

Gebiedsgericht werken bij Delfland

Een Babylonische spraakverwarring in de polder





Gebiedsgericht werken bij Delfland

Een Babylonische spraakverwarring in de polder

Afstudeerscriptie Parttime Master Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Auteurs:

Miriam Roseleur (studentnr: 313241)
John van Wijgerden (studentnr: 310809)

Begeleiding:

Dr. Arwin van Buuren (EUR)

Met medewerking van:

Hoogheemraadschap van Delfland

Augustus 2009



VOORWOORD

Na een lange en intensieve periode zijn wij trots dat we hier het eindresultaat van twee jaar lang hard werken kunnen tonen. Deze scriptie is onze afstudeeropdracht van het Avondprogramma Bestuurskunde (MSc) aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Allereerst willen we onze afstudeerbegeleider Arwin van Buuren bedanken. Hij heeft ons tijdens het onderzoek op inspirerende en enthousiaste wijze begeleid. De voortgangsgesprekken met hem hebben geholpen om onze hoge ambities ook om te zetten in resultaat. Bij iedere bijeenkomst kregen we weer een zet in de goede richting. Ook als we, naar ons idee "vastliepen" was een gesprek met Arwin genoeg om weer met nieuwe energie en inspiratie aan de slag te gaan. Ook willen we Jurian Edelenbosch bedanken die als tweede lezer onze scriptie van kritische kanttekeningen heeft voorzien.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we dank verschuldigd aan het Hoogheemraadschap van Delfland waar we bijna een jaar lang de organisatie kritisch hebben onderzocht op het onderwerp gebiedsgericht werken. We danken de organisatie en haar medewerkers voor hun behulpzaamheid en medewerking die het mogelijk heeft gemaakt om het onderzoek uit te kunnen voeren. Ook willen we de respondenten van andere organisaties bedanken die ons hun kant van het verhaal vertelden.

Naast de mensen die vanuit hun positie of beroep bij het onderzoek zijn betrokken willen we ook de mensen bedanken die ons op andere wijze hebben geholpen om dit afstudeeronderzoek mogelijk te maken. Caroline en Anneke, bedankt voor het kritisch doorlezen van de scriptie en de opbouwende kritiek. Peter bedankt voor het vormgeven van de scriptie.

De belangrijkste mensen die ons gesteund hebben zijn wel onze partners. We bewonderen hen voor hun geduld van de afgelopen twee jaren waarin we óf in de collegebanken zaten óf thuis aan het studeren waren. Eric en Peter, bedankt!

Ook familie vrienden en collega's bedankt voor jullie interesse in de voortgang van onze studie en de scriptie.

Miriam Roseleur
Pijnacker

John van Wijgerden
Rotterdam

Augustus 2009



SAMENVATTING

In het dichtbevolkte beheersgebied van het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna Delfland) moeten de waterdoelen vaak "concurreren" met ruimtevraag voor andere functies. De doelen van Delfland bestaan uit de zorg voor waterkering, waterkwaliteit en waterhuishouding. Een eenzijdige benadering vanuit deze doelen volstaat niet meer indien ook andere belangen van externe partijen, bijvoorbeeld gemeenten, moeten worden gediend. Het bestuur van Delfland heeft het gebiedsgerichte werken als een van de instrumenten aangewezen om deze doelen op de externe belangen af te stemmen en haar ambities te verwezenlijken.

Gebiedsgericht werken wordt binnen Delfland niet alleen beleidsmatig toegepast. Ook in de praktijk past men gebiedsgericht werken toe, bij het kadverbeteringsprogramma Commandeurspolder "Veilig en Mooi" en bij het realiseren van een waterberging in het businesspark Plaspoelpolder.

"Gebiedsgericht werken" is een term die op veel verschillende manieren gebruikt wordt. Het gebruik van deze term kan daarom verkeerde verwachtingen wekken bij partijen over de mogelijkheden en de werkwijze van gebiedsgericht werken. De term gebiedsgericht werken wordt hierbij vaak in één adem genoemd met een integrale benadering, waarbij integraal werken dan als een optimale en ideale werkvorm wordt gezien. Delfland zelf legt in de presentatie van gebiedsgericht werken de nadruk op de integrale aanpak (Waterbeheersplan 2010-2015: "Gebiedsgericht is integraal kijken"). Omdat de termen gebiedsgericht werken en integraal te pas en te onpas worden gebruikt, worden deze tot holle termen waarbij het begrip gebiedsgericht werken zijn kracht verliest.

Een probleem bij het gebruik van de termen integraal, en diens tegenhanger sectoraal in relatie tot gebiedsgericht werken, is dat deze meestal alleen gebruikt worden in relatie tot doelvervlochten. Doelvervlochten houdt in dat doelen uit verschillende sectoren worden samengevlochten tot een gemeenschappelijk doel (Esselbrugge en Oosten, 2000). De termen sectoraal of integraal verwijzen echter niet alleen naar beleidsdoelen. Integraal of sectoraal kan ook verwijzen naar de manier van besluitvorming of aansturing bij het realiseren van een beleidsdoel. Om te kunnen bepalen of iets sectoraal dan wel integraal uitgevoerd wordt, dient men dus naar meer aspecten te kijken dan alleen naar de beleidsdoelen.

De ambiguïteit die de term gebiedsgericht werken met zich meedraagt, vormt het startpunt van het onderzoek. Om hierin duidelijkheid te kunnen verschaffen, komen we voor dit onderzoek tot de volgende centrale vraagstelling:

Hoe gebruikt Delfland de term gebiedsgericht werken in beleidsvorming en -uitvoering en hoe worden de projecten Commandeurspolder en Plaspoelpolder gebiedsgericht uitgevoerd en is dit een sectorale of integrale wijze van uitvoering?

Omdat meerdere kenmerken bepalend zijn voor de wijze van sectoraal of integraal werken, kan niet slechts op basis van inhoud (realisatie van doelen) worden beoordeeld of gebiedsgericht werken sectoraal of integraal wordt uitgevoerd. Gebiedsgericht werken kan elementen bevatten van zowel sectoraal werken als integraal werken en bevindt zich steeds op een continuüm tussen deze twee uitersten.

Aan de hand van bestaande theorie worden voor de variabelen gebiedsgericht, integraal en sectoraal, indicatoren geïdentificeerd waarmee deze meetbaar kunnen worden gemaakt. Hiermee is een theoretisch model gemaakt waarmee getoetst kan worden in hoeverre gebiedsgericht werken integraal of sectoraal plaatsvindt.

Eerst hebben we onderzocht wat gebiedsgericht werken eigenlijk is en of Delfland de term in haar beleid ook gebruikt volgens onze definitie. Gebiedsgericht werken wordt door ons als volgt gedefinieerd: *"Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en -uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken."* Als onderscheidend kenmerk voor gebiedskenmerken kan de zogenoemde lagenbenadering worden gebruikt die uitgaat van de tijdsdimensie in veranderingen die horen bij deze natuurlijke kenmerken. De eerste laag betreft de ondergrond met een lage dynamiek. De tweede laag betreft de laag met netwerken, die een middendynamisch karakter hebben. De derde en meest dynamische laag is die van de occupatie.

Om zowel de inhoudelijke als de organisatorische componenten van beleid te kunnen onderzoeken is in dit onderzoek gekeken naar kenmerken van integraliteit, en diens tegenhanger sectoraal werken in het gehele besluitvormingsproces. Volgens Van Geleuken (1998) heeft integratie van overheidsbeleid of integraal overheidsbeleid, verschillende componenten. Allereerst een inhoudelijke component: het gelijktijdig in samenhang formuleren van plannen, instrumenten, definities en doelstellingen. Een tweede component is de integratie in de organisatie van beleid. Om te kunnen onderzoeken welke aspecten horen bij sectoraal of integraal gebiedsgericht werken zijn de begrippen sectoraal en integraal verder uitgediept en zijn indicatoren benoemd. Hierbij is gekeken naar zowel inhoudelijke als de organisatorische kanten. Samengevat gaat hierbij om:

- de positie en relaties tussen actoren onderling aan de hand van de netwerktheorie (hiërarchie versus netwerk);
- de inhoud, aan de hand van de theorie over procesbenadering (inhoud tegenover proces);
- het management of de sturing aan de hand van de theorie over procesmanagement (projectmanagement versus proces management);
- de mate van openheid aan de hand van de theorie over openheid en geslotenheid.

Om indicatoren en kenmerken te identificeren met betrekking tot de verschillende componenten van integraliteit in besluitvorming, hebben we met name de theorie van de Bruin e.a. (2007) over procesbenadering en procesmanagement als uitgangspunt genomen. Met betrekking tot sturing wordt de theorie aangevuld met de netwerktheorie volgens Koppejan en Klijn (2004). Ten slotte wordt het aspect openheid en geslotenheid van besluitvorming verder uitgelicht, waarbij gebruik wordt gemaakt van de theorie over openheid en gesloten bij besluitvorming van Van Esselbrugge (2003).

De aspecten van integraal en sectoraal worden in de theorie als twee uiterste vormen tegenover elkaar gezet. In realiteit zullen deze aspecten van besluitvorming nooit getypeerd kunnen worden als uiterst sectoraal of uiterst integraal, maar zich ergens op het continuüm tussen deze twee uitersten bevinden.

Het empirisch onderzoek bestaat uit een tweetal componenten; een beleidsanalyse en een casestudie. Hierbij worden de cases Commandeurspolder en Plaspoelpolder onderzocht. De methode die gebruikt wordt om de beleidsanalyse en casestudies uit te voeren betreft een documentanalyse aangevuld met interviews. In ons onderzoek naar het beleid van Delfland hebben we onderzocht of gebiedsgericht werken wordt gebruikt volgens onze definitie. Daarna is onderzocht of gebiedsgericht werken in het beleid van Delfland sectoraal of integraal wordt gebruikt. Voor de twee cases is onderzocht of ze gebiedsgericht worden uitgevoerd volgens de geselecteerde kenmerken. Ook hiervoor is gekeken in hoeverre de cases integraal of sectoraal worden uitgevoerd.

De conclusies van het onderzoek luiden als volgt:

- **Binnen Delfland bestaan verschillende betekenissen van gebiedsgericht werken.**

Binnen Delfland wordt de term gebiedsgericht werken verschillend gebruikt. Delfland heeft geen eenduidige definitie waardoor bestuurders en ambtenaren gebiedsgericht werken ieder op hun eigen manier interpreteren.

- **Delfland voert gebiedsgericht werken uit vanwege pragmatische én principiële redenen.**

Gebiedsgericht werken wordt door Delfland zowel om pragmatische redenen toegepast, zoals het efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren van de watertaken, als principiële redenen om als overheidsorganisatie breder te denken dan het eigen belang.

- **Het Delflandse beleid geeft een sectorale invulling aan gebiedsgericht werken met betrekking tot de inhoud en organisatie.**

Gebiedsgericht werken bij Delfland is beleidsvorming en -uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen, maar deze processen beperken zich tot de wettelijke watertaken van Delfland. Rekening houden met specifieke gebiedskenmerken gebeurt als deze iets kunnen opleveren voor de wateropgaven van Delfland. De organisatie van gebiedsgericht werken vertoont veel kenmerken van projectmanagement. Zowel qua inhoud als qua organisatie van beleid vindt gebiedsgericht werken dan ook sectoraal plaats.

- **Gebiedsgericht werken binnen de proeftuin Plaspoelpolder vindt op integrale wijze plaats met betrekking tot de inhoud en de organisatie.**

In dit project vindt een hoge mate van doelvervlechting plaats. Waterberging en economische ontwikkeling van het bedrijventerrein zijn met elkaar verbonden omdat de ruimte die nodig is voor de waterberging uit de ontwikkeling van het bedrijventerrein moet komen. Het project Plaspoelpolder wordt uitgevoerd in een complexe netwerkomgeving waarin veel verschillende partijen betrokken zijn. Als gevolg hiervan is er sprake van een integrale wijze van de organisatie van het project.

- **Gebiedsgericht werken binnen het project Commandeurspolder Veilig en Mooi wordt met betrekking tot de inhoud integraal en met betrekking tot de organisatie sectoraal uitgevoerd.**

Er bestaat een hoge mate van vervlechting tussen de doelen veiligheid en landschap. Qua inhoud is er sprake van een integrale aanpak. Binnen het proces zijn de afhankelijkheden

en bovengeschiedheid van de overheidsorganisatie sterk hiërarchisch. De integratie van de organisatie van het proces is in dan ook beperkt aanwezig.

- **Bij gebiedsgericht werken door Delfland bestaat een spanning tussen beleid en praktijk**

De interne beleidsstukken duiden erop dat Delfland bij de gebiedsgerichte benadering uitgaat van een duidelijk leidende rol in het proces voor Delfland zelf. Delfland geeft op projectmatige wijze richting aan gebiedsgericht werken. Uit de praktijk blijkt dat gebiedsgericht werken op vele manieren kan plaatsvinden. Dit kan op een meer integrale wijze (Plaspoelpolder) of in een mixvorm (Commandeurspolder). Door gebiedsgericht werken per definitie in een mal van projectmanagement te gieten bestaat de kans dat men het proces frustreert.

De mate waarin gebiedskenmerken in het afwegingsproces worden meegenomen zijn sterk persoonsafhankelijk. Bij Delfland ontbreekt een kader in hoeverre externe doelen moeten worden meegenomen of wat Delfland met gebiedsgericht werken wil bereiken. Om het gebiedsgericht werken in de toekomst als instrument krachtiger te kunnen inzetten wordt aanbevolen om te kiezen op basis waarvan Delfland gebiedsgericht werken inzet (pragmatisch of principe). Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat elk gebiedsgericht project maatwerk vereist. Integraal is niet beter dan sectoraal. Het gaat er juist om dat vanuit het project wordt gekeken welke aanpak voor dat project het beste is. Soms is dit een integrale aanpak en soms kan een sectorale aanpak beter zijn. Delfland moet niet de illusie hebben dat de organisatie bij integraal werken de regie altijd in handen heeft. Het kan ook een positie aan de zijlijn betekenen. Dit houdt in dat Delfland zich als organisatie moet kunnen aanpassen aan de betreffende omstandigheden die in het project of proces van toepassing zijn en de meest geschikte werkvorm moet kiezen. Het vertegenwoordigen van de Delflandse belangen in deze context vergt andere competenties en vaardigheden dan wanneer Delfland hiervoor wettelijke instrumenten en bevoegdheden kan aanwenden. Binnen de organisatie moeten competenties hierop worden aangepast.





INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

1. Probleembeschrijving	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Waterbelangen en ruimtelijke schaarste.....	19
1.3 Probleemstelling	21
1.3.1. Probleemverkenning	21
1.3.2. Doelstelling	22
1.3.3. Centrale vraagstelling	23
1.3.4. Deelvragen.....	24
1.4 Beschrijving cases	25
1.4.1. Delfland, de organisatie en haar externe context.....	25
1.4.2. Case I: Commandeurspolder.....	27
1.4.3. Case II: Waterkader Haaglanden- Plaspoelpolder.....	29
2. Onderzoeksmethodiek	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Opzet van het onderzoek	33
2.3 Theoretische verkenning	35
2.4 Empirisch onderzoek	35
2.4.1. Onderzoeksstrategie.....	36
2.4.2. Onderzoeksmethodiek	37
2.4.3. Validiteit en betrouwbaarheid.....	38
3. Theoretisch kader	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Gebiedsgericht werken	41
3.2.1. Gebiedsgericht werken in beleidsnotities	41
3.2.2. Definitie gebiedsgericht werken.....	43
3.3 Sectoraal versus integraal	46
3.4 Verschillende componenten van sectoraal en integraal werken in besluitvorming	47
3.5 Complexiteit van besluitvorming	49
3.6 Hiërarchie versus netwerk.....	50
3.6.1. Hiërarchie	50
3.6.2. Netwerk.....	51
3.6.3. Hiërarchie en netwerk tegenover elkaar geplaatst.....	52
3.7 Inhoud versus proces	53
3.8 Project- versus procesmanagement.....	54
3.8.1. Projectmanagement	55
3.8.2. Procesmanagement	56
3.9 Openheid versus geslotenheid	57
3.10 Onderscheid integraal en sectoraal in gebiedsgericht werken	59
3.11 Conceptueel model	60

4. Operationalisering	63
4.1 Inleiding	63
4.2 Operationalisering gebiedsgericht werken.....	64
4.3 Operationalisering integraal en sectoraal	65
4.4 Uitvoeren operationalisering sectoraal en integraal middels scoren	68
5. Gebiedsgericht werken binnen Delfland	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Gebiedsgericht werken binnen Delfland.....	69
5.2.1. De waterbeheerplannen van Delfland	69
5.2.2. Beleidsvisie en Werkinstructie Waterplannen	71
5.2.3. Strategienota 2010-2015	72
5.2.4. Advies Gebiedsgericht Werken	72
5.3 Hoe interpreteert Delfland gebiedsgericht werken?	75
5.4 Waarom kiest Delfland voor gebiedsgericht werken?	77
5.5 De ontwikkeling van gebiedsgericht werken binnen Delfland	79
5.6 Gebiedsgericht werken: integraal of sectoraal?	83
5.6.1. Hiërarchie versus netwerk	83
5.6.2. Proces versus inhoud	85
5.6.3. Projectmanagement versus Procesmanagement	87
5.6.4. Openheid versus geslotenheid.....	88
5.7 Conclusie beleidsanalyse	89
5.7.1. Gebiedsgericht werken binnen Delfland	89
6. Gebiedsgericht werken in de Commandeurspolder	91
6.1 Inleiding	91
6.2 Procesverloop Commandeurspolder	91
6.3 Gebiedsgericht werken	97
6.4 Hiërarchie versus netwerk.....	98
6.4.1. Beschrijving	98
6.4.2. Analyse	102
6.5 Inhoud versus proces	105
6.5.1. Beschrijving	105
6.5.2. Analyse	106
6.6 Projectmanagement versus procesmanagement.....	108
6.6.1. Beschrijving	108
6.6.2. Analyse	109
6.7 Geslotenheid versus openheid	111
6.7.1. Beschrijving	112
6.7.2. Analyse	112
6.8 Conclusie Commandeurspolder	114

7. Gebiedsgericht werken in de Plaspoelpolder	117
7.1 Inleiding	117
7.2 Procesverloop van Plaspoelpolder	117
7.3 Gebiedsgericht werken	122
7.4 Hiërarchie versus netwerk	123
7.4.1. Beschrijving	124
7.4.2. Analyse	125
7.5 Inhoud versus proces	127
7.5.1. Beschrijving	127
7.5.2. Analyse	128
7.6 Projectmanagement versus procesmanagement	130
7.6.1. Beschrijving	130
7.6.2. Analyse	131
7.7 Geslotenheid versus openheid	133
7.7.1. Beschrijving	133
7.7.2. Analyse	134
7.8 Conclusie Plaspoelpolder	135
8. Conclusies en aanbevelingen	139
8.1 Inleiding	139
8.2 Conclusies	139
8.3 Gebiedsgericht werken: integraal of sectoraal?	143
8.4 De toekomst van gebiedsgericht werken binnen Delfland: aanbevelingen	144
8.5 Reflectie	146

Literatuurlijst

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Bijlage 2: Interviewvragen

1. PROBLEMBESCHRIJVING

1.1 INLEIDING

Gebiedsgericht werken wordt vaak als dé oplossing gepresenteerd voor het bijeenbrengen van belangen én als werkwijze voor het efficiënt en effectief uitvoeren van de ruimtelijke opgaven. De term gebiedsgericht werken wordt hierbij regelmatig in één adem genoemd met een integrale benadering. Het presenteren van "integrale gebiedsontwikkeling" als een instrument om ambities te verwezenlijken en dit te zien als een "gezamenlijke verantwoordelijkheid" met externe partijen, garandeert nog niet dat gebiedsontwikkeling ook daadwerkelijk integraal wordt uitgevoerd. De ambiguïteit van de term gebiedsgericht werken kan leiden tot verwarring en verkeerde verwachtingen bij andere partijen. Deze ambiguïteit is voor ons de aanleiding geweest voor de start van dit onderzoek.

Gebiedsgericht werken is in het milieu- en ruimtelijke orderingsbeleid een steeds populairder instrument. Dit kan deels worden verklaard door veranderende wet- en regelgeving. Zeker op het gebied van waterwetgeving krijgt de combinatie van watertaken, een integrale afweging en meervoudig ruimtegebruik een steeds prominentere plaats. Een andere verklaring is de steeds groter wordende schaarste van ruimte waardoor afstemming en combinatie van functies steeds belangrijker wordt.

Gebiedsgericht werken; een bloemlezing

Het intypen van de zoekterm gebiedsgericht werken levert een score op van maar liefst 65.000 resultaten op Google. Deze score geeft enerzijds een indicatie van de populariteit van de term, maar als naar de inhoud van een aantal van deze resultaten wordt gekeken valt ook de variëteit in gebruik op:

Gemeente Leeuwarden: "*Door **gebiedsgericht te werken** wil de gemeente Leeuwarden de invloed van bewoners versterken. De wijkpanels hebben hierin een centrale rol.*"

Provincie Overijssel: "*De provincie Overijssel werkt sinds 1 mei 2004 samen met de collega-besturen (gemeenten en waterschappen) aan **gebiedsgericht werken**. Doel van deze nieuwe manier van werken, is het sneller en beter uitvoeren van provinciaal beleid.*"

Ministerie VROM: "*Hoe kan ik als provincie integraal **gebiedsgericht werken** met biodiversiteit? Vanwege hun regierol in het gebiedsgericht beleid organiseren provincies - samen met gemeenten en waterschappen - lokaal of regionaal de samenwerking rond het thema biodiversiteit. Dat sluit perfect aan op de aanpak die de commissie Alders voorstelt om samen te werken aan integrale oplossingen voor complexe, hardnekkige problemen.*"

Welzijnsorganisatie Thermiek: "*Samen met de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek en Sociale Zaken en Werkgelegenheid is Thermiek gestart met het project "**gebiedsgericht werken** Kleiwegkwartier". Doel van dit project is het bestrijden van armoede en eenzaamheid onder ouderen(65+) in het Kleiwegkwartier.*"

Gemeente Loppersum: "*Drie schafketen voor **gebiedsgericht werken**.*"

Gemeente Venray: "***Gebiedsgericht werken** is een proces van structurele samenwerking tussen de gemeente en haar partners in een bepaald gebied, voor die producten en/of diensten die het individuele belang overstijgen en waarvoor een gebiedsgerichte aanpak meerwaarde heeft.*"

Kanaal sociaal: (over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning): "**Gebiedsgericht werken** is een vereiste om herindeling af te wenden."

Ministerie van Verkeer en waterstaat: "De mate waarin **gebiedsgericht werken** effectief is, wordt bepaald door de samenhang in het bestuurlijke besluitvormingsproces (zowel op rijksniveau als tussen rijk en regio)."

Deze bloemlezing geeft aan dat de term gebiedsgericht werken op veel verschillende manieren wordt gebruikt en op veel verschillende thema's van toepassing is. Soms wordt het begrip gebiedsgericht werken gebruikt voor ontwikkelingen op een hoog schaalniveau, soms op laag schaalniveau. Soms staat de term voor samenwerking met overheidsorganisaties, soms voor burgerparticipatie. In sommige teksten richt de term gebiedsgericht werken zich op de inhoud van het beleid en soms op het proces. Deze grote verscheidenheid aan doelstellingen en kenmerken is typerend bij het gebruik van het begrip gebiedsgericht werken. Hierdoor treedt bij het gebruik van het begrip gebiedsgericht werken een Babylonische spraakverwarring op.

Gebiedsgericht werken binnen het Hoogheemraadschap van Delfland.

Ook binnen het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna Delfland) heeft het begrip gebiedsgericht werken zijn intrede gedaan. Door middel van een gebiedsgerichte werkwijze wil Delfland de wateropgaven inpassen in andere functies en nieuwe ontwikkelingen binnen een gebied.

De wettelijke taken van Delfland bestaan uit het zorgdragen voor waterkering, waterkwaliteit en waterhuishouding. Voor de uitvoering van deze taken wordt door Delfland vaak een grote claim gelegd op de schaarse ruimte. Echter, binnen het gebied bestaan meerdere partijen met andere belangen die eveneens een claim leggen op de ruimte zoals woningbouw, landbouw, natuur en recreatie.

Water moet vaak "concurreren" met de ruimtevraag voor andere functies. Een eenzijdige benadering vanuit de doelen van Delfland binnen het beheersgebied van Delfland volstaat niet meer indien ook andere belangen van externe partijen, bijvoorbeeld gemeenten, moeten worden gediend. Om de verschillende doelen van Delfland op de externe belangen af te stemmen, heeft het bestuur van Delfland het gebiedsgericht werken als een van de instrumenten aangewezen om haar ambities te verwezenlijken.

In verschillende beleidsdocumenten van Delfland zoals de Strategienota en het Waterbeheerplan 2010-2015 wordt de verwachting uitgesproken dat hierdoor de opgaven van Delfland beter, goedkoper en gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden. Daarbij wordt gebiedsgericht werken vaak gelijk gesteld aan integraal werken. Met deze gelijkstelling aan integraal wekt Delfland verwachtingen naar andere partijen over wat men met gebiedsgericht werken wil bereiken en hoe men dit wil bereiken. Het is de vraag of gebiedsgericht werken deze verwachtingen voor andere partijen dan waarmaakt.

1.2 WATERBELANGEN EN RUIMTELIJKE SCHAARSTE

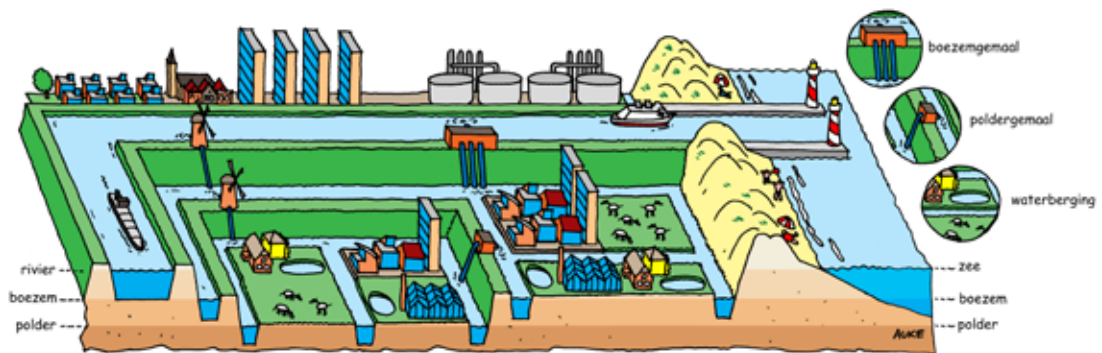
Het Delflandse beheersgebied bedraagt 41.000 hectare en wordt begrensd door de Noordzee, de Nieuwe Waterweg en de lijn tussen Rotterdam, Zoetermeer en Den Haag.



Figuur 1: Beheersgebied van Delfland

Dit gebied bestaat voor een groot deel uit laaggelegen polders en boezemland¹. Via een stelsel van kanalen, sloten en gemalen wordt overtollig regenwater afgevoerd naar de Nieuwe Waterweg en de Noordzee: het buitenwater. Binnen het gebied beheert Delfland vier rioolwaterzuiveringsinstallaties om afvalwater te reinigen voor het op het buitenwater kan worden afgevoerd. Onderstaande figuur geeft grafisch weer hoe Delfland de waterhuishouding op orde houdt.

¹ Een hoger gelegen gebied waarvan het water onder vrij verval naar kanalen afstroomt, zonder tussenkomst van een gemaal.



Figuur 2: Waterhuishouding in een polder

Binnen het gebied van Delfland bestaat een hoge ruimtelijke dynamiek waar water moet concurreren met ruimtevrage voor andere functies. Het reserveren van ruimte voor waterkering en waterberging staat onder druk door het intensieve ruimtegebruik in het beheergebied van Delfland. Het grondgebruik onderscheidt in hoofdlijnen: stedelijk gebied, agrarisch gebied, glastuinbouwgebied, industrie, natuur en recreatie. Het grondgebruik is aan verandering onderhevig. Momenteel vindt verschuiving plaats van intensief agrarisch gebruik (glastuinbouw, landbouw en veeteelt) naar recreatief medegebruik en ontwikkeling van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen.

Afgelopen jaren heeft een aantal malen flinke wateroverlast plaatsgevonden. Door de toename van verhard oppervlak in het gebied door huizenbouw en glastuinbouw kan bij overmatige regenval het water niet meer in de grond infiltreren. Bovendien blijkt de capaciteit van het huidige aan- en afvoerstelsel van water (het stelsel van gemalen en aan- en afvoerkanalen) te klein. Het resultaat is dat zowel stedelijk als landelijk gebied inundeert met alle negatieve maatschappelijke en economische gevolgen van dien (Waterkader Haaglanden, 2005). Hoe minder landelijk gebied er over blijft hoe moeilijker het wordt om ruimte voor waterberging te realiseren.

Het onderhouden en verstevigen van kades is een andere wateropgave die ruimte vereist. Ook geldt dat door toename van woningbouw het voor Delfland steeds moeilijker is om hier ruimte voor vrij te maken. Bovendien zijn waterkeringen deels bepalend voor de ruimtelijke inrichting van het gebied. Hoe meer de waterkeringen zich bevinden in bewoond gebied, hoe meer belangen bij kadeverbetering betrokken zijn.

Meerdere partijen claimen dezelfde ruimte voor andere doeleinden. Waar Delfland als behartiger van waterbelangen vroeger vrij autonoom zijn taken kon uitvoeren, raken de wateropgaven steeds vaker aan de belangen van externe partijen. De werkwijze "ieder voor zich" gaat hierdoor steeds minder op.

1.3 PROBLEEMSTELLING

1.3.1. Probleemverkenning

Delfland past steeds vaker gebiedsgericht werken toe als instrument om haar wateropgaven te realiseren. Hierbij werkt Delfland veel samen met andere partijen in zijn beheersgebied. Deze andere partijen betreffen vaak gemeenten, maar dit kunnen ook private partijen of belangenorganisaties zijn. Al deze partijen hebben eveneens diverse belangen en doelen in het gebied waarin wordt samengewerkt. "Gebiedsgericht werken" is een term die op veel verschillende manieren geïnterpreteerd wordt. Het gebruik van deze term kan daarom verwachtingen wekken bij partijen over de mogelijkheden van deze werkwijze.

Omdat de termen gebiedsgericht werken en integraal te pas en te onpas worden gebruikt, wordt het een holle term en verliest het begrip gebiedsgericht werken aan kracht. Bovendien ontstaat niet alleen verwarring binnen Delfland, maar ook bij de gebiedspartners. Door deze verwarring kunnen processen gefrustreerd raken, omdat de een bij gebiedsgericht werken een groot, interactief project verwacht, terwijl de ander hier misschien alleen het koppelen van verschillende doelen mee bedoeld. Door niet duidelijk te zijn in wat men wil bereiken met gebiedsgericht werken kunnen er verschillende verwachtingspatronen ontstaan. Frustratie in processen leidt tot minder doelbereik, inefficiëntie en verlies van draagvlak. Binnen Delfland heerst er nu ook al verwarring over wat gebiedsgericht werken is en wat men ermee wil realiseren.

Sinds eind jaren negentig komt de term gebiedsgericht werken voor in belangrijke interne beleidsstukken van Delfland zoals de waterbeheerplannen. Het gebiedsgerichte werken waarbij men ook externe partijen en belangen meeneemt, wordt pas recent door Delfland expliciet als ambitie en instrument genoemd. Voor de term gebiedsgericht werken bestaan binnen Delfland verschillende beschrijvingen. Ter illustratie een aantal citaten uit recente beleidsdocumenten:

*"Het gemeentelijke waterplan is een vorm van **gebiedsgericht werken**. Het is een gebiedsgericht integratiekader van het beleid van Delfland op het gebied van waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterkeringen. Concreet betekent dit, dat – wat Delfland betreft - in het waterplan die thema's aan de orde dienen te komen waarover Delfland beleid heeft geformuleerd en die een gebiedsgerichte uitwerking hebben."* (Werkinstructie Waterplannen, 2007. p.1)

*"**Gebiedsgericht** betekent dat Delfland met het tempo en de uitvoering van de benodigde maatregelen zo veel mogelijk aansluit op de mogelijkheden en beperkingen van het gebied. Delfland benut de kansen in de ruimtelijke ontwikkeling en verwacht dat ook van anderen."* (Delfland, Waterbeheerplan 2010-2015)

Niet alleen bij Delfland, maar binnen tal van andere beleidsterreinen bestaat een tendens om op een gebiedsgerichte wijze problemen te benaderen (van Geleuken, 1998). De term gebiedsgericht werken wordt daarbij vaak als term gebruikt om het streven naar integrale vormgeving en uitvoering van beleid, uit te drukken. Zo ook binnen Delfland in hoofdstuk 10 van het waterbeleidsplan. Dit hoofdstuk heeft als titel "Gebiedsgericht kijken is integraal kijken". De gebiedsgerichte benadering wordt hier als volgt geïntroduceerd:

"Gebiedsgericht kijken betekent: kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners."

Delfland bestempeld gebiedsgericht werken per definitie als integraal. De Delflandse definitie van integraal is: het in samenhang uitvoeren van de drie watertaken. Een buitenstaander kan dit als sectoraal opvatten, het betreft namelijk alleen "de wateropgaven". De term integraal is ambigue en kan verwarring scheppen indien Delfland op deze wijze naar de buitenwereld communiceert met de term gebiedsgericht werken.

Gebiedsgericht werken wordt binnen Delfland niet alleen beleidsmatig genoemd. Ook in de praktijk past men gebiedsgericht werken al toe. Voorbeelden hiervan zijn het kadeverbeteringsprogramma in de Commandeurspolder en het realiseren van een waterberging in de Plaspoelpolder (Gieske, 2008). Delfland legt in de presentatie van gebiedsgericht werken de nadruk op de integrale aanpak (Waterbeheersplan 2010-2015: "Gebiedsgericht is integraal kijken").

22

Een probleem bij het gebruik van de termen integraal, en diens tegenhanger sectoraal in relatie tot gebiedsgericht werken, is dat deze termen meestal alleen gebruikt worden in relatie tot doelvervlochten. Doelvervlochten houdt in dat doelen uit verschillende sectoren worden meegenomen en worden samengevlochten tot een gemeenschappelijk doel (Esselbrugge en Oosten, 2000). De termen sectoraal of integraal verwijzen niet alleen naar beleidsdoelen. Integraal of sectoraal kan ook verwijzen naar de wijze van besluitvorming of aansturing bij het realiseren van een beleidsdoel.

Het laten samenlopen (integreren) van besluitvormingsprocedures kan als integraal bestempeld worden. Het betrekken van externe partijen of burgers bij het formuleren van een gezamenlijke probleemperspectie kan eveneens gezien worden als een integraal proces. Bekkers (2008, p.364) schrijft over integraal beleid, als beleid dat is gericht op het doorbreken van deelperspectieven en deelrationaliteiten. Hierbij gaat erom om beleid zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften en belangen van belanghebbende partijen. Hier verwijst Bekkers niet naar verschillende beleidsdoelen, maar naar verschillende belangen en perspectieven die meerder partijen bij één (of meerdere) beleidsdoel(en) hebben. Om te kunnen bepalen of iets sectoraal dan wel integraal uitgevoerd wordt, dient men dus naar meer aspecten te kijken dan alleen naar de beleidsdoelen.

1.3.2. Doelstelling

Zoals uit de bloemlezing in paragraaf 1.1 al viel op te maken, presenteren vele overheidsorganisaties de gebiedsgerichte aanpak met optimisme. Door het ontbreken van een duidelijke theoretische benadering wordt het begrip gebiedsgericht werken vaak verschillend uitgelegd en toegepast. De ambigüiteit van de term gebiedsgericht kan hierdoor leiden tot verwarring en verkeerde verwachtingen bij andere partijen. Zo definiëren organisaties gebiedsgericht werken vaak als integraal maar is niet duidelijk wat men nu onder integraal werken verstaat.

Omdat er nog niet veel onderzoek is gedaan naar gebiedsgericht werken, heeft dit onderzoek naar het gebruik van deze werkwijze binnen Delfland als primair doel het verschaffen van

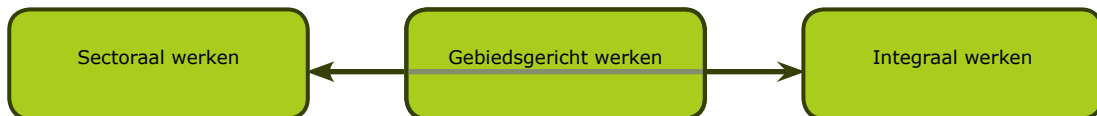
kennis over gebiedsgericht werken. Deze kennis betreft zowel de theorie van gebiedsgericht werken, en de wijze (integraal of sectoraal?) waarop dit door Delfland wordt toegepast. De resultaten van dit onderzoek kan men binnen Delfland én andere organisaties gebruiken om het instrument gebiedsgericht werken preciezer te omschrijven en daardoor bewuster toe te passen. Delfland kan de resultaten van het onderzoek gebruiken om communicatie en verwachtingenmanagement bij samenwerkingsverbanden beter te kunnen vormgeven. Daarnaast bestaat er een maatschappelijke en bestuurlijke relevantie omdat wij in dit onderzoek een theorie rondom gebiedsgericht werken ontwikkelen.

1.3.3. Centrale vraagstelling

Wat is nu de werkwijze die gebiedsgericht werken kenmerkt? Is dit, zoals Delfland het presenteert, een integrale vorm van werken, of heeft de werkwijze meer kenmerken van sectoraal werken? Beperkt deze werkvorm zich alleen tot inhoud of ook tot proces? Wellicht interpreteert Delfland gebiedsgericht werken op een andere manier dan de partners in de gebieden. Deze ambiguïteit die de term gebiedsgericht werken met zich meedraagt, vormt het startpunt van het onderzoek. Om hier duidelijkheid in te kunnen verschaffen, komen we voor dit onderzoek tot de volgende centrale vraagstelling:

Hoe gebruikt Delfland de term gebiedsgericht werken in beleidsvorming- en uitvoering en hoe worden de projecten Commandeurspolder en Plaspolder gebiedsgericht uitgevoerd en is dit een sectorale of integrale wijze van uitvoering?

Omdat er meerdere kenmerken bepalend zijn voor de wijze van sectoraal dan wel integraal werken kan gebiedsgericht werken niet slechts op basis van inhoud (realisatie van doelen) tot sectoraal of integraal worden gerekend. Gebiedsgericht werken kan elementen bevatten van zowel sectoraal werken als integraal werken en bevindt zich steeds op een continuüm tussen deze twee uitersten. Dit is in onderstaand figuur verbeeld. De plaats op het continuüm kan per geval verschillen van meer sectoraal naar meer integraal.



Figuur 3: Gebiedsgericht werken op het continuüm tussen sectoraal en integraal werken.

1.3.4. Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld. Het antwoord op de deelvragen gezamenlijk geven antwoord op de centrale vraagstelling.

1. Wat is gebiedsgericht werken en hoe verhoudt zich dit tot een sectorale en integrale werkwijze?

Start van het onderzoek is een theoretische uiteenzetting over gebiedsgericht werken op basis van beschikbare literatuur. Daarna onderzoeken we wat kenmerken zijn van sectoraal en integraal werken. Hiermee construeren we een theoretisch kader waarmee we gebiedsgericht werken relateren aan sectoraal en integraal werken.

2. Wat is voor Delfland de interpretatie van gebiedsgericht werken?

Delfland heeft zelf beleid ontwikkeld t.a.v. gebiedsgericht werken. Maar wat is volgens Delfland nu de definitie van gebiedsgericht werken? Is gebiedsgericht werken voor het bestuur hetzelfde als voor de ambtelijke laag? Welke kenmerken maken een project tot gebiedsgericht? Daarnaast willen we dit spiegelen aan de in deelvraag 1 ontwikkelde theorie over gebiedsgericht werken. Met deze vraag geven we antwoord op de vraag wat de perceptie volgens Delfland is en hoe zich dit verhoudt tot een meer algemener beeld over gebiedsgericht werken.

3. Wat is de reden dat Delfland voor gebiedsgericht werken kiest?

Bij deze deelvraag onderzoeken we wat de beweegredenen zijn van Delfland om voor een gebiedsgerichte benadering te kiezen in zijn algemeenheid en in twee geselecteerde cases. Is dit ingegeven door een wens om haar probleemoplossend vermogen te vergroten omdat de doelen binnen de sectorale werkwijze niet voldoende kunnen worden gerealiseerd (efficiëntie als interne drive)? Of past Delfland gebiedsgericht werken toe omdat dit wordt gevraagd door de omgeving (externe drive)?

4. In hoeverre komt het gebiedsgericht werken in de projecten Plaspoelpolder en Commandeurspolder overeen met de kenmerken van integraal of sectoraal werken?

Hoe vindt de uitvoering van het gebiedsgericht werken plaats? Welke consequenties heeft het gebiedsgericht werken in de onderzochte cases en welke manier van aansturing en managementstrategie vinden plaats? De resultaten van de onderzoeken van twee cases dienen als empirisch materiaal en worden getoetst aan de theorieën over sectoraal en integraal werken.

5. Welke lessen voor Delfland kunnen we uit de praktijk van gebiedsgericht werken destilleren?

Nadat het gebiedsgericht werken bij Delfland is onderzocht wordt bezien welke lessen Delfland uit het gebruik van gebiedsgericht werken kan trekken. Op welke wijze kan gebiedsgericht werken binnen Delfland worden toegepast? Met deze deelvraag willen we antwoord geven op de vraag of een sectorale of een integrale wijze van gebiedsgericht werken van toepassing is op de Delflandse situatie.

1.4 BESCHRIJVING CASES

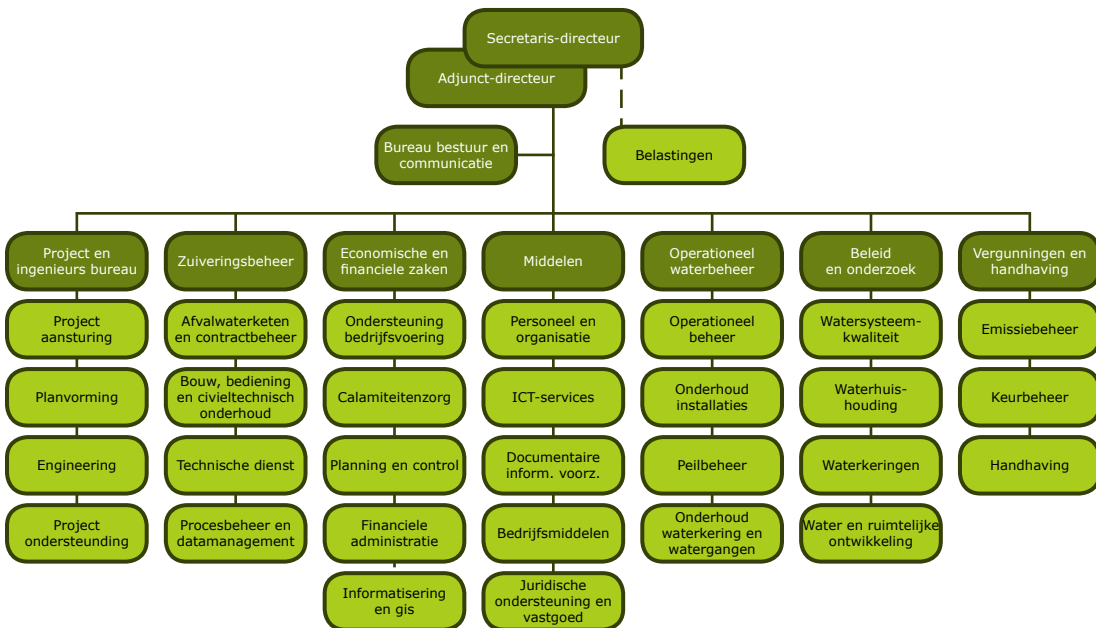
1.4.1. Delfland, de organisatie en haar externe context

De organisatie

De waterschappen hebben als bestuurslaag al eeuwenlang de wettelijke taak om te zorgen voor het onderhoud van dijken, kades, watergangen en de zorg voor voldoende water. In 1974 kreeg het waterschap de zuivering van afvalwater als wettelijke taak toebedeeld. De drie kerntaken van Delfland bestaan vandaag de dag dan ook uit de zorg voor waterkering, waterkwaliteit en waterhuishouding. Deze drie kerntaken worden ook wel de "wateropgaven" genoemd.

Het waterschap wordt gerekend tot een van de oudste bestuursvormen in Nederland. Delfland is ontstaan in 1289 toen een aantal gebiedsdelen van graaf Floris V het recht kregen om inspecties te verrichten, verordeningen te maken en recht te spreken met betrekking tot de waterstaatkundige werken, zoals dijken en polderwateren. Delfland is hiermee één van de oudste waterschappen en kan zich daarom één van de oudste publieke organisaties in Nederland noemen.

Delfland bestaat uit een bestuurlijke en een ambtelijke organisatie. Aan het hoofd van de bestuurlijke organisatie staat de Dijkgraaf. De Dijkgraaf is de voorzitter van het dagelijks en algemeen bestuur. Het algemeen bestuur is te vergelijken met een gemeenteraad en heet binnen Delfland de Verenigde Vergadering. Uit het algemeen bestuur worden leden gekozen die zitting nemen in het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heet het "College van Dijkgraaf en Hoogheemraden". Elke vier jaar worden er verkiezingen gehouden en verandert het bestuur van samenstelling. De secretaris-directeur is het hoofd van de ambtelijke organisatie en vormt samen met de adjunct-directeur de directie van Delfland. De ambtelijke organisatie bestaat uit ongeveer 550 medewerkers. De ambtelijke organisatie is verdeeld in sectoren. De wateropgaven bevinden zich ieder in een aparte sector.



Figuur 4: Organogram Hoogheemraadschap van Delfland

Ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid op het gebied van waterhuishouding zijn van invloed op het werk- en takenpakket van Delfland. De veranderende wet- en regelgeving en beleid van buiten het waterbeleidsdomein beïnvloedt eveneens het werk van Delfland. Voorbeelden zijn de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2006). Nieuwe wetgeving en beleid zijn steeds integraler van aard waardoor Delfland meer afstemming moet zoeken met andere overheden.

Wetgeving binnen het waterbeleidsdomein

Wetgeving binnen het waterbeleidsterrein is de laatste jaren vrij ingrijpend veranderd door de invoering van o.a. de Kaderrichtlijn Water (KWR), het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Waterwet. In dit beleid komt de samenhang met de gecombineerde benadering van wateropgaven steeds sterker naar voren. Hierbij benadert men de wettelijke taken niet per deelsaspect van het waterbeheer maar in samenhang met elkaar. Bijvoorbeeld wetgeving met betrekking tot grondwaterkwaliteit en oppervlaktewaterkwaliteit hebben lange tijd onder verantwoordelijkheid gestaan van twee verschillende bevoegde gezagen, grondwater bij de provincie en oppervlaktewater bij de waterkwaliteitsbeheerder, terwijl deze twee watersystemen van grote invloed op elkaar zijn. Met het in werking treden van de Waterwet is de grondwatertaak daarom dan ook overgedragen naar de waterschappen. De waterwet regelt dat de verschillende watervergunningen geïntegreerd worden tot één vergunning.

De grondgedachte bij de Kaderrichtlijn Water (KWR) is het redeneren van water als systemen. Riviersystemen, beeksystemen en grondwatersystemen vormen het leidende principe indien gesproken wordt over natuurontwikkeling, waterberging en waterkwaliteit. Dit systeemdenken geeft ook richtlijnen hoe hier mee om te gaan (Europese Gemeenschap, (2000). *Richtlijn 2000/60/EG, Kaderrichtlijn water*, Brussel.)

Wetgeving buiten het waterbeleidsdomein

De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Voor het onderwerp water zijn de volgende doelstellingen genoemd: "Borging van veiligheid tegen overstromingen, voorkoming van wateroverlast en watertekorten en verbetering van water- en bodemkwaliteit". Water wordt hierbij binnen de ruimtelijke ontwerpogaven als ordenend principe voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte in Nederland. (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006), Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, Den Haag.)

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt sinds het in werking treden per 1 juli 2008 nieuwe instrumenten aan het Rijk, de provincie en gemeente, om ruimtelijk beleid op te stellen en uit te voeren. Met de nieuwe Wro vervalt de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Hiermee valt een belangrijke garantie weg voor de doorwerking van het wateradvies van waterschappen.

Tevens zijn er tal van samenwerkingsverbanden en bestuursakkoorden die voorvloeien uit beleidskaders van het Rijk en provincie of gemaakte afspraken met partners waarbij Delfland moet samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn het Regionaal Bestuursakkoord Water, het Bestuursakkoord Waterketen, de Structuurvisie Randstad 2040 en het Provinciale Waterplan.

De hierboven genoemde ontwikkelingen maken het noodzakelijk voor Delfland om met andere partijen samen te werken. Deze noodzaak voor Delfland bestaat uit samenwerking om ruimtelijk medegebruik mogelijk te maken en zo haar sectorale waterdoelen te kunnen realiseren. Dit is vooral van toepassing op de opgaven voor waterhuishouding (waterberging) en waterkeringen, omdat voor de uitvoering van deze taken een groot beslag op ruimte wordt gelegd.

1.4.2. Case I: Commandeurspolder

De boezemkaden beschermen de lager gelegen polders tegen overstromingen vanuit het hoger gelegen boezemwater. In de volksmond noemt men een kade ook wel "een dijk" genoemd. Een van de taken van de waterschappen is het onderhouden van de boezemkades. Wanneer een boezemkade bezwijkt, kan dit zeer grote gevolgen hebben voor de bewoners van de polder omdat deze onder water loopt.

De Commandeurspolder is gelegen in de gemeente Midden-Delfland. Delen van de boezemkade van de Commandeurspolder voldoen niet meer aan de door de Provincie vastgestelde veiligheidseisen. Het is de wettelijke taak van Delfland om er voor te zorgen dat deze boezemkades weer veilig zijn. Dit betekent dat Delfland de profielen van de kaden in de Commandeurspolder zal moeten aanpassen.

De kaden hebben niet alleen een waterkerende functie. Het zijn ook karakteristieke elementen in een landschap met een grote cultuurhistorische waarde. De kaden hebben een hoge beleveniswaarde voor de bewoners van het gebied en recreanten. In de Commandeurspolder bevinden zich tevens verschillende elementen van monumentale waarde op de kade. Deze elementen variëren van oude historische boerderijen tot oude bomen en waardevolle ecologische elementen zoals de buitendijkse Vlietlanden. De Vlietlanden is een van de weinige laagveengebieden in Nederland.

Een kadeverbetering in conventionele zin zou betekenen dat een deel van de cultuurhistorische en karakteristieke elementen van de kade plaats moeten maken voor ophoging en versteviging van de kade. Volgens technische normen voldoet een veilige kade aan enkele belangrijke randvoorwaarden waaronder een brede kruin² zonder beplanting en een niet te steil talud. Bomen en huizen worden gezien als "waterkeringvreemde elementen" die de stabiliteit van de kade aantasten. Deze opvatting gaat in tegen de belangen van de gemeente Midden-Delfland die de cultuurhistorische waarde van de polder juist wil behouden.

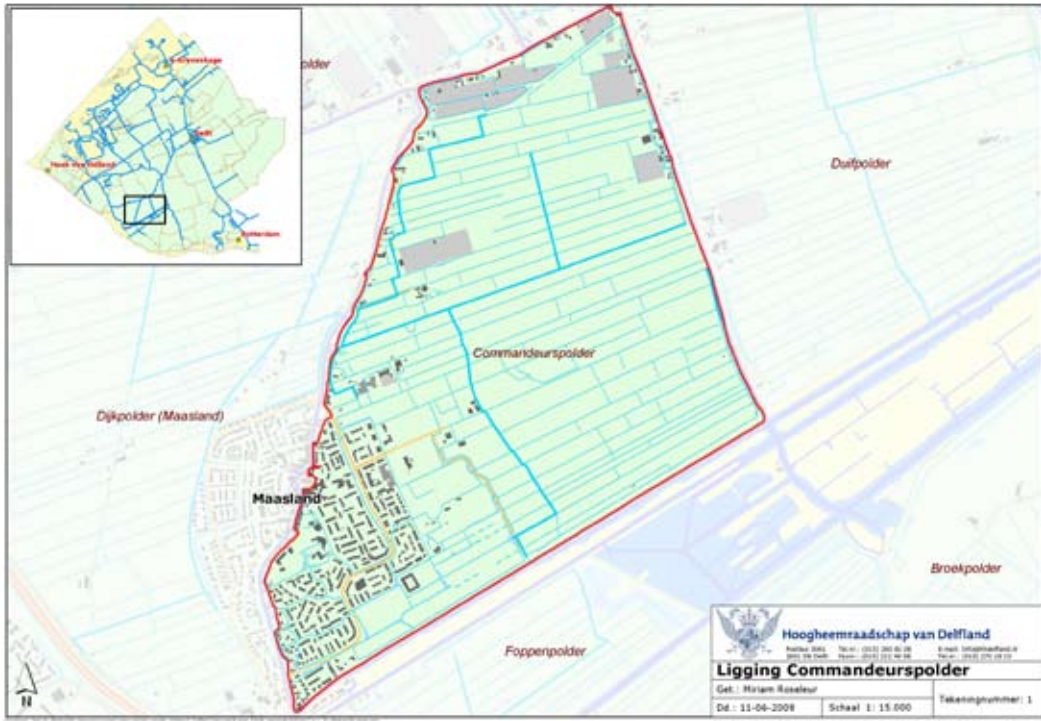
² Een kruin is het bovenste vlakke deel van een dijk- of kadelichaam.



Figuur 5: Commandeurspolder

In het project Commandeurspolder heeft Delfland er voor gekozen om de kadeverbetering aan te laten sluiten bij de doelen die zijn gesteld in de Gebiedsvisie Midden-Delfland 2025, die is opgesteld door de gemeente Midden-Delfland. Dit betekent dat veiligheidseisen én ruimtelijke karakteristieken in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. Het doel van het project is om gezamenlijk tot een oplossing te komen voor kadeverbetering die veilig is én mooi én op een breed draagvlak kan rekenen van de bevolking. Het project heet dan ook voluit: Kadeverbetering Commandeurspolder "Veilig en Mooi".

In het project zijn Delfland en de Gemeente Midden-Delfland een samenwerking aangegaan door het instellen van een gezamenlijke stuurgroep en een projectgroep. De projectgroep is verantwoordelijk voor het inhoudelijke deel van het kadeverbeteringsplan en werkt hierbij nauw samen met belangengroepen uit de omgeving.



Figuur 6: Plattegrond Commandeurspolder

1.4.3. Case II: Waterkader Haaglanden- Plaspoelpolder

Een van de samenwerkingsverbanden waarin Delfland participeert, is het Waterkader Haaglanden. Het bestuursakkoord Waterkader Haaglanden is in februari 2006 getekend door verschillende bestuurlijke partijen om problemen vanuit de wateropgave het hoofd te kunnen bieden. De deelnemers zijn onder andere Stadsgewest Haaglanden, Delfland en de Provincie Zuid-Holland. Met dit bestuursakkoord moet de samenwerking op het gebied van water een nieuwe impuls krijgen. Binnen het Waterkader Haaglanden bedenken de deelnemende partijen oplossingen om meer ruimte voor water te creëren, zonder dat dit ten koste gaat van andere functies zoals wonen, werken of natuur. Voor het realiseren van waterberging is veel ruimte nodig, maar andere partijen hebben eveneens ruimte nodig om hun doelen te realiseren. Zo heeft een gemeente ruimte nodig voor woningbouw en bestaat er vraag naar ruimte voor groen en recreatie. Door het instellen van het Waterkader Haaglanden wil Delfland deze problemen oplossen.

De partijen in het Waterkader Haaglanden hebben als doel om in 2015 het gehele watersysteem in de regio op orde te hebben. Dit betekent dat er een bepaalde capaciteit aan waterberging moet zijn gerealiseerd en dat het gehele stelsel van aan- en afvoer van water op orde moet zijn. De wateropgave is afgeleid uit afspraken die op Rijksniveau gemaakt zijn om wateroverlast tot acceptabele risico's terug te brengen (Stuurgroep Waterkader Haaglanden, 2005). Om ervaring te kunnen opdoen met de innovatieve aanpak zijn voor een aantal gebieden of projecten proeftuinen opgericht. Projectteams proberen in een aantal proeftuinen de complexe gebiedsopgaven integraal vorm te geven. De Plaspoelpolder is één van deze proeftuinen.



Figuur 7: Plaspoelpolder

De Plaspoelpolder is een polder die ligt in de gemeente Rijswijk. Het businesspark Plaspoelpolder maakt onderdeel uit van deze polder. Deze gelijknamige kantorenwijk is gebouwd in de jaren 50 van de vorige eeuw en heeft een omvang van 100 hectare. De kantorenwijk wordt momenteel gerevitaliseerd om aan de eisen van de huidige tijd te kunnen voldoen. Een van de aspecten die met de invulling van de beperkte ruimte moet worden meegenomen is de wateropgave van het gebied. Er dient een oplossing gevonden te worden voor het bergen van 20.000 m³ water in het businesspark van de Plaspoelpolder. Deze wateropgave is primair een doel vanuit het waterschap maar de noodzaak tot het vergroten van de waterberging wordt breed gedragen.

De doelstelling van het project is in meerdere documenten terug te vinden en luidt: *'Hoe kan de waterberging in de Plaspoelpolder op een maatschappelijk efficiënte en effectieve wijze worden gecombineerd met de revitalisering en het duurzaam beheer van het businesspark Plaspoelpolder?'*



Figuur 8: Plattegrond Plaspoelpolder

In het project neemt een aantal actoren deel die verschillende belangen vertegenwoordigen, en vanuit deze belangen ook verschillende percepties kennen ten aanzien van de op te lossen problemen in het project. In de Plaspoelpolder werken samen o.a. Delfland, de gemeente Rijswijk, Belangenvereniging Bedrijven Rijswijk, Habiforum, Industrieschap Plaspoelpolder en projectontwikkelaars.

2. ONDERZOEKSMETHODIEK

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de wijze waarop dit onderzoek is opgebouwd en de achterliggende redenering voor de keuzes die zijn gemaakt. Het doen van onderzoek is een iteratief proces waarbij we steeds weer teruggrijpen op voorgaande bevindingen. De theorie wordt getoetst aan de hand van uitvoering van het onderzoek en daarop eventueel bijgesteld. Door dit op een vooraf bepaalde en gestructureerde wijze te doen, wordt het onderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde wijze uitgevoerd. Het onderzoek is opgezet met de opvatting dat er niet één werkelijkheid is, maar dat de werkelijkheid door iedereen anders wordt geïnterpreteerd (Van Thiel, 2007). Deze benadering heeft invloed op de uitvoering van het onderzoek. Het eerste deel van het onderzoek betreft een analyse van de theorie. Deze analyse betreft een selectie en interpretatie om als onderzoekers een eigen kader voor het onderzoek te vormen. In het empirisch deel wordt uitgegaan van de interpretaties van personen. Een aandachtspunt hierbij is het risico op dubbele hermeneutiek omdat wij de interpretaties van respondenten kunnen interpreteren. Dit voorkomen we door expliciet te vragen naar objectiveerbare feiten en de bevindingen van de respondenten zo duidelijk mogelijk te beschrijven, waarbij het interview ook als bron wordt genoemd. Daarnaast zijn ook citaten opgenomen van de respondenten. Omdat we als onderzoekers de gegevens interpreteren en ook waarden toekennen vallen de onderzoeksresultaten volledig onder onze verantwoordelijkheid. Het onderzoek is een middel om het probleem op onze wijze te benaderen en te beschrijven.

2.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

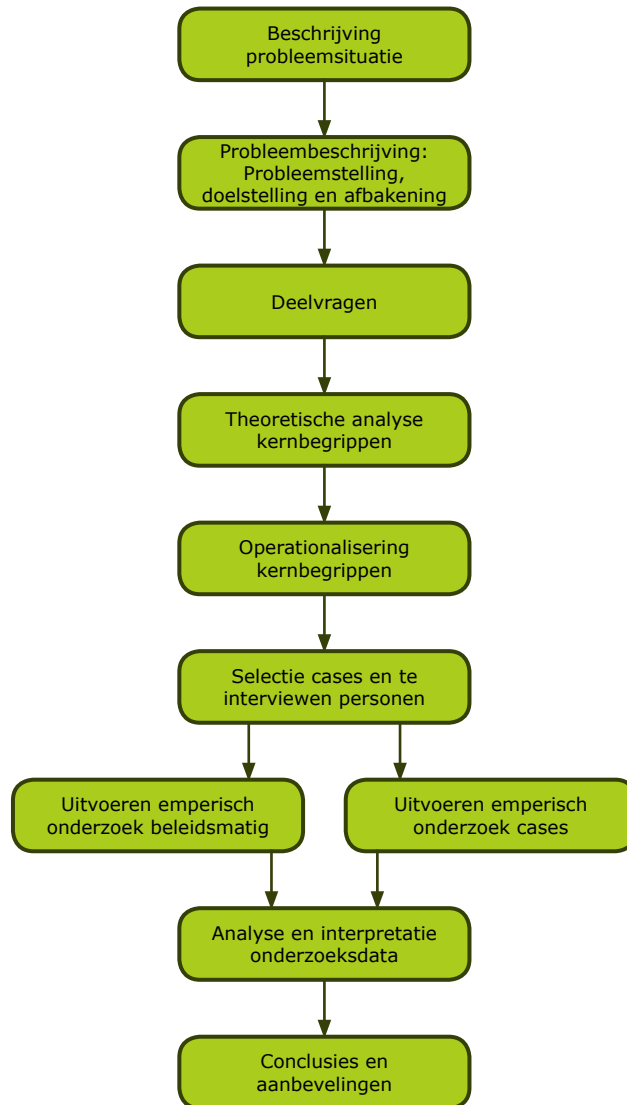
De structuur die is gekozen voor het onderzoek is afgeleid van de centrale vraagstelling:

Hoe gebruikt Delfland de term gebiedsgericht werken in beleidsvorming- en uitvoering (1) en hoe worden de projecten Commandeurspolder en Plaspoelpolder gebiedsgericht uitgevoerd (2) en is dit een sectorale of integrale wijze van uitvoering (3)?

Uitgangspunt voor het onderzoek is de door ons opgestelde theorie over gebiedsgericht werken en hoe deze kan plaats vinden op integrale of sectorale wijze. Om te onderzoeken hoe de term gebiedsgericht werken bij Delfland wordt gebruikt (1), vergelijken we het door Delfland geformuleerde beleid over gebiedsgericht werken aan onze theorie over gebiedgericht werken. Hierdoor kan de betekenis ervan binnen een theoretische context worden geplaatst. Vervolgens bekijken we bij de uitvoering van twee cases in hoeverre dit overeenkomt met het door Delfland geformuleerd beleid (2) en plaatsen we de uitvoering van de cases in het licht van de theorie over integraal en sectoraal werken (3). Deze aanpak zorgt ervoor dat zowel de theorie, als beleid en uitvoering op een systematische wijze worden geanalyseerd en beoordeeld. Hierdoor kunnen we antwoord geven op de centrale vraag.

Vervolgens trekken wij conclusies over gebiedsgericht werken zoals dat bij Delfland in het beleid wordt uitgevoerd, maar ook zoals het wordt toegepast binnen de onderzochte projecten, waarna enkele aanbevelingen volgen. De informatie is afkomstig uit desk research, aangevuld met informatie uit de interviews. Aan het einde van het onderzoek vindt een reflectie plaats op ons onderzoek, de wijze waarop Delfland gebiedsgericht werken uitvoert en de wijze waarop de termen integraal en sectoraal gebruikt kunnen worden in gebiedsgericht werken.

Om het onderzoek uit te kunnen voeren is de volgende werkwijze gehanteerd, waarbij de elementen uit het onderzoek zijn verwerkt in de verschillende hoofdstukken.



Figuur 9: Onderzoeksopzet

2.3 THEORETISCHE VERKENNING

De analyse van het onderzoek bestaat uit een theoretische verkenning van de verschillende componenten uit de probleemstelling in hoofdstuk 1. Het gaat hier om de volgende componenten: gebiedsgericht werken, sectoraal- en integraal werken. Een onderzoeksprobleem daarbij is de beperkte aanwezigheid van wetenschappelijke theorievorming met betrekking tot gebiedsgericht werken. In het eerste gedeelte van het theoretisch kader hebben wij bestaande literatuur over gebiedsgericht werken geanalyseerd. Hierbij is gekeken hoe we uit bestaande theorieën een theorie over gebiedsgericht werken konden formuleren. Daarna is een theoretische analyse uitgevoerd van de begrippen integraal en sectoraal. Hierbij hebben we ons beperkt tot milieubeleid en ruimtelijke ordening. Dit theoretische kader geeft de basis voor de uitvoering van het empirisch onderzoek.

De theoretische analyse is uitgevoerd met behulp van een literatuurstudie. Hierbij is gebruikt gemaakt van wetenschappelijke literatuur vanuit de studie bestuurskunde, de collectie van de universiteitsbibliotheek en uit privécollecties. Tevens is gebruik gemaakt van wetenschappelijke artikelen en onderzoeken via internet. Hierbij is gestart met de selectie van de kernbegrippen sectoraal, integraal en de verschillende kenmerken die daarbij van toepassing zijn. Hierbij is gezocht naar theorie van onderzoekers die gericht zijn op de toepassing van de term gebiedsgericht werken en theorie over procesmanagement en sturingsconcepten. Deze selectie is gemaakt omdat het probleem zich vooral richt op de term gebiedsgericht werken en omdat het onduidelijk is hoe deze term door verschillende partijen wordt geïnterpreteerd. De termen integraal en sectoraal zijn hierbij van belang omdat gebiedsgericht werken vaak wordt gelijkgesteld aan integraal werken. Een theoretisch kader is nodig om hieruit indicatoren te kunnen ontlenen waar de praktijk aan getoetst kan worden. Bij het formuleren van een theoretisch kader zijn verschillende artikelen en literatuur gebruikt die gerelateerd zijn aan besluitvorming en netwerktheorieën. Deze koppeling is gemaakt omdat vanuit deze kenmerken de operationalisering plaats kan vinden. Daarbij rijzen vragen als: wat kenmerkt nu eigenlijk sectoraal en integraal werken, in hoeverre is theorie op gebied van netwerken en besluitvorming toepasbaar op gebiedsgericht werken en welk onderzoek is er al gedaan naar gebiedsgericht werken?

2.4 EMPIRISCH ONDERZOEK

Het empirisch onderzoek bestaat uit een tweetal strategische componenten; een beleidsanalyse en een casestudie. De methode die gebruikt wordt om de beleidsanalyse en casestudies uit te voeren betreft een documentanalyse aangevuld met interviews. In de tekst hieronder vindt men een toelichting op de onderzoeksstrategie. In de tekst daarna wordt de methodiek uitgewerkt.

Onderzoeksstrategie	Onderzoeksmethodiek
Beleidsanalyse	Documentenanalyse
	Interviews
Casestudies	Documentenanalyse
	Interviews

Tabel 1: Methodiek van de empirische studie

2.4.1. Onderzoeksstrategie

Beleidsanalyse

Het empirisch onderzoek start met een beleidsanalyse van gebiedsgericht werken binnen Delfland. De methode die we toepassen om de beleidsanalyse uit te voeren is een documentanalyse aangevuld met interviews. Dit doen we door middel van een chronologische beschrijving van een aantal beleidsdocumenten waarin gebiedsgericht werken binnen Delfland wordt gebruikt. Delfland gebruikt het begrip nu een aantal jaren en wij hebben onderzocht hoe de ontwikkeling van het begrip in het beleid bij Delfland heeft plaatsgevonden. De beleidsontwikkeling bij Delfland geeft immers een beeld van hoe de organisatie zich ontwikkelt en welk bestuurlijk draagvlak er is. De beleidsdocumenten zijn immers goedgekeurd door het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden of is ter kennisname aangeboden. De projecten van Delfland moeten passen binnen het door het bestuur vastgestelde beleid. Het beschrijven van de ontwikkelingen in het beleid en het systematisch analyseren ervan geeft inzicht in de wijze waarop het begrip gebiedsgericht werken binnen Delfland zich heeft ontwikkeld. Dit inzicht is nodig om helder te maken hoe het begrip binnen Delfland wordt toegepast en wat daarmee de interpretatie van Delfland is met betrekking tot het gebiedsgericht werken in beleidsmatige zin. Wat is nu het idee achter gebiedsgericht werken binnen Delfland en wordt het begrip wat in de beleidsdocumenten wordt beschreven ook gedeeld?

36

Casuselectie

De tweede component bestaat uit de twee casestudies. In dit onderzoek is sprake van een verkennende en evaluatieve studie. Door middel van casestudies wordt getracht de theorie te toetsen aan de praktijk in een door tijd en ruimte begrenst proces. Gekozen is om twee cases te bestuderen om het risico van een te eenzijdige benadering te beperken. Bij een te eenzijdige benadering kan generalisatie optreden omdat de toetsing aan de praktijk te beperkt is. Bij twee cases is er een bredere basis die getoetst wordt aan de theorie. Omdat er bij het onderzoeken van twee cases nog steeds het risico van een te eenzijdige benadering bestaat, hebben we bij de selectie gekeken naar cases die onderling verschillende kenmerken vertonen.

Bij de selectie is gekozen voor twee cases die beide als voorbeeld van gebiedsgericht werken zijn genoemd in beleidsdocumenten van Delfland. In het ambtelijke nota Advies Gebiedsgericht Werken (Gieske, 2008) worden zowel de kadeverbetering in de Commandeurspolder als de waterbergingsopgave in de Plaspoelpolder, gebiedsgericht processen genoemd. Beide cases vertonen kenmerken die voor Delfland maken dat dit onder gebiedsgericht werken valt. Volgens Delfland is dit gebiedsgericht omdat in beide cases vervlechting van verschillende doelen plaats vindt. De overige kenmerken waarom juist deze cases gebiedsgericht zijn worden niet expliciet genoemd.

Om tot een goede vergelijking te komen hebben we gezocht naar twee cases die Delfland weliswaar als voorbeelden van gebiedsgericht werken ziet, maar die in meerdere aspecten van elkaar verschillen. We zoeken immers naar kenmerken van indicatoren op beide zijden van het continuüm van integraal en sectoraal werken.

Het project Commandeurspolder "Veilig en Mooi" is een case die geïnitieerd is vanuit Delfland, vanuit een specifieke doelstelling namelijk kadeverbetering. De Commandeurspolder ligt in het landelijke gebied Midden-Delfland, met hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarde. Omdat het hier om een project gaat met een specifieke doelstelling vanuit Delfland

ligt de regie een aansturing van het project volledig bij Delfland. Het project Plaspoelpolder is onderdeel van het onderzoeks- en kennisprogramma Waterkader Haaglanden en is gelegen in het verstedelijkte gebied Haaglanden met weinig tot geen landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De Plaspoelpolder is een project dat vanwege haar positie in het Waterkader Haaglanden geïnitieerd is vanuit een bredere belangengroep en kent daardoor meerdere doelstellingen. Daarbij is Delfland in dit project geen primair opdrachtgever en kent het project geen hiërarchische aansturing. De rol en positie van Delfland in deze twee projecten is daarmee verschillend wat het, in verhouding tot elkaar, interessante onderzoeksobjecten maakt.

De projecten kennen een duidelijke geografische afbakening, zijn in tijd afgebakend en de belanghebbende partijen zijn bekend. De projecten zijn al enige tijd geleden opgestart waardoor er voldoende empirisch materiaal is om uit te kunnen putten voor het onderzoek, en op basis hiervan betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop gebiedsgericht werken wordt uitgevoerd. Beide projecten worden bestudeerd vanaf de startdatum tot heden.

De uitkomsten worden getoetst met behulp van interviews. De cases worden gelijktijdig onderzocht en de uitkomsten worden met elkaar vergeleken. Met deze vergelijking wordt getracht overeenkomsten te vinden, maar ook verschillen die niet verklaarbaar zijn door de theorie. Op basis van de bevindingen uit de onderzochte cases kan de theorie met betrekking tot gebiedsgericht werken wellicht worden aangevuld.

2.4.2. Onderzoeksmethodiek

Documentenanalyse

Naast de interviews wordt documentenanalyse als onderzoeksmethode toegepast bij het empirische onderzoek. Binnen Delfland zijn relevante beleidsstukken en bestuursstukken verzameld (voortgangsrapportages) over het thema gebiedsgericht werken en over de betreffende cases. Tevens zijn respondenten behulpzaam geweest bij het verstrekken van planvormings- en organisatiespecifieke documenten met betrekking tot de cases. Het gaat hierbij om vergaderverslagen, agenda's en voorlichting- en communicatiemateriaal dat is gebruikt tijdens de processen. Met name deze planvormings- en organisatiespecifieke documenten geven een goed beeld hoe de gebiedsgerichte werkwijze in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook het wel of niet aanwezig zijn van deze documenten zegt iets over de wijze waarop het proces plaatsvindt.

De documentanalyse is op verschillende wijzen uitgevoerd. Bij de analyse met betrekking tot het beleid is gekeken wanneer de term gebiedsgericht werken in de tekst voorkwam en hoe deze vervolgens is gebruikt. Is er sprake van een koppeling van de term aan integraal of sectoraal werken en welke kenmerken uit onze theorie worden hierbij gebruikt.

De andere wijze van analyse betreft de documenten uit de casestudie. Hier is gekeken welke kenmerken uit de theorie worden genoemd en in welke relatie tot de case. Daarbij is ook gekeken naar kenmerken die niet genoemd worden in de teksten, maar wel blijken uit de stukken. Een voorbeeld hiervan is de regelmaat van overleggen (dit is een kenmerk van een indicator) of de wijze waarop besluitvorming in de tekst wordt beschreven. Hoewel enige interpretatie van onderzoekers bij casestudies noodzakelijk is, proberen we door deze wijze van analyseren vooral gebruik te maken van de empirische data.

Interviews

Een belangrijk onderdeel van het empirisch onderzoek bestaat uit interviews. Interviews geven inzicht in de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid in de praktijk en de knelpunten die de partijen hierbij ervaren. Daarnaast hebben de interviews de functie om de interpretaties van ons als onderzoekers te toetsen aan de interpretatie van de respondenten. Omdat het onderzoek is gericht op het gehele proces is het van belang om een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen van de situatie. Bij de keuze van de respondenten is hier dan ook rekening mee gehouden. Om hier het risico van een te eenzijdige benadering te voorkomen is ervoor gekozen om uit beide cases diverse personen te interviewen die vanuit verschillende rollen bij de cases betrokken zijn. Op deze wijze wordt één case vanuit verschillende percepties belicht waardoor meer informatie wordt verkregen over de gebiedsgerichte werkwijze door Delfland. Bij beide cases is gekozen om daarom zowel beleidsambtenaren binnen Delfland te interviewen als de externe actoren. Respondenten afkomstig van de externe partijen zijn een gemeenteambtenaar en een vertegenwoordiger van een van de belangengroepen uit de case Commandeurspolder en de procesmanager uit de case Plaspoelpolder.

Om een indruk te krijgen van de perceptie binnen Delfland over gebiedsgericht werken hebben we gesproken met beleidsambtenaren die betrokken zijn geweest bij het opstellen van documenten over gebiedsgericht werken. Verder is gesproken met bestuurders, te weten de Dijkgraaf en een ex-Hoogheemraad, die zitting hebben (gehad) in de stuurgroep van een van de te onderzoeken gebiedsgerichte projecten in de casestudie. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

38

De interviews zijn gehouden in een voor de respondenten vertrouwde omgeving, zoals hun kantoor of woonhuis. In geval van een kantoor zijn de interviews afgenomen in een afgesloten ruimte. Hierdoor voelen respondenten zich veilig om vrijuit te spreken. Voor de interviews is gekozen voor een semi-gestructureerde benadering. Er is een aantal onderwerpen en vragen geselecteerd die aan de orde dienden te komen. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 2. Aan de hand van de loop van het gesprek werd door ons doorgevraagd op de voor ons belangrijke kenmerken. Om in te kunnen spelen op de dynamiek van het gesprek hebben we niet gekozen voor een uitgebreide en vastgestelde vragenlijst, een enquête of een telefonisch interview. Ook diende rekening te worden gehouden met gevoeligheden; partijen zullen niet graag een slechte kwalificatie uitdelen aan het proces om de vertrouwensband met organisaties in andere (lopende of toekomstige) processen niet te schaden. Door de vraagstelling bij interviews zo neutraal mogelijk te houden en niet aan te sturen op een waardeoordeel is getracht dit zo min mogelijk van invloed te laten zijn.

2.4.3. Validiteit en betrouwbaarheid

De waarde van een onderzoek is grotendeels afhankelijk van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De lezer kan niet altijd controleren of de bevindingen juist zijn en of de interpretaties van de onderzoekers de juist zijn. Wij beogen met dit onderzoek niet de waarheid te beschrijven, maar te beschrijven wat wij hebben waargenomen en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

Belangrijk is daarbij wel dat de gegevens die wij gebruikt hebben valide en betrouwbaar zijn. Hiervoor hebben we een aantal methoden gebruikt.

Per deelvariabele zijn meetbare indicatoren opgesteld. Deze indicatoren dienen als maatstaven van de theoretische begrippen die worden onderzocht. De indicatoren zijn eenduidig en

uitsluitend van toepassing op één van de deelvariabele. Door middel van de indicatoren worden begrippen als integraal, sectoraal en gebiedsgericht werken objectiveerbaar gemaakt. Op deze wijze wordt de validiteit van het onderzoek geborgd. De validiteit staat voor de geldigheid van het onderzoek. Dit houdt in dat men ook daadwerkelijk meet wat men wil meten. De kenmerken die gelden voor de indicatoren zijn gekozen op basis van de bestaande theorieën van sturingsmodaliteiten zoals deze in de volgende paragrafen worden beschreven.

Er kunnen bij toeval bevindingen worden gedaan die in andere cases niet zouden worden gedaan. Dit is op te lossen door zoveel mogelijk cases te onderzoeken, maar dit is zeer tijdsintensief. Een andere oplossing die wij hebben toegepast is triangulatie. Triangulatie is het verzamelen en verwerken van informatie op meerdere manieren. (Van Thiel, 2007, p.59) Wij doen dit door het gebruik van meerdere bronnen. De bevindingen van de documentanalyses worden getoetst in de interviews en andersom. Hierdoor controleren we of de data juist zijn. Daarnaast is, om de juistheid van de bevindingen te controleren, de conceptrapportage aan de respondenten gezonden.

3. THEORETISCH KADER

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt verschillende theorieën over de begrippen gebiedsgericht, integraal en sectoraal werken. Wat is gebiedsgericht werken? Wat zijn de kenmerken van integraal en sectoraal werken en hoe kan men bepalen of gebiedsgericht werken op sectorale dan wel op integrale wijze wordt uitgevoerd? Aan de hand van bestaande theorieën wordt een analysekader uiteengezet waarmee naar de praktijk van de gebiedsgerichte werkwijze van Delfland wordt gekeken.

Allereerst wordt aan de hand van de bestaande literatuur gebiedsgericht werken gedefinieerd. Daarna wordt een theoretisch kader geformuleerd over de begrippen integraal en sectoraal met betrekking tot besluitvorming. Aan de hand van deze theorie worden voor de twee variabelen, integraal en sectoraal, indicatoren geïdentificeerd waarmee deze meetbaar kunnen worden gemaakt. Het doel hiervan is om het theoretische concept over integraal of sectoraal gebiedsgericht werken op een heldere en gestructureerde wijze te presenteren en nader te duiden. Met behulp van de theoretische concepten over de begrippen gebiedsgericht, integraal en sectoraal, wordt aan het einde van dit hoofdstuk een conceptueel model geformuleerd.

3.2 GEBIEDSGERICHT WERKEN

Gebiedsgericht werken is een term die veel terugkomt in beleidsontwikkeling en -uitvoering, met name binnen het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid. Voor gebiedsgericht werken bestaat geen eenduidige definitie, noch is hiervoor een wetenschappelijke theorie ontwikkeld. Om gebiedsgericht werken te kunnen definiëren wordt eerst een beschrijving gegeven van het gebiedsgerichte beleid volgens de nota's van de ministeries van VROM, LNV en VWS. Gekozen is voor deze benadering omdat op rijksniveau het denken over het concept gebiedsgericht beleid het verst is ontwikkeld (Van Geleuken, 1998, p.61).

Na de beleidsmatige verkenning wordt in deze paragraaf een theoretisch perspectief neergezet van gebiedsgericht werken zoals dat door ons als onderzoekers passend wordt gevonden. Dit theoretisch perspectief wordt in het onderzoek gebruikt als demarcatie om een duidelijke theoretische scheiding aan te brengen tussen de aspecten sectoraal, integraal en gebiedsgericht werken. Operationalisering van het begrip gebiedsgericht werken maakt het bovendien mogelijk om de gebiedsgerichte werkwijze van Delfland te spiegelen aan de theorie uit dit onderzoek.

3.2.1. Gebiedsgericht werken in beleidsnotities

Gebiedsgericht beleid volgens het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)

Tot en met het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP Plus) dat verschijnt in 1990, wordt praktisch geen aandacht besteed aan gebiedsgericht werken. In het Actieplan gebiedsgericht milieubeleid uit 1990 wordt gebiedsgericht milieubeleid voor het eerst als volwaardig beleidsveld beschouwd. Gebiedsgericht milieubeleid wordt gedefinieerd als: "milieubeleid dat is gericht op instandhouding herstel of ontwikkeling van de functies van eigenschappen van gebieden. Het is gericht op processen waarvan oorzaak en gevolg zich binnen hetzelfde gebied afspelen" (VROM, 1990, p.10). Gebiedsgericht milieubeleid wordt hier gezien als een instrument om integratie in milieubeleid te bewerkstelligen (Van Geleuken, 1998, p.63). Het actieplan onderscheidt twee vormen van gebiedsgericht milieubeleid, namelijk sectoraal gebiedsgericht milieubeleid en geïntegreerd gebiedsgericht beleid. De eerste vorm is niet specifiek op integratie van beleid gericht aangezien het om één functie of één aspect binnen

het gebied gaat. Bij deze laatste vorm wordt de gewenste kwaliteit van leefomgeving bereikt door de ruimtelijke en milieumaatregelen te combineren.

In de brochure van VROM "Gebiedsgericht milieubeleid: een derde spoor", wordt niet het ruimtelijke component maar de integratie functie van het gebiedsgerichte werken gepresenteerd als het centrale aandachtspunt. Het hoe en waarom van het gebiedsgericht beleid wordt niet duidelijk gemeld. Ook ontbreekt een verwijzing naar de effectiviteit in vergelijking met het voeren van landelijk generiek beleid.

In het NMP2 (VROM, 1993) wordt het gebiedsgericht milieubeleid ook gepresenteerd als instrument voor integratie van beleid. De aandacht in het gebiedsgericht beleid verschuift hiermee sterker naar de integratie van beleid en het samen met andere actoren voeren van beleid. Dit geldt in het bijzonder voor de ROM gebieden³. (Van Geleuken, 1998, p.65)

Gebiedsgericht werken volgens het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

In de rapportage Gebiedsgericht werken van LNV wordt gebiedsgericht beleid beschreven als een instrument om integratie van beleid te realiseren: "*Geïntegreerd gebiedsgericht beleid streeft naar een zodanige afstemming (coördinatie) tussen de betrokken beleidsvelden te bewerkstelligen dat daardoor voor het geheel- en uiteindelijk voor het betrokken gebied-meerwaarde ontstaat.*" (LNV 1995, p.6). Naast integratie is een belangrijk aspect dat beleid in samenspraak met andere actoren wordt uitgevoerd (Van Geleuken, 1998).

42

De volgende uitspraak bevestigt het uitgangspunt van LNV dat de gebiedsgerichte benadering gelijk staat met integratie van beleid. "*De projectgroep constateert dat het in gebiedsgerichte projecten vaak gaat om het bereiken van overeenstemming over verschillende doelen en verschillende belangen. Indien dit bereikt wordt, is dit een belangrijk politiek feit en is er een basis ontstaan voor handelen. Regels en voorschriften zouden dan ook flexibiliteit moeten bieden.*" (LNV 1995, p.16).

Gebiedsgericht werken volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

Tot in de jaren negentig vormt het landelijk beleid met de generieke doelstellingen nog het zwaartepunt. Bij gebiedsgerichte projecten ligt de nadruk op het "*op samenhangende wijze inzetten van beleidsinstrumenten ten behoeve van de te verbeteren waterhuishouding*" (Van Geleuken, 1998, p.68). Er is geen sprake van een brede benadering gericht op het afstemmen van beleid of verwerven van draagvlak bij betrokkenen, zoals dat in het ROM- beleid centraal staan (Van Geleuken, 1998). In de Vierde Nota Waterhuishouding (1997) wordt sterk ingezet op een gebiedsgerichte aanpak waarbij ook de doelstellingen voor waterkwaliteit ruimtelijk kunnen worden gedifferentieerd.

Adviescommissie gebiedsontwikkeling

In opdracht van het ministerie van VROM heeft de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder leiding van Riek Bakker in 2005 het adviesrapport "Ontwikkel Kracht" (Bakker, e.a.) geschreven. In de nota wordt beschreven op welke wijze gebiedsontwikkeling succesvol kan worden ingezet.

Gebiedsontwikkeling wordt in deze nota als volgt gedefinieerd: "*Gebiedsontwikkeling is in te zetten voor het formuleren van antwoorden op complexe opgaven, ook in financiële*

³ Een gebied waar een geïntegreerd Ruimtelijke Ordenings- en Milieubeleid moet worden ontwikkeld.

zin, die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden. Gebiedsontwikkeling betekent het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren, van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen.” (Bakker, e.a., 2005, p.3). Aan de hand van de definiëring kan geconcludeerd worden dat gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht werken veel overeenkomsten vertonen. Gebiedsontwikkeling kan dan ook als andere benaming van gebiedgericht werken worden beschouwd. De commissie beschouwt gebiedsontwikkeling als een logische en onontkoombare stap in de ruimtelijke ordening, vanwege de toename van complexiteit in de samenleving en een steeds grotere claim op de ruimte.

3.2.2. Definitie gebiedsgericht werken

Naar aanleiding van het bestuderen van de betekenis van gebiedsgericht werken volgens verschillende rijksoverheden concludeert Geleuken (1998) dat het in samenspraak met betrokkenen in een regio ontwikkelen en uitvoeren van beleid steeds meer synoniem is geworden aan gebiedsgericht werken. Bovendien concentreert men zich bij gebiedsgericht werken sterk op de functie om op lokaal niveau tot afstemming en integratie van beleid te komen.

Wat gebiedsgericht werken kenmerkt en onderscheid van indeling in sectoraal of integraal werken is dat er gebruik wordt gemaakt van specifieke kenmerken van een geografisch afgebakend gebied. Dit houdt per definitie in dat er sprake is van een ruimtelijk schaalniveau. Het gebiedsgericht werken is bij uitstek geschikt voor beleidsvorming en -uitvoering waarbij sprake is van ruimtelijke processen. Dit valt eveneens te concluderen uit het feit dat het meeste beleid over gebiedsgericht werken vooral afkomstig is van de ministeries die zich bezig houden met ruimtelijke processen.

Uit bovenstaande bestudering van de beleidsnotities komen wij tot de volgende definitie van gebiedsgericht werken:

“Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en -uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken.”

Uit bovenstaande definitie wordt opgemaakt dat een proces de volgende drie elementen dient te bevatten om als gebiedsgericht te kunnen worden aangemerkt. Ten eerste moet er sprake zijn van beleidsvorming en -uitvoering, ten tweede moet er sprake zijn van een geografische afbakening en ten derde moet er rekening worden gehouden met gebiedspecifieke kenmerken. De aspecten “geografische afbakening” en “specifieke gebiedskenmerken” in de definitie gelden zowel bij een integrale als sectorale wijze van werken. Dit wordt verderop in deze paragraaf toegelicht.

Geografische afbakening en gebiedskenmerken

Wat wordt nu verstaan onder geografisch afgebakend gebied en gebiedskenmerken? Voor een geografisch afgebakend gebied kan worden uitgegaan van verschillende schaalniveaus en soorten indeling. Het karakter van het beleid of de beleidsdoelen zijn vaak bepalend voor de geografische afbakening die wordt gekozen. Voor gebiedsontwikkeling wordt vaak gebruik gemaakt van een afbakening middels organisatorische grenzen zoals lands-, provinciale- of wijkgrenzen.

Voor deze afgebakende eenheid gelden dan specifieke gebiedskenmerken die organisatorisch van aard kunnen zijn (bestuur), juridisch (gebied waarbinnen bepaalde wet- of regeling van toepassing is) of anders. Relevant zijn organisatorische gebiedskenmerken op basis waarvan een grens kan worden bepaald.

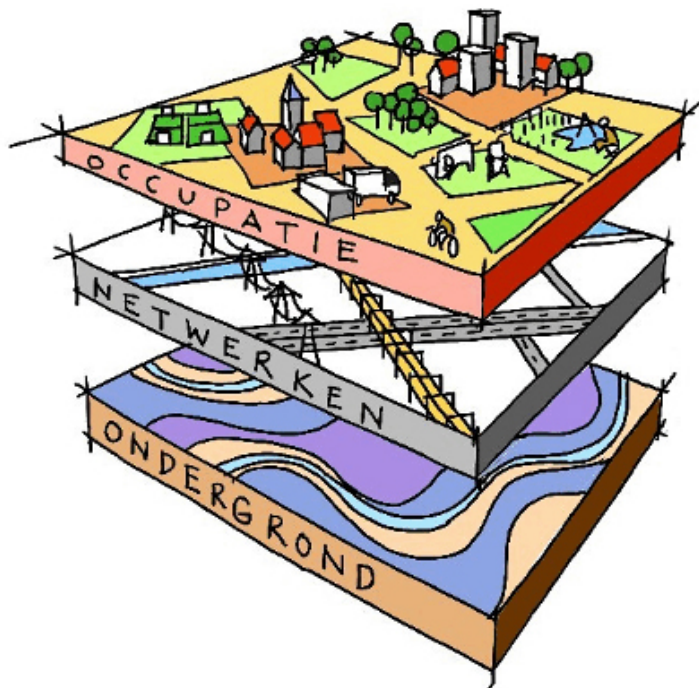
Een ander onderscheid dat vaak wordt gebruikt voor uitvoering van beleid of uitvoering van projecten zijn natuurlijke grenzen. Gebieden binnen natuurlijke grenzen kennen vaak specifieke gebiedskenmerken die zijn ingegeven door de natuurlijke aard van het gebied. Als onderscheidend kenmerk kan hiervoor de zogenoemde lagenbenadering worden gebruikt, die uitgaat van de tijdsdimensie in veranderingen die horen bij deze natuurlijke kenmerken. De lagenbenadering wordt veel gebruikt in de planologie en ruimtelijke vormgeving en is in de Nota Ruimte (Min. VROM, 2006) toegepast. De indeling in de drie lagen van de lagenbenadering kennen geen harde scheidslijnen maar geven een categorie voor een indeling.

De eerste laag betreft de ondergrond met een lage dynamiek. Veranderingen in deze laag duren zeer lang en zijn meestal het gevolg van natuurlijke processen op basis van fysisch geografische processen. Hierop van toepassing zijnde gebiedsindelingen zijn bijvoorbeeld grondwatergebieden, duingebieden, kleigebieden, stroomgebieden (beken en rivieren). Op basis van deze gebiedskenmerken wordt het gebiedsgericht beleid ontwikkeld of uitgevoerd. Kleigebieden hebben immers andere kenmerken dan zandgebieden en een indeling in een stroomgebied is een logische keuze indien beleid wordt ontwikkeld voor bijvoorbeeld waterberging. Gebiedsgericht werken in deze laag is vaak gebaseerd op een afbakening van natuurlijke grenzen met bijvoorbeeld landschaps-, water-, en geografische kenmerken.

De tweede laag betreft de laag met netwerken, die een middendynamisch karakter hebben. De netwerken zijn door de mens gemaakt en bestaan uit de structuren voor verkeer, energie en water. Voorbeelden hiervan zijn wegen, spoorwegen, hoogspanningsnetwerken en (aangelegde) waterwegen en waterhuishoudingsystemen. Bij deze laag is vaak geen geografische afbakening van toepassing. In plaats daarvan wordt deze gekenmerkt door lijnstructuren.

De derde en meest dynamische laag is die van de occupatie. De veranderingen in deze laag gaan relatief snel en chaotisch en worden meestal veroorzaakt door menselijk ingrijpen. Hieronder wordt bijvoorbeeld bebouwing maar ook beplanting verstaan. Gebiedsgericht werken dat zich in deze laag bevindt wordt vaak gekenmerkt door een veelheid aan gebiedskenmerken. Het type bebouwing kan bijvoorbeeld van invloed zijn op welke maatregelen je in een gebied kan uitvoeren. Als er in een gebied glastuinbouw is gevestigd, zijn er weer andere randvoorwaarden als in de buurt van een ammoniakinstallatie met een veiligheidszone.

In onderstaande figuur is de lagenbenadering beeldend weergegeven.



Figuur 10: De drie lagen van de lagenbenadering

Naast de gebiedskenmerken op basis van de lagenbenadering zijn er ook andere specifieke gebiedskenmerken waar in beleidsvorming- of uitvoering rekening mee gehouden kan worden. Lokale kennis kan bijvoorbeeld van doorslaggevend belang zijn bij het succes van een project. Ook kunnen specifieke bestuurlijke en juridische aspecten relevant zijn voor de gebiedsontwikkeling.

Indien men rekening houdt met de verschillende gebiedskenmerken in een project heeft dit ook consequenties voor het proces. Verschillende gebiedskenmerken vertegenwoordigen vaak ook verschillende waarden. Zo zal een bepaald landschapspatroon bepaalde kwaliteiten hebben die haaks kunnen staan op een te ontwikkelen bedrijventerrein. Hierin staan landschappelijke waarden tegenover economische waarden. Ook kunnen netwerken zoals energienetwerken als randvoorwaarde dienen bij een gebiedsontwikkeling. Bij graafwerkzaamheden zal bijvoorbeeld rekening met een gasleiding gehouden moeten worden. Omdat er meerdere tegengestelde belangen kunnen voorkomen, zal in een project mogelijk een integrale aanpak nodig zijn.

3.3 SECTORAAL VERSUS INTEGRAAL

Integratie wordt door Hoogerwerf genoemd als één van de vier verklarende factoren van succesvol overheidsbeleid (Hoogerwerf, 1983, p.36). De term integratie of integraal met betrekking tot besluitvorming is de laatste jaren een veelgebruikte term geworden, en wordt hierbij vaak gepositioneerd tegenover een sectorale aanpak van beleid. Hoe vertalen integraal en sectoraal zich naar de aanpak die een overheidsorganisatie hanteert om een bepaald doel te bereiken?

Volgens Bovens (2007, p.281-283) is sectoraal werken kenmerkend voor organisaties, of delen daarvan, die gespecialiseerd zijn in een bepaalde sector. Deze organisaties zijn primair verantwoordelijk voor een bepaald onderdeel van het beleid. Binnen de Rijksoverheid kunnen als voorbeeld landbouw, verkeer, defensie worden genoemd. Deze primaire verantwoordelijkheid leidt tot een vergaande specialisatie binnen deze sector, waarbij ook de waardeoriëntatie sterk gericht is op de belangen binnen deze sector.

Verkokering is een negatief effect dat op kan treden bij een sterk sectorale aanpak (Edwards en Schaap, 2000). Bij verkokering raakt een organisatie zodanig in zichzelf gekeerd zodat zij niet meer op de hoogte is van wat er zich buiten de grenzen van de organisatie afspeelt. Verkokering kan ook optreden binnen een organisatie waarbij afdelingen langs elkaar heen werken (Bekkers, 2007). Bij verkokerde overheidsorganisaties bestaat een groot risico dat het beleid dat ze maken weinig samenhang vertoont met overig beleid (Ringeling, 2004).

Waterschappen zijn opgericht vanuit een sterk sectoraal gerichte waardeoriëntatie. Deze waarde bestaat uit de zorg voor het watersysteem in het beheersgebied. De waterkering, waterhuishouding en waterkwaliteit van gebieden zijn de voornaamste taken van een waterschap. Deze (in de wereld unieke) organisaties zijn in Nederland ingebed als een van de vier bestuurslagen van de samenleving, naast het Rijk, provincie en gemeente. In de werkomgeving van waterschappen in de huidige tijd zijn de sectorale taken van de waterschappen vaak onderdeel van complexe ruimtelijke processen en meervoudig ruimtegebruik.

Voor de term integraal met betrekking tot overheidsbeleid bestaan verschillende definities. Esselbrugge en Oosten (2000) verwijzen naar de mate van doelvervlochtening. Doelvervlochtening houdt in dat doelen uit verschillende sectoren worden meegenomen en worden samengevlochten tot een gemeenschappelijk doel. Bekkers (2008, p.364) schrijft over integraal beleid als beleid dat is gericht op het doorbreken van deelperspectieven en deelrationaliteiten. Als voorbeeld wordt hier de ontwikkelingsplanologie gegeven, waarbij getracht wordt om verschillende ruimtelijke functies met elkaar in evenwicht te brengen en de integrale ruimtelijke en economische ontwikkeling van een gebied zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de behoeften van belanghebbende partijen. Integraliteit wordt ook beschreven als het vanuit verschillende optieken bekijken van vraagstukken (Bekkers en Homburg, 2007. p.289).

Volgens Van Geleuken (1998) heeft integratie van overheidsbeleid of integraal overheidsbeleid, verschillende componenten. Allereerst een inhoudelijke component: het gelijktijdig in samenhang formuleren van plannen, instrumenten, definities en doelstellingen. Het is met name deze component die wordt benadrukt in de hierboven genoemde definities van integraal werken. Een tweede component is de integratie in de organisatie van beleid. Om te kunnen onderzoeken welke aspecten horen bij sectoraal of integraal gebiedsgericht werken is het

noodzakelijk om de begrippen sectoraal en integraal verder uit te diepen en hier indicatoren voor te benoemen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat integraliteit niet alleen op de inhoud kan worden bewerkstelligd maar ook op organisatie van beleid.

Dat het component integratie in organisatie van beleid belangrijk is blijkt uit het volgende. Volgens Janssens en Bouwer (1997, p.6) kan een organisatiecultuur waarbij verschillende "koninkrijkjes" bestaan, integratie van beleid in de weg staan. Vaak is er dan sprake van verkokerde organisaties die langs elkaar heen werken. Door rekening te houden met, en het afstemmen tussen verschillende beleidsvelden, kan integratie worden bereikt. De noodzaak van een integrale aanpak is door de complexiteit van besluitvorming groter geworden. Door toename van de complexiteit in besluitvorming moeten ook overheidsorganisaties die al dan niet lange tijd autonoom opereerden als "koninkrijkjes", over hun organisatiegrenzen heen kijken. De inhoudelijke samenhang van beleid hangt af van de manier waarop het beleid tot stand komt, en dus de organisatie ervan. Bij het onderzoeken van integraliteit is het dan ook niet alleen van belang om naar de inhoud te kijken maar ook naar de wijze waarop deze inhoud tot stand komt en de vormen van organisatie hier om heen. Echter, de meeste theorie behandelt integraliteit op het niveau van de inhoud (doelvervlochten) en niet op het niveau van de totstandkoming en uitvoering van beleid. In dit onderzoek worden deze twee aspecten gecombineerd. Door middel van bestaande wetenschappelijke theorieën wordt een model geformuleerd waarmee integraal en sectoraal in verschillende componenten van besluitvorming kan worden gemeten.

3.4 VERSCHILLENDE COMPONENTEN VAN SECTORAAL EN INTEGRAAL WERKEN IN BESLUITVORMING

Om zowel de inhoudelijke als de organisatorische componenten van beleid te kunnen onderzoeken wordt in dit onderzoek gekeken naar kenmerken van integraliteit, en diens tegenhanger sectoraal werken in het gehele besluitvormingsproces. Door alleen te kijken naar de inhoudelijke kanten van beleid wordt voorbij gegaan aan de manier waarop het beleid tot stand komt. In hiernavolgende theoretische verhandeling worden de termen sectoraal en integraal dan ook vertaald naar verschillende aspecten van besluitvorming. Uitgangspunt hierbij is dat integraliteit op meerdere niveaus in een besluitvormingsproces voor kan komen. Op het niveau van inhoud (doelvervlochten) maar ook bij het tot stand komen van beleid, namelijk organisatie en sturing.

Onder sturing wordt verstaan "*een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context*" (Kickert, 1985, p.46; In 't Veld, 1989 in Bekkers, 2007). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p.3) definiëren sturing als een "*doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen*". Zij leggen hierbij de nadruk op de doelgerichtheid van sturing. Men moet zich dus eerst een doel hebben gesteld wil er sprake zijn van sturing. Activiteiten van de overheid die gericht zijn op het bereiken van een bepaald beleidsdoel worden hierbij aangemerkt als sturingsinstrumenten.

Om indicatoren te identificeren met betrekking tot de verschillende componenten van integraliteit in besluitvorming hebben we met name de theorie van de Bruin e.a. (2007) over procesbenadering en procesmanagement als uitgangspunt genomen. De reden hiervoor is dat deze theorie zowel ingaat op de benadering (inhoud) als wel op het management (organisatie) van processen. Met betrekking tot sturing wordt de theorie aangevuld met de netwerktheorie volgens Koppejan en Klijn (2004). Deze theorie gaat in op de posities

tussen actoren bij besluitvorming. Ten slotte wordt het aspect openheid en geslotenheid van besluitvorming verder uitgelicht waarbij gebruik wordt gemaakt van de theorie over openheid en gesloten bij besluitvorming van Van Esselbrugge (2003).

In onderstaand schema worden de componenten van besluitvorming weergegeven waaruit in dit onderzoek de kenmerken van integraal en sectoraal worden gedestilleerd. Het betreffen allen verschillende facetten van besluitvormingsproces waarbij elk facet een ander onderwerp uitlicht. De geselecteerde aspecten zijn daarmee niet uitputtend, maar geschikt om de begrippen integraal en sectoraal te kunnen definiëren.

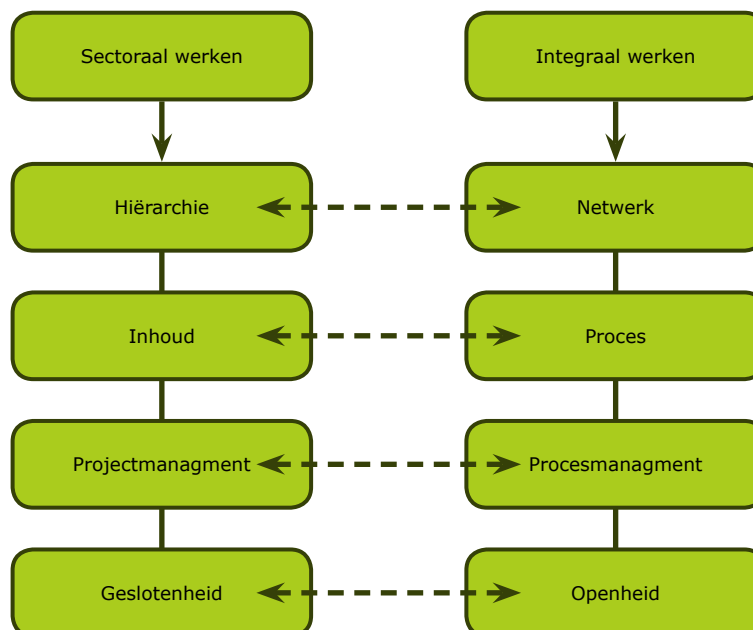
Samengevat gaat hierbij om:

- de positie en relaties tussen actoren onderling aan de hand van de netwerktheorie;
- de inhoud, aan de hand van de theorie over procesbenadering;
- het management of de sturing aan de hand van de theorie over procesmanagement;
- en mate van openheid aan de hand van de theorie over openheid en geslotenheid.

Deze aspecten zullen in de volgende paragrafen worden uitgediept en verderop in dit onderzoek geoperationaliseerd. Door middel van de operationalisatie worden deze meetbaar gemaakt en toegepast bij het empirisch onderzoek.

48

De aspecten van integraal en sectoraal worden in de theorie als twee uiterste vormen tegenover elkaar gezet. In realiteit zullen deze aspecten van besluitvorming nooit getypeerd kunnen worden als uiterst sectoraal of uiterst integraal, maar zich ergens op het continuüm tussen twee uitersten bevinden. Echter, om een besluitvormingsproces te kunnen toetsen wordt in deze studie een ideaaltypisch model geschetst. De ideaaltypen sectoraal en integraal dienen hierbij dus als onderzoeksinstrument.



Figuur 11: Kenmerken van sectoraal en integraal tegenover elkaar gepositioneerd

3.5 COMPLEXITEIT VAN BESLUITVORMING

De roep om een integrale aanpak lijkt steeds groter te worden. Waar komt deze wens vandaan? Om hier een antwoord op te geven, en ook om de context te begrijpen waarin de hierna omschreven theorieën zijn ontwikkeld, wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van besluitvorming bij overheidsorganisaties.

De context waarin overheidsorganisaties zich bevinden en besluiten worden genomen, is de laatste decennia steeds complexer geworden. Overheidsorganisaties moeten bij het nemen van besluiten rekening houden met de politiek, burgers, belangengroepen, adviesorganen, deskundigen en de rechterlijke macht (Koppejan en Klijn, 2004, p.3). De huidige samenleving wordt gekarakteriseerd door een hoge dichtheid aan organisaties in allerlei soorten en maten die allen, in meerdere of mindere mate, iets van elkaar willen en elkaar bij het maken van beslissingen tegenkomen (Koppejan en Klijn, 2004, p.3).

Deze toename van complexiteit kan verklaard worden door veranderingsprocessen in de maatschappij. De verandering in de maatschappij kenmerkt zich door versplintering van de samenleving en de staat (Frissen in Bekkers, 2007). Deze versplintering verwijst naar de gefragmenteerde structuur in de samenleving. Binnen de huidige samenleving bestaan diverse organisaties met ieder hun eigen doelen en wederzijdse afhankelijkheden (Bekkers, 2007). Hoewel sprake is van afhankelijkheid en vervlechting van werkprocessen, opereren alle organisaties vanuit hun eigen referentiekader. Deze organisaties hebben tevens aparte belangen (Willke in Koppejan en Klijn, 2004). Een voorbeeld hiervan zijn waterschappen, landbouworganisaties en natuurorganisaties. Dit zijn verschillende organisaties maar hebben elkaar voor het realiseren van bepaalde doelen nodig, bijvoorbeeld bij het realiseren van een ecologisch verantwoord onderhoudsprogramma voor kades.

Bij besluitvorming zijn meestal verschillende actoren vanuit de publieke sector, de private sector en het maatschappelijke middenveld betrokken. Deze actoren kunnen individuen zijn maar ook publieke of private organisaties of groepen organisaties. Het oplossen van vraagstukken vergt dan verschillende middelen die bij verschillende actoren aanwezig zijn (Koppejan en Klijn, 2004, p.47). Bij deze middelen kan het gaan om geld maar ook om ruimte, kennis, arbeidskracht of beslissingsbevoegdheid (Koppejan en Klijn, 2004, p.46). Omdat niet alle actoren in gelijke mate over de middelen beschikken zijn ze wederzijds afhankelijk van elkaar. Ze hebben elkaars middelen nodig om een doel te bereiken en dienen daarom samen te werken bij besluitvorming (Koppejan en Klijn, 2004, p.47).

Bovenstaande processen hebben geresulteerd in een steeds complexer wordend besluitvormingsproces omdat er rekening gehouden dient te worden met méér belanghebbenden, méér afhankelijkheden, en méér maatschappelijke waarden (milieu, veiligheid, leefbaarheid etc.). Daardoor kunnen besluiten niet enkelvoudig voor een belang worden genomen, maar moeten er complexe compromissen worden bereikt om verschillende belangen te verenigen en alle van belang zijnde actoren tevreden te stellen. Kortom, besluitvorming is vanwege toename in complexiteit integraler geworden op het gebied van doelvervlechting en integratie van organisatie van beleid.

3.6 HIËRARCHIE VERSUS NETWERK

In paragraaf 2.5. is beschreven waarom besluitvorming in onze samenleving in zijn algemeenheid complexer is geworden. In deze paragraaf wordt dit vertaald naar de omgeving waarin de besluitvorming plaatsvindt en de wijze waarop gestuurd wordt. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen een hiërarchische omgeving en een netwerkomgeving.

Complexe besluitvormingsprocessen, waarbij meerdere partijen hun beleid op elkaar afstemmen, passen binnen de eerder gegeven beschrijvingen van integrale beleidsprocessen waarbij sprake is van samenhang tussen beleidsvelden. Anderzijds is de hiërarchische vorm van besluitvorming typerend voor een aanpak waarbij minder belangen conflicteren of waarbij partijen niet gelijkwaardig zijn. Bij hiërarchische besluitvorming is meestal sprake van één of enkele niet tegengestelde waarden, waardoor geen complexe besluitvorming nodig is. Hierdoor kan hiërarchische besluitvorming als sectoraal worden beschouwd.

Besluitvorming waarbij sprake is van hiërarchische verhoudingen waarin mensen en organisaties worden gezien als schakels in een bevelsketen, hebben voor complexe vraagstukken niet meer het gewenste resultaat. Deze wijze van besluitvorming houdt namelijk geen rekening met de complexiteit van de omgeving en wederzijdse afhankelijkheid. Door deze complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden is de overheid noodzakelijk om andere partijen bij besluitvorming te betrekken (Bekkers, 2007, p.50). Met andere woorden er bestaat dus meer noodzaak om besluitvorming op integrale wijze aan te pakken.

3.6.1. Hiërarchie

Bij een hiërarchische wijze van besluitvorming gaat men uit van relaties van boven en onderschikking, de zogenaamde "top down" benadering. Een hiërarchisch besluitvormingsproces wordt geïnitieerd door een bovengeschiedte actor. De overige actoren in dit besluitvormingsproces participeren en gedragen zich coöperatief. De bovengeschiedte dient dus enig aanzien te bezitten (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

Een zuiver hiërarchische organisatie, bevel- of besluitvormingsstructuur is in onze samenleving nauwelijks aanwezig. Een organisatiestructuur die deze dicht benadert is een militaire organisatie, terwijl deze ook niet zuiver hiërarchisch is. Een formele organisatiestructuur kent vaak een hiërarchische opbouw, dit komt dan ook relatief veel voor bij overheidsorganisaties. In de praktijk zijn er naast de hiërarchische lijn vaak ook vele formele en informele dwarsverbanden. Deze zijn nodig om de hiërarchische structuur te kunnen laten functioneren. Via deze dwarsverbanden wordt veel informatie uitgewisseld tussen delen van een organisatie. Indien deze allen via de hiërarchische lijn zouden lopen zou deze overbelast raken.

Een hiërarchische opbouw brengt vaak structuur aan en geeft een zekere mate van beheersing. Dit is vooral succesvol indien er sprake is van "getemde problemen" waarbij de kennis voor het probleem aanwezig is en er vooral gehandeld wordt op basis van kennis en informatie. Daarnaast dient er voor een succesvolle hiërarchische verhouding enige uniformiteit in of tussen de organisaties te zijn.

Bij de veronderstelling ten aanzien van hiërarchische sturing, wordt uitgegaan van het idee dat de vraagstukken en ontwikkelingen in een maatschappij oplosbaar en beheersbaar zijn vanuit een centraal punt (Teisman, 1992 in Bekkers 2007, p.95). Wet- en regelgeving en planning zijn lange tijd de belangrijkste instrumenten geweest voor de klassieke

sturingsconceptie (Bekker, 1994 in Bekkers 2007, p.95). Het object en context van deze vorm van sturing zijn vooral interne (beleids-) processen binnen organisaties (Kastelein, 1990 in Bekkers, 2007, p.97). Sturing komt van buiten en vindt plaats vanuit een centraal, bovengeschikt punt waarbij de overheid wordt beschouwd als "cockpit" van de samenleving (WRR, 1983 in Bekkers, 1997). Kennis en informatie spelen een belangrijke rol bij deze vorm van sturing. Door zo veel mogelijk kennis en informatie te verzamelen probeert men een zo goed mogelijk beeld van de werkelijkheid te krijgen. De legitimatie van deze vorm van sturing wordt gevonden in het idee van de maakbaarheid van de samenleving en een geloof in de vooruitgang hiervan. Tal van rijksnota's uit de jaren tachtig zoals de milieubeleidsplannen gaan uit van deze gedachte.

De hiërarchische wijze van sturing is een vorm die bijzonder geschikt is voor situaties met bepaalde kenmerken. Vooral in situaties waarbij er sprake is van enkelvoudige besluitvorming of waarbij er bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarbij snel gehandeld moet kunnen worden (bijvoorbeeld in tijden van crisis, oorlog etc.) is deze hiërarchische sturing zeer waardevol. Daarnaast is het een vorm van sturing die, indien juist toegepast, meestal efficiënt en op korte termijn effectief is.

3.6.2. Netwerk

Als gevolg van het complexer worden van besluitvorming is noodzaak ontstaan voor een andere manier van sturing waarbij meer rekening wordt gehouden met belangen van andere partijen vanuit andere beleidsvelden. Bij het samenwerken met andere sectoren waarbij andere belangen moeten worden gediend, kunnen deze waardetegenstellingen tot conflicten leiden. Immers, de oriëntatie op de eigen sectorale waarde maken het moeilijk om de verschillende waarden te kunnen onderscheiden en af te wegen. Besluitvorming vindt dan plaats in een netwerk en verwordt dan vaak tot een onderhandelingsproces waarbij in verschillende "onderhandelingsronden" tot overeenstemming wordt gekomen.

Netwerksturing wordt gezien als een antwoord op de vraag om beleidsvraagstukken vanuit een integrale manier te benaderen. De netwerkbenadering vindt zijn oorsprong in de jaren zestig en zeventig als men constateert dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal directe en indirecte belanggroepen (Koppejan e.a., 1993). In de bestuurskundige wetenschap spreekt men ook wel van een netwerk als sprake is van interactie in een groep van (wederzijdse) afhankelijke actoren die onderlinge verschillen kennen (Klijn 2008, De Bruijn e.a., 2007).

Volgens Klijn (1997) kent de netwerkbenadering drie belangrijke uitgangspunten:

- 1 Netwerken bestaan omdat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen de partijen van dat netwerk (interdependentie);
- 2 Netwerken bestaan uit een aantal partijen met elk hun eigen belangen en doelen (pluriformiteit);
- 3 Netwerken bestaan uit min of meer duurzame relaties tussen de partijen.

Wederzijdse afhankelijkheden binnen een netwerk zijn cruciaal voor het bestaan van een netwerk. Indien deze wederzijdse afhankelijkheden niet bestaan, zal een actor op eigen initiatief zonder medewerking van andere partijen zijn doelen realiseren. Het netwerk bestaat dus bij de gratie van deze afhankelijkheden. Iedere actor in het samenwerkingsverband moet een meerwaarde zien in de samenwerking om te blijven deelnemen aan het proces. Omdat

in een netwerk meerdere partijen samenwerken, bestaat er een besluitvormingsstructuur die tot gezamenlijke doelrealisatie moet komen.

In een besluitvormingsproces vanuit het netwerkperspectief worden resultaten bereikt door de wijze waarop partijen hun handelen op elkaar af stemmen. Binnen een netwerk hebben verschillende partijen vaak verschillende strategieën en belangen waardoor men problemen verschillend definieert. Dit maakt de processen gericht op het nemen van een beslissing complex. Voordat het proces begint kan nauwelijks worden bepaald wat het algemeen belang is of wat de beste oplossing is. Klijn stelt dat de mate waarin een gemeenschappelijk belang is bereikt de mate van succes bepaalt.

Bij complexe besluitvormingsprocessen in netwerken zijn de middelen bij meerdere actoren aanwezig. Hoe meer belangrijke en onvervangbare middelen een actor bezit, hoe meer macht hij heeft in het besluitvormingsproces. Men kan spreken van realisatiemacht maar ook van blokkademacht. Dit laatste betekent dat een partij het proces probeert te hinderen of te vertragen. Een partij zal blokkademacht toepassen wanneer hij denkt dat door de besluitvorming zijn belang aangetast zal worden. Er zal dan bijvoorbeeld tégen een voorstel gestemd worden of een veto worden uitgesproken. De partij zal zijn middelen niet ter beschikking stellen. Het gevolg is dat besluitvorming vertraging oploopt of mislukt. Soms overschat een actor zijn macht en houdt deze geen rekening met zijn afhankelijkheid van andere actoren. Als andere actoren dan hun blokkademacht gebruiken loopt het proces stuk. Dit is een belangrijke reden dat doelen niet behaald worden (Koppejan en Klijn, 2004).

Omdat in een netwerk altijd sprake is van verschillende partijen die bij de besluitvorming betrokken zijn is er in tegenstelling tot een hiërarchie altijd sprake van pluriformiteit. Met pluriformiteit wordt variatie en veelvormigheid bedoeld van de deelnemende actoren.

Het aantal actoren met verschillende belangen is bepalend voor de pluriformiteit binnen een netwerk. Echter binnen een groep actoren kan ook sprake zijn van een homogeen geheel dan wel een groep waarbinnen veel verschillen bestaan. Een helder beeld op de uniformiteit of pluriformiteit van actoren geeft een beeld van de stabiliteit van deze groep. Hoe uniformer een groep actoren hoe stabielere zij zich in het proces zullen plaatsen (De Bruin e.a., 2008, p.77).

3.6.3. Hiërarchie en netwerk tegenover elkaar geplaatst

Ten behoeve van dit onderzoek worden hiërarchieën en netwerken als twee uitersten tegenover elkaar geplaatst. Het tegenover elkaar plaatsen van deze twee zou kunnen leiden tot het idee dat deze begrippen als een dichotomie tegenover elkaar staan. Maar hiervoor geldt ook dat zowel hiërarchieën als netwerken op een glijdende schaal met elkaar verbonden zijn. Het koppelen van de hiërarchische kenmerken met sectoraal werken en de kenmerken van een netwerk met integraal werken maakt het contrast duidelijk tussen de sectorale en integrale werkwijze.

Uit de voorgaande paragraaf zijn de volgende kenmerken gehaald die kenmerkend zijn voor hiërarchische of netwerksturing.

Hiërarchie	Netwerk
Afhankelijk van bovengeschiedte	Interdependentie tussen gelijken
Uniformiteit	Pluriformiteit
Wetgeving en regelgeving als instrument	Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen
Overheidsorganisatie is bovengeschiedt	Overheidsorganisatie is actor

Tabel 2: Basiskennmerken hiërarchie en netwerk

3.7 INHOUD VERSUS PROCES

In paragraaf 2.2 is beschreven dat de werkwijze van organisaties die primair verantwoordelijk zijn voor een bepaald beleidsveld gekenmerkt worden door een sectorale aanpak. Organisaties die sterk gespecialiseerd zijn in een bepaald onderwerp concentreren zich minder op de beleidsoverschrijdende aspecten hiervan. De Bruin e.a. (2008) spreken dan over een inhoudelijke benadering van besluitvorming. Men houdt zich slechts bezig met de inhoud van een vraagstuk en niet met aspecten van besluitvorming daar om heen of met andere beleidsvelden. Tegenover deze inhoudelijke benadering positioneren zij de procesmatige benadering van besluitvorming. (De Bruin, e.a., 2008).

Volgens De Bruin en Ten Heuvelhof is het soort vraagstuk waarmee men te maken heeft bepalend voor de wijze waarop men deze benadert. Problemen die ongestructureerd van karakter zijn laten zich moeilijk middels een inhoudelijke benadering oplossen. Onder ongestructureerde problemen verstaat men problemen waar geen eenduidig of gezaghebbende oplossing voor handen is. (De Bruin, e.a. 2008). Een inhoudelijke benadering van deze problemen is niet mogelijk vanwege de volgende redenen:

- 1 Er is discussie mogelijk over de data, methoden en afbakening die bij de probleemdefinitie en keuze van oplossing wordt gehanteerd.
- 2 Voor het oplossen van deze problemen moet een afweging plaatsvinden van verschillende normen. Bovendien is discussie nodig over het gewicht dat aan deze normen wordt gehangen.
- 3 De problemen zijn dynamisch van aard. Dat wil zeggen dat ze in de loop van de tijd veranderen. Een gevolg hiervan is dat het antwoord op de vraag ook verandert.

Het ongestructureerde karakter van problemen ontstaat omdat een bepaalde problematiek niet in isolement kan worden benaderd en opgelost. Het probleem is vervlochten met andere problemen of beleidsvelden. Gevolg hiervan is dat een oplossing van dergelijke problemen een afweging vergt tussen verschillende soorten problemen of beleidsvelden. Samenwerking en overleg met andere partijen is hierbij meestal noodzakelijk.

Wanneer men bij een vraagstuk met ongestructureerd karakter toch uitgaat van een inhoudelijke strategie van aanpak is de kans groot dat een conflict wordt gegenereerd. De initiatiefnemer van een dergelijke aanpak dient te realiseren dat verschillende partijen een andere werkelijkheid van het probleem definiëren en daar ook goede redenen voor hebben. Een oplossing kan nooit objectieverbaar zijn. Wel kan een gezaghebbende oplossing worden gevonden, dit betekent dat deze door alle betrokken partijen wordt geaccepteerd (De Bruin

e.a., 2008). Het integrale aspect van de procesmatige aanpak bestaat dan ook uit het in samenhang met andere beleidsvelden en met andere partijen benaderen van een probleem en oplossingsrichting.

Een sectorale wijze van het benaderen van een probleem is dus vaak gekoppeld aan een gespecialiseerde wijze van benadering. Hierbij is de focus meestal gericht op de inhoud van een probleem of de inhoud van een oplossing. Een gespecialiseerde organisatie of team is gericht op inhoudelijke expertise, waar zij meestal haar bestaansrecht aan ontleent. Als voorbeeld kan hierbij een handhavingsteam genoemd worden, die vooral vanuit haar sectorale normen zal handelen. Doel is dan om de norm te handhaven. Er zijn dan geen andere doelen gekoppeld aan de handelswijze van het team.

Een integrale wijze van benadering zal soms wel gericht zijn op inhoud, maar de focus is hier vanwege verschillende belangen, vooral gericht om tot oplossingen te komen. Hierbij kunnen de percepties ten aanzien van het probleem en oplossingen gedurende het proces veranderen. Veel organisaties die gericht zijn op integrale projecten of besluitvorming kennen daarom vaak veel verschillende specialisaties en procesmanagers om tot een integrale benadering te komen. Hierbij wordt het proces soms ook als belangrijke output gezien.

Inhoud	Proces
Inhoud van probleem is stabiel	Inhoud van probleem verandert
Probleem staat op zichzelf	Probleem is vervlochten met andere problemen
Inhoud is leidend voor de oplossing	Proces is leidend voor de oplossing

Tabel 3: Basiskennmerken inhoud en proces

3.8 PROJECT- VERSUS PROCESMANAGEMENT

De benadering van problemen is in de vorige paragraaf tegenover elkaar gezet als de inhoudelijke benadering en de procesbenadering. De wijze waarop men deze problemen kan oplossen kan men eveneens tegenover elkaar positioneren. Deze benaderingen beschrijven De Bruin e.a. (2008) als projectmanagement versus procesmanagement. Bij een projectbenadering gaat men uit van een duidelijke doelstelling die men binnen een bepaald tijdspad en binnen bepaalde randvoorwaarden wil halen. Deze benadering kan heel efficiënt werken bij het oplossen van problemen waar eenduidige en gezaghebbende oplossingen voor zijn en wanneer problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Met andere woorden, wanneer men een probleem inhoudelijk kan benaderen. Wanneer sprake is van dynamische activiteiten dan is projectmanagement niet wenselijk bij het oplossen van problemen en is procesmanagement gewenst (De Bruin, e.a., 2008, p.28). De dynamiek kan een gevolg zijn zowel van interne als externe factoren.

Externe dynamiek: een activiteit begint als een project maar ontwikkelt zich tot een proces als externe partijen zich inmengen in het project en hun eigen probleem en oplossingspercepties

inbrengen. Na een tijd spreken de partijen niet meer over het oorspronkelijke onderwerp, maar over andere zaken en aanverwante belangen.

Interne dynamiek: een activiteit begint als een project maar ontwikkelt zich tot een proces omdat de projectleider er tijdens het project achter komt dat het probleem veelvoudiger of complexer is dan men had gedacht. Wat begint als een eenvoudig proces eindigt in een complex proces waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn (De Bruin e.a., 2008, p.28).

3.8.1. Projectmanagement

Binnen een hiërarchische omgeving waar men afhankelijk is van bovenbeschikten zien we dat besluitvorming voor een belangrijk deel tot stand komt door middel van projectmanagement. Het besluitvormingsproces verloopt lineair en gestructureerd van probleemsignalering via verschillende fasen naar een oplossing. De actoren die in dit proces participeren, werken mee in het proces vanwege de hiërarchische onderschikking ten opzichte van de actoren die het vraagstuk formuleren. Projectmanagement wordt gekenmerkt door regelmaat in contactmomenten en beslismomenten omdat deze vooraf worden bepaald. Tevens is sprake van een duidelijk eindproduct (De Bruin e.a., 2004, p.30).

Bij projectmanagement wordt in een lineair proces naar een oplossing toegewerkt terwijl bij procesmanagement partijen bij hun keuze voor een oplossing ook op zoek gaan naar een probleem. Dit verschijnsel vloeit voort uit het strategische gedrag dat binnen een netwerk wordt getoond. Indien men kan laten zien dat de eigen oplossing het probleem van een andere partij oplost, kan steun van de ander verworven worden. Omdat bij projectmanagement dit strategisch gedrag vaak ontbreekt zijn actoren stabiel, gedragen ze zich loyaal en zijn ze betrokken bij probleemformulering en keuze van oplossing (De Bruin e.a., 2008, p.29).

Kenmerkend voor projectmanagement is dat het bestaat uit een aantal afgebakende stappen of fasen die elkaar in logische volgorde opvolgen. Men spreekt dan ook wel van het *fasenmodel*. Het beleid wordt als het ware op de tekentafel uitgetekend en ontworpen. Nadat het ontwerp klaar is wordt dit conform de planning gerealiseerd. Een efficiënte en effectieve wijze van aansturing van een dergelijk proces is projectmanagement waarbij vanuit een centraal punt gestuurd kan worden.

Het rationele model waarbij beleidsvorming als ontwerp wordt beschouwd heeft als voordeel dat, indien de veronderstellingen kloppen, het beleid en de implementatie ervan als een project kunnen worden uitgevoerd en in een schema kunnen worden weergegeven. De volgende fasen kunnen hierbij worden onderscheiden (Esselbrugge, 2003):

- Structureren en formuleren van het beleidsprobleem;
- Formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden;
- Onderzoek en formulering van alternatieve oplossingen;
- Keuze van optimaal beleid door weging van alternatieven;
- Uitvoering van gekozen beleid;
- Evaluatie en aanpassing van het beleid.

Projectmanagement wordt veelal toegepast bij sectorale projecten omdat de veronderstelling is dat sectorale projecten een eenvoudige besluitvorming hebben. Dit kan in sommige projecten het geval zijn omdat in sectorale projecten het aantal actoren in het besluitvormingsproces laag

kan zijn. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid omdat sectorale projecten (op doelrealisatie) met diverse betrokken partijen een complexe besluitvorming kunnen hebben.

3.8.2. Procesmanagement

Binnen een netwerk met veel betrokken actoren heeft de bovengenoemde projectmatige aanpak geen kans van slagen. De problemen worden door meerdere partijen geformuleerd. Bovendien vertonen partijen strategisch gedrag (als gevolg van de afwezigheid van een hiërarchische onderschikking). Het is dan mogelijk dat partijen besluitvorming blokkeren omdat hun belangen worden geschaad door de oplossingen die voorhanden zijn. Het proces verloopt hierdoor niet lineair (Teisman, 1992). Bovendien is er door het dynamische karakter van het proces en de verschillende, soms tegenstrijdige, belangen vaak geen duidelijke probleemdefiniëring en is er geen duidelijk gemarkeerd begin en eindpunt.

Vooral wanneer besluitvorming in een netwerk plaatsvindt zal er veel dynamiek bestaan. Binnen een netwerk zijn verschillende partijen met verschillende percepties, ideeën en belangen en dus verschillende opvattingen over hoe een probleem moet worden opgelost. De besluitvorming heeft hierdoor een grillig verloop (De Bruin e.a., 2008, p.28).

56

Door middel van de deelname van verschillende actoren aan het beleidsvormingsproces wordt het beleid niet vastgesteld maar voortdurend aangepast. Volgens Teisman (in Bekkers, 2004, p.202) wordt dit ook wel het "rondemodel" genoemd.

Het verschil met enkelvoudige besluitvorming is dat bij netwerken besluitvorming niet plaatsvindt op een rationele, chronologische wijze, waarbij één uniform handelende actor de beslissingen neemt. In een netwerk vindt besluitvorming plaats in verschillende rondes en in verschillende arena's. In elke ronde kunnen weer verschillende coalities worden gesloten. Per ronde wordt besloten, welke strategie het best kan worden toegepast om het, op dat moment, best haalbare resultaat te bereiken.

Ook bestaan er spelregels die van toepassing zijn op hoe bepaalde rondes worden gespeeld. Rondes worden afgesloten omdat er consensus bestaat over de te volgen koers of omdat partijen of een coalitie een bepaalde probleemaanpak hebben doorgedrukt. De volgende stap kan in ontwikkeling worden gezet. Echter, actoren kunnen ook terugkeren naar eerdere standpunten en posities. Beleidsvorming is hier dan ook een waar ontwikkelings- en doorontwikkelingsproces dat voortdurend aan de gang is (Bekkers, 2004, p.203).

Omdat er vanwege de dynamiek vaak andere partijen zich mengen in het proces en men hierdoor rekening moet houden met andere beleidsvelden kan men procesmanagement typeren als een integrale aanpak. Bij integrale projecten zijn er verschillende actoren met verschillende inhoudelijke achtergrond die ieder hun eigen belang vertegenwoordigen. In een dergelijke setting is een rationeel besluitvormingsproces geen efficiënte methode om tot een resultaat te komen. Hiervoor wordt dan een rondemodel toegepast.

Wanneer men te maken heeft met een sectorale werkwijze en een beheersbaar eenduidig probleem in één beleidsveld wil aanpakken zal een projectbenadering vaak efficiënter en effectiever zijn. Sectoraal en integraal wordt hier dan ook tegenover elkaar gepositioneerd als projectmanagement en procesmanagement.

Uit de voorgaande paragrafen kunnen de volgende kenmerken worden geselecteerd om contrast tussen sectoraal en integraal werken in beeld te brengen.

Projectmanagement	Procesmanagement
Regelmatig proces	Onregelmatig proces
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel en loyaal	Actoren treden in en uit
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen duidelijk begin- en eindpunt
Probleem volgt oplossing	Oplossing volgt probleem

Tabel 4: Basiskennmerken projectmanagement en procesmanagement

3.9 OPENHEID VERSUS GESLOTENHEID

Of een besluitvormingsproces integraal of sectoraal wordt ingevuld is mede afhankelijk van de openheid of geslotenheid van besluitvormingsprocessen en toetredingsmogelijkheden voor actoren in het proces. Zoals eerder aangegeven speelt wederzijdse afhankelijkheid in netwerken een grote rol. Daarnaast worden netwerken vaak gekenmerkt door pluriformiteit. Deze pluriformiteit kan betrekking hebben op de machtsmiddelen, de omvang, de omgeving van de organisatie, enzovoort. Naar mate de pluriformiteit binnen een netwerk toeneemt, wordt het bereik van de interventie door een actor kleiner (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007, p.22). Bij grote ruimtelijke of infrastructurele projecten zijn bijvoorbeeld veel verschillende partijen zoals Rijk, gemeenten, burgers, private partijen betrokken die elk hun eigen waardeoriëntatie, belangen, middelen hebben en kunnen toepassen. Om hier tot besluitvorming te komen is een bepaalde openheid in het proces nodig om de wederzijdse afhankelijkheden te kunnen benutten.

Openheid in het besluitvormingsproces is dan te zien als een van de kenmerken van een integrale aanpak. Daartegen vormt geslotenheid een kenmerk van de sectorale aanpak waar weinig tot geen wederzijdse afhankelijkheden met andere beleidsvelden bestaan. Er zijn vier verschillende vormen van openheid en geslotenheid te onderscheiden die in deze paragraaf zullen worden uitgewerkt.

Toegankelijkheid van besluitvormingsproces voor actoren

Een vaak gehoorde klacht vanuit de maatschappij over besluitvormingsprocessen is dat ze lang duren en dat besturen niet besluitvaardig zijn. Een reactie hierop kan zijn om de besluitvorming gesloten te maken. Wet- en regelgeving wordt gebruikt om inspraak te beperken en bezwaar- en beroepsprocedures worden gemeden. Netwerken kunnen gesloten zijn omdat het *policy communities* betreffen die gekenmerkt worden door hechte integratie met dichte interactiepatronen. Deze vormen van *policy communities* zijn vaak hecht omdat de deelnemers in het netwerk dezelfde waardepatronen delen en vanwege de gedeelde belangen deze belangen ook bewaken (Esselbrugge, 2003, p.22). Nieuwkomers kunnen daardoor moeilijk toetreden tot het gesloten netwerk.

Openheid kan hier als tegenovergestelde worden benoemd en heeft in deze context als kenmerk het betrekken van belanghebbenden in een eerder stadium van het proces dan bij een de normale 'traditionele' besluitvorming het geval is (Esselbrugge, 2003, p.2).

Of er sprake is van openheid en geslotenheid is dus afhankelijk van de deelnemende actoren en van de procesmanager binnen het netwerk. De procesmanager is degene die binnen het netwerk het besluitvormingsproces begeleidt. Het "managen" van een proces kan plaatsvinden op verschillende gradaties, van passief tot actief. Koppejan en Klijn hebben verschillende gradaties van procesmanagement gedefinieerd door het benoemen van de verschillende rollen van een procesmanager (Koppejan en Klijn, 2004, p.188).

- Als de arena eenmaal gevormd is bepalen ook actoren of er partijen toe kunnen treden aan het proces. De procesmanager is hier dan initiator van een nieuw proces of procesronde. In dergelijke rondes worden actoren aan elkaar of aan processen gekoppeld (of weer losgekoppeld);
- Als (her)ontwerper van het proces en de regels die binnen een proces heersen;
- Als facilitator van interactie tussen de actoren binnen het proces.

Meestal is de procesmanager bepalend voor de openheid van een proces omdat deze binnen het netwerk de regels opstelt. Deze regels worden natuurlijk wel opgesteld in samenspraak met andere actoren maar door middel van spelmanagement, maar de procesmanager waakt over deze regels. De procesmanager bepaalt wie in eerste aanleg toe kunnen treden tot het besluitvormingsproces.

De ruimte voor inbreng oplossingen

Het tweede kenmerk voor openheid en geslotenheid in besluitvormingsprocessen is hoeveel ruimte er is voor de betrokken actoren om eigen oplossing in te brengen in het proces. Ook hiervoor is het management van de procesmanager binnen een netwerk in de eerste instantie van grote invloed op de wijze waarop dit plaatsvindt. Hier gaat het om de regels van het proces, maar ook om de wijze waarop interactie binnen processen worden gefaciliteerd. In hoeverre zijn er in het besluitvormingsproces mogelijkheden voor actoren voor het inbrengen van input ten aanzien van de probleemformulering, aandragen van oplossingen en alternatieven voor reeds voorgestelde oplossingen. Deze inhoudelijke openheid kan leiden tot verdieping en inhoudelijke verrijking (Esselbrugge, 2003, p.31). Als actoren niet worden betrokken bij de probleemformulering of meningen en opvattingen in het besluitvormingsproces worden genegeerd is er juist sprake van geslotenheid.

De inbreng van hulpbronnen/middelen door actoren

Dit aspect van openheid en geslotenheid wordt juist in grote mate bepaald door de actoren in een netwerk of een besluitvormingsproces. Het oplossen van complexe problemen vergt verschillende middelen die bij verschillende actoren aanwezig zijn (Koppejan en Klijn, 2004, p.47). Bij deze middelen kan het gaan om geld maar ook om ruimte, kennis, arbeidskracht of beslissingsbevoegdheid (Koppejan en Klijn, 2004, p.46). Omdat niet alle actoren in gelijke mate over de middelen beschikken in een netwerk, zijn ze wederzijds afhankelijk van elkaar. Ze hebben elkaars middelen nodig om een doel te bereiken en dienen daarom samen te werken bij besluitvorming. De mate van afhankelijkheid hangt af van het belang van de middelen en de mate waarin deze middelen vervangbaar zijn (Koppejan en Klijn, 2004, p.47). De actoren kunnen dus bepalen in hoeverre deze middelen ten behoeve van het proces worden ingezet of juist aan het proces worden onthouden of onttrokken. Het afstaan van middelen aan andere partijen is een vorm van openheid binnen het proces.

Transparantie van processen

Het laatste aspect van openheid en geslotenheid betreft de transparantie van het besluitvormingsproces zelf. Het gaat hier om het inzicht in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld inzicht in de opzet van het proces en uit welke stappen het proces bestaat. Volgens Teisman (in Esselbrugge, 2003, p.31) is niet alleen inzicht in bepaalde acties en handelingen typerend voor openheid, maar ook verbinding met andere besluitvormingsprocessen. Indien in een project geen verbindingen gelegd mogen worden met andere projecten die direct verband houden met de eigen doelen in het proces is er sprake van geslotenheid. Dit kan een strategie zijn om de doelen in het eigen project te beschermen van verwatering door onderhandeling met andere arena's. Zo kan het voor de inhoud van een infrastructureel project wenselijk zijn om koppelingen te maken met bijvoorbeeld een project voor aanleg van ecologische verbindingzones. Hoewel deze projecten niet dezelfde doelstellingen kennen, kunnen zij interfereren met elkaar. Het maken van dergelijke koppelingen is dan een kenmerk van openheid.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van openheid en geslotenheid binnen besluitvormingsprocessen weergegeven.

Geslotenheid	Openheid
Ontoegankelijk besluitvormingsproces voor actoren	Toegankelijk besluitvormingsproces voor actoren
Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren
Geen inbreng middelen door actoren	Inbreng middelen door actoren
Intransparante processen	Transparante processen

Tabel 5: Basiskkenmerken geslotenheid en openheid

3.10 ONDERSCHIED INTEGRAAL EN SECTORAAL IN GEBIEDSGERICHT WERKEN

De term gebiedsgericht werken wordt vaak in één adem genoemd met een integrale benadering. De ambiguïteit van de term gebiedsgericht kan hierdoor leiden tot verwarring en verkeerde verwachtingen bij andere partijen. Of, zoals in de inleiding van dit onderzoek werd gesteld; de term "gebiedgericht werken" kan een Babylonische spraakverwarring teweeg brengen.

De term gebiedsgericht werken is voor ons als onderzoekers een neutrale term als het gaat om sectoraal of integraal werken. Uit de door ons gestelde definitie blijkt dat ze voor beide kan gelden.

De wijze waarop gebiedsgericht werken wordt toegepast kan wel op een sectorale of integrale wijze gebeuren.

Wat is nu de werkwijze die gebiedsgericht werken kenmerkt en is dit een integrale vorm van werken, zoals Delfland gebiedsgericht werken presenteert, of heeft de werkwijze meer kenmerken van sectoraal werken? Beperkt deze werkvorm zich alleen tot inhoud of ook tot proces?

In de probleemstelling van dit onderzoek is gesteld dat bij het gebruik van de termen integraal, en diens tegenhanger sectoraal, dit meestal verwijst naar de mate van doelvervloechting. De termen sectoraal of integraal verwijzen niet alleen maar naar integratie van beleidsdoelen. De wijze van besluitvorming of aansturing bij het realiseren van de beleidsdoelen kan tevens op een integrale of sectorale wijze worden uitgevoerd.

Om te kunnen bepalen of iets sectoraal dan wel integraal uitgevoerd wordt, dient men dan ook naar aspecten te kijken die in het theoretisch kader zijn gepresenteerd. De wijze van aansturing (hiërarchie of netwerk), is er sprake van procesmanagement of projectmanagement, en de openheid en geslotenheid van een proces.

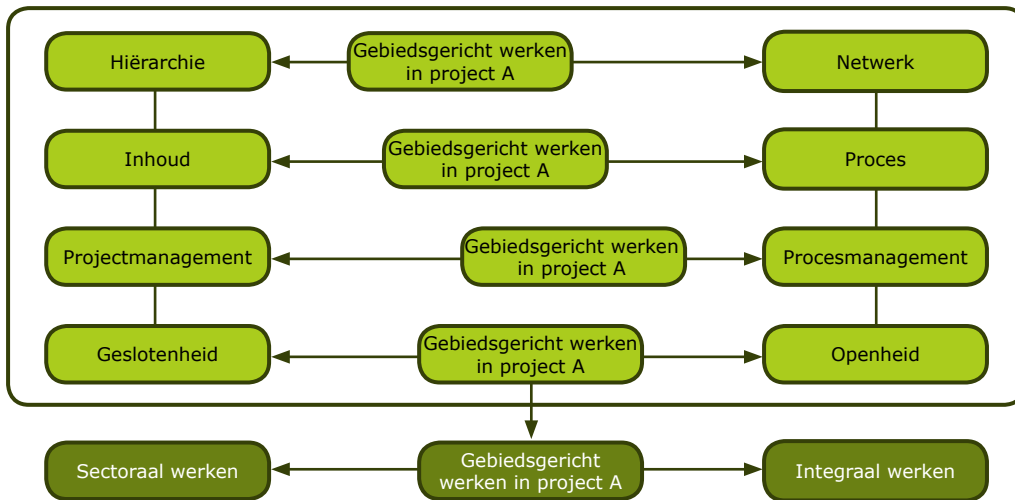
De bovenstaande aspecten die kenmerkend zijn voor sectoraal en integraal werken kunnen in meer of mindere mate van toepassing zijn op gebiedsgericht werken. Ze zijn echter geen onderdeel van het onderscheid of iets wel of niet als gebiedsgericht werken kan worden aangemerkt. Of iets gebiedsgericht is houdt dus iets anders in dan integraal of sectoraal. Een gebiedsgericht project kan binnen een geografisch gebied zijn gesitueerd en rekening houden met specifieke gebiedskenmerken en toch maar voor één sectoraal aspect worden uitgewerkt. Dit kan bijvoorbeeld een resultaat zijn van een verkokerde organisatie waardoor andere aspecten niet worden meegenomen.

Indien gebiedsgericht werken is ingegeven vanuit een sectorale benadering wordt meestal een indeling gekozen die aansluit bij de lagenbenadering. Bij een sectorale gebiedsgerichte benadering gaat het om één functie of één aspect. Er is dan namelijk een aspect met bijbehorende kenmerken die bepalend is voor de indeling en het schaalniveau van het gebied. Als voorbeeld kan hiervoor grondwaterbeleid of een groenbeleidsplan voor een wijk of een gemeente worden genoemd. Er kan sprake zijn van generiek beleid waarbij meerder sectoren worden betrokken zonder dat rekening wordt gehouden met gebiedsspecifieke kenmerken. Er is hier dan sprake van integraal werken dat niet gebiedsgericht is.

Dit onderscheid tussen gebiedsgericht werken enerzijds en integraal en sectoraal anderzijds is van belang omdat vaak wordt verondersteld dat gebiedsgericht werken hetzelfde is als integraal werken. Dit zou tevens betekenen dat sectoraal werken niet tot gebiedsgericht werken kan worden gerekend. Gebiedsgericht werken kan zowel op sectorale wijze als op integrale wijze plaats vinden. In het conceptueel model in de volgende paragraaf wordt deze theorie gevisualiseerd.

3.11 CONCEPTUEEL MODEL

In het theoretisch kader is onderzocht wat de kernbegrippen zijn die relevant zijn voor dit onderzoek. Deze verschillende kernbegrippen worden middels een conceptueel model tot een samenhangend geheel gevoegd. Vanuit dit samenhangend conceptueel model kan vervolgens de vertaalslag worden gemaakt naar de operationalisering. Om het conceptueel model vorm te geven wordt het eerder gebruikte schema verder aangevuld.



Figuur 12: Conceptueel model

In het conceptueel model zijn de kolommen integraal en sectoraal weergegeven met daarbij de behorende begrippen die zijn uitgewerkt in het theoretisch kader.

In de probleemstelling is aangegeven dat gebiedsgericht werken zich bevindt op het continuüm van sectoraal en integraal werken. De indicatoren van de variabelen integraal en sectoraal worden als twee uitersten beschreven en tegenover elkaar gepositioneerd. Het gaat hier om een ideaaltypische weergave ten behoeve van de modellering. Op deze wijze kunnen uit de twee uitersten kenmerken worden geselecteerd die typerend zijn voor een integrale of sectorale werkwijze. Om de plaats op dit continuüm te kunnen bepalen dient voor elk van de aspecten uit het theoretisch kader afzonderlijk te worden weergegeven waar het zich op de schaal bevindt. Dit is in het model weergegeven op de verbandspijlen tussen de verschillende aspecten. Indien deze posities bij elkaar worden "opgeteld" kan worden bepaald waar het gebiedsgericht werken zich bevindt op de schaal. De uiteindelijke "score" is niet bedoeld om een waardeoordeel te vellen over het gebiedsgericht werken. Sectoraal werken is niet beter of slechter dan integraal werken.

Het conceptueel model bevat nu de kernbegrippen uit het theoretisch kader en omvat hiermee ook de onderdelen uit de centrale vraagstelling. Vanuit dit model vindt de operationalisering van het onderzoek plaats.

4. OPERATIONALISERING

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zullen we de behandelde theorie operationaliseren. Hierbij maken we de theorie meetbaar door objectiveerbare kenmerken te selecteren waaraan de empirie getoetst kan worden.

Eerst wordt de term gebiedsgericht werken geoperationaliseerd volgens onze definitie die is gegeven in paragraaf 3.2.2. De operationalisatie moet ervoor zorgen dat zowel voor het beleid van Delfland als voor de onderzochte cases kan worden nagegaan of deze onder de definitie van gebiedsgericht werken valt.

Daarna worden de termen sectoraal en integraal geoperationaliseerd. Om te bepalen in hoeverre gebiedsgericht werken sectoraal of integraal wordt ingevuld, moeten de geselecteerde variabelen meetbaar worden gemaakt. Omdat de variabelen sectoraal en integraal te brede begrippen zijn worden deze twee variabelen verder gespecificeerd in deelvariabelen. In het voorgaande hoofdstuk zijn de kenmerken van een integrale en een sectorale aanpak gedestilleerd en uitgewerkt in deelvariabelen en indicatoren.

Sectoraal	Integraal
Hiërarchie	Netwerk
Inhoud	Proces
Projectmanagement	Procesmanagement
Geslotenheid	Openheid

Tabel 6: Deelvariabelen van sectorale en integrale aanpak

4.2 OPERATIONALISERING GEBIEDSGERICHT WERKEN

De definitie die wij hebben gegeven van gebiedsgericht werken luidt als volgt:

"Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en –uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken."

Uit deze definitie zijn verschillende kenmerken te destilleren waaraan getoetst kan worden. Allereerst gaat het om beleidsvorming en –uitvoering. Beleid wordt door Hoogerwerf (in Bekkers, 2007. p.21) omschreven als: *"Het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde"*. Deze definitie kan uit elkaar worden gerafeld in drie afzonderlijke kenmerken, namelijk: doelstellingen, middelen en tijdsvolgorde. Ruimtelijke processen kunnen worden omschreven als veranderingen in de fysische gesteldheid van het aardoppervlak in een bepaald tijdsverloop. Deze processen kunnen natuurlijk van aard zijn of het gevolg zijn van menselijk ingrijpen.

Een geografisch gebied is een afgebakende eenheid op het aardoppervlak. Deze afbakening kan bestaan uit zichtbare grenzen zoals wegen, waterlopen en bebouwing, maar kan ook uit niet zichtbare grenzen bestaan zoals bestuurlijk en juridische grenzen.

64

In het theoretisch kader is de lagenbenadering als uitwerking behandeld die dient als uitwerking voor gebiedskenmerken. Er zijn drie lagen te benoemen die elk hun eigen kenmerken hebben. Deze zijn in paragraaf 3.2.2. uitgewerkt. Daarnaast kunnen ook bestuurlijke en juridische aspecten van belang zijn, maar ook lokale kennis.

In onderstaande tabel zijn de verschillende kenmerken weergegeven voor gebiedsgericht werken. De kenmerken behorende bij de lagenbenadering zijn niet uitputtend. Zij dienen als voorbeeld.

Gebiedsgericht werken	
Indicator	Kenmerk
Beleidsvorming- en uitvoering	Doelstellingen
	Middelen
	Tijdsvolgorde
Ruimtelijke processen	Veranderingen in fysieke gesteldheid van het aardoppervlak
Geografisch afgebakend gebied	Afgebakende eenheid op het aardoppervlak
Gebiedskenmerken	Ondergrond: <ul style="list-style-type: none"> • Bodemsoort • Stroomgebied • Landschapseenheid
	Netwerken: <ul style="list-style-type: none"> • Wegen • Spoorwegen • Niet-natuurlijke waterwegen • Nuts netwerken zoals hoogspanningsleidingen en gasnetwerk
	Occupatielaag: <ul style="list-style-type: none"> • Landschapspatronen • Bebouwingstype (bijvoorbeeld: glastuinbouw, woningen, ziekenhuis etc.)
	<ul style="list-style-type: none"> • Overig: <ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke en juridische aspecten • Lokale kennis

Tabel 7: Indicatoren en kenmerken van gebiedsgericht werken

4.3 OPERATIONALISERING INTEGRAAL EN SECTORAAL

Tijdens het empirisch onderzoek worden aan de hand van onderstaande tabellen per case de volgende kenmerken onderzocht. De kenmerken dienen hierbij als hulpmiddel om de indicatoren te beoordelen. Bijvoorbeeld bij de indicator "afhankelijkheid van bovengeschatte" wordt deze afhankelijkheid beoordeeld met betrekking tot de kenmerken: financiën, bevoegdheden, informatie en kennis. De sturingsmodaliteiten die per case weergegeven worden in deelvariabelen, kan men dan weer herleiden via de indicatoren aan de hand van de aanwezigheid of afwezigheid van kenmerken in een case. De kenmerken zijn ontleend aan het theoretisch kader. Deze kenmerken worden in de behandelde theorieën in hoofdstuk drie genoemd en zijn hier opgenomen als kenmerken waarop de operationalisering plaats kan vinden. De indicatoren en bijbehorende kenmerken zijn zo opgesteld dat deze elkaar aan beide zijde van het continuüm uitsluiten. Dat wil zeggen dat een indicator of kenmerk niet aan beide zijde van het continuüm tegelijk kan voorkomen. In de volgende paragraaf wordt dit verder uitgewerkt.

Variabele: Sectorale aanpak

Deelvariabele	Indicator	Kenmerken
Hiërarchie	Afhankelijkheid van bovengeschatte	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis
	Uniformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts)middelen
	Wet en regelgeving als instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Wet en regelgeving vormen randvoorwaarden • Wettelijke procedures worden ingezet
	Overheidsorganisatie is bovengeschat	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid neemt besluiten • Overheid beslist over contactmomenten • Overheid treedt op als bevoegd gezag
Inhoud	Inhoud van probleem is stabiel	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming over geldende data • Overeenstemming over gewicht van belangen en waarden • Perceptie t.a.v. het probleem is stabiel
	Probleem staat op zichzelf	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verwevenheid met andere problemen • Probleem en oplossing is objectiveerbaar vast te stellen
	Inhoud is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door specialisten • Beleidsuitvoering door specialisten • Output is gebaseerd op normen
Projectmanagement	Regelmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Contactmomenten • Beslismomenten • Communicatie tussen actoren
	Fasen	<ul style="list-style-type: none"> • Lineair besluitvormingsproces • Gelijkmatige aanwezigheid en input actoren
	Actoren zijn stabiel en loyaal	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid partijen veranderd/blijft gelijk • Aantal intreders • Aantal uitreders
	Duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Startdocumentatie/eindrapportage aanwezig • Organisatiestructuur is tijdelijk, symbolisch begin of eindpunt
	Oplossing volgt probleem	<ul style="list-style-type: none"> • Probleemformulering aanwezig
Geslotenheid	Ontoegankelijkheid besluitvormingsproces voor actoren	<p>Interne geslotenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegankelijkheid tot documenten • Geen toegang tot de agenda • Geen toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen <p>Externe geslotenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot proces • Geen externe communicatie over proces
	Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot de agenda • Geen invloed bij besluitvorming • Geen ruimte voor inbreng kennis en ideeën
	Geen inbreng middelen door actoren	<p>Actoren dragen niet bij aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht
	Intransparante processen	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren hebben geen inzicht in proces • Actoren hebben geen toegang tot informatie • Actoren hebben geen toegang tot besluitvormingsarena

Tabel 8: Deelvariabelen, indicatoren en kenmerken van sectorale aanpak

Variabele: Integrale aanpak		
Deelvariabele	Indicator	Kenmerken
Netwerk	Interdependentie tussen gelijken	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis
	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts)middelen
	Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen	<ul style="list-style-type: none"> • Soort en hoeveelheid communicatiemiddelen • Onderhandelingsruimte • Afwezigheid van wet- en regelgeving als kaders
	Overheidsorganisatie is actor	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsmiddelen verdeeld • Actoren hebben blokkademacht
Proces	Inhoud van het project verandert	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie over geldende data • Gewicht van verschillende belangen en waarden staan ter discussie en variëren • Perceptie t.a.v. het probleem varieert
	Probleem is vervlochten met ander problemen	<ul style="list-style-type: none"> • Verwevenheid met ander problemen en belangen • Problemen en oplossing zijn niet objectiveerbaar vast te stellen
	Proces is leidend voor oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door generalisten of brede groep van specialisten • Beleidsuitvoering door generalisten of brede groep van specialisten • Output is divers
Procesmanagement	Onregelmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Contactmomenten • Beslismomenten • Communicatie tussen actoren
	Ronden	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch gedrag actoren • Geen regelmatig en lineair proces
	Actoren treden in en uit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid partijen verandert • Aantal intreders • Aantal uittrekers
	Geen duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Afwezigheid van startdocumentatie/eindrapportage • Organisatiestructuur permanent
	Probleem volgt oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Geen probleemformulering aanwezig
Openheid	Toegankelijk besluitvormingsproces voor actoren	<p>Interne openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid tot documenten • Toegang tot de agenda • Toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen <p>Externe openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot proces • Externe communicatie over proces
	Ruimte voor inbreng oplossingen voor actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot de agenda • Invloed bij besluitvorming • Inbreng van kennis en ideeën van actoren
	Inbreng middelen door actoren	<p>Actoren dragen bij aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht
	Transparante processen	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren hebben inzicht in proces • Actoren hebben toegang tot informatie • Actoren hebben toegang tot besluitvormingsarena

Tabel 9: Deelvariabelen, indicatoren en kenmerken van integrale aanpak

4.4 UITVOEREN OPERATIONALISERING SECTORAAL EN INTEGRAAL MIDDELS SCOREN

Per deelvariabele wordt aangegeven waar gebiedsgericht werken plaats heeft op het continuüm van de verschillende sturingsmodaliteiten. Deze zijn gezamenlijk weer te herleiden tot een sectorale of integrale aanpak. Aan het eind van het onderzoek kan worden geconcludeerd waar gebiedsgericht werken zich bevindt op de totale schaal van integraal of sectoraal werken.

De deelvariabelen worden bij de uitwerking van het onderzoek tegenover elkaar geplaatst evenals de bijbehorende indicatoren. Al naar gelang bovenstaande kenmerken aanwezig zijn worden deze gewaardeerd. Om de onderdelen te scoren wordt de onderstaande methodiek gekozen.

Aan de hand van de aanwezigheid van kenmerken binnen het gebiedsgerichte proces kan per indicator worden bepaald waar deze op het continuüm ligt; aan de integrale kant, aan de sectorale kant, of niet te bepalen.

Afhankelijk van de beoordeling van de tegenover geplaatste kenmerken wordt een keuze gemaakt uit vijf mogelijkheden. Dit wordt geïllustreerd via het onderstaande voorbeeld. Per indicator wordt onderzocht in hoeverre de bijbehorende kenmerken van toepassing zijn op deze indicator. Afhankelijk van de bevindingen worden de indicatoren gescoord op een meer hiërarchische op netwerkschaal ("enigszins" of "zeer"). Indien er te weinig gegevens voorhanden zijn om een keuze te kunnen maken wordt "niet bepaald" ingevuld. Op deze wijze worden per tegenover geplaatste deelvariabelen keuzes gemaakt en bestaat er wederzijdse uitsluiting van indicatoren.

68

Hiërarchie	← Score →	Netwerk
Ze	Niet bepaald	Ze
Enigszins	Enigszins	Enigszins
Afhankelijkheid van bovengeschiedte		Afhankelijkheid actoren onderling
Uniformiteit		Pluriformiteit
Wet en regelgeving als instrumenten		Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen
Overheidsorganisatie is bovengeschiedte		Overheidsorganisatie is actor

Tabel 10: Voorbeeldtabel van operationalisering voor deelvariabele hiërarchie versus netwerk

5. GEBIEDSGERICHT WERKEN BINNEN DELFLAND

5.1 INLEIDING

Parallel aan de landelijke ontwikkelingen heeft de gebiedsgerichte aanpak ook binnen Delfland zijn intrede gedaan. Om de gebiedsgerichte aanpak van Delfland te kunnen plaatsen op een continuüm tussen sectoraal en integraal werken is het allereerst noodzakelijk om te onderzoeken wat Delfland nu verstaat onder gebiedsgericht werken.

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van literatuurstudie naar de interpretatie en positie van gebiedsgericht werken binnen Delfland, aangevuld met informatie uit interviews. Allereerst wordt aan de hand van interne beleidsnota's en documenten gebiedsgericht werken uiteengezet. Om de interpretatie van Delfland van gebiedsgericht werken goed te kunnen plaatsen zetten wij deze af tegen de door ons ontwikkelde theorie in hoofdstuk drie. Hiermee geven wij op de tweede deelvraag. Daarna wordt antwoord gegeven op de waarom Delfland gebiedsgericht werken toepast. Dit vormt de beantwoording van de derde deelvraag.

5.2 GEBIEDSGERICHT WERKEN BINNEN DELFLAND

De term gebiedsgericht werken komt in verschillende interne beleidsdocumenten van Delfland voor. Tijdens het onderzoek zijn in documenten afkomstig van vóór 2000 geen stukken gevonden waarin het begrip gebiedsgericht voorkomt. In onderstaande tekst vindt men een overzicht van de belangrijkste interne documenten waarin gebiedsgericht werken wordt genoemd of wordt gepositioneerd. De informatie uit de beleidsstukken is waar mogelijk aangevuld met informatie verkregen uit gesprekken die zijn gevoerd met beleidsmakers en bestuurders.

5.2.1. De waterbeheerplannen van Delfland

Het waterbeheerplan is een wettelijke verplichting voor elk waterschap en komt voort uit de Wet op waterhuishouding die op 1 juli 1990 in werking is getreden. In artikel 9 wordt aan de waterkwantiteit en waterkwaliteitbeheerders (niet zijnde het Rijk) opgelegd dat zij een waterbeheerplan opstellen. In het waterbeheerplan moeten de waterbeheerders de (water) beleidsdoelen voor enkele jaren vastleggen en uitleggen op basis van welke strategische keuzes men voor deze doelen kiest. Delfland heeft tot en met juni 2009 vier opeenvolgende waterbeheerplannen opgesteld. De laatste hiervan bevindt zich nog in de ontwerpfase.

Waterbeheerplan 1993-1997

In het Waterbeheerplan 1993-1997, het eerste waterbeheerplan van Delfland, wordt de term gebiedsgericht werken nog niet genoemd. De doelstelling van dit waterbeheerplan is tweeledig. Enerzijds is het doel om een samenhangend, geïntegreerd beleid met betrekking tot waterhuishouding in haar geheel te bevorderen. Anderzijds wil Delfland de afstemming tussen beleidsterreinen van waterhuishouding en de andere terreinen van overheidszorg, met name milieubeheer en ruimtelijke ordening bevorderen (Delfland, 1993, p.3). Ondanks dat men geïntegreerd beleid wil bevorderen is het waterbeheerplan zodanig ingedeeld dat de verschillende aspecten van waterkwaliteit en kwantiteitsbeheer op sectorale wijze worden besproken. Zo worden waterpeil, lozingen, waterkeringen en waterbergingen in aparte hoofdstukken besproken. Met het tweede deel van de doelstelling bepleit Delfland afstemming met andere overheden met als doel de wateropgaven te realiseren. Hoewel Delfland in dit Waterbeheerplan al over de eigen grenzen heen kijkt, staat de organisatie nog ver af van de implementatie van gebiedsgericht werken.

Waterbeheerplan 1999-2003

Het Waterbeheerplan 1999-2003 is het eerste waterbeheerplan waarin de term "gebiedsgericht" voorkomt. In het hoofdstuk "Water als drager van de natuur" is op pagina 50 een aparte paragraaf opgenomen over gebiedsgerichte projecten. Het gaat hier om negen projecten waar wateropgaven in samenwerking met andere overheden, meestal gemeenten, worden aangepakt. In het waterbeheerplan wordt geen specifieke beschrijving gegeven wat gebiedsgericht werken nu precies inhoudt. De overeenkomst tussen deze zogenoemde gebiedsgerichte projecten is dat ze allen de wateropgaven integraal benaderen en aanpalende doelen als recreatie, natuur en ecologie meenemen. Wat de verhoudingen hierbij zijn tussen Delfland en andere overheden en hoe deze projecten worden uitgevoerd staat niet beschreven. De projecten die op pagina 50 gebiedsgericht worden genoemd, staan in bijlage IV van het waterbeheerplan beschreven onder de titel "grootschalige en integrale projecten".

Waterbeheerplan 2006-2009

In het Waterbeheerplan 2006-2009 "Realiseren en intensiveren", duikt de term gebiedsgericht werken wederom op. Gebiedsgericht wordt in dit document een aantal malen genoemd om een geografisch gebied af te bakenen waarbinnen men watertaken wil uitvoeren. Men schrijft over gebiedsgerichte normen uit de Kaderrichtlijn water, gebiedsgerichte pilots voor het maatregelenplan van de Kaderrichtlijn water en gebiedsgerichte waterplannen. Tevens benoemt Delfland een gebiedsgericht plan voor inrichting, beheer en onderhoud. In tegenstelling tot het eerdere waterbeheerplan 1999-2003 wordt gebiedsgericht werken hier voornamelijk genoemd in relatie tot de wateropgaven en niet naar andere doelen zoals natuur en recreatie. Gebiedsgericht verwijst hier naar het op elkaar afstemmen van de eigen wateropgaven binnen een geografisch afgebakend gebied zoals afzonderlijke polders.

Eenmaal verwijst Delfland naar "gebiedsgerichte plannen van lokale overheden" waarbij men wil aanhaken. In deze context verwijst men met de term gebiedsgericht niet alleen expliciet naar een geografische aanduiding en de wateropgaven, maar tevens naar andere beleidsdoelen. In dit Waterbeheerplan vindt geen verdere uitwerking of positionering van de term gebiedsgericht werken plaats.

Waterbeheerplan 2010-2015

In 2009 heeft Delfland haar Waterbeheerplan gepresenteerd voor de jaren 2010 tot en met 2015. Het waterbeheerplan heeft als titel "Keuzes maken, kansen benutten". Het gebiedsgericht werken neemt hier, in tegenstelling tot in eerdere waterbeheerplannen, een prominente plaats in. Gebiedsgericht werken wordt als een van de strategieën en instrumenten genoemd waarmee Delfland haar ambities wil behalen. Tevens is een apart hoofdstuk aan gebiedsgericht werken gewijd. Hieronder volgt een opsomming van de beschrijvingen van gebiedsgericht werken in het Waterbeheerplan 2010-2015.

In hoofdstuk 2 "Ambities en aanpak op hoofdlijnen" presenteert Delfland op pagina 30 gebiedsgericht werken als één van de werkwijzen waarop men de ambities wil behalen. De aanpak is tevens één van de strategische doelen van Delfland:

"Delfland werkt integraal, gebiedsgericht en samenwerkingsgericht. Voor het realiseren van de wateropgave is fysieke ruimte nodig: voor waterberging, kadeverbetering, natuurvriendelijke oevers en visplaatsen. Juist ruimte is schaars in het beheergebied van

Delfland. Het hoogheemraadschap kiest er daarom voor om de wateropgave op een integrale, gebiedsgerichte en samenwerkingsgerichte manier te realiseren”.

“Gebiedsgericht betekent dat Delfland met het tempo en de uitvoering van de benodigde maatregelen zo veel mogelijk aansluit op de mogelijkheden en beperkingen van het gebied. Delfland benut de kansen in de ruimtelijke ontwikkeling en verwacht dat ook van anderen.”

Hoofdstuk 10 van het waterbeleidsplan heeft als titel “Gebiedsgericht kijken is integraal kijken” en wordt volledig aan gebiedsgericht werken gewijd. De gebiedsgerichte benadering wordt op pagina 87 geïntroduceerd:

“Gebiedsgericht kijken betekent: kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners.”

Gebiedsgericht werken staat in hoofdstuk 11 “De inzet van instrumenten” op pagina 103 genoemd als werkwijze waarmee men de ambities op watergebied wil behalen. Dit hoofdstuk gaat verder in op de wijze waarop Delfland de verschillende instrumenten wil gaan inzetten. Het volgende staat geschreven:

“Gebiedsgericht werken valt onder het strategische doel: Delfland werkt integraal, gebiedsgericht en samenwerkingsgericht. Gebiedsgericht werken betekent onder andere: goed gebruik maken van de lokale kennis, zowel intern als extern. Dan kunnen opgaven beter (integraler) geformuleerd en goedkoper en gemakkelijker gerealiseerd worden. Delfland heeft veel bruikbare gebiedskennis en deskundigheid in huis. Om kansen te benutten en te kunnen meesturen bij gebiedsontwikkelingen moet Delfland deze kennis goed bij elkaar brengen. Dat levert integrale plannen op, projecten waarin meerdere doelen tegelijk worden gerealiseerd. Integratie maakt van één plus één meer dan twee. Belangrijk is dat niet alleen Delflandse kennis beschikbaar is voor derden, maar ook dat Delfland openstaat voor lokaal aanwezige detailkennis van het gebied.”

Hoofdstuk 11 geeft aan welke instrumenten men wil hanteren om gebiedswerken te bewerkstelligen (pagina 104):

“Er zijn verschillende instrumenten om gebiedsgericht te werken. De vier instrumenten die in de komende periode het meest in het oog zullen springen zijn: watergebiedsstudies, gemeentelijke waterplannen, planadvisering en gebiedsgerichte coördinatie.”

5.2.2. Beleidsvisie en Werkinstructie Waterplannen

Een waterplan is een onderdeel van gemeentebeleid maar wordt gezamenlijk door gemeente, waterschap en andere belanghebbenden opgemaakt. In een waterplan staan de afspraken over thema’s rondom waterbeheer die met elkaar samenhangen.

In 2007 is binnen Delfland een beleidsvisie Waterplannen opgesteld die nader ingaat op de betekenis van het Waterplan. Binnen deze beleidsvisie komt men de term gebiedsgericht werken tegen bij de definitie van een waterplan namelijk; *“Een waterplan is een gebiedsgericht plan, dat via integraal werken tot stand komt”* (Delfland, 2007. p.3). Binnen de beleidsvisie gaat men niet in op de betekenis van een gebiedsgerichte aanpak.

In de Werkinstructie Waterplannen gaat Delfland dieper in op de betekenis van gebiedsgericht werken (Delfland, 2007. p.1):

"Het gemeentelijke waterplan is een vorm van gebiedsgericht werken. Het is een gebiedsgericht integratiekader van het beleid van Delfland op het gebied van waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterkeringen. Concreet betekent dit, dat – wat Delfland betreft - in het waterplan die thema's aan de orde dienen te komen waarover Delfland beleid heeft geformuleerd en die een gebiedsgerichte uitwerking hebben."

Een aantal paragrafen verder staat (Delfland, 2007. p.1):

"Het waterplan heeft een duidelijke relatie met het project gebiedsgericht werken dat binnen de organisatie van Delfland wordt geïmplementeerd. Gebiedsgericht werken staat - evenals waterplannen - , voor integrale planvorming en uitvoering. Dit betekent dat in een bepaald gebied de wateropgave integraal wordt bepaald, ingevuld en gerealiseerd. Dit leidt niet alleen tot meer kennis van en inzicht in het functioneren van het watersysteem, maar uiteindelijk ook tot een kostenbesparing voor de inrichting en beheer van het systeem."

5.2.3. Strategienota 2010-2015

De strategienota "Keuzes maken, kansen benutten" van Delfland vormt het uitgangspunt voor het Delflandse Waterbeheerplan 2010-2015. In de strategienota beschrijft Delfland zijn visie en strategie tot het jaar 2015. Gebiedsgericht werken is hierin beschreven als een van de vijf manieren ("sporen") van aanpak (Delfland, 2008. p.28):

"Meer integraal, gebiedsgericht en ketengericht werken waar nodig; Een meer gebiedsgerichte benadering kan nodig zijn, waar maatwerk moet worden geleverd in de koppeling van watermaatregelen aan de inrichting en het gebruik van gebieden. De blijvend grote ruimtevraag in combinatie met de klimaatverandering en bodemdaling leiden ertoe dat de oplossingen niet meer alleen in het watersysteem zelf gevonden kunnen worden, maar in toenemende mate ook 'op land'. Bovendien verschillen de wateropgaven en de ruimtelijke dynamiek in Delfland sterk per gebied. Vasthouden en bergen van water vragen bijvoorbeeld niet alleen focus op het watersysteem, maar ook op het gebied als geheel, in aansluiting op projecten van anderen (denk aan herstructurering glastuinbouw, ontwikkeling van Vinex-locaties, ontwikkeling kustplaatsen, Groenblauwe Slinger)."

5.2.4. Advies Gebiedsgericht Werken

Om het gebiedsgericht werken binnen Delfland kracht bij te zetten is in 2008 een interne adviesnota opgesteld. De adviesnota geeft aanbevelingen om het gebiedsgerichte werken te versterken en de gebiedsgerichte aanpak van Delfland doelmatiger te maken. Tevens wordt hierin beschreven welke processtappen gelden bij een gebiedsgericht proces of gebiedsontwikkeling, en welke competenties en instrumenten hiervoor nodig zijn.

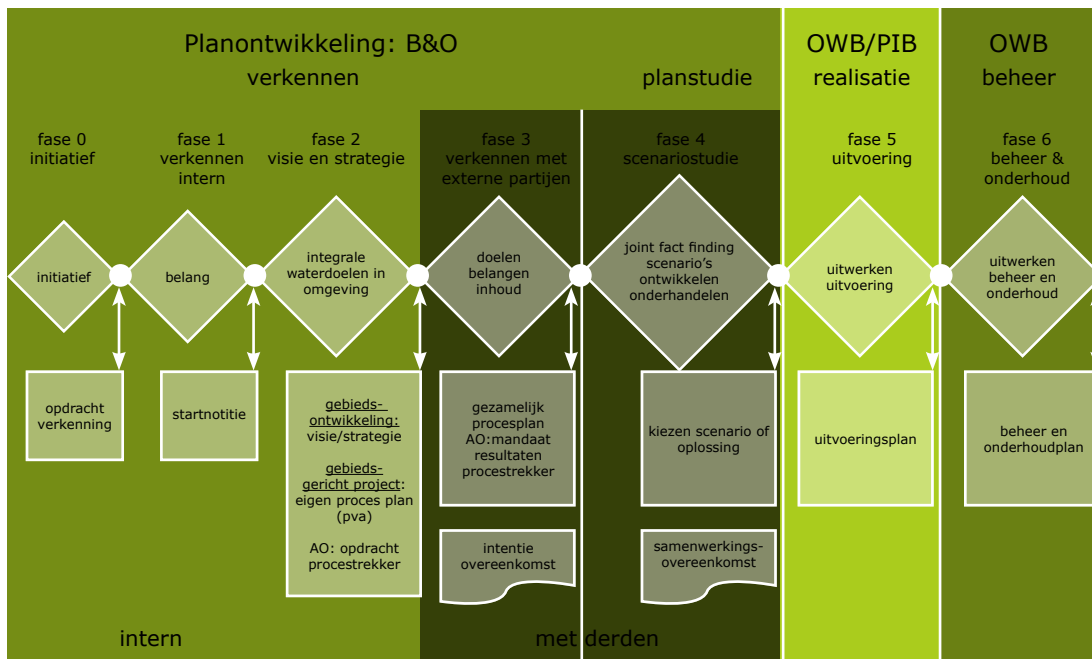
In de adviesnota wordt gebiedsgericht werken niet eenduidig gedefinieerd maar als paraplu begrip gehanteerd waaronder zowel de vormgeving, rol en werkwijze van Delfland vallen bij gebiedsprocessen, gebiedsontwikkeling én gebiedsgerichte programmering. (Gieske e.a., p.4). De auteur gaf in een interview aan dat een eenduidige definitie niet van toepassing is omdat gebiedsgericht werken verschillende vormen kan aannemen.

Gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling

In het advies kan men drie vormen van gebiedsgericht werken onderscheiden. (Gieske, p.14):

- 1 gebiedsontwikkeling of gebiedsprocessen, waarbij Delfland een van de deelnemers is;
- 2 gebiedsgerichte planvorming waarvan Delfland trekker is of;
- 3 gebiedsprocessen, waarvan Delfland trekker is.

Bij gebiedsontwikkeling draait het om een complexe opgave waar meerdere ruimtelijke ontwikkelingen een claim leggen in het gebied. Delfland is hier meestal een van de deelnemers. Gebiedsprocessen zijn processen waarbij de focus op het integrale waterbelang ligt. Deze processen worden meestal door Delfland zelf geïnitieerd. De adviesnota beschrijft uitgebreid de verschillende fases van gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling. De nadruk ligt op het beschrijven van de processen. Men vermeldt dat bij gebiedsprocessen waarvan Delfland zelf trekker is, het veelal sectorale taken van Delfland betreft die in een gebiedsgericht planvormingsproces integraal worden opgepakt. Voorbeelden die worden gegeven zijn watergebiedstudies, kadeverbeteringen maar ook de organisatiebrede implementatie van de Kaderrichtlijn water. In onderstaande figuur vindt men een samenvatting van verschillende fasen van gebiedsgerichte processen en gebiedsontwikkeling.



Figuur 13: processtappen binnen een gebiedsproces of gebiedsontwikkeling (Gieske, 2008. p.17).

Verklaring afkortingen: B&O: Sector Beleid en Onderzoek, OWB: Sector Onderhoud Waterbeheer, PIB: Project- en Ingenieursbureau.

Het bovenstaand proces geldt zowel voor een gebiedsontwikkeling of proces waarin Delfland trekker is als voor gebiedsontwikkeling en processen die door derden worden geïnitieerd. Het initiatief zal dan meestal van een andere overheid komen zoals gemeente, provincie of stadsgewest. In de derde fase vindt met externe partijen een verkenning van gezamenlijke doelen, belangen en inhoud plaats. De afkortingen boven aan de tabel staan voor de sectoren binnen Delfland die verantwoordelijk (zouden moeten) zijn voor de betreffende fase. Binnen de organisatie heeft echter nog geen definitieve indeling van taken plaatsgevonden.

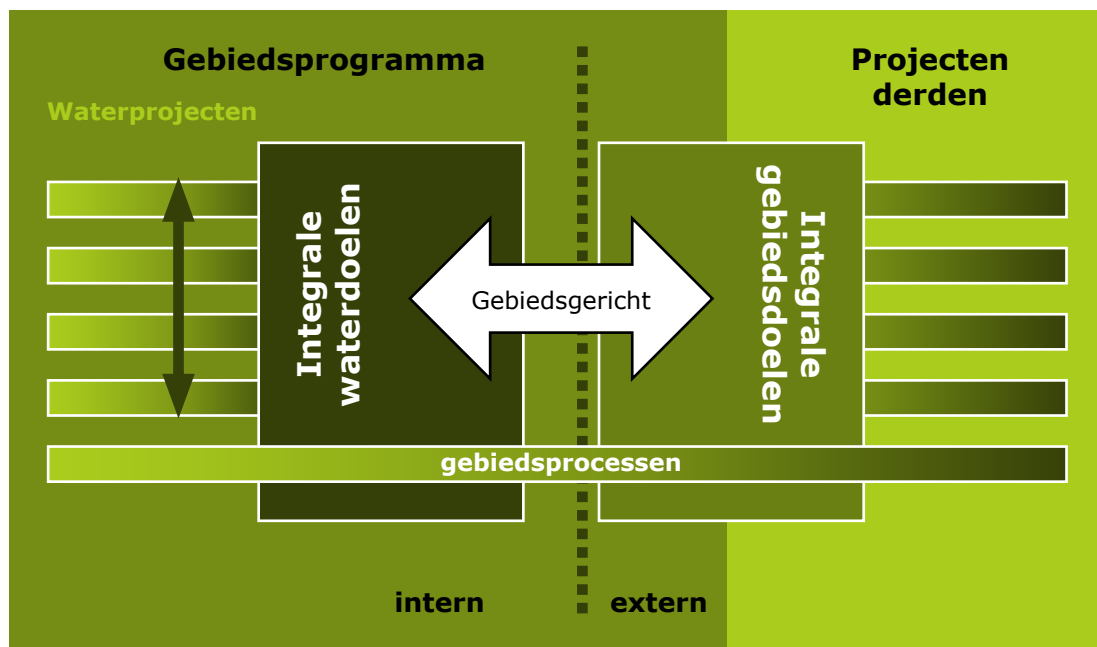
Gebiedsprogramma's

Een gebiedsprogramma wordt binnen Delfland gedefinieerd als een "samenhangend geheel van gebiedsgerichte planvormings- en uitvoeringsprojecten" (Gieske, 2009, p.23). De auteur geeft tijdens een interview aan dat een gebiedsprogramma een van de vormen van gebiedsontwikkeling is, maar ingegeven vanuit een interne drive. Volgens de nota worden de volgende zaken beoogd met een gebiedsprogramma:

Met gebiedsprogrammering wordt het volgende beoogd (Gieske, 2009, p.23):

- gebiedsgerichte planvorming gestuurd vanuit de wateropgaven van Delfland;
- een samenhangende benadering van de waterthema's: veiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterketen, water en natuur, water en landschap en leefomgeving;
- een samenhangende benadering van uitvoering en aansluiting op de "buitenwereld";
- gebiedsgerichte en systeemgericht informatie- en kennisopbouw;
- flexibele inrichting naar eigen prioriteiten en externe ontwikkelingen;
- afstemming met gebiedspartners op hun planvormings- en uitvoeringsprogramma's, of in gezamenlijke plannen en processen.

In onderstaande figuur wordt op schematische wijze het proces rondom een gebiedsontwikkeling uitgebeeld zoals dat in de adviesnota gebiedsgericht werken is opgenomen.



Figuur 14: Schematische weergave van een gebiedsprogrammering (Gieske, 2009, p.23)

Uit de bestudeerde beleidsnota's kan geconcludeerd worden dat gebiedsgericht werken zich binnen Delfland in enkele jaren heeft ontwikkeld tot een apart beleidsveld. In het laatste Waterbeheerplan besteedt Delfland uitgebreid aandacht aan gebiedsgericht werken. De gebiedsgerichte werkwijze is hier een instrument om de ambities te behalen. Binnen Delfland is deze werkwijze "ontstaan" vanuit de noodzaak om interne doelen op elkaar af te stemmen. Hoewel in de waterbeheerplannen Delfland de nadruk legt op de inzet van gebiedsgericht werken om de eigen wateropgaven te behalen, zijn in de adviesnota ook aan externe doelen aan gebiedsgericht werken gekoppeld.

5.3 HOE INTERPRETEERT DELFLAND GEBIEDSGERICHT WERKEN?

Een eenduidige definitie over gebiedsgericht werken komt niet uit de onderzochte documenten naar voren. Echter de termen " integrale planvorming en uitvoering", "het benutten van de kansen in een gebied" en "gebruik maken van lokale kennis" worden meerdere malen in beleidsdocumenten genoemd als kenmerken van gebiedsgericht werken. Met uitzondering van de eerste drie waterbeheerplannen legt Delfland in alle stukken een directe link met de term integraal werken. Een aandachtspunt hierbij is dat het interne gebruik van de term integraal door Delfland verwarring kan scheppen bij externe partijen. Delfland hanteert namelijk een eigen definitie voor integraal werken. Delfland gebruikt de term integraal wanneer men de interne sectorale wateropgaven (waterkering, waterhuishouding en waterkwaliteit) binnen een project verenigt. Externen kunnen de term integraal opvatten als integrale gebiedsdoelen binnen een gebied waardoor verwarring kan ontstaan. Alleen in het Advies Gebiedsgericht Werken wordt expliciet verwezen naar zowel integrale waterdoelen als integrale gebiedsdoelen.

Tijdens interviews hebben wij aan de respondenten gevraagd een definitie te geven van gebiedsgericht werken. De opsteller van het Advies Gebiedsgericht Werken gaf aan bewust geen organisatiebrede definitie te hebben geformuleerd omdat de term "gebiedsgericht werken" te veelomvattend zou zijn. De meeste respondenten die bij Delfland werkzaam zijn, verwezen bij gebiedsgericht werken allereerst naar het verbinden van interne doelen met elkaar binnen het Delflandse beheersgebied en daarna naar het afstemmen van interne doelen met gebiedsdoelen van derden. Eén respondent verwees alleen naar "het verbinden van interne doelen met elkaar" en liet de externe gebiedsdoelen buiten beschouwing. Ook benoemde een respondent op de eerste plaats het benutten van gebiedsspecifieke kennis (van medewerkers van Delfland) en pas daarna "rekening houden met gebiedskenmerken bij de uitvoering van werken".

Opmerkelijk was dat de interpretaties van de twee geïnterviewde bestuurders over gebiedsgericht werken onderling veel van elkaar verschilden. De bestuurder uit het vorige bestuur⁴ gaf aan onder gebiedsgericht werken te verstaan "het verbinden van interne doelen". De huidige bestuurder verstaat onder gebiedsgericht werken: "het verder kijken dan een project en dan integraal aanpakken". In deze laatste beschrijving bedoelde de respondent met "integraal" een integrale aanpak van de wateropgaven, en, indien nodig, van externe doelen. Delfland draagt formeel wel één visie over gebiedsgericht werken uit omdat de beleidsstukken en het waterbeheerplan waarin gebiedsgericht werken wordt gepositioneerd, namens het gehele bestuur zijn geaccordeerd. Op persoonlijk vlak bestaan er bestuurlijk verschillende interpretaties over gebiedsgericht werken.

4 In januari 2008 heeft een bestuurswisseling bij Delfland plaatsgevonden.

Opmerkelijk was dat de meeste respondenten het Delflandse beleid met betrekking tot gebiedsgericht werken niet kenden. Zij waren niet bekend met het Advies Gebiedsgericht Werken en met het daarin beschreven model met processtappen voor gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling. In onderstaande tabel staat een opsomming van alle verschillende betekenissen en definities van gebiedsgericht werken die wij hoorden tijdens de interviews of lazen in de beleidsnota's. Sommige respondenten gaven in de interviews meer dan één betekenis. In dit geval zijn beide betekenissen genoemd.

Gebiedsgericht werken is:	Bron
<i>"Binnen een gebied intern de processen op elkaar afstemmen, kijken naar de gebiedspartners en de processen op elkaar (Delfland met gebiedspartners) op elkaar afstemmen."</i>	Interview, beleidsadviseur Delfland
<i>"Verder kijken dan een project en dan integraal aanpakken, van buiten naar binnen kijken."</i>	Interview, bestuurder Delfland
<i>"Met partijen aan de slag gaan in een gebied met gebruikmaking van gebiedskennis en rekening houdend met karakteristieken van een gebied."</i>	Interview, beleidsadviseur Delfland
<i>"Benutten en opdoen van structurele lokale (gebiedsspecifieke) kennis door mensen (van Delfland) in bepaalde gebieden te laten werken" én "rekening houden met gebiedskenmerken."</i>	Interview, beleidsadviseur Delfland
<i>"Meerdere sectoren (van Delfland) verenigen zich binnen de organisatie en verbinden interne doelen met elkaar."</i>	Interview, ex-bestuurder Delfland
<i>"Het samenvoegen van verschillende belangen in een gebied."</i>	Interview, beleidsadviseur Delfland
<i>"Gebiedsgericht werken staat - evenals waterplannen - , voor integrale planvorming en uitvoering. Dit betekent dat in een bepaald gebied de wateropgave integraal wordt bepaald, ingevuld en gerealiseerd."</i>	Werkinstructie waterplannen (2007. p.1)
<i>Gebiedproces: " processen waarbij de focus op het integrale waterbelang ligt."</i>	
<i>Gebiedsontwikkeling: "een complexe opgave waar meerdere ruimtelijke ontwikkelingen een claim leggen in het gebied."</i>	Advies gebiedsgericht werken (Gieske, 2009. p.14 en 23)
<i>Gebiedsprogramma: "een samenhangend geheel van gebiedsgerichte planvormings- en uitvoeringsprojecten."</i>	
<i>"Kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners."</i>	Waterbeheerplan 2010-2015 (Delfland, 2009. p.87)

Tabel 11: Betekenis gebiedsgericht werken bij Delfland

De opsomming van resultaten naar aanleiding van literatuurstudie en interviews laat zien dat Delfland geen eenduidige definitie hanteert van het begrip gebiedsgericht werken. De kenmerken die, zowel in de literatuur als tijdens interviews, het meeste voorkomen bij de beschrijving van gebiedsgericht werken zijn: het afstemmen van interne doelen en het rekening houden met gebiedskenmerken.

De interpretaties van gebiedsgericht werken bij Delfland komt op een aantal punten overeen met de definitie van gebiedsgericht werken die door ons is opgesteld:

"Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en –uitvoering van ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken".

Geografisch afgebakende gebieden staan in de beleidsdocumenten van Delfland centraal. Reden hiervoor is dat de waterdoelen van Delfland centraal staan. Het betreft dan zowel beleidsvorming zoals waterplannen als de uitvoering van plannen en de realisatie van technische werken. De reden dat bepaalde geografische gebieden worden gekozen, wordt niet expliciet benoemd. Wij veronderstellen dat dit komt omdat de waterdoelen gerelateerd zijn aan het watersysteem. Het watersysteem is geografisch bepaald omdat dit afhankelijk is van de geohydrologische vorming (eerste en minst dynamische laag uit de lagenbenadering), of van het door de mens aangelegde watersysteem zoals polders (tweede en middendynamische laag).

5.4 WAAROM KIEST DELFLAND VOOR GEBIEDSGERICHT WERKEN?

De argumenten van Delfland om gebiedsgericht werken toe te passen zijn niet onder één vaste noemer te vangen. Zowel uit de beleidsdocumenten en de interviews maken wij op dat het belang van gebiedsgericht werken in de eerste instantie bestond uit het efficiënter kunnen uitvoeren van de interne wateropgaven. In de latere documenten verschuift dit naar een noodzaak vanwege ruimtegebrek in het gebied waardoor de interne wateropgaven op de externe gebiedsopgaven moeten worden afgestemd. Hier wordt ook de samenwerking met externe partners als onderdeel van gebiedgericht werken genoemd. Veranderde verwachtingen van de buitenwereld over de opstelling van de organisatie (niet alleen rekening houden met eigen doelen) en tijdsgeest zijn andere redenen voor gebiedsgericht werken die tijdens de interviews zijn genoemd. Hierna lichten we de bovengenoemde argumenten voor gebiedsgericht werken toe.

Efficiënter en effectiever uitvoeren van de wateropgaven

De reden van gebiedsgericht werken liggen volgens de bestudeerde beleidsdocumenten vooral bij het efficiënter en effectiever kunnen realiseren van beleidsdoelen. In de Werkinstructie Waterplannen en het Waterbeheerplan verwijst men hier expliciet naar. In de Werkinstructie Waterplannen staat op pagina 1: *"meer kennis van en inzicht in het functioneren van het watersysteem"*, en *"een kostenbesparing voor de inrichting en beheer van het systeem."* In het Waterbeheerplan 2010-2015 staat op pagina 103: *"Gebiedsgericht werken betekent onder andere: goed gebruik maken van de lokale kennis, zowel intern als extern. Dan kunnen opgaven beter (integraler) geformuleerd en goedkoper en gemakkelijker gerealiseerd worden"*.

Uit de interviews en het Advies Gebiedsgericht Werken (pag. 8) blijkt dat het invoeren van de gebiedsgerichte werkwijze enkele jaren geleden door het hoge management is geïntroduceerd als noodzaak. Bij de introductie van gebiedsgericht werken heeft men allereerst binnen Delfland de nadruk gelegd op het gebiedsgericht uitvoeren van de interne watertaken. De organisatie is sectoraal ingericht waarbij beleidsvorming rond de sectorale wateropgaven, waterkering, waterberging en waterkwaliteit plaatsvindt in aparte teams. Het gebeurde te vaak dat Delfland meerdere malen langskwam binnen een gebied om werkzaamheden uit te voeren. Dit veroorzaakte irritaties bij derden, maar ook intern liepen de teams elkaar voor de voeten. Het intern afstemmen van werkzaamheden zou dan ook resulteren in een efficiëntere manier van werken en bovendien het draagvlak bij de buitenwereld vergroten. Een beter

draagvlak leidt hierbij ook weer tot een snellere manier van werken omdat Delfland dan makkelijker toegang heeft binnen een gebied en minder "tegenstand" van derden ondervindt. Deze tegenstand doet zich meestal voor in de vorm van bezwaarprocedures.

Noodzaak vanwege schaarser worden ruimte

Pas later werd de noodzaak groter om met externe partijen werkzaamheden af te stemmen en werden bij gebiedsgericht werken ook andere partijen betrokken. Het Waterbeheerplan 2010-2015 spreekt op pagina 30 van gebiedsgericht werken als een strategie om de wateropgaven "*in een context van ruimtegebrek te kunnen realiseren*". Delfland lijkt zich hier bewust te zijn van het feit dat zij niet de enige partij in het beheersgebied is die een claim legt op de schaarse ruimte. Delfland stelt niet expliciet dat de organisatie bij gebiedsgericht werken altijd met derde partijen samenwerkt. Op pagina 103 van het Waterbeheerplan 2010-2015 verwijst Delfland bij gebiedsgericht werken wel naar samenwerken met andere partijen: "*Gebiedsgericht werken is ook een kwestie van timing. De verschillende partijen in het gebied moeten in een zo vroeg mogelijk stadium over hun wensen en plannen met elkaar communiceren*".

78

Zoals tijdens de gesprekken naar voren kwam heeft Delfland lange tijd "*het laaghangende fruit kunnen plukken*" bij het uitvoeren van de wateropgaven. Dat wil zeggen, de eerste maatregelen die werden genomen waren de minst gecompliceerde. De respondenten noemden tijdens de interviews de volgende voorbeelden meerdere malen: "het realiseren van waterberging" en "het vergroten van de afvoercapaciteit van kanalen". Allereerst vergrootte Delfland de capaciteit van afvoergemalen om zo meer water af te voeren. Dit betrof slechts een technische ingreep waarbij geen afhankelijkheid bestond van andere partijen. Deze maatregelen konden autonoom worden uitgevoerd. Daarna realiseerde Delfland de eerste grote waterbergingsprojecten in landelijk gebied waar de claim op ruimte minder groot is dan in het stedelijke gebied. Toen de meest voor de hand liggende ingrepen waren uitgevoerd, was het wettelijke vereiste aan waterbergingscapaciteit nog niet bereikt. Nu moest een claim gelegd worden op ruimte waarbij ook externe partijen een belang hadden. Met het verbreden van watergangen en het realiseren van waterberging in stedelijk gebied kreeg Delfland te maken met derde partijen als gemeenten.

Gebiedsgericht werken als maatschappelijke drive

Op de vraag of Delfland gebiedsgericht werken toepast vanuit de wens om haar probleemoplossend vermogen te vergroten of omdat dit wordt ingegeven door de wil om op maatschappelijk verantwoorde manier te werk te gaan, antwoordden respondenten van Delfland unaniem dat het realiseren van de wateropgaven het primaire doel is. Echter, na doorvragen bij de interviews blijkt dit genuanceerder te liggen. Hieruit blijkt dat Delfland zich bewust is van haar rol als een van de vormgevers van het landschap. Men is daarom bereid om landschappelijke waarden mee te nemen als randvoorwaarde in haar werken. Delfland neemt of voelt verantwoordelijkheid voor andere belangen als waterbelangen, bijvoorbeeld voor cultuurhistorische en landschappelijk waarden. Het gaat dan vooral om het verminderen van de effecten van ingrepen door Delfland, of het creëren van meerwaarde door in het proces van beleidsvorming en uitvoering andere aspecten mee te nemen. Deze randvoorwaarden zijn niet duidelijk omschreven in beleidsstukken of geborgd in een proces. De gebiedsgerichte blik is binnen Delfland dus wel breed aanwezig, maar de manier waarop en de mate waarin men gebiedskenmerken mee laat wegen en meeneemt is persoonsafhankelijk. Een beleidsadviseur van het team Water en Ruimtelijke Ontwikkeling gaf aan dat het gebiedsgericht kijken

hoort bij de competenties van de beleidsmedewerkers en adviseurs die in dit team werken. Gebiedsgericht werken in de zin van kansen verkennen in een gebied is hiermee niet een geborgde stap in een werkinstructie maar een ongrijpbaar fenomeen dat aanwezig is in de manier waarop mensen hun werk uitvoeren.

Tijdsgeest

Een andere reden voor gebiedsgericht werken komt niet in de beleidsdocumenten naar voren maar wel tijdens de interviews. In de interviews wordt verwezen naar de heersende tijdsgeest waarin van publieke organisaties verwacht wordt dat men ook maatschappelijk draagvlak mee laat wegen. Enerzijds noemden respondenten draagvlak als argument om projecten efficiënter uit te voeren, anderzijds speelt draagvlak ook een rol vanwege normatieve redenen. Het slechts inzetten van machtsmiddelen om doelen te bereiken zonder oog te hebben voor draagvlak en omgeving wordt als niet meer van deze tijd gezien. De volgende uitspraken die tijdens de interviews werden gedaan beamen dit:

"Puur en alleen de wateropgaven is niet meer van deze tijd".

"We moeten onze taken wel op een fatsoenlijke manier uitvoeren".

"De tijd is voorbij dat Delfland eenzijdig ieder alles kon opleggen, dat moeten we ook niet meer willen".

"Dat is iets dat je gewoon moet doen" (een beleidsmaker over het verder kijken dan alleen de waterbelangen).

In gesprekken gaven bestuurders en beleidsmedewerkers van Delfland aan dat gebiedsgericht werken en het verkennen van kansen voor de wateropgaven in het gebied én rekening houden met gebiedskenmerken, bij een moderne manier van werken hoort.

5.5 DE ONTWIKKELING VAN GEBIEDSGERICHT WERKEN BINNEN DELFLAND

Het eerste waterbeheerplan van Delfland (1991) maakt nog geen melding van gebiedsgericht werken. Pas in het tweede Waterbeheerplan (1998) wordt de term gebiedsgericht werken genoemd in relatie tot projecten waar men met andere overheden samenwerkt. De jaren daarna krijgt gebiedsgericht werken een prominentere plek binnen de organisatie en vindt steeds verdere uitwerking van het begrip plaats. In het laatste waterbeheerplan van Delfland is gebiedsgericht werken als een van de strategische doelen opgenomen (de gebiedsgerichte aanpak). Tevens is een aparte adviesnota opgesteld over dit thema. Dit advies is voor kennisgeving aangenomen door het bestuur van Delfland.

Een andere ontwikkeling die tekenend is voor het groeiende belang van gebiedsgericht werken binnen de organisatie is de groei van het team Water en Ruimtelijke Ontwikkeling binnen de Sector Beleid en Onderzoek. Een van de kerntaken van dit team bestaat uit het plaatsen van wateropgaven binnen planvorming en ruimtelijke ordening, onder andere in de gemeentelijke waterplannen. Deze werkzaamheden, het vervlechten van de integrale wateropgaven in plannen van externen, passen binnen de kader van de beschrijvingen die Delfland geeft over gebiedsgericht werken. De groei van dit team geeft aan dat Delfland belang hecht aan participatie in gebiedsgerichte projecten.

Ook vindt momenteel binnen Delfland een reorganisatietraject plaats waarin men gebiedsgericht werken in de organisatie wil borgen. De aanbevelingen uit de adviesnota Gebiedsgericht Werken worden meegenomen in de deze reorganisatie die plaats vindt onder

de naam WOU. Dit staat voor de Werkgroep van Opgave naar Uitvoering. Binnen het WOU werken sectorhoofden en management samen aan een nieuwe inrichting van de organisatie. Het doel van het WOU is om de huidige organisatiestructuur integraler in te richten en een effectievere en betere samenwerking tussen de sectoren te realiseren. Volgens het WOU is met name het opdrachtgeverschap, beleid en uitvoering nog niet goed op elkaar afgestemd. Met de aanbevelingen uit het advies gebiedsgericht werken, wordt in het WOU proces de gebiedsgerichte werkwijze ingebed in de organisatie. Onder andere door het instellen van een team Integraal beleid wil Delfland dit bereiken. Binnen het team integraal beleid zullen gebiedsregisseurs erop toezien dat projecten die geïntegreerd kunnen worden aangepakt worden samengevoegd tot integraal gebiedsgerichte projecten.

In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van gebiedsgericht werken binnen Delfland schematische weergave gegeven. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te houden is er voor gekozen om hierbij alleen soortgelijke documenten naast elkaar te leggen. De ontwikkeling is hier getoetst aan de inhoud van de waterbeheerplannen omdat dit de belangrijkste strategienota's binnen Delfland zijn.

Op basis van de in hoofdstuk vier opgestelde operationalisering is onderzocht in hoeverre de kenmerken van gebiedsgericht werken in de beleidsdocumenten kunnen worden herleid.

	Aantal malen genoemd	Apart hoofdstuk	Beschrijving van betekenis GGW	Voldoet aan definitie* van gebiedsgericht werken
Waterbeheerplan 1992-1997 (1991)	0	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Waterbeheerplan 1999-2003 (1998)	3	Nee	<p>Nee, niet expliciet.</p> <p>Gebiedsgericht wordt wel in verband gebracht met de kenmerken: integraal, grootschalig en samenwerkingsverbanden (p.50, bijlage 4.)</p>	<p>Niet volledig, de volgende elementen komen wel terug in alle, als gebiedsgericht, aangemerkte projecten:</p> <p>Beleidsvorming en uitvoering: Er is bij de projecten sprake van uitvoering van beleid, zowel Delfland beleid of beleid van derden. Doelstellingen, middelen en tijdsvolgorde worden genoemd.</p> <p>Ruimtelijke processen: Deze worden niet genoemd.</p> <p>Geografische afgebakend gebied: Alle projecten betreffen een specifiek geografisch afgebakend gebied.</p> <p>Gebiedskenmerken: Deze worden niet genoemd.</p>
Waterbeheerplan 2006-2009 (2005)	12	Nee	<p>Nee, niet expliciet.</p> <p>Gebiedsgericht wordt hier enkele malen gebruikt met name om te wijzen op het afstemmen van intern beleid binnen een bepaald gebied.</p>	<p>Niet volledig, de volgende elementen komen wel terug in alle, als gebiedsgericht, aangemerkte projecten:</p> <p>Beleidsvorming en uitvoering: Er is bij de projecten sprake van uitvoering van beleid, zowel Delflands beleid of beleid van derden. Doelstellingen, middelen en tijdsvolgorde worden genoemd.</p> <p>Ruimtelijke processen: Deze worden niet genoemd.</p> <p>Geografische afgebakend gebied: Alle projecten betreffen een specifiek geografisch afgebakend gebied.</p> <p>Gebiedskenmerken: Deze worden niet genoemd.</p>

(vervolg)	Aantal malen genoemd	Apart hoofdstuk	Beschrijving van betekenis GGW	Voldoet aan definitie* van gebiedsgericht werken
Waterbeheerplan 2010-2015 (2009)	52	HF 10: Gebiedsgericht is integraal kijken HF 11.1 Gebiedsgericht werken	Ja, namelijk: "Gebiedsgericht werken is kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners." (p.87). "Gebiedsgericht werken betekent tevens gebruik maken van lokale kennis" (p.103)	Ja, alle elementen uit de definitie komen terug in het beleid. Beleidsvorming en uitvoering: onder gebiedsgericht werken vallen de beleidsinstrumenten waterplannen en watergebiedsstudies (p.104, 105). Doelstellingen, middelen en tijdsvolgorde worden genoemd. Ruimtelijke processen: in het hoofdstuk dat gericht is op gebiedsgericht werken "wordt vanuit het ruimtegebruik en de ruimtelijke ontwikkelingen" naar de wateropgaven gekeken (p.87). Geografisch afgebakend gebied: Delfland bekijkt de wateropgaven in samenhang met ruimtegebruik in vijf aparte deelgebieden (p.87), Specifieke gebiedskenmerken: Zie de definitie van Delfland over gebiedsgericht werken: "gebiedsgericht werken is kijken naar een streek met al zijn eigenschappen (p.87). Per deelgebied wordt een beschrijving gegeven van de specifieke kenmerken van het gebied. Hierbij worden vooral de bestuurlijke context het grondgebruik en de wateropgaven uitgewerkt.

* Definitie: "Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en –uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken".

Tabel 12: Ontwikkeling van gebiedsgericht werken in waterbeheerplannen

Uit bovenstaande tabel blijkt dat gebiedsgericht door de jaren heen steeds vaker in waterbeheerplannen wordt genoemd. In de eerste waterbeheerplannen verwijst de term gebiedsgericht naar projecten waar samenwerking met andere partijen (meestal overheden) plaatsvindt of waar interne doelstellingen op elkaar worden afgestemd. In het laatste waterbeheerplan positioneert Delfland gebiedsgericht werken duidelijk als instrument en ambitie binnen de organisatie. Niet alleen uit de waterbeheerplannen maar ook uit de bestudeerde beleidsnota's en gevoerde gesprekken concluderen wij dat gebiedsgericht werken zich binnen Delfland in enkele jaren heeft ontwikkeld tot een apart beleidsveld.

5.6 GEBIEDSGERICHT WERKEN: INTEGRAAL OF SECTORAAL?

Hoe verhoudt gebiedsgericht werken volgens Delfland, op basis van de beleidsstudie, zich tot de theorie uit dit onderzoek? In deze paragraaf kijken we in hoeverre gebiedsgericht werken door Delfland zich tot sectoraal werken of integraal werken verhoudt volgens de eerder beschreven theorie. De begrippen sectoraal en integraal worden gemeten aan de hand van de deelvariabelen die in het theoretisch kader zijn beschreven, namelijk:

- hiërarchie versus netwerk;
- inhoud versus proces;
- projectmanagement versus procesmanagement;
- geslotenheid versus openheid.

De analyse is gemaakt op basis van de informatie verkregen uit de beleidsdocumenten die zijn beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk, aangevuld met informatie van interviews.

5.6.1. Hiërarchie versus netwerk

Onderstaande tabel geeft de kenmerken weer die behoren bij de indicatoren van hiërarchische sturing en sturing volgens de netwerkbenadering. De gegevens die verkregen zijn uit de beleidsanalyse gaven weinig informatie waaruit blijkt welke sturingsambitie Delfland heeft bij de gebiedsgerichte benadering. Dit is enigszins te verklaren omdat veel van de kenmerken afhankelijk zijn van de projecten waarbij Delfland de gebiedsgerichte benadering inzet.

Hiërarchie		Netwerk	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Afhankelijkheid van bovengeschikte	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis 	Afhankelijkheid actoren onderling	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis
Uniformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen 	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen
Wet en regelgeving als instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Wet en regelgeving vormen randvoorwaarden • Wettelijke procedures worden ingezet 	Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen	<ul style="list-style-type: none"> • Soort en hoeveelheid communicatiemiddelen • Onderhandelingsruimte • Afwezigheid van wet- en regelgeving als kaders
Overheidsorganisatie is bovengeschikt.	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid neemt besluiten • Overheid beslist over contactmomenten • Overheid treedt op als bevoegd gezag 	Overheidsorganisatie is actor	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsmiddelen verdeeld • Actoren hebben blokkademacht

Tabel 13: Indicatoren en kenmerken van hiërarchie versus netwerk

Afhankelijkheden en uniformiteit

Kenmerken met betrekking tot financiën en actoren zijn sterk afhankelijk van de projecten waar gebiedsgericht werken wordt ingezet en kunnen per project verschillen. Delfland onderscheidt zowel gebiedsprocessen waarbij de nadruk op de integrale wateropgave ligt

als gebiedsprogramma's wat een verzameling is van processen waarbij meerdere belangen aanwezig zijn. De hoeveelheid deelnemende actoren zal dus sterk afhankelijk zijn van het type of het gebiedsgericht werken; een gebiedsproces of een gebiedsprogramma, waarbij een gebiedsprogramma vanwege de meerdere belangen meestal meer actoren zal bevatten.

Instrumenten

In het Waterbeheerplan 2010-2015 (p.103-106) heeft Delfland vier instrumenten aangewezen om gebiedsgericht te werken. Het gaat hier om watergebiedsstudies, waterplannen, planadvisering en accountmanagement. Wat betreft deze instrumenten bestaan er geen wettelijke kaders. De plannen en afspraken worden meestal vastgelegd in bestuursakkoorden. De nadruk bij deze instrumenten ligt sterk op het communicatieve karakter en niet op wettelijke procedures.

Positie overheidsorganisatie

Met betrekking tot de positie van Delfland bij besluitvorming is geen informatie gevonden. Wel maakt het Advies Gebiedsgericht Werken (Gieske, 2008) onderscheid tussen gebiedsgerichte projecten waarvan Delfland de trekker is en gebiedsgerichte projecten waaraan Delfland deelneemt. Echter, in hetzelfde advies worden voor gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling processtappen beschreven waarbij een van deze stappen de besluitvorming omvat (p.17 en p.19). Hierbij laat het advies in het midden hoe Delfland zich als overheidsorganisatie dient te positioneren.

"Besluitvorming: wordt er een gezamenlijke bestuurlijke stuurgroep gevormd, en hoe vindt de besluitvorming bij de afzonderlijke gebiedspartners plaats? Worden beslissingsondersteunende instrumenten gebruikt?" (p.19)

De processtappen gelden zowel voor projecten waar Delfland initiatiefnemer als deelnemer is.

Hiërarchie	Score					Netwerk
	←				→	
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer	
Afhankelijkheid van bovengeschatte						Afhankelijkheid actoren onderling
Uniformiteit						Pluriformiteit
Wet en regelgeving als instrumenten						Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen
Overheidsorganisatie is bovengeschat						Overheidsorganisatie is actor

Tabel 14: Score van indicatoren hiërarchie versus netwerk

5.6.2. Proces versus inhoud

Op welke wijze benadert Delfland gebiedsgericht werken? Meer op een inhoudelijke wijze of op een procesmatige wijze? In de volgende tabellen worden de indicatoren en bijbehorende kenmerken van de inhoudelijke benadering en procesbenadering uiteengezet.

Inhoud		Proces	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Inhoud van probleem is stabiel	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming over geldende data • Overeenstemming over gewicht van belangen en waarden • Perceptie t.a.v. het probleem is stabiel 	Inhoud van het project verandert	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie over geldende data • Gewicht van verschillende belangen en waarden staan ter discussie en variëren • Perceptie t.a.v. het probleem varieert
Probleem staat op zichzelf	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verwevenheid met andere problemen • Probleem en oplossing is objectiveerbaar vast te stellen 	Probleem is vervlochten met andere problemen	<ul style="list-style-type: none"> • Verwevenheid met andere problemen en belangen • Problemen en oplossing zijn niet objectiveerbaar vast te stellen
Inhoud is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door specialisten • Beleidsuitvoering door specialisten • Output is gebaseerd op normen 	Proces is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door generalisten of brede groep van specialisten • Beleidsuitvoering door generalisten of brede groep van specialisten • Output is divers

Tabel 15: Indicatoren en kenmerken van inhoud versus proces

Inhoud van het probleem

Binnen Delfland heerst overeenstemming over de data, informatie en geldende normen met betrekking tot de wateropgaven (waterkering, waterberging en waterkwaliteit). Over de vraagstukken waarmee Delfland te maken krijgt bij het uitvoeren van de wateropgaven bestaat zekerheid over kennis en heerst er consensus over maatstaven. Veel van de normen waarmee Delfland werkt zijn verankerd in wetgeving en beleidsstukken. In het Waterbeheerplan 2010-2015 staan veel voorbeelden van geldende normen vertaald naar resultaten en maatregelen. Enkele hiervan zijn:

- realiseren van minimaal 900.000m³ waterberging;
- circa 12 km watergang verbreden;
- versterken van ca 25 -30 km risicovolle kering.

Probleem staat op zichzelf of is vervlochten

Uit de overeenstemming over de normen en gepresenteerde resultaten in het waterbeheerplan blijkt dat Delfland vooral aandacht besteedt aan de inhoud. Dit beeld wordt niet alleen duidelijk uit de stukken, maar ook uit de interviews. Een kenmerkend citaat hiervoor afkomstig uit de interviews is: "de waterdoelen van Delfland zijn het uitgangspunt".

Op sommige punten vertoont het gebiedsgerichte beleid wel kenmerken van de procesbenadering. Met betrekking tot de verwevenheid van problemen geven de respondenten in de interviews aan dat met name externe problemen als ruimtegebrek en landschappelijke

waarden zich verweven met de wateropgaven. In het hoofdstuk Gebiedsgericht werken van het Waterbeheerplan 2010-2015 noemt Delfland naast de wateropgaven ook andere opgaven waarin de wateropgaven een plaats moeten krijgen, bijvoorbeeld op pagina 98 de stedelijke bouwopgave:

"Grotere kansen voor 'ruimte voor water' liggen bij de uitbreidingswijken. Rotterdam en Vlaardingen hebben in hun algemene visie voor de toekomst aangegeven dat de wateropgave kan worden ingepast bij het invullen van de stedelijke bouwopgave".

Ook de volgende zinsnede op pagina 98 uit het Waterbeheerplan 2010-2015 geeft aan dat men de wateropgaven verweven ziet met andere opgaven zoals de herstructurering van bebouwd gebied:

"Omdat de steden ook nieuwe woningen moeten bouwen, is verdere verdichting van de stad aan de orde, met verdere verharding als gevolg. Herstructurering vindt meestal in kleine stapjes plaats. Dat maakt het moeilijk om een logisch, samenhangend watersysteem op te bouwen".

Inhoud of proces is leidend

Uit de waterbeheerplannen blijkt dat inhoud leidend is bij het uitvoeren van de watertaken. Veel kenmerken die horen bij de inhoudelijke benadering zijn binnen de organisatie teruggevonden. De beleidsontwikkeling en uitvoering wordt binnen Delfland uitgevoerd door een sterk gespecialiseerd team. De meeste beleidsmedewerkers en adviseurs hebben een technische opleiding genoten en zijn ingenieur.

Omdat veel normen zijn verankerd in wetgeving, zijn problemen duidelijk objectiveerbaar vast te stellen en kan men de output in duidelijke meetbare normen verwoorden. Onder de kop "inhoud van het probleem" zijn hiervan al enkele voorbeelden genoemd. Output wordt gemeten in bijvoorbeeld kubieke meter waterberging, aantal kilometer aangelegde natuurvriendelijke oever of verstevigde kade. Toch worden in het advies gebiedsgericht werken ook proces en draagvlak genoemd als output van gebiedsgericht werken: *"Beoordeling vindt plaats op basis van gerealiseerde doelen, kwaliteit van het proces en draagvlak voor de gekozen oplossingen"* (p.17).

Op basis van de resultaten uit de literatuurstudie en interviews over gebiedsgericht werken concluderen wij dat vooral kenmerken van de inhoudelijke benadering sterk aanwezig zijn bij de gebiedsgerichte benadering van Delfland.

	Score				
	Inhoud	←		→	Proces
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer
Inhoud van probleem is stabiel					Inhoud van het project verandert
Probleem staat op zichzelf					Probleem is vervlochten met ander problemen
Inhoud is leidend voor de oplossing					Proces is leidend voor de oplossing

Tabel 16: Score van indicatoren inhoud versus proces

5.6.3. Projectmanagement versus Procesmanagement

Voert Delfland het gebiedsgericht werken op projectmatige of op procesmatige wijze uit? In de meeste beleidsstukken die onderzocht zijn, gaat Delfland niet in op de wijze van uitvoering van gebiedsgericht werken. Het Advies Gebiedsgericht Werken vormt hier een uitzondering op. Op pagina 4 van het advies staat "de vormgeving, rol en werkwijze van Delfland in gebiedsprocessen en bij gebiedsontwikkeling" beschreven. De meeste informatie uit deze paragraaf is dan ook afkomstig uit deze adviesnota.

Projectmanagement		Procesmanagement	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Regelmaat	<ul style="list-style-type: none"> • Contactmomenten • Beslismomenten • Communicatie tussen actoren 	Onregelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Contactmomenten • Beslismomenten • Communicatie tussen actoren
Fasen	<ul style="list-style-type: none"> • Lineair besluitvormingsproces • Gelijkmatische aanwezigheid en input actoren 	Ronden	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch gedrag actoren • Geen regelmatig en lineair proces
Actoren zijn stabiel en loyaal	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid partijen verandert/blijft gelijk • Aantal intreders • Aantal uittrekers 	Actoren treden in en uit	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveelheid partijen verandert • Aantal intreders • Aantal uittrekers
Duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Startdocumentatie/ eindrapportage aanwezig • Organisatiestructuur is tijdelijk, symbolisch begin of eindpunt 	Geen duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> • Afwezigheid van startdocumentatie/eindrapportage • Organisatiestructuur niet tijdelijk
Oplossing volgt probleem	<ul style="list-style-type: none"> • Probleemformulering aanwezig 	Probleem volgt oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Geen probleemformulering aanwezig

Tabel 17: Indicatoren en kenmerken van projectmanagement versus procesmanagement

Met name de kenmerken van "een sterk gefaseerd verloop" en "een duidelijk begin en eindpunt" komen veel voor in de beschrijving van gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling. Onderstaande citaten uit het Advies Gebiedsgericht Werken (p.17) illustreren dit.

"Processtappen hebben een duidelijk begin en eind, dat gemarkeerd wordt door een bestuurlijk besluit (een startnotitie, intentieverklaring, samenwerkingsovereenkomst, een go/no go beslissing, etc.)."

"Ook belangrijk is bij iedere processtap, maar vooral ook bij de overgang van planvorming naar uitvoering, alvast op hoofdlijnen de inhoud van de volgende processtap te verkennen."

"De processtappen kunnen worden weergegeven als "wybers", waarmee wordt aangegeven dat processtappen vaak een divergerend begin hebben en een convergerende afronding, waarna een consolidatiemoment volgt, waarop vaak bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt."

"Beoordeling vindt plaats op basis van gerealiseerde doelen, kwaliteit van het proces en draagvlak voor de gekozen oplossingen."

In figuur 13 is duidelijk te zien dat het proces plaatsvindt volgens duidelijk afgebakende processtappen in elkaar openvolgende fases.

Met betrekking tot gebiedsprogramma's wordt het proces op een wat abstracter niveau beschreven. Een gebiedsprogramma wordt gedefinieerd als een samenhangend geheel van gebiedsgerichte planvormings- en uitvoeringsprojecten. In figuur 14 is een schematische weergave van een gebiedsprogramma gegeven.

Het Advies Gebiedsgericht Werken (p.27) stelt dat het opstellen van gebiedsprogramma's een dynamisch proces is dat interactief en participatief kan worden vormgegeven. Dit dynamisch proces wordt volgens het advies echter wel binnen een sterk planmatig vormgegeven proces uitgevoerd.

De mate van regelmaat binnen processen (contactmomenten, communicatie tussen actoren) wordt staat niet beschreven. Wel zijn in figuur 13 de beslismomenten voor gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling vastgelegd.

Projectmanagement		Score			Procesmanagement	
		←				→
		Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer
Regelmatig						Onregelmatig
Fasen						Ronden
Actoren zijn stabiel						Actoren treden in en uit
Duidelijk begin-eindpunt						Geen duidelijk begin- en eindpunt
Oplossing volgt probleem						Probleem volgt oplossing

Tabel 18: Score projectmanagement versus procesmanagement

5.6.4. Openheid versus geslotenheid

De kenmerken van openheid en geslotenheid van besluitvorming die in onderstaande tabel staan opgenoemd, zijn moeilijk in de beleidsanalyse te identificeren. Om deze kenmerken van elkaar te kunnen onderscheiden is het noodzakelijk om op een abstractieniveau lager, namelijk het uitvoeringsniveau, naar de processen te kijken. Vragen zoals "Hoe is de toegang tot documenten?", "Hoe vindt agendavorming plaats?", "Hoe is de verdeling van middelen?", kunnen dan beantwoord worden. Naar aanleiding van de beleidsanalyse kunnen wij dan ook nog geen conclusie trekken over de mate van geslotenheid of openheid van de processen. Bij de casestudies gaan wij wel in op deze indicatoren.

5.7 CONCLUSIE BELEIDSANALYSE

5.7.1. Gebiedsgericht werken binnen Delfland

Hoe verhoudt gebiedsgericht werken binnen Delfland zich tot de theorie van gebiedsgericht werken?

In hoofdstuk drie van dit onderzoek is onderzocht waar gebiedsgericht werken volgens ons uit bestaat en welke kenmerken hiertoe gerekend worden.

Het Waterbeheerplan is het meest gezaghebbende beleidsstuk binnen Delfland. In de vier opeenvolgende waterbeheerplannen vanaf 1992 is een duidelijke ontwikkeling te zien van de term gebiedsgericht werken. De term wordt in de opeenvolgende waterbeheerplannen verder ontwikkeld. De beschrijving van gebiedsgericht werken in het laatste Waterbeheerplan 2010-2015 (p.87) luidt: "Gebiedsgericht kijken betekent: kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners." Uit nadere studie van deze definitie en het Waterbeheersplan blijkt dat alle elementen van de definitie uit de theorie van dit onderzoek hierin terugkomen. Zowel de elementen beleidsvorming en uitvoering, ruimtelijke processen, geografisch afgebakend gebied als specifieke gebiedskenmerken.

In het meest recente Waterbeheersplan is gebiedsgericht werken enigszins is gedefinieerd, maar uit de interviews en andere beleidsstukken blijkt dat er binnen de organisatie meerdere betekenissen aan gebiedsgericht werken wordt gegeven. Er bestaat nog geen uniforme opvatting over gebiedsgericht werken binnen de organisatie. De door Delfland gegeven definitie is niet voldoende concreet uitgewerkt om als handvat voor de beleidsvorming- en uitvoering te gebruiken. De term is te ambigue en je kan er daardoor nog teveel alle kanten mee op, wat tot verwarring binnen en buiten Delfland leidt. Waar invulling wordt gegeven aan de betekenis van gebiedsgericht werken komen de volgende kenmerken het meeste terug:

- het afstemmen van interne doelen binnen een gebied;
- rekening houden met gebiedskenmerken;
- het benutten van kansen in een gebied.

Gebiedsgericht werken binnen Delfland, sectoraal of integraal?

De theorie in hoofdstuk drie laat zien dat integraliteit met betrekking tot beleidsdoelen slechts één benadering is van integraal werken. Men kan ook via de wijze van sturing of besluitvorming integraliteit bewerkstelligen. Naar aanleiding van de beleidsanalyse wordt geconcludeerd dat gebiedsgericht werken door Delfland met betrekking tot de inhoud en sturing sectoraal plaatsvindt. De inhoud is namelijk uitsluitend gericht op de realisatie van de eigen wettelijke watertaken. Met de sturing zoals die in de beleidsanalyse is weergegeven wordt altijd een centrale en hiërarchische sturing vanuit Delfland beoogd. Een sturing vanuit een ander partij waarbij Delfland een nevenschikte of ondergeschikte positie heeft, wordt wel in het Advies Gebiedsgericht Werken genoemd, maar is niet in bestuurlijk geaccordeerde documenten beschreven.

Een voorwaarde van gebiedsgericht werken bij Delfland is dat altijd de gezamenlijke wateropgaven op elkaar worden afgestemd. Het meenemen van externe doelen uit ruimtelijke processen is geen vereiste binnen de gebiedsgericht benadering. Uit de interviews blijkt dat het meenemen van doelen van andere partijen in het gebiedsgericht werken bij Delfland geen probleem is, als het geen afbreuk doet aan het realiseren van de eigen waterdoelen

en niet meer geld kost dan een klassieke, sectorale aanpak. Het inpassen van andere doelen kan dus alleen als deze aanvullend worden meegenomen of “kansen” bieden voor de wateropgaven. Voor ons is gebiedsgericht werken meer dan dat. Het is volgens ons juist ook het bekijken welke andere gebiedsdoelen, naast die van de eigen organisatie kunnen worden meegenomen. Van een integrale wijze van benadering waarbij de focus eveneens is gericht op verschillende belangen van andere partijen en waarbij de percepties ten aanzien van het probleem en oplossingen gedurende het proces veranderen, is bij Delfland geen sprake. Dit is niet strijdig met onze definitie van gebiedsgericht werken. Echter, hier is het gebiedsgericht werken op de inhoud gericht, en dus sectoraal.

Ook sturing wordt in de beleidsstukken sectoraal ingestoken. De wijze van sturing bij gebiedsgerichte processen en programma's wordt door Delfland gezien als planmatig met een sterk gefaseerd karakter en vastgelegde momenten van besluitvorming. Dit maakt het lastig voor actoren om toe of uit te treden. De procesmatige benadering laat weinig ruimte om nieuwe impulsen en dynamiek in processen plaats te laten vinden. In het Advies Gebiedsgericht Werken gaat het zowel om processen waarvan Delfland trekker is of waarvan Delfland deelnemer is. De positie is per definitie hiërarchisch als Delfland de trekker van het project is al laat het beleid hier de mogelijkheden open om op minder hiërarchische wijze te acteren

6. GEBIEDSGERICHT WERKEN IN DE COMMANDEURSPOLDER

6.1 INLEIDING

In hoofdstuk een is de case Commandeurspolder al kort geïntroduceerd. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze case. We beschrijven eerst het algemene procesverloop door de tijd. Het proces is hierbij opgedeeld in verschillende rondes. De eerste ronde start bij de aanleiding van het project in 2003. De laatst beschreven ronde loopt tot het moment van schrijven (juli 2009). Daarna volgt per deelvariabele een beschrijving van het proces. Aan de hand van indicatoren vindt een analyse van het proces plaats. Voor deze analyse kijken we per indicator naar de aanwezigheid van de hierbij behorende kenmerken.

6.2 PROCESVERLOOP COMMANDEURSPOLDER

In de zomer van 2003 bezweken in Wilnis en Rotterdam twee veendijken vanwege scheurvorming. In diezelfde zomer trad bij een groot aantal dijken binnen het beheersgebied van Delfland scheurvorming op. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft Delfland de stabiliteit van een groot aantal kades in het Delflandse gebied onderzocht en een kadeverbeteringsprogramma opgesteld. Geconstateerd werd dat gedeelten van de boezemkaden van de Commandeurspolder in de gemeente Midden-Delfland niet meer aan de vigerende veiligheidseisen voldeden. Een kadeverbetering werd door Delfland noodzakelijk geacht. Het proces tot het moment van dit onderzoek met betrekking tot de kadeverbetering in de Commandeurspolder is onderverdeeld in verschillende rondes.

Ronde I: Eerste kadeverbeteringsplan Commandeurspolder

Ronde II: Herstart van het project: plan van aanpak

Ronde III: Startnotitie

Ronde IV: Variantenstudie

Ronde I: Het eerste kadeverbeteringsplan Commandeurspolder

Naar aanleiding van het onderzoek dat Delfland heeft uitgevoerd naar de stabiliteit van de kades in het beheergebied is in 2005 voor de boezemkade van de Commandeurspolder een kadeverbeteringsplan opgesteld. Uit het onderzoek bleek dat delen van de boezemkaden in de Commandeurspolder niet aan de vigerende veiligheidseisen voldeden. De waterkeringspecialisten van Delfland hebben hiervoor een verbeteringsplan opgesteld.

De kadeverbeterende maatregelen die Delfland in dit plan voorstelde zouden de stabiliteit van de kade vergroten, maar de maatregelen zouden ook effect hebben op de landschappelijke en cultuurhistorische omgeving van de Commandeurspolder. De kades zouden worden opgehoogd en verstevigd waardoor monumentale bouwwerken en bomen verwijderd moesten worden. Bovendien zouden de eeuwenoude en karakteristieke vormen van de kade verdwijnen. Het gevolg was dat de bewoners van de Commandeurspolder en enkele belangenverenigingen zich fel tegen dit project keerden.

In het gebied Midden-Delfland was ten tijde van bovengenoemde kadeverbeteringsplannen al sprake van een verstoorde verhouding tussen Delfland en de inwoners. Het imago van Delfland was onder de bevolking van de gemeente Midden-Delfland slecht vanwege grootschalige wateroverlast eind jaren negentig en het reconstructieproject Midden-Delfland⁵. Veel inwoners hielden Delfland verantwoordelijk voor de schade naar aanleiding van de wateroverlast omdat het afvoersysteem van Delfland de grote hoeveelheid neerslag niet kon bergen. In het kader van de reconstructie Midden-Delfland eind jaren negentig, zijn de boezemkades toegewezen aan Delfland. Dit veelal tot ongenoegen van de eigenaren van deze grond. De grond waarop de kades zich bevonden waren tot dan toe namelijk privaat eigendom.

⁵ Proces op basis van de reconstructiewet Midden-Delfland (1977) met als doel het duurzaam veilig stellen van de open ruimte van Midden-Delfland.

De spanningen liepen hoog op tussen de bewoners en Delfland. Tijdens de interviews vertelde een van de respondenten dat zij dit ook wel kon begrijpen omdat de plannen nogal ingrijpend waren. "Toen Delfland haar kant- en klare plannen aan de bewoners presenteerde tijdens een bijeenkomst, zagen sommige bewoners het nieuwe talud van de kade letterlijk dwars door hun woning lopen." De bewoners namen zelfs het eigen heft in handen door op een nacht de markeringen weg te halen, die Delfland kort daarvoor had geplaatst ten behoeve van verkennende werkzaamheden.

Vanwege het risico op escalatie, (nog grotere) imagoschade en de lange bezwaarprocedures die het project zou genereren, is door Delfland begin 2007 bestuurlijk besloten om het kadeverbeteringsplan in de oorspronkelijke vorm te stoppen.

Ronde II: Herstart van het project en plan van aanpak

In de loop van 2007 is door het bestuur van Delfland besloten het kadeverbeteringsproject opnieuw te starten, maar nu onder nieuwe voorwaarden die zijn gesteld door het bestuur van Delfland. Deze voorwaarden hielden in dat eerst draagvlak voor de kadeverbetering gecreëerd moest worden door planvorming op interactieve wijze te laten plaatsvinden. Bovendien moest de kadeverbetering passen bij de landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden van het gebied. Deze waarden zijn verwoord in de gebiedsvisie Midden-Delfland 2025. Dit beleidsdocument is opgesteld door de gemeente Midden-Delfland en is tevens geaccordeerd door het bestuur van Delfland.

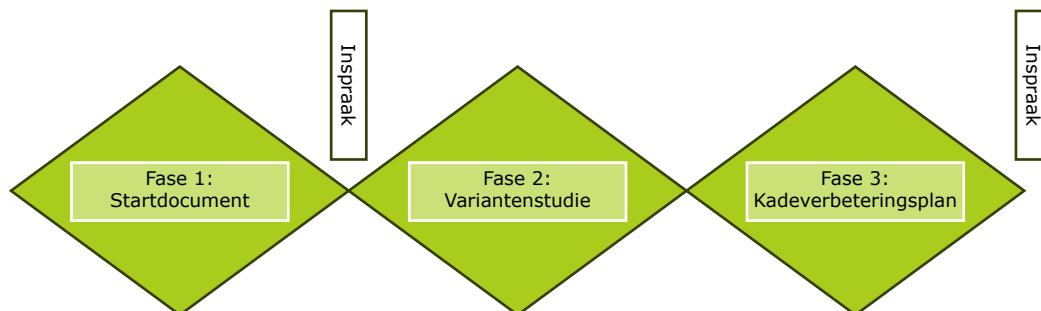
Het doel van het project is *"het opstellen van een kadeverbeteringsplan waarmee de Commandeurspolder weer voldoet aan de veiligheidseisen."* En waarmee *"bestaande functies en landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden zo min mogelijk worden aangetast en waar mogelijk versterkt"* (Plan van aanpak Commandeurspolder, Delfland, 2009). Het project wordt uitgevoerd door Delfland in een samenwerkingsverband met de gemeente Midden-Delfland.

Voordat het project van start kon gaan is in december 2007 in opdracht van Delfland een omgevingsanalyse uitgevoerd door het adviesbureau Awareness. Het doel van dit onderzoek was het verkrijgen van zicht op wat er leeft bij de bewoners en belangenorganisaties en om deze groepen in kaart te brengen. Naar aanleiding van het onderzoek deed Awareness de volgende aanbevelingen aan Delfland:

- maak samen het plan;
- denk in maatwerkoplossingen;
- maak gebruik van lokale kennis;
- zorg voor zorgvuldige procesvoering en communicatie.

Deze punten heeft Delfland opgenomen in een plan van aanpak. Het plan van aanpak beschrijft de aanpak van de planvorming in het project. Het resultaat van het proces Commandeurspolder zal een bestuurlijk vastgesteld kadeverbeteringsplan zijn. De uitvoeringsfase van de kadeverbetering hoort niet bij het proces.

De planvorming is onderverdeeld in drie fasen, startdocument, variantenstudie en kadeverbeteringsplan. In onderstaand figuur wordt het proces schematisch weergegeven.



Figuur 15: fasen proces Commandeurspolder "Veilig en mooi"

Fase 1: startdocument

In de eerste fase wordt de veiligheidsopgave in samenhang gebracht met ruimtelijke opgaven. Oplossingsrichtingen worden door Delfland en de gemeente Midden Delfland met belangenorganisaties, bewoners, landschapsarchitecten en ingenieurs verkend. Deze informatie vormt de basis voor de inhoud van het startdocument. Het startdocument bevat de volgende informatie :

- doelstelling en afbakening van het project;
- de te onderzoeken oplossingsvarianten;
- kader voor de beoordeling en afweging van oplossingsvarianten;
- randvoorwaarden en uitgangspunten vanuit de wet en regelgeving en beleid;
- de aanpak van het proces;
- de besluitvorming- en inspraakprocedures.

Fase 2: De variantenstudie

In deze fase werkt Delfland ondersteund door adviesbureaus de oplossingsvarianten verder uit. Kosten en effecten worden beoordeeld en tegen elkaar afgewogen. Uit deze afweging wordt een voorkeursvariant door de colleges van D&H en B&W vastgesteld. In deze fase vindt geen inspraak plaats.

Fase 3: Kadverbeteringsplan

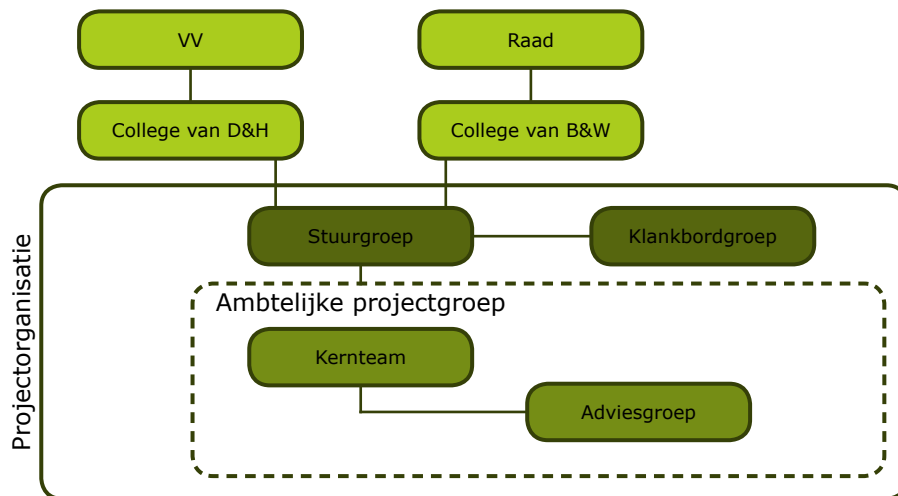
In het kadverbeteringsplan werkt Delfland het voorkeursontwerp verder uit tot een definitief ontwerp van de maatregelen. Het ontwerp wordt in de colleges vastgesteld en daarna gepresenteerd tijdens informatie en inspraak bijeenkomsten. De inspraakreacties en de beantwoording verwerkt Delfland in een nota van verantwoording. Het kadverbeteringsplan inclusief de nota van beantwoording worden vastgesteld door de Verenigde Vergadering en de Gemeenteraad.

Ronde III: De startnotitie

Op een startbijeenkomst op 31 januari 2008 wordt het plan van aanpak door Delfland en de gemeente Midden-Delfland, onder de naam Commandeurspolder "Veilig en Mooi" gepresenteerd aan bewoners en belangengroepen. Delfland, gemeente Midden-Delfland, bewoners en belangengroepen maken hier de eerste afspraken voor samenwerking. Naar aanleiding van deze bijeenkomst wordt in samenspraak met alle partijen een klankbordgroep ingesteld.

De indeling van de organisatie van het project is als volgt georganiseerd. Delfland en de gemeente Midden-Delfland zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de voortgang van het project. Bestuurders van deze partijen zitten in een gezamenlijke stuurgroep. De projectgroep is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en ondersteunt en adviseert de stuurgroep. De klankbordgroep vertegenwoordigt maatschappelijke belangen, denkt mee en geeft (niet-bindend) advies aan de stuurgroep.

De projectgroep bestaat enerzijds uit een kernteam bestaande uit beleidsadviseurs van Delfland en Midden-Delfland. Anderzijds is er een adviesgroep die bestaat uit een landschapsontwerper en een landschapsarchitect en adviseurs van twee ingenieursbureau. De projectleiders van de projectgroep zijn een beleidsadviseur van Delfland en de landschapsarchitect. De adviesgroep levert inhoudelijke ondersteuning aan de ambtelijke projectgroep. In onderstaande figuur is de projectorganisatie Commandeurspolder zoals die in de nieuwsbrief van 31 januari 2008 door de projectgroep schematisch is weergegeven.



Figuur 16: Projectorganisatie Commandeurspolder

Onderstaande tabel geeft aan hoe de groepen zijn samengesteld.

Groep	Actoren
Stuurgroep	Delfland, Gemeente Midden-Delfland
Projectgroep	Ambtelijk: Delfland, Gemeente Midden-Delfland Advies: Landschapsarchitect en twee ingenieursbureaus
Klankbordgroep	Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing P. Weststrate (voorzitter) Bewonersvereniging 'De Dijkbewoners' Commandeurskade Maasland Bewonersvertegenwoordiging Oostgaag en Kwakelweg Bomenstichting Vereniging Natuurmonumenten Recreatieschap Midden-Delfland Stichting Midden-Delfland is Mensenwerk Midden-Delfland Vereniging Landschapsbeheer Zuid-Holland Historische Vereniging Maasland Knotgroep Midden-Delfland

Tabel 19: Samenstelling groepen binnen project Commandeurspolder

Verklaring afkortingen:

VV = Verenigde Vergadering

College van D en H = College van Dijkgraaf en Hoogheemraden.

Na de startbijeenkomst hebben verschillende bijeenkomsten van de klankbordgroep plaatsgevonden en zijn ontwerpateliers georganiseerd. Tijdens de klankbordgroepvergaderingen zijn afspraken gemaakt over de rol die de klankbordgroep heeft, wat er van hen wordt verwacht en de regels. Tijdens de ontwerpateliers werkten medewerkers van Delfland en de gemeente Midden-Delfland met landschapsarchitecten, ingenieurs en de bewoners en belangengroepen in kleine groepen samen aan de ontwerpen. In totaal hebben twee ontwerpateliers plaatsgevonden. Een landschapsarchitect was hierbij aanwezig om alle criteria en mogelijke oplossingen in een schetsboek te verwerken. De klankbordgroep heeft de uitkomsten van de ontwerpateliers meegenomen in een advies aan de stuurgroep over de startnotitie.

In het startdocument omschrijft de projectgroep de landschappelijke streefbeelden die het resultaat waren van de ontwerpateliers. Tevens zijn in dit document de uitgangspunten en criteria omschreven. Het startdocument kan gezien worden als een kaderstellend document voor het vervolg van het project.

Op 1 oktober 2007 werd het concept startdocument door de stuurgroep aan de bewoners en belangengroepen gepresenteerd en toegelicht. Vanuit de belangengroepen werden enkele kanttekeningen geuit op de inhoud van de startnotitie maar ook complimenten naar de stuurgroep toe over het proces (notulen, informatiebijeenkomst startdocument Commandeurspolder "Veilig en Mooi", 2008). Naar aanleiding van de presentatie van het concept startdocument konden zowel mondeling als schriftelijk reacties worden ingediend door bewoners en belangenverenigingen. In totaal zijn tien reacties op het startdocument binnengekomen die zijn beantwoord en meegenomen in een consultatiedocument.

Op 25 november 2008 is het definitieve startdocument door het college van D en H en het college van B en W vastgesteld. Hiermee vangt een nieuwe fase aan: de variantenstudie.

Ronden IV: De variantenstudie

In deze fase worden alle varianten uit het startdocument uitgewerkt. Participatie door bewoners en belangengroepen beperkt zich in deze fase tot consultatie. Door middel van zogenaamde "keukentafelgesprekken" worden de bewoners en belangengroepen door leden van de projectgroep over de voorontwerpen geconsulteerd. Bewoners kunnen tijdens de keukentafelgesprekken hun voorkeur geven voor een van de voorontwerpen. Deze voorkeur wordt door de projectgroep meegewogen bij het benoemen van de voorkeursvarianten. De projectgroep presenteert de voorkeursvarianten aan de bewoners in de zogenaamde kadebijeenkomsten. Deze kadebijeenkomsten vinden eind juni, begin juli 2009 plaats. Per kade wordt een bijeenkomst georganiseerd. Tijdens deze kadebijeenkomsten geeft de projectgroep inzicht aan de bewoners in de afwegingen die hebben geleid tot de keuze van varianten. Tijdens en na deze bijeenkomsten kunnen de bewoners hun reactie en opmerkingen schriftelijk indienen. De reacties worden meegenomen door de projectgroep waarna eventueel een aanpassing van het ontwerp plaatsvindt. De uiteindelijke gekozen varianten worden aan de klankbordgroep voorgelegd die hierover een advies uitbrengt naar de stuurgroep.

96

Ten tijde van het onderzoek heeft de eerste kadebijeenkomst plaatsgevonden. De reacties waren gemengd. Opmerkelijk was dat sommige bewoners lieten weten dat ze het proces nu wel weer erg lang vonden duren. De bewoners maakten zich met name zorgen over het verleggen van een teensloot⁶ in verband met de eigendoms- en onderhoudsplichten. De uiterlijkheden van het ontwerp leek van mindere zorg. Bewoners lieten weten dat "het best mee viel", maar enkele bewoners hielden nog vast aan het uitgangspunt dat er zo weinig mogelijk zou moeten veranderen. De volgende uitspraak van een bewoner is hiervoor typerend: "Minimaal moet er niks veranderen!".

Zowel voor de stuurgroep als voor de projectgroep is dit een cruciale ronde. Tot nu toe hebben bewoners en belangengroepen redelijk harmonieus met elkaar samengewerkt maar in deze fase worden de eerste echte beslissingen genomen. Veel bewoners hebben een sterke voorkeur voor de oplossingen waarbij sprake is van zo min mogelijke verandering. Eén lid van de projectgroep vroeg zich tijdens het interview af of de verhoudingen tussen de partijen nog steeds goed zullen zijn nadat de voorkeursvarianten aan alle bewoners bekend zijn gemaakt.

De projectgroep lijkt zich bewust van het fragiele vertrouwen. Tijdens de presentatie van de eerste kadebijeenkomst laat ze doorschemeren dat, indien er in de volgende fase (het kadeverbeteringsplan) zich toch problemen voordoen bij de gekozen variant, er altijd nog bezien kan worden of er een oplossing voor te vinden is.

6 Teensloot: een sloot onderaan een kade om water af te voeren om te voorkomen dat de waterdruk in de dijk te hoog op loopt.

6.3 GEBIEDSGERICHT WERKEN

Er wordt bij de ontwikkeling van de Commandeurspolder rekening gehouden met specifieke gebiedskenmerken. Deze gebiedskenmerken zijn specifiek voor dit gebied en betreffen de veiligheids-, landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken. Dit blijkt al uit de titel van het project: Commandeurspolder “Veilig en Mooi”. De wijze waarop deze belangen worden meegenomen is in de volgende paragrafen beschreven.

Het project Commandeurspolder wordt in het Advies Gebiedsgericht Werken genoemd als een voorbeeld voor gebiedsgericht werken. Een duidelijke reden waarom Commandeurspolder als een gebiedsgericht project wordt beschouwd wordt niet gegeven. Voor ons reden om te onderzoeken in hoeverre het project Commandeurspolder voldoet aan onze definitie van gebiedsgericht werken.

De toets aan de definitie gebeurt met informatie afkomstig uit het startdocument Commandeurspolder “Veilig en Mooi” omdat dit het enige bestuurlijk vastgestelde document is waarin het project is uitgewerkt.

Gebiedsgericht werken	
Indicator	Kenmerk
Beleidsvorming- en uitvoering	Doelstellingen: Voldoen aan de veiligheidseisen (p.15). Bewaren van karakteristieke cultuurhistorische en landschappelijke waarden (p.15). Benutten van kansen op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (p.15). Draagvlak bij bevolking (p.15).
	Middelen: Inbreng van kennis door bewoners en belangengroeperingen, Delfland en gemeente Midden-Delfland (p.9). Inbreng van financiën is niet beschreven. Gebruik van wettelijke bevoegdheden door Delfland (p.21).
	Tijdsvolgorde: Het project is onderverdeeld in drie volgtijdelijke stappen (p.17).
Ruimtelijke processen	Het project is beleidsmatig aan het vigerende ruimtelijke beleid getoetst. Ook is er een analyse gemaakt van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast worden de aanpassingen aan de kades volgens diverse varianten uitgewerkt, met ieder hun specifieke effecten op de ruimtelijke kwaliteit (p. 65 en 77).
Geografisch afgebakend gebied	Tekening en beschrijving van de geografische begrenzing (p.15).
Gebiedskenmerken	Ondergrond: Uitgebreide beschrijving van de grondsoorten en bodemopbouw (p.32).
	Netwerken: Wegenpatroon (p.39) Kadestructuur (p.38)
	Occupatielaag: Ontstaansgeschiedenis (p.35) Beschrijving van de landschappelijke karakteristieken (p.31) Beschrijving van waterlopen (p.35) Beschrijving van de bebouwingsvormen (p.36) Beschrijving van de voorkomende beplanting en vogels (p.37)
	Overig: Samenwerking met bewoners en belangenorganisaties in klankbordgroep (p.9).

Tabel 20: Gebiedsgericht werken in de Commandeurspolder

De analyse van de startnotitie toont aan dat alle elementen van gebiedsgericht werken worden vertegenwoordigd in het project Commandeurspolder en dat het zodanig als gebiedsgericht project kan worden getypeerd.

6.4 HIËRARCHIE VERSUS NETWERK

Binnen het project Commandeurspolder heeft Delfland gekozen voor een benadering die binnen de organisatie nieuw is. Samen met de bewoners, de gemeente Midden-Delfland en belangenorganisaties wordt een proces gestart waarin gezocht wordt naar maatwerkoplossingen die voldoen aan de veiligheidseisen én passen in het ruimtelijke beeld van de Commandeurspolder. In dit hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre de aansturing in dit proces op een hiërarchische wijze of volgens een netwerkbenadering plaatsvindt.

Hiërarchie		Netwerk	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Afhankelijkheid van bovengeschiedte	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis 	Afhankelijkheid actoren onderling	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis
Uniformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen 	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen
Wet en regelgeving als instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Wet en regelgeving vormen randvoorwaarden • Wettelijke procedures worden ingezet 	Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen	<ul style="list-style-type: none"> • Soort en hoeveelheid communicatiemiddelen • Onderhandelingsruimte • -Afwezigheid van wet- en regelgeving als kaders
Overheidsorganisatie is bovengeschiedt.	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid neemt besluiten • Overheid beslist over contactmomenten • -Overheid treedt op als bevoegd gezag 	Overheidsorganisatie is actor	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsmiddelen verdeeld • Actoren hebben blokkademacht

Tabel 21: Indicatoren en kenmerken van hiërarchie versus netwerk

6.4.1. Beschrijving

Delfland en Midden-Delfland zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep en in de projectgroep. In de projectgroep zijn tevens enkele adviesbureaus aanwezig die ondersteuning bieden. In de klankbordgroep zijn de bewoners en belangenverenigingen vertegenwoordigd. In het totale proces zijn vele actoren aanwezig met verschillende belangen. In onderstaande tabel is de aard van de actoren en hun belangen uiteengezet.

Actor	Aard van actor	Belang/interesse*
Hoogheemraadschap van Delfland	Bevoegd gezag	Veiligheid van kade
Gemeente Midden-Delfland	Bevoegd gezag	Gebiedsvisie Midden-Delfland
Landschapsarchitectenbureau	Private actor (adviesbureau)	Knowhow, expertise en naamsbekendheid
Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing	Private actor (adviesbureau)	Knowhow, expertise en naamsbekendheid
Bewonersvereniging 'De Dijkbewoners' Commandeurskade Maasland	Bewoners	Minimalie impact op omgeving door kadeverbetering
Bewonersvertegenwoordiging Oostgaag en Kwakelweg	Bewoners	Minimalie impact op omgeving door kadeverbetering
Bomenstichting	Belangenvereniging	Behouden van bomen
Vereniging Natuurmonumenten	Belangenvereniging	Behouden en versterken van natuurlijke en landschappelijke waarden
Recreatieschap Midden-Delfland	Publiek actor (is onderdeel van de provinciale dienst Groen Service Zuid Holland)	Het beheer, de inrichting en ontwikkeling van de recreatiegebieden in Midden-Delfland.
Stichting Midden-Delfland is Mensenwerk	Belangenvereniging	Beheer en ontwikkeling van agrarische cultuurlandschap
Midden-Delfland Vereniging	Belangenvereniging	Groen en open houden van het Midden-Delfland gebied en bewaken van het unieke landschap en de natuur
Landschapsbeheer Zuid-Holland	Belangenvereniging	Bescherming en het in stand houden van het landschap en de cultuurhistorie
Historische Vereniging Maasland	Belangenvereniging	Het behouden van historische en monumentale componenten.
Knotgroep Midden-Delfland	Belangenvereniging	Het behouden en onderhouden van bomen.

* informatie afkomstig van de websites van betreffende organisaties.

Tabel 22: Belangen van de actoren in Commandeurspolder

Zoals uit bovenstaande tabel valt op te maken zijn veel actoren met verschillende belangen vertegenwoordigd binnen het project. Dit maakt de besluitvorming rond het kiezen van de gewenste varianten complex. Niet alle actoren in de klankbordgroep hebben dezelfde belangen. Uit interviews kwam naar voren dat de bewoners het liefst zo min mogelijk verandering zien in hun omgeving. De variant van het plaatsen van een damwand⁷ is bij deze groep vooral populair. Wanneer een damwand wordt geslagen in de kade fungeert de damwand als kadeversteving. Omdat de damwand tientallen meters de bodem in wordt geslagen is deze maatregel voor het blote oog niet zichtbaar.

De natuurorganisaties willen de landschappelijke en natuurwaarden juist weer zo goed mogelijk laten uitkomen. Dit is niet per definitie de variant waarbij zo min mogelijk aan het

7 Een damwand is een grond- en/of waterkerende constructie die bestaat uit een verticaal in de grond geplaatste elementen.

landschap verandert. Een voorbeeld hiervan is het idee om een gedeelte van de kade autoluw te maken. De natuurorganisaties vonden dit een goed idee. De betrokken bewoners vonden dit geen goed idee omdat dit hun mobiliteit zou beperken.

Een ander voorbeeld van de verschillende belangen en beelden onder de bewoners zelf, betreft het idee om een deel van de polder als "buffer" te gebruiken bij een eventuele dijkdoorbraak. Een gedeelte van het polderlandschap zou hierbij dan onderlopen. De bewoners van het stuk land dat onder water zou lopen vonden dit geen goed idee. De overige bewonersgroepen hadden géén problemen met deze variant.

Binnen Delfland bestonden in de beginfase nog verschillende opvattingen over de aanpak. In een interview vertelde een respondent dat de technische beleidsadviseurs vonden dat het ontwerp van de varianten een verantwoordelijkheid van hen was. Zij hadden er moeite mee dat de eindregie in handen van het landschapsarchitectenbureau lag, aangezien *"veiligheid toch een technische aangelegenheid is en niet iets voor een landschapsarchitect"*. Uiteindelijk hebben de beleidsadviseurs dit wel geaccepteerd en ontstonden hierover geen conflicten.

Met betrekking tot bevoegdheden, financiën en organisatie speelt Delfland een grote rol. Het op orde krijgen van de veiligheidseisen is een wettelijke taak waar Delfland aan moet voldoen. Delfland beschikt hiermee over een wettelijke en vergaande bevoegdheid met betrekking tot kadeverbetering. In theorie kan Delfland ten bate van de veiligheid van waterstaatkundige werken zelfs grond onteigenen. In de praktijk zal dit zware instrument slechts bij noodgevallen en calamiteiten worden toegepast. Totnogtoe heeft Delfland geen gebruik gemaakt van wettelijke instrumenten om beslissingen af te dwingen binnen het project Commandeurspolder.

Met betrekking tot financiën is Delfland verantwoordelijk voor de kosten die direct voortvloeien uit de kadeverbetering. Uit het begrotingsvoorstel van de Commandeurspolder blijkt dat Delfland hiervoor een bedrag van 15 miljoen euro begroot. Indien een variant wordt gekozen die veel duurder is, bijvoorbeeld vanwege het intact houden of versterken van de landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden, dan zal de gemeente Midden-Delfland deze kosten voor haar rekening nemen. Deze informatie is verkregen uit interviews met zowel medewerkers van Delfland als Midden-Delfland. Over de verdeling van de kosten zijn geen afspraken vastgelegd.

Delfland speelt een grote rol in de projectorganisatie. Zowel de projectleiding als het projectsecretariaat liggen bij Delfland. Delfland bepaalt wanneer bijeenkomsten plaatsvinden, organiseert de bijeenkomsten en beheert de agenda.

Delfland heeft de kennis van andere partijen nodig om landschappelijke en cultuurhistorische waarden mee te nemen in het ontwerp. Op dit gebied heeft Delfland kennis van buiten aangetrokken door een landschapsarchitectenbureau in te huren. De technische kennis met betrekking tot kadeontwerp is grotendeels wel aanwezig bij Delfland. Beleidsadviseurs met geo-technische achtergrond zijn betrokken bij het project. Ook heeft Delfland enkele ingenieursbureaus gecontracteerd die bijdragen aan de kennis.

Een divers aantal middelen is tot nu toe ingezet door de projectgroep om te communiceren en interactie met bewoners te bevorderen binnen het project. Hieronder zijn deze middelen op een rij gezet.

- Startbijeenkomst:** 30 januari 2008: Georganiseerd door de projectgroep.
De agenda van deze bijeenkomst bestond uit:
- Toelichting plaats op het plan van aanpak;
 - Op welke manier bewoners betrokken worden bij de planvorming;
 - Samenstelling van de klankbordgroep.
- Op basis van een stakeholderanalyse uitgevoerd door een adviesbureau hebben Delfland en de gemeente Delfland potentiële belangengroepen voor deze bijeenkomst uitgenodigd.
- Informatieavonden:** 1 oktober 2008: Presentatie startdocument
Juni 2009: Informatiebijeenkomst per kade
- Klankbordgroep, drie bijeenkomsten:**
De eerste bijeenkomst in maart 2008 was een kennismakingsbijeenkomst.
Tijdens de laatste twee bijeenkomsten in juni 2008 werden de reacties op de conceptversie van het startdocument geformuleerd.
- Ontwerpateliers:** 26 maart 2008 en 23 april 2008: Tijdens deze ontwerpateliers werkten medewerkers van Delfland en de gemeente Midden-Delfland met landschapsarchitecten, ingenieurs en de bewoners en belangengroepen in kleine groepen samen aan de ontwerpen.
- Keukentafelgesprekken:** April-mei 2008: Tijdens dit gesprek worden de varianten voorgelegd en besproken. Bewoners kunnen hun voorkeur voor een variant uitspreken. Bewoners kunnen aangeven of het gesprek bij hen thuis plaats moet vinden of met meerdere bewoners tegelijk.
- Nieuwsbrieven:** Vanaf januari 2008 zijn 5 nieuwsbrieven over de voortgang van het proces verstuurd naar leden van de klankbordgroep.
- Website:** De informatie over het proces is openbaar gemaakt op de internetsite van Delfland.
Documenten zoals nieuwsbrieven, startdocumenten, vergaderverslagen van informatiebijeenkomsten en contactgegevens van de projectgroepleden zijn hier te in te zien en te downloaden.
- Persoonlijk contact:** Uit interviews kwam naar voren dat regelmatig persoonlijk contact plaatsvindt tussen bewoners belangengroepen en medewerkers van de projectgroep. Het betreft hier tweerichtingsverkeer. Het contact betreft het opvragen van extra informatie over inhoudelijke zaken of de procesgang. Dit gebeurt per telefoon of e-mail.

Viadesk: Communicatie binnen de projectgroepleden vindt plaats door middel van Viadesk, een digitale ruimte waar alle projectgroepleden toegang hebben tot de agenda en documenten van de projectgroep.

Kadebijeenkomsten: Drie bijeenkomsten 26 juni, 2 en 7 juli 2009. De voorkeursvarianten worden aan de bewoners gepresenteerd. Per kade vindt er een bijeenkomst plaats.

Uiteindelijk beslist de stuurgroep over de varianten die worden uitgevoerd. De klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van de bewoners en belangenorganisaties aanwezig zijn, geven wel advies aan de stuurgroep over de gewenste varianten. Het uiteindelijke ontwerp moet daarna nog goedgekeurd worden door de Verenigde Vergadering van Delfland en de Gemeenteraad van Midden-Delfland.

Gedurende interviews gaven betrokken partijen aan dat zij zich er heel goed van bewust waren dat Delfland uiteindelijk de beslissende stem heeft. Een van de respondenten gaf hier als voorbeeld de beslissing over de voorkeursvariant die aan het einde van de tweede fase genomen wordt. In deze fase vindt geen inspraak van de klankbordgroep plaats.

De geïnterviewde partijen beschouwen Delfland als “de grote speler” binnen het proces. Zoals tijdens een interview werd uitgesproken door een lid van de projectgroep *“Delfland is een machtige organisatie, die kunnen uiteindelijk toch doen wat ze willen”*, en *“Delfland heeft uiteindelijk toch de doorslaggevende stem”*. Ook een uitspraak van één van de deelnemers in de klankbordgroep: *“Delfland is een autoritaire overheid”*, geeft aan dat de verhoudingen binnen de groep niet als gelijk worden ervaren.

6.4.2. Analyse Afhankelijkheden

Delfland is de wettelijke beheerder van waterstaatswerken. Vanwege de wettelijke bevoegdheid die Delfland heeft over de veiligheid van waterstaatswerken heeft Delfland de grootste beslissende macht in dit project. De feitelijke blokkademacht van de bewoners en belangenpartijen bestaat uit het vertragen van het proces door de bezwaarprocedures die zij kunnen indienen. De partijen bezitten geen bevoegdheden of middelen waardoor zij de besluitvorming volledig kunnen blokkeren. Het instrument “kennis” ligt, wat betreft de landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden, bij de bewoners- en belangengroepen.

Sociale druk door de externe partijen is een blokkademacht indien Delfland het belang van haar imago hoger laat wegen dan de veiligheid van waterstaatswerken. Het project Commandeurspolder “Veilig en Mooi” is het resultaat van de collectieve tegenstand in 2007. Sociale druk en maatschappelijke weerstand is hier destijds als blokkademacht ingezet. In theorie kunnen externe partijen dit middel weer toepassen. Uit de interviews viel echter niet op te maken dat bewoners en belangengroepen dit nog steeds als potentieel machtsmiddel zien.

Binnen het proces is Delfland de actor die beschikt over de middelen met betrekking tot financiën, bevoegdheden en technische kennis. Delfland is hiermee minder afhankelijk van andere actoren in het proces dan andersom. De overige actoren zijn met betrekking tot de

bevoegdheden, middelen en technische kennis afhankelijk van Delfland. Binnen het proces is dan ook geen sprake van een wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot besluitvorming.

Uniformiteit versus pluriformiteit

De uniformiteit of pluriformiteit schetst een beeld over het aantal verschillende partijen die aanwezig zijn in een netwerk. Hoe meer partijen aanwezig zijn hoe meer pluriformiteit. Ook binnen een bepaalde partij kan er sprake zijn van uniformiteit of pluriformiteit.

Uit de actorenanalyse valt op te maken dat binnen het proces een groot aantal verschillende actoren aanwezig is met verschillende belangen en interesses. De aard van de actoren bestaat zowel uit bevoegd gezag, privaat, publiek en belangen- en bewonersverenigingen. De belangen en bewonersverenigingen vormen de grootste groep binnen het netwerk. De groep vertoont een grote externe pluriformiteit omdat de interesses en belangen van deze belangenverenigingen en bewonersverenigingen onderling veel verschillen. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende opvattingen tussen de bewonersgroepen en de belangengroepen over de landschappelijke waarden. Beide groepen verzetten zich tegen de oorspronkelijke kadverbeteringsplannen van Delfland, maar om verschillende redenen.

De actoren van het bevoegde gezag en de private actoren treden uniform naar buiten. De vertegenwoordigers van zowel Delfland als de gemeente zijn representatief voor hun achterban.

Kijkend naar de aard van de actoren dan zien we ook pluriformiteit. Er is zowel sprake van bevoegd gezag, privaat, publiek en bewoners- en belangengroepen. Op het niveau van belangen is er sprake van een nog grotere pluriformiteit. De actoren vertonen intern binnen hun groep (publiek, privaat) wel een grote mate van uniformiteit in wijze van organisatie en vertegenwoordiging van belangen.

Instrumenten

Het project Commandeurspolder “Veilig en Mooi” vindt plaats binnen een context van wettelijke verplichtingen. De kade moet namelijk voldoen aan wettelijk vastgestelde veiligheidsnormen. Binnen het project beschikt Delfland als bevoegd gezag ook over de middelen en bevoegdheden om kadverbetering uit te voeren.

In tegenstelling tot de wettelijke instrumenten gebruikt de projectgroep binnen het proces verschillende andere instrumenten om haar doelen te bereiken. Deze instrumenten bestaan uit communicatie, interactie en voorlichting. Tot nu toe vormen de producten in het proces het resultaat van communicatie en interactie tussen Delfland, de gemeente Midden-Delfland en bewoners-, en belangenorganisaties.

Binnen het proces maakt Delfland wel gebruik van het wettelijke instrument “inspraak”. Nieuwe wetgeving van de provincie vereist dat kadverbeteringsprogramma’s een formele inspraakprocedure hebben. Dit wettelijke inspraakmoment heeft Delfland opgenomen in fase 3 (het kadverbeteringsplan) van het proces.

Samengevat concluderen we dat, hoewel de activiteiten binnen het proces in een duidelijk wettelijk kader (namelijk die van kadverbetering) plaatsvinden, de ruimte binnen het proces

door de projectgroep wordt ingevuld met een breed scala aan communicatiemiddelen die niet voortkomen uit een wettelijk kader.

Positie overheidsorganisatie

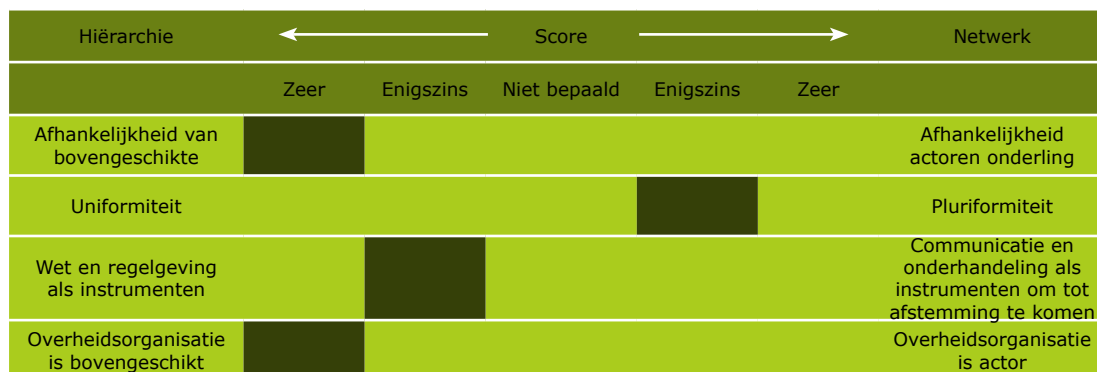
De overheidsorganisaties spelen een bovengeschatte rol met betrekking tot de partijen die in de klankbordgroep zitting hebben. Zowel Delfland als de gemeente Midden-Delfland zitten in de stuurgroep. De stuurgroep neemt uiteindelijk de beslissingen en beslist wanneer de contactmomenten zijn.

Formeel voeren Delfland en de gemeente Midden-Delfland het project samen uit. Dit communiceren de stuurgroep en de projectgroep ook zo naar buiten o.a. door het gebruik van beide logo's op projectdocumenten. Feitelijk heeft Delfland een grotere macht dan de gemeente Midden-Delfland. Reden hiervoor is dat Delfland over de meeste middelen (bevoegdheden, financiën) beschikt. De gemeente Midden-Delfland is een jonge en relatief kleine gemeente (qua inwoneraantal) met in verhouding tot Delfland, weinig personeel en beperkte financiële middelen. Delfland is een gevestigde organisatie met relatief veel aanzien in het gebied en meer financiële middelen, mensen en kennis.

104

Naast de dijkgraaf en een hoogheemraad van Delfland nemen twee wethouders plaats in de stuurgroep. De dijkgraaf is tevens voorzitter van de stuurgroep. Ook gezien deze samenstelling van de stuurgroep ligt het zwaartepunt van de macht binnen bij Delfland. Delfland heeft tevens de leiding van de projectorganisatie en bepaald wanneer de bijeenkomsten van de projectgroep zijn. In het proces stelt Delfland tevens de regels vast. Theoretisch gezien is het projectleiderschap gedeeld en bestaat dit uit een beleidsadviseur van Delfland en een landschapsarchitect van een extern bureau. De landschapsarchitect wordt echter ingehuurd door Delfland waardoor de feitelijke leiding bij Delfland ligt.

Ook de belangengroepen vinden dat Delfland een bovengeschatte rol heeft. Dit blijkt uit de reacties tijdens de interviews waarin de respondenten vertellen dat Delfland, indien nodig, uiteindelijk toch impopulaire beslissing kan nemen. Delfland wordt door alle andere deelnemende partijen als de grote speler gezien. Uit voorgaande analyse valt op te merken dat het project Commandeurspolder overwegend hiërarchisch is te noemen.



Tabel 23: Score van indicatoren hiërarchie versus netwerk

6.5 INHOUD VERSUS PROCES

In het project Commandeurspolder stelt Delfland samen met externe partijen een kadeverbeteringsplan op. Delfland heeft gekozen om cultuur en landschappelijke waarden in het ontwerp mee te nemen om zo draagvlak te creëren voor de kadeverbetering. Tevens wil Delfland dat haar projecten ook aansluiten bij de gebiedsvisie Midden-Delfland. In deze paragraaf wordt uitgewerkt in hoeverre sprake is van een procesbenadering of van een inhoudelijke benadering tijdens het proces. Hiervoor onderzoeken we of kenmerken van de indicatoren uit onderstaande tabel aanwezig zijn.

Inhoud		Proces	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Inhoud van probleem is stabiel	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming over geldende data • Overeenstemming over gewicht van belangen en waarden • Perceptie t.a.v. het probleem is stabiel 	Inhoud van het project verandert	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie over geldende data • Gewicht van verschillende belangen en waarden staan ter discussie en variëren • Perceptie t.a.v. het probleem varieert
Probleem staat op zichzelf	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verwevenheid met andere problemen • Probleem en oplossing is objectiveerbaar vast te stellen 	Probleem is vervlochten met andere problemen	<ul style="list-style-type: none"> • Verwevenheid met andere problemen en belangen • Problemen en oplossing zijn niet objectiveerbaar vast te stellen
Inhoud is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door specialisten • Beleidsuitvoering door specialisten • Output is gebaseerd op normen 	Proces is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door generalisten of brede groep van specialisten • Beleidsuitvoering door generalisten of brede groep van specialisten • Output is divers

Tabel 24: Indicatoren en kenmerken van inhoud versus proces

6.5.1. Beschrijving

De kadeverbetering die Delfland beoogde stuitte op weerstand bij bewoners en belangenorganisaties omdat deze afbreuk zou doen aan de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van de kade. Uit interviews kwam naar voren dat Delfland en de dijkbewoners beiden een heel ander idee hebben van een veilige dijk. Dit bemoeilijkte in het begin de communicatie en was tevens de reden dat het project in de eerste ronde al strandde. Het uitgangspunt van de technische maatregelen van Delfland is nog steeds dat de kade sterk genoeg moet zijn om een waterstand die eens in de 100 jaar voorkomt te kunnen keren. De bewoners, wier families soms al enkele generaties op- of rondom de dijk wonen, hebben een veel pragmatischer uitgangspunt. In plaats van onderzoeksdata gaan zij uit van de eeuwenlange praktijkervaring met de kade.

Met name de terminologie die de verschillende partijen in het proces gebruiken voor "een boom" is voorbeeldig voor de verschillende waarden die heersen in het proces. Een beleidsadviseur typeert een boom op een kade als een "waterkeringvreemd element". Deze term heeft een negatieve bijklank, bomen horen volgens deze opvatting immers niet thuis

op de kade omdat ze de stabiliteit hiervan kunnen aantasten. Een bewoner of lid van een belangengroep ziet een boom op de kade echter als "een karakteristiek landschappelijk element" of zelf als "een monument".

Intensieve communicatie gedurende het proces heeft gezorgd voor een bijstelling van ideeën en waarden bij beide groepen. De bewoners krijgen gedurende het proces meer begrip voor het veiligheidsvraagstuk van Delfland. Anderzijds beseffen de beleidsadviseurs van Delfland steeds meer dat veiligheid ook kan worden gerealiseerd op andere wijzen dan de conventionele technische maatregelen zoals ophogen en verbreden van kades. De presentatie "belang in beeld" is een voorbeeld waarin de verschillende belangen gezamenlijk worden gepresenteerd.

Een voorbeeld waar Delfland haar norm bijstelde, betreft het idee van Vereniging Natuurmonumenten om vlietlandjes⁸ aan te leggen tegen de kade. Deze zouden dienen als maatregel om de stabiliteit van de kade te vergroten. Delfland zag niks in deze oplossing omdat vlietlandjes de doorstroming van de watergang negatief zouden beïnvloeden. Bovendien zou dit verboden zijn in het kader van de Keur. Toen bleek dat deze vlietlandjes ook als natuurvriendelijke oever gezien konden worden volgens de definitie van de Kaderrichtlijn Water, heeft Delfland besloten om dit idee wel mee te nemen. Om aan de Kaderrichtlijn Water te voldoen dient Delfland een bepaalde hoeveelheid natuurvriendelijke oevers te realiseren. Met deze informatie bleek het plaatsen van vlietlandjes voor Delfland toen wel een bespreekbare variant.

Tijdens de ontwerpateliers en klankbord bijeenkomsten heeft men getracht de karakteristieke waarden voor landschap én de randvoorwaarden van veiligheid en ruimtelijk beleid te bepalen. Deze waarden zijn uiteindelijk vastgelegd in het startdocument Kadeverbetering Commandeurspolder "Veilig en Mooi". Alle partijen hebben hun goedkeuring gegeven aan dit document.

De betrokken landschapsarchitect en een betrokken ingenieur lieten tijdens een gesprek op een van de kadebijeenkomsten weten dat de uiteindelijk gekozen varianten noch de meest landschappelijke, noch de "grondvariant" betreffen, maar "ergens in het midden". Binnen de projectgroep konden zowel de technenuten als de landschapsarchitecten zich hierin vinden. De grondvariant staat hierbij overigens voor de meest conventionele methode waarbij de kade wordt verbreed en opgehoogd. Volgens de landschapsarchitect zijn de gekozen middenvarianten het product van een proces waarin beide groepen zich hebben verdiept in het beoordelen van de haalbaarheid van de varianten. Door op deze wijze de haalbaarheid te beoordelen kregen de technenuten en de landschapsarchitecten begrip voor elkaars standpunten.

6.5.2. Analyse

Inhoud van het probleem/project

Tussen alle partijen bestond bij de start van het proces geen consensus of eenduidige opvatting over de juiste normen en maatregelen. Hoewel aan het begin van het proces duidelijk tegenovergestelde waarden en belangen bestonden, heeft tijdens het proces bij zowel partijen van de projectgroep als van de klankbordgroep een bijstelling van inhoud plaatsgevonden. De bewoners hebben meer begrip gekregen voor veiligheidsaspecten en waterkeringspecialisten bij Delfland accepteren dat kadeverbetering ook mogelijk is zonder verbreden of verhogen van de kade.

⁸ Soort drijvende eilandjes van riet en beplanting.

Mate van probleemvervlechting

Binnen het proces is duidelijk sprake van een vervlechting van verschillende problemen. Enerzijds de veiligheidsproblematiek en anderzijds de landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Uiteindelijk is de insteek van het proces om tot een ontwerp te komen voor een kade die veilig én mooi is. De titel van het proces "Commandeurspolder: veilig en mooi" geeft hier al letterlijk de vervlechting van de problematiek aan.

Niet alle problemen en oplossingen binnen het proces zijn objectiveerbaar vast te stellen. Waar de oplossingen rond veiligheid goed zijn uit te drukken in meetbaren waarden laat de term "mooi" zich moeilijker uitdrukken in meetbare en objectieve waarden. Aan het begin van het proces was nog niet duidelijk waar men op uit zou komen. Men diende eerst overeenstemming bereiken over wat "een mooie kade" is. In het proces heeft de projectgroep in samenspraak met bewoners en belangengroepen de uitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorische waarden en ecologische waarden vastgelegd in het startdocument. De inhoud van de Gebiedsvisie Midden-Delfland 2005 geldt tevens als randvoorwaarde binnen het project. Al de voorkeursvarianten die uit de variantenstudie komen voldoen dan ook aan deze randvoorwaarden.

Inhoud - proces leidend voor de oplossing

Binnen het proces werkt een breed team van specialisten samen. Niet alleen deskundigen op het gebied van waterkering maar ook landschapsarchitecten werken mee. Bij reguliere kadeverbeteringsprojecten van Delfland zijn alleen ingenieurs en deskundigen op het gebied van waterkering werkzaam. De bijeenkomsten met de klankbordgroep worden geleid door een externe procesmanager. Het projectteam wordt geleid door een landschapsarchitect en een beleidsadviseur van het team Water en Ruimtelijke Ontwikkeling van Delfland. De brede samenstelling van het team voorkomt een verkokerde visie op de inhoud. Zowel de ingenieurs als architecten krijgen inzicht en begrip in elkaars standpunten. De medewerkers van het projectteam vormen een mix van zowel generalisten als specialisten waarbij de generalisten een leidinggevende rol innemen.

Het proces is niet alleen leidend omdat de uitvoering mede door generalisten wordt uitgevoerd. Ook de output van het proces is divers. Naast het ontwerpen van een veilige kade zijn ook het behoud van landschappelijke waarden én het creëren van draagvlak output. Dit betekent dat het project Commandeurspolder meer procesmatig wordt benaderd dan inhoudelijk.

Inhoud	Score			Proces	
	←		→		
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer
Inhoud van probleem is stabiel					Inhoud van het project veranderd
Probleem staat op zichzelf					Probleem is vervlochten met ander problemen
Inhoud is leidend voor de oplossing					Proces is leidend voor de oplossing

Tabel 25: Score van indicatoren inhoud versus proces

6.6 PROJECTMANAGEMENT VERSUS PROCESMANAGEMENT

De wijze waarop het project is gestructureerd en de uitvoering plaatsvindt, is afhankelijk van de sturingswijze. Sturing kan plaatsvinden op een meer rationeel en projectmatige wijze of een procesmatige wijze. In deze paragraaf wordt onderzocht of sturing meer procesmatig of projectmatig plaatsvindt. In onderstaande tabel zijn per kenmerk de indicatoren vermeld van beide vormen van sturing waaraan wij de praktijk toetsen.

Projectmanagement		Procesmanagement	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Regelmatig	<ul style="list-style-type: none"> Contactmomenten Beslismomenten, Communicatie tussen actoren 	Onregelmatig	<ul style="list-style-type: none"> Contactmomenten Beslismomenten, Communicatie tussen actoren
Fasen	<ul style="list-style-type: none"> Lineair besluitvormingsproces Gelijkmatige aanwezigheid en input actoren 	Ronden	<ul style="list-style-type: none"> Strategisch gedrag actoren Geen regelmatig en lineair proces
Actoren zijn stabiel en loyaal	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid partijen verandert/blijft gelijk Aantal intreders Aantal uittreiders 	Actoren treden in en uit	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid partijen verandert Aantal intreders Aantal uittreiders
Duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> Startdocumentatie/ eindrapportage aanwezig Organisatiestructuur is tijdelijk, symbolisch begin of eindpunt 	Geen duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> Afwezigheid van startdocumentatie/ eindrapportage Organisatiestructuur niet tijdelijk
Oplossing volgt probleem	<ul style="list-style-type: none"> Probleemformulering aanwezig 	Probleem volgt oplossing	<ul style="list-style-type: none"> Geen probleemformulering aanwezig

Tabel 26: Indicatoren en kenmerken van projectmanagement versus procesmanagement

6.6.1. Beschrijving

Het project Commandeurspolder "Veilig en Mooi" kent een duidelijke planning van contactmomenten en beslismomenten. Het proces is ingedeeld in drie fasen die van tevoren zijn vastgesteld:

Fase 1: het startdocument

Fase 2: de variantenstudie

Fase 3: het kadaverbeteringsplan

In het proces zijn duidelijke mijlpalen gemarkeerd. De eerste fase wordt afgesloten met een startnotitie, de tweede fase wordt afgesloten met de variantenstudie en de derde fase met kadeverbeteringsplan. Beslissingen worden genomen na de tweede fase en na de derde fase. Dit zijn in fase twee de uitkomst van de variantenstudie en in fase drie de beslissing over het uiteindelijke ontwerp.

Tot nu toe blijkt uit de documentenanalyse en de interviews dat inhoudelijk niet van de oorspronkelijke planning wordt afgeweken. Wel vindt er een uitloop van de fases plaats van enkele maanden. Zo was voor fase 1 (voor de startnotitie) een half jaar langer nodig omdat de intensieve participatie meer tijd kostte dan was voorzien (bron: vergaderstukken). Ook de lange besluitvormingsprocedures zorgen voor vertraging. Delfland stelt in interne documenten expliciet dat zij kiest voor een zero-risico aanpak, waarbij het doel is om vertrouwen bij de bewoners terug te winnen.

De besluitvormingsmomenten zijn in het begin van het project duidelijk door het projectteam geïdentificeerd, maar tijdens een van de kadebijeenkomsten wordt door Delfland naar de bewoners gecommuniceerd dat ook ná besluitvorming van de voorkeursvarianten er nog een mogelijkheid bestaat om het ontwerp te bezien bij problemen. Delfland specificeert niet verder onder welke randvoorwaarden een heroverweging mogelijk is. Wel wordt hier de deur op een kier gezet voor extra overlegmomenten in het proces.

Tot op het moment van onderzoek hebben drie bijeenkomsten van de klankbordgroep plaatsgevonden. De bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn niet periodiek maar wel van tevoren goed gepland. In het proces heeft het projectteam van te voren de momenten vastgelegd waarop de klankbord een advies naar de stuurgroep moet geven. In de nieuwsbrieven communiceert de projectgroep de data naar de klankbordgroep en bewoners wanneer er belangrijke bijeenkomsten zijn en wanneer belangrijke beslissingen worden genomen. In de nieuwsbrieven vindt tevens verslaglegging plaats van bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden.

Gedurende het proces is de groep actoren gelijk gebleven. Het procesontwerp laat niet toe dat gedurende het proces nieuwe actoren toetreden. Binnen het proces geldt als regel dat wanneer men uittreedt men in een later stadium niet meer kan participeren. Alleen de Land en Tuinbouworganisatie (LTO) heeft zich tot nu toe uit het proces teruggetrokken omdat zij geen rol zagen voor belangenbehartiging naar hun achterban toe. Binnen het gebied bevindt zich namelijk vrijwel geen glastuinbouw meer.

6.6.2. Analyse

Regelmatigheid van het proces

Omdat Delfland zich ook bewust is dat een vertrouwensband zeer fragiel is, wordt het proces door de projectgroep en stuurgroep zeer zorgvuldig gepland en geregisseerd met betrekking tot communicatie en beslismomenten. Indien nodig wordt van de planning afgeweken om geen onnodig risico te lopen om de vertrouwensband te schaden. Binnen dit proces is planning en regelmaat dan ook belangrijk maar niet altijd leidend. Indien nodig neemt de projectgroep meer tijd om te voorkomen dat de vertrouwensband met de bewoners en belangengroepen wordt geschaad.

Fasen of ronden

Het proces heeft vooral het karakter van het fasemodel. Het gefaseerde karakter komt deels door de strakke regie en planning van contact- en beslismomenten. De fasen eindigen allen met duidelijke eindresultaten die de kaders vormen voor de volgende fase. In het plan van aanpak is de wijze en mate van participatie van bewoners en belangengroepen al bepaald per fase. Zo vindt in de eerste fase participatie plaats door het gezamenlijk ontwerpen van de oplossingskaders. In de tweede fase is de invloed van de bewoners en belangengroepen geringer. De projectgroep consulteert hier alleen de bewoners en belangengroepen over de gekozen voorkeursvarianten. In de laatste fase vindt participatie plaats door middel van een wettelijke inspraakmogelijkheid. Het fenomeen "nieuwe ronden nieuwe kansen" dat bij het rondemodel aanwezig is gaat hier niet op. In de praktijk wijkt het proces niet af van de planning. Deze opzet biedt weinig ruimte voor strategisch gedrag bij de deelnemers van het proces. Een kanttekening hierbij is dat bij de kadebijeenkomsten Delfland, niet volgens het plan, wel een mogelijkheid voorstelde tot heroverweging van het besluit van de voorkeursvarianten ná besluitvorming. Of en hoe het projectteam hier invulling aan geeft is nog niet duidelijk.

Stabiliteit van actoren

Met betrekking tot de actoren is het proces inmiddels stabiel. Actoren kunnen tijdens het proces dan ook niet toetreden. Tijdens het proces kwam ook niet voor dat nieuwe actoren toe wilde treden. Dit kan te maken hebben met het feit dat de vóór het proces een zorgvuldige selectie van actoren heeft plaatsgevonden. Een organisatieadviesbureau heeft hiervoor een actorenanalyse uitgevoerd. Delfland heeft alle actoren die hierin werden geïdentificeerd uitgenodigd voor de startbijeenkomst. Op de LTO na zijn alle belangengroepen die in het begin geïdentificeerd zijn in het proces gebleven.

Procesmarkeringen

Het proces Commandeurspolder "Veilig en Mooi" kent een duidelijk startpunt en een duidelijk eindpunt. Deze worden gesymboliseerd door respectievelijk een startbijeenkomst en het vaststellen van een kadeverbeteringsplan. Binnen het proces heeft elke fase een duidelijk eindpunt. Het startdocument markeert het einde van de eerste fase, de variantenstudie het einde van de tweede fase en het kadeverbeteringsplan het einde van de derde fase. Deze producten kennen tevens een tijdpad. Een goedgekeurd kadeverbeteringsplan is als eindproduct gedefinieerd.

Aanwezigheid probleemformulering

De probleemstelling van het project is duidelijk: men wil een veilige kade ontwerpen die voldoet aan de vigerende eisen én waarbij recht wordt gedaan aan de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Hoe de output van het project geobjectiveerd kan worden is dan nog niet duidelijk. In de eerste fase van het project is het de bedoeling dat het projectteam met de input van bewoners en belangenverenigingen die randvoorwaarden creëren.

Dit betekent dat het project Commandeurspolder sterker projectmatig wordt gestuurd.

Projectmanagement	Score					Procesmanagement
	←					→
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer	
Regelmatig						Onregelmatig
Fasen						Ronden
Actoren zijn stabiel en loyaal						Actoren treden in en uit
Duidelijk begin- en eindpunt						Geen duidelijk begin- en eindpunt
Oplossing volgt probleem						Probleem volgt oplossing

Tabel 27: Score projectmanagement versus procesmanagement

6.7 GESLOTENHEID VERSUS OPENHEID

Geslotenheid en openheid is bepalend voor de wijze waarop alle deelnemers binnen het project omgaan met informatie en relaties. Is er een sfeer van openheid en wordt dit ook formeel gedragen door de toegankelijkheid van informatie voor actoren? Dit is van belang voor de mogelijkheden van actoren om op basis van informatie te kunnen sturen. Openheid en geslotenheid meten wij aan de hand van onderstaande indicatoren en bijbehorende kenmerken.

Geslotenheid		Openheid	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Ontoegankelijkheid besluitvormingsproces voor actoren	Interne geslotenheid: <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegankelijkheid tot documenten • Geen toegang tot de agenda • Geen toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen Externe geslotenheid: <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot proces • Geen externe communicatie over proces 	Toegankelijkheid proces voor actoren	Interne openheid: <ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid tot documenten • Toegang tot de agenda • Toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen Externe openheid: <ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot proces • Externe communicatie over proces
Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot de agenda • Geen invloed bij besluitvorming • Geen ruimte voor inbreng kennis en ideeën 	Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot de agenda • Invloed bij besluitvorming • Inbreng van kennis en ideeën van actoren
Geen inbreng middelen door actoren	Actoren dragen niet bij aan: <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht 	Inbreng middelen door actoren	Actoren dragen bij aan: <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht
Intransparante processen	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren hebben geen inzicht in proces • Actoren hebben geen toegang tot informatie • Actoren hebben geen toegang tot besluitvormingsarena 	Transparante processen	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren hebben inzicht in proces • Actoren hebben toegang tot informatie • Actoren hebben toegang tot besluitvormingsarena

Tabel 28: Indicatoren en kenmerken van geslotenheid versus openheid

6.7.1. Beschrijving

Alle vergaderverslagen van de klankbordgroep en de startbijeenkomst zijn openbaar en te vinden op de website van Delfland. De leden in de projectgroep delen documenten en data via een bepaalde internetapplicatie die functioneert als een "wiki tool". Tevens regelt Delfland de projectadministratie hiermee. De klankbordgroep en andere externe partijen hebben geen toegang tot deze applicatie. Stukken met betrekking tot begroting en financiën zijn alleen toegankelijk voor medewerkers van Delfland. De agenda is wel open voor alle actoren. Zowel projectleden als leden van de klankbordgroep kunnen thema's op de agenda zetten.

De tweede fase blijft een "gesloten" fase voor de klankbordgroep. De projectgroep beslist hier over de voorkeursvarianten. Leden van de klankbordgroep en bewoners hebben geen invloed op de beslissing. Zij worden wel door de projectgroep geïnformeerd door middel van keukentafelgesprekken. Tijdens deze gesprekken licht de projectgroep de bewoners individueel in wat de voorontwerpen zijn geworden. Voor de belangengroepen zullen informatieavonden worden georganiseerd. De partijen uit de klankbordgroep en de bewoners kunnen bij de keukentafelgesprekken en voorlichtingsavond een voorkeur uitspreken voor één van de varianten. Het doel van de keukentafelgesprekken is het inzichtelijk maken naar bewoners en belangengroepen toe waarom de projectgroep voor bepaalde voorontwerpen heeft gekozen en hoe het afwegingskader is gehanteerd. Na deze gesprekken presenteert de projectgroep de uiteindelijke voorkeursvarianten tijdens drie zogenaamde "kadebijeenkomsten" waarna de bewoners en belangengroepen hun reactie schriftelijk kunnen indienen. Het projectteam moet deze reacties behandelen en heeft toegezegd de ontwerpen van de voorkeursvarianten naar aanleiding van de reacties indien mogelijk te zullen aanpassen. Over de uiteindelijke voorkeursvarianten geeft de klankbordgroep een advies aan de stuurgroep. Tijdens de drie kadebijeenkomsten wordt door de projectgroep tijd en ruimte vrijgemaakt voor één op één gesprekken met bewoners en belanghebbenden. Na een presentatie hebben bewoners uitgebreid de gelegenheid om met een projectgroeplid over het ontwerp van "hun stukje kade te praten".

In de derde fase bestaat de toegang tot het proces voor de klankbordgroep uit advies dat zij mogen uitbrengen naar de stuurgroep en een inspraakprocedure. De toegang tot het echte besluitvormingsproces is in deze fase beperkt. De stuurgroep neemt de besluiten, de klankbordgroep heeft hier slechts een adviserende rol. Tevens kan de klankbordgroep deelnemen aan een inspraakronde. De stuurgroep moet een onderbouwde reactie op de inspraak leveren.

6.7.2. Analyse

Toegankelijkheid van het proces voor actoren

Met betrekking tot de externe en interne toegankelijkheid van documenten bestaat er een redelijke mate van openheid. Deels door het gebruik van een "wiki tool", deels doordat gebruik wordt gemaakt van een internetsite waarop alle documenten voor de bewoners en belangenorganisaties zijn gezet. Partijen die een rechtstreeks belang hebben kunnen naar behoefte in- en uittreden.

Ruimte voor inbreng oplossingen

In de eerste fase is de toegang tot het proces voor de klankbordgroep het grootst en is er tevens ruimte voor de inbreng van oplossingen door alle partijen. In deze fase werken de leden van de klankbordgroep mee aan het ontwerp en kunnen zij in de ontwerpateliers hun

ideeën inbrengen. Hier is sprake van twee richtingsverkeer waarin alle groepen samenwerken aan één document.

In de laatste twee fasen is de ruimte voor de inbreng van oplossingen niet aanwezig voor de bewoners en belangengroepen. Zij kunnen hier wél hun mening geven door middel van consultatie en inspraak.

Inbreng middelen door actoren

Het afstaan van middelen aan andere partijen is een vorm van openheid binnen het proces. Binnen het proces beschikt Delfland met name over de technische kennis en de belangengroepen en landschapsarchitecten over kennis met betrekking tot landschap en cultuurhistorie. Gedurende de ontwerpateliers heeft veel uitwisseling van deze kennis plaats gevonden. Delfland stelde haar technische kennis beschikbaar maar was ook bereid deze uit te leggen aan de bewoners en belangengroepen. Op deze wijze konden de belangengroepen deze kennis ook daadwerkelijk zelf weer gebruiken bij de ontwerpateliers. Andersom gebeurde hetzelfde met de landschapsarchitecten die de kennis deelden met de ingenieurs van Delfland. De middelen kennis zijn zodanig "afgestaan" dat ieder gebruik kon maken van elkaars kennis en ook zelf een stukje kennis hiervan meekreeg. In deze zin is er sprake van openheid met betrekking tot het middel kennis. Met betrekking tot andere middelen zoals geld en bevoegdheid heeft er geen openheid plaatsgevonden. Deze zijn in het bezit van Delfland en niet ter beschikking gesteld aan andere actoren.

Transparantie processen

Hoe de projectgroep tot de keuze van voorkeursvarianten komt lichten ze toe aan de bewoners en belangengroepen tijdens keukentafelgesprekken en een aparte bijeenkomst. De bewoners en belangengroepen doen alleen niet zelf mee aan het proces waarin keuzes worden gemaakt.

Door bovenstaande aspecten is het project Commandeurspolder als meer open dan gesloten te karakteriseren. is te zien dat het project Commandeurspolder meer open is dan gesloten.

Geslotenheid		Score			Openheid	
	←					→
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer	
Ontoegankelijkheid proces voor actoren						Toegankelijkheid proces voor actoren
Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren						Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren
Geen inbreng middelen door actoren						Inbreng middelen door actoren
Intransparante processen						Transparante processen

Tabel 29: Score geslotenheid versus openheid

6.8 CONCLUSIE COMMANDEURSPOLDER

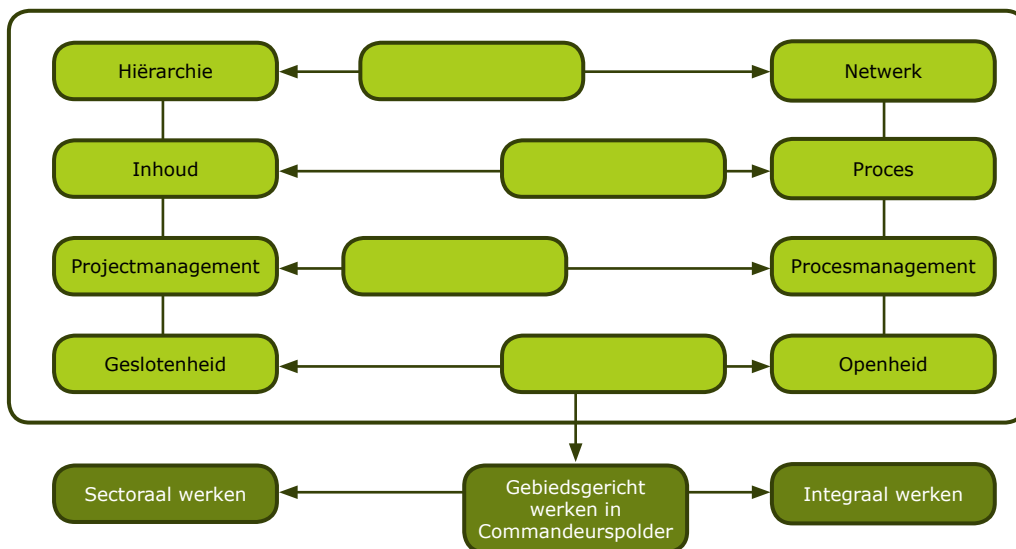
Commandeurspolder, gebiedsgericht werken?

Naar aanleiding van de casestudie concluderen we dat de gebiedsgerichte werkwijze in de Commandeurspolder overeenkomt met de definitie uit de theorie van gebiedsgericht werken.

Het kadeverbeteringsproject Commandeurspolder vindt plaats binnen een afgebakend geografisch gebied, namelijk de Commandeurspolder. Deze polder wordt begrensd door de kades die centraal staan in het kadeverbeteringsproject. De ruimtelijke processen vinden plaats binnen de netwerklaag en de occupatielaag, respectievelijk de waterkeringen en de bebouwing. Het beleid met betrekking tot waterkeringen is theoretisch en geeft weinig richtlijnen voor de uitvoering ervan. Bij de uitvoering wordt echter rekening gehouden met de specifieke situatie in de polder. De verschillende landschappelijke, cultuurhistorische en bodemkenmerken worden via de inbreng van verschillende kennisbronnen gebruikt om meerwaarde te creëren in het project. De titel van het startdocument: Commandeurspolder "Veilig en Mooi" geeft al aan dat het Delfland niet slechts te doen is om het voldoen van veiligheidsnormen alleen, maar dat andere gebiedskenmerken eveneens van belang zijn.

Commandeurspolder integraal of sectoraal?

Het project Commandeurspolder "Veilig en Mooi" vertoont zowel integrale als sectorale aspecten. Typerend is een procesmatige (integrale) benadering van het probleem, maar een vrij hiërarchische en projectmatige (sectorale) wijze van sturing. In figuur 17 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 17: Uitkomsten Commandeurspolder

Met betrekking tot sturing heeft het project Commandeurspolder zowel kenmerken van netwerksturing als hiërarchische sturing. De hoge mate aan pluriformiteit en de inzet van communicatiemiddelen als instrumenten geven het project een integraal karakter, maar de

afhankelijkheden en bovengeschiedtheid van de overheidsorganisatie zijn sterk hiërarchisch. Wat betreft de middelen geld en macht zijn alle partijen afhankelijk van Delfland. Delfland heeft als wettelijke taak om voor de veiligheid van het gebied te voldoen aan de gestelde normen en kan op wettelijke bevoegdheden terugvallen mocht het proces niet leiden tot het behalen van de norm. Hierdoor heeft Delfland bij de besluitvorming ook de meeste macht. Dus enerzijds is er integraliteit met betrekking tot de inhoud en anderzijds blijkt Delfland zowel formeel als informeel de grote speler waardoor besluitvorming sectoraal wordt ingevuld.

Binnen het project Commandeurspolder is een duidelijke procesmatige en daarmee integrale benadering van het probleem te zien. Er bestaat een hoge mate van probleemvervloechting namelijk veiligheid en landschappelijke waarden en ook de inhoud van het probleem is niet stabiel. Partijen hebben verschillende percepties over de concepten veiligheid en landschappelijke waarden en deze percepties veranderen bovendien in de loop van het proces. Delfland houdt bij de benadering van het probleem duidelijk rekening met het proces waarin. Draagvlak en communicatie zijn typerend voor de procesmatige benadering waarbij de regie van het project bij de Sector Beleid en Onderzoek ligt en niet bij het Project- en Ingenieursbureau van Delfland.

De benadering van het probleem is procesmatig, maar de manier waarop men tot een oplossing komt wordt projectmatig uitgevoerd. Binnen het project is wel sprake van dynamiek van andere partijen, zoals de belangengroepen en bewoners. Deze dynamiek geeft een integraal karakter aan de manier waarop Delfland naar een oplossing toewerkt. Echter, de strakke regie en het gefaseerde karakter zijn typerend voor een projectmatige en dus meer sectorale aanpak. Hoewel de gemeente Midden-Delfland en Delfland een samenwerkingsverband zijn aangegaan, ligt de regie vrijwel volledig in handen van Delfland.

Hoe meer integraal een proces is, hoe opener deze is vanwege de wederzijdse afhankelijkheden. Binnen het proces is een redelijke mate van openheid, vooral in de eerste fase. Daarna, in de tweede en de derde fase is het proces iets minder open en vindt de belangrijkste besluitvorming plaats door Delfland en Midden-Delfland. Bewoners en belangenorganisaties worden wel geïnformeerd en kunnen reageren en inspraak leveren op de plannen. Behalve de gemeente Midden-Delfland hebben de belangengroepen geen volledige toegang tot het besluitvormingsproces. Met betrekking tot bevoegdheden en geld is Delfland zelfvoorzienend.

7. GEBIEDSGERICHT WERKEN IN DE PLASPOELPOLDER

7.1 INLEIDING

In hoofdstuk een is de case Plaspoelpolder al kort geïntroduceerd. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze case. We beschrijven eerst het algemene procesverloop door de tijd. Het proces is hierbij opgedeeld in verschillende rondes. De eerste ronde start bij de aanleiding van het project in 1998/2000. De laatste beschreven ronde loopt tot het moment van schrijven (juli 2009). Daarna volgt per deelvariabele een beschrijving van het proces. Aan de hand van indicatoren vindt een analyse van het proces plaats. Voor deze analyse kijken we per indicator naar de aanwezigheid van de hierbij behorende kenmerken.

7.2 PROCESVERLOOP VAN PLASPOELPOLDER

In 1998 en 2000 is er door hevige regenval in regio Haaglanden ernstige wateroverlast ontstaan met economische gevolgen. De schade in de regio leidde tot veel onrust in de streek en bij Delfland. Deze incidenten maakten duidelijk dat individuele bestuursorganen als provincie, gemeenten en waterschappen niet op zichzelf het risico op deze incidenten kunnen voorkomen. Samenwerking is hierdoor noodzakelijk. Het project Plaspoelpolder is een onderdeel van het opgerichte Waterkader Haaglanden en kent verschillende rondes:

Ronde I: Instellen van het Waterkader Haaglanden

Ronde II: Selectie van Plaspoelpolder als proeftuin

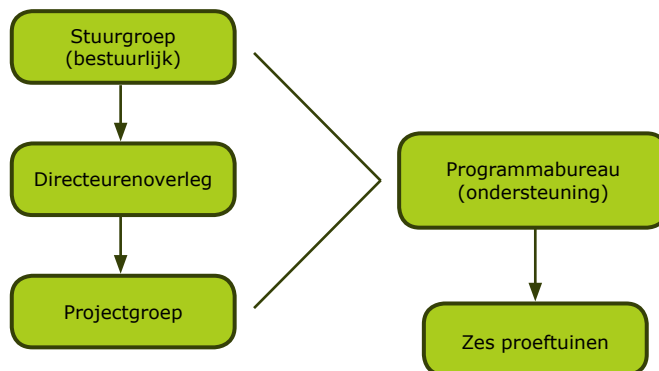
Ronde III: Opstellen plan van aanpak Plaspoelpolder

Ronde IV: Uitvoeren van de eerste verkenningen

Ronde I: Instellen van het Waterkader Haaglanden

Na de wateroverlast in 1998 en 2000 hebben diverse partijen in de regio Haaglanden afgesproken dat er in dit gebied met grote economische belangen een samenwerkingsverband diende te komen om wateroverlast tegen te gaan. Delfland had al in 1999 geconcludeerd dat het toenmalige waterbeheersingsstelsel niet meer aansloot op nieuwe normen. De regio Haaglanden is een dichtbevolkt gebied waar schaarste heerst aan ruimte. De klassieke wijze van wateropvang, middels grote open waterbergingen, om het risico op overstroming terug te dringen biedt daarom geen afdoende oplossing meer in dit gebied.

Op initiatief van het Stadsgewest Haaglanden, Delfland en provincie Zuid-Holland wordt in 2003 een samenwerkingsverband aangegaan met de naam Waterkader Haaglanden (hierna Waterkader genoemd). Naast de initiatiefnemers nemen ook negen gemeenten deel in het Waterkader. Doel van het Waterkader is om via samenwerking en kennisontwikkeling op een innovatieve wijze het watersysteem in de regio op orde te krijgen. De structuur van het Waterkader kan schematisch als volgt worden weergegeven.



Figuur 18: Organisatiestructuur Waterkader Haaglanden

Het Waterkader heeft bij zijn oprichting alle steun gekregen van de deelnemende partijen. De urgentie voor een dergelijke samenwerking is na de wateroverlast erg groot en in korte tijd zet het Waterkader een ambitieus programma op: "Kennis voor Klimaat". Dit programma dient om kennis rondom waterberging en klimaatverandering op te doen en te borgen via proeftuinen en generieke kennisprojecten. In totaal is er € 5,5 miljoen beschikbaar voor de kennisprojecten.

In oktober 2005 brengt de stuurgroep een tussentijdse balans uit waarin zij de gehouden inventarisaties en de verdeling van verantwoordelijkheden, inzet en kosten presenteert. Een van de manieren om de samenwerking te bevestigen is het opstellen van een Regionaal Bestuursakkoord Water. Dit bestuursakkoord, dat moet leiden tot een waterbergingscapaciteit die aan landelijke bestuursnormen voldoet, is door de betrokken bestuurders in februari 2006 in Den Haag ondertekend. In dit bestuursakkoord verklaren partijen dat men gezamenlijk de doelstellingen in 2015 gerealiseerd wil hebben. Op dat moment verloopt de samenwerking in het Waterkader goed. Verschillende, door afzonderlijke partijen al ontwikkelde maatregelen, zoals het verbreden van watergangen, worden op dat moment uitgevoerd. Bovendien zijn de participanten in het Waterkader druk bezig met het ontwikkelen van nieuwe plannen.

118

Ronde II: Selectie van Plaspoelpolder als proeftuin

Op het moment dat de tussenbalans verschijnt, werkt het Waterkader hard aan een aanvraag voor zogenoemde FES-gelden (Fonds Economische Structuurversterking), Hiervoor wordt op 28 april 2006 een aanvraag ingediend bij het kabinet als aanvulling op de eerder ingediende aanvraag voor het kennisprogramma. De ingediende aanvraag heet "Ruimte voor water en economische ontwikkeling in Haaglanden: een innovatieve uitdaging" (Stuurgroep Waterkader Haaglanden, 2005).

Met het programma koppelt het Waterkader innovatie middels de uitvoering van proeftuinen aan het kennisprogramma. Innovatie en het kennisprogramma zijn voor de actoren tot dan toe gescheiden sporen.

De proeftuinen moeten representatief zijn voor de verschillende opgaven binnen Haaglanden: glastuinbouw (glas), stedelijke ontwikkeling (stad) en inrichting landelijk gebied (gras). Door verschillende partijen uit het Waterkader zijn twaalf projecten aangedragen die als proeftuin kunnen dienen. Een intermediair verkend aan de hand van vooraf opgestelde criteria de mogelijke proeftuinen in opdracht van het Waterkader. Deze verkenning is uitgevoerd in overleg met zowel publieke als private partijen. De criteria die gehanteerd zijn bij het selecteren van de proeftuinen hebben betrekking op de meerwaarde van de proeftuin, publiek en privaat commitment, maatschappelijke kosten en baten en innovatief karakter.

Naar aanleiding van deze weging zijn uiteindelijk zes proeftuinen geselecteerd. Bij een eerder onderzoek van Delfland blijkt dat de Plaspoelpolder te weinig waterbergingscapaciteit heeft en dat er wateroverlast ontstaat bij extreme regenval indien men geen aanvullende maatregelen treft. Dit is voor Delfland de Plaspoelpolder als proeftuinproject voorgedragen. De basis voor de proeftuin ligt in het Waterplan Rijswijk en het revitaliseringsplan voor de Plaspoelpolder. De proeftuin Plaspoelpolder wordt gekozen als één van de proeftuinen.

Indien de waterbergingsopgave in de Plaspoelpolder volgens de stedenbouwkundige visie wordt gerealiseerd, zal dit op conventionele wijze worden uitgevoerd: men gebruikt stukken grond voor open waterberging waardoor deze ruimte niet meer beschikbaar is voor andere doeleinden. Enerzijds is dit een erg dure oplossing voor het waterbergingsprobleem,

omdat grond in het stedelijk gebied aanmerkelijk duurder is dan in landelijk gebied. Anderzijds is deze aanpak voor de revitaliseringsopgave nadelig. Ruimte die in beslag wordt genomen voor waterberging kan niet meer voor de herstructurering worden ingezet. De uitdaging binnen Plaspoelpolder bestaat dus uit het combineren van de wateropgave en de revitaliseringsopgave binnen één proces. De officiële doelstelling van het project is dan ook tweeledig. Het ene doel is de revitalisering van het gebied vanwege direct economisch belang. Revitalisering is nodig om het bedrijvenpark ook op langere termijn rendabel te houden. Door de hoge leeftijd van het park voldoet het niet meer aan de eisen van de huidige tijd. Het tweede doel is waterberging met een meer indirecte economisch belang, omdat wateroverlast tot economische schade kan leiden. De doelstelling voor de proeftuin luidt dan ook: Hoe kan de waterberging in de Plaspoelpolder op een maatschappelijk efficiënte en effectieve wijze worden gecombineerd met de revitalisering en duurzaam beheer van het businesspark Plaspoelpolder?

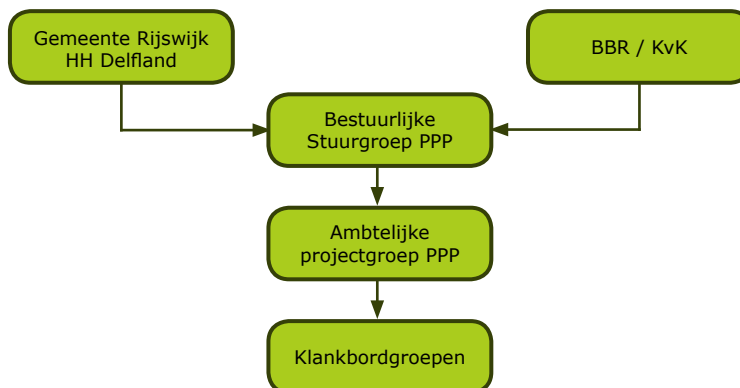
De onderstaande tabel geeft aan welke partijen betrokken zijn binnen de proeftuin Plaspoelpolder.

Groep	Actoren
Stuurgroep	Gemeente Rijswijk Delfland BBR
Projectgroep	Gemeente Rijswijk Gemeente Den Haag Delfland Habiforum
Klankbordgroep	Gemeente Rijswijk Delfland Belangenvereniging Bedrijven Rijswijk (BBR) Kamers van Koophandel Habiforum Industrieschap Plaspoelpolder Stadsgewest Haaglanden Projectontwikkelaars

Tabel 30: Actoren in het netwerk Plaspoelpolder

De stuurgroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeente Rijswijk en Delfland en uit enkele leden van de BBR en KvK Haaglanden. De stuurgroep zorgt voor bestuurlijke verankering van de proeftuin en zorgt voor afstemming van de deelprojecten. De projectgroep is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken met betrekking tot het oprichten en inrichten van de proeftuin en wordt geleid vanuit gemeente Rijswijk. De projectgroep bereidt de bestuurlijke besprekpunten voor die in de stuurgroep worden behandeld. In de verschillende klankbordgroepen zitten deelnemers uit organisaties die belangen hebben bij de revitalisering en waterberging. Dit zijn zowel partijen uit de publieke als private sector.

In onderstaande figuur is de projectorganisatie schematisch weergegeven.



Figuur 19: Projectorganisatie Plaspoelpolder

120

De planning voor de proeftuin Plaspoelpolder is als volgt (FES-subsidieaanvraag, Stuurgroep Waterkader Haaglanden, 2005);

Fase I (augustus 2006 - augustus 2007): Opstellen van plan van aanpak voor de proeftuin
Fase II (december 2006 – eind 2007): vastleggen van ideeën in een publiek-private samenwerkingsovereenkomst

Fase III (2007 -2010): realisatie van de proeftuin

Fase IV (2010): evaluatie proeftuin

De ambities die de FES-subsidieaanvraag worden beschreven zijn hoog, maar daar is ten tijde van het opstellen van het document ook reden voor. Het oprichten van het Waterkader en het selecteren van de proeftuinen verloopt soepel. De selectie van de proeftuinen wordt in april van 2006 door de drie bestuurlijke partijen (Stadsgewest, Delfland en provincie Zuid-Holland) zonder problemen vastgesteld. Voor de Plaspoelpolder is eerder al door Delfland bestuurlijk vastgelegd dat de waterbergingscapaciteit in het gebied op orde gebracht moet worden. De doelstellingen voor de waterberging zijn vastgelegd in het Waterplan Rijswijk dat in 2006 is opgesteld. In 2006 is tevens de Stedenbouwkundige Structuurvisie voor de Plaspoelpolder vastgesteld door de gemeente Rijswijk. Deze structuurvisie vormt het kader voor het revitaliseringstraject. De randvoorwaarden voor het project zijn dus gunstig en de sfeer rondom het project is goed.

De selectie van de proeftuinen heeft vrij geruisloos plaatsgevonden. De urgentie en het belang van het project wordt door alle partners onderschreven en de FES-aanvraag wordt door het kabinet met enkele kleine opmerkingen goedgekeurd.

Ronde III: Opstellen plan van aanpak Plaspoelpolder

Nadat de FES-aanvraag is ingediend, is de stuurgroep van de Plaspoelpolder verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. In de eerste fase van de proeftuin, die is gepland van augustus 2006 tot augustus 2007, moet een plan van aanpak worden opgesteld. Het plan van aanpak moet in de tweede fase uitmonden in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen publieke en private partijen.

De projectgroep van de Plaspoelpolder begint met het organiseren van verschillende klankbordbijeenkomsten waarin de ideeën en wensen van publieke en private partijen worden besproken. De projectgroep van de proeftuinen Plaspoelpolder en Noordpolder⁹ vergaderen in het begin gezamenlijk omdat beide proeftuinen qua problematiek vergelijkbaar zijn en ook dicht bij elkaar liggen. De bestuurlijke aandacht is groot in het begin van het proces.

Bij de totstandkoming van het plan van aanpak ontstaan wel een aantal lastige punten. De urgentie van de waterberging is op dat moment groot, maar het uitwerken van de revitaliseringsopgave voor de Plaspoelpolder kan nog niet worden opgepakt omdat de ruimtelijke planvorming nog niet ver genoeg is. Dit leidt tot een faseverschil in de plannen voor waterberging en revitalisering. Private partijen zijn hierdoor wat afwachtend om deel te nemen in het proces. Zij hebben een direct belang hebben bij de revitalisering die nog wacht op de ruimtelijke planvorming en willen daar eerst duidelijkheid over. Daarbij komt dat bij de gemeente Rijswijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de waterberging en revitalisering bij twee verschillende wethouders ligt, die elk een eigen ambtelijke ondersteuning hebben. Hierdoor ontstaat een interne belangenstrijd binnen de gemeente tussen beide "kampen".

Na een aantal maanden besluit de stuurgroep van het Waterkader om de proeftuinen Plaspoelpolder en Noordpolder te scheiden omdat de projecten weinig aan elkaar kunnen toevoegen op innovatief gebied. Dit geldt zowel voor de inhoud als het proces. De projectgroep Plaspoelpolder levert in juni 2007 al het plan van aanpak voor de proeftuin Plaspoelpolder op en deze wordt bestuurlijk vastgesteld.

Opvallend in het plan van aanpak is dat in de projectbeschrijving behorende bij de FES-subsidieaanvraag de doelstelling met betrekking tot de waterberging 50.000 m³ in een gebied van 100ha bedraagt. In het plan van aanpak van de proeftuin Plaspoelpolder is deze doelstelling bijgesteld naar 20.000 m³ waterberging omdat Delfland via een peilverhoging van 20 cm 30.000 m³ waterberging kan oplossen in het gebied.

Ronde IV: Uitvoeren van de eerste verkenningen

De volgende fase in het proces verloopt deels parallel aan de eerste fase en is gepland van augustus 2006 tot eind 2007. De projectgroep zet in de tweede fase maatregelen om in concrete plannen en zij onderzoekt de mogelijkheden voor een parkmanagementonderneming. Het projectteam laat van januari tot april 2008 door DHV en Grontmij verschillende verkenningen uitvoeren voor de mogelijkheden voor innovatieve waterberging en werkt de mogelijkheden voor de parkmanagementonderneming uit. In juni 2008 vindt vervolgens een go/no-go moment plaats op basis van urgentie, innovatie en haalbaarheid.

In de zomer van 2008 vindt de overgang plaats van verkennen naar de inrichting van de proeftuin.

Het samenwerken in de project- en stuurgroep wordt langzamerhand lastiger. De bestuurlijke aandacht verslapt omdat de wateroverlast bijna tien jaar geleden heeft plaatsgevonden en omdat concrete, zichtbare resultaten op zich laten wachten. Het programma Kennis voor Klimaat is volgens bestuurders vooral gericht op het vergaren van wetenschappelijke kennis. De nadruk begint in de Plaspoelpolder nu wel steeds meer te liggen op revitalisering omdat de ruimtelijke randvoorwaarden langzamerhand worden ingevuld. Zo is er een

⁹ Een andere proeftuin uit het Waterkader Haaglanden. Dit project betreft eveneens het realiseren van bergingscapaciteit. De Noordpolder is gelegen in het stedelijke gebied van Den Haag.

nieuw bestemmingsplan voor het bedrijventerrein opgesteld waarvoor in maart 2009 de inspraakprocedure is gestart.

Ook is de verbinding tussen het Waterkader en de proeftuin een groeiende zorg. Er beginnen scheuren te komen in het project. De projectgroep verwijt het Waterkader niet voldoende inspanning te leveren om draagvlak te creëren voor de proeftuinen. De website van het Waterkader is verouderd en pas halverwege 2008 wordt er door het Waterkader een brief gezonden aan de voorzitter van het directeurenoverleg Kennis voor Klimaat dat beloofde financiële steun uitblijft. De projectgroep levert in december 2008 de verkenningen op, een jaar nadat deze fase zou moeten zijn afgerond. De publiek-private samenwerkingsovereenkomst is in juli 2009 nog niet gesloten, terwijl de ondertekening voor eind 2007 was gepland.

Verschillende partijen hebben moeite met hun rol in het proces. Een duidelijke aansturing vanuit gemeente Rijswijk ontbreekt omdat er een belangenstrijd binnen de gemeente plaatsvindt. Delfland heeft moeite met een rol waarbij zij geen trekkende rol heeft en de inbreng beperkt is. De benodigde kennis in het project bestaat vooral uit organisatiekennis en kennis over financiële constructies. Omdat de revitalisering van het bedrijventerrein nog niet van de grond komt nemen de private partijen nog niet actief deel aan het proces.

7.3 GEBIEDSGERICHT WERKEN

In het Advies Gebiedsgericht Werken (Gieske 2008) wordt de proeftuin Plaspoelpolder als gebiedsgericht project aangemerkt. Door het project te toetsen aan de theorie van gebiedsgericht werken onderzoeken we of het project daadwerkelijk als gebiedsgericht kan worden getypeerd.

De toetsing vindt plaats aan de hand van informatie afkomstig uit het eerste plan van aanpak (Rijswijk, 2007) en het vervolg plan van aanpak (Rijswijk, 2009).

Gebiedsgericht werken	
Indicator	Kenmerk
Beleidsvorming- en uitvoering	Doelstellingen (p.3): <ul style="list-style-type: none"> • Realiseren van waterberging • Revitalisering bedrijventerrein • Duurzaam beheer bedrijventerrein
	Middelen: <ul style="list-style-type: none"> • Inbreng financiën door diverse partijen (p.4) • Inbreng kennis door diverse partijen (p.14) • Beschikbaar stellen van grondoppervlak door overheden en private partijen (p.10)
	Tijdsvolgorde: <ul style="list-style-type: none"> • Het project is onderverdeeld in verschillende fasen/stappen (p.11).
Ruimtelijke processen	Het project is beleidsmatig getoetst aan de Stedenbouwkundige Structuurvisie de Plaspoelpolder die in 2006 door de Gemeente Rijswijk is opgesteld. Hierin worden de wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen beschreven voor het bedrijventerrein. Deze ontwikkelingen behelzen een herinrichting waarbij veranderingen in de fysieke gesteldheid zullen optreden (herinrichting gebouwen en infrastructuur). Het inpassen van waterbergingscapaciteit vereist per definitie en verandering in fysieke gesteldheid.
Geografisch afgebakend gebied	Tekening en beschrijving van de geografische begrenzing (p.4 en p.7).
Gebiedskenmerken	Ondergrond: <ul style="list-style-type: none"> • Geen beschrijving
	Netwerken: <ul style="list-style-type: none"> • Stelsel van watergangen (p.7)
	Occupatielaag (p.5 en 6): <ul style="list-style-type: none"> • Ontstaansgeschiedenis (p.35) • Beschrijving van ontstaansgeschiedenis en gebruik. • Beschrijving van aanwezige organisaties, imago en identiteit van het businesspark

Tabel 31: Gebiedsgericht werken in de Plaspoelpolder

Bovenstaande tabel laat zien dat alle elementen uit de definitie van gebiedsgericht werken aanwezig zijn binnen de proeftuin Plaspoelpolder. Met betrekking tot gebiedskenmerken beperkt de proeftuin zich tot de netwerklaag en occupatielaag.

7.4 HIËRARCHIE VERSUS NETWERK

De samenwerking in het project Plaspoelpolder en de daaraan gekoppelde organisatiestructuur is sterk verweven met het Waterkader. Het Waterkader is een groot programma waarin vele partners participeren en waar Plaspoelpolder slechts een onderdeel van is.

Voor vrijwel alle deelnemende partijen is de samenwerking vrij nieuw omdat er een revitaliseringsdoel gekoppeld is aan een waterbergingsopgave. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre sturing binnen de proeftuin Plaspoelpolder op hiërarchische wijze of volgens de netwerkbenadering plaatsvindt. In onderstaande tabel staan de indicatoren en bijbehorende kenmerken van deze sturingswijzen genoemd.

Hiërarchie		Netwerk	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Afhankelijkheid van bovengeschikte	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis 	Afhankelijkheid actoren onderling	<ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Bevoegdheden • Informatie • Kennis
Uniformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen 	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal actoren • Hoeveelheid belangen • Hoeveelheid (machts) middelen
Wet en regelgeving als instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Wet en regelgeving vormen randvoorwaarden • Wettelijke procedures worden ingezet 	Communicatie en onderhandeling als instrumenten om tot afstemming te komen	<ul style="list-style-type: none"> • Soort en hoeveelheid communicatiemiddelen • Onderhandelingsruimte • Afwezigheid van wet- en regelgeving als kaders
Overheidsorganisatie is bovengeschikt.	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid neemt besluiten • Overheid beslist over contactmomenten • Overheid treedt op als bevoegd gezag 	Overheidsorganisatie is actor	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsmiddelen verdeeld • Actoren hebben blokkadmacht

Tabel 32: Indicatoren en kenmerken van hiërarchie versus netwerk

7.4.1. Beschrijving

Zoals in het plan van aanpak Plaspoelpolder is te lezen, is dit project onderdeel van het Waterkader. Er zijn hiermee verschillende partijen betrokken bij het project en proces. Dit is naast de gemeente Rijswijk ook de provincie Zuid-Holland, het Stadsgebied Haaglanden en acht andere gemeenten. Zij bepalen de hoofdlijnen en keuren de projectvoorstellen vanuit het project goed. Omdat een deel van de financiering van het project loopt via de FES-subsidie van het Waterkader, heeft het Waterkader grote invloed op de besluitvorming. Naast de financiering vanuit het FES, wordt het project gefinancierd vanuit het programma "Leven met Water", gemeente Rijswijk en Delfland. De grootste investeringen zullen worden gedaan vanuit de marktpartijen omdat de investeringen zullen samenhangen met bouwkundige ingrepen. In de uiteindelijke parkmanagementonderneming die het bedrijventerrein en de waterberging gaat beheren, zullen de publieke en private partijen gezamenlijk de exploitatie dragen.

De publieke partijen hebben een bestuursovereenkomst getekend bij de aanvang van het project en naar verwachting zal fase 2 van het project worden afgesloten met een samenwerkingsovereenkomst tussen bestuurlijke en private partijen om vorm te geven aan de parkmanagementonderneming.

De belangen in de proeftuin zijn divers. Naast de waterberging is ook de revitaliseringopgave van groot belang in het gebied. In de revitalisering zijn vooral de economische belangen van de gemeente Rijswijk de private partners aanwezig. De waterbergingsbelangen worden vertegenwoordigd door Delfland en de gemeente Rijswijk. Het belang van Delfland bestaat uit het vervullen van haar wettelijke taak (zorg dragen voor waterberging) en het belang van de gemeente Rijswijk is het voorkomen van economische schade door wateroverlast. Daarnaast hebben zowel Delfland als Rijswijk belang bij het opdoen van kennis vanuit het Waterkader en Habiforum. Deze belangen zijn terug te vinden in het plan van aanpak voor de eerste en tweede fase van de proeftuin, het Regionaal Bestuursakkoord Waterkader en het startdocument voor het Waterkader "Samen werken aan water".

Delfland is samen met gemeente Rijswijk trekker van het deel van het project dat de waterberging omvat. De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de normen voor waterberging vormen hierbij randvoorwaarden voor de sturing. Voor alternatieve vormen van waterberging, zoals in dit project wordt beoogd is een publiek-private samenwerking noodzakelijk omdat de ruimte voor conventionele waterberging ontbreekt. Hiermee worden de wettelijke instrumenten minder relevant als pressiemiddel, omdat bij gebruik ervan private partijen hun medewerking kunnen staken.

Omdat de belangen en de bijbehorende partijen zo divers zijn kan de uitvoering van het project daarmee geschetst worden als een mix van hiërarchische en netwerksturing. Hiërarchisch vanwege de bevoegdheden van de publieke partijen en een netwerkbenadering vanwege de verwevenheid van belangen in het project, de relatie met het Waterkader en samenwerking met private partijen.

7.4.2. Analyse Afhankelijkheden

Delfland kan in de Plaspoelpolder haar wettelijke verplichting tot het realiseren van waterberging maar deels afdwingen. Er is gebrek aan ruimte en het doel om ook te innoveren maakt dat Delfland afhankelijk is van andere partijen voor kennis en informatie. De zeggenschap over financiën rust in de proeftuin bij Delfland en de gemeente Rijswijk. Daar liggen ook de bevoegdheden voor het inzetten van middelen. De stuurgroep Plaspoelpolder is op haar beurt weer afhankelijk van het Waterkader voor financiën en besluitvorming. Bestuurlijk bestaat er dan ook een afhankelijkheid tussen de partners in het Waterkader. In de interviews wordt duidelijk dat Delfland het project zelfstandig niet kan uitvoeren. Dit omdat de waterberging onlosmakelijk is verbonden met de revitaliseringsopgave van het bedrijventerrein. Tevens zijn de subsidiegelden verkregen omdat het om een innovatief samenwerkingsproject gaat waarbij partijen per definitie niet autonoom kunnen opereren omdat dan niet de gewenste meerwaarde wordt gecreëerd.

Uit de interviews blijkt dat de inbreng van de kennis van Delfland gering is. Technische kennis wordt ingehuurd bij advies- en ingenieursbureaus. Inbreng van andere partijen met betrekking tot juridische kennis en kennis van organisatorische zaken is noodzakelijk.

Uniformiteit versus pluriformiteit

Sinds het Waterkader in het startdocument in 2006 de Plaspoelpolder heeft aangewezen als proeftuin is het aantal actoren stabiel, zo blijkt uit de verslagen van de klankbordgroep, projectgroep en stuurgroep. Er zijn wel persoonlijke wisselingen, maar de aard en inzet van de deelnemers is constant. In de interviews geven de respondenten aan dat de private bedrijven die participeren in de klankbordgroep wel wisselen, maar dit is te wijten aan de veranderingen in eigenaarschap van gebouwen. De aard van partijen is divers binnen de proeftuin, er zijn publieke en private partijen met uiteenlopende belangen. De belangen in het project zijn verschillend maar vallen allen of binnen de revitaliseringsopgave of binnen de wateropgave.

Instrumenten

De partijen in het project gebruiken wet- en regelgeving kaderstellend. Waterwetgeving wordt gebruikt om normen te bepalen voor de waterberging en ruimtelijke ordeningsregelgeving zoals een bestemmingsplan wordt gebruikt voor de revitalisering. Partijen hebben de wet-

en regelgeving nog niet gebruikt om besluiten af te dwingen. De meeste resultaten in het project worden juist gerealiseerd door overleg in klankbordgroepen en projectgroep. Het project gebruikt communicatie dan ook als instrument om tot afstemming te komen. Een voorbeeld hiervan is de verkennende studies die inzicht moeten geven in de mogelijkheden van de waterbergingsopgave. Ook verschijnen er verschillende stukken in lokale weekbladen en digitale nieuwsbrieven die de Plaspoelpolder onder de aandacht moeten brengen bij een breder publiek.

Positie overheidsorganisatie

Voor de ruimtelijke ordening is Delfland voornamelijk afhankelijk van gemeente Rijswijk als bevoegd gezag voor het bestemmingsplan. Deze twee overheden hebben een bovengeschiedte positie ten opzichte van andere partijen in verband met het wettelijke instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Voor een conventionele vorm van waterberging is een samenwerking tussen Delfland en Rijswijk voldoende om dit te realiseren. Delfland en Rijswijk kunnen hierbij wet- en regelgeving inzetten. Private partijen kunnen de realisatie ervan traineren, maar niet tegenhouden. Hoewel de overheidsorganisaties in theorie meer macht en beslissingsbevoegdheden hebben, richten zij zich vooral op samenwerking. De overheidsorganisaties stellen zich hiermee feitelijk meer op als partner en niet als bovenbeschikte.

In onderstaande tabel hebben we de hierboven beschreven kenmerken uiteengezet. Hoewel sprake is van bovengeschiedte van overheidsorganisaties valt op te maken dat de meeste kenmerken wijzen op een netwerk. De sturing in het project Plaspoelpolder is te karakteriseren als netwerksturing.

	Score				
	Hiërarchie		Netwerk		
	Ze	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Ze
Afhankelijkheid van bovengeschiedte	←				→
Uniformiteit					
Wet en regelgeving als instrumenten					
Overheidsorganisatie is bovengeschiedt					

Tabel 33: Score van indicatoren hiërarchie versus netwerk

7.5 INHOUD VERSUS PROCES

Plaspoelpolder is een complex proces vanwege de hiervoor benoemde verschillende belangen en diversiteit van actoren die aanwezig zijn. Uitgangspunt in het project is dat de projectgroep hun doelen gecombineerd kunnen realiseren op een innovatieve wijze. De vraag is of de inhoud van het project (de normen en probleemformulering) leidend is of dat een procesbenadering dominant is. In deze paragraaf analyseren wij de indicatoren volgens de kenmerken uit onderstaande tabel.

Inhoud		Proces	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Inhoud van probleem is stabiel	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming over geldende data • Overeenstemming over gewicht van belangen en waarden • Perceptie t.a.v. het probleem is stabiel 	Inhoud van het project verandert	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie over geldende data • Gewicht van verschillende belangen en waarden staan ter discussie en variëren • Perceptie t.a.v. het probleem varieert
Probleem staat op zichzelf	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verwevenheid met andere problemen • Probleem en oplossing is objectiveerbaar vast te stellen 	Probleem is vervlochten met andere problemen	<ul style="list-style-type: none"> • Verwevenheid met ander problemen en belangen • Problemen en oplossing zijn niet objectiveerbaar vast te stellen
Inhoud is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door specialisten • Beleidsuitvoering door specialisten • Output is gebaseerd op normen 	Proces is leidend voor de oplossing	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsontwikkeling door generalisten of brede groep van specialisten • Beleidsuitvoering door generalisten of brede groep van specialisten • Output is divers

Tabel 34: Indicatoren en kenmerken van inhoud versus proces

7.5.1. Beschrijving

De gemeente Rijswijk en Delfland zijn de belangrijkste partijen in het project met ieder hun eigen belangen. De gemeente heeft formeel de projectleiding, maar wordt ondersteund door een externe procesmanager. De respondenten geven tijdens de interviews aan dat binnen de gemeente Rijswijk een belangenstrijd gaande is. De reden hiervan is dat de revitalisering en de waterberging onder twee verschillende wethouders vallen, met ieder een eigen ambtelijk apparaat. Bestuurlijk én ambtelijk is een belangenstrijd gaande. De wethouder met ruimtelijke ordening in zijn portefeuille heeft volgens een respondent "weinig met water" waardoor de samenwerking wat stroef verloopt. Hiermee wordt ook de verwevenheid van het probleem van de waterberging zichtbaar. De partijen die gaan over ruimte dienen de handen ineen te slaan met de partijen die gaan over water om de doelstelling van de proeftuin te verweven.

In het waterplan Rijswijk, waar de waterbergingsnorm als uitgangspunt wordt genomen, is alleen sprake van het belang van waterberging. De projectplannen voor fase 1 en 2 van de projectgroep Plaspoelpolder geven aan dat het revitaliseringsprogramma voor het bedrijventerrein en de waterberging verweven zijn. Dit wordt expliciet benoemd in de

doelstelling voor de proeftuin (FES-aanvraag): *Hoe kan de waterberging in de Plaspoelpolder op een maatschappelijk efficiënte en effectieve wijze worden gecombineerd met de revitalisering en duurzaam beheer van het businesspark Plaspoelpolder?* Getracht wordt om op innovatieve wijze publieke doelstellingen en private belangen te combineren. Dat maakt het project en daarmee het proces complex. De projectgroep moet in haar aansturing met al deze aspecten rekening houden.

Het project Plaspoelpolder is een proeftuin. Dit wil zeggen dat één van de doelstellingen van het project het verwerven van kennis is en het toepassen van innovatieve oplossingen. De FES-aanvraag noemt *"het op gang brengen van integrale gebiedsontwikkeling, waarin nieuwe samenwerkingsvormen actief zijn"* als een van de beoogde resultaten voor 2011. Omdat processen ook als resultaat worden gezien kan het project niet op de inhoud alleen worden beoordeeld. Een procesaanpak waarbij gestuurd wordt op inhoud én proces ligt voor de hand, omdat het nog onzeker is hoe de innovatie tot stand komt en het proces gaat lopen.

7.5.2. Analyse

Inhoud van het probleem/project

In het project is het uitgangspunt voor Delfland en gemeente Rijswijk de wet- en regelgeving zoals deze is uitgewerkt in het Waterplan Rijswijk. Hierin worden de Kaderrichtlijn Water en de berekende bergingstekorten genoemd als geldende randvoorwaarden die minimaal dienen te worden gevolgd. Welke oplossing er ook wordt gekozen en hoe deze in maatregelen wordt omgezet, de normen zijn leidend. De belangen en waarden van de verschillende partijen zijn vastgelegd in de FES-aanvraag en het plan van aanpak van de proeftuin. In de FES-aanvraag worden de normen voor zowel revitalisering als waterberging weergegeven. Deze normen staan in het proces niet ter discussie.

Uit de interviews en vergaderverslagen blijkt dat de randvoorwaarden ook worden gedragen door de private partijen. Echter, naarmate de tijd verstrijkt neemt de urgentie van de waterberging bij de andere actoren af. De wateroverlast van 1998 en 2000 ligt immers steeds verder in het verleden waardoor het belang van de waterberging aan waarde inboet. Volgens de respondenten neemt het economisch belang van de revitalisering daarom een steeds dominantere plaats in het proces in.

Mate van probleemvervlochtening

Vanaf de start van de proeftuin zijn waterberging en revitalisering het uitgangspunt. De FES-subsidies zijn verkregen voor het oplossen van beide problemen. Door gebrek aan ruimte kan waterberging niet worden gerealiseerd zonder dat men op innovatieve wijze binnen de revitaliseringsopgave ruimte vindt voor de berging. De revitaliseringsopgave kan wel worden gerealiseerd zonder de waterberging, maar het risico op wateroverlast is hierbij een te groot financieel risico. Daarbij vormt de waterberging een ruimtelijke randvoorwaarde voor de revitaliseringsopgave. De projectgroep moet zowel de revitalisering als de waterberging in samenhang ontwikkelen om de vooraf bepaalde doelen te kunnen realiseren. Ook in de financieringsstructuur van het parkmanagement is deze verwevenheid zichtbaar omdat de waterberging deels moet worden gefinancierd vanuit de opbrengsten van de revitalisering van het bedrijventerrein. De waterberging en het beheer ervan moet uiteindelijk deels bekostigd worden via een publiek-private samenwerking door middel van een parkmanagement constructie.

Inhoud - proces leidend voor de oplossing

In de doelstelling van het project staat dat de oplossing voor het probleem niet bekend is, maar moet volgen uit het proces. Dat is ook de reden dat dit project een proeftuin in het Waterkader is. De norm waaraan de oplossing moet voldoen (de hoeveelheid waterberging) is wel bekend. Indien de doelstellingen voor de waterberging in aantallen zijn gerealiseerd, is deze dus objectiveerbaar vast te stellen. De vorm waarin de waterberging en revitalisering georganiseerd gaan worden is aan het begin van het project nog niet duidelijk, alleen dat dit op een innovatieve wijze moet gebeuren. Omdat Plaspoelpolder als proeftuin onderdeel is van het grotere programma Waterkader Haaglanden, is de output (inhoud en proces) divers en niet op voorhand bekend. In de FES-aanvraag wordt zelfs het proces als resultaat benoemd door het Waterkader. Daarnaast wordt een breed scala van specialisten en procesmanagers ingezet in het project zoals twee extern ingehuurde procesmanagers en deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening, financiën en organisaties.

Voor Delfland wordt het proces als output niet expliciet genoemd tijdens de interviews. Delfland benoemt wel een inhoudelijk aspect als één van de doelstellingen, namelijk het aantal m3 waterberging. Bij Delfland wordt het project dan ook voornamelijk getrokken vanuit het team Waterhuishouding. Het betrekken van andere teams van Delfland bij deze proeftuin begint langzaam op gang te komen onder andere door middel van het organiseren van een interne bijeenkomst. Tijdens een interview merkte de procesmanager op dat *"de medewerkers van deze teams zich nog wat onwennig voelden bij het project"*. Delflanders zijn gewend met een technische blik naar de waterbergingsopgave te kijken en moeten nog wennen aan de innovatieve wijze van organisatie (namelijk de publiek-private constructie). Zo moest de procesmanager tijdens een interne bijeenkomst van Delfland de jurist overtuigen dat een publiek-private constructie van waterberging tot de mogelijkheden kan horen.

De proeftuin Plaspoelpolder wordt vanuit het Waterkader meer procesmatig benaderd dan inhoudelijk. Dit wordt door Delfland maar ten dele beleefd omdat Delfland vooral gericht is op de waterbergingsnormen.

Inhoud	Score					Proces
	←					→
	Ze	En	Niet bepaald	En	Ze	
Inhoud van probleem is stabiel						Inhoud van het project verandert
Probleem staat op zichzelf						Probleem is vervlochten met andere problemen
Inhoud is leidend voor de oplossing						Proces is leidend voor de oplossing

Tabel 35: Score van indicatoren inhoud versus proces

7.6 PROJECTMANAGEMENT VERSUS PROCESMANAGEMENT

In de eerste paragraaf hebben we verschillende rondes en fasen beschreven voor het project Plaspoelpolder. De wijze waarop de het project is gestructureerd en de wijze van uitvoering is afhankelijk van de sturingsbenadering. Is dit een meer rationeel en projectmatige benadering of een procesmatige benadering? In onderstaande tabel worden de kenmerken beschreven van de indicatoren die horen bij een projectmatige of een procesmatige aanpak.

Projectmanagement		Procesmanagement	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Regelmatig	<ul style="list-style-type: none"> Contactmomenten Beslismomenten, Communicatie tussen actoren 	Onregelmatig	<ul style="list-style-type: none"> Contactmomenten Beslismomenten, Communicatie tussen actoren
Fasen	<ul style="list-style-type: none"> Lineair besluitvormingsproces Gelijkmatige aanwezigheid en input actoren 	Ronden	<ul style="list-style-type: none"> Strategisch gedrag actoren Geen regelmatig en lineair proces
Actoren zijn stabiel en loyaal	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid partijen verandert/blijft gelijk Aantal intreders Aantal uittreeders 	Actoren treden in en uit	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid partijen verandert Aantal intreders Aantal uittreeders
Duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> Startdocumentatie/ eindrapportage aanwezig Organisatiestructuur is tijdelijk, symbolisch begin of eindpunt 	Geen duidelijk begin- en eindpunt	<ul style="list-style-type: none"> Afwezigheid van startdocumentatie/ eindrapportage Organisatiestructuur niet tijdelijk
Oplossing volgt probleem	<ul style="list-style-type: none"> Probleemformulering aanwezig 	Probleem volgt oplossing	<ul style="list-style-type: none"> Geen probleemformulering aanwezig

Tabel 36: Indicatoren en kenmerken van projectmanagement versus procesmanagement

7.6.1. Beschrijving

In paragraaf 7.2 beschreven wij het procesverloop van de proeftuin Plaspoelpolder. Hierbij is het project ingedeeld in verschillende rondes die wat tijd betreft elkaar soms overlappen. Tevens is beschreven dat het project formeel uit verschillende fasen bestaat.

Het besluitvormingsproces is binnen de proeftuin Plaspoelpolder een getrapt proces. Besluitvorming loopt via de projectgroep en de stuurgroep van de proeftuin, naar de stuurgroep van het Waterkader. In fasen 1 en 2 liepen de ontwikkelingen rond de waterberging en de revitalisering parallel aan elkaar. Nu lopen deze twee ontwikkelingen steeds meer door elkaar heen waardoor de regelmatigheid van het proces onder druk komt te staan. De verschillende fasen van het project kunnen ook als rondes worden gezien, omdat deze soms parallel aan elkaar verlopen. Omdat ze parallel lopen is er een wisselwerking. Resultaten uit de ene fase worden gebruikt in de andere. Bovendien nemen de actoren niet tegelijkertijd actief deel aan het proces. De private partijen zijn in de eerste twee fasen op de achtergrond gebleven omdat de private belangen niet direct een rol speelden. Het betrof in deze fasen meer het uitwerken van de algemene randvoorwaarden. De verwachting van de respondenten is dat de rol van private actoren zal toenemen naarmate het proces vordert, omdat in de uitwerking van de revitaliseringsopgave concreet gesproken wordt over hun eigendommen.

De vergaderingen van de verschillende werkgroepen worden enige tijd van tevoren gepland, maar niet volgens een vooraf vastgesteld jaarschema. De besluitvorming wordt voorbereid indien hier aanleiding toe is, maar ook hierbij is dit niet ver vooraf gepland. De verschillende fasen die in het plan van aanpak zijn beschreven duren langer dan gepland. Het verloop is dan ook niet gestructureerd te noemen. De oorzaak ligt volgens de respondenten in de onvoorspelbaarheid van het proces waardoor hier lastig op te sturen valt. Deze onvoorspelbaarheid bestaat bijvoorbeeld uit het strategische gedrag van aanwezige actoren. Private partijen houden zich in het begin van het proces nog afzijdig maar kunnen later meer invloed gaan uitoefenen. Ook het verslappen van de urgentie voor waterberging is een factor die meespeelt. Zoals de procesmanager ironisch opmerkte tijdens een interview *"een groter wateroverlast zou het project ten goede komen!"*. Hieruit valt op te maken dat een zuiver projectmatige aanpak niet werkt, omdat er externe factoren en risico's zijn die moeilijk stuurbaar zijn.

7.6.2. Analyse

Regelmatigheid van het proces

De bijeenkomsten van de stuurgroep, projectgroep en de klankbordgroepen zijn vooraf bepaald. Uit de agenda's en verslagen is niet duidelijk op te maken welke regelmaat van vergaderen er is. De vergaderingen vinden niet op vaste momenten plaats, maar eens in de vier tot zes weken is er een projectgroepoverleg. De klankbordgroep en de stuurgroep komen alleen bij elkaar als er een concreet product moet worden afgeleverd of er een besluit moet worden genomen. De klankbordgroep levert input bij voorstellen en het specificeren van de randvoorwaarden. De stuurgroep komt bij elkaar om een besluit voor te bereiden voor besluitvorming in de besturen van Rijswijk en Delfland.

De procesbegeleiders die in dienst zijn bij de gemeente Rijswijk bepalen wanneer de verschillende groepen (klankbord, projectgroep en stuurgroep) bij elkaar komen. De communicatie tussen de actoren verloopt via het projectbureau van de Plaspoelpolder.

Fasen of ronden

De besluitvorming binnen de Plaspoelpolder verloopt getrapt via de projectgroep en stuurgroep, naar de besluitvormende organen gemeente Rijswijk en Delfland. Daarnaast is er een link tussen de besluitvormende organen en het Waterkader. Het proces verloopt vooralsnog lineair. De projectgroep heeft inmiddels een document met randvoorwaarden en uitgangspunten vastgesteld (de FES-aanvraag) en vervolgens een plan van aanpak en de uitwerking met verkenningen.

Toch verloopt het proces niet geheel volgens de vooraf opgestelde fasen. De tweede fase zou al moeten zijn afgerond en de uitvoering gestart. Omdat het urgentiegevoel afneemt is er minder bestuurlijke druk voor de uitvoering van de waterberging en worden afspraken die betrekking hebben op de waterberging vooruitgeschoven.

Stabiliteit van actoren

Sinds de start van het proces zijn er geen actoren in of uit het proces getreden. Zowel de private als publieke partijen zijn constant in het proces aanwezig. De intensiteit deelname van de private partijen is wel afhankelijk van de onderwerpen. De aandacht ligt voor hen minder op de waterberging en meer op de revitalisering. De actoren gedragen zich dan ook deels strategisch. Dit is vooral het geval bij de private partijen die zich afwachtend opstellen

als het gaat om waterberging, omdat zij hier geen direct belang bij hebben. De publieke partijen vertonen dit strategisch gedrag veel minder omdat hun belang meervoudig is. Hun belang geldt namelijk voor zowel de waterberging als de revitalisering.

Procesmarkeringen

In de FES-aanvraag zijn de uitgangspunten van het project beschreven. In het Plan van aanpak voor de Plaspoelpolder is bepaald welke resultaten de proeftuin moet bereiken. Deze twee documenten markeren het begin van de eerste en tweede fase van het project. De tweede fase kent een duidelijke eindmarkering, namelijk een samenwerkingsovereenkomst. Echter, in het plan van aanpak is niet vastgelegd dat alle fasen van de proeftuin een duidelijk begin en eindmarkering moeten hebben. Daarnaast zijn de fasen niet helemaal volgtijdelijk. De tweede fase is nog niet afgerond, maar de derde fase is gestart. Omdat fasen door elkaar heen lopen zijn procesmarkeringen als zodanig minder herkenbaar als start- en eindmarkering.

Aanwezigheid probleemformulering

Binnen het project is een duidelijke probleemformulering aanwezig. Deze probleemstelling is in de FES-aanvraag opgenomen. Toch is niet eenduidig vast te stellen wat leidend is, het probleem of het proces. Volgens een van de respondenten volgt de oplossing het probleem, dat wil zeggen dat het probleem leidend is. Dit geldt misschien wel voor het project Plaspoelpolder op zichzelf, maar als onderdeel van het Waterkader ligt dat anders. De doelstelling voor het Waterkader is breder dan de uitvoering van het project Plaspoelpolder alleen. Kennisontwikkeling door innovatie is ook een doel. Daarom is in de FES-aanvraag aangegeven dat het proces op zichzelf output is. Voor het project Plaspoelpolder als proeftuin in het Waterkader is de probleemformulering daarom niet eenduidig.

Dit betekent dat het project Plaspoelpolder sterker projectmatig wordt gestuurd dan dat het procesmatig wordt gestuurd zoals in onderstaande tabel is af te lezen.

Projectmanagement	Score					Procesmanagement
	←					→
	Zeer	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Zeer	
Regelmatig						Onregelmatig
Fasen						Ronden
Actoren zijn stabiel en loyaal						Actoren treden in en uit
Duidelijk begin- en eindpunt						Geen duidelijk begin- en eindpunt
Oplossing volgt probleem						Probleem volgt oplossing

Tabel 37: Score projectmanagement versus procesmanagement

7.7 GESLOTENHEID VERSUS OPENHEID

Geslotenheid en openheid is bepalend voor de wijze waarop de partijen in het project omgegaan met informatie en met relaties. Is er een sfeer van openheid en wordt dit ook formeel gedragen door toegankelijkheid van informatie voor actoren? Openheid is van belang voor de mogelijkheden van actoren om op basis van informatie te kunnen sturen.

Geslotenheid		Openheid	
Indicator	Kenmerken	Indicator	Kenmerken
Ontoegankelijkheid proces voor actoren	<p>Interne geslotenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegankelijkheid tot documenten • Geen toegang tot de agenda • Geen toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen <p>Externe geslotenheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot proces • Geen externe communicatie over proces 	Toegankelijkheid proces voor actoren	<p>Interne openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid tot documenten • Toegang tot de agenda • Toegankelijkheid bij besluitvormingsprocessen <p>Externe openheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot proces • Externe communicatie over proces
Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toegang tot de agenda • Geen invloed bij besluitvorming • Geen ruimte voor inbreng kennis en ideeën 	Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Toegang tot de agenda • Invloed bij besluitvorming • Inbreng van kennis en ideeën van actoren
Geen inbreng middelen door actoren	<p>Actoren dragen niet bij aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht 	Inbreng middelen door actoren	<p>Actoren dragen bij aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Kennis • Bevoegdheden/macht
Intransparante processen	<ul style="list-style-type: none"> -Actoren hebben geen inzicht in proces -Actoren hebben geen toegang tot informatie -Actoren hebben geen toegang tot besluitvormingsarena 	Transparante processen	<ul style="list-style-type: none"> -Actoren hebben inzicht in proces -Actoren hebben toegang tot informatie -Actoren hebben toegang tot besluitvormingsarena

Tabel 38: Indicatoren en kenmerken van geslotenheid versus openheid

7.7.1. Beschrijving

Omdat het project een proeftuin is met een kennisdoelstelling, is het van belang dat de informatie die beschikbaar komt uit het project voor een grote groep toegankelijk is. Dit is niet voor alle partners een werkwijze die men gewend is. Delfland is bijvoorbeeld een partij die gewoonlijk specialistische projecten uitvoert binnen haar eigen domein en daarover beperkt verantwoording over aflegt.

De proeftuin is als zodanig een vrij open proces voor buitenstaanders. Op verschillende plaatsen, via internet, openbare vergaderverslagen van Delfland en Rijswijk, maar ook via de krant is relatief veel informatie te vinden over het verloop van het proces en de zaken die daarin spelen. De opgeleverde producten worden niet actief extern verspreid. Het eindrapport van de eerste verkenning is wel op de website van het Waterkader te downloaden.

Ook is de indruk dat de deelnemende partijen de ruimte krijgen voor eigen inbreng zolang dat past binnen de randvoorwaarden van het project. Innovatie en kennisontwikkeling is immers een van de doelstellingen van het Waterkader. Vanwege de al eerder beschreven onwennigheid en onbekendheid met het innovatieve karakter van de organisatorische constructie (publiek-private parkmanagementonderneming) wordt deze ruimte nog niet ten volle benut. Het project wordt sterk gestuurd op kennisontwikkeling door het Waterkader. Omdat het project onderdeel is van het Waterkader is ook de financiering ervan complex. De financiële bijdragen van verschillende partijen zijn al in een vroeg stadium van het proces vastgelegd in de FES-aanvraag en het plan van aanpak van de proeftuin zelf. Deze documenten bieden inzicht in de verdeling van de financiële middelen.

7.7.2. Analyse

Toegankelijkheid van het proces voor actoren

Het proces verloopt open voor de partijen die direct betrokken zijn bij de stuurgroep en de projectgroep. Zowel de stukken als de agenda zijn voor de verschillende deelnemers toegankelijk. Uit de interviews blijkt dat de deelnemers punten kunnen agenderen. Het proces als zodanig is gesloten voor externen. De vergaderingen van de stuurgroep en de projectgroep zijn niet voor andere partijen toegankelijk. Volgens de respondenten zijn alle relevante actoren betrokken bij het proces.

Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren

De inbreng van kennis door de verschillende actoren is mogelijk, al wordt door de respondenten aangegeven dat de inbreng van kennis van Delfland beperkt is. De kennis die Delfland kan inbrengen is niet de kennis die in dit stadium nodig is. Delfland brengt vooral technisch-inhoudelijke kennis in met betrekking tot de waterberging. Omdat de fase waarin het project zich momenteel verkeert, vooral gericht is op de ontwikkeling van de parkmanagementonderneming, is de gevraagde kennis vooral van juridische en organisatorische aard. Deze kennis wordt nu door de projectgroep vooral gegenereerd door inhuur van adviesbureaus.

Inbreng middelen door actoren

De inbreng van middelen door de diverse actoren zijn divers. In eerste instantie rust de beslissingsbevoegdheid bij de besturen van Delfland en gemeente Rijswijk en de private partijen. Dit is weergegeven in de projectorganisatie in paragraaf 7.2. Hoewel Delfland kennis inbrengt, is de grootste inbreng van kennis afkomstig van ingehuurde adviesbureaus en de twee procesmanagers. Vooraf is in het startdocument van het Waterkader al een verdeling opgenomen van de financiële inbreng van de partijen. Het betreft hier een investering van € 10 mln. voor de financiering van de proeftuin Plaspoelpolder. Dit betreft hoofdzakelijk proceskosten en inhuur van adviesbureaus voor de ontwikkeling van de parkmanagementonderneming en de daaraan gekoppelde businesscase. De verdeling van deze middelen is: 50% publieke partijen, 20% private partijen en 30% FES-subsidie. Daarnaast zal een deel van de grondbehoefte voor de waterberging, die niet wordt gerealiseerd door multifunctioneel ruimtegebruik, moeten worden geleverd door de private partijen.

Transparantie van het proces

Voor de actoren is de wijze waarop informatie kan worden verkregen divers. Deels is dit door deelname in de klankbordgroep, projectgroep of stuurgroep. Het projectbureau van de Plaspoelpolder speelt een belangrijke rol in de verspreiding van de informatie. Er zijn

geen aanwijzingen dat bepaalde informatie op enigerlei wijze achtergehouden wordt voor partijen. Transparantie is in dit proces juist een voorwaarde om innovatie gestalte te doen krijgen door uitwisseling en “kruisbestuiving”.

Het project Plaspoelpolder is hierdoor te karakteriseren als meer open dan gesloten.

Geslotenheid		Score			Openheid	
		←				→
		Ze <td>Enigszins</td> <td>Niet bepaald</td> <td>Enigszins</td> <td>Ze </td>	Enigszins	Niet bepaald	Enigszins	Ze
Ontoegankelijkheid proces voor actoren				Toegankelijkheid proces voor actoren		
Geen ruimte voor inbreng oplossingen door actoren					Ruimte voor inbreng oplossingen door actoren	
Geen inbreng middelen door actoren				Inbreng middelen door actoren		
Intransparante processen				Transparante processen		

Tabel 39: Score geslotenheid versus openheid

7.8 CONCLUSIE PLASPOELPOLDER

Plaspoelpolder, gebiedsgericht werken?

Naar aanleiding van de casestudie concluderen we dat de ook de gebiedsgerichte werkwijze in de Plaspoelpolder overeenkomt met de definitie uit de theorie van gebiedsgericht werken.

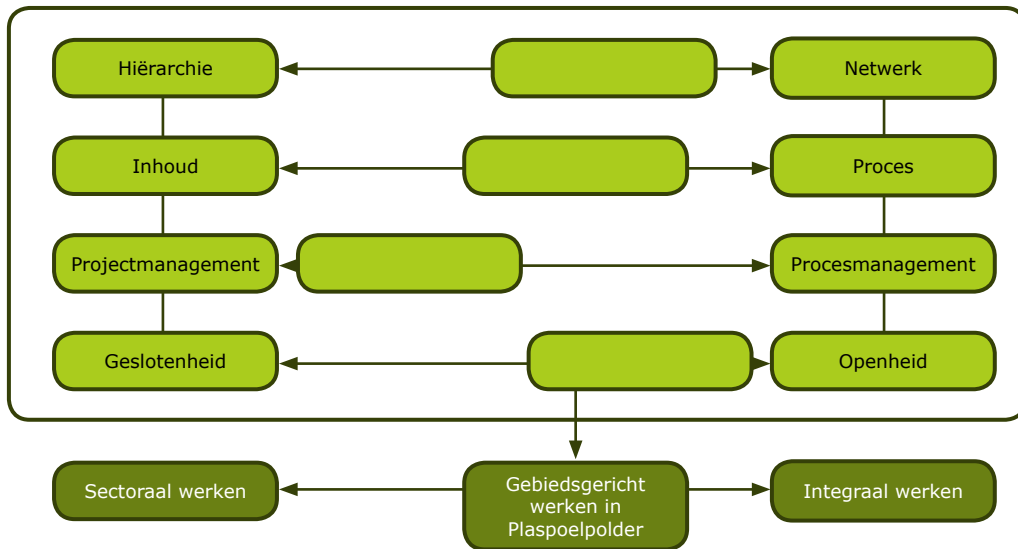
Plaspoelpolder is een project dat binnen een afgebakend geheel wordt uitgevoerd. De ruimtelijk grenzen van de Plaspoelpolder vormen tevens de begrenzing van het project en de begrenzing van een waterkundige eenheid. De beleidsvorming en -uitvoering vindt plaats binnen dit geheel. De ruimtelijke processen worden bepaald volgens twee lagen van de lagenbenadering. De netwerklaag is de eerste en middendynamische laag waarin het stelsel van de waterwegen in de polder zich bevinden. De snelheid van verandering in deze laag zijn traag waardoor bij ruimtelijke ontwikkelingen hiermee rekening gehouden wordt. De andere laag is de occupatielaag waarin bebouwing hoort. Omdat deze ontwikkelingen in deze laag sneller gaan, zijn gebouwen minder bepalend voor ruimtelijke ontwikkelingen dan waterwegen. De waterberging krijgt als ordenend principe voorrang op gebouwen.

Er wordt bij de ontwikkeling van de Plaspoelpolder beperkt rekening gehouden met specifieke gebiedskenmerken. De maatregelen die worden genomen zijn uniek in hun soort, maar niet exclusief bruikbaar voor de Plaspoelpolder. De maatregelen kunnen ook toegepast worden op andere gebieden om daar vergelijkbare problemen op te lossen. Dit zijn bijvoorbeeld de oplossingen voor waterberging in en op gebouwen en de idee van een parkmanagementonderneming als publiek-private samenwerking. De Plaspoelpolder kent weinig specifieke of unieke kenmerken. Het is een bedrijventerrein met een niet ongebruikelijke indeling. Het specifieke aan de Plaspoelpolder is vooral de combinatie van waterberging en stedelijke structuur.

Plaspoelpolder, integraal of sectoraal?

Concluderend kan worden gesteld dat de Plaspoelpolder meer integraal dan sectoraal genoemd kan worden. Het project Plaspoelpolder wordt uitgevoerd in een complexe omgeving. Het project staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een groter geheel. Het is als een van de proeftuinen onderdeel van het Waterkader. De complexiteit van het project en de projectomgeving maakt dat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij het project en de projectomgeving. De kenmerken die zijn onderzocht vertonen meer kenmerken van een integrale dan een sectorale benadering.

In onderstaande figuur is een overzicht gegeven van de positie van de afzonderlijke indicatoren en de positie van het integraal werken op het continuüm van sectoraal en integraal werken. Op basis van het onderzoek zijn de verschillende indicatoren gescoord. De positie van deze indicatoren is in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 20: Uitkomsten Plaspoelpolder.

Delfland neemt in dit project en proces een andere rol in dan zij over het algemeen gewend is. In het reguliere werk is Delfland vaak de partij die projecten initieert en daarin een leidende rol heeft. Dit is te verklaren door de sectorale taken van het waterschap. Deze taken zijn wettelijk vastgelegd en Delfland is dan de partij die voor de uitvoer van deze wettelijke taken het initiatief neemt. De laatste jaren is er door de verschuiving in wet- en regelgeving een doelvlechting waarneembaar. Watertaken moeten niet meer als zelfstandige taak worden beschouwd maar als onderdeel van een watersysteem. Deze lagenbenadering verandert dus de scope van de waterschappen.

In de case Plaspoelpolder is de aanleiding voor doelvlechting anders. Hier is vooral ruimteschaarste de oorzaak van de doelvlechting. Delfland heeft binnen haar grondgebied de waterbergingsopgaven eerst gerealiseerd op de klassieke wijze: waterberging in open gebieden. Deze methode is niet afdoende in gebieden waar grond duur is en ruimte schaars.

Dit is vooral de gebouwde omgeving. Plaspoelpolder is een dergelijk gebied waar de ruimte ontbreekt voor de reguliere waterberging. Hierdoor is Delfland genoodzaakt om andere oplossingen te bedenken voor de waterbergingsopgaven.

Samenwerking met andere partijen is voor Delfland niet ongewoon, maar samenwerking in een netwerkomgeving waarin Delfland nevenschikt is aan andere actoren is minder gewoon. Dit maakt dat Delfland wat onwennig is in haar optreden naar andere partijen. In dit project heeft Delfland geen exclusieve en hiërarchische positie en kan zij niet op alleen inhoudelijke kennis het project realiseren. Delfland heeft niet de formele projectleiding en de benodigde kennis ligt deels buiten de expertise van de Delfland. De proceskenmerken hebben door deze afhankelijkheden de overhand.

De enige indicator die wel naar de sectorale kant van het continuüm neigt is de indicator op projectmanagement. Het project is ingedeeld in fasen en het project wordt als zodanig aangestuurd en gemanaged. Toch is deze wijze van aansturing onbevredigend voor een aantal partijen. Medewerkers van Delfland en gemeente Rijswijk zijn teleurgesteld in de trage voortgang van het project. Het lijkt erop dat de deelnemende partijen geen grip hebben op de voortgang, omdat de urgentie voor de waterberging wegzakt. Vooraf waren de projectstappen met begin- en eindpunten in activiteiten en tijd ingepland en nu blijkt dat dit moeilijk haalbaar is omdat de bestuurlijke aandacht verslapt.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 INLEIDING

Op basis van het empirisch onderzoek zijn conclusies getrokken over de wijze waarop Delfland de doelstellingen realiseert in een gebiedsgerichte benadering en in hoeverre deze op integrale of sectorale wijze plaatsvindt. In hoofdstuk vijf tot en met zeven hebben we door middel van de beleidsanalyse en twee cases conclusies getrokken ten aanzien van gebiedsgericht werken binnen Delfland in de theorie en in de praktijk. Hierin zijn de deelvragen een tot en met vier beantwoord.

In dit hoofdstuk omschrijven we de conclusies van het onderzoek. We kijken in hoeverre de theorie en praktijk met elkaar stroken en in hoeverre er sprake is van invloed van de projecten op de gebiedsgerichte werkwijze van Delfland. Dan gaan wij in op de vraag hoe gebiedsgericht werken het best kan worden vormgegeven, op een sectorale of integrale wijze. Daarna geven wij aanbevelingen aan Delfland hoe deze gebiedsgericht werken krachtiger kan inzetten. Het laatst genoemde vormt tevens het antwoord op de laatste deelvraag: welke lessen voor Delfland kunnen we uit de praktijk van gebiedsgericht werken destilleren. Samen met de beantwoording van de eerste vier deelvragen geeft dit antwoord op de centrale vraag.

Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk reflecteren we op de uitvoering van het onderzoek. Daarin kijken we terug op de ontwikkeling van de theorie, de wijze waarop Delfland gebiedsgericht werken uitvoert en op gebiedsgericht werken als begrip.

8.2 CONCLUSIES

Binnen Delfland bestaan verschillende betekenissen van gebiedsgericht werken.

De titel van ons onderzoek luidt: Gebiedsgericht werken bij Delfland, een Babylonische spraakverwarring in de polder. Bij het onderzoek hebben we gemerkt dat de term gebiedsgericht werken inderdaad zo verschillend wordt gebruikt dat het met recht een Babylonische spraakverwarring genoemd mag worden. Binnen Delfland bestaat geen eenduidigheid over het antwoord op de vraag wat gebiedsgericht werken nu precies is en waarom het wordt toegepast. Bij de toepassing van gebiedsgericht werken binnen Delfland blijkt dat er zowel op het gebied van beleidsvorming als bij de uitvoering verschillen bestaan.

De bestuurlijke visie van gebiedsgericht werken is: "van buiten naar binnen kijken om kansen voor wateropgaven te herkennen en dan zaken integraal oppakken". Deze visie wordt door medewerkers binnen de organisatie niet breed gedragen.

Delfland voert gebiedsgericht werken uit vanwege pragmatische én principiële redenen.

Net zoals binnen Delfland meerdere betekenissen worden gegeven aan gebiedsgericht werken bestaan er ook verschillende redenen om gebiedsgericht werken toe te passen. Gebiedsgericht werken wordt door medewerkers van Delfland vooral als aanjager van interne ontkokering gezien. Afdelingen die zich afzonderlijk bezighouden met de wettelijke taken worden via gebiedsgericht werken gestimuleerd om samen te werken en zo meerwaarde te bereiken.

In de beleidsnota's worden pragmatische redenen genoemd zoals het efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren van de watertaken ("*Door gebrek aan ruimte kan Delfland niet alleen de opgaven uitvoeren*", "*het creëren van draagvlak*"). Tijdens de interviews kwamen ook de tijdsgeest en de persoonlijke drive naar boven ("*Een moderne manier van werken*") als redenen

voor de gebiedsgerichte aanpak. Ondanks het gebrek aan eenduidigheid hebben we gemerkt dat het onderwerp gebiedsontwikkeling leeft, zowel binnen Delfland als daarbuiten.

Gebiedsgericht werken in het Delflandse beleid is niet strijdig met de definitie van gebiedsgericht werken uit dit onderzoek.

Wanneer de interpretatie van gebiedsgericht werken in het laatste Waterbeheerplan van Delfland wordt afgezet tegen onze definitie uit het onderzoek, concluderen we dat de term volgens deze definitie wordt gebruikt. De kenmerken uit de definitie komen allemaal terug in het waterbeheerplan. Wat opvalt is dat gebiedsgericht werken door Delfland in engere zin wordt toegepast. Gebiedsgericht werken bij Delfland is beleidsvorming en -uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen, maar deze processen beperken zich tot de wettelijke watertaken van Delfland. Gebiedsgericht werken vindt plaats binnen geografisch afgebakende gebieden (veelal polders). De waterbeheerplannen refereren slechts in beperkte mate aan specifieke gebiedskenmerken. Het gaat dan meestal om kenmerken zoals grondsoort, wegen- en waterpatroon en landschappelijke kenmerken, die kort worden beschreven. Bij het gebiedsgericht werken binnen Delfland wordt gekeken in hoeverre gebiedsspecifieke kenmerken, kansen bieden om de wateropgaven uit te voeren. Rekening houden met specifieke gebiedskenmerken gebeurt dus alleen onder de voorwaarde dat deze iets kunnen opleveren voor de wateropgaven van Delfland.

140

Het Delflandse beleid geeft een sectorale invulling aan gebiedsgericht werken met betrekking tot inhoud en organisatie.

Omdat het beleid over gebiedsgericht werken zich toespitst op de eigen beleidsdoelen, kan worden geconcludeerd dat gebiedsgericht werken door Delfland met betrekking tot inhoud sectoraal plaatsvindt. Delfland stelt als voorwaarde voor gebiedsgericht werken dat de gezamenlijke wateropgaven op elkaar worden afgestemd. Hierbij verwijst de term integraal in de eerste instantie naar de samenhang tussen de drie wettelijke taken van Delfland (waterkering, waterberging en waterkwaliteit). Belangen van derden worden meegenomen indien deze kansen bieden voor de wateropgaven of als ze bijdragen aan draagvlakvergroting of een meer efficiënte uitvoering.

De sturingswijze die in de adviesnota wordt gepresenteerd voor gebiedsgerichte processen en gebiedsontwikkeling kent een projectmatig karakter. De nota markeert begin- en eindpunten en geeft aan wanneer besluitvorming plaatsvindt. De positie van Delfland is per definitie hiërarchisch als Delfland de trekker van het project is. In het advies worden wel mogelijkheden opengelaten om op minder hiërarchische wijze te acteren.

Gebiedsgericht werken binnen het project Commandeurspolder "Veilig en Mooi" wordt met betrekking tot de inhoud meer integraal en met betrekking tot de organisatie meer sectoraal uitgevoerd.

Het project Commandeurspolder "Veilig en Mooi" vertoont zowel integrale als sectorale aspecten. Er bestaat een hoge mate van probleem- en doelvervlochtenheid omdat veiligheid, landschap en cultuurhistorie worden gezien als onderwerpen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De inhoud van het probleem en de oplossingsrichtingen zijn hier niet stabiel. Partijen hebben verschillende percepties die veranderen in de loop van het proces. Delfland houdt bij de benadering van het probleem duidelijk rekening met het proces waarin draagvlak en communicatie de belangrijkste elementen zijn. Dit zijn de kenmerken van een integrale benadering van probleem en oplossingsformulering.

De integratie van de organisatie van beleidsuitvoering binnen de Commandeurspolder is in beperkte mate aanwezig. Er is sprake van een hiërarchische wijze van sturing. Binnen het project Commandeurspolder zijn de afhankelijkheden en bovengeschiedtheid van de overheidsorganisatie sterk hiërarchisch. Delfland beschikt over de meeste middelen (bevoegdheden, geld en kennis) en heeft formeel bij de besluitvorming ook de meeste macht. Het project wordt sterk projectmatig uitgevoerd. Het is in verschillende fasen ingedeeld en er wordt sterk gestuurd op het behalen van het vooraf bepaalde doelen en tijdspaden. De hiërarchie en projectmatigheid wijzen op een meer sectorale organisatie van de beleidsuitvoering.

Gebiedsgericht werken binnen de proeftuin Plaspoelpolder vindt op integrale wijze plaats met betrekking tot de inhoud en de organisatie.

Het project Plaspoelpolder heeft meer integrale dan sectorale kenmerken. De doelvlechting in dit project is sterk. Waterberging en economische ontwikkeling van het bedrijventerrein zijn met elkaar verbonden omdat de ruimte die nodig is voor de waterberging uit de ontwikkeling van het bedrijventerrein moet komen. De waterberging wordt deels gefinancierd uit de economische herontwikkeling. Bij de ontwikkeling van de oplossingen wordt gebruik gemaakt van kennis van deelnemende partijen en wordt gezocht naar kennis van buiten de deelnemende partijen.

Het project Plaspoelpolder wordt uitgevoerd in een complexe omgeving waarin veel verschillende partijen betrokken zijn.

Er wordt binnen het project gestreefd naar een integrale aanpak met betrekking tot de organisatie van het project. Deelnemende partijen zitten gezamenlijk in stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep, maar de partijen handelen vooral vanuit hun eigen specialisatie waardoor dit niet echt goed van de grond komt. In dit project heeft Delfland geen exclusieve en hiërarchische positie wat zij in de meeste projecten waarin zij deelneemt wel gewend is. Bovendien kan zij niet op alleen inhoudelijke kennis het project realiseren omdat de benodigde kennis voor het project zeer breed is. Dit maakt dat Delfland haar positie in het project als lastig ervaart. Opvallend in het project is dat het, ondanks de integrale aspecten, zeer projectmatig is ingericht en wordt geleid. Een duidelijke indeling in fasen met harde begin- en eindpunten maken dat dit slecht samengaat met de proceskenmerken van het project. Als de uitvoering vervolgens niet zo projectmatig verloopt als vooraf gepland, kan dit tot teleurstelling leiden.

De gebiedsgericht werkwijze in beide onderzochte cases verschillende ten opzichte van elkaar.

De twee onderzochte cases worden beiden gebiedsgericht uitgevoerd maar zijn zeer verschillend van karakter. Met betrekking tot sturingsaspecten geldt het project Commandeurspolder als schoolvoorbeeld voor het Delflandse beleid van gebiedsgericht werken. Een duidelijk gefaseerd en projectmatige aanpak waarbij Delfland de grote speler is en de touwtjes in handen heeft. De fasen uit het project Commandeurspolder, kunnen bijna één op één gespiegeld worden aan de processtappen uit het Advies Gebiedsgericht Werken. Interessant is hier dat een sectorale wijze van de organisatie van het proces een inhoudelijk integraal ontwerp niet uitsluit.

De proeftuin Plaspoelpolder doet in tegenstelling tot het strak geregisseerde Commandeurspolder wat "rommelig" aan. Een verschil tussen beide cases is dat Delfland in de Commandeurspolder een meer bovengeschikte rol heeft dan binnen de proeftuin Plaspoelpolder. Delfland is bij de proeftuin meer "one of the guys" dan degene die bepaalt wat gebeurt. De andere partijen in de Plaspoelpolder zijn krachtige actoren; zowel de publieke als private partijen, in tegenstelling tot de Commandeurspolder waar Delfland de machtigste speler is. De proeftuin Plaspoelpolder is onderdeel van een groter proces (Waterkader Haaglanden) die de structuur en processtappen bepaalt. Het gevolg is dat deze afwijken van de processtappen die in het advies worden gepresenteerd. Delfland houdt in deze typisch procesmatig aangestuurde proeftuin vast aan de projectmatige aanpak waardoor het rommelig oogt; termijnen worden overschreden en deadlines niet gehaald waardoor deelnemers minder tevreden zijn.

De Plaspoelpolder ligt in een sterk verstedelijkt gebied. De verwevenheid betreft hier vooral de economische aspecten van herontwikkeling van een bedrijventerrein. De kennis die Delfland heeft van deze specifieke doelen is veel beperkter. Het project vanuit het waterkader heeft ook als doel om innovatieve oplossingen te genereren. Omdat dit relatief "nieuw" terrein is voor Delfland lijkt het gebiedsgericht werken in deze setting lastiger om te realiseren.

Bij gebiedsgericht werken door Delfland bestaat een spanning tussen beleid en praktijk.

We hebben gedurende ons onderzoek een spanning opgemerkt tussen het Delflandse beleid over gebiedsgericht werken en de dagelijkse praktijk. Het Advies Gebiedsgericht Werken beschrijft de organisatie van gebiedsprocessen en gebiedsontwikkeling als een gefaseerd proces waarin processtappen vastliggen. Binnen deze processtappen wordt beschreven welke sectoren van Delfland hierbij betrokken zijn en waar belangrijke besluitvorming en mijlpalen zich bevinden. Deze aanpak geeft weinig ruimte aan partijen om zich strategisch op te stellen en aan de dynamiek van probleem- en oplossingsrichtingen. De interne beleidsstukken duiden erop dat bij de gebiedsgerichte benadering er vanuit wordt gegaan dat een duidelijk leidende rol in het proces is weggelegd voor Delfland zelf. Immers, door zelf de processtappen te beschrijven houdt Delfland geen rekening met het feit dat andere partijen binnen het proces wel eens een andere structuur voor ogen hebben. Hoe meer afhankelijkheid er bestaat van andere partijen (middelen, bevoegdheden), hoe strategischer men zich moet opstellen om invloed op het proces te hebben. Een leidende positie in het proces met een projectmatige aanpak beperkt echter ook de flexibiliteit van Delfland om tijdens het proces andere inzichten in het proces in te brengen.

In de praktijk blijkt dat gebiedsgericht werken op vele manieren kan plaatsvinden. Dit kan op een meer integrale wijze waarbij zowel probleembenadering als sturing integraal plaatsvindt (Plaspoelpolder). Of in een mixvorm waarbij de probleembenadering integraal plaatsvindt en de sturing sectoraal (Commandeurspolder). In het geval van de Commandeurspolder werkt de sectorale wijze van sturing, omdat Delfland veel minder afhankelijk is van andere partijen dan bij de Plaspoelpolder. Eén bepaalde wijze van sturing kan dus niet als blauwdruk gebruikt worden voor gebiedsgericht werken.

De respondenten gaven aan dat zij het interne beleid van Delfland over gebiedsgericht werken niet goed kenden. Veel van de werkzaamheden worden door de projectleiders en procesmanagers op kennis, ervaring en gevoel uitgevoerd. Communicatieve vaardigheden en gevoel voor verhoudingen blijken hierin vaak van groot belang om projecten op een goede

manier uit te voeren. Het ontbreken van kennis van het beleid en de theorie wordt door hen niet als een beperking gezien bij het uitvoeren van hun werk.

Volgens ons is de persoonlijke aanpak en de lokale kennis wat gebiedsgericht werken vanuit Delfland tot een succes maakt en wat de spanning tussen beleid en uitvoering verzacht. Delfland is van "nature" gewend om gebiedsgericht te kijken en gebruik te maken van specifieke gebiedskenmerken. Medewerkers zijn vaak goed bekend met de specifieke lokale situatie en kunnen hierop inspelen. De doelen landschappelijke waarde en cultuurhistorie binnen de Commandeurspolder zijn niet direct verbonden zijn met de watertaken van Delfland. Ze zijn wél verbonden met de polder als onderdeel van het landelijk gebied waarin Delfland goed thuis is. De toenemende bestuurlijke complexiteit, het groter wordende gebrek aan ruimte en de steeds mondigere burger maakt dat Delfland haar taken niet meer als centrale hiërarchische organisatie kan uitvoeren zonder ook met deze aanvullende specifieke kenmerken rekening te houden.

8.3 GEBIEDSGERICHT WERKEN: INTEGRAAL OF SECTORAAL?

Uit ons onderzoek is gebleken dat integraal werken naast doelvlechting ook het integreren van de organisatie van het proces is. Hiervoor zijn per definitie meerdere samenwerkende partijen nodig. Je moet als organisatie daarom niet de illusie hebben een project volledig zelfstandig, integraal uit te kunnen voeren. Integraal werken is meer dan doelvlechting alleen. Ook al zou Delfland meerdere doelen naast de waterdoelen uitvoeren in een project, dan nog is dit maar ten dele integraal. De integratie van de organisatie van het proces heeft dan immers niet plaatsgevonden. Delfland opereert weliswaar vanuit (beperkte) doelvlechting, maar ook openheid van proces en wijze van besluitvorming maakt of een project of proces zuiver integraal genoemd kan worden. Samenwerken, het afhankelijk opstellen en een open proces organiseren, houdt in dat een volledig integraal project niet hiërarchisch en zelfstandig aangestuurd kan worden. Delfland is dan een van de nevenschikte actoren in een netwerk.

De vraag is natuurlijk wanneer gebiedsgericht werken integraal of sectoraal opgepakt moet worden. Onze conclusie is dat hier niet een eensluidend antwoord op is. Een project is nooit zuiver sectoraal of integraal, maar vertoont altijd kenmerken van beide benaderingen. Toch kunnen we wel een genuanceerde uitspraak doen over de toepassing van gebiedsgericht werken. Voordat een project of proces wordt gestart, is het van belang te onderzoeken welke doelen er gerealiseerd moeten worden (doelvlechting) en welke aanpak hierbij nodig is (integratie van organisatie van proces). Bij een project met één of enkele doelen en waarbij Delfland in een bovengeschikte positie verkeert zal een benadering passen die meer kenmerken vertoont van een sectorale aanpak. Als dit project zou worden uitgevoerd met een meer integrale benadering zou dit leiden tot onnodige complexiteit en daardoor verlies van efficiency.

Bij een project met enkele doelen, maar met veel nevenschikte actoren die wederzijds afhankelijk zijn, zal meer nadruk liggen op de integratie van de organisatie van het proces. De kenmerken die hierbij passen zullen vooral integrale kenmerken vertonen op de procesindicatoren (bijvoorbeeld draagvlak, inspraak, communicatie) en minder op de inhoud. De nadruk ligt immers op het goede verloop van het proces om te komen tot afstemming en besluitvorming.

Bij een project met veel doelen die ook nog eens verschillende tegengestelde waarden vertegenwoordigen, ligt dit weer anders. Waar water- en natuurdoelen in een project conflicteren met woningbouw en economie is het zeer wenselijk zowel de inhoud als proces integraal te benaderen. Inhoudelijk moeten doelen met elkaar worden afgewogen, maar ook de afstemming tussen belanghebbende partijen is van belang voor een geslaagd project of proces. Gebiedsgericht werken betreft dus maatwerk waarbij de soort en hoeveelheid belangen en betrokken partijen in overweging moeten worden genomen.

Delfland heeft dit in het Waterbeleidsplan 2010-2015 kernachtig verwoord in de titel van hoofdstuk 10 "Gebiedsgericht kijken is integraal kijken". De gebiedsgerichte benadering wordt hier als volgt geïntroduceerd:

"Gebiedsgericht kijken betekent: kijken naar een streek met al zijn eigenschappen, eventuele knelpunten en kansen. Vervolgens zaken integraal aanpakken, samen met gemeenten en andere partners."

Gebiedsgericht werken begint volgens ons ook met integraal kijken. Het betekent echter niet dat dit dan ook integraal moet worden uitgevoerd. De gebiedsgerichte benadering bij Delfland slaat hierbij door naar het adagium van integrale werken als ultieme oplossing.

Voor Delfland kan volledig integraal werken tot een efficiëntere wijze van uitvoering leiden, maar dit is niet vanzelfsprekend. Sectoraal werken kan soms bijzonder efficiënt zijn. Efficiëntie kan ook worden gerealiseerd door het gelijktijdig uitvoeren van maatregelen door meerdere instanties, waardoor kostenreductie optreedt. Integraal werken kan ook op langere termijn tot efficiëntie leiden, omdat maatregelen van verschillende instanties gelijktijdig worden uitgevoerd. Projecten die anders over meerdere jaren uitgespreid zouden worden, waardoor in een gebied meerdere malen "de schop in de grond moet". De meerwaarde hoeft overigens niet per definitie te bestaan uit efficiëntie. Integraal werken kan ook leiden tot meerwaarde in kwaliteit van de leefomgeving en draagvlak bij de bevolking en andere bestuurders.

8.4 DE TOEKOMST VAN GEBIEDSGERICHT WERKEN BINNEN DELFLAND: AANBEVELINGEN

Omdat de reden voor gebiedsgericht werken binnen Delfland diffuus is, valt moeilijk te zeggen of Delfland ook bereikt wat men beoogt met gebiedsgericht werken. Per betrokken bestuurder en medewerker is de drive om gebiedsgericht werken toe te passen verschillend. Voor de een is dit een natuurlijk gegeven wat past bij een overheidsorganisatie. Voor de ander heeft gebiedsgericht werken een pragmatische reden, bijvoorbeeld het creëren van draagvlak om zo een project snel te kunnen uitvoeren.

Als het succes van gebiedsgericht werken door Delfland wordt beoordeeld aan de hand van de gehaalde eigen doelen dan is het gebiedsgericht werken succesvol. De doelstelling van Delfland om dit ook integraal uit te voeren wordt echter niet behaald, maar dit heeft te maken met een verschil in definitie. Voor Delfland betekent integraal het uitvoeren van de drie watertaken in onderlinge samenhang, terwijl dit in onze definitie nog steeds sectoraal is.

Er is geen helder kader wat Delfland met gebiedsgericht werken wil bereiken en in hoeverre andere doelen moeten worden meegenomen. Om het gebiedsgericht werken in de toekomst als instrument krachtiger te kunnen inzetten worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Gebiedsgericht werken: een keuze maken tussen pragmatisch of principe

Voor Delfland is het van belang om het beleid voor gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen en hier duidelijke keuzes in te maken. Uit het onderzoek is niet gebleken dat Delfland uit overwegend pragmatische redenen of principiële redenen voor de gebiedsgerichte aanpak kiest. De vraag blijft dus bestaan of Delfland kiest voor gebiedsgericht werken om zo efficiënt mogelijk haar sectorale doelen uit te voeren of omdat dit is ingegeven vanuit een brede maatschappelijke taak om integraal te werken.

Delfland zal duidelijk moeten kiezen voor een van de twee richtingen; pragmatisch of principieel. Hiermee wordt intern en extern duidelijkheid geschapen over de wijze waarop Delfland haar taken wil uitvoeren.

Gebiedsgericht werken: begin met een goede voorverkenning

Welke keuze ook gemaakt wordt, er zal voor een sectoraal bestuur als een waterschap altijd een spanning blijven bestaan tussen het uitvoeren van sectorale belangen en integraal werken. De oplossing voor Delfland ligt in de voorverkenning van projecten. Een integrale invulling van projecten is niet altijd de juiste oplossing. Voor het ene project is een sterk sectorale en hiërarchische aanpak de juiste en in een ander project kan dit meer een integrale en procesmatige rol zijn, waarbij de regie bij een andere actor ligt. Delfland moet niet de illusie hebben dat de organisatie bij integraal werken de regie altijd in handen heeft. Het kan ook een positie aan de zijlijn betekenen.

Delfland moet daarom in een vroeg stadium onderzoeken wat de juiste strategie is voor de uitvoering van een project.

Gebiedsgericht werken: leveren van maatwerk

Als een verkenning is uitgevoerd kan Delfland een strategie voor de uitvoering bepalen en zoeken naar de best passende wijze van uitvoering. Bij gebiedsgericht werken dient niet alleen geredeneerd te worden vanuit de doelen van Delfland, maar vanuit de doelen die in het gebied bereikt moeten worden. Door deze doelen te combineren met de kenmerken van het gebied kan worden onderzocht welke aanpak het project of proces nodig heeft. De ene keer kan Delfland hierbij wellicht een leidende rol nemen en sectoraal haar eigen doelen uitvoeren. In een ander geval kan dit betekenen dat Delfland partners moet zoeken om gezamenlijk meerdere doelen uit te voeren.

Niet de integraliteit is voor gebiedsgericht werken bepalend maar de focus op wát men in een geografische afgebakend gebied wil bereiken en welke gebiedskennis daarbij nodig is. Deze gebiedsspecifieke kenmerken kunnen bestaan uit grondsoort, cultuurhistorie maar ook bestuurlijke omgeving. Hierdoor kan in een gebiedsgericht proces meerwaarde worden gecreëerd door doelen in gezamenlijkheid uit te voeren. De hierboven beschreven visie leeft al intern bij een aantal medewerkers, maar wordt nog niet breed binnen de organisatie gedragen.

Gebiedsgericht werken: het vermogen om aan te passen

Het onderscheid tussen integraal en sectoraal werken is geen normatief standpunt met betrekking tot de waarde van deze werkwijzen. Indien maatwerk wordt toegepast heeft dat ook gevolgen voor de organisatie zelf. Delfland moet het vermogen ontwikkelen om deze afwegingen te kunnen maken en hier bestuurlijk en ambtelijk op in te spelen. Dit houdt in dat Delfland zich moet kunnen aanpassen aan de betreffende omstandigheden die in het project of proces van toepassing zijn en de meest geschikte werkvorm moet kunnen kiezen

die elke keer anders kan zijn. Is dit niet het geval dan is er een grote kans dat gebiedsgericht werken niet werkt en het begrip uitgehold wordt.

Gebiedsgericht werken: werken aan competenties, vaardigheden en kennis binnen de organisatie

Om gebiedsgericht werken vervolgens succesvol toe te kunnen passen is het nodig om intern inspanning te leveren om de sectoren binnen Delfland een meer naar buiten gerichte blik aan te meten. Door breder te kijken kan meerwaarde worden gecreëerd in het gebied en kunnen de eigen sectorale doelstellingen op een efficiënte wijze worden gerealiseerd samen met andere doelen. Hierbij kan de kennis die is opgedaan bij bijvoorbeeld het team Water en Ruimtelijke Ordening worden gebruikt om deze cultuurverandering tot stand te brengen.

De cultuurverandering binnen de organisatie dient te rusten op bestuurlijk draagvlak van Delfland. Voor de organisatie moet duidelijk zijn dat gebiedsgericht werken met meer integrale kenmerken een mogelijke werkvorm is waar het bestuur achter staat. Hierbij moet Delfland zich kunnen aanpassen aan processen waarbij zij niet vanuit een hiërarchische positie de grootste macht heeft. Het vertegenwoordigen van de Delflandse belangen in deze context vergt andere competenties en vaardigheden dan wanneer Delfland hiervoor wettelijke instrumenten en bevoegdheden kan aanwenden. Voor het bestuur van Delfland kan dit betekenen dat men op een andere wijze naar haar eigen positie moet kijken en soms "out of the box" moet denken. De publiek private constructie voor waterberging in de Plaspoelpolder is hier een goed voorbeeld van. Dit hangt samen met de hiervoor benoemde keuze in het hanteren van gebiedsgericht werken als pragmatische of principiële keuze. De principiële keuze kan een andere bestuurlijke relatie betekenen die minder is gericht op handhaving van normen en meer gericht is op "geven en nemen".

Voor de ambtelijke organisatie zou het daarom aan te bevelen zijn mensen aan te trekken die competenties bezitten om in complexe processen en netwerken te opereren. Zij moeten tevens beschikken over voldoende gevoel voor politiek/bestuurlijke verhoudingen en belangen van andere partijen binnen het gebied. Delfland kan deze competenties en vaardigheden ook bij het bestaande personeel ontwikkelen.

8.5 REFLECTIE

Theorie

Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben we verschillende ontwikkelingen doorgemaakt. De grootste zoektocht was wel de constructie van het theoretische kader. Het positioneren van gebiedsgericht werken op een continuüm van sectoraal en integraal werken was vanaf het begin ons uitgangspunt. Maar hoe konden we dit goed onderzoeken? Allereerst dienden we goede definities te vinden voor deze drie elementen die in de praktijk nogal eens zijn verworpen tot "holle" termen. In onze zoektocht naar wat er al geschreven was over gebiedsgericht werken, kwamen we erachter dat er weinig informatie en theorie bestond die we als hapklare brokken voor ons onderzoek konden gebruiken. Hierdoor zagen we duidelijk de bestuurlijke relevantie van het onderzoek in en gaf ons een drive om hierin verder te gaan.

Het definiëren van gebiedsgericht werken heeft ons uiteindelijk niet veel moeite gekost omdat we naast de literatuur konden bouwen op onze eigen ervaring. Omdat we beiden in ons werk betrokken zijn bij ruimtelijke processen en projecten konden we vrij snel een goede invulling aan het begrip geven. Bij het gebiedsgericht werken zijn de gebiedskenmerken

het belangrijkste kenmerk. Specifieke gebiedskenmerken zijn namelijk wat het ene project onderscheidend maakt van een ander project en waarvan het succes van een goed gebiedsgericht project afhankelijk is. We hebben ons voor het onderzoek moeten beperken en daarbij moet je soms keuzes maken terwijl je weet dat er nog ruimte is voor interessante aspecten. Een mogelijk vervolgonderzoek zou kunnen gaan over het effect dat het gebruik van gebiedskenmerken heeft op de kwaliteit van projecten of kwaliteit van samenwerking.

Een ander onderdeel van het onderzoek kostte ons meer moeite. Dit was het zoeken naar de juiste indicatoren voor de begrippen sectoraal en integraal werken. Vanuit de verschillende onderzochte theorieën hadden we al wel goede ideeën over welke kenmerken van toepassing konden zijn om het onderscheid tussen de variabelen integraal en sectoraal werken te maken, maar het was erg lastig om hier een passend en consistent verhaal van te maken. Er bleek niet één theorie te zijn die voor ons een kant en klare oplossing bood. We hebben verschillende theorieën gebruikt waaruit we deelvariabelen hebben geëxtraheerd die enerzijds bij sectoraal werken en anderzijds bij integraal werken hoorden. De hoeveelheid deelvariabelen die bij sectoraal en integraal kunnen worden geplaatst is bijna onuitputtelijk. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het onderzoek hebben we ons beperkt tot de belangrijkste variabelen met betrekking tot besluitvorming. Omdat het verschil tussen integraal en sectoraal werken zich uit in de mate van doelvervlochtening en de integratie van organisatie van het proces, was besluitvorming de verbindende schakel tussen beiden. De besluitvorming bleek een goed kader waarbinnen de deelvariabelen verder uitgewerkt konden worden in indicatoren en kenmerken. De kenmerken waarop we de operationalisering hebben uitgevoerd zijn ontleend aan de verschillende theorieën die de basis vormden voor de deelvariabelen. Wij pretenderen echter niet de enige en juiste definitie ontwikkeld te hebben, maar wel een definitie die breed kan worden toegepast binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening.

Over gebiedsgericht werken binnen Delfland

Uit ons onderzoek blijkt dat er een spanning is tussen het beleid van Delfland met betrekking tot gebiedsgericht werken en de praktijk ervan in projecten. Zowel bij het bestuur als bij de medewerkers is er een groeiende behoefte aan het gebiedsgericht werken omdat men in de praktijk merkt dat dit beter aansluit op hoe de "buitenwereld" werkt.

Delfland is een organisatie die van oudsher is opgebouwd uit gespecialiseerde onderdelen, waarbij men gewend is om projecten uit te voeren volgens door Delfland opgegeven specificaties. Met nieuwe samenwerkingsvormen zoals publiek-private samenwerkingsconstructies en deelname in netwerken verliest Delfland soms haar leidende positie in projecten. Dit geeft eveneens spanning op het gebiedsgericht werken omdat Delfland haar gewenste beleid dan niet vanzelfsprekend kan uitvoeren op de manier waarop zij dat normaal zou willen. In de beleidsontwikkeling wordt onvoldoende rekening gehouden met de veranderde buitenwereld en de toegenomen complexiteit, hoewel daar wel bewegingen in zijn te zien.

Intern is er bijvoorbeeld een "doorontwikkeling" aan de gang onder de naam WOU. Deze afkorting staat voor Werkgroep van Opgave naar Uitvoering. Deze groep bestaat uit alle sectorhoofden binnen Delfland en heeft als doel een effectievere en efficiëntere samenwerking tussen de sectoren te realiseren. De reden voor het opstarten van dit traject is dat de sectoren vaak te veel langs elkaar heen werkten waardoor de uitvoering van taken gefrustreerd werd. De sector Beleid en onderzoek had, zonder dat zij zicht had op wat qua uitvoering mogelijk was, teveel een sturende rol in welke werkzaamheden uitgevoerd dienden te worden. Elke

wateropgave krijgt nu een eigen programmamanager die verantwoordelijk is voor het resultaat. Dit vereist een integrale blik op de organisatie en samenwerking tussen teams. Voordat Delfland met andere partijen op efficiënte wijze kan samenwerken is het van belang dat men eerst intern werkzaamheden goed op elkaar afstemt. Met het WOU traject neemt Delfland een goede stap in die richting.

Deze veranderde omgeving is nog niet zozeer zichtbaar in de Commandeurspolder waar de uitvoering vrijwel zo verloopt als Delfland dat heeft gepland. Het is vooral zichtbaar in de Plaspoelpolder waarbij Delfland te maken heeft met krachtige (economische) belangen en gelijkwaardige of machtigere partijen. Hier gaat de uitvoering dan ook niet zoals vooraf was voorzien.

Over gebiedsgericht werken in het algemeen

De term gebiedsgericht werken is niet meer weg te denken uit de wereld van de ruimtelijke ordening en aanpalende beleidsvelden zoals milieu- en waterbeheer. Gebiedsgericht werken wordt gepresenteerd als dé nieuwe oplossing voor alle ruimtelijke vraagstukken. Ambitieuze strategienota's worden geschreven met daarin complexe en innovatieve projecten als voorbeeld van gebiedsgericht werken. Ook kopstukken uit de wereld van de ruimtelijke ordening, zoals de stedenbouwkundige prof. Riek Bakker, hebben er mede voor gezorgd dat de term gebiedsgericht werken de laatste tijd in de schijnwerpers staat. Waar jaren geleden het woord integraal als jubelterm werd gebruikt lijkt gebiedsgericht werken deze plaats te hebben ingenomen. De term integraal is zeker niet afgeschreven maar wordt nu vaak in een adem genoemd met gebiedsgericht werken. Gebiedsgericht werken lijkt hier per definitie te gaan over complexe ruimtelijke vraagstukken waarbij een veelheid aan partijen en uiteenlopende belangen betrokken zijn. Het gevaar hierbij is dat sectoraal werken automatisch als "ouderwets" wordt afgedaan. Hiermee wordt geweld aangedaan aan het nut van een sectorale aanpak. De aard van het probleem en de complexiteit van de omgeving bepalen immers wat de beste vorm van sturing is bij de gebiedsgerichte aanpak. Ons onderzoek laat zien dat gebiedsgericht werken meestal plaatsvindt door middel van een mixvorm waarbij sectorale en integrale aspecten hun functie hebben. We moeten in dit verband af van het denken in uitersten en zoeken naar maatwerk.

Tijdens het lezen van strategienota's en literatuur over gebiedsgerichte werken, beleid en sturing kwamen we erachter dat gebiedsgericht werken eigenlijk niet zo spannend is. Onze definitie: "Gebiedsgericht werken is beleidsvorming en -uitvoering met betrekking tot ruimtelijke processen binnen een geografisch afgebakend gebied, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke gebiedskenmerken" is breed toepasbaar.

Het kan toegepast worden bij complexe ruimtelijke vraagstukken waarbij de aanwezigheid van meerdere partijen en belangen vraagt om een integrale aanpak. Maar gebiedsgericht werken kan ook met betrekking tot eenvoudige doelen op sectorale wijze worden bewerkstelligd. Voor sommige processen leent een sectorale aanpak zich zelfs uitstekend. Een kadeverbeteringsproject in een zeer dun bevolkt polderlandschap kan gebiedsgericht maar sectoraal worden aangepakt. En hier is niks "spannends" aan.

Indien we beschouwen dat het rekening houden met gebiedskenmerken iets is dat sterk samenhangt met de persoonlijke competenties van degenen die betrokken zijn bij ontwerp en uitvoering, dan kunnen we zelfs stellen dat gebiedsgericht werken eigenlijk niet eens iets nieuws is. We grijpen hiervoor nogmaals terug op het voorbeeld van de kadeverbetering.

De keuze of bij het verbeteren van kades rekening wordt gehouden met gebiedskenmerken als de ecologie, flora of fauna ligt meestal bij de betrokken projectleider of bestuurder. Met de meest basale gebiedskenmerken uit de eerste laag, zoals grondsoort, zal altijd rekening worden gehouden. Dit is immers een randvoorwaarde voor een technisch verantwoorde uitvoering van een kadeverbetering.

Gebiedsgericht werken is niet nieuw en hoeft niet altijd spannend te zijn. Willen we hiermee gebiedsgericht werken dan degraderen tot oude wijn in nieuwe zakken? Integendeel; aandacht voor gebiedsgericht werken is vandaag de dag noodzakelijker dan voorheen. Met het schaarser worden van ruimte dient men zich er juist bewust van te zijn dat alle ruimtelijke processen invloed hebben op het totale beeld van onze leefomgeving. De schaarse ruimte wordt gebruikt door steeds meer inwoners en voor steeds meer doeleinden. Rekening houden met gebiedskenmerken wordt dan ook steeds complexer. Verder betekent gebiedgericht werken ook rekening houden met de medegebruikers en dat moet vandaag de dag een must zijn.

LITERATUURLIJST

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkel kracht!*. Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort.

Bekkers, V.J.J.M, (2007). *Beleid in Beweging, Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma, Den Haag.

Bruijn, J.A. de, E.F. Ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen.

Bruijn, de H. (2004). Procesmanagement gepositioneerd. In H. de Bruijn, G. R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (Reds.) *Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen* (pp.27-43). Lemna, Utrecht.

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. In 't (2008). *Procesmanagement*. Lemna, 2de druk., Utrecht.

Commissie Integraal Waterbeheer (2004). *Samen leven met grondwater, visie op het voorkomen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen*. Den Haag.

Commissie waterbeheer 21e eeuw, (2000). *Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21e eeuw*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag.

Dijk, J.R. van., Hiemstra, A. (2007). *Prestatiegerichte organisatieontwikkeling bij waterschap Regge en Dinkel*. Artikel in B&G maart 2007, Almelo.

Elsinga, W. (2007). *Water leeft in de integrale gebiedsontwikkeling? Hoe een procesontwerp kan bijdragen aan het beheersen van complexe vraagstukken*. Enschede.

Europese Gemeenschap (2000). *Richtlijn 2000/60/EG, Kaderrichtlijn water*. Brussel.

Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid, een kwestie van combineren*. Eburon, Delft.

Esselbrugge, M., Oosten, W. J. (2000). *PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten*. Tijdschrift Privatisering, jaargang 7, nummer 6.

Geleuken, B.P. (1998). *Gebiedsgericht grondwaterbeschermingsbeleid. De betekenis van congruentie*. Proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Gemeente Rijswijk (2007). *Waterplan Gemeente Rijswijk. opgesteld door DHV. B.V., Amersfoort*.

Gemeente Rijswijk, e.a. (2008). *Innovatief waterbergingsperspectief Plaspoelpolder*. opgesteld door DHV B.V., Amersfoort.

Gieske, H, e.a. (2008). *Advies Gebiedsgericht Werken*. Hoogheemraadschap van Delfland, Delft.

Habiforum (2001). *Kwaliteit in meervoud, conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda.

Hoogheemraadschap van Delfland (1993). *Het Waterbeheersplan Delfland 1993-1997*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (1999). *Waterbeheersplan 1999-2003*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2005). *Realiseren en Intensiveren, Waterbeheersplan 2006-2009*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2007). *Beleidsvisie op Waterplannen. Samen werken aan een duurzame leefomgeving*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2007). *Werkinstructie Waterplannen. Samen werken aan een duurzame leefomgeving*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2008). *Strategienota, Keuzes maken, kansen benutten. Bouwstenen voor het Waterbeheerplan 2010-2015*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2009). *Waterbeheerplan 2010-2015, Keuzes maken, kansen benutten*. Delft.

Hoogheemraadschap van Delfland (2009). *Plan van aanpak Commandeurspolder*. Delft.

Klijn, E.H. (1997). *Policy Networks: An Overview*. In W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.F.M. Koppejan (Reds.), *Managing Complex Networks*. (p. 14-34) Sage Publications, Londen.

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (Reds.), (1993). *Netwerkmanagement in het openbaarbestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA, Amsterdam

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006). *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Water (2008). *De Waterwet in het kort*. Den Haag.

Stadsgewest Haaglanden e.a. (2006). *Ruimte voor water en economische ontwikkeling in Haaglanden: en innovatieve uitdaging. De proeftuinen*. Projectplan voor aanvraag FES-financiering, Den Haag.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.

BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Gebiedsgericht werken algemeen

Dhr. M. Haersma Buma

Dijkgraaf; Hoogheemraadschap van Delfland

Dhr. K. Verbeek

Oud-hoogheemraad; Hoogheemraadschap van Delfland

Mevr. J. Burger

Accountmanager; Hoogheemraadschap van Delfland

Mevr. H. Gieske

Senior beleidsmedewerker; Hoogheemraadschap van Delfland

Project Commandeurspolder

Mevr. S. Huijbregts

Projectleider kernteam; Hoogheemraadschap van Delfland

Mevr. P. van Oord

Deelnemer klanbordgroep; Stichting Midden-Delfland is mensenwerk

Dhr. A. Eckhard

Deelnemer kernteam; Beleidsmedewerker Openbare werken, Gemeente Midden-Delfland

Project Plaspoelpolder

Dhr. B. van de Ven

Projectleider; vertegenwoordiger Gemeente Rijswijk

Mevr. M. Vermeer

Projectmedewerker; Hoogheemraadschap van Delfland

Geobserveerde bijeenkomst

Bewonersavond, presentatie van de variantenstudie. 25 juli 2009

BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN


Interviewvragen gebiedsgericht werken algemeen

- Wat verstaat u onder gebiedsgericht werken?
- Wat verstaat u onder integraal en sectoraal werken?
- Wanneer is een gebiedsgericht project volgens u geslaagd?
- Is gebiedsgericht werken hetzelfde als sectoraal of integraal werken en waarom vindt u dat?
- In hoeverre worden er concessies gedaan bij de uitvoering van projecten aan de eigen doelen van Delfland ten gunste van gebiedsdoelen van andere partijen?
- Wat is de reden dat Delfland voor gebiedsgericht werken kiest (doorvragen op de redenen; efficiënt, klantgericht etc.)?
- Hoe ziet u uw rol in het gebiedsgericht proces?

Interviewvragen ten behoeve van de cases

- Wat is volgens u gebiedsgericht werken en wat zijn volgens u de kenmerken daarvan?
- Hoe ziet u uw rol in het gebiedsproces. Vindt u dat er genoeg ruimte is voor eigen inbreng?
- Hoe kijkt u aan tegen de rol die Delfland invult? (houding van Delfland)
- Wat is uw mening over het resultaat van het proces? Op basis waarvan komt u tot deze waardering?
- Wat is uw mening over het verloop van het proces? Op basis waarvan komt u tot deze waardering?
- Op welk moment heeft u contact met Delfland, in welke vorm bestaat dit contact?
- Hoe is de selectie van partijen geweest? Op basis van welke criteria?
- In hoeverre bent u van mening dat Delfland haar doelen kan realiseren zonder samenwerking met andere partijen?
- In hoeverre ziet u wet- en regelgeving als rem of reden voor samenwerking en in hoeverre is wet- en regelgeving van invloed op de samenwerkingrelatie?
- Welke regels over besluitvorming zijn er en wie heeft die vastgesteld?
- In hoeverre worden er middelen door actoren ingebracht?
- Hoe is het initiatief ontstaan voor het project en wie heeft geïnitieerd?
- Hoe heeft u de opstelling van andere partijen ervaren?
- In hoeverre is er een vastgesteld projectplan met tijdspad? In hoeverre wordt hiervan afgeweken en waarom?
- Zijn de doelstellingen in de loop van de tijd gewijzigd?





Over de auteurs:

Miriam Roseleur (1976) studeerde van 1995 tot 1999 Milieukunde aan de Hogeschool Delft. Na haar afstuderen heeft zij als milieuvadviseur gewerkt voor adviesbureaus in Nederland en enkele jaren voor een milieuorganisatie in Peru. Vanaf 2005 werkt ze bij het Hoogheemraadschap van Delfland als vergunningverlener complexe emissiebeheersing.

John van Wijgerden (1974) studeerde van 1994 tot 1998 Tuin- en landschapsinrichting aan de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein te Velp. Daarna heeft hij een detacheringbedrijf gehad en vervolgens gewerkt als consultant bij een milieuvadvisiebureau. Vanaf 2005 werkt hij bij de Dienst Landelijk Gebied, momenteel als leidinggevende. Dienst Landelijk Gebied is een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en is de belangrijkste uitvoerder van beleid in het landelijk gebied.