de steden en zo mogelijk de regionale kernen op de A1 en Berlijnspoorlijn onder meer door ondersteuning van de boegbeelden in de netwerken;
  4. het blijvend agenderen van de West-Oost corridor (met A1 en Berlijnspoorlijn als hoofdassen) als Europese hoofdas met Twente/Osnabrück/Münster en de Stedendriehoek als ruimtelijk-economische knooppunten;
  5. de multimodale bereikbaarheid en ontsluiting van onze regio's moet in de pas lopen met de toenemende verkeersdruk; de overlast van het transitverkeer moet worden verminderd en de economische spin-off daarvan moet worden verhoogd;
  6. versterking van de samenwerking met Duitse partners in het grensgebied met Twente;
  7. meer samenhang aanbrengen tussen bestaande en nieuwe rode, groene en blauwe kwaliteiten in de A1-zone.
- 

De breedte van het plan biedt meerdere gedeputeerden de mogelijkheid om ambities uit de eigen portefeuille te laten landen in het programma. De bestuurlijke betrokkenheid en interesse nemen in de eerste maanden van de initiatieffase dan ook toe en dit leidt ertoe dat het college in juni 2006 noodzakelijke afspraken maakt over de bestuurlijke coördinatie van het programma. Integrale plannen zoals voor de A1-zone blijken een extra inspanning te vragen van bestuurders om te komen tot een goede verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Na goed overleg besluit het college dat de portefeuillehouder Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid deze rol van coördinerend gedeputeerde vervult en dat de anderen in het verdere verloop van het proces nauw betrokken blijven.

In deze periode zijn dan nog geen andere partijen betrokken bij het proces van wilsvorming. Wel komt het initiatief in mei 2006 ter sprake in een vergadering van de Provinciale Staten. Statenleden vinden "het heel mooi dat minister Dekker van VROM de ontwikkeling van een perspectief op de A1-zone beleidsmatig onderschrijft maar de uitspraak van minister Peijs dat verbetering van de infrastructuur in Twente, gelet op de grote problemen in de Randstad, geen prioriteit heeft, doen ons met angst en beven kijken naar de door de gedeputeerde gewenste ruimtelijke ontwikkelingen" (Provincie Overijssel, 2006h). Daarnaast geven de Staten aan dat een ontwikkelingsperspectief A1-zone zich niet alleen moet richten op economische ontwikkeling, maar zeker ook op de groene, rode en blauwe functies en dat dit wordt afgestemd met de bestuurlijke vertegenwoordigers in Overijssel en Gelderland en met de maatschappelijke organisaties (Provincie Overijssel, 2006h)

De ambtelijke en bestuurlijke behoefte voor concretisering leidt in het najaar van 2006 tot een bijstelling van de ambities en een nieuw concept van het plan van aanpak. De bestuurlijke druk was groot om het Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1 in het najaar te agenderen voor de politieke agenda. Het streven om het concept verder uit te werken tot een compleet plan van aanpak werd mede daarom losgelaten. Het uiteindelijk geagendeerde stuk is te beschrijven als een ambitiedocument, een organisatiebreed gedragen bundeling van ambities, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Deze ambities lopen wel sterk uiteen (zie tabel 23), maar dit deed daarmee wel recht aan de uiteenlopende belangen in de organisatie.

In november 2006 gaat het College van Gedeputeerden Staten (GS) akkoord met dit integrale "Plan van Aanpak", er vanuit gaande dat ook ruimtelijke kwaliteit voldoende aandacht krijgt in het verdere proces. (Provincie Overijssel, 2006b). GS stuurt het stuk ter informering naar de Statencommissie Groen en Ruimte en ter informering en commentaar naar de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL). De vaststelling van de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte 2006 door de Tweede Kamer in november 2006 formaliseert de reeds eerder uitgesproken steun van de minister voor een visie op de A1.

tabel 23: Inhoudelijke ambities A1-zone uit: Plan van Aanpak, november 2006 (Provincie Overijssel, 2006a).

---

#### Inhoudelijke ambities A1-zone

---

1. waarborgen van kenmerkende Overijsselse waarden als rust en ruimte in combinatie met dynamiek en ontwikkeling;
  2. verhogen van de ruimtelijke kwaliteit op alle schaalniveaus en op alle relevante aspecten
  3. vermindering van de milieubelasting van het weg- en spoorverkeer
  4. vergroting van de bijdrage van het provinciale ruimtelijke beleid aan de sociaal-economische ontwikkeling van de regio's;
  5. handhaven en versterken van de groene en blauwe waarden;
  6. meer samenhang aanbrengen tussen de bestaande en nieuwe rode, groene en blauwe kwaliteiten in de gehele A1-zone;
  7. multimodale bereikbaarheid en ontsluiting van onze regio's moet in de pas lopen met de toenemende verkeersdruk; de overlast van het transitverkeer moet worden verminderd en de economische spin-off daarvan moet worden verhoogd;
  8. een krachtige impuls aan de ruimtelijke oriëntatie van de steden en regionale kernen op de A1 en Berlijnspoorlijn zodat onze dynamiek letterlijk beter zichtbaar wordt en de economische spin-off van de infrastructuur toeneemt;
  9. ontwikkelen van innovatieve vormen van efficiënter ruimtegebruik (gezamenlijke voorzieningen, gestapeld, multifunctioneel) op nieuwe en bestaande terreinen voor werken en voorzieningen;
  10. leveren van een ruimtelijke bijdrage aan betere regionale afstemming van vraag en aanbod van bedrijventerreinen, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin;
  11. leveren van een ruimtelijke bijdrage aan de eventueel noodzakelijke herstructurering van de in de A1-zone aanwezige bedrijventerreinen; de aansturing daarvan gebeurt in het provinciale programma Herstructurering bedrijventerreinen;
  12. verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen, zowel ten aanzien van locatiekeuze en de inpassing van het terrein;
  13. waar gewenst en mogelijk behoud van duurzame landbouw en economische vernieuwing van het landelijk gebied;
  14. blijvend agenderen van de West-Oost corridor (met A1 en Berlijnspoorlijn als hoofdassen) als Europese hoofdas met Twente/ Osnabrück/Münster en de Stedendriehoek als ruimtelijk-economische knooppunten.
- 

#### 6.4.2 Periode 2: Anderen over het Plan van Aanpak

In de maanden januari en februari 2007 treedt de provincie voor het eerst naar buiten met het Plan van Aanpak voor een programma A1-zone. Naast een bestuurlijke startdag is het document geagendeerd in vergaderingen van de Provinciale Commissie van de Fysieke Leefomgeving (PCFL) en de Statencommissie Ruimte en Groen en komen de eerste reacties op het plan binnen via andere kanalen.

##### Kritische geluiden

Met de vaststelling van het programma door GS en de bestuurlijke startdag in zicht, trekt het programma A1-zone belangstelling van diverse actoren. Voorafgaand aan de startdag behandelt de PCFL in januari 2007 het Plan van Aanpak. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van diverse rijks- en provinciale overheidsorganen aangevuld met een aantal in Overijssel actieve maatschappelijke organisaties. De commissie heeft de nodige opmerkingen op het integrale plan (Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving Overijssel, 2007). Leden van commissie geven aan dat het wel een erg ambitieus programma is en vragen zich af of dit wel reëel is. De probleemanalyse is onvoldoende scherp en de commissie vraagt zich dan ook af of dit programma wel nodig is, gelet op de lopende plannen/projecten. Desondanks heeft de commissie overwegend waardering voor het initiatief voor een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma.

De Statencommissie Ruimte en Groen gaat akkoord met de brief van het college over het Plan van Aanpak Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1 (Provincie Overijssel, 2007h). De commissie gaat verder niet inhoudelijk in op dit plan.

Met de snelweg A1 prominent in het Plan van Aanpak heeft het initiatief de bijzondere aandacht van de wegbeheerder van de A1, Rijkswaterstaat. Op aanvraag van Rijkswaterstaat vindt in de aanloop naar de startdag een ambtelijk overleg plaats tussen Rijkswaterstaat en de provincie om een nadere toelichting te krijgen op dit plan. Rijkswaterstaat maakt daarnaast zijn eerste

ideeën en ambities binnen het rijk kenbaar. Rijkswaterstaat ziet in eerste instantie het programma A1-zone als een goed initiatief waarbinnen de routeontwerp gedachte kan landen. Een routeontwerp richt zich met name op de verrommeling van het beeld van de weg op het landschap. Daarbij valt te denken aan de uitstraling van wegelementen (kunstwerken, geluidsschermen), maar ook het verdwijnen van het open zicht op het landschap vanaf de weg (panorama's). Een routeontwerp geeft richtlijnen voor de toekomstige ingrepen bij een snelweg, zodat kwaliteit meer aandacht krijgt en een betere samenhang ontstaat tussen weg(architectuur) en landschap. Voor een andere ambitie, de verbreding van de A1 naar 2x3 rijstroken, hoeft de provincie de komende jaren geen draagvlak te vinden op rijksniveau. Binnen de beleidsvoornemens van het rijk tot 2020 liggen de prioriteiten voor grote infrastructurele investeringen bij andere trajecten.

De provincie vindt de gewenste betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij de verdere planvorming belangrijk en positief, gezien de ervaring met vergelijkbare projecten, relaties met andere rijksinstanties en mogelijk kunnen zij kennis en/ of middelen beschikbaar stellen voor de totstandkoming van de visie. Maar de ambities van provincie gaan verder: waar kunnen in de toekomst, welke ruimtelijke ontwikkelingen het beste plaatsvinden. Beide partijen komen overeen dat de ambities elkaar kunnen versterken en dat een routeontwerp een onderdeel kan zijn van een breder programma voor de A1-zone.

De eerste reacties van de regio's Twente en Stedendriehoek komen ook in deze periode binnen, het ambitiedocument roept de nodige vragen op bij de regio's. Vooral de afstemming met lopende projecten heeft nog de aandacht nodig. Binnen de regio's lopen al verschillende initiatieven die raken aan de ambities van de provincie. De afbakening van het programma verdient volgens de regio's nog de nodige aandacht. Voor de Stedendriehoek is het belangrijk dat de westgrens van het plangebied de hele stedendriehoek omsluit en niet alleen het Overijsselse deel. Daarmee moet ook de provincie Gelderland nadrukkelijk in beeld komen en intensief betrokken gaan worden bij de planvorming.

Op veel verschillende fronten hebben de gemeenten in de Stedendriehoek een gemeenschappelijk beeld ontwikkeld over de wijze waarop de regio zich in de toekomst moet gaan ontwikkelen. Het lijkt daarmee haast ondenkbaar dat een programma A1-zone tot vergaande verandering gaat leiden in de huidige plannen en het beleid in de Stedendriehoek. Zo zijn binnen de regio al veel discussies geweest over waar wel of geen bedrijventerreinen kunnen komen. Toekomstige bedrijventerreinen bij Deventer kennen een lange (juridische) voorgeschiedenis (Linderveld en Epse-Noord). De mogelijke ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein langs de A1 tussen de stedelijke gebieden van Twente en de Stedendriehoek heeft dan ook de bijzondere aandacht van deze laatste regio. Een nieuw terrein heeft waarschijnlijk invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van de reeds geplande terreinen in de Stedendriehoek.

De regio Twente heeft een minder goed ontwikkelde set van gemeenschappelijke ambities. De samenwerking tussen de gemeenten loopt op veel terreinen nog stroef. Met de ambitie om binnen een Regionaal Structuurplan Twente de A1-zone te benaderen als integrale ontwerppoging bestaat er een sterke overlap in ambities tussen provincie en regio. Twente is in afwachting van de voortgang van het provinciale initiatief, om dit deel van het regionale structuurplan op te pakken. Naast de voortgang van het programma A1-zone zijn de provincie en Twente in algemene zin nog zoekende naar een juiste onderlinge verhouding en samenwerking die recht doet aan de belangen van beide partijen. Op rijksniveau heeft de verhouding tussen provincie en regio eveneens de aandacht bij het vaststellen van de bevoegdheden van beide overheidsorganen in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

#### Bestuurlijke startdag

Een programma A1-zone bestrijkt een groot gebied en raakt daarmee de belangen van veel gemeenten, maar tot februari bleef het planproces A1-zone bij de provincie intern gericht. In februari 2007 op een *bestuurlijke startdag in Deventer*, treedt de provincie nadrukkelijk naar buiten met haar ideeën voor een Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1. Uit de aanwezigheid van vier gedeputeerden op deze dag blijkt nogmaals de bestuurlijke betrokkenheid bij dit programma. De datum van de startdag lag vlak voor de provinciale verkiezingen, indirect paste daarmee de startdag ook goed binnen de verkiezingscampagne van de bestuurders.



Op de startdag geven de potentiële betrokken actoren een eerste openheid van zaken ten aanzien van de eigen belangen en ambities. Daarbij is een bepaalde spanning waarneembaar tussen de landelijke en stedelijke gemeenten. Dit spitst zich vooral toe op de ontwikkeling van bedrijventerreinen; waar moet dit plaatsvinden zonder dat dit schade brengt aan de kwaliteiten van het gebied. Deze “schuttersputjes” herkennen diverse personen en vormen dan ook een mogelijke bedreiging voor de planvorming. De provincie mag namelijk verwachten dat deze eigen belangen op blijven spelen. De genodigden staan overwegend wel positief tegenover het initiatief van de provincie Overijssel en denken dat het proces zeker de moeite waard is. Wel geven zij aan dat een prioritering in ambities nodig is, maar wat deze prioriteiten dan moeten zijn is nog onduidelijk. Wel komen aspecten als bedrijventerreinen en mobiliteit meer naar voren in de plenaire delen van de dag, in tegenstelling tot landbouw, natuur en landschap. Het aspect ruimtelijke kwaliteit en tegengaan van verrommeling vinden de aanwezigen belangrijk, maar zij komen niet tot een gemeenschappelijk beeld over wat dan kwaliteit en verrommeling is. Uit deze dag komen nog weinig concrete afspraken voort, maar dit was dan ook niet de intentie van bijeenkomst. De voornaamste uitkomst is dat de genodigden op het eind van deze dag in grote meerderheid aangeven dat zij positief tegenover het initiatief van de provincie staan. Tevens is het initiatief breed onder de aandacht gebracht van belanghebbenden en hebben provinciale bestuurders een platform gehad om de bestuurlijke betrokkenheid bij het initiatief kenbaar te maken.

De startdag geeft het programma A1-zone veel publiciteit in de media, waarna diverse actoren contact opnemen met de provincie. Zo zagen bijvoorbeeld gemeenteraadsleden mogelijkheden om eigen ambities, de aanleg van rondwegen bij dorpen, te laten landen in het provinciale plan. Daarnaast geven enkele partijen aan dat ze nauw betrokken wilden zijn bij de verdere planvorming. Een klankbordfunctie, zoals bij andere plannen, is daarbij in de ogen van deze actoren onvoldoende. Ervaringen met andere planprocessen heeft namelijk geleerd dat de invloed op het uiteindelijke plan dan maar beperkt is. Liever zien zij dat ze vroegtijdig betrokken worden, zodat ze daadwerkelijk nog iets in de melk te brokkelen hebben. Het woord klankbordgroep lijkt een ietwat negatieve uitstraling te hebben voor sommige partijen. Toch blijkt dat de opgewekte interesse bij partijen na de startdag snel wegebt. Zolang het programma vooral een provinciale aangelegenheid is, met weinig concrete punten, kunnen partijen het zich veroorloven om een afwachterende houding aan te nemen. Samenwerking met anderen vindt de provincie een belangrijke voorwaarde, maar de regio's en provincie Gelderland zijn evenzeer in afwachting van de vervolgstappen van de provincie. De bal ligt nadrukkelijk bij Overijssel.

#### **6.4.3 Periode 3: Intern op zoek naar een focus**

De coördinerend gedeputeerde geeft na de startdag aan om op korte termijn naar buiten komen met de uitkomsten van de startdag en de volgende stappen in het proces. De bestuurlijke betrokkenheid neemt in de eerste maanden na de verkiezingen van 7 maart af, mede door de coalitieonderhandelingen die in deze periode plaats vinden. De ambtelijke organisatie kan zodoende in de luwte doorwerken aan het uitbouwen van het ambitiedocument tot een volledig plan van aanpak/ werkplan. Onder leiding van een net aangestelde externe programma-manager moesten de kritische kantekeningen uit de afgelopen maanden een plek krijgen. De eerste manager van buiten geeft de opdracht echter na drie weken terug, omdat deze persoon het niet eens kon worden met de organisatie over de invulling van de functie van programma-manager. Daarnaast blijkt het moeilijk om snel de eerste stappen te zetten, omdat de ideeën over het programma in de organisatie uiteenlopen. Eind maart is een tweede persoon aangesteld als programmamanger.

Gelet op de reacties op de startdag en van anderen was het aanbrengen van focus en het prioriteren van ambities noodzakelijk. Binnen de interne projectgroep A1 blijkt maar al te zeer hoe moeilijk het is om de eigen ambities los te laten. Net als binnen de PCFL bestaan er vraagtekens bij de nut en noodzaak van het project. Daarmee was het onduidelijk wat het centrale probleem is en of de betrokken eenheden wel een gemeenschappelijk belang in het project hebben. De centrale thema's van de startdag, bedrijventerreinen en verkeer, bieden enerzijds wel mogelijkheden om te komen tot een focus, aangezien dit blijkbaar problemen zijn

met een breed gedragen urgentie. Het waren echter juist deze thema's die al een plek hadden binnen andere trajecten (programma Vitale bedrijventerreinen en de Netwerkanalyses) en daarmee mogelijk concurrerend zijn voor de werkzaamheden van eenheden wanneer het ook binnen het programma A1-zone centraal komt te staan. De programmamanagers van de A1-zone en Vitale bedrijventerreinen slagen erin om tot overeenstemming te komen over de wijze van afstemming tussen beide trajecten. Vanuit een gezamenlijk feitenkader zijn kansen voor samenwerking tussen beide programma's te benutten.

Voor verkeer blijkt dit anders te liggen. De provincie is wel betrokken bij de netwerkanalyses en gebiedsuitwerkingen van de regio's, maar heeft zelf niet de 'lead' binnen deze trajecten. Het blijkt dat de ideevorming voor oplossingen voor knelpunten in het verkeersnetwerk al in een ver gevorderd stadium te zijn.

#### Coalitieakkoord

Op 19 april presenteren de Overijsselse coalitiepartners CDA, PvdA en VVD het Overijsselse coalitieakkoord voor de periode 2007 – 2011 en maken daarmee de politieke ambities en belangrijke thema's voor de komende jaren duidelijk (zie ook hoofdstuk 5). Dit bracht geen inhoudelijke accentverschuiving met zich mee binnen het programma A1-zone. Alleen werd de bestuurlijke prioriteit voor het programma wel bevestigd door de opname van het programma in de dynamische investeringsagenda. De andere bestuurlijke ambities sluiten aan bij de reeds bestaande ambities in het programma A1-zone. Wel zet het college ook in op de aanleg van 2x3 stroken op de A1 en uit de agendering van de ontwikkeling van stationsomgevingen blijkt ook de belangstelling voor de Berlijnspoorlijn binnen het programma A1-zone gerechtvaardigd.

Verder blijkt de nieuwe coalitie nadrukkelijk in te zetten op samenwerking met andere gemeenten, waterschappen, bedrijven en kennisinstellingen (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007). Dit sluit aan op de ambities voor het programma A1-zone, maar de provincie is hier tot dan toe nog niet in geslaagd. Tegelijkertijd snijdt de nieuwe coalitie een gevoelig punt aan bij de samenwerking met Twente. "Indien aan de orde, zullen wij het Rijk laten weten bereid te zijn de (provinciale) 'plustaken' van de regio Twente weer voor onze rekening te nemen" (Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel, 2007). Een signaal dat de wijze van samenwerken tussen Overijssel en Twente nog niet is uitgekristalliseerd.

#### Een nieuwe beschrijving van het programma

Het programmamateam A1-zone start in april met het opstellen van een nieuwe beschrijving van het programma A1-zone. Gesprekken met interne en externe ambtelijk vertegenwoordigers leiden ertoe dat een programmabebod nadrukkelijk doorwerkt om de wijze van samenhang tussen de verschillende onderdelen te duiden. Tegelijkertijd geeft een eerste beschrijving van thema's zicht op mogelijke inhoudelijke onderwerpen die in het programma aan de orde kunnen komen. In de onderstaande tabel zijn de geïdentificeerde thema's opgenomen.

*tabel 24: Mogelijke thema's voor een programma A1-zone (Provincie Overijssel, 2007c).*

<b>Thema's</b>	<b>Beschrijving</b>
<b>Ruimtelijke ontwikkelingen</b>	Met aandacht voor een integrale aanpak van gebied en mobiliteit, de synergie tussen weg en spoor, groene en blauwe kwaliteiten, A1 als Scenic Route.
<b>Bereikbaarheid A1</b>	Met aandacht voor de groei van het transit goederenvervoer, de verkeerspassage over de IJssel en knelpunten in het onderliggende wegennet.
<b>Economie</b>	Met aandacht voor de economie in algemene zin, bedrijventerreinen, agrarisch complex, bevolkingsontwikkeling.
<b>Wonen</b>	Met aandacht voor de bevolkingsontwikkeling, woonkwaliteit als asset voor de regio.
<b>Internationale aspecten</b>	Met aandacht voor de A1 als onderdeel van het Europese netwerk (TEN's), de Berlijnlijn in het Europese netwerk, kansen in Duitsland.
<b>Duurzaamheid en milieu</b>	Met aandacht voor de fijnstofproblematiek en externe veiligheid.

De geografische afbakening blijkt in dit stadium moeilijk op een kaart te verbeelden, wel geeft een beschrijving iets meer duidelijkheid. *“Onder de directe omgeving verstaan we het gebied dat – binnen zichtafstand – ter weerszijden van de snelweg en ter weerszijden van de parallelle spoorlijn ligt. Bij de aansluitingen met andere wegen kan de zone verbreden. Maar daarnaast ook locaties in een ruimer gebied met functionele relaties met de weg en het spoor”* (Provincie Overijssel, 2007f).

Het ambtelijk projectteam A1-zone van de provincie ziet een verbetering ten opzichte van het eerdere ambitiedocument, maar tegelijkertijd is de insteek nog (te) breed van aard. Door te stellen dat alleen ontwikkelingen met een functionele relatie met snelweg of het spoor aan de orde komen, raakt een deel van de ontwikkelingen buiten beeld. Een goede ontwikkeling, maar tegelijkertijd wijzen de projectteamleden erop dat het programma zich niet hoofdzakelijk op verkeersvraagstukken moet gaan richten. Het uitgangspunt van het programma was een centrale plek voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Het thema ruimtelijke kwaliteit blijft in de projectgroep rond zweven en wordt gezien als meest kansrijk voor het programma. Het thema wint aan kracht binnen de ruimtelijke planning en is ook omarmd in het provinciaal ruimtelijke beleid. De provincie Overijssel zet in op Ruimtelijke Kwaliteit (Provincie Overijssel, 2006e). Bijvoorbeeld door het instellen van het Atelier Overijssel, een onafhankelijke club die als opdracht heeft om via gevraagd en ongevraagd advies het denken en doen over ruimtelijke kwaliteit in Overijssel te vergroten. Het atelier voert ten tijde van de initiatieffase een onderzoek uit naar de landschappelijke inpassing van nieuwe bedrijventerreinen, rondwegen bij kernen en de transformatie van erven.

Daarnaast is ruimtelijke kwaliteit de positieve tegenhanger van het actuele thema van verrommeling en daarom passend bij het programma A1-zone. Dit thema is in lopende projecten veelal onderbelicht en daarom zien betrokken actoren mogelijkheden binnen het programma om de kaders te ontwikkelen voor nieuwe ontwikkelingen. Binnen dit thema zijn nog veel onbeantwoorde vragen zoals:

- Hoe kan de weg het beste worden ingepast in het landschap?.
- Op welke wijze kunnen bedrijventerreinen nabij de snelweg een kwalitatieve uitstraling krijgen?
- Hoe kunnen nieuwe intensieve veehouderijen op een juiste manier worden ingepast in de landbouwontwikkelingsgebieden?
- Op welke wijze kan de landschappelijke kwaliteit vanaf de weg goed worden beleefd?

Op dit moment ontbreekt een overkoepelende visie op ruimtelijke kwaliteit, waardoor een versnipperd beleid voor kwaliteit in de A1-zone dreigt. De provincie heeft met de Handreiking Ruimtelijke Kwaliteit IJssel al een goed voorbeeld in huis.

Een welwillende houding van de projectteamleden blijft overeind, maar tegelijkertijd is het programma nog steeds met veel onzekerheid omgeven, zodat enige terughoudendheid blijft bestaan. De behoefte aan het programma is nog niet zeker gesteld, mede door het ontbreken van een feitelijke onderbouwing.

#### **6.4.4 Periode 4: Externe partners aan zet**

Nu de houding van de intern ambtelijke organisatie duidelijk is, krijgen de externe partners de ruimte om mee te denken over de insteek van het programma A1-zone. Naast verkennende gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van Twente, Stedendriehoek, Gelderland, VROM en Rijkswaterstaat hebben deze partners ook de mogelijkheid om te reageren op concept documenten, zoals de Korte beschrijving A1-zone en een concept werkplan, waarin de werkwijze voor de volgende fase uiteen is gezet.

De ambities van de provincie en de partners komen op hoofdlijnen overeen. Alle partijen zijn voor een goede en kwalitatieve ontwikkeling van de A1-zone en daarom onderschrijven ze ook de doelstelling uit de Korte Beschrijving: *“Het doel van het programma A1-zone is om de ontwikkelkansen van de A1 te benutten en de kwaliteiten te behouden en verder te versterken, om zo de zone tot een visitekaartje van Oost-Nederland te maken”* (Provincie Overijssel, 2007f). De gesprekken leiden nog niet tot een verdere concretisering van de ambities. Veel gaat afhangen van de thema's die centraal staan in het uiteindelijke programma. Daarom is het in

deze fase ook voor de partners moeilijk om aan te geven welke ambities zij willen verwezenlijken binnen het programma A1-zone. Veel ambities hebben daarnaast al een plek gevonden in eigen projecten en programma's. De betrokkenen willen binnen het programma geen zaken opnieuw of dubbel doen.

De mogelijkheden om met het programma A1-zone op een rijksagenda te komen volgen de partners met veel interesse. Een goede aansluiting op rijkstrajecten biedt wellicht kansen voor extra rijksbijdrage voor de realisatie van bepaalde ontwikkelingen.

De Regio Twente stelt zich wel anders op, omdat zij zelf al eerder het initiatief hadden genomen om de A1-zone in Twente als een integrale ontwerpogave te benaderen binnen het Regionale Structuurplan Twente. Twente erkent de meerwaarde om de A1-zone op een hoger schaalniveau in samenhang te bezien en dan ook aan te haken bij de voornemens van de provincie. De regio is echter al ruim anderhalf jaar in afwachting van het initiatief van de provincie, maar wil nu op korte termijn wel aan de slag.

De voorgestelde werkplaatsaanpak in een *nieuw werkplan* spreekt de partners aan. Het is een manier om los te komen van bestaande discussies en op een vernieuwende manier naar de problematiek in de A1-zone te kijken. Deze aanpak kan mogelijk moeizaam lopende ontwikkelingen in de eigen regio's doorbreken. Het programma A1-zone moet zorgvuldig afwegen op welke manier discussies een plek krijgen binnen de werkplaats, zonder het risico te lopen om te vervallen in reeds lopende discussies over bepaalde onderwerpen (bedrijventerreinen).

De provincie en de partners komen overeen om de volgende fase gezamenlijk aan te sturen. De regio Twente kan daarnaast al enkele onderwerpen uitwerken, welke in een later stadium kunnen landen in de het programma A1-zone. Een volgende stap is het informeren van de eigen bestuurders. Tot op heden hebben zij nog weinig interesse te hebben getoond voor het initiatief van de provincie. Zolang dit initiatief nog geen directe implicaties heeft voor de ontwikkelingen in de eigen gemeenten, regio of provincie geven bestuurders de prioriteit aan andere plannen. Na de zomer gaan gesprekken plaats vinden tussen het programma-management en de bestuurders in aanwezigheid van de ambtelijke vertegenwoordiger van de desbetreffende regio of provincie.

#### De panorama's van het rijk

Uit eerdere gesprekken met Rijkswaterstaat bleek dat vooral het programma Routeontwerp een kansrijk rijksprogramma te zijn voor de provincie om het programma A1-zone aan te verbinden. Tijdens de initiatieffase deed zich een gedeeltelijke verschuiving voor in de ambities door ontwikkelingen bij het rijk: de aankondiging van een "Structuurvisie voor Panorama's en de snelwegzone" (Ministerie van VROM, 2007a).

Aan deze aankondiging van de minister van VROM in de Tweede Kamer ging een lange discussie aan vooraf. In 2006 kwam het thema verrommeling langs snelwegen onder de aandacht, mede door het rapport "Bloeiende bermen" van het Ruimtelijk Planbureau. Daarin werd geconcludeerd dat de snelwegzone dichtslibt, verrommelt en dat de samenhang tussen de bebouwing ontbreekt en dat het tijd wordt dat de overheid duidelijke keuzen maakt waar verstedelijking langs de snelweg kan worden versterkt en waar open panorama's moeten worden behouden" (Hamers & Nabielek, 2006). In de media, maar ook de Tweede Kamer nam de discussie over de kwaliteit van het Nederlandse landschap toe (Verdaas, 2006). De nieuwe regering heeft thema's als duurzaamheid en een mooier Nederland een belangrijke plek gegeven in het nieuwe coalitieakkoord. Dit blijkt ook uit de ambities van de nieuwe minister van VROM om *een Structuurvisie voor panorama's en de snelwegzone op te stellen* (Ministerie van VROM, 2007b).

Eén van Kamerleden die in 2006 actief deelnam aan de discussies in de Tweede Kamer over verrommeling van ons landschap was de woordvoeder ruimtelijke ordening van de PvdA-Tweede Kamerfractie. Mede door zijn inspanningen voor een mooier Nederland, kwam een structuurvisie voor snelwegzone's in beeld. Na de provinciale verkiezingen werd hij gedeputeerde Ruimtelijke Ordening in de provincie Gelderland. De bijzondere belangstelling voor de verrommeling van het landschap (langs snelwegen) bleef hij behouden. Politiek-bestuurlijk overleg tussen gedeputeerden van beide provincies stond aan de basis voor een

gezamenlijk aanbod aan het Rijk om met twee snelwegen (A1 en A15) ervaringen op te doen voor de structuurvisie. Met een soort van pilot status komen de wegen ook op de rijksagenda te staan. Uiteindelijk was het de PvdA Tweede Kamerfractie die in mei 2007 in een algemeen overleg van een vaste kamercommissie aan de minister van VROM vraagt of zij ook open staat voor experimenten gericht op het behouden en creëren van snelwegpanorama's? (Vaste Commissie voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007).

De structuurvisie komt in de maanden juni en juli van 2007 concreet in beeld bij het programmateam A1-zone. In deze maanden vinden gesprekken plaats tussen het ministerie van VROM en de provincie Overijssel om de mogelijke meerwaarde van structuurvisie voor het programma A1-zone te verkennen. De provincie wil uiteindelijk meer dan het opstellen van kwaliteitskader, maar ziet de structuurvisie wel als een goede opstap naar andere onderwerpen binnen het programma. Daarnaast biedt het programma A1-zone voor het ministerie van VROM, zowel voor het steunpunt Routeontwerp als de Structuurvisie Panorama's en snelwegzone, de mogelijkheid om enkele zaken in de praktijk uit te werken.

#### Groen licht voor vervolgstappen

In januari 2007 was de PCFL kritisch over het programma, daarom legt het programmamanagement in juni de nieuwe Korte Beschrijving en de werkplaatsaanpak ter beoordeling voor aan deze commissie. Leden van de commissie zien de huidige beschrijving wel als een verbetering, maar een verdiepingsslag blijft nodig. Er is begrip dat het opstarten van het proces een goede en langere voorbereidingen vergt, maar de PCFL ziet wel graag dat op korte termijn het proces voortuitgang boekt. De PCFL gaf nogmaals expliciet aan dat zij dit initiatief van de provincie steunt.

In de maanden juni en juli krijgt het programma A1-zone groen licht voor een volgende fase. De externe partners geven aan zich te kunnen vinden in de ideeën voor het programma en bijbehorende werkwijze "Werkplaatsaanpak". De gedeputeerden van de provincie geven afzonderlijk van elkaar goedkeuring aan deze ideeën, zodat na de zomer een compleet werkplan op de agenda van het College van Gedeputeerde Staten kan komen.

#### **6.4.5 Analyse van het spoor van wilsvorming**

Het proces heeft tot op heden nog niet geleid tot een breed gedragen set van ambities voor het programma A1-zone. Het overzicht van ambities uit het Plan van Aanpak (november 2006) was uitgebreid en kende tegenstrijdige ambities. Het was verworden tot een lijst van ambities, waarin alle sectorale belangen vertegenwoordigd waren. Ondanks dat het mogelijk is om binnen een programma meerdere (tegenstrijdige) doelen na te streven, geven de betrokkenen de voorkeur aan een overkoepelende en integrerende doelstelling. Uiteindelijk biedt het begrip "visitekaartje" aanknopingspunten om betrokkenen te enthousiasmeren voor het programma. Dit begrip was ook al gebruikt in de eerste versies van het plan van aanpak: "Al met al willen we bereiken dat de A1 en Berlijnspoorlijn nog meer dan nu al het geval is het visitekaartje van onze provincie en van ons beleid worden" (Provincie Overijssel, 2006c). Met het vaststellen van de gewijzigde doelstelling in het document Korte Beschrijving A1-zone, waarbij het begrip visitekaartje centraal staat, ontstaat er ruimte voor het genereren van draagvlak voor het initiatief van de provincie. De formulering van meer concrete ambities is uitgesteld naar een volgende fase in het planproces.

Binnen het spoor van wilsvorming is onderscheid te maken in twee fasen, waarbij de eerste fase gericht is op wilsvorming binnen de provinciale organisatie en in een tweede fase (vanaf mei 2007) verplaatst zich dit naar een arena met voornamelijke externe partijen. De scheiding in deze twee deelsporen lijkt een vertragende werking te hebben op de voortgang van het proces. De lange eerste fase (maart 2006-februari 2007) heeft er namelijk niet toegeleid dat de daarop volgende fase sneller verliep. Integendeel zelfs, omdat externe partijen lange tijd op afstand gehouden zijn heeft dit er aan bijgedragen dat de partijen een afwachtende houding aannemen. Het vraagt daarmee om meer tijd om deze partijen te mobiliseren om actief te participeren in het proces, zeker wanneer blijkt dat deze partijen zich niet kunnen vinden in de uitkomsten van het interne proces van wilsvorming. De welwillendheid van de externe partijen om toch te

participeren in het proces is deels te verklaren vanuit de gedachte dat het programma A1-zone mogelijk de eigen belangen raakt en daarnaast een kans is dat het programma kan bijdragen aan de realisatie van eigen ambities. Zolang in het programma concrete ambities ontbreken, is een eventuele bedreiging van het programma voor de eigen ambities nog niet aan de orde.

Het spoor van wilsvorming speelt zich niet alleen af in het ambtelijk domein. In het eerste jaar van de initiatieffase is de wilsvorming in het bestuurlijk domein wel zeker net zo belangrijk en heeft het een grote invloed op het procesverloop. Elke portefeuillehouder ziet kansen binnen het programma om de eigen ambities te realiseren en sturen de ambtelijke eenheden er op aan dat deze belangen een vertaling krijgen in het ambitiedocument van het programma.

De bestuurders van externe partijen staan in het eerste jaar ook buiten het proces van wilsvorming. Op de bestuurlijke startdag van februari 2007 krijgen zij een eerste indruk van het programma, maar de betrokkenheid van deze bestuurders is vrijblijvend. Het is dan ook niet vreemd dat alle aanwezigen aan het eind van de dag uitspreken dat ze achter het A1 initiatief van de provincie staan en actief gaan meedoen. De brede insteek van het ambitiedocument van het programma biedt tenslotte kansen voor alle aanwezigen. Mocht het programma een bedreiging gaan vormen voor de eigen ambities, dan is het maar beter om aan tafel te zitten bij de provincie om in een vroegtijdig stadium mee te draaien. Omdat het programma een aantal gevoelige onderwerpen raakt zijn de bestuurders wel alert op de ontwikkeling van het programma. De bestuurlijke aandacht voor het programma neemt snel af na de startdag, vanuit het ambtelijke als het bestuurlijke domein binnen de provincie vindt nauwelijks nog communicatie plaats over het onderwerp. Ambtelijke vertegenwoordigers van externe partijen verklaren in de laatste periode van de initiatieffase ook dat bestuurders het programma interessant vinden, maar zolang het niet concreet wordt krijgen eigen projecten en programma's de bestuurlijke prioriteit. Het programma A1-zone blijkt snel te dalen op de bestuurlijke agenda's na afloop van de startdag.

Met het ontbreken van breed gedragen set van concrete ambities en doelstellingen is het draagvlak voor het programma vooral gebaseerd op de mogelijke kansen die het programma in de toekomst kan bieden. De betrokkenen stemmen daar de eigen strategieën op af (zie tabel 25). Het draagvlak voor het programma is niet alleen te verwerven binnen het spoor van wilsvorming, maar ook andere sporen zijn bepalend. Deze sporen kunnen het spoor van wilsvorming ondersteunen met een krachtig beeld of goed onderbouwd feitenkader.

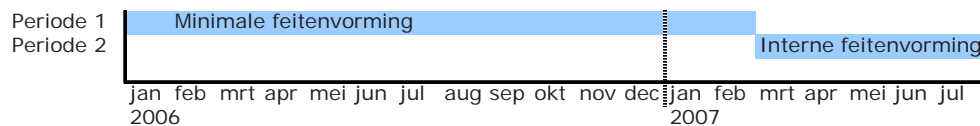
*tabel 25: Strategieën binnen het spoor van wilsvorming.*

<b>Strategieën</b>	
<b>Periode 1</b>	Een intern proces waarin ambtelijke vertegenwoordigers en bestuurders vasthouden aan de eigen belangen.
<b>Periode 2</b>	Organiseren van de confrontatie tussen intern opgestelde ambities en ambities van externe partijen.
<b>Periode 3</b>	Streven naar doelvervlochten om te komen tot een nadere afbakening van het programma.
<b>Periode 4</b>	Het verrijken van het proces door externe partijen te betrekken bij het proces van wilsvorming.

## 6.5 Het spoor van feitenvorming

Ruimtelijke planvorming in Nederland gaat gepaard met veel onderzoek om te komen tot een goede onderbouwing en daarmee een zorgvuldige belangenafweging. Een groot gebied als de A1-zone kent veel lopende ruimtelijke plannen en projecten met een veelvoud aan bijbehorende studies en onderzoeken. Binnen het spoor van feitenvorming zoeken betrokkenen naar feitelijke argumenten om belangen en uiteindelijke beslissingen te kunnen onderbouwen. Een initiatieffase kenmerkt zich door een zoektocht naar bestaande en nieuwe gegevens om problemen goed te kunnen beschrijven zodat de urgentie van problemen aan te tonen is. De procesbeschrijving van het spoor van feitenvorming kent twee perioden met wisselende kenmerken (zie tabel 26). In de eerste periode vallen betrokkenen terug op de eigen gebiedskennis bij de totstandkoming van het ambitiedocument (Plan van Aanpak). Een tweede periode vangt aan na de kritische reflectie van andere partijen en de komst van een externe programmamanager. Na het formuleren van onderzoeksvragen start een intern proces dat moet leiden tot de beantwoording van deze vragen.

tabel 26: Perioden in het spoor van feitenvorming.



### 6.5.1 Periode 1: Op basis van zachte kennis

Een intern planproces bij de provincie resulteert in een Plan van Aanpak (ambitiedocument). In deze periode maken de betrokkenen vooral veel gebruik van zachte kennis van de vertegenwoordigers van de verschillende eenheden. Deze zachte vorm van kennis is gestoeld op de ervaring, gebiedskennis en signalen die de betrokkenen kregen vanuit de organisatie of omgeving. Daarbij maken zij geen gebruik van (specialistische) kennis van buiten de organisatie. In het Plan van Aanpak zijn geen harde cijfers opgenomen om de ambities of signaleerde problemen mee te onderbouwen. Om beter inzicht te krijgen in de reeds lopende ontwikkelingen in het gebied inventariseert de projectgroep bij de eenheden de kenmerken van projecten waarbij de provincie betrokken is.

Deze eerste periode viel buiten de maanden waarin dit onderzoek is uitgevoerd. Het is onduidelijk of de vraag naar feiten daadwerkelijk in deze periode aanwezig was. De zachte kennis is veelal gezien als afdoende om te komen tot dit plan, met het idee om in een later stadium een diepgaande analyse te maken van de problemen. Het Plan van Aanpak doet een voorlopig voorstel voor het werkproces, waarbij in de eerste fase een gerichte verkenning van de opgave centraal staat (Provincie Overijssel, 2006a:13):

- vaststelling van de omvang van de A1-zone (gereed);
- hoofdlijnen van (inter)nationaal, provinciaal en regionaal beleid (gereed);
- vaststellen ruimtelijke kwaliteiten A1 zone in de onderscheiden categorieën;
- inventarisatie autonome ontwikkelingen/trends elders en langs de A1/Berlijnlijn;
- vaststellen ruimtebehoeften voor wonen, werken en voorzieningen tot 2020. (lopend).

Daarmee onderkent de ambtelijke projectgroep dat een ruimtelijk relevante analyse van de ruimtelijke, milieuhygiënische, economische, milieu- en vervoerspotenties van de A1-zone nog nodig is. De provincie verwacht dat de meest feiten intern aanwezig zijn, maar de provincie wil hierbij mogelijk ook externe deskundigen inschakelen (Provincie Overijssel, 2006a). De provincie stelt het basismateriaal ter beschikking en stimuleert andere partners dat ook te doen.

### 6.5.2 Periode 2: Op zoek naar vragen en antwoorden

Het ontbreken van een op feiten gebaseerde probleemanalyse resulteert in kritische opmerkingen over het Plan van Aanpak, maar ook bij de meerwaarde en de nut en noodzaak van een programma A1-zone plaatsten externen vraagtekens. Door het ontbreken van een feitelijke onderbouwing zette de PCFL vraagtekens bij de probleemanalyse: waarom een

programma voor de A1-zone? (Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving Overijssel, 2007). Enkele discussies op de startdag lopen vast, vanwege de onduidelijkheid over feiten. Dit maakt duidelijk dat de aanwezigen niet beschikken over een gedeeld feitenkader. Discussies over de herstructurering van bedrijventerreinen eindigen bijvoorbeeld in vragen over de werkelijke ruimtebehoefte aan nieuwe bedrijventerreinen in relatie tot de nog beschikbare ruimte op bestaande bedrijventerreinen.

De eerste werkzaamheden van het programmateam na de startdag staan in het teken van het formuleren van onderwerp met bijbehorende onderzoeksvragen. Om een volgende stap te maken naar een werkplan was het belangrijk om eerst de onderstaande vragen te beantwoorden:

- Waar en wat zijn de landschappelijke kwaliteiten?
- Wat zijn de ruimtelijke implicaties vanuit het watersysteem?
- Hoe is het gesteld met de realisatie van de ecologische hoofdstructuur?
- Wat is de behoefte aan bedrijventerreinen?
- Wat zijn de trends in de werkgelegenheid?
- Wat is de economische structuur van de regio's?
- Wat zijn de trends binnen een internationaal perspectief op het gebied?
- Wat zijn de demografische ontwikkelingen?
- Wat is de woningbouwbehoefte in het gebied?
- Wat is de huidige milieubelasting van bedrijventerreinen, infrastructuur en landbouw?
- Wat is de intensiteit van het huidige internationale, regionale en lokale verkeer op de A1?

De eerste maanden na de startdag stond de ambtelijke projectgroep voor de taak om antwoorden te vinden op deze vragen. De verkennende gesprekken van de programmamanager met de ambtelijke vertegenwoordigers maakte duidelijk dat veel onderzoeksrapporten bestaat en dat de provincie veel gegevens in huis heeft. De verwachting is dan ook dat het mogelijk moet zijn om de meeste vragen op korte termijn te kunnen beantwoorden. De beantwoording van deze vragen liet uiteindelijk nog even op zich wachten.

#### Op zoek naar antwoorden

Eind april besluit het programmateam om samen met de interne projectgroep een Atlas op te stellen voor de A1-zone. Dit document moet een compact en actueel overzicht van feitelijke informatie vanuit betrokken de verschillende beleidsvelden geven. De uiteindelijke Atlas kan de provincie gebruiken in de gesprekken met externen om vragen te kunnen beantwoorden.

Per beleidsveld zijn een aantal specifieke vragen opgesteld, waarvoor de leden van de projectgroep antwoorden moeten aanleveren. Daarbij is het verzoek dat bij de aangedragen gegevens de herkomst/ bron vermeld wordt, inclusief de (peil)datum en de status.

*tabel 27: Informatieaanvraag voor de Atlas A1-zone.*

Factsheet	Vragen
<b>Groen, water &amp; archeologie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EHS/ PEHS: aanduiding + status (te verwerven/ verworven/ nog in te richten/ ingericht)</li> <li>- Categorisering ecologie, cultuurhistorie, landgoederen, etc.</li> <li>- Informatie betreffende water (IJssel, waterschappen, provinciale waterafdeling)</li> <li>- Informatie betreffende landschapselementen (coulissenlandschap etc.)</li> <li>- Informatie betreffende beeldkwaliteit</li> </ul>
<b>Infrastructuur en mobiliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie over wegverkeer (verkeersbewegingen, knelpunten, milieuproblemen, plannen)</li> <li>- Informatie over spoorwegverkeer (dienstregeling, reizigersinformatie, plannen)</li> </ul>
<b>Occupatie, wonen, werken en voorzieningen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie over nieuwe woonlocaties</li> <li>- Informatie over bestaande, te herstructureren en nieuwe bedrijventerreinen</li> <li>- Informatie over ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw</li> <li>- Informatie over voorzieningen en bijzondere complexen (stationsprojecten, recreatie, etc.)</li> <li>- Informatie over bevolkingsprognoses</li> </ul>



Bij het achterhalen van informatie, blijkt dat een deel van deze vragen redelijk snel en eenvoudig te beantwoorden is. Voor andere vragen lopen reeds onderzoeken en om uiteindelijk een actueel inzicht te geven blijven deze vragen onbeantwoord tot dat de nieuwe cijfers bekend zijn. Naast de beantwoording van deze vragen krijgt het programmateam veel nieuwe en bestaande beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten aangereikt. De breedte van het plan zorgt ook voor een grote hoeveelheid informatie. Enkele onderwerpen zijn actueel, waardoor tijdens de initiatieffase veel nieuwe informatie beschikbaar komt. Deze processen zijn hieronder kort beschreven.

### Verkeer

Een belangrijke verkeersvraag is de mate waarin de huidige infrastructuur afdoende is om het toekomstige verkeer op een goede wijze af te handelen. De netwerkanalyses van de regio's Twente en Stedendriehoek en daarop volgende gebiedsgerichte verkenning geven hier een antwoord op. Een belangrijke en al lange lopende discussie spitst zich toe op het al dan niet noodzakelijk verbreden van de A1 naar 2x3 rijstroken. De netwerkanalyse Regio Twente stelt dat tot 2020 zich binnen Twente nog geen knelpunten voor doen op het hoofdwegennet en dat de A1 in 2020 de extra verkeersdruk nog net aan kan (Regio Twente, 2006a: 52). Vooral de toename van het vrachtverkeer van en naar Oost- en Midden-Europa komt de betrouwbaarheid en doorstroming van de A1 en A35 onder druk te staan (Regio Twente, 2006a). Het is onzeker hoeveel het vrachtverkeer de komende jaren nog gaat toenemen.

Op korte termijn blijkt uit de netwerkanalyse Twente niet dat een verbreding noodzakelijk is. De politiek en het bedrijfsleven blijven zich sterk maken in Den Haag voor een verbreding van de A1 voor 2020. De Kamer van Koophandel Oost-Nederland in samenwerking met TLN, EVO en VNO-NCW Midden een onderzoek laten uitvoeren naar de de knelpunten en oplossingen op de rijksweg A1 (Arcadis, 2007). Deze instanties zien als meest structurele oplossing de aanleg van tweemaal drie rijstroken, daarbij kregen ze bijval van de VVD-Tweede kamerfractie. In het plan dat de VVD in september 2007 gaat presenteren wordt ook een pleidooi gehouden voor de verbreding van rijksweg A1 (Rothe, 2007). "Van het kabinet kunnen we niets verwachten, er wordt nul komma nul uitgetrokken voor de verbreding van wegen en als oppositiepartij gaan we daar stelling tegen nemen": aldus fractievoorzitter Mark Rutte (2007). De aandacht voor deze onderzoeken naar de verbreding van de A1 (in de media) leidt ertoe dat geïnteresseerden het programma A1-zone ook in deze context plaatsen. De link tussen programma A1-zone en de verbreding is snel gelegd.

### Ruimtelijke kwaliteit

Een ander actueel onderwerp is ruimtelijke kwaliteit, de tegenhanger van het actuele begrip verrommeling. Dit onderwerp is ook een belangrijk thema binnen het A1-zone programma, maar wat de ruimtelijke kwaliteiten van de A1-zone zijn is moeilijk objectief vast te stellen. Meerdere onderzoeken geven een perspectief op de kwaliteit van de A1-zone. Zo heeft Het Atelier Overijssel het project Werken aan Landschap, waarbij men op zoek is naar de mogelijke antwoorden op de vraag: (Hoe) kunnen bedrijventerreinen bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit en landschapsontwikkeling? (Atelier Overijssel, 2007). Binnen het gezamenlijk kunstproject A1 van de drie kunstverenigingen in de A1-zone kijkt vooral naar de landschappelijke inpassing van de snelweg en mogelijke weeffouten waar dit minder geslaagd is (Kunstenlab, 2007). Een derde rapport van het Ruimtelijke Planbureau "Snelwegpanorama's in Nederland" probeert op een objectieve wijze met behulp van geografische rekenmodellen snelwegpanorama's vast te stellen (Piek et al., 2007). Vooral dit laatste rapport heeft invloed gehad op de actuele discussie over verrommeling langs snelwegen. Het was ook mede door dit rapport dat de structuurvisie Panorama's en de snelwegzone in beeld kwam bij het programma A1-zone. Verschillende groepen van betrokkenen refereerden aan dit rapport (oa. GS, PCFL) in de bijeenkomsten over de A1-zone. Bij de gehanteerde definitie en methodiek in dit onderzoek is de uitkomst dat de A1 niet echt grote panorama's kent, met uitzondering van de IJsselpassage bij Deventer. De gehanteerde methodiek om het zicht vanaf de snelweg te koppelen aan de kwaliteit van het ervaren landschap gaat dus niet op voor een groot deel van de A1 dat velen waarderen vanwege de wijze waarop de weg het landschap doorsnijdt.

Rapporten over ruimtelijke cq landschappelijke kwaliteit blijken in het verleden ook niet altijd goed te zijn gevallen bij de betrokkenen of het was moeilijke om er een vervolg aan te geven. (Bet & Wamsteker, 2004; Dienst Landelijk Gebied, 2003). Blijkbaar is het toch moeilijk om een breed gedragen perspectief op ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen. Een interactief proces waarbij betrokkenen gezamenlijk overeenkomen wat de kwaliteiten van een gebied zijn, is wellicht een goede werkwijze om de kwaliteit te definiëren. De gemeenschappelijke factor kan onder druk komen te staan als er meerdere initiatieven lopen waarbinnen het kwaliteitsvraagstuk centraal staat. Voorkomen moet worden dat vanuit meerdere invalshoeken gelijktijdig aangegeven wat de ruimtelijke kwaliteiten van de A1-zone zijn. Voor burgers kan dit verwarrend overkomen als de gezamenlijke overheden niet met eenduidig beeld komen wat de kwaliteiten zijn. Het is tenslotte een sterk subjectief begrip dat wint aan overtuigingskracht wanneer een groot aantal (overheids)partijen dit onderschrijven.

### Bedrijventerreinen

Cijfers over de toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen staat centraal in de discussie over de herstructurering en aanleg van bedrijventerreinen in Overijssel. Vooral binnen het provinciale programma Vitale Bedrijventerreinen kijkt de provincie naar mogelijkheden om samen met gemeenten in te spelen op het toekomstige overschot aan reeds geplande bedrijventerreinen. Daarbij staan vooral de behoeferamingen voor bedrijventerreinen ter discussie en de daarbij gekozen scenario's. Bedrijventerreinen zijn veelal gelokaliseerd nabij snelwegen en daarmee is dit thema haast vanzelfsprekend één van de aandachtsgebieden binnen het programma A1-zone. Al in 2006 bleek dat beide programma's dicht tegen elkaar aan liggen, waardoor op bestuurlijk niveau is aangegeven dat afstemming tussen deze programma's noodzakelijk is. Nu de ambities in beide programma's nader geconcretiseerd worden, neem ook de behoefte aan cijfermateriaal toe om de ambities te onderbouwen.

Ten tijde de initiatieffase van het programma speelt de discussie en feitenvorming zich op provinciaal niveau af binnen het eigen programma Vitale Bedrijventerreinen. Binnen dit programma is de huidige en reeds geplande oppervlakte aan bedrijventerreinen geïnventariseerd. Dit blijkt in de praktijk lastig vast te stellen, ook om dat de planstatus nogal kan verschillen. Beide programma's zijn gebaat bij een eenduidig feitenkader, waardoor vroegtijdig is afgesproken dat feitenvorming enkel plaatsvindt binnen het programma Vitale bedrijventerreinen en dat regelmatig overleg en afstemming tussen beide programmamanagers nodig is.

Niet alleen op provinciaal niveau heeft dit onderwerp de aandacht ook op het niveau van het rijk, de regio's en gemeenten vinden discussies plaats over toekomstige behoefte aan bedrijventerreinen. Zo bestaat er bij de gemeenteraad van Apeldoorn veel twijfel over de nut en noodzaak van een regionaal bedrijventerrein (Apeldoorn-Zuid) en heeft zij een onafhankelijk adviesbureau gevraagd om nogmaals onderzoek te doen naar de toekomstige vraag en aanbod van bedrijventerreinen (ETIN Adviseurs, 2007)

De Natuur en Milieu organisaties spelen met het rapport "Zuinig op de ruimte" ook in op de landelijke kritiek over het hoge ruimtegebruik en de ongebreidelde groei van nieuwe bedrijventerreinen, terwijl er volgens hen tegelijkertijd veel leegstand op bestaande terreinen is (Stichting Natuur en Milieu & De Provinciale Milieufederaties, 2007). In dit rapport geven zij op basis van eigen onderzoek een beeld van de stand van de bedrijventerreinen per provincie en doen daarnaast beleidsaanbevelingen aan het kabinet en de gedeputeerde staten. De campagne krijgt de nodige aandacht, maar lijkt geen grote invloed te hebben op de beleidsvoornemens die reeds aanwezig waren bij de provincie.

### Demografie

Volgens de meest recente nationale bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) zal het inwonertal van Nederland vanaf 2035 niet meer verder stijgen en zelfs langzaam afnemen. In sommige regio's en gemeenten is nu al sprake van teruglopende bevolkingsaantallen (Dam et al., 2006). Het onderwerp krijgt veel aandacht, met name binnen de regio Twente. De verwachting is dat deze regio tot de eerste gebieden in Nederland gaat behoren waar de een krimp van de bevolking zich aan dient. Het vooruitzicht van demografische krimp leidt in Nederland regelmatig tot angstbeelden van grootschalige

leegstand van woningen, bedrijfsgebouwen en bedrijfsterreinen, maar ook tot positieve scenario's van verdwijnende files, een verdwijnende werkloosheid en een geringere belasting van natuur en milieu (Dam et al., 2006). Daarmee raakt het ook de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone. Veel gewenste ontwikkelingen kunnen in het licht van de demografische ontwikkelingen ter discussie worden gesteld.

Een eventuele krimp past slecht binnen de huidige beleidsvoornemens van gemeenten die veelal gebaseerd zijn op groeistrategie. Een krimpscenario kan dan betekenen dat gemeenten zich terughoudend moeten opstellen met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en daar zijn veel partijen niet bij gebaat (bestuurders, projectontwikkelaars, aannemers, etc.). In eerste instantie staan bestuurders en ambtenaren dan ook niet open voor geluiden over krimp, ook omdat deze zijn omringd door onzekerheid en een mogelijke bedreiging vormen voor de ontwikkeling van een gebied. Om deze onzekerheid te verkleinen en bestuurders en ambtenaren te overtuigen van een veranderend toekomstperspectief heeft de regio Twente het project "Demographic Change" geïnitieerd.

De discussies binnen het programma A1-zone zijn tijdelijk in de ijskast gezet in afwachting van de uitkomsten uit dit traject. Het ruimtelijke planbureau stelt in haar rapport dat de ontwikkeling van het totaal aantal inwoners is slechts van gering belang voor de ruimtelijke ontwikkelingen. De fixatie op bevolkingsaantallen alleen, zowel in de publieke discussies als in het beleid, is derhalve zinloos (Dam et al., 2006).

### 6.5.3 Analyse van het spoor van feitenvorming

Binnen het programma A1-zone is lange tijd geen gebruik gemaakt van harde feiten. Het resultaat van de eerste periode, een ambitiedocument, is vooral opgesteld op basis van kennis en ervaring van betrokken actoren. In het document zelf zijn de ambities niet voorzien van een feitelijke onderbouwing. Aanvullend onderzoek schuift de provincie door naar een volgende periode. Er liggen al voldoende onderzoeken op de plank en de verwachting is dat deze gegevens straks goed bruikbaar zijn bij de onderbouwing van de ambities van het programma. Bij de confrontatie van de provinciale ambities met de beelden bij externe partijen blijkt dat het ambitiedocument de nodige vragen oproept over de nut en noodzaak van een programma A1-zone. Dit komt mede door het ontbreken van harde cijfers. Actoren uit het gebied voelen aan dat de A1-zone veel ontwikkelingen kent, maar het is niet duidelijk welke ontwikkelingen nog extra aandacht verdienen.

In de tweede periode verzamelt het programmateam wel gegevens en feiten. De interne organisatie formuleert onderzoeksvragen en het is onduidelijk of deze vragen wel aansluiten op de behoefte aan feiten van de externe partijen. Om de vragen te beantwoorden gebruikt de provincie vooral de interne mogelijkheden om feiten te verzamelen. Deze gegevens komen uit bestaande onderzoeksrapporten van projecten en programma's. De keuze voor het samenstellen van een atlas, moet bijdragen aan een uniforme presentatie van de gegevens. De atlas komt moeizaam tot stand, omdat de gegevens minder makkelijk te verzamelen zijn dan verwacht en het betreft een grote hoeveelheid aan informatie. Deze hoeveelheid wordt gedurende de initiatieffase uitgebreid met bestaande en nieuwe rapporten en onderzoeken van andere partijen.

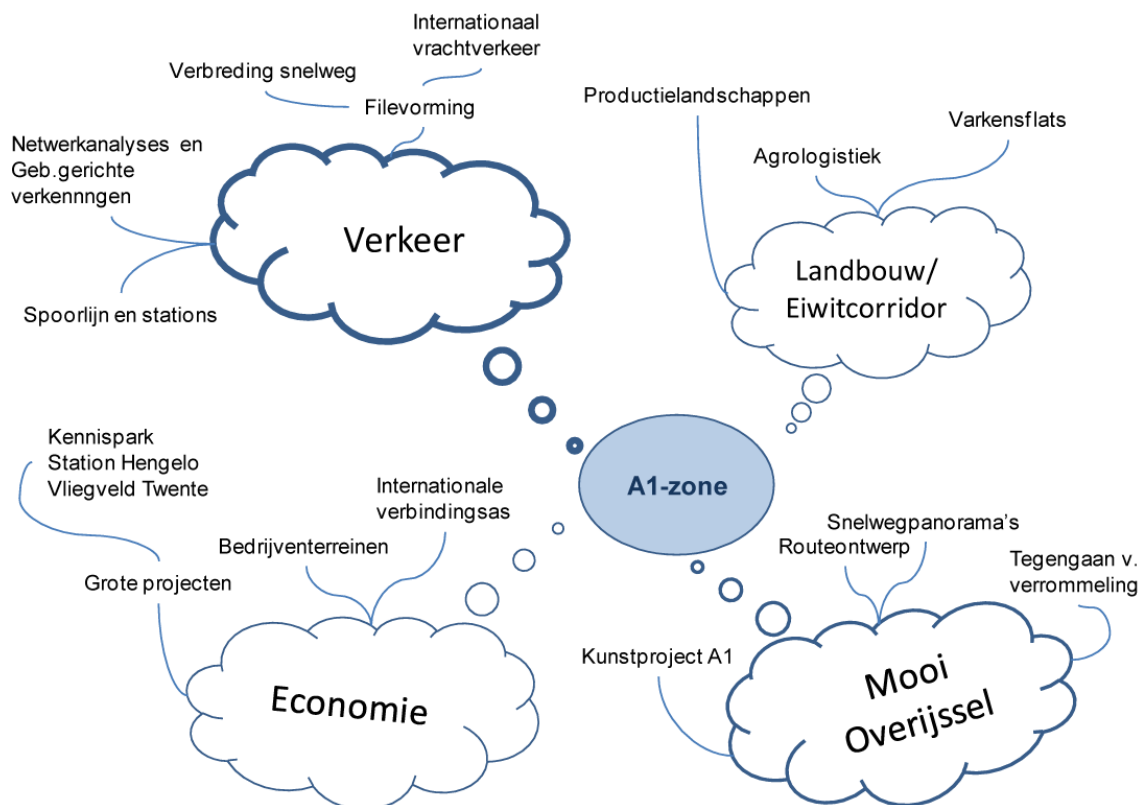
In de initiatieffase heeft het spoor van feitenvorming het procesverloop in de andere sporen nauwelijks kunnen ondersteunen. Het spoor van feitenvorming staat geïsoleerd ten opzichte van de andere sporen. Blijkbaar is de behoefte binnen de andere sporen aan feitelijke informatie (voorlopig) minimaal. Daarnaast is de grote hoeveelheid gefragmenteerde informatie moeilijk te vertalen naar brokken die bruikbaar zijn bij de beïnvloeding van de sporen van wils- en beeldvorming. Het spoor van feitenvorming heeft in de initiatieffase dan ook niet bijgedragen aan de onzekerheid over de nut en noodzaak voor een programma A1-zone en heeft het draagvlak voor het programma niet kunnen vergroten.

*tabel 28: Strategieën binnen het spoor van feitenvorming*

Strategieën	
<b>Periode 1</b>	Vasthouden aan de aanwezige impliciete kennis en er worden geen initiatieven genomen om het proces van feitenvorming te starten.
<b>Periode 2</b>	Opstarten van een intern proces van feitenvorming met een gemeenschappelijke formulering van onderzoeksvragen en het verzamelen van bestaand onderzoeks- en beleidsinformatie.

## 6.6 Het spoor van beeldvorming

Een breed ingestoken programma voor de A1-zone biedt ruimte voor uiteenlopende beelden over de problemen en mogelijke oplossingen die binnen dit plan aan de orde konden komen (zie figuur 15). Het spoor van beeldvorming volgt de probleemdefinities en toekomstvisies van actoren en de mogelijkheid voor het ontstaan van een aantrekkelijke en gedeelde beeldvorming over het probleem en oplossingen, dat bijdraagt aan het draagvlak voor beslissingen.

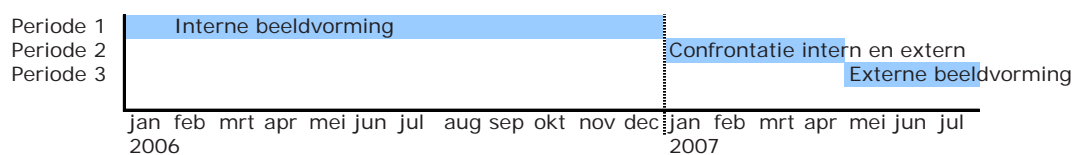


figuur 15: Beelden over het programma A1-zone.

Het spoor van beeldvorming valt uiteen in drie perioden overeenkomstig met het spoor van wilsvorming (zie tabel 29). Dit komt mogelijk voort uit het feit dat partijen in een initiatieffase van een complexe opgave nog geen eigen ambities hebben geformuleerd en daarom vooral participeren op basis van de beelden die zij hebben bij het initiatief. Het spoor van beeldvorming ontwikkelt zich afwisselend binnen de provinciale organisatie, dan wel buiten de organisatie. De eerste periode staat in het teken van de interne beeldvorming bij de provincie ten tijde de totstandkoming van het ambitiedocument (Plan van Aanpak). Gevolgd door een periode waarin de provinciale beelden geconfronteerd worden met beelden en opvattingen van andere partijen. In een derde periode doorloopt de provincie samen met externe partijen een proces van beeldvorming, waarna in een vierde periode de beelden van de direct betrokkenen convergeren tot een gezamenlijk beeld over het programma A1-zone.

De reconstructie van het proces van beeldvorming van voor januari 2007 is minder gedetailleerd uitgewerkt, omdat het onderzoek is uitgevoerd in de periode vanaf februari 2007. Deze periode is voornamelijk uitgewerkt op basis van documenten. De reconstructie van de daaropvolgende periode is verrijkt met observaties van overleggen en interviews met betrokkenen en geeft daardoor een meer gedetailleerd beeld.

tabel 29: Perioden in het spoor van beeldvorming.



### 6.6.1 Periode 1: interne beeldvorming

In 2006 start de provincie een planvormingsproces voor de A1-zone op basis van het beeld dat het gebied gebaat is bij een integrale benadering, gelet op de vele ontwikkelingen die plaats vinden in dit gebied. De vele ontwikkelingen vormen daarbij een kans voor de verdere economische ontwikkeling van dit deel van de provincie, maar tegelijkertijd is het een bedreiging van de landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

De keuze voor een integrale benadering is mede gestoeld op de belangstelling voor gebiedsontwikkeling in Nederland. De positieve uitstraling van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta draagt er aan bij dat de provincie een voorkeur heeft voor deze benadering van ruimtelijke vraagstukken. Gebiedsontwikkeling lijkt wel de ideale oplossing voor veel ruimtelijke vraagstukken en het sterk op uitvoering gerichte karakter spreekt veel mensen aan.

Vanuit deze opvattingen schrijft de provincie een document met ambities voor de A1-zone. De beelden over een programma A1-zone lopen dan nog sterk uiteen. De betrokkenen bij de provincie komen maar moeizaam tot een gezamenlijk beeld over een afgebakende probleemdefiniering. De opvatting dat ruimtelijke kwaliteit van de A1-zone mogelijk onvoldoende gewaarborgd is met het bestaande beleid, leidt ertoe dat dit een thema is waarop de betrokkenen elkaar kunnen vinden.

De betrokken medewerkers van de provincie erkennen dat de probleemdefiniering nu nog te breed is en het is nog onduidelijk wat er uiteindelijk binnen het programma centraal komt te staan. De hoop is dat de startdag bijdraagt aan de definiering, maar tegelijkertijd verwachten zij dat de startdag vooral een hoog netwerkgehalte gaat kennen.

### 6.6.2 Periode 2: beelden over aanleidingen en problemen

In informele gesprekken met externe partijen liet de provincie in de loop van 2006 al eens doorschemeren dat zij voornemens was om een visie voor de A1-zone te ontwikkelen en dat daarbinnen ook de routeontwerp benadering een plek ging krijgen. Met het verspreiden van de uitnodiging voor de startdag en het ambitiedocument eind 2006 krijgen externe partijen voor het eerst een indruk van de ambities van de provincie.

Het ambitiedocument schetst een breed palet van ambities en maakt daarmee duidelijk dat er veel speelt in de A1-zone. Tegelijkertijd is het onduidelijk welk probleem nu centraal staat en wat de provincie nu eigenlijk daadwerkelijk wil met dit initiatief. Met de A1 prominent verwerkt in de titel van het document hebben partijen het beeld dat het gaat om een programma met een verkeerskundige uitstraling, maar er blijken meerdere opvattingen te zijn waarom de provincie dit initiatief neemt.

#### Beelden over de aanleiding

Met het ontbreken van een duidelijk focus in het ambitiedocument is er ruimte voor partijen om eigen beelden te ontwikkelen over de mogelijke aanleiding voor het programma. Het streven naar een hoge mate van integraliteit kan zo maar eens een manier zijn om het eigenlijke doel van het programma te verbloemen. De beelden hoeven niet overeenkomen met de daadwerkelijk intenties van de provincie, maar zijn wel bepalend voor de verwachtingen die partijen hebben en mogelijk dat ze daar naar gaan handelen.

De actoren die al vele jaren werkzaam zijn in het gebied leggen een verbinding met de telkens terugkerende initiatieven van van Overijssel om de A1 neer te zetten als belangrijke West-Oost corridor in Europa. De provincie wil blijkbaar graag ook op het internationale vlak zich kunnen profileren, maar het is niet duidelijk welke successen dit tot op heden heeft opgeleverd. Dit beeld hangt overigens samen met een mogelijk andere aanleiding, de recent mislukte lobby om voor de A1 een bijzondere status te krijgen op de rijksagenda. Misschien probeert de provincie

door middel van dit nieuwe initiatief via een achterdeur de A1 opnieuw onder de aandacht bij het rijk, alleen nu in een breder perspectief en in combinatie met die andere belangrijke spoorverbinding, de Berlijnlijn. De provincie is namelijk afhankelijk van rijksbijdragen om de al lang gekoesterde wens, de verbreding van de A1, mogelijk te maken.

Een andere mogelijke aanleiding zien actoren voortkomen uit de bijzondere verhoudingen tussen regio's en provincie die door de jaren heen zo gegroeid is. Zo komen uit Deventer de geluiden dat de provincie alleen maar oog heeft voor het veel grotere Twente. Deventer, gelegen in de zuidwestelijke hoek van de provincie werkt inmiddels binnen de regio Stedendriehoek nauw samen met een groot aantal gemeenten van Gelderland. In Twente bestaat daarentegen het gevoel dat de provincie zich vooral richt op de steden Zwolle-Kampen, misschien wel omdat het provinciehuis gelegen is in Zwolle, maar ook een groot project als IJsseldelta waarmee de provincie veel in de media komt draagt bij aan dit Twentse gevoel. Het beeld dat de provincie zich door middel van een programma A1-zone zich wil herpositioneren ten opzichte van de regio's is dan ook niet erg verrassend. Overijssel kan laten zien dat dit deel van de provincie wel degelijk de aandacht heeft van de provincie en dat met het programma A1-zone de provincie een mogelijke succesvolle opvolger in huis heeft van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta. Op de achtergrond is er daarnaast nog een discussie gaande over de bevoegdheden binnen de ruimtelijke planvorming in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Een eventuele verschuiving van provinciale bevoegdheden naar de regio Twente kan de verhouding tussen de provincie en de regio sterk doen veranderen.

Het initiatief van de provincie biedt ruimte voor nog andere opvattingen over de aanleidingen van het initiatief. In Nederland krijgen onderwerpen als verrommeling en landschapsontsierende bedrijventerreinen langs snelwegen veel aandacht in de media en de politiek. Ruimtelijke kwaliteit is het aspect waar elk bestuurder in Nederland zich graag voor inzet. Met een apart programma voor de A1-zone kunnen deze onderwerpen duidelijk een plek krijgen in Overijssel. Tegelijkertijd hebben de actoren in het gebied de opvatting dat het met de verrommeling langs de A1 juist erg meevalt en dat de weg bijzondere landschappelijke kwaliteiten heeft.

In dit licht van verrommeling speelt de wens van een gemeente Rijssen-Holten om in een nu nog landelijk gebied een nieuw bedrijventerrein te realiseren aan de snelweg A1. Dit past niet in binnen de landelijke opinie om dit juist tegen te gaan, omdat het een ontwikkeling is die bijdraagt aan de verdere verstedelijking van het buitengebied. Een mogelijke aanleiding zien mensen dan ook in dit bedrijventerrein. Misschien is dit terrein vanuit provinciaal perspectief niet gewenst en wil de provincie met een programma A1-zone een provinciale beslissing over dit bedrijventerrein op de lange baan schuiven. Het programma A1-zone is vanuit deze opvatting bezien vooral geïnitieerd om te komen tot een betere afstemming tussen gemeenten over de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Dit palet van mogelijke aanleidingen maakt duidelijk dat het voor externe partijen niet uit het ambitiedocument is op te maken wat nu de centrale opgave is binnen het programma A1-zone. Het onderwerp ruimtelijke kwaliteit spreekt iedereen wel aan, maar de dynamiek langs de A1-zone is nog vrij laag, waardoor het probleem van verrommeling nog niet als urgent wordt ervaren. Desondanks vinden partijen het een interessant initiatief en verwachten zij dat ze na afloop van de startdag een beter beeld hebben van de provinciale bedoelingen.

#### Beeldvorming op de startdag

De startdag is de eerste gelegenheid binnen het programma waarin de actoren beelden uitwisselen over de problemen in de A1-zone. Daarbij krijgen de aanwezigen deels nieuwe opvattingen over het programma, maar is het ook een bevestiging van bestaande opvattingen. Voor de provincie is het dan ook een goede mogelijkheid om de beelden over het programma A1-zone in de juiste richting bij te stellen.

Met de aanwezigheid van maar liefst vier gedeputeerden maakt de provincie duidelijk dat de provincie een hoge prioriteit toekent aan dit initiatief. Daarmee maakten de gedeputeerden kenbaar dat zij nadrukkelijk de lead van het programma op zich namen, maar wel met de aantekening dat ze willen samenwerken met de regio's binnen dit traject. Uit het optreden van

een vertegenwoordiger van het Ministerie van VROM als gastspreker op deze dag sprak de steun van het rijk voor dit initiatief.

De provincie slaagt er op deze dag niet in om gezamenlijk met de aanwezigen meer focus aan te brengen in de brede ruimtelijke opgave. Het blijkt moeilijk te zijn om integraal te denken wanneer over bepaalde aspecten reeds een sterk ontwikkeld beeld bestaat. Mobiliteit en bedrijventerreinen komen nadrukkelijk naar voren in de plenaire discussies. Daarmee blijft het beeld bestaan dat het programma A1-zone zich sterk richt op verkeerskundige aspecten.

De provincie slaagt er wel in om de aanwezigen duidelijk te maken dat Overijssel meer wil dan alleen een routeontwerp voor de A1. De provincie wil nog een stap verder gaan en zich richten op de ruimtelijke ontwikkelingen in de zone rondom de A1. Daarbij hebben ruimtelijke kwaliteit en het tegengaan van verrommeling de bijzondere aandacht. Op de startdag blijkt ook dat de opvattingen van de aanwezigen over verrommeling uiteenlopen.

Op de startdag durft niemand de eigen belangen los te laten en wordt er nog maar weinig vanuit een regionaal perspectief gedacht. Deze "schuttersspaties" herkennen meerdere personen herkend en zij zien dit als een mogelijke bedreiging voor de planvorming, omdat verwacht wordt deze eigen belangen op blijven spelen. De diepgang ontbrak op deze dag, waardoor de aanwezigen er niet in slaagden om gezamenlijk een focus aan te brengen in het brede programma.

Bij de aanstelling van een extern programmamanager bestaat er nog geen gemeenschappelijk beeld over het probleem en de oplossingsrichting voor het programma A1-zone. Op de startdag bleek dat de beelden bij de externe actoren sterk uiteenliepen, maar een interne verkenning van de beelden binnen de provincie gaf geen ander beeld. Wanneer het programma breed van aard is blijken betrokkenen voornamelijk te redeneren vanuit een eigen interpretatiekader dat is gevormd door de belangen die zij dienen te vertegenwoordigen. Een programma moet deze verschillende belangen verbinden, maar daarbij vinden de betrokkenen dat dit niet moet leiden tot vage abstracte doelstellingen. Voor tabel 30 zijn de beelden over een programma A1-zone gereconstrueerd en uitgewerkt voor drie belangrijke interpretatiekaders. Het zijn de beelden die overwegend overeenkomen met de sectorale beleidsachtergrond van betrokkenen.

*tabel 30: Interpretatiekaders en bijbehorende beelden over een programma A1-zone.*

<b>Interpretatiekaders</b>	<b>Beelden over een programma A1-zone</b>
<b>Mobiliteit</b>	De verkeerscongestie op de A1 moet beperkt blijven, het programma kan mogelijk de realisatie van infrastructuurmaatregelen (extra rijstroken) mogelijk ondersteunen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn van invloed op de verkeersbewegingen en daarom is het goed om dit in samenhang te bezien.
<b>Economie</b>	De verwachting is dat het programma mogelijk kan bijdragen aan de versterking van de economie. Daarbij spitst het zich vooral toe op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Daarbij gaat het over de ontwikkeling van nieuwe terreinen nabij de A1. Daarnaast is de economie gebaat bij een goede bereikbaarheid.
<b>Landschap</b>	De schaalvergroting in de agrarische sector vraagt om moderne agrarische productielandschappen en grotere agrarische bedrijven. Het programma A1-zone kan deze schaalvergroting mogelijk ondersteunen door richtlijnen voor een landschappelijke inpassing te ontwikkelen. De financiering van het landschapsbeheer verloopt moeizaam, misschien kunnen via het programma financiële bijdrage leveren.

De tabel geeft een eerste indruk van de uiteenlopende beelden over het programma. Kenmerkend voor de tabel is de sterk sectorale invalshoek die doorwerkt in de beelden over het programma A1-zone. Toch bestaat er wel enige overlap tussen de interpretatiekaders voor de thema's ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid. Uit een nadere analyse blijkt echter nog veel ruimte te bestaan voor verschillende beelden.

#### Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit een sterk subjectief begrip en daarmee moeilijk om te zetten in beleid. Het beeld dat ons landschap verrommelt is afgelopen jaar dusdanig sterk ontwikkeld, dat er een gemeenschappelijk beeld bestaat dat maatregelen (van de overheid) nodig zijn om het proces van verrommeling te stoppen. In een programma A1-zone zien betrokkenen een goed initiatief



om richtlijnen op te nemen voor het behoud en ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteiten van de A1-zone. Tegelijkertijd stellen anderen de vraag in hoeverre richtlijnen nodig zijn. De verrommeling van de A1-zone wordt niet altijd ervaren en de urgentie voor richtlijnen niet gevoeld. Ondanks dat het een subjectief begrip bestaat er een gemeenschappelijk beeld dat bedrijventerreinen aan snelwegen een mogelijke bedreiging vormen voor de beleving van de landschappelijke kwaliteit. Daar tegenover zetten anderen het beeld dat de clustering van bedrijventerreinen bij snelwegen het overige landschap kan ontzien en dat dit daarmee een goede oplossing is om de verdere verstening van het landelijk gebied tegen te gaan. Een andere opvatting is dat enkele bedrijventerreinen langs snelwegen juist een “onderbreking en variatie” vormen op het beleefde landschap, en daarmee ook de economische potentie van een gebied etaleren. Tot slot blijft de vraag bestaan dat wanneer nieuwe bedrijventerreinen bij snelwegen komen wie dan bepaalt wat een kwalitatief bedrijventerrein is en wat mooie bedrijfsgebouwen zijn?

Voor de landbouw en het landelijk gebied bestaat er het dilemma, dat een kleinschalig landschap veelal een hogere waardering krijgt terwijl dit niet strookt bij de voorwaarden van de hedendaagse moderne landbouw van een grootschalig landschap met moderne bedrijfsgebouwen. Ruimtelijke kwaliteit voor het landelijk gebied krijgt vaak een vertaling in richtlijnen voor de ontwikkeling van een meer kleinschalig “Ot en Sien landschap” en dit vormt een bedreiging voor de productiemogelijkheden van de moderne landbouw. Terwijl de agrarische sector wel en belangrijke rol vervult bij het beheer van het landelijk gebied.

Een laatste onderwerp dat opduikt bij de beelden over ruimtelijke kwaliteit is de beleving van het landschap vanaf de weg. Mede door de inspanningen van het rijk en de minister om panorama's aan te wijzen, lijkt het ervaren van het landschap vanaf de weg een belangrijke graadmeter te zijn om de kwaliteit van het Nederlandse landschap vast te stellen. Dit gaat gepaard met ideeën om het landschap beter zichtbaar te maken vanaf de weg of mooie landschappen te accentueren.

#### Mobiliteit

Het label A1-zone roept bij betrokken gelijk beelden op over mobiliteitsvraagstukken. De A1 heeft de afgelopen jaren ook vooral in de belangstelling gestaan vanwege de toenemende congestie op de weg, de Overijsselse lobby voor een verbreding en de planvorming voor verkeerskundige maatregelen (netwerkanalyses en gebiedsgerichte uitwerkingen). Het programma A1-zone is daarnaast bijzonder omdat het een ruimtelijk plan is dat twee verbindingssassen centraal stelt en dit is vrij uniek in Nederland en daardoor kunnen betrokkenen het programma moeilijk vergelijken met andere initiatieven en bestaat er enige onzekerheid over het doel en de mogelijke uitkomsten van een programma.

In het proces van beeldvorming blijkt continu dat de spoorlijn weinig aandacht kent. De meeste aandacht gaat toch vooral uit naar de weg. Het beeld dat de Berlijnlijn en de A1 dragers zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen leeft niet bij alle betrokkenen. Daarnaast zijn er opvattingen dat dit vooral voor Twente opgaat en minder voor de regio Stedendriehoek. De Berlijnlijn komt ook veel minder voor in de beelden over het programma bij betrokkenen uit de Stedendriehoek. In het beleid van de regio Twente komt de Berlijnlijn regelmatig terug als belangrijke internationale verbinding in Twente. Vanwege dit internationale aspect gebruiken projecten in Twente de lijn ook om de internationale uitstraling van gebieden te promoten (Kennispark Twente, Hengelo CS/ WTC, Vliegveld Twente).

#### **6.6.3 Periode 3: een programma op de kaart zetten**

Tot mei 2007 slaagt de provincie er onvoldoende in om een krachtig beeld over het programma A1-zone neer te zetten. Door de breedte van het programma en het ontbreken van een goed verhaal lijkt het onderscheidend vermogen van het programma ten opzichte van lopende initiatieven beperkt. De eerste beelden bij een programma A1-zone gaan soms uit naar bestaande projecten van anderen, zoals de netwerkanalyses, het kunstproject A1 of projecten van het Atelier Overijssel. Het blijkt toch moeilijk om de intenties van het programma duidelijk uiteen te zetten

### Beelden over een programma

De beelden over hoe het programma A1-zone er straks uit gaat zien lopen uiteen. De nieuwe benadering van een gebied en de breedte van het programma dragen bij aan deze onzekerheid. Daarnaast blijkt dat veel betrokkenen het onderscheid tussen programma, project of proces niet scherp hebben. De eerste beelden bij een ruimtelijk plan sluiten veelal aan bij een projectbenadering, waarbij betrokkenen vooraf duidelijkheid willen over de doelen, planning, verantwoordelijkheden en het eindresultaat. Dit beeld wordt versterkt door de groeiende weerstand tegen visies zonder zich op concrete uitvoering. In het eerste jaar van de initiatieffase hebben de betrokken ambtenaren aan den lijve ondervonden dat het initiatief moeilijk is om te zetten naar concrete projectdefinities. De complexiteit van het vraagstuk leent zich er blijkbaar niet voor.

Externe partijen denken bij een programma aan het volgende visiedocument, waar er ook al zoveel van zijn. Daarnaast vormt het programma een bedreiging voor lopende projecten, omdat het de ambities van de projecten kan doorkruisen. Een programmabenedering respecteert juist de autonomie van projecten en de daarbinnen geldende doelstellingen. Het probeert op een meer informele wijze op de grens van projecten kansen te vinden, om zo een meerwaarde te creëren voor alle betrokken partijen. Omdat het vooraf niet te zeggen is waar deze kansen liggen ontstaan er twijfels over de nut en noodzaak van het programma.

### Korte beschrijving

Om de beeldvorming over het programma A1-zone te beïnvloeden werkt het programmateam aan een nieuwe en *korte beschrijving* van het programma A1-zone. De folder gebruikt het programmateam om geïntriguerd in het programma te informeren over de aard van het programma. Bij het gereed komen van deze folder verdwijnt het ambitedocument definitief naar de achtergrond.

De beschrijving zet de A1-zone in een breder perspectief, vanuit de gedachte dat de ontwikkeling en groei van de Randstad ertoe leiden dat Overijssel mogelijk in de toekomst een overlooptgebied van de Randstad is. Met dit beeld valt te verklaren waarom het programma het ontbreekt aan concrete problemen, het is vooral de toekomstige dreiging die uit gaat verstedelijkingsprocessen. Daarnaast biedt de A1-zone vooral kansen, gelet op zijn ligging en de kenmerken van het gebied. Over het algemeen hebben de betrokkenen geloof in deze redenering en stellen zij de opvattingen over een programma A1-zone. Een enkeling zet vraagtekens bij deze redenering, omdat er ook een toekomstperspectief te schetsen is waarbij de groei van de Randstad zich vooral in noordelijke richting uitstrekt, met Zwolle als poort naar het Noorden.

### Routeontwerp en panorama's

Voor enkele snelwegen in Nederland is een routeontwerp gemaakt en daarnaast is er mogelijk een structuurvisie voor snelwegpanorama's op komst. Een plan voor de A1 roept bij andere direct beelden op over routeontwerpen en snelwegpanorama's. Het Ruimtelijk Planbureau slaagt erin om in het rapport *Snelwegpanorama's in Nederland* het begrip panorama te definiëren en te verbeelden (Piek et al., 2007). Dit rapport verspreidt het RPB ook onder de gedeputeerden van Nederland, waardoor het begrip panorama snel aan bekendheid wint. De plannen van het Rijk voor een structuurvisie krijgen ook vorm. Deze twee ontwikkelingen leiden ertoe dat personen het programma A1-zone steeds vaker in verband brengen met panorama's en routeontwerpen. De provincie Overijssel wil echter meer dan een routeontwerp of een plan waarin ruimtelijke kwaliteit centraal staat, maar grijpt deze kans aan om dat dit uiteindelijk wel een onderdeel kan zijn van het programma.

### Beelden van bestuurders

De beelden van bestuurders lopen ook uiteen. Veelal beredeneren ze vanuit de eigen belangen bij het inbrengen van de eigen ideeën en beelden over de A1, daarnaast hebben ze oog voor wat er speelt in de maatschappelijke discussie. Milieu vraagstukken over fijnstof en geluidsbelasting brengen bestuurders in op het moment dat het ook maatschappelijke aandacht heeft. Op andere locaties in Nederland blijkt dit namelijk een grote beperking voor de ontwikkelingsmogelijkheden nabij snelwegen. De landbouw bleef in de beeldvorming over de

A1 lange tijd wat op de achtergrond, maar met de discussies over de mogelijkheden van grootschalige intensieve veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden (aangewezen in het provinciale Reconstructieplan) blijkt het programma A1-zone ook hier op in te spelen.

#### 6.6.4 Analyse van het spoor van beeldvorming

De meeste dynamiek in de initiatieffase is te vinden in het spoor van het beeldvorming. De werkwijze van de provincie is bepalend voor het beeld dat andere partijen hebben van het programma, omdat zij zelf nog maar minimaal bij het proces betrokken zijn. Bij het eerste interactiemoment over het programma tussen de provincie en externe partijen, de startdag, slaagt de provincie er niet in om de beelden over een programma A1-zone te convergeren. Het ambitiedocument dat daar gepresenteerd wordt is een verzameling van divergerende beelden over de A1-zone. Daarmee voedt de dag juist de uiteenlopende beelden die er bestaan. De gedachte achter het programma dat het de uiteenlopende ontwikkelingen in het gebied moet verbinden, landt moeilijk de gedachten van de aanwezigen.

In de laatste perioden staat de interactie tussen het programmateam en de externe partners centraal. De beelden van deze kleine groep betrokkenen lijken te convergeren. De achtergrond en het doel van het programma zijn verpakt in een beter en bondiger verhaal. Het is echter vooral de vertrouwensband tussen de partijen die gegroeid is, doordat partijen intensiever bij het proces betrokken zijn. Alleen dit proces reikt nog niet zover dat de ambtelijke en bestuurlijke achterbannen van de vertegenwoordigers meegroeien in het spoor van beeldvorming.

Binnen de provinciale organisatie is evenmin al sprake van een aantrekkelijk beeld over het programma A1-zone. De opvattingen van de bestuurders lijken steeds meer te convergeren, maar binnen de ambtelijke organisatie reikt dit nog niet verder dan de direct betrokken vertegenwoordigers van de eenheden in de projectgroep. Ook binnen deze laatste groep lijkt zelfs nog verschillende opvattingen te bestaan over het programma. Dit is mede te verklaren door de verschuiving van een project naar een programma benadering. Het is deze programmabepaling die nog onvoldoende vertaald is in de opvattingen van de betrokkenen.

De provincie slaagt er in de initiatieffase nog onvoldoende in om de opvattingen over het programma te convergeren en daarmee het draagvlak te vergroten. De breedte van de ruimtelijke opgave, maar ook de benadering van de opgave als programma roepen bij de betrokkenen uiteenlopende beelden op over de aanleiding en doelstellingen van het programma. Het beeld van de A1-zone als een visitekaartje kan rekenen op draagvlak, maar het is nog niet een beeld dat betrokkenen aanzet tot concrete acties. Gelet op de vele ontwikkelingen in het gebied is het onduidelijk waar je moet beginnen.

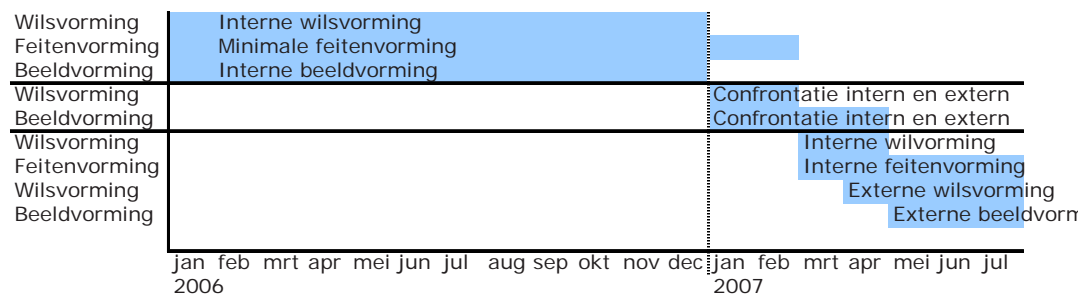
*tabel 31: Strategieën binnen het spoor van beeldvorming.*

Strategieën	
<b>Periode 1</b>	Verzamelen en bundelen van opvattingen over het programma binnen de provincie.
<b>Periode 2</b>	Het beïnvloeden van de beeldvorming van externe partijen door het organiseren van een bijeenkomst met een hoog 'bestuurlijk gehalte',
<b>Periode 3</b>	Het verrijken van het proces van beeldvorming met opvattingen van externe partijen door open proces te faciliteren.

## 6.7 Conclusie: (niet) vruchtbare ontwikkelingen van de sporen

In dit hoofdstuk is het proces beschreven vanuit de sporen van wilsvorming, feitenvorming en beeldvorming. De gedachte achter het sporenmodel is dat de drie sporen elkaar gedurende het proces beïnvloeden en dat idealiter de sporen nader tot elkaar komen en resulteren in een beslissing. De beslissing vormt daarmee het eind van een ronde, waarna de sporen weer een eigen proces gaan doorlopen. De initiatieffase (ronde) voor een programma A1-zone is gestart met de bestuurlijke beslissing om intern een plan van aanpak op te stellen. Het einde van de eerste ronde is bereikt wanneer het bestuur door middel van een beslissing een breed gedragen werkplan goedkeurt. De duur van de ronde is afhankelijk van de wijze waarop de sporen elkaar beïnvloeden en de snelheid waarmee ze tot elkaar komen. In het onderstaande schema zijn de drie sporen naast elkaar gezet.

tabel 32: Het proces van de initiatieffase in sporen.



De eerste periode staat voornamelijk in het teken van het proces van interne wilsvorming bij de provincie Overijssel. De ambities formuleren de betrokkenen op basis van de eigen beelden over een programma A1-zone, feitenvorming is niet aan de orde. De sporen van beeld- en wilsvorming ontwikkelen zich in deze periode in wisselwerking. De sporen hebben zich lang niet altijd goed ontwikkeld, of stonden teveel op zichzelf waardoor het niet bijdroeg aan de ontwikkeling van andere sporen. Deze niet-vruchtbare ontwikkelingen zijn opgenomen in tabel 33.

tabel 33: Niet vruchtbare ontwikkelingen, verbindingen en scheidingen tussen en in sporen.

Niet vruchtbare ontwikkeling in en tussen sporen	Omschrijving
<b>Ongelijke ontwikkeling van sporen (in verschillende domeinen)</b>	De drie sporen ontwikkelen zich niet gelijk binnen de interne en externe betrokkenen. Daarnaast verloopt het proces in het bestuurlijk domein veelal niet niet gelijk met het proces in het ambtelijke domein.
<b>Divergerende wilsvorming</b>	Het voornemen om een integraal programma te ontwikkelen maakt het mogelijk dat actoren uiteenlopende belangen in kunnen brengen, zonder dat de actoren kijken naar een gedeeld belang.
<b>Geïsoleerde ontwikkeling van het spoor van feitenvorming</b>	Harde feiten zijn van ondergeschikt belang in het proces, daarmee laten betrokkenen kansen liggen om de sporen van wilsvorming en beeldvorming te verrijken.
<b>Ongelijke ontwikkeling van beeldvorming in verschillende domeinen</b>	Het programma A1-zone roept allerlei uiteenlopende inhoudelijke beelden op. Het ontbreekt het programma aan een krachtig beeld dat zich kan wortelen in de verschillende domeinen.
<b>Divergerende beeldvorming over werkwijze en programma concept</b>	Niet alleen de beelden over de inhoud van het programma lopen uiteen, ook de aard van het plan en de opvattingen over de aanpak om te komen tot een programma.



In de volgende periode volgt een confrontatie van de uitkomsten van de twee sporen met de ambities en beelden van externe partijen. Op dat moment blijkt er veel te kritiek te zijn op het resultaat van het provinciale proces. Ondanks dat externe partijen niet bij dit proces betrokken zijn blijken de beelden over de A1-zone van de provincie en externen gedeeltelijk overeen te komen. De beelden van alle betrokkenen zijn opgebouwd uit gebiedskennis over hetzelfde gebied en eigen ervaringen, een overlap van de beelden ligt voor de hand. Daarnaast genieten onderwerpen als verrommeling van het landschap en bedrijventerrein nabij de snelweg de belangstelling van de landelijke media. Dit betekent niet direct dat de percepties over oplossingen en daarmee samenhangende ambities overeenkomen. Voor sommige onderwerpen bestaat een gemeenschappelijk belang, iedereen is voor een mooi en welvend Overijssel. De ambities en oplossingen om dit bereiken kunnen wel uiteenlopen. De provinciale ambities om door middel van een ruimtelijk programma hier een bijdrage aan te leveren kan ook niet direct rekenen op veel draagvlak. De provincie slaagt erbij de confrontatie van beelden en ambities niet in om de beeldvorming van andere partijen dusdanig te beïnvloeden dat externe partijen de nut en noodzaak voor een programma A1-zone erkennen. Dit komt mede doordat het spoor van feitenvorming slecht ontwikkeld is.

De daaropvolgende periode is de wisselwerking tussen de verschillende sporen minimaal. Pogingen om feiten een belangrijke ondersteunende rol te geven bij de andere sporen slagen niet. Met het uitstellen van de inhoudelijke wilsvorming naar een agenderingsfase in het programma gaat het in de initiatiefase voornamelijk om de ontwikkelingen binnen het spoor van beeldvorming. Met het beeld van de A1-zone en visitekaartje wordt in kleine kring een gedeelde opvatting over het programma ontwikkeld. Het vrij hoge abstractieniveau van dit beeld blijkt partijen te kunnen binden. Hierdoor is een betere uitgangspositie ontstaan om gezamenlijk met de externe partners een programma voor de A1-zone uit te werken Tegelijkertijd blijken naast dit gedeelde beeld nog conflicterende beelden te bestaan over wat het programma A1-zone is. De oorzaak hiervoor kan mede gevonden in het ontbreken van een goed ontwikkeld spoor van feitenvorming, waarin de problemen van de A1-zone duidelijk naar voren komen.

De inhoudelijke ontwikkeling van spoor van wilsvorming speelt in de laatste periode op de achtergrond plaats. Het vast stellen van de mogelijke thema's gebeurt door een kleine groep binnen het provinciehuis en dit staat niet centraal in de gesprekken met externe partners. De wilsvorming richt zich vooral op procesmatige aspecten. De doelstelling om op een projectmatige werkwijze op korte termijn snel te komen tot resultaten is vervangen door ambities om met een procesmatige aanpak te komen tot een agenda voor een programma. Door deze andere aanpak en het definiëren van thema's krijgt het concept programma ook meer vorm.

Aan het eind van de initiatiefase van het programma A1-zone kan gesteld worden dat de drie sporen wel te onderscheiden zijn in het proces, maar dat ze niet in dezelfde mate zijn ontwikkeld. Het spoor van beeldvorming is bepalend geweest voor de initiatiefase. Dit heeft zich onvoldoende vertaald in concrete ambities. Het spoor van wilsvorming vormt daarmee ook een bedreiging voor de positieve beelden over het programma, omdat het niet duidelijk is waar het programma nu toe moet leiden. Deze onzekerheid vormt voor vele betrokkenen een niet wenselijk aspect dat een slechte uitwerking heeft op de beelden van het programma. Slechts een selecte groep van ambtenaren kan deze onzekerheid accepteren en zich een beeld vormen over het programma en het proces. Doordat de sporen in de verschillende domeinen niet gelijkmatig zijn gegroeid en weinig met elkaar verbonden is het draagvlak voor het programma nog beperkt.



## Strategieën in de initiatieffase

RUIMTELIJKE OPGAVEN ZIJN SOMS DUSDANIG COMPLEX VAN AARD DAT HET MOEILIK VOOR TE STELLEN IS DAT PLANPROCESSEN VOOR DEZE OPGAVEN NOG TE 'MANAGEN' ZIJN. WAAR MOET JE BEGINNEN ALS EEN OPDRACHTGEVER VRAAGT OM EEN RUIMTELIJK PLAN OP TE STELLEN VOOR EEN GROOT GEBIED MET UITEENLOPENDE KARAKTERISTIEKEN, BESTAANDE UIT MEERDERE GEMEENTEN EN MET EEN HOGE DYNAMIEK, GELET OP DE VELE LOPENDE PROJECTEN EN ONTWIKKELINGEN. DE COMPLEXITEIT VAN EEN RUIMTELIJK VRAAGSTUK KOMT NIET ALLEEN VOORT UIT DE ONTWIKKELINGEN IN EEN GEBIED. DE DIVERSITEIT VAN HET GEBIED WERKT NAMELIJK DOOR IN HET AANTAL BELANGEN EN POTENTIEEL BELANGHEBBENDEN IN EEN PLANPROCES. OM TE KOMEN TOT EEN BREED GEDRAGEN PLAN MOET DE INITIATIEFNEMER MET MEERDERE PARTIJEN OVEREENSTEMMING BEREIKEN OVER DE OPLOSSINGEN VOOR DE GESIGNALEERDE PROBLEMEN. GELET OP DE COMPLEXITEIT VAN DE OPGAVE 'A1-ZONE' VALT ER EEN COMPLEX PLANPROCES TE VERWACHTEN DAT MOEILIK TE MANAGEN IS.

Het programma A1-zone is een complexe ruimtelijke opgave, zowel inhoudelijk als procesmatig. De procesbeschrijving vanuit de drie sporen in het vorige hoofdstuk heeft aangetoond dat het moeilijk is om een idee voor een ruimtelijk plan uit te werken tot een gedragen werkplan. De beschrijving laat zien dat de drie sporen zich zelfstandig ontwikkelen, maar elkaar ook beïnvloeden. Zowel het proces als de sporen staan echter niet op zich zelf. De context van een proces is bepalend, met name de keuzes van de betrokken actoren en het management beïnvloeden het procesverloop. Dit hoofdstuk analyseert de strategieën van de betrokken actoren (paragraaf 7.1) en de werkwijze van de manager (paragraaf 7.2) om na te gaan welke invloed dit heeft op de ontwikkeling van de drie sporen. Het hoofdstuk sluit af met de beantwoording van de vraag of het proces wel effectief is verlopen en aangestuurd, mede op basis van een evaluatie van het proces door de betrokken actoren.



## 7.1 De strategieën van actoren

Het vorige hoofdstuk besloot met een overzicht van processen met een niet vruchtbare uitwerking op het procesverloop in de initiatieffase. Nu blijft de vraag bestaan in hoeverre deze processen beïnvloed zijn door de betrokken actoren of een andere oorzaak hadden. In hoofdstuk 6 zijn de belangrijkste (groepen) actoren geïntroduceerd, met daarbij ieders inzet en rol in het proces vermeldt, en het moment waarop actoren zijn gaan deelnemen aan het proces. Daaruit is op te maken dat de betrokkenen om het programma-team heen uiteen vallen in twee groepen. In het eerste jaar van de initiatieffase is alleen een groep interne actoren betrokken, bestaande uit ambtenaren en bestuurders van de provincie Overijssel. Vanaf februari 2007 participeert met uiteenlopende intensiteit een groep externe actoren in het proces. De groep bestaat voornamelijk uit ambtelijke vertegenwoordigers van overheden, adviescommissies en anderen. Doordat actoren in de initiatieffase maar met een lage intensiteit participeren in het proces is het niet mogelijk om op actorniveau uitspraken te doen over strategieën. Wel zijn er overeenkomsten en patronen waargenomen in het handelen van actoren, waardoor het voor groepen van actoren mogelijk is uitspraken te doen over strategieën.

### 7.1.1 De invloed van actorstrategieën op de sporen

Voor de initiatieffase van het programma A1-zone blijkt dat de mate van deelname van actoren aan het proces grote invloed heeft op de ontwikkeling van de sporen, waarbij het mogelijk is om onderscheid te maken in verschillende perioden. De eerste periode in elk spoor komt overeen met het proces dat binnen de provincie doorlopen is om te komen tot een plan van aanpak. In de daarop volgende perioden vallen de sporen uiteen in deelprocessen, waarbij de interne en externe groep actoren gescheiden van elkaar een proces doorlopen in elk spoor. De strategieën van de actoren zijn bepalend voor de mate waarin de sporen zich zelfstandig en in samenhang ontwikkelen. De tabel hieronder koppelt de niet vruchtbare ontwikkelingen van de sporen uit hoofdstuk 6 aan de dominante strategieën van de betrokken actoren, waarna enkele strategieën verder zijn uitgewerkt.

*tabel 34: Actorstrategieën en de niet vruchtbare ontwikkeling van sporen.*

<b>Niet vruchtbare ontwikkeling in en tussen sporen</b>	<b>Strategieën actoren intern</b>	<b>Strategieën actoren extern</b>
<b>Ongelijke ontwikkeling van sporen (in verschillende domeinen)</b>	Afwachtende houding en daarmee trage ontwikkeling van sporen. Betrokkenheid is afhankelijk van de werkwijze van het management of de houding van de bestuurder.	Afwachtende houding en daarmee trage ontwikkeling van sporen. Betrokkenheid is afhankelijk van de werkwijze van het management.
<b>Divergerende wilsvorming</b>	Inbrengen en vasthouden aan de implementatie van eigen belangen.	Nauwelijks betrokken in het spoor van wilsvorming en vooral een wakend oog voor de afstemming op de bestaande ambities in andere projecten en programma's.
<b>Geïsoleerde ontwikkeling van het spoor van feitenvorming</b>	Feitenvorming heeft lange tijd een lage prioriteit, vasthouden aan ervaring en beleid- en gebiedskennis. Externe behoefte aan feiten zet actoren aan tot het verzamelen van gegevens.	Niet gevraagd om bij te dragen aan de feitenvorming.
<b>Ongelijke ontwikkeling van beeldvorming in verschillende domeinen</b>	Onvoldoende informeren en communiceren naar achterban.	In een laat stadium pas geactiveerd en daarnaast informeren en communiceren zij onvoldoende naar achterban.
<b>Divergerende beeldvorming over werkwijze en programma concept</b>	Streven naar een concreet uitvoeringsgericht planproces en geen ruimte meer willen bieden aan een verkennend proces.	Anticiperen op mogelijkheid om te participeren en hebben juist behoefte aan verkennend proces.

De actoren nemen overwegend een afwachtende houding aan ten opzichte van het initiatief en dit werkt door in de strategieën die zij hanteren. Deze houding van de actoren is te verklaren vanuit de percepties over het programma, de gevoelde urgentie maar ook het management van het programma is van invloed. De betrokkenen draaien allemaal ook mee in andere en meer

concrete projecten waar veel werk voor verzet moet worden. Er is een zekere welwillendheid om te participeren in het proces, maar de urgentie voor een programma A1-zone is onvoldoende aanwezig om de actoren ertoe te zetten om actief te participeren in het proces. De onzekerheid over het beoogde eindresultaat, het trage procesverloop en de eigen rol daarbinnen hebben zijn weerslag op het enthousiasme en inzet van betrokkenen. Zolang de gevoelde urgentie voor een programma A1-zone laag is en er onduidelijkheid bestaat over het uiteindelijke doel van het programma geven de betrokkenen prioriteit aan andere werkzaamheden. Het ongrijpbare van het programma A1-zone en de trage voortgang maken het voor de direct betrokken actoren moeilijk om een ambassadeur te zijn van het programma en de achterban goed te informeren, zodat ook buiten de groep van direct betrokkenen de beelden over het programma A1-zone blijven divergeren. Geboekte resultaten zijn meer procesmatig van aard (draagvlak, vertrouwen, etc.) dan dat het proces al leidt tot een concreet inhoudelijk perspectief.

Ondanks, of juist door de onzekerheid, blijven de vertegenwoordigers wel participeren in het proces. Het programma A1-zone kan tenslotte een bedreiging gaan vormen voor de lopende projecten en door te blijven participeren in het proces is een doorwerking van de eigen belangen min of meer gewaarborgd. Daarnaast hechten de portefeuillehouders er waarde aan dat de eigen belangen vertegenwoordigd zijn in het programma A1-zone, omdat het programma de potentie heeft om uit te groeien tot één van de belangrijke grote projecten van de provincie. De bestuurders hebben er minder moeite mee dat het nog onduidelijk is wat de problemen en oplossingen zijn die centraal staan in het programma, zolang het eigen belang maar vertegenwoordigd is in het proces.

In het eerste jaar van de initiatieffase informeert de provincie de externe partners in beperkte mate en alleen op informele wijze over het initiatief voor een programma A1-zone. Het is voor de provincie niet duidelijk welke ambities en opvattingen er bestaan bij de externe partners over het programma A1-zone. Op bestuurlijk niveau zijn af en toe op informele wijze de provinciale ambities voorgelegd aan externe partijen en daar bleek niet uit dat bestuurders negatief tegenover het provinciale initiatief stonden. De externe partners geven aan dat zij geïnteresseerd zijn in dit initiatief, maar aangezien de provincie er voor kiest om in eerste instantie zelf dit idee uit te werken krijgen zij "een plek in de wachtruimte" toegewezen en zijn zij in afwachting van de acties van de provincie.

In mei 2007 zijn de eerste gesprekken tussen de externe partijen en het programma-management en dan blijkt dat de beelden over een programma A1-zone ook bij deze groep actoren uiteen lopen. De vertegenwoordigers van de externe partners komen gezamenlijk met de programmamanager tot een beschrijving van het programma A1-zone. Het eerste stukje draagvlak is daarmee verworven, maar daarmee zijn de beelden van de bestuurders en ambtelijke achterbannen van de vertegenwoordigers nog niet verrijkt en bijgesteld. Een opgave waar ook de vertegenwoordigers moeilijk inslagen, omdat de urgentie voor een programma A1-zone nog onvoldoende gevoeld wordt. De aandacht gaat in de eigen organisaties toch vooral uit naar de meer concrete eigen projecten.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen en strategieën zijn gekoppeld aan de ontwikkelingen in de drie sporen. Daaruit blijkt dat het procesverloop veelal voortvloeit uit de interacties tussen de actoren en het management. Zo lijkt de scheiding tussen een groep externe en interne actoren een strategische keuze te zijn van het programmamanagerment en dit heeft veel invloed gehad op het proces. Vandaar dat in paragraaf 7.2 de invloed van de manager en van zijn strategieën nader is bekeken.

## **7.2 De invloed van de manager**

Voor complexe projecten en programma's wordt veelal een manager aangesteld; een persoon die de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de totstandkoming van de gewenste en afgesproken uitkomsten (Kor & Wijnen, 2005a:161). De manager is gebaat bij een procesverloop dat leidt tot gedragen procesresultaten die een goede basis vormen voor de volgende ronde van het planproces. De manager kiest daarom zijn managementstrategieën mede op basis van de interactie met de betrokken actoren, maar de strategie van de manager kan evengoed bepalend zijn voor de strategieën van de actoren. Deze paragraaf gaat

achtereenvolgens in op de rol van de manager (7.2.1) en zijn strategieën en de invloed die dit heeft gehad op het procesverloop (7.2.2). Daarbij zijn de strategieën gekoppeld aan de eerder omschreven ontwikkelingen in de sporen, om daarmee mogelijke verbanden tussen deze ontwikkelingen en het handelen van de manager in beeld te krijgen.

### 7.2.1 De rol van manager

Het programma A1-zone heeft zijn eigen programmamanagers, personen die verantwoordelijk zijn voor de voortgang van het programma. Het programmamanagement in de initiatieffase valt uiteen in twee perioden, waarbij in de periode tot april 2007 de rol van programmamanager is ingevuld door medewerkers van de provincie. Daarna is het programmamanagement overgedragen aan een extern geworven programmamanager. Zij hanteren elk eigen strategieën en kennen eigen interactiepatronen met de betrokken actoren, afgestemd op de ontwikkelingen in het proces.

Bij het programma A1-zone is geen sprake van een zuivere programmastructuur, omdat niet alle verantwoordelijkheden bij de programmamanager liggen. De managers uit de lijnorganisatie (hoofden van de eenheid RWB) en de bestuurlijk opdrachtgever zijn namelijk ook deels verantwoordelijk voor het programma en behouden een aantal bevoegdheden. Het volgende overzicht (tabel 35) is opgesteld om inzicht te geven in de rol van de verschillende managers bij het programma A1-zone. Deze actoren zijn eerder genoemd in hoofdstuk 6 bij de introductie van de actoren, maar in dit hoofdstuk kijken we in het bijzonder naar de rol als manager, van deze personen. De primaire verantwoordelijkheden geven daarbij aan welke verantwoordelijkheden overwegend bij één van de managers ligt, maar uiteindelijk delen zij de verantwoordelijkheden in meer of mindere mate. Om de verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, moeten de managers sturing geven aan organisaties en processen. Een leidinggevende kan echter geen leiding geven zonder te beschikken over en gebruik te maken van enigerlei vorm van macht (Kor & Wijnen, 2005a:166). De verschillende managers beschikken over verschillende bronnen van macht door de positie die zij bekleden binnen de organisatie, dan wel door de macht die voortkomt uit de persoonlijke eigenschappen van een persoon. Tot slot zijn de belangrijkste taken van de managers omschreven.

*tabel 35: De kenmerken van de managers binnen het programma A1-zone.*

Managers	Primaire verantwoordelijkheden	Machtsbronnen van managers	Taken
Bestuurlijk opdrachtgever	Politiek-bestuurlijk verantwoordelijk	Charismatische macht Hiërarchische macht Connectiemacht	Voortgang bewaken Bestuurlijke bekliving / coördinatie programma
Ambtelijk opdrachtgever	Budget Voortgang Afstemming met lijn-organisatie	Hiërarchische macht	Contact onderhouden met bestuurlijk opdrachtgever
Ambtelijk coördinerende eenheid RWB	Opleveren tussenproduct	Deskundigheidsmacht Informatiemacht Connectiemacht intern	Contact onderhouden met ambtelijk & bestuurlijk opdrachtgever Participeren in de totstandkoming tussenproducten
Externe programmamanager	Voortgang Draagvlak verwerven Opleveren tussenproduct	Deskundigheidsmacht Informatiemacht Connectiemacht extern	Contact onderhouden met ambtelijk & bestuurlijk opdrachtgever Relaties onderhouden met externen Participeren in de totstandkoming tussenproducten

Het mag duidelijk zijn dat hier onderscheid te maken is tussen de managers uit de lijnorganisatie (bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever) en de managers van het programma A1-zone. De managers uit de lijnorganisatie hebben wel degelijk invloed op het programma zelf. De bestuurlijk opdrachtgever gebruikt bijvoorbeeld vooral zijn positiemacht om de voortgang van het programma te bewaken. Hij stelt daar waar nodig deadlines voor de oplevering van tussenproducten. Daarnaast zet hij zijn charisma en connectiemacht in om het programma bij bestuurders te laten landen en coördineert hij de interne bestuurlijke betrokkenheid.

Connectiemacht heeft betrekking op het netwerk dat de persoon onderhoudt met andere belangrijke mensen, waarop hij kan terugvallen door zijn opgebouwde reputatie binnen en buiten de provinciale organisatie. De ambtelijk opdrachtgever is in de eerste plaats de gedelegeerd opdrachtgever, maar zijn positie maakt het mogelijk om ook de afstemming tussen de lijnorganisatie en het programma te bewaken. Deze twee rollen zijn de min of meer standaard managementrollen in overheidsorganisaties. De verdere beschrijving over het management van het programma A1-zone richt zich op de aangewezen managers van het programma, de managers uit de lijnorganisatie blijven verder buiten beschouwing.

Het management van het programma lag in eerste instantie bij medewerkers van de provinciale eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. Op basis van hun deskundigheid en intern netwerk hadden zij de verantwoordelijkheid om een plan van aanpak op te leveren dat kon rekenen op voldoende draagvlak binnen de provinciale organisatie. De aangestelde externe programmamanager gebruikt vooral zijn persoonlijke machtsbronnen om het draagvlak voor het programma te vergroten. Hij is nieuw voor de organisatie, maar ook voor de externe partners. Hij kan niet voortbouwen op zijn reputatie, maar wel op zijn connectiemacht. Als onafhankelijk manager is hij in staat om op korte termijn een extern netwerk op te bouwen van invloedrijke ambtenaren in de regio's en de ministeries. Daarnaast heeft hij ervaring met programmatisch werken. Dat, gecombineerd met zijn deskundigheid maakt dat hij de contouren van een programma kan uitzetten. De externe programmamanager beschikt echter niet over een netwerk binnen de provinciale organisatie en hij moet binnen de interne organisatie het gegeven vertrouwen nog waar maken. De onderstaande tabel geeft inzicht in de interacties tussen actoren en het management en de invulling die de manager geeft aan de interacties.

*tabel 36: Werkwijze en interactiefrequentie tussen management en betrokken actoren.*

<b>Actoren</b>	<b>Programmamanagers uit eenheid RWB Periode februari 2006 – maart 2007</b>	<b>Externe programmamanager Periode april 2007 – juli 2007</b>
<b>Bestuurlijk opdrachtgever</b>	Maandelijks informeren over de voortgang, goedkeuring vragen over tussenproducten.	Kennismaken en maandelijks informeren over de voortgang en vervolgstappen. Goedkeuring vragen over tussenproducten.
<b>Ambtelijk opdrachtgever</b>	Informeren over de voortgang.	Wekelijks informeren over de voortgang en advies inwinnen over aanpak en tussenproducten en vragen om de afstemming van het proces met de interne organisatie.
<b>Extern programma-manager</b>	N.v.t.	<b>Management</b>
<b>Intern ambtelijk programmateam</b>	<b>Management</b>	Wekelijks meedenken over de voortgang en aanpak en een bijdrage leveren aan de totstandkoming van tussenproducten.
<b>Externe partners</b>	Eenmalig informeren d.m.v. verspreiding ambitiedocument, deelname aan startdag.	Kennismaken en vertrouwen winnen in gesprekken en door maandelijks feedback te vragen op tussenproducten.
<b>Interne Projectgroep A1</b>	Maandelijks vragen om input voor tussenproducten en intensief betrokken bij de voorbereiding van de startdag.	Klankbordfunctie voor tussenproducten en inbreng van sectorale kennis. Interactiefrequentie neemt af tot minder dan een keer per maand.
<b>College van Gedeputeerde Staten</b>	Vaststellen van de bestuurlijke coördinatie en Bestuurlijke profilering op startdag.	Per kwartaal informeren over de voortgang
<b>PCFL</b>	Eenmalig informeren d.m.v verspreiding ambitiedocument, startdag en toelichting in vergadering	Eenmalig informeren over voortgang.
<b>Overige extern betrokkenen</b>	N.v.t.	Eenmalig informeren en advies inwinnen over aanpak en programma.

Een vergelijking maken tussen de periode tot april 2007 en de periode daarna leert vooral dat het aantal betrokken actoren bij het proces is toegenomen. Dit komt enerzijds voort uit de fase waarin het programma is beland, een fase waarin de provincie coalities moet gaan vormen om het programma tot een succes te kunnen maken. Anderzijds hangt dit samen met de aanstelling van een programmamanager van buiten de eigen provinciale organisatie. Daarmee krijgt het programma een programmamanager met meer ruimte om andere doelen van het programma te verwezenlijken, zoals het creëren van draagvlak voor het programma buiten de provinciale organisatie. De onafhankelijkheid van deze programmamanager maakt het mogelijk dat hij ook de rol van procesmanager op zich kan nemen. Het draagvlak dat hij weet te verwerven voor het programma, kan gezien worden als een machtsbron (connectiemacht), in die zin dat hij kennis en relaties opbouwt voor het programma die de provincie niet heeft. In tabel 36 blijkt uit de werkwijze van de externe programmamanager dat het informeren en betrekken van externe partners een belangrijk onderdeel uitmaakt van zijn handelen. In de volgende paragraaf staat dit handelen van de managers centraal en worden de strategieën van de twee managers met elkaar vergeleken.

## 7.2.2 Managementstrategieën en sporen

Hoofdstuk 6 sloot af met enkele "niet vruchtbare ontwikkelingen binnen en tussen sporen", ontwikkelingen die niet in positieve zin hebben bijgedragen aan het procesverloop. Paragraaf 7.1 keek naar de strategieën van actoren en de invloed die dit heeft gehad op het proces. Daarbij is vastgesteld dat dit nauw samenhangt met de wijze waarop een programmamanager zich opstelt. De manager kiest zijn strategieën op basis van de doelen van een proces, die hij zelf heeft gesteld, dan wel van hogerhand heeft meegekregen. Het centrale doel voor de programmamanagers is in de initiatieffase gelijk; het opleveren van een breed gedragen werkplan. Het intern management krijgt de opdracht om eerst intern voldoende draagvlak te werven en voor de programmamanager in de periode april-juli 2007 is dit doel verbreed omdat hij ook bij externe partijen voldoende draagvlak moet verwerven. De strategieën van de programmamanagers zijn van grote invloed op het procesverloop en daarmee op de ontwikkeling en samenhang tussen de sporen. In tabel 37 zijn enkele managementstrategieën van de programmamanagers gerelateerd aan de niet vruchtbare ontwikkelingen in en tussen sporen.

*tabel 37: Managementstrategieën voor de ontwikkeling van sporen.*

<b>Niet vruchtbare ontwikkeling in en tussen sporen</b>	<b>Strategieën intern management Periode januari 2006 - maart 2007</b>	<b>Strategieën extern management Periode april 2007 – juli 2007</b>
<b>Ongelijke ontwikkeling van sporen (in verschillende domeinen)</b>	Vasthouden aan een gesloten intern proces om eerst de politiek-bestuurlijke coördinatie vast te kunnen stellen.	Koppelen van nieuwe externe actoren aan het proces en ontkoppelen van de interne organisatie.
<b>Divergerende wilsvorming</b>	Strategieën die sterk gericht zijn op de inhoud van het vraagstuk met het bundelen van een variëteit aan provinciale belangen.	Het stimuleren van een variëteit aan problemen en oplossingen Doelvervlochten en een zoektocht naar een bindende factor voor de uiteenlopende belangen.
<b>Geïsoleerde ontwikkeling van het spoor van feitenvorming</b>	Uitgaan van gebieds- en ervaringskennis bij betrokkenen. Aanvullende feitenvorming heeft lage prioriteit.	Organiseren van faciliterende feitenvorming, zonder dit te koppelen aan het proces.
<b>Ongelijke ontwikkeling van beeldvorming in verschillende Domeinen</b>	Geen strategie om achterban te informeren.	Geen strategie om achterban te informeren.
<b>Divergerende beeldvorming over werkwijze en programma concept</b>	Streven naar een concreet uitvoeringsgericht planproces vanuit een projectmatige benadering.	Faciliteren van een goede samenwerking tussen partijen vanuit een procesmatige benadering.

Enkele managementstrategieën uit de initiatieffase zijn hieronder nader toegelicht, met als vertrekpunt een knelpunt uit de sporenanalyse. Daarbij zijn de strategieën van het intern management en de externe programmamanager naast elkaar gezet.

#### Koppelen en ontkoppelen van actoren

De belangrijkste oorzaak voor een ongelijke ontwikkeling van sporen komt voort uit de managementstrategieën om actoren al dan niet te activeren in het proces. Het intern management krijgt de opdracht om eerst intern een plan van aanpak te schrijven en arrangeert een proces met enkel en alleen maar ambtelijke medewerkers uit de eigen organisatie. De provincie wil uiteindelijk graag samen met externe partijen het programma vorm geven en uitvoeren, omdat zij van mening is dat samenwerking nodig is om het programma tot een succes te kunnen maken. Het initiatief is intern dusdanig politiek-bestuurlijk gevoelig dat de provincie besluit om in eerste instantie om externe partijen er niet bij te betrekken. Door de complexiteit van het vraagstuk geeft de provincie er de voorkeur aan om eerst intern de neuzen dezelfde kant op te krijgen, om daarna de externe partners de ruimte te geven om de uitkomsten van een intern proces bij te stellen. Het gevaar van deze strategie is dat de uitkomsten van het interne proces straks niet aansluiten op de ideeën van de externe partijen. Deze partijen zullen het resultaat van dit interne proces moeilijk begrijpen als zij niet zelf hebben deelgenomen aan dit proces. Het is voor buitenstaanders dan niet duidelijk welke overwegingen aan besluiten ten grondslag hebben gelegen. In navolging van de interne betrokkenen moet in een later stadium dan alsnog een gezamenlijke probleemverkenning met externe partijen plaats vinden.

De externe programmamanager stemt zijn strategieën af op de situatie die hij aantreft bij zijn aantreden. Hij zet een strategie in die zich richt op het koppelen van nieuwe actoren aan het proces, aangezien er met het alleen voortzetten van intern proces geen doorbraak kan worden geforceerd in het nader concretiseren van het programma. De programmamanager acht het programma kansloos, zolang er geen draagvlak voor bestaat bij de externe partijen. De externe partijen voelen zich tot dan toe niet betrokken bij het proces en een aantal gesprekken met de programmamanager is nodig, voordat de partijen daadwerkelijk actief willen gaan participeren in het proces. De programmamanager slaagt er onvoldoende in om dit externe proces te koppelen aan het interne proces van de provincie. De interactie tussen interne en externe betrokken had wellicht de fixatie binnen het provinciehuis kunnen doorbreken. Nu dreigt het enthousiasme binnen de organisatie af te nemen, omdat in de periode van het verwerven van extern draagvlak zij nauwelijks actief zijn binnen het programma A1-zone.

#### Divergerende wilsvorming

Het spoor van wilsvorming moet uiteindelijk convergerend van aard zijn en samenhangen met de andere sporen om een beslissing mogelijk te maken. Toch moet in de initiatieffase het spoor van wilsvorming eerst divergeren om een hoge variëteit aan probleempercepties en oplossingen te verzamelen. De gedachte is dat de kwaliteit van de uiteindelijke probleemdefinitie en oplossing goed is, als de variëteit waaruit zij voortkomen hoog is (de Bruijn et al., 2002:175).

Het interne management van het programma kiest in de eerste periode van de initiatieffase voor het bundelen en selecteren van belangen en ambities die de verschillende eenheden inbrengen. Deze fixatie op selecteren leidt tot een vroegtijdige reductie van probleempercepties in het proces. Dit blokkeert de onbevangenheid van actoren die noodzakelijk is om te kunnen divergeren (de Bruijn et al., 2002:179). Door externe partijen eerst niet te laten participeren, neemt de variëteit aan probleempercepties af en bestaat de kans dat de uitkomsten van het proces niet overeenkomen met de probleempercepties van de externe partijen (de toekomstige partners binnen het programma A1-zone). De interne organisatie heeft de verwachting dat het ambitedocument snel te vertalen is naar een concreet werkplan dat duidelijk moet maken welke ambities het eerste worden opgepakt.

De externe programmamanager probeert in eerste instantie met de interne organisatie een focus aan te brengen in het brede ambitedocument. In de gesprekken komt vooral de diversiteit aan belangen duidelijk naar voren, zonder dat actoren zelf een centraal probleem kunnen

aanwijzen. De deelname van nieuwe externe actoren kan een verrijking zijn voor het proces en daarmee het vastgelopen proces bij de provincie doorbreken. De programmamanager maakt zich sterk voor het incorporeren van een groot aantal ontwikkelingen in de initiatieffase. Deze variëteit aan problemen en oplossingen maakt het mogelijk dat in volgende fasen meerdere mogelijkheden zijn om bevredigende uitkomsten te realiseren:

#### Doelvervlochten en een zoektocht naar een bindende factor

Een programmabenedering maakt het mogelijk om meerdere (tegenstrijdige) doelen te verbinden in één programma. Uiteindelijk moet het programma doelen bevatten die de betrokkenen motiveren en energie geven, committeren en het moet de flexibiliteit verhogen (Kor & Wijnen, 2005a:123). Vooruitlopend op de fase van doelformulering zoekt de programmamanager wel naar een meer abstract hoofddoel waaraan partijen zich kunnen committeren, maar dat nog voldoende flexibiliteit in zich heeft om in de volgende fasen te kunnen inspelen op andere inzichten of omstandigheden. Uiteindelijk blijkt de 'Korte Beschrijving A1-zone' met de doelstelling om de A1-zone tot een visitekaartje te maken, partijen te kunnen committeren aan het initiatief. Daarnaast vormen de mogelijke koppelingen van de A1-zone met rijksprogramma's voor veel betrokkenen een verrijking van het proces ten opzichte van lopende projecten.

#### Organiseren van faciliterende feitenvorming

Het interne programmamanagement onderneemt in de eerste periode geen stappen om het programma te voorzien van een feitelijke onderbouwing. Er is geen duidelijke strategie ten aanzien van feitenvorming. Het management en de betrokkenen actoren gaan uit van de eigen 'tacit knowledge', gebieds- en ervaringskennis, over de A1-zone. Deze kennis is ondermeer gebaseerd op de gegevens uit onderzoeken van lopende projecten en programma's. Door het ontbreken van een feitelijke onderbouwing in het ambitedocument, slaagt de provincie er in eerste instantie niet in om de nut en noodzaak voor een programma aan te tonen. Daardoor bestaan er bij externe partijen de nodige twijfels over dit initiatief, maar omdat zij het initiatief wel interessant vinden geven zij op de startdag aan dat zij het initiatief steunen. Om de externe partijen toch volledig te kunnen overtuigen start de provincie na de startdag wel met de formulering van kennisvragen om te komen tot een meer gedegen probleemanalyse.

De externe programmamanager pakt dit initiatief op, omdat gelet op de reacties van externe partijen feitelijke informatie nodig is om draagvlak te kunnen verwerven voor het initiatief. In de vorm van een atlas stuurt de manager aan op een bundeling van belangrijke sectorale informatie. De urgentie voor een atlas lijkt af te nemen, wanneer blijkt dat de manager bij de ambtelijke vertegenwoordigers van de partners voldoende draagvlak weet te werven zonder deze informatie. Het is onduidelijk hoe robuust dit draagvlak is, omdat het programma nu nog niet direct de belangen van de partners raakt.

#### Overeenstemming bereiken over de werkwijze in de volgende fase

De interactie tussen actoren komt alleen goed tot stand als de onzekerheid over het proces gereduceerd is tot een acceptabel niveau (Koppenjan & Klijn, 2004:192). Daarom stelt procesmanagement-literatuur dat deze processen van interactie bewust georganiseerd moeten worden en dat betrokkenen vóóraf overeen moeten komen wat de procesregels zijn. Zowel het intern management als de latere externe programmamanager zetten geen strategieën in om het proces in overleg met de betrokkenen vorm te geven. Het management benadert de opgave vooral als een inhoudelijke opgave en het proces is daar ondergeschikt aan. De betrokkenen verwachten dan ook dat het doel van de initiatieffase is, om op een projectmatige wijze op korte termijn tot een werkplan te komen. Daarbij doen zij echter geen recht aan de complexiteit van de opgave.

Uiteindelijk stelt de externe programmamanager zijn strategieën bij. De ambtelijk opdrachtgever en de externe programmamanager komen namelijk eind april 2007 gezamenlijk tot het besef dat het projectmatig afkoersen op een werkplan geen recht doet aan de complexiteit van het vraagstuk. "Zowel intern als extern zijn er te weinig mensen die geloven in een gezamenlijke droom". Ofwel: De probleempercepties lopen teveel uiteen en zonder een gemeenschappelijke probleemperceptie (een droom) heeft het programma weinig kans van slagen. Een meer procesmatige benadering van het vraagstuk is nodig om de partners op één lijn te laten komen

met de provincie en daarnaast moeten de interne verwachtingen over een werkplan bijgesteld worden.

Het kost de ambtelijk opdrachtgever en programmamanager moeite om deze omslag te realiseren in het denken van de intern betrokken ambtenaren en bestuurders. De sterke focus op projectmatige werkwijzen lijkt weinig ruimte te bieden voor andere denkbeelden. De praktijk heeft echter geleerd dat ondanks alle goede bedoelingen het procesverloop van het programma tot op heden niet verloopt volgens de vooropgestelde planning. Een meer procesmatige aanpak krijgt uiteindelijk bestuurlijke goedkeuring, maar wel met de aantekening dat het werkplan in het najaar gereed is. De programmamanager slaagt er onvoldoende in om de omslag in het proces goed toe te lichten, waardoor binnen de organisatie enige onzekerheid over de werkwijze van de programmamanager blijft bestaan.

### 7.3 Conclusie: Een effectief proces?

De voorgaande paragrafen hebben laten zien welke strategieën actoren en managers hanteren in de initiatieffase van het programma A1-zone om processen en inhoud te verbinden. Daarbij is vast te stellen dat de strategieën van de actoren nauw samenhangen met de strategieën van de programmamanagers. In hoofdstuk 6 is aangetoond dat de sporen in de initiatieffase niet altijd een vruchtbare ontwikkeling kennen. Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat een oorzaak voor deze ontwikkeling voort kan komen uit de strategieën van de betrokken actoren en de manager. De strategieën kunnen elkaar soms zelfs versterken en zodoende bepalend zijn voor de kwaliteit van een proces. Een belangrijk onderdeel van de centrale hoofdvraag is de effectiviteit van de van de initiatieffase programma A1-zone. De effectiviteit wordt in dit hoofdstuk vastgesteld op basis van de invloed die strategieën hebben gehad op de vruchtbare ontwikkeling van sporen en op basis van de ervaringen van de betrokkenen; in hoeverre zijn zij te spreken over het procesverloop, de resultaten, de rol van de manager en de eigen rol in het proces.

#### 7.3.1 Beïnvloeding maar geen verbindingen

De strategieën van de actoren en de manager hebben overwegend onvoldoende bijgedragen aan een vruchtbare ontwikkeling van de sporen van wils-, feiten- en beeldvorming, dan wel de samenhang tussen de sporen. In tabel 38 staan de strategieën van de actoren en managers in samenhang beschreven voor de verschillende niet vruchtbare ontwikkelingen binnen en tussen sporen.

*tabel 38: De niet vruchtbare beïnvloeding van strategieën op de ontwikkeling van de sporen.*

Niet vruchtbare ontwikkeling in en tussen sporen	Omschrijving van de dominante strategieën van actoren en managers
<b>Ongelijke ontwikkeling van sporen (in verschillende domeinen)</b>	De actoren nemen een afwachtende houding aan doordat ze laat of onvoldoende betrokken worden. Het management slaagt er onvoldoende in om alle actoren te activeren en deze relaties te onderhouden.
<b>Divergerende wilsvorming</b>	De strategieën van de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie richten zich veelal op het laten convergeren van het spoor van wilsvorming om daarmee de onzekerheid te reduceren. De manager kiest voor strategieën om het spoor te laten divergeren, zodat een goede uitgangssituatie wordt gecreeerd voor het maken van een programma in een volgende fase.
<b>Geïsoleerde ontwikkeling van het spoor van feitenvorming</b>	De strategieën van de actoren zijn er niet op gericht om met harde feiten het proces te beïnvloeden, maar enkel met 'tacit knowledge'. De managers geven geen of beperkte prioriteit aan de vorming van een feitenkader voor de beïnvloeding van de sporen. De managers faciliteren geen proces van 'joint fact finding' tussen de interne actoren en de externe partners.
<b>Ongelijke ontwikkeling van beeldvorming in verschillende domeinen</b>	De strategieën van de actoren zijn er nauwelijks opgericht om de achterban goed te informeren. Ook vanuit het programmamanagement ontbreekt het aan een krachtige en strategische communicatie om de beeldvorming van direct en indirect betrokkenen te beïnvloeden.
<b>Divergerende beeldvorming over werkwijze en programma concept</b>	Veel betrokken actoren geven de voorkeur aan een projectmatige werkwijze, terwijl het proces zich daar niet voor leent. De manager kiest strategieën met een meer procesmatige karakter, maar hij slaagt er moeilijk in om de betrokken actoren hier bewust van te maken.



Binnen de initiatiefase blijkt dat de managers er onvoldoende in slagen om een grote groep van interne en externe actoren gelijktijdig te laten deelnemen aan het proces. Dit maakt het moeilijk om te komen tot gezamenlijke beeld-, wils- en feitenvorming. Een afwachtende houding bij actoren werkt dit ook tegen, daarom moet nagegaan worden waarom zij deze houding aannemen. De oorzaak kan liggen in het ontbreken van een gevoel van urgentie voor een programma, een hoge mate van onzekerheid over het procesverloop, het ontbreken van een aantrekkelijk beeld of onduidelijkheid over de rol en meerwaarde van de eigen betrokkenheid. Managementstrategieën moeten zich vooral richten op de oorzaken van deze afwachtende houding, door bij aanvang een open en transparant proces te organiseren.

### 7.3.2 Evaluatie door de actoren

Het proces is in dit rapport tot op heden geanalyseerd en geëvalueerd op basis van de wetenschappelijke noties van een goed proces en het geeft daarmee een eerste indruk van de kwaliteit van het doorlopen proces. Daarnaast is het proces te evalueren vanuit het perspectief van de betrokken actoren. Actoren geven processen vorm en wanneer zij tevreden zijn over een proces is dit een belangrijke indicator voor de effectiviteit van het proces. De ervaringen van actoren bepalen uiteindelijk het succes van het proces; in hoeverre zijn zij te spreken over het procesverloop, de resultaten, de rol van de manager en de eigen rol in het proces. Bij deze evaluatie is wederom een tweedeling te maken tussen een groep van intern en extern betrokken personen. Dit komt voort uit het feit dat de groepen elk op een eigen wijze en moment betrokken zijn geweest bij het proces en daardoor hebben zij specifieke ervaringen opgedaan gedurende het proces. In de onderstaande tabel staan de ervaringen samengevat, waarna nog enkele ervaringen zijn toegelicht.

*tabel 39: Evaluatie van de initiatiefase door de actoren.*

Indicatoren effectief proces	Intern betrokken actoren (van de provincie Overijssel)	Extern betrokken actoren (partners programma A1-zone)
<b>Procesverloop</b>	Een traag procesverloop dat maar niet wil leiden tot een concreet werkplan, waarin de inhoudelijke doelstellingen van het programma duidelijk zijn.	Een traag procesverloop waarin de externe partners vinden dat zij pas laat zijn betrokken bij het proces.
<b>De eigen rol</b>	In de eerste jaar zijn zij actief betrokken bij het proces, maar met het activeren van externe actoren verzwakt de eigen positie.	In het eerste jaar passief en in afwachting van de eerste stappen van de provincie, vanaf mei 2007 de mogelijkheid om input te geven aan tussenproducten (korte beschrijving, werkplaatsaanpak).
<b>De rol van het management</b>	In de eerste jaar betreft het management de actoren nadrukkelijk bij de totstandkoming van (tussen)producten en de voorbereiding van de startdag. De externe programmamanager richt zich meer op het externe proces.	Het is moeilijk te begrijpen dat de provincie een heel jaar lang eerst een intern proces doorloopt. De open en transparante aanpak van de externe programmamanager krijgt meer waardering.
<b>Resultaten</b>	Het ambitiedocument was te breed van aard en de daaropvolgende Korte Beschrijving was maar een kleine verbetering. Een focus wordt nog altijd gemist.	Het ambitiedocument was te breed van aard en de daaropvolgende Korte Beschrijving was maar een kleine verbetering, maar genereert wel voldoende vertrouwen in de voorgestelde aanpak voor de volgende fase.

#### Intern betrokkenen

De interne groep betrokkenen bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van verschillende eenheden van de provincie heeft ervaren hoe een idee voor een programma uitgroeit tot een ingewikkeld proces dat voor velen nieuwe dimensies kent. Zij hebben aan den lijve ondervonden dat een complexe opgave moeilijk te ontrafelen is en dat bijbehorende processen geen lineair karakter kennen. De trage voortgang van het proces zien velen als een slechte ontwikkeling. Een enkeling kan de de trage voortgang van het proces begrijpen, omdat zij eerder ervaring hebben opgedaan met vergelijkbare trajecten of bekend zijn met een meer procesmatige benadering. Deze actoren begrijpen dat een dergelijk complex project een lange aanloop kent omdat onder een grote groep actoren een gemeenschappelijk beeld over de

opgave gevormd moet worden. De verwachting is dat de inhoud uiteindelijk wel een keer komt opborrelen en dat het programma dan vorm krijgt. De onzekerheid die dit met zich meebrengt vormt voor velen een last. Deze onzekerheid neemt vanaf april alleen maar toe, omdat parallel aan het interne proces externe partijen betrokken zijn die invloed uitoefenen op het procesverloop en de uitkomsten.

In de maanden april, mei en juni zijn nog enkele projectgroepvergaderingen, alleen is het voor de vertegenwoordigers van de eenheid niet duidelijk wat het doel van deze vergaderingen is. De vergaderingen bieden niet de ruimte en de juiste sfeer voor een inhoudelijk creatief proces, waarbij de betrokken medewerkers los moeten komen van de eigen standpunten. De concrete bijdrage in deze maanden blijft beperkt tot de inbreng van beleidsinformatie voor een atlas. De trage totstandkoming van dit document leidt er echter toe dat de meerwaarde van de atlas voor het programma niet zichtbaar is.

De rol van de interne organisatie wordt kleiner en het is voor de betrokkenen niet duidelijk waarom dit gebeurt en waar dit toe moet leiden. Uiteindelijk kent het proces voor de ambtelijke organisatie teveel lange stiltes. Er ontstaat een overwegend afwachtende houding jegens het programma. Dit vraagt om nog meer overtuigingskracht van het A1 programma, dat zowel de feiten- als beeldvorming beïnvloedt en daarmee voldoende enthousiasme moet genereren onder de betrokken actoren.

#### Externe betrokkenen

De externe partners vinden het jammer dat zij niet in een eerder stadium betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het ambitiedocument. Dit ambitiedocument krijgt weinig waardering, omdat wel erg breed van opzet is en niet duidelijk maakt waarom een programma A1-zone nodig is. De startdag zien de externen als een geslaagde dag, omdat het programma bij een groot aantal bestuurders onder de aandacht werd gebracht. Alleen de betrokkenen hadden verwacht dat de provincie een nadere focus in haar ambities ging aanbrengen, zodat het doel van het programma duidelijker kon worden.

Na de startdag was het voor de externe partners lang stil rondom het programma A1-zone, terwijl de provincie juist op de startdag aangaf dat de samenwerking met de externe partners noodzakelijk is. De externe programmamanager bezocht in mei de externe partners voor een eerste oriënterende kennismaking. De partners vinden het een positieve ontwikkeling dat de provincie een externe programmamanager heeft aangesteld om het programma te gaan trekken, gelet op zijn deskundigheid en onafhankelijkheid. De verkennende gesprekken kwamen over als een herstart van het programma, de provincie heeft nog steeds niet helder wat het centrale probleem of de ambitie is. De open en transparante aanpak die de programmamanager hanteert geeft vertrouwen in het proces. De nieuwe korte beschrijving van het programma wordt gezien als een verbetering ten opzichte van het eerdere ambitiedocument, maar het is nog steeds een verhaal met open einden. De programmamanager heeft aangegeven dat de uiteindelijke agenda voor het programma in een volgende fase wordt opgesteld. Het voorgestelde creatieve en interactieve proces, de werkplaats, moet duidelijk maken wat de centrale en kansrijke opgaven voor een toekomstig programma A1-zone zijn. Deze benadering van de opgave kan rekenen op draagvlak bij de externe partners.

#### **7.3.3 De einduitslag**

De initiatieffase van het programma A1-zone kent geen effectief procesverloop, gelet op de niet vruchtbare ontwikkeling van de drie sporen en de ervaringen van de direct betrokken actoren. De initiatieffase duurde lang en er bestond teveel onduidelijkheid over de voortgang van het proces en de eigen rol van de direct betrokken actoren. Het management is er niet in geslaagd om de actoren op een dusdanige wijze bij het proces te betrekken dat zij tevreden over het procesverloop en het management. Het blijkt dat de externe actoren de aanpak van de externe programmamanager beter waarderen dan de interne actoren. De complexiteit van de opgave erkennen de actoren veelal wel, maar het is onduidelijk wat voor implicaties dit heeft voor het proces en het management van het programma. Het lange proces heeft wel enkele resultaten opgeleverd, die overwegend wel kunnen rekenen op een goede waardering. De inhoudelijke belangenafwegingen is doorgeschoven naar de volgende fase van het programma, waardoor alle betrokkenen nu uitkijken naar deze fase, ook al bestaat er nog wel de nodige onzekerheid over het vervolg van het proces en de uiteindelijke uitkomsten.



## Conclusies en aanbevelingen

EN TOEN WAS ER EEN WERKPLAN VOOR HET PROGRAMMA A1-ZONE. NA RUIM ANDERHALF JAAR HEEFT DE PROVINCIE EEN WERKPLAN VOOR HET PROGRAMMA A1-ZONE. UIT DEZE LANGE AANLOOPTIJD BLIJKT WEL DAT HET ZEKER GEEN EENVOUDIGE KLUS IS OM VOOR EEN DERGELIJKE COMPLEXE OPGAVE EEN GOEDE UITGANGSSITUATIE TE CREËREN. BUITENSTAANDERS CONCLUDEREN WELLIJCH SNEL DAT DIT WEDEROM ALLES TE MAKEN HEEFT MET DE TRAGE BESLUITVORMINGSPROCESSEN BINNEN OVERHEIDSORGANISATIES, MAAR DIT ONDERZOEK HEEFT GEPROBEERD HET PROCESVERLOOP VAN DE INITIATIEFFASE TE ONTRAFELLEN OM DAARMEE INZICHTELIJK TE MAKEN WAT DEZE FASE NU ZÓ BIJZONDER MAAKT DAT HET EEN LANGE AANLOOPTIJD KENT.

Het vertrekpunt voor dit laatste hoofdstuk is de verwondering die ten grondslag ligt aan het uitvoeren van dit onderzoek: hoe kunnen initiatieven voor gebiedsontwikkeling of meer in algemene complexe ruimtelijke plannen, uitgroeien tot ruimtelijke planprocessen die tot doel hebben invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden. De analyses uit de voorgaande hoofdstukken over de ruimtelijke opgave A1-zone en de initiatieffase van het programma A1-zone vormen de beantwoording van mijn deelvragen, die er toe bijdragen dat in dit hoofdstuk de centrale hoofdvraag is beantwoord.

Dit hoofdstuk begint met een terugblik op het onderzoek en de beantwoording van de theoretische onderzoeksvragen in paragraaf 8.1. Paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** beantwoordt de empirische deelvragen die betrekking hebben op de initiatieffase van het programma A1-zone. Paragraaf 8.3 kijkt terug op het proces beantwoordt de hoofdvraag over de mate waarin het proces nu effectief verlopen is. Het onderzoek sluit af met enkele praktische aanbevelingen en een theoretische reflectie.

## 8.1 Terugblik op het onderzoek en de theorie

De begrippen gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie keren vaak terug bij ruimtelijke vraagstukken, om aan te geven dat hier sprake is van een andersoortige aanpak voor ruimtelijke vraagstukken dan in het verleden gebruikelijk was. Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te geven in een mogelijke werkwijze voor het initiëren van een ruimtelijk programma. Het onderzoeksobject is de initiatiefase van het programma A1-zone bij de provincie Overijssel, een complex ruimtelijk vraagstuk, gelet op het groot aantal ruimtelijke ontwikkelingen en het aantal actoren dat hierbij betrokken is. De opbouw van het onderzoek is toegelicht in hoofdstuk 4. In deze paragraaf staat de beantwoording van de theoretische deelvragen centraal.

### 8.1.1 De antwoorden uit de theorie

Het onderzoek start met een literatuurstudie (hoofdstuk 2) naar de hedendaagse ruimtelijke planning in Nederland, om te constateren dat de toegenomen complexiteit van ruimtelijke vraagstukken voortkomt uit de sterke interdependentie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de groeiende ambities voor integrale ruimtelijke oplossingen. Deze afhankelijkheid en toegenomen complexiteit leiden ertoe dat de aard van planprocessen verandert en dat daarom overheden andere sturingsstrategieën nodig zijn om richting te kunnen geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen. In een theoretische verkenning (hoofdstuk 3) is gezocht naar aandachtspunten voor een analyse van de initiatiefase van een ruimtelijk vraagstuk en dit heeft geleid tot de beantwoording van de onderstaande deelvragen.

*Deelvragen voor een theoretische verkenning naar aandachtspunten voor een analyse van een ruimtelijk vraagstuk*

1. Wat zeggen wetenschappelijke theorieën over de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken?
2. In hoeverre werken de kenmerken van de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken door in het planproces?
3. In hoeverre kunnen strategieën voor de initiatiefase van ruimtelijke vraagstukken worden ontleend uit programma- en procesmanagement?

#### De complexiteit van ruimtelijke vraagstukken

De complexiteit van ruimtelijke opgaven komt voort uit de hedendaagse kenmerken van de inrichtingsopgave en de sturingsopgave. Voor de inrichtingsopgave geldt dat ruimtelijke ontwikkelingen verworpen zijn tot netwerkstructuren, waarbij de ontwikkelingen een meerschallig karakter kennen met een grote onderlinge interdependentie. De complexiteit van de sturingsopgave hangt daarmee samen vanwege het grote aantal actoren dat direct, dan wel indirect, betrokken is bij deze ontwikkelingen. In gebieden ontstaat daardoor een ingewikkeld samenspel van actoren die met elkaar verbonden zijn en gezamenlijk een complex ruimtelijke planproces moeten doorlopen om te komen tot beslissingen.

#### Kenmerken van complexiteit in het planproces

De complexiteit van de ruimtelijke vraagstukken werkt door in het proces. Inhoudelijk omdat met het streven naar integrale plannen het steeds moeilijker is om binnen processen tot overeenstemming te komen over de afstemming van de intergerelateerde ontwikkelingen. Met de toename van het aantal actoren dat verbonden is aan ruimtelijke ontwikkelingen, neemt de complexiteit van het planproces toe. Het aantal probleempercepties dat moet convergeren is toegenomen, evenals de strategieën die de actoren inzetten in het proces. De dynamiek in probleempercepties, strategieën, actoren en ruimtelijke ontwikkelingen verhogen de complexiteit van een proces, zodat een proces zich lijkt te ontaarden in een chaotisch geheel waarvan de uitkomst omgeven is met onzekerheid. Om de complexiteit van het proces te ontrafelen is een proces te analyseren aan de hand van het sporenmodel, waarbij de ontwikkeling van een drietal sporen (feiten-, beeld-, wilsvorming) in processen bepalend is voor het procesverloop en de uitkomsten (zie verder hoofdstuk 3 & van Buuren, 2006).

### Strategieën voor de initiatieffase van ruimtelijke vraagstukken

Strategieën van managers en actoren zijn bepalend voor het procesverloop. Daar waar actoren strategieën inzetten om het eigen belang een goede positie te geven in het proces, hebben managers het doel om met strategieën een goed procesverloop te faciliteren. Voor de initiatieffase betekent dit dat de manager het proces van beeldvorming moet faciliteren door actoren te stimuleren om percepties over problemen en oplossingen uit te wisselen. Wanneer het proces dreigt te fixeren kan de manager nieuwe actoren koppelen aan het proces, om de interactieprocessen te verrijken met nieuwe en andere percepties. Daarom is het belangrijk dat de manager een goed beeld krijgt van de belangrijke actoren en de gevoelde urgentie onder de actoren, bijvoorbeeld middels een actoranalyse. De manager kan daarnaast nog de inhoudelijke component van een proces beïnvloeden, door de sporen van wils-, beeld en feitenvorming afzonderlijk te beïnvloeden of door de sporen met elkaar te verbinden of juist te scheiden.

Gelet op de bovenstaande antwoorden op de drie theoretische deelvragen, dan lijkt de initiatieffase zich niet direct te lenen voor strategieën uit programmamanagement, omdat de nadruk ligt op het proces van coalitievorming en nog minder op de inhoud. Wel moet in de eerste ronde van het proces rekening gehouden worden met de eigenschappen van een programma. De manager moet tijdens het proces voorsorteren op de mogelijkheid om in een volgende ronde een programma te kunnen vormen.

### **8.2 Verbindingen in de case-study A1-zone**

Centraal in dit onderzoek staat een case-study naar de initiatieffase van het programma A1-zone, daarvoor is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

*Op welke wijze worden in de initiatieffase van het programma A1-zone processen en ruimtelijke ontwikkelingen verbonden, hoe effectief gebeurt dat en hoe kan dit worden verbeterd?*

De antwoorden op de theoretische deelvragen in paragraaf 8.1 zijn richtinggevend geweest voor de formulering van deelvragen voor de analyse van de initiatieffase van het programma A1-zone. Een intensieve periode van observatie en analyse van het procesverloop bij de provincie Overijssel maakte het mogelijk om de deelvragen in deze paragraaf te beantwoorden.

#### *Deelvragen voor de empirische analyse van de initiatieffase programma A1-zone*

4. Op welke wijze staan ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone met elkaar verbinding?
5. Op welke wijze verbinden actoren en inhoud zich aan het proces van de initiatieffase van het programma A1-zone?
6. Welke strategieën hanteren actoren en managers om processen en inhoud te verbinden?

### Verbindingen in ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone

Hoofdstuk 5 maakt duidelijk dat de A1-zone veel uiteenlopende ruimtelijke ontwikkelingen kent, die op basis van meerdere dimensies met elkaar kunnen samenhangen. Op basis van een analyse van een aantal belangrijke ruimtelijke projecten en programma's in de A1-zone is gekeken naar de dimensies waarlangs ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone te verbinden zijn om aangrijpingspunten in beeld te krijgen voor de ontwikkeling van een programma A1-zone.

De eerste dimensie heeft betrekking op de geografische ligging van ruimtelijke ontwikkelingen of de functionele relatie tussen ontwikkelingen. De A1-zone is niet één gebied, maar bestaat uit verschillende gebieden met elk eigen kenmerken, waardoor niet alle ruimtelijke ontwikkelingen in de A1-zone direct met elkaar samenhangen. Een programma kan het daarnaast mogelijk maken om ontwikkelingen uit verschillende gebieden te verbinden op basis van functionele relaties tussen ontwikkelingen aanwezig, zoals opgaat voor de stationsomgevingen in de A1-zone.

Een tweede dimensie voor een programma is de mogelijkheid om de organisaties achter de projecten met elkaar te verbinden, ten behoeve van de onderlinge afstemming en de efficiënte planvorming en uitvoering. De A1-zone kent enkele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en de mate waarin deze gemeenten erin slagen om ontwikkelingen op elkaar af te

stemmen, dan wel de efficiency van de planvorming en uitvoering te verhogen, is medebepalend voor een eventuele meerwaarde van een programma A1-zone.

Een derde dimensie waarop een programma zich kan richten is de afstemming van de processen en besluitvormingsprocedures van projecten. De mogelijkheden hiervoor hangen samen met de verschillende stadia waarin projecten zich bevinden. De processen in de planvormingsfase zijn moeilijk te verbinden met processen in de uitvoeringsfase.

De uiteindelijke vorm en komst van een programma A1-zone hangt af van het proces dat betrokken actoren (intern en extern) doorlopen en de mate waarin de urgentie voor een programma wordt gevoeld in combinatie met de verwachte meerwaarde van het programma.

#### Verbindingen binnen het proces van de initiatiefase A1-zone

De initiatiefase van het programma A1-zone moet partijen enthousiasmeren en verleiden om te participeren in het proces. De procesanalyse in hoofdstuk 6 volgt de drie sporen van wils-, feiten- en beeldvorming in de initiatiefase, vanuit de veronderstelling dat de ontwikkeling van deze sporen bepalend is voor de mogelijkheid om met meerdere partijen uiteindelijk de beslissing te kunnen nemen om een programma A1-zone te ontwikkelen. De initiatiefase verloopt traag en na anderhalf jaar is het draagvlak voor het programma A1-zone nog broos. De complexiteit van de opgave is hier debet aan, maar een mogelijke oorzaak voor de trage voortgang komt voort uit de niet vruchtbare ontwikkeling van sporen en tussen sporen.

Een eerste niet vruchtbare ontwikkeling in de initiatiefase is de ongelijke participatie aan het proces tussen de externe partners en de interne organisatie en het ontbreken van directe interacties tussen deze twee groepen. Daardoor worden kansen gemist om het proces van beeldvorming te verrijken en sneller tot een gemeenschappelijk beeld te komen.

Een tweede constatering is dat het spoor van feitenvorming slecht ontwikkeld is en niet is gebruikt om de andere sporen te beïnvloeden. Daarmee zijn kansen om de beeldvorming te verrijken en te versnellen niet benut.

Een derde conclusie hangt samen met het spoor van wilsvorming. In eerste instantie is dit proces gericht op het verzamelen van uiteenlopende belangen en ambities, om daarna te streven naar focus voor het programma. Dit streven leidt tot een blokkade in het proces, terwijl dit niet nodig is, omdat een programma uiteindelijk juist zoveel mogelijk ambities met elkaar moet verbinden. Een belangrijke rol kan zijn weggelegd voor een meer overkoepelend verhaal dat vooral het spoor van beeldvorming beïnvloed bij actoren en daarmee enthousiasme en energie genereert, zodat in een volgende fase met de betrokkenen de doelen zijn vast te stellen.

#### Verbindende strategieën in de initiatiefase A1-zone

De inhoud van processen komt tot stand door de interactie tussen de betrokken actoren. Hoofdstuk 7 analyseert de strategieën van de actoren in de initiatiefase van het programma A1-zone, en de strategieën van de managers die van invloed zijn op het procesverloop en de strategieën van de actoren. De managementstrategieën blijken bepalend te zijn voor de mogelijkheden die actoren krijgen om te participeren in het proces.

Een eerste conclusie is dat veel actoren een afwachtend houding aannemen ten opzichte van het initiatief. Bij actoren bestaat nog veel onzekerheid over het doel van het programma en het verdere verloop van het proces, waardoor het moeilijk is om enthousiasme en energie van betrokkenen vast te houden. Deze houding bij de externe partners komt ook voort uit de reeds bestaande politiek-bestuurlijk gevoelige relaties tussen provincies, gemeenten en regio's. Tezamen frustreert dit het proces van coalitievorming. Het verbinden van actoren aan een proces blijkt een moeilijke opgave te zijn in de initiatiefase bij grote complexe opgaven waar veel actoren zich mee verbonden voelen.

Een tweede conclusie is dat de aard van het ruimtelijke plan, een programma, om andere strategieën vraagt dan bij ruimtelijke opgaven met een meer projectmatige benadering. Het is namelijk niet nodig dat de strategieën van de manager in de initiatiefase van een programma gericht zijn op convergerende wilsvorming. Om een programma te maken is het nodig dat in de initiatiefase zoveel mogelijk lopende ontwikkelingen, projecten en programma's een plek krijgen in het proces, waarna in een volgend stadium door de actoren gezamenlijk vast te

stellen is wat de relaties zijn tussen de ontwikkelingen en het uiteindelijke programma. Dit kan ook betekenen dat de projecten uiteindelijk niet worden opgenomen in het programma.

Een derde en laatste conclusie hangt samen met de complexiteit van de opgave en de mate waarin de actoren dit beseffen. Veel betrokkenen verwachten van de manager strategieën die er toe moeten leiden dat op korte termijn duidelijk moet zijn waar het proces toe leidt en welke stappen daarvoor nodig zijn. Deze meer projectmatige aanpak doet echter geen recht aan de complexiteit van het vraagstuk. Het is moeilijk vooraf vast te stellen hoe het proces gaat verlopen, laat staan wat de uitkomst is. Het proces staat juist centraal, waardoor de manager vooral procesmanagement strategieën moet hanteren om te kunnen inspelen op de complexiteit. Wanneer de manager er niet in slaagt om zijn strategieën en handelen uit te leggen aan de direct betrokkenen dan wordt zijn aanpak niet begrepen en neemt de onzekerheid bij de betrokkenen toe.

### **8.3 Een effectief proces?: Alle begin is moeilijk**

De complexiteit van het programma A1-zone is hoog en daarom hoeft vooraf niet verwacht te worden dat een initiatieffase voor een programma soepel en vlot gaat verlopen. Dat “alle begin moeilijk is” opgaat voor complexe ruimtelijke opgaven, blijkt wel uit de moeizaam verlopen initiatieffase van het programma A1-zone. De provincie Overijssel heeft ruim anderhalf jaar nodig om tot een werkplan te komen dat kan rekenen op voldoende draagvlak binnen de eigen organisatie en bij de externe partners. Om dit te bereiken zijn intern en extern veel gesprekken gevoerd over de insteek van het programma en de onderwerpen die daarbinnen aan de orde moeten komen. Iedereen wil daarbij voorkomen dat er overlap gaat bestaan met lopende projecten en programma's in het gebied. De kracht van een programma moet zich uiteindelijk richten op het verbinden van deze lopende trajecten om daarmee nieuwe kansen te genereren en te benutten voor het gebied. Een voorwaarde is dat de partijen zich gaan verbinden aan het programma en coalities gaan vormen.

#### Programma's verbinden inhoud

De inhoudelijke complexiteit van het programma A1-zone bestaat uit ruimtelijke ontwikkelingen, trends en de lopende projecten en programma's. De effectiviteit van de initiatieffase neemt toe naar mate bij de betrokkenen een gemeenschappelijk beeld bestaat over de mogelijke inhoudelijke bouwstenen van een programma en verbindingen tussen projecten.

In de initiatieffase van het programma A1-zone staan in eerste instantie de belangen van de verschillende provinciale eenheden centraal. Om recht te doen aan deze uiteenlopende belangen in de eigen organisatie is het eerste tussenproduct een bundeling van sectorale ambities van de provincie tot een ambitiedocument A1-zone. Daarbij zijn nog geen directe relaties gelegd met lopende projecten. Ondanks alle goede bedoelingen van de provincie van deze exercitie draagt het niet bij aan een gemeenschappelijk beeldvorming bij de externe partners, omdat zij het ambitiedocument te breed van opzet vinden en geen goed beeld krijgen van het doel van de provincie. Het enkel verzamelen van ambities lijkt niet bij te dragen aan een effectief procesverloop, omdat binnen de eigen organisatie onduidelijkheid blijft bestaan over het doel van het programma.

Met een korte beschrijving van het programma probeert de nieuw aangestelde programma-manager het denken in sectorale belangen te doorbreken. De beschrijving maakt de samenhang tussen de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen iets duidelijker. Uiteindelijk komt de kracht van de beschrijving vooral uit het gepresenteerde beeld van de A1-zone als visitekaartje van Oost-Nederland, een overkoepelende doelstelling waarmee uiteenlopende partijen te verbinden zijn aan het initiatief. De relatie met lopende projecten is nog niet helemaal duidelijk, maar door de eerdere gebiedsafbakening (vijf kilometer aan weerszijden van de weg) te vervangen wordt het beeld dat het programma alles gaat meenemen ontkracht. Nu is binnen het programma 'slechts' nog ruimte voor ontwikkelingen met een functionele relatie met de snelweg of die zichtbaar zijn vanaf de snelweg. Daarnaast geeft een beschrijving van mogelijke thema's in het programma enig houvast voor partijen over de inhoudelijke bedoelingen van het programma.



Een programma moet uiteindelijk lopende projecten verbinden. Grote en belangrijke projecten in de A1-zone zijn wel benoemd in een document, maar het is niet duidelijk of er binnen de projecten een behoefte bestaat aan een programma A1-zone. Het programma A1-zone moet uiteindelijk een meerwaarde genereren voor deze projecten, alleen is nu niet duidelijk welke kansen er liggen voor bestaande projecten. Daarmee blijft de nodige onzekerheid bestaan over de inhoud van het programma.

De programmamanager kiest er bewust voor om in deze fase zoveel mogelijk ideeën en initiatieven van anderen een plek te geven in het programma. De divergerende werking die heeft op het spoor van wilsvorming, verhoogt de effectiviteit van het proces omdat het meer mogelijkheden biedt voor het leggen van verbindingen tussen ontwikkelingen in een volgende fase van het programma.

### Processen verbinden actoren

De procesmatige complexiteit van het programma A1-zone komt voort uit het grote aantal potentieel belanghebbenden. Naast de provinciale ambtelijke eenheden, de provinciale en lokale bestuurders, de ambtelijke vertegenwoordigers van de regio's, gemeenten en ministeries, belangengroeperingen en de betrokkenen bij (grote) ruimtelijke projecten en programma's. In de initiatieffase van een complexe opgave is het goed om als manager hier bewust van te zijn en daar naar te handelen, door actoren te verbinden aan het proces.

De provincie Overijssel kiest in eerste instantie voor een interne voorbereiding van het programma, zonder daarbij de externe partijen te raadplegen naar hun wensen. Deze aanpak is nodig gevonden, omdat het initiatief omgeven was met de nodige politiek-bestuurlijke gevoeligheden. De interne voorbereiding duurde uiteindelijk ruim een jaar, en resulteerde in een afwachtende houding bij externe partijen. Deze houding blijkt moeilijk om te zetten in een proactieve houding. Met een bestuurlijke startdag slaagt de provincie er wel in om het initiatief onder de aandacht te krijgen bij potentiële partners, maar dit resulteert niet in een proactieve houding. De keus voor een intern proces werkt daarnaast door in een niet effectieve ontwikkeling van de sporen beeld-, feiten en wilsvorming van omdat een groot aantal beelden en ambities in eerste instantie niet in beeld zijn.

Complexe processen vragen niet alleen een goed inlevingsvermogen van de programma-manager, maar de andere betrokkenen dienen ook bewust te zijn van de complexiteit van de opgave. In de initiatieffase van het programma A1-zone ontwikkelen zich namelijk allerlei verwachtingen bij betrokkenen over het procesverloop en de uitkomsten van het programma. Deze verwachtingen zijn niet realistisch, maar vormen wel een teleurstelling als het programma ze niet gaat waarmaken. De verwachtingen lijken gestoeld te zijn op de benadering van de opgave, waarbij onderscheid is te maken tussen een proces en een project-/programma benadering. Een meerderheid van de betrokkenen is bekend met projectmatig werken en gebruikt dit ontorecht als referentiekader voor het programma A1-zone, aangezien de complexiteit vele malen hoger is. De complexiteit van de opgave erkennen de actoren veelal wel, maar het is voor de actoren onduidelijk welke implicaties dit heeft voor het procesverloop en het management van het programma. Actoren en processen zijn moeilijk met elkaar te verbinden wanneer uiteenlopende verwachtingen bestaan over het procesverloop.

Het proces van de initiatieffase van het programma A1-zone is niet altijd effectief verlopen, gelet op de niet vruchtbare ontwikkeling van de drie sporen en de ervaringen van de direct betrokken actoren. De initiatieffase duurde lang en er bestond teveel onduidelijkheid over de voortgang van het proces en de eigen rol van de betrokkenen. Het management is er onvoldoende in geslaagd om de actoren op een dusdanige wijze bij het proces te betrekken dat zij met een tevreden gevoel terugkijken op de initiatieffase.

Complexe opgaven brengen complexe processen met zich mee, maar het is wel erg makkelijk om te stellen dat "alle begin nu eenmaal moeilijk is" en daarmee een moeizaam en traag verloop van de eerste fase van een complexe opgave te aanvaarden zoals het is. De initiatieffase biedt zeker wel mogelijkheden voor een bepaalde mate van sturing, zodat het proces effectiever kan verlopen en de uitkomsten van de eerste fase een goed perspectief bieden voor een volgende ronde.

## 8.4 Hoe dan wel

*Op welke wijze worden in de initiatieffase van het programma A1-zone processen en ruimtelijke ontwikkelingen verbonden en hoe effectief gebeurt dat en hoe kan dit worden verbeterd?* Inmiddels is een groot deel van de bovenstaande centrale onderzoeksvraag beantwoord. Deze paragraaf komt met aanbevelingen, het antwoord op het laatste deel van de centrale vraag. De theorieën over de verschillende managementconcepten geven handreikingen voor de sturing van de initiatieffase van complexe processen. Daarnaast zijn diverse evaluaties uitgevoerd naar de planprocessen van complex ruimtelijke opgaven. Beiden vormen een inspiratiebron voor de aanbevelingen en het formuleren van leerpunten in paragraaf 8.4.2.

### 8.4.1 Dat wisten we al

De provincie Overijssel is zichzelf bewust van het feit dat gebiedsontwikkeling vraagt om een andere aanpak. In diverse (interne) beleidsdocumenten spreekt de provincie zich uit over veranderingen die dit met zich meebrengt voor de eigen organisatie: de rollen van de provincie, maar daarmee ook de rol van de medewerkers gaat veranderen en dit vraagt om andere vaardigheden en competenties (Provincie Overijssel, 2007e). In het kader van de ontwikkeling van de organisatie lopen binnen de provincie verander- en vernieuwingstrajecten en zijn de nodige evaluaties uitgevoerd waaruit enkele leerpunten hieronder zijn opgenomen. Deze leerpunten zijn gekoppeld aan de uitkomsten van dit onderzoek en nieuwe leerpunten zijn geformuleerd.

#### Urgentie

*Bij een succesvol strategisch project moet het gaan om een opgave die er echt toe doet en die urgent is. De provincie floreert op haar best als zij een project aanvangt, waarbij zijzelf geen eigen inhoudelijke belangen heeft. Wanneer dit wel het geval is, is de kunst dan meer om goed te luisteren en er samen met de partners wat van te willen maken dan dat het provinciale doel prominent prevaleert. (Provincie Overijssel, 2006g)*

*Voor de provincie is het alleen zinvol om te participeren wanneer duidelijk is welke meerwaarde de provincie kan bieden. Deze meerwaarde kan gedefinieerd worden in termen van "eigen" provinciaal beleid (bijdrage aan provinciale doelstellingen, urgentie van de maatschappelijke opgave), maar ook voor de partners zal helder moeten zijn waarom de provinciale bijdrage onmisbaar is. (Provincie Overijssel, 2005)*

Een programma voor de A1-zone probeert lopende ontwikkelingen en projecten aan elkaar te verbinden, om zodoende nieuwe kansen te genereren voor het gebied. Een poging om met een set van provinciale ambities externe partijen te overtuigen van de urgentie van dit programma slaagt niet. Bij betrokkenen rijst vooral de vraag wat nu de nut en noodzaak is voor een programma. Het ontbrak de actoren aan kennis en informatie om zelf vast te kunnen stellen dat een programma voor de A1-zone nodig is.

In een initiatieffase van een complexe opgave is het goed om eerst het gevoel van urgentie onder de potentiële partners te inventariseren, om zodoende na te gaan of het initiatief op steun kan rekenen; zien de partijen wel een meerwaarde in het initiatief en de betrokkenheid van de provincie daarbij. Op basis van deze gesprekken kan de provincie een eerste beschrijving van een programma hierop afstemmen. De beschrijving kan de partijen overtuigen door het bij provinciale gevoel van urgentie te stoelen op feiten en krachtige beelden. Daarnaast kan een bevlogen bestuurder ook het programma op een dusdanige manier uitdragen dat partijen wel enthousiast worden en kan dit afdoende zijn om het beperkte gevoel aan urgentie te compenseren.

Het programma A1-zone richt zich niet zo zeer op problemen, maar vooral op bedreigingen en kansen. Redeneren vanuit kansen en bedreigingen blijkt een zwakke drager te zijn voor een gevoel van urgentie. De problemen ervaren betrokkenen nu nog niet in het gebied en het vraagt om de nodige overtuigingskracht van de initiatiefnemer en een goede beschrijving kan dit ondersteunen. De beschrijving moet dan vooral een wenkend perspectief bieden om partijen te overtuigen om toch maar wel te participeren in het plan, bijvoorbeeld door in te haken op onderwerpen die op dat moment op de rijksagenda staan.

### Coalitievorming

*Wanneer vast staat dat een coalitie nodig is bij een bepaald vraagstuk, is de volgende stap het voeren van verkennende gesprekken met potentiële partners. Soms is het nodig om de eigen doelen daarbij bij te stellen. Daarna is het belangrijk om commitment te creëren, partners tot actie laten overgaan (urgentie creëren) en de inspiratie voor het proces levend te houden. (Provincie Overijssel, 2007d)*

Het programma A1-zone moet steun krijgen van een sterke coalitie van een aantal overheden. Gezamenlijk moeten zij het planproces van het programma A1-zone willen doorlopen, om daarna allen bij te dragen aan de uitvoering van het programma. De coalitievorming in de initiatieffase van het programma A1-zone verloopt moeizaam, omdat een onevenwichtige situatie is gecreëerd door eerst een intern proces te doorlopen en pas veel later met de potentiële partners om tafel te gaan.

Het proces van coalitievorming is één van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste onderdeel van de initiatieffase van complexe opgaven. Dit proces kan niet vroeg genoeg beginnen. In aansluiting op het onderwerp urgentie start een proces van coalitievorming ook met verkennende gesprekken. Door partijen vroegtijdig bij het proces te betrekken kan zich een vertrouwensband ontwikkelen. Dit vertrouwen is nodig om gezamenlijk een proces te kunnen doorlopen. Daarnaast maken de gesprekken duidelijk wat de partijen belangrijk vinden. Het is zaak om de gesprekken daarna zo snel mogelijk te verbreden tot gesprekken waarbij alle potentiële partners betrokken zijn. Er kan dan een proces van “social learning” starten, waarbij partijen van elkaar leren wat zij belangrijk vinden en waar ze dezelfde ambities hebben. Daarbij vindt een proces van gezamenlijke wils- en beeldvorming plaats over de probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Het is aan de manager om een gemeenschappelijk proces van feitenvorming te faciliteren, om de processen van beeld- en wilsvorming te ondersteunen.

### Communicatie als strategisch element

*Communicatie is een wezenlijk onderdeel van strategische projecten. Niet alleen kan aan projectteams een communicatiespecialist worden toegevoegd, maar de projectleider moet ook communicatie en netwerken in zijn genen hebben. Een communicatieplan, met daarin strategische momenten voor communiceren is al bij de start van een project onontbeerlijk. (Provincie Overijssel, 2006g). Communicatie kan ook ingezet worden om de samenwerking van partners zichtbaar te maken. (Provincie Overijssel, 2007d)*

Communicatie is een belangrijke succesfactor bij gebiedsontwikkeling (Raad voor het Landelijk Gebied, 2007). Het kan complexe processen met veel actoren ondersteunen, zowel inhoudelijk als bij de coalitievorming. Omdat de processen in een vroeg stadium starten kan niet gewacht worden met een communicatieplan tot het moment dat de fase van probleemdefiniëring en doelvorming is afgerond. De communicatie in de initiatieffase van het programma A1-zone heeft meer een ad hoc karakter en met de bestuurlijke startdag kent de initiatieffase slechts één duidelijk communicatiemoment. Met het ontbreken van duidelijke communicatiestrategieën valt een belangrijk ondersteunend element in het proces weg.

De verkennende gesprekken kunnen het vertrekpunt zijn voor een actoranalyse en krachtenveldanalyse op basis waarvan de communicatiestrategieën zijn te bepalen. Daarbij is het verstandig om na te gaan in hoeverre strategieën kunnen bijdragen aan de beeldvorming en, in mindere mate de wils- en feitenvorming. Het is belangrijk om te weten welke beelden er bestaan en daarop te anticiperen bij de communicatie. Belangrijk bij de beeldvorming is het managen van verwachtingen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2007). Met het scheppen van verwachtingen zijn partijen te enthousiasmeren en te activeren voor deelname aan het proces. Deze verwachtingen kunnen een bedreiging gaan vormen wanneer zij onrealistisch zijn, partijen stappen mogelijk in een later stadium alsnog uit het proces omdat zij teleurgesteld zijn over het procesverloop en de resultaten.

De initiatieffase van een complexe opgave kent vaak een lange aanlooptijd dat gepaard gaat met de nodige stille perioden, waarin het proces zich vooral richt op meer procesmatige aspecten. Het is belangrijk om tijdens deze perioden wel te blijven communiceren over de

voortgang en ontwikkelingen in de initiatieffase. Dit kan de interesse van personen voor het programma vasthouden. De interesse en het enthousiasme is daarnaast door middel van speciale gelegenheden te versterken. Het is daarbij belangrijk om hiervoor een moment te kiezen wanneer al enig draagvlak bestaat bij de partners voor het initiatief. Een communicatieplan moet deze gelegenheid inpassen in een traject van communicatiemomenten.

#### Programma, project of proces

*De meerwaarde van de provincie kan ook voortkomen door de rol van de procesmanager te vervullen. De provinciale organisatie investeert de komende jaren extra in de ontwikkeling van procesmanagement. (Provincie Overijssel, 2005)*

De initiatieffase leent zich goed voor uiteenlopende procesmanagementstrategieën en het is de taak van de manager om de keuze voor deze strategieën zo goed mogelijk te verklaren richting zijn omgeving. Een groot deel van de betrokkenen is niet in staat om de complexiteit van de opgave te herkennen en de bijbehorende strategieën te begrijpen. Veelal vallen betrokkenen terug op een meer bekende managementbenadering, projectmanagement. Strategieën uit deze benadering zijn vooral gericht op afbakening en het uitzetten en doorlopen van een lineair proces. De manager moet in staat zijn om vooraf aan de direct betrokkenen en de opdrachtgever uitleggen hoe hij de opgave gaat aanpakken en welke strategieën hij daarbij inzet (Kor & Wijnen, 2005a). Als de betrokkenen zich bewust zijn van de door de manager gehanteerde methoden, wordt het inzichtelijk voor hen wat op welk moment moet worden gedaan en wanneer welke vragen beantwoord kunnen worden. (Kor & Wijnen, 2005a). Ondanks dat complexe opgaven gepaard gaan met veel onzekerheid, is deze onzekerheid enigszins te reduceren met een goede uitleg van de manager.

De initiatieffase van een programma wijkt af van een project, omdat het zich in eerste instantie niet richt op afbakenen van de opgave. Het verbreden van de opgave staat centraal, zodat in een volgende fase bij het vast stellen van het programma er voldoende mogelijkheden zijn om ontwikkelingen aan elkaar te verbinden. De programma-benadering is vrij nieuw binnen ruimtelijke vraagstukken, daarom is het voor veel betrokkenen onduidelijk wat een programma is, hoe dit eruit ziet en hoe het zich verhoudt met de lopende projecten en programma's. De manager moet betrokkenen een goed beeld geven van de structuur van een programma en daarbij de koppeling maken met inhoudelijke ontwikkelingen in het gebied. Dit draagt bij aan het management van de verwachtingen van de betrokkenen bij het programma.

#### 8.4.2 Aandachtspunten voor de initiatieffase van complexe vraagstukken

Elke complexe opgave kent uiteindelijk zijn eigen bijzonderheden, waardoor de aanpak van de initiatieffase niet te standaardiseren is. Het is nu eenmaal niet zo dat wanneer je enkele strategieën toepast, direct vast staat wat het resultaat is van het proces. Het proces vloeit voort uit de interacties tussen de betrokken actoren en het management. Op basis van de ervaringen binnen het programma A1-zone besluit dit hoofdstuk met een lijst van aandachtspunten voor de initiatieffase van complex ruimtelijke opgaven. Natuurlijk wel met de kanttekening dat processen contextgebonden zijn en dat het opvolgen van de actiepunten geen garantie biedt voor succes.

##### Aandachtspunten voor het management van de initiatieffase van complexe ruimtelijke vraagstukken.

1. Stel als initiatiefnemer vast welke knelpunten in een gebied nog vragen om een oplossing of schets de bedreigingen en kansen voor een gebied.
2. Probeer het idee te voorzien van een globaal feitelijke onderbouwing.
3. Voer verkennende gesprekken met de potentiële partners en probeer inzicht te krijgen in de gevoelde urgentie, probleempercepties en oplossingsrichtingen.
4. Maak in overleg met de opdrachtgever de afweging om al dan niet een planproces te initiëren.
5. Vervolmaak een actoranalyse van de potentieel betrokkenen.
6. Ontwikkel een globale procesaanpak en communicatiestrategie.
7. Vervolmaak het procesontwerp in overleg met de direct betrokkenen en communiceer je methode met betrokkenen
8. Ontwikkel in een interactief proces met externe en interne actoren een eerste beschrijving van het initiatief en gebruik hierbij ook feitelijke informatie.
9. Blijf bewust van het bestaan van uiteenlopende percepties en stem hier de communicatie op af.

#### 8.5 Theoretische reflectie

De aangehaalde theoretisch concepten in hoofdstuk 2 en 3 hebben houvast gegeven bij het herkennen van de complexiteit van het programma A1-zone. Een diepgaand onderzoek naar het verloop van de initiatieffase van het programma A1-zone en de wijze waarop actoren hier invloed op uitoefenen hebben de complexe aspecten van het programma naar voren gebracht. Het onderzoek had tot doel om de wetenschappelijke inzichten over probleempercepties en de mogelijke rol van proces- en programmamanagement bij een complexe ruimtelijke opgave in de praktijk te verkennen. Dit rapport geeft een beschrijving van een proces en heeft laten zien welke strategieën actoren hanteren. Het onderzoekskader is beperkt tot één case en een reflectie op de wetenschappelijke theorie kan vooral aanknopingspunten geven voor vervolgonderzoek.

##### Percepties over complexe processen

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de percepties van betrokkenen over de complexiteit van de opgave bepalend zijn voor hun eigen handelen, maar ook de verwachtingen over het handelen van het management bepalen. Vervolgonderzoek naar de percepties over complexiteit in de praktijk kan bijdragen aan de ontwikkeling van communicatiestrategieën die in de initiatieffase nodig zijn om het procesverloop te beïnvloeden, omdat het in deze fase moeilijk is om te communiceren over inhoud.

##### Wilsvorming en beeldvorming bij programma's

Het sporenmodel van van Buuren lijkt als analysekader voor de ontwikkeling van een proces binnen een ronde te voldoen. Voor een initiatieffase van een proces blijkt wel dat het onderscheid tussen de drie sporen niet altijd goed te maken is. Dit komt voort uit het gegeven dat partijen bij aanvang van een proces nog niet in staat zijn om concreet de ambities voor een specifiek vraagstuk te formuleren. Beeldvorming en wilsvorming liggen dichtbij elkaar. Daarnaast blijkt dat de kenmerken van een programma, als zijnde een bundeling van uiteenlopende en tegengestelde ambities, het niet noodzakelijk maken dat het spoor van

wilsvorming convergeerd in de initiatieffase om een beslissing mogelijk maken. Het convergeren op een hoofddoelstelling lijkt afdoende en biedt nog ruimte voor wilsvorming in de volgende fases van het proces. Het sporenmodel dient nog vaker toegepast te worden in case-onderzoek, wil men echt uitspraken kunnen doen over de kwaliteit en bruikbaarheid van het model.

#### Programma- en procesmanagement

In de wetenschappelijke literatuur is onderscheid te maken in verschillende management-concepten, waaronder project-, programma- en procesmanagement. Dit onderzoek maakt duidelijk dat een strik onderscheid tussen deze drie niet vruchtbaar is. Kijkend naar het programma A1-zone lijkt de initiatieffase vooral gebaat bij een procesbenadering om vooruitgang te boeken. Een procesbenadering bij een project wijkt af van een programma, omdat in een programma in de breedte van de opgave de meerwaarde wordt gevonden. Vervolgonderzoek kan inzicht geven in de wijze waarop proces- en programmamanagement samenhangen en welke bijzondere voorwaarden voor procesmanagement voortkomen uit een programmabenadering.



## Literatuur

- Adviseur Gebiedsontwikkeling. (2007). Maak meer van Nederland. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Arcadis. (2007). Rijden of stilstaan in Oost-Nederland: Knelpunten en oplossingen op rijksweg A1: Kamer van Koophandel Oost-Nederland, TLN, EVO en VNO-NCW Midden.
- Atelier Overijssel. (2007). Werken aan landschap. Op 18 juni 2007 ontleend aan <http://www.atelieroverijssel.nl/project/werkenaanlandschap/index.php>
- Bet, E. & M. Wamsteker. (2004). A1 - A50: Zicht op Apeldoorn. Apeldoorn, Den Haag: Els Bet stedenbouwkundige.
- Bethe, F. H., M. van Bavel, T. Goossens, H. Voordijk & C. van Wagenberg. (2004). Zoeken naar het Ei van Columbus: een raamplan voor agrologistieke innovatie in de A1-Eiwitcorridor. Wageningen: Wageningen UR, Universiteit Twente.
- Blom, S.J.M. (2005). Een introductie in procesmanagement. Op 15 januari 2007 ontleend aan [http://www.pminl.nl/site/publicaties/Presentaties/Parade\\_2006/Een\\_introductie\\_in\\_procesmanagement.pdf](http://www.pminl.nl/site/publicaties/Presentaties/Parade_2006/Een_introductie_in_procesmanagement.pdf)
- Booher, David E. & Judith E. Innes. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221-236.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal. (2001). Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, J.A. de, M. Hertogh & N. Kastelein. (2005). Topmanagers over procesmanagement. Projectie.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld. (2002). Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de., G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman. (2004). Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen. Utrecht: Lemma.
- Bueren, E.M. van, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Buijs, J.M. (2006). Het vermogen om te verbinden: programmatisch werken bij VROM. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bureau Louter & Rand Europe. (2005). Triple A-verbindingen en A1: Ruimtelijk-economische en verkeerskundige aspecten van de Triple-A en de A1 as. Delft: Bureau Louter.
- Buuren, M.W. van (2006). Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Lemma, S.I.
- Buuren, M.W. van, J.M. Buijs & G.R. Teisman. (2007). Programme management on the edge of integration and separation (working paper). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel. (2007). &Overijssel: vertrouwen, verbinden, versnellen - Coalitieakkoord 2007-2011. Zwolle.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest. (2006). Krimp en Ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor. (2004). Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Dienst Landelijk Gebied. (2003). Landschapsvisie en landschapsschetsen Rijksweg A1: Barneveld-Hengelo. Utrecht.
- Duijhuizen, S. (2005). Energie investeren in natuur. *Projectie*, 2, 21-23.
- Eiwitcorridor. (2005). Make it happen: Naar een nieuwe toekomst voor de A1 eiwitcorridor. Deventer.
- ETIN Adviseurs. (2007). Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek? s-Hertogenbosch.
- Fainstein, S.S. (2003). New directions in Planning Theory. In S. Campbell & S.S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory* (pp. 173-236). Malden, MA [etc.]: Blackwell.
- Franssen, J., P. Kalders, O. Papa & R. Schouten. (2006). Tussenevaluatie programma-aanpak Nota Ruimte. Den Haag: B&A Groep.
- Gils, M. van & M. Huys. (2005, 19 mei 2005). Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning. Paper presented at the Conferentie "Lof der verwarring!" Rotterdam.



- Hajer, M. & W. Zonneveld. (2000). Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands *European Planning Studies*, 8(3), 337-355.
- Hamers, D. & K. Nabielek. (2006). Bloeiende bermen: verstedelijking langs de snelweg. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Havermans, O. (2007, 28 juli). Reconstructiewet opent deur naar varkensflat. *Trouw*, p. 5.
- Healey, P. (2003). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In S. Campbell & S.S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory* (pp. 237-255). Malden, MA [etc.]: Blackwell.
- Hidding, M.C. (2002). *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Klijn, E.H. (2005, 13-15 september 2005). Managing Complexity: achieving the impossible? Paper presented at the British Academy of Management Conference "Challenges of Organisation in Global Markets", Oxford: Said Business School, Oxford University.
- Klijn, E.H. (2007). Policy and implementation networks: managing complex interactions. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organisational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London etc.: Routledge.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2001). *50 checklisten voor project- en programmamanagement*. Deventer: Kluwer.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2005a). *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven*. Deventer: Kluwer.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2005b). Project-, programma- of procesmanagement: kiezen voor passende aanpak. *Holland Management Review*, 103, 61-71.
- Kunstenlab. (2007). A1-project: Aandacht voor (culturele) infrastructuur 2005-2008. Op 15 juni 2007 ontleend aan <http://www.kunstenlab.nl/page.php?pagelD=19>
- Laro, J. (2006). *Ontwikkelingsplanologie als panacee*. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Lycett, M., A. Rassau & J. Danson. (2004). Programme management: a critical review. *International Journal of Project Management*, 22(4), 289-299.
- Mackay, E. (2005). *Procesarchitectuur: Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie (vormen van integrale gebiedsontwikkeling): Cooper Feldman*.
- Maylor, H., T. Brady, T. Cooke-Davies & D. Hodgson. (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24(8), 663-674.
- Ministerie V&W & Ministerie van LNV. (2001). *Visie agrologistiek: clusteren, verbinden regisseren*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2000). *Balans ruimtelijke kwaliteit 2000*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2006a). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda 2006*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2006b). *Ruimteforum: Gebiedsontwikkeling*. Op 27 november 2006 ontleend aan <http://ruimteforum.vrom.nl/index.cfm?vid=CE3EA836-C09F-296A-61F5B014C61DAF1C>
- Ministerie van VROM. (2007a). *Brief aan de Tweede Kamer inzake: Een structuurvisie voor de "Panorama's en de snelwegzone" - 17 januari 2007*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2007b). *Brief aan de Tweede Kamer inzake: Prioriteiten Milieu en Ruimte van het Ministerie van VROM voor de nieuwe kabinetsperiode*. Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ. (2004). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie VROM.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ. (2006). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Netwerkstad Twente. (2005). *Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente*. Enschede: DHV Management Consultants.
- Nirov. (2007a). *De Nieuwe Kaart van Nederland*. Op 20 juni 2007 ontleend aan [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl)
- Nirov. (2007b). *De Nieuwe Kaart van Nederland: versie september 2007*. Den Haag.
- Piek, M., M. van Middelkoop, M. Breedijk, W. Hornis, N. Sorel & N. Verhoeff. (2007). *Snelwegpanorama's in Nederland*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving Overijssel. (2007, 24 januari). *Verslag van de 21e vergadering van de PCFL, Zwolle*.
- Provincie Overijssel. (1992). *Strategische verkenning west-oost corridor*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2000). *Streekplan Overijssel 2000+*. Zwolle.

- Provincie Overijssel. (2005). Ambitiedocument Ontwikkelingsplanologie. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006a). A1 Ruimte en Kwaliteit: Plan van Aanpak Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006b, 7 november 2006). Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van Overijssel, Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006c). Concept Plan van Aanpak Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma A1 - juni 2006. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006d). Concept Plan van Aanpak Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma A1 - maart 2006. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006e). De provincie Overijssel voorop: Provinciale uitvoeringsagenda bij de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006f). De vitale coalitie van de provincie Overijssel. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006g). Succesvolle strategische projecten. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006h). Verslag van de vergadering van de Provinciale Staten gehouden op woensdag 26 april 2006. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007a). Bijdragen voor een Atlas A1-zone (niet gepubliceerd). Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007b, 11 juli 2007). Duurzame ontwikkeling landbouwontwikkelingsgebieden. Op 1 augustus 2007 ontleend aan <http://nieuws.overijssel.nl/home/news/ip00145/>
- Provincie Overijssel. (2007c). Interne memo: Concept Thema's A1-zone 15 mei 2007. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007d). Interne memo: Hoe vorm ik een vitale coalitie in 10 stappen. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007e). Interne memo: RWB werkt aan een Onweerstaanbaar Overijssel - Inhoudelijk toekomstbeeld RWB. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007f). Korte beschrijving A1-zone. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007g). Verslag Startdag Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1-zone. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007h). Verslag van de vergadering van de Provinciale Staten gehouden op woensdag 7 februari 2007. Zwolle.
- Raad voor het Landelijk Gebied. (2007). Achter open deuren: provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling (No. RLG 07/5). Amersfoort.
- Regio Twente. (2006a). Netwerkanalyse regio Twente. Enschede.
- Regio Twente. (2006b). Wij zijn Twente: Werkschrift lokale en maatschappelijke verkenningen Regionale Structuurvisie Twente 2030. Enschede.
- Regio Twente. (n.d.). Regio Twente. Op 4 juni 2007 ontleend aan <http://www.regiotwente.nl/>
- de Roo, G., J. Visser & C. Zuidema. (2005, 19 mei 2005). Complexiteit en planologische besluitvorming: Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken. Paper presented at the Conferentie "Lof der verwarring!" Rotterdam.
- Rooy, P. van, A. van Luin & E. Dil. (2006). Nederland boven water : praktijkboek gebiedsontwikkeling. Gouda [etc.]: Habiforum [etc.].
- Rothe, M. (2007, 15 juli 2007). VVD wil snel breder 'karrenspoor'. TC Tubantia.
- Rumpen, M.F. (2006). Sturen op samenhangend handelen in gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar de casus Klavertje 4. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Santen, J.B.S. (2006). Karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie : een onderzoek naar interactie en macht in theorie en praktijk. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Spit, T. & P. Zoete. (2002). Gepland Nederland : een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Steunpunt Routeontwerp. (2007). Routeontwerp. Op 18 april 2007 ontleend aan [www.routeontwerp.nl](http://www.routeontwerp.nl)
- Stichting Natuur en Milieu & De Provinciale Milieufederaties. (2007). Zuinig op Ruimte?: Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen. Utrecht.
- Teisman, G.R. (2000). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. Public Administration, 78(4 ), 937-956.
- Teisman, G.R. (2005). Publieke management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Den Haag: Academic Service.
- Teisman, G.R. (2006). Stedelijke netwerken: ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Den Haag: Nirov.

- Termeer, C.J.A.M & M. Könings. (2003). Vitaliserend procesmanagement. *Bestuurskunde*, 12(6), 274-282.
- Thissen, M., P. van de Coevering & H. Hilbers. (2006). *Wegen naar economische groei*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- van Twist, M.J.W. van, M. Schultz, N. Kastelein & L. Canté. (2003). Management van complexe projecten en processen. *Bestuurskunde*, 12(6), 241-250.
- Vaste commissie voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2007). *Verslag van een algemeen overleg tussen Minister van Vrom en vaste kamercommissies op 30 mei 2007*. Den Haag.
- Verdaas, C. (2006, 14 maart 2006). *Wie gaat dan wel iets aan de lelijkheid doen?* Trouw.
- Vereniging Varkenscluster Markelo Nee. (2007). Website VVMN. Op 28 juli 2007 ontleend aan <http://www.varkensclusternee.nl/>
- Verschuren, P. & H. Doorewaard. (2004). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Vromraad. (2004). *Gereedschap voor Ruimtelijk Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Vromraad.
- Vromraad. (2007). *Briefadvies over de programma-aanpak van de Nota Ruimte*. Den Haag.
- Vromraad & Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2006). *Briefadvies Noordvleugel*. Den Haag.
- Waddell, D. (2005). Program Management: the next step in the evolution of Project Management? *Problems and Perspectives in Management*, 3(3), 160-169.
- Weerd-van de Poll, H. de & A. van den Brink. (2005). *Provincies op weg naar ontwikkelend grondbeleid*. Landwerk 6, 38-41.
- Wester, F. (1987). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg: Coutinho.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingsplanologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wijnen, G. (1994). *Programmamanagement: doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken*. Deventer: Kluwer.
- Wijnen, G., W. Renes & P. Storm. (2002). *Projectmatig werken* (20e ed.). Utrecht: Het Spectrum.
- Zeeuw, F. de (2007). *De engel uit het marmer*, Intreerede Praktijkhoogleraarschap Gebiedsontwikkeling Delft: Technische Universiteit Delft, afdeling Real Estate & Housing.
- Zuidema, C. & G. de Roo. (2004). Complexiteit als een planologisch begrip. *Rooilijn*, 10, 485-490.

# **Bijlagen**



## **Bijlage 1: Geïnterviewde respondenten**

### **Ruimtelijke ontwikkelingen A1-zone**

#### Provincie Overijssel

Arentsen, H.J.	Landbouw, Natuur en Landschap - Team Projecten Landelijk gebied
Timmer, C.J.	Concernstaf - Team Strategie, Programma's en Projecten
Witzenburg, R.Ph. van	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Verkeer en Vervoer

#### Andere organisaties

Berg, M. van den	Natuur, Milieu Overijssel – Team Beleid
Eijkel, C.J.M.	Kennispark Twente
Heggeler, K. ten	Regio Twente
Hoekman, J.H.	Oost NV
Zwiep, N.	Projectbureau Hart van Zuid – Hengelo

### **Proces initiatieffase Programma A1-zone**

#### Provincie Overijssel

Barink, M.E.	Zorg en Cultuur - Team Ontwikkeling
Gronheid, T.J.A.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Ontwikkeling
Klaarenbeek, D.J.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Verkeer en Vervoer
Lammers, I.B.M.	Wegen en Kanalen - Team Ontwikkeling
Mater, R.R.	Water en Bodem - Team Integraal Waterbeheer
Steen, E.	Economie, Milieu en Toerisme - Team Beleid
Tijhuis, M.B.M.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Ontwikkeling
Valkeman, G	Landbouw, Natuur en Landschap - Team Landbouw en plattelandsontwikkeling
Werf, J.R. van der	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid

#### Andere organisaties

Boel, P.D.A.	Ministerie van VROM, Directoraat-generaal Ruimte
Deinum, K.	Regio Twente
Geurtz, H.	Provincie Gelderland, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn
Hooiveld, H.	Regio Stedendriehoek – gemeente Apeldoorn
Rebel, E.A.	Rijkswaterstaat, directie Oost
Reijnen, J.L.	Twynstra Gudde
Slag, G.	Provincie Gelderland, Dienst Ruimte, Economie en Welzijn

### **Overige**

#### Provincie Overijssel

Bekkers, F.	Bestuurlijke Aangelegenheden - Team Openbaar Bestuur
Jaspers, E.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Ontwikkeling
Otten, A.J.H.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Ontwikkeling
Schuman, H.	Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid - Team Ontwikkeling

### **Korte telefonische interviews**

Goor, L. van de	Rijksdienst Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten
Holterman, H.	Waterschap Regge en Dinkel
Kleissen, J.G.A.	Gemeente Dinkelland
Kloosterboer, H.	SER Overijssel
Lansink Rotgerink, N.A.M.	Gemeente Borne
Lohuis, F.	Netwerkstad Twente
Reuvers, J.	Gemeente Wierden
Stegeman, W.	Gemeente Rijssen-Holten
Veerbeek, G.L.	Ministerie van LNV, directie regionale zaken Oost



## **Bijlage 2: Beschrijving projecten A1-zone**



## Reconstructieplan Salland-Twente

---

### Projectkenmerken

---

Probleem	<p>De directe aanleiding voor de reconstructie was de varkenspest in 1997. Geleidelijk aan heeft men de problematiek van veterinaire ziekten meer in samenhang gezien met andere ontwikkelingen (problemen) in het landelijk gebied. Daarmee is de reconstructie vooral een ruimtelijke herschikking van functies in het landelijk gebied geworden en niet zo zeer een herstructurering van de intensieve veehouderij. De kern van de problematiek is dat landbouw, wonen, werken, mobiliteit, recreatie en natuur en landschap elkaar te vaak in de weg zitten. Gevolg is dat de economische functies in het landelijk gebied beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden, met alle nadelige gevolgen van dien voor de sociaal-economische vitaliteit en de leefbaarheid van het gebied. Omdat de problemen veelal met elkaar samenhangen zijn drie samenhangende, complexe probleemknopen onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. De milieuknoop: vervlechting van intensieve veehouderij en omgeving.</li><li>2. De ruimteknoop: onvoldoende grond voor vernieuwing.</li><li>3. De leefbaarheidsknoop: de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied staat onder druk.</li></ol>
Doel	<p>Artikel 4 Reconstructiewet Concentratiegebieden wordt het doel van de reconstructie omschreven: "Het gaat om bevordering van een goede ruimtelijke structuur van het concentratiegebied, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie en toerisme, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur". Naast deze rijksdoelen heeft de provincie Overijssel ook (onderdelen van) sociaal en economisch beleid in het reconstructieplan opgenomen. Voor de drie probleemknopen zijn binnen het reconstructieplan een drietal uitgangspunten vastgesteld:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Intensieve veehouderij op de goede plek<ul style="list-style-type: none"><li>- intensieve veehouderij scheiden van recreatie, wonen, natuur en landschap en concentreren in landbouwontwikkelingsgebieden</li><li>- woningen en recreatiefuncties verplaatsen uit LOG's om knelpunten op te lossen.</li></ul></li><li>2. Grond voor vernieuwing<ul style="list-style-type: none"><li>- realisatie van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur</li><li>- ruimte voor waterberging</li></ul></li><li>3. Versterken van de leefbaarheid<ul style="list-style-type: none"><li>- versterken van voorzieningenniveau</li><li>- stimuleren van nieuwe economische dragers in de landbouw</li><li>- extra ruimte voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering van recreatieve sector.</li></ul></li></ol>
Procesverloop	<p>De reconstructiewet heeft betrekking op gebieden waar veel intensieve veehouderij voorkomt en is van kracht sinds 1 april 2002. Medio 2002 is in Overijssel gestart met de planvorming voor de reconstructie. Voor de planvorming was ook al veel geregeld bij wet, zodat de discussies vooral betrekking hadden op de definities van de begrippen en de zonerings die moest worden doorgevoerd. In een interactief proces met betrokkenen is uiteindelijk een breed draagvlak gevonden voor het reconstructieplan, waarna het ontwerpplan is ingebracht in het formele besluitvormingstraject. Het ontwerpplan heeft van 7 januari tot en met 4 februari 2004 ter inzage gelegen. Ruim 800 reacties zijn bij de provincie ingediend. In de vergadering van Provinciale Staten van 15 september is het Reconstructieplan Salland-Twente definitief vastgesteld. Het Rijk heeft het plan op 2 november 2004 goedgekeurd, waardoor het plan op 4 november 2004 formeel van kracht is geworden.</p>
Fase	<p>De reconstructie bevindt zich nu in de uitvoeringsfase. Het eerste uitvoeringsprogramma voor de periode 2005-2006 is op 1 december 2004 tussen Rijk en provincie met de ondertekening van een bestuursakkoord bekrachtigd. In de uitvoeringsfase lopen twee trajecten:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. het ontwikkelen van integrale projecten, o.a. via plan- en gebiedsuitwerkingen;</li></ol>

---

---

2. het uitvoeren van projecten.

De uitvoering van de reconstructie verloopt vrij goed. Waar er in het eerste jaar van de uitvoering de beschikbare budgetten nog niet geheel werden aangesproken, worden vanaf 2006 deze budgetten optimaal gebruikt.

Voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur komen meer gelden beschikbaar, waardoor een versnelling mogelijk moet zijn. De realisatie van de belangrijkste doelstelling, de verplaatsing van intensieve veehouderijen naar landbouwontwikkelingsgebieden verloopt langzaam. Het vaststellen van de landbouwontwikkelingsgebieden was slechts een eerste stap. Bij de verplaatsing van een bedrijf naar een landbouwontwikkelingsgebied streeft de ondernemer naar schaalvergroting en daarbij wordt ook gedacht aan nieuwe concepten als varkensflats. De vraag of dit nu wel de bedoeling was van de landbouwontwikkelingsgebieden is nog niet beantwoord (Havermans, 2007). Nu bedrijven zich daadwerkelijk willen gaan verplaatsen levert dit weerstand op bij de plaatselijke bevolking, zoals in Markelo (Vereniging Varkenscluster Markelo Nee, 2007) en Marle (Actiegroep Anti-Industriële Varkenshouderij Marle).

De lange procedures voor bedrijfsvestiging worden door inspraakmogelijkheden verlengd, zodat een lange adem nodig is om de reconstructie uit te voeren. Gedeputeerde Piet Jansen stelt "dat het zaak is de landbouwontwikkelingsgebieden met kwaliteit te ontwikkelen, zodat bedrijven die elders moeten wijken er op een duurzame manier verder kunnen. Uiteraard met inachtneming van de wettelijke regels voor milieu en dierenwelzijn en op een goede manier ingepast in het landschap. In een landbouwontwikkelingsgebied kan niet alles" (Provincie Overijssel, 2007b).

Schaal	In Overijssel zijn Salland en Twente in de reconstructiewet aangewezen als concentratiegebied, waardoor hier sprake is van een bovenregionaal plan. De twee regio's zijn samen goed voor ongeveer tweederde van het Overijsselse grondgebied.
Initiatiefnemer	Het Rijk heeft naar aanleiding van de varkenspest het initiatief genomen om een reconstructiewet vast te stellen. De wet schrijft voor dat de reconstructiegebieden onder regie van de provincies een reconstructieplan opstellen.
Actoren	<p>De wet schreef voor dat er een reconstructiecommissie moest worden ingesteld. Naast een onafhankelijke voorzitter hebben in de reconstructiecommissie zitting: een secretaris (provinciale projectleider), vertegenwoordigers van gemeenten (3), waterschappen (1), Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (1), Natuur en Milieu Overijssel (1), Overijssels Particulier Grondbezit (1), Provinciale Raad voor Recreatie en Toerisme (1) en de verantwoordelijke portefeuillehouder namens Gedeputeerde Staten als adviseur. Daarnaast zijn er vier adviseurs vanuit het ministerie van VROM, het ministerie van LNV, het Kadaster en de Dienst Landelijk Gebied (DLG).</p> <p>De provincie vond het belangrijk dat de streek nauw betrokken werd bij de planvorming en de uitvoering van de reconstructie. Zonder de inzet van ondernemers, bewoners, belangengroepen en vrijwilligers komt een ambitieus plan voor de reconstructie immers nooit van de grond. Daarom is het reconstructiegebied Salland-Twente opgedeeld in drie bestuurlijk georiënteerde deelgebieden: Salland, Zuidwest-Twente en Noordoost-Twente. Ieder deelgebied beschikte tijdens de planvorming over een eigen, breed samengestelde streekcommissie die, ondersteund werd door werkgroepen en een projectorganisatie, verantwoordelijk is geweest voor de planvorming in het deelgebied.</p>
Rol provincie	De reconstructiewet schrijft voor dat de provincie een regierol vervult. De wetgeving omschrijft vrij gedetailleerd de invulling van het proces voor en is daarmee sterk richtinggevend voor de wijze waarop de provincie te werk gaat. De provincie heeft gedurende de planvorming vooral ingezet op het organiseren van de discussie tussen de betrokkenen. De gedeputeerde had vooral een adviserende inbreng in de Reconstructiecommissie en Streekcommissies. Daarnaast was er ambtelijke ondersteuning voor de uitwerking van het plan en het aanleveren van onderzoeks-informatie.

---

---

Inmiddels is het plan in uitvoering en heeft de provincie meer de rol van facilitator van de uitvoering door te gemeentelijke overheden te steunen bij de beleids- en planvorming en het beschikbaar stellen van kennis en financiële middelen.

---

**Bronnen**

Havermans, O. (2007, 28 juli). Reconstructiewet opent deur naar varkensflat. Trouw, p. 5.  
Provincie Overijssel. (2004). Reconstructieplan Salland-Twente. Zwolle.  
Provincie Overijssel. (2007a, 11 juli 2007). Duurzame ontwikkeling landbouwontwikkelingsgebieden. Op 1 augustus 2007 ontleend aan <http://nieuws.overijssel.nl/home/news/ip00145/>  
Provincie Overijssel. (2007b). Reconstructie. Op 10 juni 2007 ontleend aan [http://provincie.overijssel.nl/beleid/natuur\\_en\\_platteland/reconstructie](http://provincie.overijssel.nl/beleid/natuur_en_platteland/reconstructie)  
Van de Bunt: adviseurs voor organisatie en beleid. (2004). Evaluatie Reconstructieproces Salland-Twente. Zwolle: Provincie Overijssel.  
Vereniging Varkenscluster Markelo Nee. (2007). Website VVMN. Op 28 juli 2007 ontleend aan <http://www.varkensclusternee.nl/>

---

## A1 Eiwitcorridor

---

Projectkenmerken	
Probleem	<p>In de Visie Agrologistiek (VAL) is aangegeven dat naast het produceren en samenstellen van de agrarische producten de distributie en de logistiek een belangrijk onderdeel is van het Nederlandse agrocomplex (Ministerie V&amp;W &amp; Ministerie van Lnv, 2001). Zo wordt geconstateerd dat 1 op de 3 vrachtauto's agogelieerde producten vervoerd en dat 97% van de agroproducten over de weg wordt getransporteerd. (Bethe et al., 2004). In de Visie Agrologistiek heeft de rijksoverheid deze problematiek verwoord en aangegeven dat maatregelen en uitvoeringsprojecten noodzakelijk zijn.</p> <p>De problemen zoals hierboven verwoord spelen onder andere in de ruime regio rond de snelweg A1 van Amersfoort tot Enschede, de "A1-corridor". In deze regio neemt de agrofoodsector een belangrijke plaats in, met concentratie van pluimveehouderij in de Gelderse Vallei, vleeskalverhouderij op de Veleuw en varkenshouderij in de Acherhoek en Twente. Daarnaast kom de melkveehouderij voor in de hele corridor.</p> <p>De sector staat in de A1-corridor echter onder druk. De bedrijven liggen verspreid in het landelijk gebied, krijgen minder ruimte en verliezen vaak de strijd met andere ruimtegebruikers. Terwijl de bedrijven eigenlijk moeten groeien om de internationale concurrentie aan te kunnen. Een krimpscenario van de agrofoodsector in het gebied lijkt dan ook een reële gang van zaken als niets wordt ondernomen. Naast krimp van de primaire landbouw leidt dit op termijn waarschijnlijk ook tot krimp in de toeleverende en afnemende agribusiness.</p>
Doel	<p>Het doel van het A1 Eiwitcorridor initiatief is breed van aard: het versterken van het economisch perspectief van het gebied en het realiseren van een nieuwe ruimtelijke inrichting met aandacht voor natuur, recreatie, landbouw, bedrijvigheid, bebouwing en (logistieke) infrastructuur, passend binnen de strategische kaders van beide provincies en geaccepteerd en ondersteunt door alle bewoners en gebruikers van het gebied. Daarmee raakt de doelstelling al sterk aan de ambities van het reconstructieplan.</p> <p>In het bijzonder richt het A1-eiwitcorridor concept zich op het verbeteren van de concurrentiekracht van Overijsselse en Gelderse bedrijven in de dierlijke voedingmiddelenketen, door binnen de A1-corridor projecten en vernieuwende concepten in de agroproductie en agrologistiek te ontwikkelen.</p>
Procesverloop	<p>Begin 2003 is het project A1 Eiwitcorridor gestart door Oost NV in samenwerking met de provincies Overijssel en Gelderland en tal van brancheorganisaties en bedrijven.</p> <p>In opdracht van Oost NV heeft Wageningen Universiteit het rapport een "Visieontwikkeling A1 Corridor. Op weg naar een nieuwe agrostructuur" gepubliceerd. In dit rapport zijn aan de hand van de thema's agrologistiek en industriële ecologie een aantal visionaire concepten uitgewerkt voor de toekomst van agroproductieketen in de A1-corridor.</p> <p>In november 2003 is in het position paper "Een visie op agrologistiek rondom de eiwit-corridor A1" het kennisdeel uit het visiedocument op basis wetenschappelijke inzichten verder uitgewerkt, waarbij is aangegeven hoe de agrofoodketen er in de toekomst uit kan zien. Daarnaast zijn in 2003 in een open dialoog met vertegenwoordigers uit de praktijk kennisvragen geformuleerd rondom een viertal pilots binnen het project.</p> <p>In januari 2004 is het bestuurlijk raamplan "Zoeken naar het Ei van Columbus" gepresenteerd, dat een leidraad vormt voor de ontwikkeling van verdere initiatieven om te komen tot duurzame verandering in de A1-corridor ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de bereikbaarheid.</p> <p>Om een vervolg te geven aan het project is gestart met de het uitwerken van een visie op de A1-corridor. Dit heeft geleid tot het rapport "Make it Happen. Naar een nieuwe toekomst voor de A1 Eiwitcorridor." Een rapport dat inzicht geeft in de gewenste ontwikkelingsrichting voor de corridor en ideeën om de corridor te versterken (Innovatie- en activiteitenagenda).</p>
Fase	<p>Nadat de visievormende fase was afgerond is begonnen met de uitvoering van het</p>

---

---

	<p>programma. Er bestaan uiteenlopende innovatieve ideeën die voortkomen uit het A1 eiwitcorridor programma.</p> <p>Het is veelal voor bedrijven een ongebruikelijke en grote stap om met concurrenten in gesprek te gaan over de versterking van het cluster. Wanneer bedrijven bij elkaar worden gebracht kunnen ideeën uitmonden in meer concrete projecten, zoals ruraal park Barneveld, gezinsbedrijf plus Markelo, verbeterde invriestechnieken voor de vleesverwerkende industrie, nieuwe verwerkingstechnieken voor slachtbijproducten (valorisatie).</p> <p>De ruimtelijke projecten vragen een langere ontwikkelingstijd, waardoor realisatie van nieuwe agroclusters nog even op zich laat wachten. Zeker nu er veel maatschappelijke weerstand is en er gebruik wordt gemaakt van de inspraakmogelijkheden.</p>
Schaal	<p>Het initiatief A1 eiwitcorridor probeert ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus te beïnvloeden. Het richt zich op de bovenregionale schaal van Oost-Nederland, omdat verwacht wordt dat op dit schaalniveau innovatiemogelijkheden het meest kansrijk door de bundeling van een groot aantal bedrijven uit de agrofoodsector</p> <p>De innovatie van de agrofoodsector is mede bedoeld om op internationaal niveau te kunnen blijven concurreren met andere agrofood regio's op de wereld. Uiteindelijk is de kennis en logistieke infrastructuur de concurrentiekracht van de Nederlandse agrofoodsector.</p> <p>Daarbij is het voor de regio van belang voor de werkgelegenheid in de producerende en verwerkende industrie. Tot slot kan door ruimtelijke clustering van bedrijven een bijdrage worden geleverd aan het verminderen van het agrologistieke verkeer op de A1. Door de meerwaarde van het initiatief voor diverse schaalniveau's is ook op nationaal niveau de meerwaarde van de regio is erkend doordat het project een pilot is in kader van de Visie Agrologistiek.</p>
Initiatiefnemer	<p>Na aanleiding van het rapport van het ministerie van LNV, Visie Agrologistiek, hebben de provincies Overijssel en Gelderland en de Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (Oost NV) het A1 Eiwitcorridor initiatief genomen. Oost NV heeft daarbij een belangrijke coördinerende rol om de partijen bij elkaar te brengen, zodat nieuwe innovatieve ideeën tot wasdom kunnen komen.</p>
Actoren	<p>De coördinerende partij Oost NV brengt verschillende partijen tezamen. In de fase van visievorming waren de provincie Gelderland en Overijssel, kennisinstuten als KLICT (Kennisnetwerken, Clusters en ICT), Agrotechnology &amp; Food Innovations, Wageningen Universiteit (Alterra en LEI) en Universiteit Twente belangrijk. Ook in deze fase werd nadrukkelijk de dialoog aangegaan met het bedrijfsleven en brancheorganisaties.</p> <p>In de uitvoeringsfase ligt de nadruk op de samenwerking tussen bedrijven, mede daarom bestaat het bestuurlijk platform tegenwoordig uit een achttal vertegenwoordigers van bedrijven en brancheorganisaties met een visie die het bedrijfsniveau overstijgt.</p>
Rol provincie	<p>In de eerste fase van het initiatief waren de provincies ambtelijke en bestuurlijk nauw betrokken bij de visievorming voor een wenkend perspectief voor de agrofoodsector. De provincie is nog steeds belangrijk, maar de rol van de provincie is wat meer op de achtergrond. Er is een periodiek ambtelijk/ bestuurlijke overleg waarbij de provincie wordt bijgepraat over de ontwikkelingen binnen het project. Daarnaast financiert de provincie het project indirect als aandeelhouder van Oost NV en worden enkele deelprojecten financieel ondersteund.</p>
Bronnen	<p>Bethe, F. H., M. van Bavel, T. Goossens, H. Voordijk &amp; C. van Wagenberg. (2004). Zoeken naar het Ei van Columbus: een raamplan voor agrologistieke innovatie in de A1-Eiwitcorridor. Wageningen: Wageningen UR, Universiteit Twente.</p> <p>Broeze, J. (2003). Een visie op agrologistiek rondom de A1 eiwitcorridor. Wageningen: Wageningen Universiteit.</p> <p>Eiwitcorridor. (2005). Make it happen: Naar een nieuwe toekomst voor de A1 eiwitcorridor. Deventer.</p> <p>Ministerie V&amp;W &amp; Ministerie van LNV. (2001). Visie agrologistiek: clusteren, verbinden regisseren. Den Haag.</p>

---

## Hart van Zuid (World Trade Center /Centraal Station Twente)

---

Projectkenmerken	
Probleem	<p>Een verouderd en vervallen industrieterrein van 50 hectare nabij het centrum van Hengelo herstructureren, zodat het weer een waardevol onderdeel wordt van de stad. In 1999 werd gestart met de planvorming voor de herstructurering van dit gebied, het "Hart van Zuid". Tot het plangebied behoort ook de stationsomgeving van Hengelo, dat een knooppunt is van regionale, nationale en internationale infrastructuurverbindingen en daarmee belangrijk voor de bereikbaarheid van de regio. Het station is echter verouderd en toe aan een verbouwing.</p> <p>De Regio Twente wil daarnaast de ontwikkeling van de kenniseconomie in de regio ondersteunen en, de stationsomgeving is een aantrekkelijke locatie om kantoren te concentreren. Om de internationale potentie van de spoorverbinding op te waarderen is het ook belangrijk om stationsgebieden aantrekkelijk te maken.</p>
Doel	<p>Het overkoepelende doel voor het Hart van Zuid is het veranderen van een gesloten industrieel gebied in een toegankelijk stadsdeel waar wonen, werken, recreëren en naar school gaan allemaal mogelijk zijn. De stationsomgeving kent eveneens een meervoudig doel: het optimaliseren van de stationsomgeving, versterken relatie centrum – Hart van Zuid, versterken van de regionale bereikbaarheid en het versterken van de economische structuur van Twente door de vestiging van een World Trade Center (WTC). Het WTC Twente krijgt als hoofdthema kennis en technologie om zodoende bij te dragen aan het benutten van de economische potenties van Twente.</p>
Procesverloop	<p>Het procesverloop voor de ontwikkeling van de stationsomgeving speelt zich af binnen het proces van de herstructurering van het plangebied Hart van Zuid. Daarbij kent ook de stationsomgeving meerdere deelprojecten. Zo hebben in 2000/2001 NS en Prorail reeds aangegeven om het station te willen verbeteren. Een locatiestudie voor een nieuw te realiseren pop- en cultuurpodium in 2003/2004 leidde ertoe dat gekozen werd voor de stationsomgeving. Tot slot kreeg in september 2005 de gemeente Hengelo een licentie van de World Trade Centers Association (WTCA) om een WTC te vestigen in de stationsomgeving.</p> <p>In november 2005 is een Plan van Aanpak vastgesteld door het college van B&amp;W voor de gehele stationsomgeving. Ten behoeve van de lobby voor rijks gelden is het project ook uitgewerkt in een business case ter onderbouwing van de noodzaak voor financiële ondersteuning door het rijk.</p> <p>In mei 2006 presenteerden de gemeente Hengelo, de Van Wijnen Groep en het Projectbureau Hart van Zuid de Houtskoolschets Hengelo CS Twente, een sfeerimpressie van de stationsomgeving in de toekomst, dat ontwikkeld was door een extern bureau.</p>
Fase	<p>Het project Hart van Zuid is beter typeren als een proces waarin meerdere deelprojecten samen komen. Planvorming en uitvoering gaan samen op. Enerzijds worden enkele deelprojecten uitgevoerd, zoals de bouw van het pop- en cultuurpodium Metropool (gestart in maart 2007). Daarnaast wordt gewerkt aan een Nota van Uitgangspunten voor de gehele Stationsomgeving dat de basis moet gaan vormen voor een Masterplan Stationsomgeving, een ruimtelijke inbedding van lopende en gewenste ontwikkelingen.</p>
Schaal	<p>In het project worden belangen van verschillende schaalniveaus gebundeld. Op het lokale niveau van de stad Hengelo draagt het bij aan de versterking van het centrum. Met Centraal Station Twente en een transferium richt het zich op een goede bereikbaarheid van de regio. Tot slot heeft de stationsomgeving met een internationale spoorverbinding en de vestiging van een WTC ook op het internationale schaalniveau ambities.</p>
Initiatiefnemer	<p>De Gemeente Hengelo is initiatiefnemer om de stationsomgeving in samenhang te bezien en ontwikkelingen zodoende op elkaar af te stemmen. Deelprojecten kennen veelal eigen initiatiefnemers, zoals NS/Prorail voor het station en de Regio Twente die inzet op een versterking van de vervoersfunctie van Hengelo Centraal Station.</p>
Actoren	<p>De projectorganisatie voor de stationsomgeving is gepositioneerd onder het</p>

---

---

	<p>projectbureau Hart van Zuid (een PPS-constructie, tussen de gemeente Hengelo en een marktpartij (Van Wijnen Groep N.V.).</p> <p>De regiegroep voor de Stationsomgeving is op strategisch niveau verantwoordelijk voor de ruimtelijk programmatische ontwikkeling van het stationsgebied en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeente Hengelo, Regio Twente, Netwerkstad Twente, Provincie Overijssel en het ministerie van VROM.</p>
Rol provincie	<p>De provincie Overijssel heeft er voor gekozen om binnen Hart van Zuid alleen in projecten deel te nemen met een bovenprovinciaal belang, waaronder het project Station/WTC. Naast een brede participatie bij de planvorming en realisatie zet de provincie zich speciaal daarbij in voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verbeteren bereikbaarheid/ upgrading Berlijn-lijn</li> <li>o Grensoverschrijdende samenwerking/ verbeteren euregionale handelsbetrekkingen</li> <li>o Ondersteuning geven aan de uitwerking van het WTC-thema</li> <li>o Financiële ondersteuning bij de planuitwerking en de uitvoering van het project</li> <li>o Ondersteuning van het project richting Rijk en Europa</li> </ul> <p>De bestuurlijke betrokkenheid van de provincie stimuleert het regionale bewustzijn onder de betrokken bestuurders van de gemeenten in Twente.</p>
Bronnen	<p>DRO Amsterdam &amp; De Architecten Cie. (2006). <i>Houtskoolschets Hengelo CS Twente</i>. Amsterdam.</p> <p>Gemeente Hengelo. (2001). <i>Masterplan Hart van Zuid</i>. Hengelo.</p> <p>Gemeente Hengelo. (2007). <i>Stand van zaken Metropool</i>. Op 3 augustus 2007 ontleend aan <a href="http://www.hengelo.nl/smartsite.dws?channel=INT&amp;id=59038&amp;menu=59038">http://www.hengelo.nl/smartsite.dws?channel=INT&amp;id=59038&amp;menu=59038</a></p> <p>Projectbureau Hart van Zuid. (2005). <i>Businesscase Hart van Zuid Hengelo</i>. Hengelo.</p> <p>Projectbureau Hart van Zuid. (2006). <i>Hart van Zuid</i>. Op 18 juni 2007 ontleend aan <a href="http://www.hartvanzuid.nl/">http://www.hartvanzuid.nl/</a></p> <p>WTC Twente. (2007). <i>Folder World Trade Center Twente</i>. Hengelo.</p>

---

## Netwerkanalyse Twente

---

### Projectkenmerken

---

Probleem	<p>Het mobiliteitsbeleid was lange tijd sterk gericht op verkeer en deed daarmee geen recht aan de invloed van ruimtelijke ontwikkelingen op verkeersintensiteit. Een meer integrale benadering van mobiliteitsvraagstukken, kan leiden tot betere oplossingen.</p> <p>Het Rijk erkende dat bereikbaarheidsproblemen zich concentreren rond stedelijke gebieden, daarom werd in de Nota Mobiliteit gekozen voor gebiedsgerichte uitwerkingen in de vorm van netwerkanalyses. Daarmee kregen regio's de mogelijkheid om eigen indicatoren vast te stellen, zodat de knelpunten in de bereikbaarheid van de lokale en regionale vitale economische locaties beter in beeld konden worden gebracht.</p> <p>In de netwerkanalyse moet antwoord worden gegeven op de volgende basisvragen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• hoe zien de ruimtelijke ontwikkelingen er tot 2020 uit?</li><li>• welke locaties/bestemmingen (wonen, werken, recreatie en dergelijke) zijn belangrijk?</li><li>• welke bereikbaarheidseisen gelden voor die locaties?</li><li>• wat betekent dat voor de vervoersnetwerken?</li><li>• wat is het oplossend vermogen van de verschillende modaliteiten?</li><li>• welke maatregelen hebben de hoogste prioriteit?</li></ul>
Doel	<p>De Regio Twente heeft zich twee centrale doelen gesteld op het gebied van bereikbaarheid.</p> <p><i>Twente streeft in 2020 naar het handhaven van de kwaliteit van bereikbaarheid op het niveau van basisjaar 2004.</i></p> <p>De doelen voor bereikbaarheid zijn uit te splitsen in drie doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• een goede externe bereikbaarheid van Twente om daarmee de concurrentiekracht van de regio te versterken;</li><li>• een goede interne bereikbaarheid als basis voor de ontwikkeling van de relaties binnen het stedelijk netwerk Twente en tussen Netwerkstad en omgeving;</li><li>• een goede bereikbaarheid van de economische kerngebieden binnen Twente om daarmee de concurrentiekracht van de regionale bedrijven te versterken.</li></ul> <p><i>Twente streeft naar het versterken van de internationale en interregionale verbindingen.</i></p> <p>De inbedding van de internationale verbindingen tussen de noordvleugel van de Randstad en Centraal en Oost-Europa (A1/E30) kan verder worden versterkt. Dat geldt ook voor de spoorverbinding Randstad-Berlijn. Deze positie van Twente krijgt vooral meerwaarde als de regio kan fungeren als knooppunt in een netwerk van internationale en interregionale verbindingen.</p> <p>De netwerkanalyse heeft als doel om inzicht geven in de problematiek van de bereikbaarheid van de regio vanuit een deur-tot-deur benadering. Daarnaast wordt gestreefd naar het ontwikkelen van een samenhangend pakket van oplossingen en oplossingsrichtingen. Dit moet uiteindelijk leiden tot een samenwerkingsagenda met projecten en onderwerpen voor de korte, middellange en lange termijn en afspraken daarover tussen betrokken partijen.</p>
Procesverloop	<p>De Regio</p> <p>Eind 2005 is gestart met het opstellen van de netwerkanalyse. Een aantal bestaande onderzoeks- en beleidsrapporten vormden een goede basis voor de netwerkanalyse (Twente Mobiel, Agglonet studie, studie naar een hoogwaardig Fietsnetwerk).</p> <p>Doordat er al waarna in juli 2006 de Netwerkanalyse Regio Twente werd opgeleverd.</p> <p>De netwerkanalyse is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een bestuurlijke</p>

---



---

	<p>stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Regio Twente, de provincie Overijssel, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeenten Almelo, Hengelo, Enschede, Oldenzaal, Twenterand en Hof van Twente. Een ambtelijke projectgroep heeft de netwerkanalyse uitgevoerd. De netwerkanalyse is daarnaast besproken in een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Met de OV-bedrijven is bilateraal gesproken. De netwerkanalyse is twee keer besproken met de expertcommissie regionale netwerkanalyses. De adviezen van de expertcommissie zijn zoveel mogelijk verwerkt in deze rapportage.</p> <p>De Netwerkanalyse bracht de knelpunten in de regio naar voren, waarbij ook de eerst de eerste algemene maatregelen zijn opgenomen. Overwegend de meerderheid van de betrokken partijen kijken tevreden terug op het proces en het product wat daaruit is gevloeid. De kwaliteit van deze netwerkanalyse is ook landelijk erkend.</p>
Fase	<p>In het najaar 2006 is gestart met het uitwerken van de netwerkanalyse in meer concrete maatregelen. In het Regionaal Mobiliteitsplan 2007-2011 worden de maatregelen uitgewerkt, waarna op basis van de beschikbare capaciteit, middelen en tijd de een prioritering kan worden vastgesteld voor de uitvoering van de maatregelen.</p> <p>Over de cijfers die gebruikt worden in de verkeersmodellen blijft discussie bestaan. Het project "Demographic Change Twente" is gestart om de bevolkingsontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor Twente in beeld te krijgen en om op deze gevolgen in te spelen. Deze gevolgen worden ook uitgewerkt voor het thema mobiliteit, waarna de netwerkanalyse wordt geactualiseerd.</p>
Schaal	<p>De Regio Twente heeft netwerkanalyse uitgevoerd voor haar regio, zoals is opgedragen uit het Rijk. Wel heeft er enige afstemming met plaats gevonden met de netwerkanalyse van de Regio Stedendriehoek. Daarnaast vindt er overleg plaats op het schaalniveau van Oost-Nederland om de verkeersmaatregelen op elkaar af te stemmen of gezamenlijk te realiseren.</p>
Initiatiefnemer	<p>Vanuit het Rijk werden regio's verplicht om een netwerkanalyse op te stellen. De Regio Twente werd daarmee de initiatiefnemer voor de Netwerkanalyse Twente.</p>
Actoren	<p>Stuurgroep: Regio Twente, Netwerkstad, wethouders gemeenten van de Regio Twente, provincie Overijssel en Rijkswaterstaat  Ambtelijk: Regio Twente, gemeenten Twente, Rijkswaterstaat, Provincie Overijssel, Ministerie VROM, Ministerie V&amp;W, ProRail, Twynstra Gudde, Goudappel Coffeng.  Klankbordgroep: VNO-NCW, Kamer van Koophandel, Transport en Logistiek Nederland, EVO, European Transport Twente, Natuur en Milieu Overijssel, Politie Twente.</p>
Rol provincie	<p>De provincie is betrokken bij de netwerkanalyse als wegbeheerder van het provinciale wegennet, dat een belangrijke functie heeft voor de regionale verkeersafwikkeling. Beleidsafstemming tussen de netwerkanalyse en de beleidsplannen voor het provinciale wegennet was nodig.</p> <p>De provincie vertegenwoordigde vooral de provinciale belangen, maar probeerde daarnaast ook aandacht te hebben voor de kwaliteit van de analyse en de relatie met de snelweg. Vanuit capaciteitsoverweging kent het provinciale wegennet weinig zorgen.</p> <p>De bestuurlijke betrokkenheid van de gedeputeerde gaf extra gewicht aan de netwerkanalyse, zonder dat deze gedeputeerde meer invloed had.</p>
Bronnen	<p>Ministerie V&amp;W &amp; Ministerie van VROM. (2004). Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. Den Haag.  Regio Twente. (n.d.). Regio Twente. Op 4 juni 2007 ontleend aan <a href="http://www.regiotwente.nl/">http://www.regiotwente.nl/</a>  Stuurgroep Netwerkanalyse regio Twente. (2006). Netwerkanalyse regio Twente. Enschede: Twynstra Gudde en Goudappel Coffeng.</p>

---

## Kennispark Twente

---

Projectkenmerken	
Probleem	Tot nu toe heeft Twente de afname van de werkgelegenheid in de industriële sector onvoldoende kunnen compenseren in nieuwe sectoren. Om de goede uitgangspositie als derde kennisregio van Nederland te behouden is de groei van deze sector noodzakelijk. Een belangrijke voorwaarde de ontwikkeling van een kennisklimaat is dat hoogopgeleiden worden vastgehouden en aangetrokken. Door de ontwikkeling van hoogwaardige woon- en werkmilieus met voorzieningen op het gebied van cultuur, onderwijs, zorg en recreatie, goede bereikbaarheid en versterking van het landschap kan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en hoogopgeleiden worden gecreëerd.
Doel	Met Kennispark willen Universiteit Twente, provincie Overijssel en de gemeente Enschede (namens de Netwerkstad) Twente verder ontwikkelen tot een nieuw hoogwaardig kennisintensief knooppunt van internationale allure, door vanuit kennis(overdracht) bedrijvigheid te generen. In 2020 moeten er 10.000 nieuwe arbeidsplaatsen en 250.000 m2 nieuwe bedrijfsruimte zijn gerealiseerd op Kennispark Twente. Kennispark staat centraal voor de ontwikkeling van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kennisgerelateerde bedrijvigheid met een spin-off-effect voor de regio. Kennispark staat zowel voor een gebied, een serie van activiteiten, een nationaal en internationaal zichtbaar beeldmerk en acquisitiebeleid, een projectorganisatie en heeft een rol als aanjager van beleid en activiteiten.
Procesverloop	In de aanlooperperiode werd er in 1999 een intentieovereenkomst gesloten en in zijn de ambities in 2002 vastgesteld. Op 19 augustus 2004 sloten de Universiteit Twente, provincie Overijssel en gemeente Enschede (namens Netwerkstad Twente) uiteindelijk een convenant waarin zij afspraken maakten om gezamenlijk te werken aan de fysieke en inhoudelijke ontwikkeling van een Kennispark Twente. Dit heeft in december 2004 geleid tot de presentatie van het programmaplan en actieplan Kennispark Twente. Voor de periode 2006-2010 is de koers en organisatie voor Kennispark vastgelegd in het rapport "Naar de Kern." Na de aanstelling van een directeur in 2006 wordt in 2007 de Stichting Kennispark Twente opgericht.
Fase	De uitvoering van de verschillende programmalijnen verloopt over het algemeen goed. Ruimtelijke ontwikkelingen kennen echter een langere ontwikkeltijd, waardoor de programmalijn gebiedsontwikkeling zich nog in de planvormingsfase bevindt. Op dit moment wordt gewerkt aan het Masterplan Kennispark. De komende maanden doorloopt het schetsontwerp overleg- en inspraakrondes, voordat de gemeenteraad van Enschede zich er eind november over uitspreekt.
Schaal	Het Kennispark Twente draagt bij aan de ontwikkeling van Twente tot kennisregio, door bedrijvigheid en onderwijsinstellingen in de regio te verbinden wordt kennisoverdracht en -ontwikkeling mogelijk. Op het lokale schaalniveau richt Kennispark Twente zich op de ontwikkeling van een kennisknooppunt op het lokale schaalniveau van de Campus (UT-terrein) en directe omgeving, Business & Science Park en de ontsluitingsweg van het UT-terrein (Hengelosestraat). De regio wil in de 2020 behoren tot de toptien van Europese kennisregio's, de internationale ligging is daarom van belang. Een goede infrastructuur (snelweg, spoor, vliegveld) draagt bij dat bedrijven van internationale betekenis Twente weten te bereiken.
Initiatiefnemer	De gemeenten en provincie waren in 1999 initiatiefnemer, waarna al snel de samenwerking werd aangegaan met de Universiteit Twente.
Actoren	De stichting Kennispark Twente is opgericht door de Universiteit Twente en de gemeente Enschede (namens Netwerkstad). In de Stuurgroep Kennispark Twente hebben naast deze partijen ook de provincie Overijssel zitting. Daarbij krijgen zij ondersteuning van Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV bij de acquisitie. Daarnaast werken binnen diverse deelprojecten kennisinstellingen en

---

---

	bedrijven samen.
Rol provincie	De provincie toont al vele jaren zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokkenheid bij projecten ten behoeve van innovatie en economische structuurversterking. Kennispark maakt deel uit van het innovatiebeleid van de provincie Overijssel. De provincie financiert innovatieprojecten als Kennispark deels met eigen budget, maar ook met subsidies verworven bij de EU of het Rijk. Medewerkers van de provincie worden op ad hoc basis toegevoegd aan het projectteam Gebiedsontwikkeling Kennispark.
Bronnen	Gemeente Enschede. (2005). Notitie Ontwikkelingslocaties Kennispark Twente. Enschede. Kennispark Twente. (2004). Actieplan 2004. Enschede. Netwerkstad Twente. (2005). Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente. Enschede: DHV Management Consultants. Netwerkstad Twente. (2007). Projectenboek Netwerkstad Twente. Enschede. Pool, S. & B. Groeneman. (2007, 28 juni 2007). Viaduct weg, meer bedrijven. UTNieuws, 21, 8. Stuurgroep Kennispark Twente. (2006). Naar de Kern: Voorstel Koers en organisatie Kennispark 2006-2010. Enschede.

---

## Literatuur

- Adviseur Gebiedsontwikkeling. (2007). *Maak meer van Nederland*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Arcadis. (2007). *Rijden of stilstaan in Oost-Nederland: Knelpunten en oplossingen op rijksweg A1*: Kamer van Koophandel Oost-Nederland, TLN, EVO en VNO-NCW Midden.
- Atelier Overijssel. (2007). *Werken aan landschap*. Op 18 juni 2007 ontleend aan <http://www.atelieroverijssel.nl/project/werkenaanlandschap/index.php>
- Bet, E. & M. Wamsteker. (2004). *A1 - A50: Zicht op Apeldoorn*. Apeldoorn, Den Haag: Els Bet stedenbouwkundige.
- Bethe, F. H., M. van Bavel, T. Goossens, H. Voordijk & C. van Wagenberg. (2004). *Zoeken naar het Ei van Columbus: een raamplan voor agrologistieke innovatie in de A1-Eiwitcorridor*. Wageningen: Wageningen UR, Universiteit Twente.
- Blom, S.J.M. (2005). *Een introductie in procesmanagement*. Op 15 januari 2007 ontleend aan [http://www.pminl.nl/site/publicaties/Presentaties/Parade\\_2006/Een\\_introductie\\_in\\_proc\\_esmanagement.pdf](http://www.pminl.nl/site/publicaties/Presentaties/Parade_2006/Een_introductie_in_proc_esmanagement.pdf)
- Booher, David E. & Judith E. Innes. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 221-236.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal. (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- de Bruijn, J.A., M. Hertogh & N. Kastelein. (2005). Topmanagers over procesmanagement. *Projectie*.
- de Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld. (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- de Bruijn, J.A., G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.
- van Bueren, E.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Buijs, J.M. (2006). *Het vermogen om te verbinden: programmatisch werken bij VROM*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bureau Louter & Rand Europe. (2005). *Triple A-verbindingen en A1: Ruimtelijk-economische en verkeerskundige aspecten van de Triple-A en de A1 as*. Delft: Bureau Louter.
- van Buuren, M.W. (2006). *Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Lemma, S.I.
- van Buuren, M.W., J.M. Buijs & G.R. Teisman. (2007). *Programme management on the edge of integration and separation (working paper)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Coalitiepartners CDA-PvdA-VVD Overijssel. (2007). *&Overijssel: vertrouwen, verbinden, versnellen - Coalitieakkoord 2007-2011*. Zwolle.
- Dam, F. van, C. de Groot & F. Verwest. (2006). *Krimp en Ruimte: bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor. (2004). *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Dienst Landelijk Gebied. (2003). *Landschapsvisie en landschapsschetsen Rijksweg A1: Barneveld-Hengelo*. Utrecht.
- Duifhuizen, S. (2005). Energie investeren in natuur. *Projectie*, 2, 21-23.
- Eiwitcorridor. (2005). *Make it happen: Naar een nieuwe toekomst voor de A1 eiwitcorridor*. Deventer.
- ETIN Adviseurs. (2007). *Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek? s-Hertogenbosch*.
- Fainstein, S.S. (2003). New directions in Planning Theory. In S. Campbell & S.S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory* (pp. 173-236). Malden, MA [etc.]: Blackwell.
- Franssen, J., P. Kalders, O. Papa & R. Schouten. (2006). *Tussenevaluatie programma-aanpak Nota Ruimte*. Den Haag: B&A Groep.
- van Gils, M. & M. Huys. (2005, 19 mei 2005). *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Paper presented at the Conferentie "Lof der verwarring!" Rotterdam.

- Hajer, M. & W. Zonneveld. (2000). Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands *European Planning Studies*, 8(3), 337-355.
- Hamers, D. & K. Nabielek. (2006). *Bloeiende bermen: verstedelijking langs de snelweg*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Havermans, O. (2007, 28 juli). Reconstructiewet opent deur naar varkensflat. *Trouw*, p. 5.
- Healey, P. (2003). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In S. Campbell & S.S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory* (pp. 237-255). Malden, MA [etc.]: Blackwell.
- Hidding, M.C. (2002). *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho.
- Klijn, E.H. (2005, 13-15 september 2005). *Managing Complexity: achieving the impossible?* Paper presented at the British Academy of Management Conference "Challenges of Organisation in Global Markets", Oxford: Said Business School, Oxford University.
- Klijn, E.H. (2007). Policy and implementation networks: managing complex interactions. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organisational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London etc.: Routledge.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2001). *50 checklisten voor project- en programmamanagement*. Deventer: Kluwer.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2005a). *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven*. Deventer: Kluwer.
- Kor, R. & G. Wijnen. (2005b). Project-, programma- of procesmanagement: kiezen voor passende aanpak. *Holland Management Review*, 103, 61-71.
- Kunstenlab. (2007). *A1-project: Aandacht voor (culturele) infrastructuur 2005-2008*. Op 15 juni 2007 ontleend aan <http://www.kunstenlab.nl/page.php?pageID=19>
- Laro, J. (2006). *Ontwikkelingsplanologie als panacee*. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Lycett, M., A. Rassau & J. Danson. (2004). Programme management: a critical review. *International Journal of Project Management*, 22(4), 289-299.
- Mackay, E. (2005). *Procesarchitectuur: Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie (vormen van integrale gebiedsontwikkeling)*: Cooper Feldman.
- Maylor, H., T. Brady, T. Cooke-Davies & D. Hodgson. (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24(8), 663-674.
- Ministerie V&W & Ministerie van LNV. (2001). *Visie agrologistiek: clusteren, verbinden regisseren*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2000). *Balans ruimtelijke kwaliteit 2000*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2006a). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda 2006*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2006b). *Ruimteforum: Gebiedsontwikkeling*. Op 27 november 2006 ontleend aan <http://ruimteforum.vrom.nl/index.cfm?vid=CE3EA836-C09F-296A-61F5B014C61DAF1C>
- Ministerie van VROM. (2007a). *Brief aan de Tweede Kamer inzake: Een structuurvisie voor de "Panorama's en de snelwegzone" - 17 januari 2007*. Den Haag.
- Ministerie van VROM. (2007b). *Brief aan de Tweede Kamer inzake: Prioriteiten Milieu en Ruimte van het Ministerie van VROM voor de nieuwe kabinetsperiode*. Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ. (2004). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie VROM.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ. (2006). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda 2006*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Netwerkstad Twente. (2005). *Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad Twente*. Enschede: DHV Management Consultants.
- Nirov. (2007a). *De Nieuwe Kaart van Nederland*. Op 20 juni 2007 ontleend aan [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl)
- Nirov. (2007b). *De Nieuwe Kaart van Nederland: versie september 2007*. Den Haag.
- Piek, M., M. van Middelkoop, M. Breedijk, W. Hornis, N. Sorel & N. Verhoeff. (2007). *Snelwegpanorama's in Nederland*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving Overijssel. (2007, 24 januari). *Verslag van de 21e vergadering van de PCFL*, Zwolle.
- Provincie Overijssel. (1992). *Strategische verkenning west-oost corridor*. Zwolle.

- Provincie Overijssel. (2000). *Streekplan Overijssel 2000+*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2005). *Ambitiedocument Ontwikkelingsplanologie*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006a). *A1 Ruimte en Kwaliteit: Plan van Aanpak Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006b, 7 november 2006). *Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van Overijssel*, Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006c). *Concept Plan van Aanpak Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma A1 - juni 2006*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006d). *Concept Plan van Aanpak Regionaal Economisch Ontwikkelingsprogramma A1 - maart 2006*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006e). *De provincie Overijssel voorop: Provinciale uitvoeringsagenda bij de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006f). *De vitale coalitie van de provincie Overijssel*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006g). *Succesvolle strategische projecten*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2006h). *Verslag van de vergadering van de Provinciale Staten gehouden op woensdag 26 april 2006*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007a). *Bijdragen voor een Atlas A1-zone (niet gepubliceerd)*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007b, 11 juli 2007). *Duurzame ontwikkeling landbouwontwikkelingsgebieden*. Op 1 augustus 2007 ontleend aan <http://nieuws.overijssel.nl/home/news/ip00145/>
- Provincie Overijssel. (2007c). *Interne memo: Concept Thema's A1-zone 15 mei 2007*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007d). *Interne memo: Hoe vorm ik een vitale coalitie in 10 stappen*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007e). *Interne memo: RWB werkt aan een Onweerstaanbaar Overijssel - Inhoudelijk toekomstbeeld RWB*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007f). *Korte beschrijving A1-zone*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007g). *Verslag Startdag Ruimtelijk Ontwikkelingsprogramma A1-zone*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2007h). *Verslag van de vergadering van de Provinciale Staten gehouden op woensdag 7 februari 2007*. Zwolle.
- Raad voor het Landelijk Gebied. (2007). *Achter open deuren: provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling* (No. RLG 07/5). Amersfoort.
- Regio Twente. (2006a). *Netwerkanalyse regio Twente*. Enschede.
- Regio Twente. (2006b). *Wij zijn Twente: Werkschrift lokale en maatschappelijke verkenningen Regionale Structuurvisie Twente 2030*. Enschede.
- Regio Twente. (n.d.). *Regio Twente*. Op 4 juni 2007 ontleend aan <http://www.regiotwente.nl/>
- de Roo, G., J. Visser & C. Zuidema. (2005, 19 mei 2005). *Complexiteit en planologische besluitvorming: Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*. Paper presented at the Conferentie "Lof der verwarring!" Rotterdam.
- van Rooy, P., A. van Luin & E. Dil. (2006). *Nederland boven water : praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda [etc.]: Habiforum [etc.].
- Rothe, M. (2007, 15 juli 2007). *VVD wil snel breder 'karrenspoor'*. *TC Tubantia*.
- Rumpen, M.F. (2006). *Sturen op samenhangend handelen in gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar de casus Klavertje 4*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Santen, J.B.S. (2006). *Karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie : een onderzoek naar interactie en macht in theorie en praktijk*. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Spit, T. & P. Zoete. (2002). *Gepland Nederland : een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Steunpunt Routeontwerp. (2007). *Routeontwerp*. Op 18 april 2007 ontleend aan [www.routeontwerp.nl](http://www.routeontwerp.nl)
- Stichting Natuur en Milieu & De Provinciale Milieufederaties. (2007). *Zuinig op Ruimte?: Een provinciale vergelijking van bedrijventerreinen*. Utrecht.
- Teisman, G.R. (2000). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78(4 ), 937-956.
- Teisman, G.R. (2005). *Publieke management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.
- Teisman, G.R. (2006). *Stedelijke netwerken: ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: Nirov.

- Termeer, C.J.A.M & M. Könings. (2003). Vitaliserend procesmanagement. *Bestuurskunde*, 12(6), 274-282.
- Thissen, M., P. van de Coevering & H. Hilbers. (2006). *Wegen naar economische groei*. Rotterdam [etc.]: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
- van Twist, M.J.W. van, M. Schultz, N. Kastelein & L. Canté. (2003). Management van complexe projecten en processen. *Bestuurskunde*, 12(6), 241-250.
- Vaste commissie voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2007). *Verslag van een algemeen overleg tussen Minister van Vrom en vaste kamercommissies op 30 mei 2007*. Den Haag.
- Verdaas, C. (2006, 14 maart 2006). Wie gaat dan wel iets aan de lelijkheid doen? *Trouw*.
- Vereniging Varkenscluster Markelo Nee. (2007). *Website VVMN*. Op 28 juli 2007 ontleend aan <http://www.varkensclusternee.nl/>
- Verschuren, P. & H. Doorewaard. (2004). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Vromraad. (2004). *Gereedschap voor Ruimtelijk Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Vromraad.
- Vromraad. (2007). *Briefadvies over de programma-aanpak van de Nota Ruimte*. Den Haag.
- Vromraad & Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2006). *Briefadvies Noordvleugel*. Den Haag.
- Waddell, D. (2005). Program Management: the next step in the evolution of Project Management? *Problems and Perspectives in Management*, 3(3), 160-169.
- de Weerd-van de Poll, H. & A. van den Brink. (2005). Provincies op weg naar ontwikkelend grondbeleid. *Landwerk* 6, 38-41.
- Wester, F. (1987). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg: Coutinho.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingsplanologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wijnen, G. (1994). *Programmamanagement: doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken*. Deventer: Kluwer.
- Wijnen, G., W. Renes & P. Storm. (2002). *Projectmatig werken* (20e ed.). Utrecht: Het Spectrum.
- de Zeeuw, F. (2007). *De engel uit het marmer, Intreerede Praktijkhoogleraarschap Gebiedsontwikkeling* Delft: Technische Universiteit Delft, afdeling Real Estate & Housing.
- Zuidema, C. & G. de Roo. (2004). Complexiteit als een planologisch begrip. *Rooilijn*, 10, 485-490.