

Daadkracht door Partnerschap

Onderzoek naar de rol van de Provincie Gelderland als regisseur in regionale gebiedsontwikkelingsprocessen



Rutger Schuit
Oktober 2009

Daadkracht door Partnerschap

Onderzoek naar de rol van de Provincie Gelderland als regisseur in regionale gebiedsontwikkelingsprocessen

In opdracht van:



Afstudeeronderzoek van Rutger Schuit
Oktober 2009

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen, opleiding Bestuurskunde
Master Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken

Begeleiding door:
Prof. dr. Jurian Edelenbos, Erasmus Universiteit Rotterdam
Ir. Jaap Ruiter, Provincie Gelderland

Voorwoord

Voor u ligt het sluitstuk van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam: mijn afstudeerscriptie. Deze scriptie is het tastbare resultaat van het onderzoek dat ik de afgelopen zeven maanden heb verricht naar de rol van de provincie Gelderland als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen.

Het is snel gegaan: begin dit jaar moest ik op zoek naar een afstudeeronderwerp en –organisatie. Slechts anderhalf jaar studeerde ik pas Bestuurskunde, maar de afsluitende opdracht stond op het punt van beginnen. Vanuit mijn bouwkundige achtergrond lag de master Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken voor de hand; een afstudeeronderwerp was nog wat vager: iets met stadsvernieuwing of gebiedsontwikkeling, hoe krijg je dat nou voor elkaar?

In mijn interesse voor het tot stand brengen van een gebiedsontwikkeling bleek ik niet alleen te staan. Uit een gesprek met Leo Blanken bleek dat gebiedsontwikkeling ook bij de provincie Gelderland ‘hot’ was (en nog steeds is). Via hem kreeg ik de kans om bij de provincie Gelderland ‘iets’ met gebiedsontwikkeling te gaan doen. Ik maakte kennis met Jaap Ruiter, die mij hierbij zou begeleiden.

Ik kreeg een plaats bij het Project Management Bureau (PMB). Vanuit deze positie heb ik een goed beeld kunnen ontwikkelen van de manieren waarop de provincie Gelderland met gebiedsontwikkeling omgaat. Bij het PMB zit veel kennis van de provinciale organisatie, van gebiedsontwikkeling en van aanverwante onderwerpen, waar ik in toenemende mate gebruik van heb gemaakt. Naast inhoudelijke voordelen moet ik ook zeggen dat ik bij het PMB zeer prettig heb kunnen werken; in alle rust werken aan het onderzoek werd meermaals afgewisseld met een grap en een lach. Ik heb me dan ook geen moment verveeld.

In Jaap Ruiter had ik een uitstekende begeleider. Hij liet me helemaal vrij om mijn eigen ontdekkingstocht uit te zetten en kleur te geven, maar als ik met een probleem of dilemma worstelde, kon ik altijd bij hem terecht. Zijn enthousiasme en interesse werkten ook zeer motiverend. Hierbij wil ik Jaap dan ook van harte bedanken!

Dit onderzoek heeft natuurlijk altijd tot doel gehad om af te studeren. Vanuit de universiteit werd ik dan ook begeleid door Jurian Edelenbos. Ook hem wil ik bedanken. Vooral bij het opstarten en afronden van het onderzoek heb ik veel aan zijn adviezen gehad.

Een afstudeerstage in Arnhem betekende ook een flinke verandering op sociaal vlak. Forensen tussen Delft en Arnhem zou een dusdanig beslag leggen op mijn tijd en geduld, dat een slaapplek dicht bij het front toch wel gewenst was. Gelukkig stelden mijn ouders voor enkele nachtjes in de week hun woning in Ede voor mij open. Na al vele jaren zelfstandig wonen bleek dit na enkele kleine aanpassingen tot het einde toe zeer goed te verlopen. Ik wil mijn ouders dan ook bedanken voor hun support tijdens mijn afstudeertraject, maar eigenlijk ook tijdens mijn gehele studententijd.

Ondanks dat de momenten dat ik wel in Delft was ouderwets sfeervol waren, hebben mijn huisgenoten en vrienden de afgelopen maanden wat minder van mijn aanwezigheid kunnen genieten. Excuses hiervoor, maar het heeft wel tot een rapport geleid waar ik met een tevreden gevoel doorheen blader. Ik wens u dan ook veel leesplezier toe!

Rutger Schuit

30 oktober 2009

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	9
1.1. PROBLEEMANALYSE	9
1.2. PROBLEEMSTELLING	10
2. THEORETISCH KADER	13
2.1. GEBIEDSONTWIKKELING	13
2.2. REGIE	15
2.3. KETENS	18
2.4. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	21
2.5. RISICO'S	23
3. OPERATIONALISATIE	25
3.1. DE ONAFHANKELIJKE VARIABELE: REGIE	25
3.2. DE AFHANKELIJKE VARIABELE: PROCESVERLOOP	29
4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	31
4.1. STRATEGIE	31
4.2. METHODEN EN TECHNIEKEN	32
4.3. ONDERZOEKSCASUSSEN	32
5. GELDERSE AANPAK GEBIEDSONTWIKKELING	34
5.1. SLEUTELPROJECTEN	34
5.2. VITAAL GELDERLAND	35
5.3. GELDERSE GEBIEDSONTWIKKELINGEN EN GROTE RIVIEREN	36
5.4. RUIMTELIJKE KWALITEIT	37
6. IJSSELSPRONG ZUTPHEN	39
6.1. GEBIEDSBESCHRIJVING EN OPGAVE	39
6.2. PROCESVERLOOP	39
6.3. ACTOREN EN BELANGEN	41
6.4. SAMENWERKING	42
6.5. INTEGRALITEIT VAN DE OPGAVE	43
6.6. RISICO'S	45
6.7. PROVINCIE GELDERLAND ALS REGISSEUR	46
7. PARK LINGEZEGEN	49
7.1. GEBIEDSBESCHRIJVING EN OPGAVE	49
7.2. PROCESVERLOOP	50
7.3. ACTOREN EN BELANGEN	51
7.4. SAMENWERKING	52
7.5. INTEGRALITEIT VAN DE OPGAVE	54
7.6. RISICO'S	55
7.7. PROVINCIE GELDERLAND ALS REGISSEUR	55

8.	DRUTENSCHЕ WAARDEN	59
8.1.	GEBIEDSBESCHRIJVING EN OPGAVE.....	59
8.2.	PROCESVERLOOP.....	59
8.3.	ACTOREN EN BELANGEN	61
8.4.	SAMENWERKING.....	62
8.5.	INTEGRALITEIT VAN DE OPGAVE	63
8.6.	RISICO'S	64
8.7.	PROVINCIE GELDERLAND ALS REGISSEUR.....	65
9.	EFFECTEN VAN PROVINCIALE REGIE	67
9.1.	TYPERING VAN DE REGIEROLLEN	67
9.2.	EFFECTEN OP HET PROCESVERLOOP	71
10.	CONCLUSIES	75
10.1.	KARAKTERISTIEKEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING	75
10.2.	ELEMENTEN VAN REGIE.....	76
10.3.	INVULLING VAN DE REGIEROL.....	77
10.4.	EFFECTEN VAN REGIE	78
10.5.	AANBEVELINGEN VOOR SUCCESVOLLE REGIE	79
BRONNEN		80

Samenvatting

Ruimtelijke vraagstukken in Nederland kennen een grote complexiteit. Hier komen een groot aantal maatschappelijke vraagstukken samen, zoals huisvesting, economie, mobiliteit, leefkwaliteit en milieu, waardoor een veelheid aan overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen belangen hebben. Geen enkele partij is dominant. De Nota Ruimte benadrukt dan ook dat ruimtelijke vraagstukken niet kunnen worden opgelost aan de tekentafels van planvormers, maar juist door het al in een vroeg stadium van het planproces samenwerken van publieke en private partijen. Het op deze wijze ontwikkelen van een plan voor een afgebakend gebied wordt gebiedsontwikkeling genoemd.

Bij deze processen bestaat door het grote aantal belanghebbenden behoefte aan regie. Wanneer deze processen door hun fysieke omvang een regionaal schaalniveau hebben of door hun complexiteit de betrokkenheid van meerdere overheden vragen, zijn de provincies als middenbestuur de aangewezen partij voor deze regierol. De afgelopen jaren hebben de provincies in het ruimtelijk domein dan ook meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden gekregen.

De provincie Gelderland voert in een aantal regionale gebiedsontwikkelingen de regie. Dit onderzoek richt zich aan de hand van drie casussen (Ijsselsprong Zutphen, Park Lingezegen en Drutensche Waarden) op de invulling van deze regierol door de provincie. De invulling van de regierol blijkt per casus te verschillen. Dit rapport benoemt dan ook verschillende typen van regie en geeft bij elke casus aan op welk type regie het zwaartepunt ligt. Vervolgens is onderzocht welke effecten deze regierollen op het procesverloop hebben.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de provincie Gelderland er goed in slaagt om tot een inhoudelijk plan te komen, ongeacht op welk type regie het zwaartepunt ligt. Ook weet de provincie de publieke actoren goed aan het gebiedsontwikkelingsproces te binden. Hier worden de regietypen zonder doorzettingsmacht voor ingezet. In het betrekken van maatschappelijke organisaties en marktpartijen is de provincie veel minder eenduidig en minder succesvol. De provinciale regie richt zich hier niet of nauwelijks op.

Belangrijke voorwaarde om inhoudelijke planvorming en betrokkenheid van andere actoren te realiseren is, naast een sterke betrokkenheid van de provincie zelf, ervoor te zorgen dat alle actoren instemmen met de inhoudelijke doelen. Waar nodig kunnen de doelen worden aangevuld en worden vervlochten met doelen van andere actoren om hen te laten instemmen. Hier is regie van grote toegevoegde waarde.

Een andere belangrijke voorwaarde voor een succesvol procesverloop is de waardering van de betrokken actoren voor de onderlinge samenwerking. Deze waardering kan niet los worden gezien van het type regierol dat de provincie Gelderland toepast. Het inzetten van doorzettingsmacht en een eigen provinciaal beleidskader leiden, zeker gecombineerd, tot een lagere waardering van de samenwerking. Om daadkrachtig te kunnen opereren, is een goed partnerschap als basis vereist.

Het rapport toont aan dat het 'beste' regietype voor gebiedsontwikkeling in algemene zin niet bestaat. Welk type regie tot het grootste succes leidt, hangt af van de eigenschappen van de opgave en de fase van het proces. Het 'beste' regietype is dus contextafhankelijk!

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

1. De provincie is zich niet bewust van de verschillende regietypen;
2. Het type regie verschuift in de tijd en start zonder doorzettingsmacht;
3. Regie zorgt achtereenvolgens voor draagvlak en voortgang.

Het rapport sluit af met een viertal aanbevelingen die erop gericht zijn de toegevoegde waarde van de provincie Gelderland als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen te vergroten.

1. Inleiding

1.1. Probleemanalyse

De complexiteit van de ruimtelijke opgave in Nederland neemt toe, de strijd om ruimte wordt intensiever. De ruimtelijke kwaliteit staat onder druk en verrommeling dreigt. Deze strijd vindt niet alleen plaats tussen verschillende overheden, ook private partijen en burgers doen mee aan de strijd. Geen enkele partij is dominant; met de Nota Ruimte onderstreept het kabinet dan ook dat ruimtelijke vraagstukken niet langer kunnen worden opgelost aan de tekentafels van planvormers. De provincies, private partijen en maatschappelijke organisaties werden opgeroepen ontwikkelkracht te tonen (VROM, 2005). Het al in een vroeg stadium van het planproces samenwerken van publieke en private partijen aan een ontwikkelplan als resultaat van het proces, is bekend geworden onder de naam ontwikkelingsplanologie. Tegenwoordig wordt ook wel gesproken van gebiedsontwikkeling.

Na aanvankelijk vooral bij binnenstedelijke herontwikkelingen te zijn ingezet, wordt gebiedsontwikkeling nu ook toegepast op regionale schaal. Wanneer projecten gemeentegrenzen overschrijden, ligt provinciale betrokkenheid voor de hand. Dit kan zich beperken tot de rol van adviseur of subsidiënt, maar het is ook mogelijk dat de provincie een regisserende of zelfs participerende rol neemt. Dit onderzoek zal zich richten op de rol van de provincie Gelderland als regisseur in deze gebiedsontwikkelingsprocessen.

Parallel aan de veranderende omgeving van ruimtelijke vraagstukken speelt de discussie over de toegevoegde waarde van de provincie als zelfstandige bestuurslaag, zowel binnen het openbaar bestuur (bijvoorbeeld Commissie Geelhoed in 2002: voorstel tot het instellen van een Randstadprovincie), als bij de bevolking (onzichtbaarheid van de provincie door beperkte interactie met de burger). De toegevoegde waarde van de provincies als zelfstandige bestuurslaag wordt niet algemeen onderkend.

Als reactie hierop zoeken de provincies naar een stevigere rol als middenbestuur. In IPO-verband zijn de afgelopen jaren diverse voorstellen gedaan over de rol en ambitie van de provincies. Zo kan de provincie zich beter profileren als regisseur in samenwerking met andere overheden en organisaties dan als afstandelijke toezichthouder. Hierin staat centraal dat de provincies zelf meer initiatieven dienen te nemen om een bijdrage te leveren aan de oplossing van regionale problemen. Deze andere stijl van besturen moet worden gekoppeld aan het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan de provincies, onder meer door decentralisatie van Rijkstaken.

Decentralisatievoorstellen worden verwoord in het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' van de Commissie Lodders van het ministerie van BZK (2008). Zij adviseert dat de provincies zich voortaan concentreren op het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Dit advies borduurt voort op de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte (2004): decentraal wat kan, centraal wat moet. De provincie kan dan ook een belangrijke regiefunctie bij de ruimtelijke ontwikkeling vervullen, aangezien de meeste ruimtelijke afwegingen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies spelen.

Om deze regiefunctie te kunnen vervullen, dienen provincies te beschikken over een passend taken- en bevoegdhedenpakket. Met de nieuwe Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) zijn de provincies sinds 2007 verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied (IPO, 2005:5; Bestuursakkoord Rijk-IPO 2007:12) en door middel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kan de provincie zelfstandig invulling geven aan het realiseren van rijksdoelen. Het Rijk bepaalt nog wel wát er moet gebeuren, maar niet meer hóe het moet gebeuren. Een andere belangrijke wijziging is de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) uit 2008. Het controleren van de gemeentelijke bestemmingsplannen heeft plaatsgemaakt voor de mogelijkheid tot een actieve rol van de provincie. De provincie kan nu overleg voeren over gemeentelijke plannen, eventueel gevolgd door een aanwijzing. De provincie kan zelfs overgaan tot het maken van een inpassingplan, waar zij de taken van de gemeente geheel overneemt. In plaats van het af- of goedkeuren van gemeentelijk beleid, kan de provincie nu trachten haar eigen ruimtelijke ambities verwezenlijken. Dit is een breuk met het verleden.

In de 'oude' situatie, tegenwoordig ook wel toelatingsplanologie genoemd, stelden overheden de publiekrechtelijke kaders, waarbinnen private partijen bestemmingen konden realiseren. Overheden probeerden op deze manier hun doelen te realiseren. Het klassieke model kent zodoende een volgtijdelijkheid van publiek en privaat handelen: publieke kaderstelling gevolgd door private invulling (Bruil, Hobma, Peek & Wigmans, 2004:406-7). Deze volgtijdelijkheid komt niet terug in ontwikkelingsplanologie of gebiedsontwikkeling. Integendeel, er vindt vroegtijdige en intensieve samenwerking plaats tussen overheden en geïnteresseerde marktpartijen over de inhoud van een plan voor het gebied. Het uiteindelijke plan is dan ook het resultaat van een dergelijk overleg. Vervolgens adopteert de gemeente (of de provincie) dat plan als zijnde het overheidsplan voor het gebied (Bruil et al., 2004:406-7). Dit zijn twee belangrijke wijzigingen: de provincie kan een actieve rol vervullen in ruimtelijk beleid, en zij kan naast het kaders stellen voor ontwikkelingen hier ook actief in participeren.

Met nieuwe bevoegdheden hebben de provincies ook meer (en andere) verantwoordelijkheden gekregen. Dit stelt andere eisen aan de provinciale organisatie. Voor gebiedsontwikkeling zijn andere vaardigheden nodig dan voor traditionele toelatingsplanologie. Om een actieve bijdrage aan de uitvoering van ruimtelijke plannen goed in te vullen, zijn een andere cultuur en een ander soort mensen nodig (Hof, 2005). De omschakeling van een passieve, toetsende rol naar een actieve rol kost dan ook tijd en begeleiding (Gerritsen & Simons, 2008). Bij een passieve, toetsende rol kan worden volstaan met een sectorale aanpak waar beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu of verkeer afzonderlijk worden vastgesteld. Wanneer de provincie een actieve rol neemt in de ruimtelijke opgave, is het wenselijk deze sectorale beleidsdoelen (die allen een ruimtelijke impact hebben) te integreren en sectorale regelgeving integraal te benaderen.

De provincie Gelderland heeft gekozen voor een actieve rol in het ruimtelijk beleid en zet daarbij hoog in: zij wil alle spelers in Gelderland zodanig met elkaar verbinden dat er overtuigende resultaten worden geboekt. In het Coalitieakkoord (Provincie Gelderland, 2007) wordt deze nieuwe bestuursstijl vertaald in 'daadkrachtig partnerschap'. De provincie bedoelt met daadkrachtig partnerschap: het écht tot uitvoering komen, het verschil maken (daadkrachtig) door middel van een gelijkwaardige samenwerking met lagere overheden (partnerschap). De focus ligt hier dus op samenwerken en uitvoeren. Er dient bestuurlijke slagkracht te worden getoond in de uitvoering van het zowel het beleid van de provincie als haar partners.

De provincie heeft gekozen voor een programmatische en integrale manier van werken. Een sterkere inhoudelijke samenwerking en afstemming binnen de regio (daadkrachtig partnerschap) moet leiden tot meer samenhang in het (ruimtelijk) beleid. De provincie Gelderland wil de regisseur zijn die de samenwerking tussen de partners en de afstemming van ruimtelijk beleid tot stand brengt. Het toepassen van integrale gebiedsontwikkeling is één van de belangrijke manieren om deze ambitie te realiseren. De provincie Gelderland geeft dit vorm in prioritaire programma's, zoals Gelderse Gebiedsontwikkeling en Stad & Regio. Voor projecten die deel uitmaken van deze programma's geldt dat sprake is van een provinciale regierol. De programma's sturen de interne samenwerking en afstemming, en ontwikkelen zich als instrument om dit ook extern te realiseren. Deze werkwijze is relatief nieuw, en heeft dan ook het karakter van een ontwikkel- en zoekproces.

1.2. Probleemstelling

De Gelderse bestuursperiode is nu twee jaar onderweg. Er lopen verscheidene gebiedsontwikkelingen die zich in verschillende projectfasen bevinden. Inzicht in de voortgang, niet zozeer van het ontwikkelingsproject als wel in het toepassen van gebiedsontwikkeling als nieuwe werkwijze, maakt het mogelijk tussentijds bij te sturen waar dit nodig is, zodat de provincie zo slagvaardig en daadkrachtig mogelijk kan opereren in gebiedsontwikkeling. Het doel van dit onderzoek is dan ook de huidige rol van de provincie Gelderland als regisseur in gebiedsontwikkeling te evalueren en aanbevelingen te doen hoe de provincie haar rol als regisseur kan versterken en van grotere toegevoegde waarde kan zijn in gebiedsontwikkelingsprocessen. De centrale vraag in dit onderzoek luidt dan ook:

“Hoe vult de provincie Gelderland haar rol als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen in en welke effecten heeft dit op het verloop van deze processen?”

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zijn een vijftal deelvragen opgesteld.

Het is ten eerste van belang inzicht te verkrijgen in het begrippen ‘gebiedsontwikkeling’ en ‘regie’. Wat wordt onder deze begrippen verstaan, en wat juist niet? Dit leidt tot de eerste en tweede deelvraag:

- 1) *Welke kenmerken karakteriseren ‘gebiedsontwikkeling’?*
- 2) *Uit welke elementen bestaat ‘regie’?*

Dan komt de vraag hoe de provincie Gelderland eigenlijk handelt in gebiedsontwikkelingsprocessen. Waarom kiest de provincie bij een bepaald project voor een verbindende rol als regisseur, terwijl ze bij een ander project een adviserende of faciliterende rol neemt of krijgt? En wanneer zij een regierol in een gebiedsontwikkelingsproces heeft, hoe krijgt deze rol dan gestalte? Dit leidt tot de derde deelvraag:

- 3) *Hoe geeft de provincie Gelderland vorm aan haar regierol in gebiedsontwikkelingsprocessen?*

Vervolgens komt de vraag aan de orde welke effecten de provinciale regierol heeft op deze processen. Zorgt de provincie als regisseur er daadwerkelijk voor dat het gebiedsontwikkelingsproces efficiënt en effectief wordt doorlopen en versterkt zij daarmee de maatschappelijke legitimiteit van de provincie, of leidt provinciale betrokkenheid slechts tot meer bestuurlijke drukte en stroperigheid, voortgekomen uit al dan niet misplaatste prestatiedrang? Zijn er faal- en succesfactoren te onderscheiden? Dit leidt tot de vierde deelvraag:

- 4) *Welke effecten heeft deze regie op het verloop van deze processen en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*

Tot slot kunnen de factoren die ten grondslag liggen aan de effecten van regie op het verloop van en uitkomsten uit gebiedsontwikkelingsprocessen benut worden om waar mogelijk het provinciaal handelen bij te sturen. Wat doet de provincie goed, of juist niet? Waar ligt ruimte voor verbetering? Dit leidt tot de vijfde en laatste deelvraag:

- 5) *Welke aanpassingen zijn mogelijk in de handelingswijze van de provincie Gelderland als regisseur om haar toegevoegde waarde voor gebiedsontwikkelingsprocessen te vergroten?*

In het theoretisch kader (H2) zullen antwoorden worden gezocht op deelvragen 1 en 2. De invulling van de regierol, deelvraag 3, wordt in de hoofdstukken over de IJsselsprong (H6), Park Lingezege (H7) en Drutensche Waarden (H8) geïllustreerd. De effecten van deze regierol en de factoren die hieraan ten grondslag liggen worden behandeld in hoofdstuk 9. Dit rapport zal afsluiten met aanbevelingen hoe de toegevoegde waarde van provinciale regie op gebiedsontwikkelingsprocessen kan worden vergroot.

2. Theoretisch kader

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal gestart worden met het definiëren en positioneren van gebiedsontwikkeling ten opzichte van andere concepten in de ruimtelijke ontwikkeling. Dit zal leiden tot een definitie die voor dit onderzoek gehanteerd wordt. In de tweede paragraaf zal vervolgens worden ingegaan op het voeren van regie door de provincie. Welke vormen van regie zijn te onderscheiden en uit welke componenten bestaat het voeren van regie? Vervolgens wordt in de derde paragraaf het concept ketenmanagement behandeld. Dit concept biedt enkele nuttige strategieën die ingezet kunnen worden ten behoeve van de regio. De vierde paragraaf behandelt de samenwerking van publieke met private partijen. Dit betreft zowel de overwegingen om deel te nemen, de modelkeuze en de inhoudelijke facetten van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkelingsprojecten. Besloten zal worden met het inzichtelijk maken van de risico's in gebiedsontwikkelingen.

2.1. Gebiedsontwikkeling

Het begrip 'gebiedsontwikkeling' is niet nieuw en wordt als containerbegrip gebruikt voor veel wat met het ontwikkelen van gebieden te maken heeft. Zowel 'ontwikkelen' als 'gebieden' zijn niet afgebakend en kunnen en worden dan ook in ruime zin geïnterpreteerd.

De discipline 'gebiedsontwikkeling' is wél relatief nieuw. In de Nota Ruimte (2004) zet de Rijksoverheid in op ontwikkelingsplanologie als tegenhanger van toelatingsplanologie, begrippen die beide in de inleiding van dit rapport al zijn geïntroduceerd. De keuze van het Rijk om de omslag te maken van het juridische, top-down toelatingsplanologie naar het interactieve, veel meer bottom-up ontwikkelingsplanologie illustreert volgens Van Buuren (2006:66) dat beleidsontwikkelingen inspelen op de trend naar een netwerksamenleving. Pollitt (2003) erkent dit en ziet een trend van government naar governance, waarbij maatschappelijke sturing een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers is. De Nota Ruimte (2004) laat naast toelatingsplanologie ook ruimte voor ontwikkelingsplanologie. Tijdens de wording van de Nota Ruimte is ontwikkelingsplanologie als begrip echter vervangen door gebiedsontwikkeling. In Deel 4 van de Nota Ruimte (2006) wordt dan ook gesproken van gebiedsontwikkeling in plaats van ontwikkelingsplanologie. Een argumentatie hiervoor wordt gegeven in 'Nederland Boven Water', een co-productie van het Ministerie van VROM, Habiforum en NIROV: *"Waar ontwikkelingsplanologie nog planologie en dus primair een ruimtelijke opgave is, gaat het bij gebiedsontwikkeling primair om een maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist. Vaak krijgen maatschappelijke opgaven pas in tweede instantie een ruimtelijke dimensie"* (Van Rooy, Van Luin en Dil, 2006).

Dit onderscheid tussen ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling is terug te zien in de definities van beide begrippen. Het Ruimtelijk Planbureau definieert ontwikkelingsplanologie als *"een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering"* (Dammers, Verwest, Staffhorst en Verschoor, 2004:27). Het verbinden van ruimtebehoeften wordt hier expliciet genoemd. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling doet dit echter niet in haar definitie van gebiedsontwikkeling: *"Gebiedsontwikkeling is in te zetten voor het formuleren van antwoorden op complexe opgaven, ook in financiële 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"* (VROM, 2005:3). Wel wordt hier gesproken van het doorsnijden van sectorale grenzen. Het onderscheid tussen beide begrippen is blijkens de bovenstaande definities minimaal. Dit blijkt ook uit Bruil et al. (2004:396), waarin (integrale) gebiedsontwikkeling wordt opgevat als *"een fysieke en functionele mutatie van een (stedelijk) gebied"*.

Bij gebiedsontwikkeling daarentegen wordt de opgave vanuit het gebied gedefinieerd door brede coalities (met publieke én private actoren) en wordt de uitvoering gezamenlijk ter hand genomen. De regisserende rol wordt aangevuld met een medeontwikkende rol. De overheid als verbindende partij in het proces is dus niet voldoende om een project als gebiedsontwikkeling aan te merken. De overheid moet daarbij ook een ondernemende rol op zich nemen; ze dienen mee te werken aan de uitvoering. Voor provincies is deze rol relatief nieuw. Toch past de verschuiving van gebiedenbeleid naar gebiedsontwikkeling bij de wens van de provincie om als middenbestuur meer maatschappelijke legitimiteit te verkrijgen. Door risicodragend te participeren in gebiedsontwikkeling kan de kans op onuitgevoerd ruimtelijk beleid worden verkleind, want risicodragend participeren “...kan een noodzakelijke hefboom zijn voor investeringen door private partijen. Door risicodragend te participeren demonstreert de [provincie] namelijk dat zij vertrouwen heeft in haar eigen beleid aangaande het gebied. Dat kan het vertrouwen van belangrijke marktpartijen vergroten en daarmee hun bereidheid om te investeren in het gebied” (Bruil et al. 2004:409 en Bruil et al. 2004:397). Risicodragend participeren dient breder te worden opgevat dan louter financieel. Door zich publiekelijk aan een gebiedsontwikkeling te verbinden, loopt de provincie (en daarmee haar bestuurders) bijvoorbeeld ook politieke risico's.

In dit onderzoek wordt dan ook van (provinciale) gebiedsontwikkeling gesproken als er sprake is van:

- een fysieke en functionele mutatie,
- in een gemeentegrens overschrijdend, afgebakend gebied, waarin
- zowel publieke als private partijen samenwerken aan
- een integrale aanpak, dus sectorale grenzen doorsnijdend, en
- de provincie tijdens de uitvoering een mede-ontwikkende, risicodragende rol vervult.

Wanneer ook meerdere verschillende functies (zoals wonen, werken, natuur, water en infrastructuur) met elkaar worden geïntegreerd tot een samenhangend programma, is er sprake van *integrale* gebiedsontwikkeling (Wolting, 2006:15).

Gebiedsontwikkeling als begrip is nu gedefinieerd en gepositioneerd. Binnen deze begripsbepaling kunnen globaal twee vormen van gebiedsontwikkeling worden onderscheiden: een vorm waarin na gezamenlijke afstemming van doelen en resultaten een gescheiden exploitatie plaatsvindt waar elke partij risico loopt op haar eigen projectdelen, en een vorm waarin vanuit een samenwerkingsverband (een joint-venture) een gemeenschappelijke exploitatie met een gezamenlijke risicoverdeling plaatsvindt. Deze vormen stellen verschillende eisen aan de provincie. De eerste vorm vereist vooral een regisseur die zorgt voor het afstemmen van doelen en resultaten, maar vraagt ook om regie tijdens de exploitatie om doelrealisatie te bewaken. Regie richt zich hier op het verbinden en verbonden houden van de partners. Wanneer sprake is van een gemeenschappelijke exploitatie, ligt de nadruk meer op het bewaken van de voortgang en op de inhoudelijke kwaliteit van het proces. De partners hebben hun samenwerking immers geïnstitutionaliseerd en zijn op deze wijze gebonden. Toch speelt het verbinden van de partners ook hier een rol; wanneer partners zich minder verbonden voelen, kan dit zowel de voortgang als de inhoudelijke kwaliteit van het proces schaden. Het voeren van regie en het opereren in een samenwerkingsverband worden in de volgende paragrafen behandeld.

2.2. Regie

“De provincie moet regie voeren”. Dit is eenvoudiger gezegd, dan gedaan. Wat is ‘regie’ eigenlijk? Als concept is regie sterk verwant aan management, coördinatie en sturing. Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:13) beschouwen regie als een ‘doelgerichte invloedsuitoefening’, een “... *bijzondere vorm van sturen [...] gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.*” De bepaling van ‘het geheel’ verschilt per situatie en is afhankelijk van de ambitie van de regisseur. Deze definitie van regie sluit goed aan bij gebiedsontwikkeling. In de vorige paragraaf is immers vastgesteld dat om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen doelen en resultaten van verschillende actoren op elkaar moeten worden

afgestemd. De realiteit is echter dat afstemming vaak niet of nauwelijks afgedwongen kan worden; de regisseur is vaak niet de 'baas'. De middelen en mogelijkheden van de regisseur verschillen per proces.

Pröpper et al. (2004:14) onderscheiden aan de hand van twee invalshoeken een viertal typen regisseurs. De eerste invalshoek is de mate van doorzettingsmacht van de regisseur. Onder doorzettingsmacht kan de mogelijkheid van de regisseur om medewerking van andere actoren af te dwingen worden verstaan. Als de regisseur over grote doorzettingsmacht beschikt, kan hij actoren ondanks hun bezwaren en tegenwerkingen zijn wil opleggen. Wanneer de regisseur niet over doorzettingsmacht beschikt, zal hij op basis van argumenten en visie andere actoren moeten overtuigen.

De tweede invalshoek is de mate van vrijheid om het eigen 'script' of beleidskader te schrijven. Wanneer de regisseur hier in grote mate over beschikt, kan hij dit script zelfstandig aanpassen. Andere actoren hebben dit te accepteren. Het script of beleidskader kan ook aan de regisseur zijn opgelegd, bijvoorbeeld door een hogere overheid of een samenwerkingsverband waarover regie gevoerd wordt. De viertal typen regisseurs zijn schematisch weergegeven in figuur 2.3:

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 2.3: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15)

De beheersingsgerichte regisseur heeft een sterke positie: hij beschikt niet alleen over de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven, maar ook over doorzettingsmacht om andere actoren dit script op te leggen. Een provinciaal inpassingsplan is een voorbeeld van planologische doorzettingsmacht. Ook staat het dit type regisseur vrij het script te herschrijven of te (her)interpreteren.

De visionaire regisseur beschikt niet over deze doorzettingsmacht en zal door middel van een visionair script (bijvoorbeeld een structuurvisie) andere partijen moeten mobiliseren. Eventueel zal deze regisseur concessies moeten doen om andere actoren tot medewerking te bewegen, aangezien hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Hierdoor beschikt de visionaire regisseur over minder beleidsvrijheid dan de beheersingsgerichte regisseur.

De positie van de uitvoeringsgerichte regisseur is tegenovergesteld aan die van de visionaire regisseur: hij beschikt wél over doorzettingsmacht, maar niet over de mogelijkheid het eigen script te schrijven. Deze regisseur heeft sterke bevoegdheden voor het uitvoeren, maar dan wel van beleid dat door andere partijen is vastgesteld.

De faciliterende regisseur heeft geen doorzettingsmacht, en al evenmin de mogelijkheid een eigen script te schrijven. Deze regisseur stelt zich dan ook ten dienst aan het samenspel van andere partijen. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator of coördinator optreden.

Dit sluit aan bij de twee visies op bestuurskracht die door Teisman (2007) worden onderscheiden: doorzettingsmacht van een specifieke bestuursorganisatie en ontwikkelend vermogen in netwerken. Regionale bestuurskracht kan ontstaan door een grote mate van doorzettingsmacht bij een dominante organisatie, zoals een provincie of stadstaat. In deze visie heeft één overheid de middelen om beleid(uitvoering) af te dwingen.

Regionale bestuurskracht kan ook de vorm van een gezamenlijk ontwikkelend vermogen aannemen. In deze visie ontstaat regionale bestuurskracht door samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente. Bestuurskracht is in deze visie het vermogen van overheden in een regio om 'er samen uit te komen'.

Deze twee vormen van bestuurskracht zijn terug te vinden in de provinciale ambitie van 'daadkrachtig partnerschap'. Daadkrachtig past bij doorzettingsmacht, partnerschap bij ontwikkelend vermogen in netwerken.

Voor een regisseur zijn zowel doorslaggevend leiderschap (daadkrachtig) als faciliterend leiderschap (partnerschap) van belang. Bij beheersingsgerichte regie wordt ingezet op doorslaggevend leiderschap, terwijl bij faciliterende regie juist faciliterend leiderschap wordt gevraagd. Tussenvormen zijn er bij visionaire en uitvoeringsgerichte regie. Afhankelijk van wat een gebiedsontwikkeling vraagt (consensus, compromis, consultatie, duidelijkheid, durf of daadkracht) kan een bepaald type regie worden gekozen.

Hoe helder de indeling van Pröpper et al. ook lijkt, de praktijk is vaak gedifferentieerder. De keuze voor een regievariant is van meer factoren afhankelijk. Zo kan de regisseur beschikken over doorzettingsmacht maar er voor kiezen deze (voorlopig) niet in te zetten en een visionaire of faciliterende regierol te kiezen. Hier wordt dan gekozen om bestuurskracht door samenwerking tot stand te laten komen. Wanneer dit voor de regisseur niet tot de gewenste resultaten leidt, kan alsnog worden gekozen voor het inzetten van de doorzettingsmacht. Deze handelingswijze kan ook voor de mogelijkheid tot het schrijven van het script worden toegepast (Pröpper et al. 2004:16).

Bij het doorlopen van een gebiedsontwikkelingsproces kan het benodigde regietype ook per fase verschillen. Tijdens de initiatiefase en de planvorming ligt de nadruk op het verbinden van belangen van verschillende partijen. Hier past een visionaire of faciliterende regisseur bij. In een later stadium van het proces, bijvoorbeeld tijdens de realisatiefase, kan juist de behoefte ontstaan aan een uitvoeringsgerichte of zelfs beheersingsgerichte regisseur. Waar bij daadkrachtig partnerschap de focus ligt, hangt dus af van wat er op een bepaald moment door een bepaald proces wordt gevraagd.

Uit dit voorbeeld moet niet worden afgeleid dat naarmate het proces vordert, de behoefte aan 'strakkere' regie, meer doorzettingsmacht, toeneemt. Het wil slechts aangeven dat het type benodigde regisseur afhankelijk is van de omgeving en dat die omgeving per fase kan verschillen.

In gebiedsontwikkelingsprocessen is een regisseur die over doorzettingsmacht beschikt, maar er voor kiest deze (voorlopig) niet in te zetten een veelvoorkomend fenomeen. Het top-down doordrukken van een plan past niet binnen de filosofie van gebiedsontwikkeling, waarin hoogwaardige plannen juist bottom-up, interactief tot stand komen. Powerplay van een regisseur die over doorzettingsmacht beschikt, valt veel eerder te verwachten bij het verdelen van overlast van ontwikkelingen, zoals hoofdinfrastructuur of zware industrie.

Dit is echter niet de enige reden. Teisman (2007) constateert een paradox: *"Hoewel er behoefte bestaat aan doorzettingsmacht, schrikken bestuurders ervoor terug deze in te zetten"*. Slechts wanneer het belang dusdanig groot is, zal de doorzettingsmacht worden ingezet. De verklaring voor deze terughoudendheid moet volgens Teisman worden gezocht in de bijkomende effecten van de inzet van machtsmiddelen. Dit mag dan in een specifiek spel iets opleveren, de onderlinge verhoudingen zijn voorlopig goed verstoord. Daar ondervindt de speler die de powerplay toepast in volgende spelen de (nadelige) gevolgen van. Gevolg hiervan is dat een regisseur in gebiedsontwikkeling, al dan niet beschikkend over een bepaalde mate van doorzettingsmacht, in eerste instantie zal kiezen voor uitruil of concessies om een actor te bewegen iets te doen wat deze uit zichzelf niet zou doen.

Uit het voorgaande blijkt dat de rol van regisseur niet een eenduidige is. De posities van de typen regisseurs vertonen onderling grote verschillen. Het doel dat zij willen bereiken, afstemming van actoren, hun doelen en handelingen ten behoeve van een samenhangend resultaat, komt echter wel overeen. Dit lijkt te duiden op overeenkomstige regie-activiteiten. Pröpper et al. (2004:17) bevestigen deze veronderstelling. Zij onderscheiden een viertal algemene componenten waaraan, ongeacht van welk type regisseur sprake is, de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten.

- overzicht over de gehele situatie
- verantwoording afleggen over het geheel
- het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
- het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

Het is ten eerste van belang dat de regisseur een correct en compleet beeld van de situatie heeft. Dit betreft onder meer kennis van het onderwerp, relevante problemen en ontwikkelingen hierin, het krachtenveld van actoren met hun doelen, belangen en onderlinge relaties. Een regisseur moet immers weten *waarover* hij regie voert en hoe de actoren onder zijn regie in het proces opereren. Daarnaast dient de regisseur bereid en ook werkelijk in staat blijken te zijn toelichting, uitleg, rekenschap of verantwoording af te leggen voor de resultaten en het handelen van alle actoren die onder zijn regie vallen. Het gaat hier niet om juridische aansprakelijkheid, maar of de regisseur namens alle betrokken actoren onder zijn regie spreekt, ook als de resultaten (door het handelen van een bepaalde actor) tegenvallen. Van de regisseur mag commitment en betrokkenheid worden verwacht. Ten derde dient de regisseur ten aanzien van het geheel een bepaalde koers uit te stippelen: wat is het doel en/of wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wat is het tijdschema? De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten. De regisseur is er verantwoordelijk voor *dat* er beleidslijnen worden uitgezet. Tot slot heeft de regisseur tot taak – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijnen dit vragen. Zonder actoren en een goede samenwerking zullen er geen positieve resultaten behaald worden.

Deze vier componenten bieden criteria voor het definiëren van het succes of falen van de regierol. Deze componenten zijn dus bruikbaar voor het operationaliseren van de regierol. Zij ondersteunen echter ook de stelling in het begin van deze paragraaf, dat de regisseur vaak niet de baas is en dat afstemming niet kan worden afgedwongen. Een regisseur dient dan ook actoren op een andere manier te committeren, want hij is voor zijn succes wel afhankelijk van de andere actoren.

2.3. Ketens

Hier zou het concept 'ketenregie' een bijdrage kunnen leveren. Volgens Steketee (2007:6) en Van der Aa, Beemer, Konijn, Van Roost, De Ruigh en Van Twist (2002:3) leent ketenregie zich bij uitstek voor complexe maatschappelijke problemen waarin alle betrokken partijen een stukje van de oplossing hebben, maar niemand feitelijk de baas is of de eindverantwoordelijkheid heeft om het probleem op te lossen.

Steketee (2007:54) omschrijft ketenregie op een zeer kernachtige wijze: *"ketenregie omvat die activiteiten die er op gericht zijn om de processen in de keten goed te besturen"*. Deze omschrijving is door zijn eenvoud niet echt bruikbaar. Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen en In 't Veld (2000:16) geven het begrip ketenregie meer handvatten: *"ketenmanagement heeft altijd betrekking op meerdere (interne of externe) partijen en op de relaties tussen hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen in het overkoepelende proces dat hen tot een van de partners in de keten maakt"*. Dit geeft echter nog geen duidelijkheid wat een keten precies is en waarom ketenregie bruikbaar is voor het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Van der Aa et al. (2002:10) omschrijven een keten als *"een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces"*. Dit lijkt bruikbaar voor de vorm van gebiedsontwikkeling waarin na gezamenlijke afstemming van doelen en resultaten een gescheiden exploitatie plaatsvindt. Dit komt overeen met bovenstaande definitie van Van der Aa et al., waar wordt gesproken van het afstemmen van activiteiten door zelfstandige maar wederzijds afhankelijke partijen. Interessanter nog is het laatste deel van deze definitie: de ordening van partijen en hun activiteiten in de samenwerking krijgt vorm vanuit de invalshoek van het primaire proces. Wanneer hier het ontwikkelen van een gebied als het primaire proces wordt beschouwd, gaat de organisatie van de keten uit van de wensen van het gebied. De activiteiten van de ketenpartners worden zo afgestemd op de effectiviteit van het primaire proces in de keten. Dit past uitstekend bij de uitgangspunten van gebiedsontwikkeling. Ketenregie is dus wezenlijk anders dan regie die bij gebiedenbeleid en toelatingsplanologie wordt toegepast. Daar kan wel sprake zijn van integrale sturing binnen de grenzen van de (overheids)organisatie, maar pas als deze sturing over de grenzen van de eigen organisatie wordt

toegepast, is er sprake van een ketenbenadering (van Duivenboden et al., 2000:15-6). Het toepassen van de ketenbenadering (en dus het overstijgen van de organisatiegrenzen) heeft als doel dat bij optimalisatievraagstukken breder gekeken wordt dan naar de opgave van de eigen organisatie. Van der Aa et al. (2002:12) zeggen er het volgende over: “*anders dan redenerend vanuit het idee van één organisatie nodigt het ketenconcept nadrukkelijk uit om ook de omgeving in dat afstemmingsproces te betrekken*”. En verder: “*denken in termen van ketens en ketenregie stelt het proces van dienstverlening ten behoeve van cliënten centraal en stelt in staat om activiteiten van organisaties en instellingen uit de publieke en private sector met elkaar te verbinden*” (van der Aa et al., 2002:3). Hier zijn veel begrippen terug te vinden die ook bij de positionering van ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling genoemd zijn. De verschuiving naar ketenregie en ontwikkelingsplanologie kunnen dan ook in hetzelfde licht worden gezien.

Duidelijk is nu dat ketenregie bruikbaar kan zijn, maar er is nog geen inzicht in hoe dit gebruikt dient te worden. Van der Aa et al. (2002:19 e.v.) hebben een analysekader ontwikkeld om de bestaande situatie waarin ketenregie gevoerd moet worden in kaart te brengen. Ketenregie begint immers nooit in een blanco situatie. De strategiekeuze om ketenregie te versterken is dan ook afhankelijk van de bestaande situatie. Het analysekader bestaat uit vier stappen:

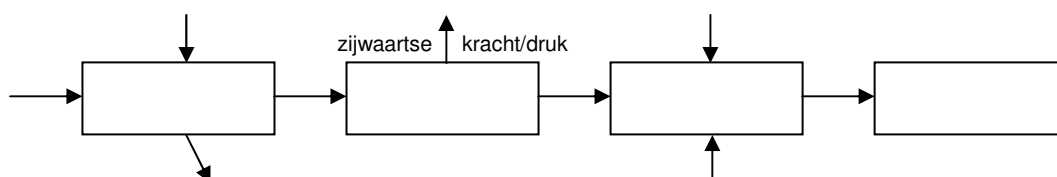
- 1) De maatschappelijke opgave
- 2) Het primaire proces
- 3) De maatschappelijke urgentie
- 4) De keteninfrastructuur

Gestart wordt met het vaststellen van de maatschappelijke opgave. Het gaat hier om het formuleren van doelen, maar ook om het opstellen van randvoorwaarden. De betrokken actoren kunnen dit gezamenlijk oppakken, maar wanneer de actoren deze separaat formuleren is regie gewenst. Dit zal waarschijnlijk ook het geval zijn bij gebiedsontwikkeling met gescheiden exploitatie.

De volgende stap is te bepalen of de opgave het karakter heeft van een keten: “*een aantal volgtijdelijke handelingen die zijn verspreid over verschillende actoren*” (van der Aa et al., 2002:21). Wanneer hier niet aan wordt voldaan, is ketenregie niet het juiste instrument om de opgave op te lossen. ‘Volgtijdelijk’ moet hier echter niet worden verward met de (ontbrekende) volgtijdelijkheid in ontwikkelingsplanologie zoals in de inleiding van dit onderzoek is besproken!

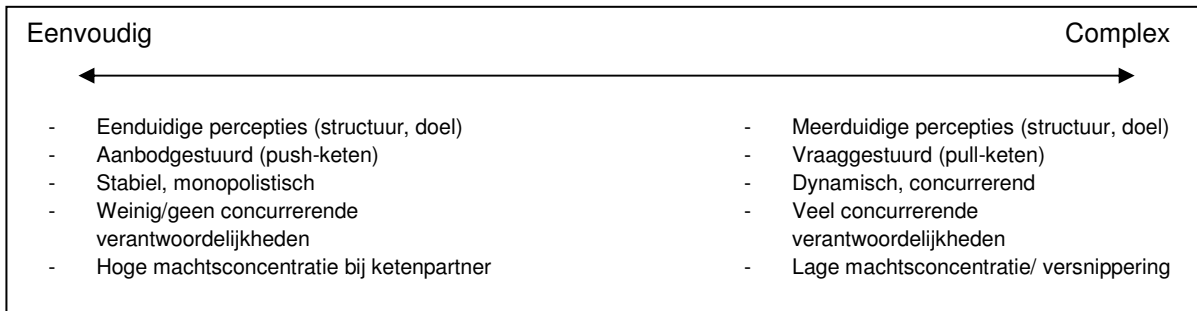
Vervolgens is het van belang de mate van maatschappelijke urgentie te bepalen. Wanneer deze laag is, zal de ketenregisseur maar weinig kunnen bereiken en vice versa. Van der Aa et al. (2002:31) onderscheiden drie verschillende vormen waarin maatschappelijke urgentie zich kan manifesteren: bestuurlijke prioriteit, publieke aandacht en een maatschappelijk knelpunt. Als er slechts sprake is van een maatschappelijk knelpunt is de urgentie laag, terwijl de aanwezigheid van bestuurlijke prioriteit wijst op een hoge urgentie. De publieke aandacht zit hier tussenin. Als de maatschappelijke urgentie (te) laag is, zal de ketenregisseur inspanningen moeten doen om deze urgentie naar een hoger niveau te tillen, zodat het werken in ketens beter mogelijk wordt.

De laatste stap van het analysekader is het bepalen van de complexiteit van de keteninfrastructuur. De ketenpartners werken wel samen, maar zijn wel zelfstandig. Doelen van de keten kunnen dus afwijken van doelen van de ketenpartners. Ook kunnen de ketenpartners verantwoordelijkheden hebben jegens actoren die geen deel uitmaken van de keten. Deze actoren, de netwerkpartners, kunnen wel invloed uitoefenen op de keten(partners). Dat betekent dat in ketens een spanning zit tussen het optimaliseren van de keten (voorwaartse druk) en het optimaliseren van een afzonderlijke schakel (zijwaartse druk).



Figuur 2.4: spanning tussen voorwaartse en zijwaartse druk in een keten.
(uit: Van der Aa et al., 2002:22)

Van der Aa et al. (2002:23) benoemt vijf ketendimensies die de voorwaartse en zijwaartse krachten bepalen. Deze vijf dimensies bepalen de complexiteit van de keten. Afhankelijk van deze complexiteit kan een keuze gemaakt worden voor een strategie voor ketenontwikkeling.



Figuur 2.5: eenvoudige versus complexe ketens (vrij uit: Van der Aa et al., 2002:30).

Gebiedsontwikkeling kan als een behoorlijk complexe keten worden beschouwd. Alhoewel de keten redelijk stabiel kan zijn, is deze zeker vraaggestuurd, hebben de ketenpartners veel concurrerende verantwoordelijkheden en is de macht versnipperd. Ook een eenduidige perceptie over de structuur en doel van de keten is niet vanzelfsprekend. Daarom worden hier alleen de strategieën van Van der Aa et al. (2002) voor complexe ketens behandeld.

De eerste strategie is het initiatief nemen tot doelvervlochtening. Dit betekent niet noodzakelijk het formuleren van een gemeenschappelijk doel, maar het combineren van belangen. Door het combineren van belangen en op een andere manier naar de huidige situatie te kijken kunnen innovatieve impulsen ontstaan. Dit vraagt wel een bepaalde mate van flexibiliteit, welke door regelgeving niet altijd mogelijk is. Doelvervlochtening zou voor provincies een belangrijke strategie kunnen zijn, omdat zij vanuit verschillende invalshoeken in veel ketens en netwerken participeren.

De tweede strategie is bruikbaar wanneer de maatschappelijke urgentie te laag is. Deze strategie is gericht op maatschappelijke druk en het creëren van bestuurlijke aandacht door het breed uitdragen van een bepaalde boodschap. Dit kan door onderzoek en monitoring in het plangebied om knelpunten meer inzichtelijk te maken voor andere actoren. Ook draagt intensief persoonlijk contact tussen ketenpartners bij aan een beter begrip voor knelpunten in een gebied. Natuurlijk kan ook worden gekozen voor het inzetten van de media om de boodschap te verspreiden. Voor provincies is het van belang problemen in een gebied inzichtelijk te hebben en deze op bovengenoemde manieren te communiceren naar zowel ketenpartners, netwerkpartners als individuele burgers. Het is hier belangrijk te waken voor een provincie die 'haar' plan oplegt in het gebied. Dit past niet in de filosofie van gebiedsontwikkeling.

Behalve strategieën voor initiatiefnemende ketenpartners, zijn er ook strategieën voor de netwerkpartners. De genoemde strategieën voor ketenpartners kunnen door netwerkpartners gefaciliteerd worden. Deze netwerkpartners zijn bijvoorbeeld opdrachtgevers, financiers of beleidsmakers. Zij kunnen onderdeel zijn van een organisatie die opereert in de keten, maar zij kunnen niet direct handelen binnen de ketenstructuur. Voor het faciliteren van de ketenpartners kunnen zij de derde en vierde strategie gebruiken.

De derde strategie is gericht op het scheppen van ruimte voor doelvervlochtening en innovatie. Dit kan door het inzetten van beleid, financiering en (de)regulering, maar ook door ruimte te bieden voor experimenten en andere samenwerkingsvormen. Dit sluit nauw aan bij de vierde strategie, het herstructureren van de keten door te vereenvoudigen. Deze vorm van regie is gericht op het verminderen van de complexiteit. Hier kunnen (provinciale) overheden een rol spelen, aangezien beleid en regulering vaak aan hen is voorbehouden of zij hier tenminste mee moeten instemmen. Herstructureren van de keten kan betekenen dat beleid zowel horizontaal (beleidskokers) als verticaal (beleidsniveaus) moet worden afgestemd, dat gestuurd wordt op ketendoelen of dat financieringsstromen gewijzigd worden, zodat de voorwaartse druk in de keten wordt vergroot.

Deze strategieën zouden moeten leiden tot verbetering van het functioneren van de keten. Wat betekent dit voor gebiedsontwikkeling?

Het komen tot doelvervlochtening en innovatie is voor gebiedsontwikkeling een interessante strategie. Dit kan leiden tot multifunctioneel ruimtegebruik en een betere afstemming tussen rode, groene, blauwe en grijze functies, wat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied ten goede kan komen.

Het verhogen van de maatschappelijke urgentie zal bij gebiedsontwikkeling minder vaak nodig zijn. Het feit dat de provincie betrokken is bij een bepaalde gebiedsontwikkeling betekent dat dit op de bestuurlijke agenda staat. Doordat bij gebiedsontwikkeling maatschappelijke participatie wordt gevraagd, kan worden verondersteld dat er ook publieke aandacht voor de maatschappelijke knelpunten zal zijn. Deze strategie zal dus voornamelijk gebruikt worden door andere actoren om de provincie in de keten te betrekken en zo provinciale gebiedsontwikkeling te laten ontstaan.

Het scheppen van ruimte voor doelvervlochtening en innovatie kan bereikt worden door een verdere integratie van beleidssectoren, zowel binnen een organisatie als tussen organisaties. Een multidisciplinaire aanpak kan tot verrassende uitkomsten leiden. Ontkokering en programmatisch werken kunnen hier aan bijdragen.

Voorbeelden van herstructurering van de keten zijn de nieuwe Wro (beleid) en de ILG (financiering). Deze beleidswijziging heeft zich op rijksniveau voorgedaan, maar heeft consequenties voor de werkwijze van de provincie in gebiedsontwikkeling. De ketenpartner krijgt hier andere instrumenten van de netwerkpartner, waardoor de complexiteit in de keten afneemt.

In soorten ketens is meer onderscheid te maken dan alleen tussen eenvoudige en complexe ketens. Steketee (2007:17) onderscheidt ook regie- versus voortbrengingsketens. De vorm van gebiedsontwikkeling waarin zelfstandige partijen doelen en resultaten op elkaar afstemmen en een gescheiden exploitatie voeren, is voornamelijk een regieketen. Bij regieketens staan bestuursvraagstukken centraal: *“hoe krijgen we een sluitende aanpak gerealiseerd”*. Een voortbrengingsketen staat juist het productievraagstuk centraal: *“hoe krijgen we wat geleverd”*. In gebiedsontwikkeling vanuit een samenwerkingsverband met een gemeenschappelijke exploitatie ligt de nadruk op dit productievraagstuk. Het opereren in een dergelijk samenwerkingsverband zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

2.4. Publiek-Private Samenwerking

De wijze van samenwerken tussen overheden en marktpartijen is de onderscheidende eigenschap van ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling ten opzichte van toelatingsplanologie. Wolting (2006:14) definieert publiek-private samenwerking (PPS) als *“een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling”*. Een probleem met deze definitie van PPS is dat de traditionele toelatingsplanologie waarvoor PPS juist als alternatief geldt, ook onder deze beschrijving kan worden gebracht. Bregman (2005:6) pleit daarom voor de toevoeging *“anders dan vanuit de traditionele rollen van overheid en private partijen”*.

Partijen kunnen op vrijwillige basis participeren in een publiek-private samenwerking. Voor een succesvolle samenwerking is het van belang dat zij elkaar nodig hebben om hun doelen te realiseren. Aangezien het onderhouden van een samenwerkingsverband de inzet van mensen en middelen vraagt, zullen alle partijen winst moeten zien in deze samenwerking om daadwerkelijk deel te willen nemen. Bruil et al. (2004:335) noemt de volgende overwegingen om deel te nemen in een PPS:

- verbreding van de financiële basis (bundeling van financiële middelen van publieke en private partijen);
- spreiding van risico's;
- bundeling van know-how (bijvoorbeeld procedurekennis van de overheid met marktkennis van de private partijen);
- combineren van projecten met hoog rendement met projecten met laag rendement;
- grondeigendomsverhoudingen.

Overheden wensen bij grote ruimtelijke projecten een vorm van risico-overname en inzet van kennis door marktpartijen, maar wel met zekerstelling van hun regiefunctie (Koerts & Van der Laan, 2008). Hiertoe is het van belang dat de betrokken overheden onderling overeenstemming bereiken over de ambities van de gebiedsontwikkeling en de procesarchitectuur. Duidelijkheid moet er zijn over de scope van het project, de rolverdeling tussen de overheden, een globaal programma van eisen en de businesscase. Een procesontwerp moet aandacht hebben voor de procescondities, de activiteitenplanning en de fasering (Wolting, 2006:71-81). Door deze afspraken duidelijk vast te leggen in een publieke overeenkomst, worden de risico's van politiek-bestuurlijke wijzigingen en meningsverschillen bij de concretisering van de opgave afgedekt en geven deze partijen commitment aan de opgave. Ook is deze overeenkomst een goed vertrekpunt om private partijen bij de opgave te betrekken. Zij weten wat zij van de publieke partijen kunnen verwachten en kunnen een betere inschatting maken van de risico's en hun eigen rol in het project (Wolting, 2006:82). In deze situatie stemmen de overheden hun ambities voorafgaand (of gelijktijdig) aan de samenwerking met de private partijen af.

Het kan echter ook voorkomen dat één of meerdere private partijen zich met een plan bij een overheid aandienen. Deze overheid heeft dan nog niet met de andere overheden kunnen afstemmen, wat kan leiden tot een terughoudende publieke opstelling met als gevolg het niet-realiseren van dit private initiatief. Dit toont het belang aan van publiek-publieke afstemming om gebiedsontwikkeling succesvol te laten zijn. Dit is echter geen eenmalige actie, maar keert meerdere keren terug in het proces. Voor elke projectfase dient dit opnieuw te gebeuren.

De gemaakte afspraken tussen de deelnemende publieke partijen kunnen worden vastgelegd in een (privaatrechtelijke) overeenkomst (een bestuursconvenant), een privaatrechtelijk rechtspersoon (bijvoorbeeld een NV of BV) of een publiekrechtelijk rechtspersoon (een openbaar lichaam). Voordeel van een privaatrechtelijke basis bij publiek-publieke samenwerking is vooral de slagvaardigheid. Besluiten kunnen op enige afstand van de bestuursorganen van de deelnemende publieke partijen genomen worden, tenzij voor een besluit de directe goedkeuring van een hoger orgaan vereist is. Een publiekrechtelijke organisatievorm heeft als grote voordeel dat zij ook publiekrechtelijke bevoegdheden kan krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening of grondbeleid. Zeker wanneer het plangebied gemeentegrenzen overschrijdt, kan dit een voordeel zijn (Wolting, 2006:123).

Wanneer de publiek-publieke afstemming is gerealiseerd, kunnen de overheden de samenwerking met private partijen aangaan. Grondposities spelen hierin een belangrijke rol. Samenwerking wordt net als bij publiek-publieke samenwerking vastgelegd in een overeenkomst of door oprichting van een rechtspersoon. Het grote verschil is echter dat het hier expliciet draait om het verdelen van grondexploitatie-risico's (Wolting, 2006:127). Wolting, maar ook Bregman en De Win (2005:17-8) benoemen drie hoofdvormen wat betreft de modelkeuze:

- de publieke grondexploitatie: traditionele of het bouwclaimmodel;
- de publiek-private grondexploitatie: de joint-venture bij rechtspersoon of overeenkomst
- de private grondexploitatie: de concessie of de exploitatieovereenkomst.

Wat valt er te sturen in een samenwerkingsvorm? Voor gebiedsontwikkeling zijn drie inhoudelijke facetten van belang: de planontwikkeling, financial engineering en het risicomanagement (Wolting, 2006:153-5). In de planontwikkeling worden de tekstuele ambities van de partijen gevisualiseerd en per projectfase verder worden geconcretiseerd. Dit betreft onder meer de landschapsinrichting, afstemming tussen verschillende functies, een stedenbouwkundig plan, een bouwprogramma, architectuur en te doorlopen publiekrechtelijke procedures. Dit terrein wordt ook wel het 'tekenen' genoemd.

Financial engineering betreft de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. Omdat partijen pas zullen overgaan tot samenwerking wanneer het financiële belang en de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling zijn aangetoond, zullen de kosten en opbrengsten van het plan in kaart moeten worden gebracht. In de initiatieffase voldoet een globale berekening, in de haalbaarheidsfase wordt deze gespecificeerd, onder meer door het toevoegen van de factor tijd (rente-effecten) en in de realisatiefase zullen de behaalde resultaten ten opzichte van de planning inzichtelijk worden gemaakt. Dit terrein wordt ook wel het 'rekenen' genoemd.

Risicomanagement bestaat uit het analyseren, verdelen en beheersen van risico's. Binnen PPS en gebiedsontwikkeling zijn er meerdere risicovormen te onderscheiden. Aangezien het opereren van de provincie in een publiek-private samenwerking ten behoeve van gebiedsontwikkeling een grote invloed kan hebben op het beheersen van de risico's, worden deze risico's verder uitgewerkt. Het beheersen van risico's is ook onderdeel van regierol.

2.5. Risico's

Wolting (2006:98-9) verdeelt de risico's over vier categorieën: intern draagvlak, extern draagvlak, gebiedsontwikkeling en financieel. De door Wolting geconstateerde risico's zullen, aangevuld met de risico's die Bregman en De Win (2005:174-184) beschrijven, worden toegelicht.

Onder intern draagvlak worden het samenwerkingsrisico en organisatierisico geplaatst. Onvoldoende onderling vertrouwen of onvoldoende respect voor posities en belangen van andere partijen is niet goed voor de samenwerking. Een organisatierisico bestaat uit de organisatiestructuur, bevoegdheden, opdrachtformulering, outputspecificatie, de taakverdeling en commitment bij bestuurders. Kortom: de partijen moeten met elkaar willen samenwerken, de onderlinge afspraken en de doelen moeten helder zijn en de partijen willen hier ook vol voor gaan.

Intern draagvlak	
Samenwerkingsrisico	Vertrouwen in en respect voor elkaar
Organisatierisico	Structuur, bevoegdheden, opdrachtformulering, taakverdeling, outputspecificatie en commitment van bestuurders

Extern draagvlak bestaat uit een politiek risico, een publiekrechtelijk risico en een maatschappelijk risico. Het politieke risico zit vooral in de dynamische politieke omgeving. Wijzigingen in de politieke omgeving, bijvoorbeeld door een gewijzigde politieke samenstelling van publieke partijen, kunnen leiden tot veranderde inzichten en het op gemaakte afspraken willen terugkomen. Dit kan weer leiden tot een afname van het interne draagvlak door verlies van onderling vertrouwen. Een ander politiek risico is de timing in relatie tot de verkiezingen. Dit kan de fasering van het project beïnvloeden en zorgen voor scoringsdrang bij politieke bestuurders.

Het publiekrechtelijk risico heeft vooral betrekking op het gebruik van het publiekrechtelijk instrumentarium (zoals het verlenen van vergunningen) en de mogelijkheid dat andere overheden of de bestuursrechter hier ingrijpen. Dit kan gebeuren na bezwaren van belanghebbenden, zoals weerstand vanuit de omgeving en bevolking. Dit is het maatschappelijk risico.

Extern draagvlak	
Politiek risico	Politiek dynamische omgeving
Publiekrechtelijk risico	Publiekrechtelijke procedures
Maatschappelijk risico	Weerstand vanuit de omgeving en bevolking

Een in ruime mate aanwezig zijn van zowel intern als extern draagvlak hoeft nog niet te leiden tot een succesvolle gebiedsontwikkeling. Behalve procesmatige risico's zijn er ook inhoudelijke risico's. De eerste is het planontwikkelingsrisico. In de voorbereidingsfase worden investeringen gedaan, bijvoorbeeld in het ontwikkelen van plannen en het opzetten van een organisatie. Op het moment dat deze kosten gemaakt worden, is nog niet zeker of, en hoe, de gebiedsontwikkeling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd en of de investeringen dus terugverdiend kunnen worden.

Een ander, groot risico, betreft de grondexploitatie. Het verwerven van gronden kan moeizaam verlopen, zowel in geld als in tijd. Grondprijzen kunnen hoger zijn dan verwacht en onteigeningsprocedures kunnen veel tijd in beslag nemen. Ook is er het risico van onverwachte bodemverontreiniging of archeologisch erfgoed. Hierdoor kan de gebiedsontwikkeling vertraging oplopen en kunnen de kosten toenemen. Dit geldt ook voor het inrichtingsrisico. Technisch complexe projecten gaan immers gepaard met grote onzekerheden.

Ook de economie zorgt voor onzekerheden. De marktvraag naar kavels en vastgoed kan tegenvallen, wat een afzet- en exploitatierisico oplevert. Alhoewel het exploitatierisico meestal voor marktpartijen in de PPS is, heeft dit risico wel haar weerslag op het succes van de gebiedsontwikkeling. Als dit risico door een marktpartij te groot wordt geacht, kan zij (gedeeltelijk) afzien van realisatie en mogelijk zelfs uit het samenwerkingsverband stappen. Het (al dan niet gedeeltelijk) afzien van realisatie van vastgoed zal gevolgen hebben voor de afname van bouw kavels. De opbrengsten uit deze kavels zijn wel nodig om de grondexploitatie sluitend te krijgen. Het afzetrisico van kavels wordt vaak wel gemeenschappelijk gedragen.

Gebiedsontwikkeling	
Planontwikkelingrisico	Risico van niet-realisatie
Grondexploitatie­risico	Verwervingsrisico, bodemverontreiniging, archeologisch erfgoed
Inrichtingsrisico	Technische onzekerheden
Afzetrisico	Marktvraag naar kavels
Exploitatie­risico	Marktvraag naar vastgoed

Alle behandelde risico's hebben financiële consequenties. Hogere kosten en lagere opbrengsten zijn in geld uit te drukken en vertraging van het proces is financieel te vertalen in hogere rentekosten. Het is dan ook verstandiger het financiële risico niet als een eigen categorie te beschouwen, zoals Wolting (2006:99) dit doet, maar als onderdeel van de overige risico's.

Het beheersen van bovengenoemde risico's is, alhoewel niet eenvoudig, wel van wezenlijk belang voor het succes van de gebiedsontwikkeling. Alle betrokken partijen zullen hun bijdrage moeten leveren. Vooral op het gebied van extern draagvlak ligt een belangrijke taak voor de publieke partijen, en dan vooral gemeenten en provincie. Een regisserende rol vraagt echter ook om publieke inzet bij het beheersen van de overige risico's. Ketenmanagement en procesmanagement kunnen hier de helpende hand bieden.

3. Operationalisatie

De begrippen ‘gebiedsontwikkeling’ en ‘regie’ zijn, net als de samenwerking tussen publieke en private partijen, in het theoretisch kader behandeld. De volgende stap is de overgang van theorie naar empirie. Daartoe dienen de theoretische begrippen uit de centrale vraag meetbaar te worden gemaakt. De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

“Hoe vult de provincie Gelderland haar rol als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen in en welke effecten heeft dit op het verloop van deze processen?”

In deze onderzoeksvraag zijn twee variabelen waarneembaar: het voeren van regie en het procesverloop. Regie is hier de onafhankelijke variabele; deze beïnvloedt de afhankelijke variabele, het procesverloop. Verondersteld wordt, dat het op een juiste wijze voeren van regie (OV+), bijdraagt aan een succesvol procesverloop (AV+).

Om deze variabelen meetbaar te maken, zullen deze theoretische begrippen geoperationaliseerd dienen te worden. De onafhankelijke variabele, regie, zal in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden behandeld; de tweede paragraaf richt zich op de afhankelijke variabele, het procesverloop.

3.1. De onafhankelijke variabele: regie

In paragraaf 2 van het theoretisch kader is aangegeven dat Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:13) regie beschouwen als een ‘doelgerichte invloedsuitoefening’, een “... *bijzondere vorm van sturen [...] gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.*” De bepaling van ‘het geheel’ verschilt per situatie en is afhankelijk van de ambitie van de regisseur.

Verder is aangegeven dat Pröpper et al. (2004:14) aan de hand van twee invalshoeken een viertal typen regisseurs onderscheiden. De eerste invalshoek is de mate van doorzettingsmacht van de regisseur; de tweede invalshoek is de mate van vrijheid om het eigen ‘script’ of beleidskader te schrijven. Dit leidt tot onderstaande figuur:

		Eigen ‘script’ of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 3.1: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15)

Deze twee invalshoeken kunnen worden gebruikt om de vier regisseurstypen te operationaliseren. In het theoretisch kader is aangegeven dat er, ongeacht welk type regisseur, een viertal algemene componenten onderscheiden kunnen worden om de feitelijke invulling van de regierol af te kunnen meten. Dit zijn:

- *overzicht* over de gehele situatie
- *verantwoording* afleggen over het geheel
- het uitzetten of organiseren van *beleidslijnen* ten aanzien van het geheel
- het organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel

De eerste component, overzicht over de gehele situatie, is voor alle regietypen even belangrijk en heeft bij alle regietypen dezelfde invulling; overzicht is nu eenmaal een voorwaarde om effectief regie te kunnen voeren. Operationalisatie van deze component heeft dan ook tot doel te identificeren óf de provincie in een onderzoekscasus ook daadwerkelijk regie voert. Dit is de eerste stap. Een regisseur brengt de relevante actoren, hun belangen, percepties en onderlinge relaties in kaart. Ook moet zij zelf beschikken over voldoende kennis van het onderwerp van regie en dient de regierol ook bestuurlijk opgepakt te worden. In figuur 3.2 zijn de indicatoren van deze component van regie weergegeven, die voor alle regietypen noodzakelijk zijn.

- Over voldoende relevante kennis over gebiedsontwikkeling beschikken
- Provinciale bestuurders verbinden zich aan de gebiedsontwikkeling
- Relevante actoren en relevante onderlinge relaties in kaart brengen
- Doelen, belangen en relevant beleid van deze actoren in kaart brengen
- Percepties van actoren in kaart brengen

Figuur 3.2: Algemeen geldende indicatoren van regie in gebiedsontwikkeling.

De tweede component, verantwoording afleggen over het geheel, kent wel een verschillende invulling per regietype. Vanuit de invalshoek van doorzettingsmacht zal bij een grote mate hiervan publiekelijk *verantwoording* over het geheel afgelegd moeten worden, terwijl bij een beperkte of geen doorzettingsmacht publiekelijk *toelichting* over het geheel verschaffen zou kunnen volstaan.

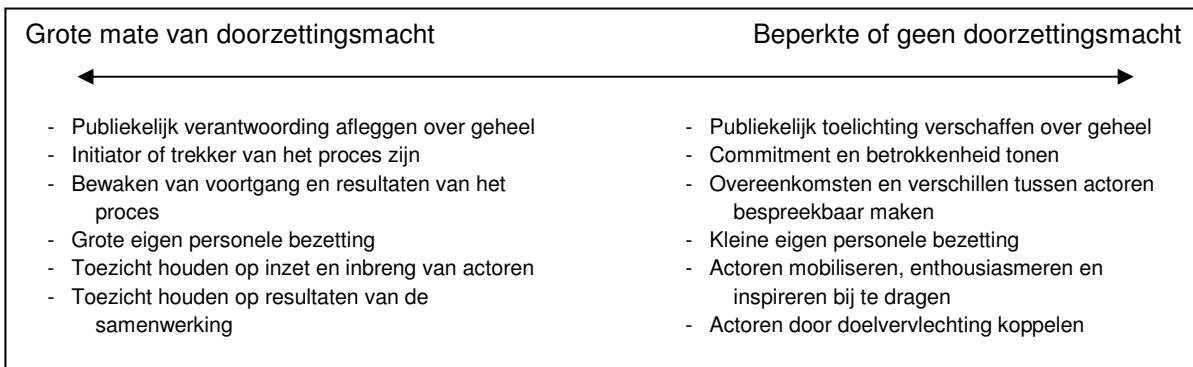
Ook de derde component, het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel, kent verschillende mogelijkheden. Vanuit de invalshoek van vrijheid om het eigen 'script' of beleidskader te schrijven, zal bij een grote mate van vrijheid vastgehouden kunnen worden aan de eigen gewenste oplossing, terwijl bij een beperkte of geen vrijheid gezamenlijke visievorming over de te volgen beleidskoers moet worden gestimuleerd.

De verschillende invulling van de vierde component, het organiseren van de samenwerking met het oog op het geheel, hangt voor een belangrijk deel af van de mate van doorzettingsmacht bij de regisseur. Is deze beperkt of afwezig, dan zal de regisseur andere actoren moeten inspireren bij te dragen aan het proces en doelen van deze actoren te koppelen, terwijl bij een grote mate van doorzettingsmacht volstaan kan worden met toezicht op de inzet en inbreng van de actoren en toezicht op de resultaten van de samenwerking.

De invulling van de tweede, derde en vierde component kennen bij verschillende regietypen dus een verschillende invulling. Nadat door middel van operationalisatie van de eerste component is bepaald of de provincie ook daadwerkelijk regie voert, volgt dan ook de tweede stap: hoe kan deze regie aan de hand van de hoofdvarianten van Pröpper et al. (2004:15) worden getypeerd? Operationalisatie van de tweede, derde en vierde component heeft dan ook niet tot doel te identificeren óf er daadwerkelijk sprak is van regie, maar juist hóe deze regierol wordt ingevuld. Dit sluit aan bij de centrale vraag in dit onderzoek; de nadruk zal in dit onderzoek dan ook voornamelijk op de tweede, derde en vierde component van regie liggen.

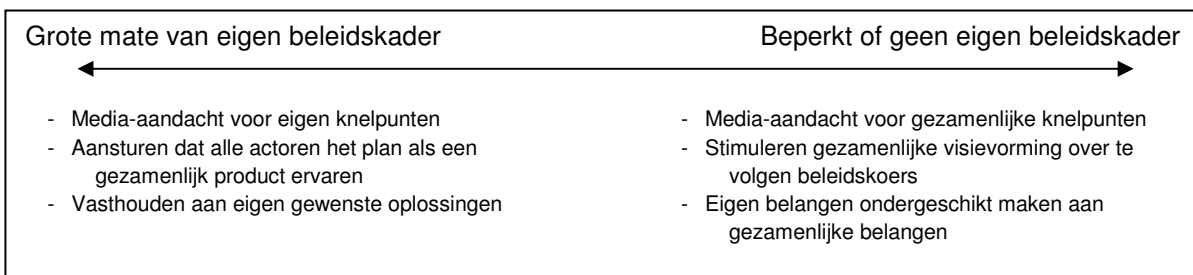
Voor het operationaliseren van de tweede, derde en vierde component wordt gebruik gemaakt van de invalshoeken zoals deze door Pröpper et al. (2004:14) zijn onderscheiden. In figuur 3.3 worden indicatoren van de rolinvulling op het vlak van doorzettingsmacht tegenover elkaar gezet. In figuur 3.4 wordt hetzelfde gedaan op het vlak van een eigen beleidskader. Elk regietype wordt in twee stappen geoperationaliseerd: een positionering als beheersingsgerichte regisseur kan worden afgeleid uit een grote mate van doorzettingsmacht en een grote mate van een eigen beleidskader, terwijl uit een beperkte doorzettingsmacht en een beperkt eigen beleidskader een faciliterende regierol kan worden afgeleid. Op deze wijze kunnen ook de visionaire en uitvoeringsgerichte regisseur worden onderscheiden.

Belangrijk is te benadrukken dat elke indicator een focus betreft: het is niet het één óf het ander, tussenvormen zijn ook mogelijk. Bijvoorbeeld: tussen publiekelijk *verantwoording* over het geheel afleggen (grote mate van doorzettingsmacht) en publiekelijk *toelichting* verschaffen over het geheel (beperkte of geen doorzettingsmacht) bevinden zich publiekelijk *rekenschap* geven en publiekelijk *uitleg* verschaffen.



Figuur 3.3: Focus bij grote mate van doorzettingsmacht (beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regisseur versus focus bij beperkte of geen doorzettingsmacht (visionaire of faciliterende regisseur).

Bij beperkte of geen doorzettingsmacht zal de regisseur zich vooral moeten richten op partnerschap. Regie moet ervoor zorgen dat andere actoren willen bijdragen. Dit kan inhoudelijk van aard zijn (koppelen door doelvervlechting), maar ook procesmatig (enthousiasmeren en inspireren). Ook de regisseur zelf dient zich te committeren aan de opgave. Gaande dit proces zullen overeenkomsten en verschillen tussen actoren inzichtelijk worden; deze moeten ook bespreekbaar zijn. De regisserende partij zal als een gelijke tussen de actoren moeten staan; de eigen personele bezetting dient dan ook beperkt te zijn. Wanneer er sprake is van een grote mate van doorzettingsmacht, zal de regisseur zich vooral richten op daadkracht. Regie heeft hier niet tot doel te zorgen dat actoren mee *willen* werken, maar dat deze actoren daadwerkelijk mee *zullen* werken. De nadruk ligt dan ook vooral op toezicht houden op de inzet en inbreng van actoren, toezicht houden op de resultaten van de samenwerking en het bewaken van de voortgang en resultaten van het proces. De regisseur is hier de trekker van het proces. Dit vraagt een grotere eigen personele bezetting.



Figuur 3.4: Focus bij grote mate van eigen beleidskader (beheersingsgerichte of visionaire regisseur) versus focus bij beperkt of geen eigen beleidskader (uitvoeringsgerichte of faciliterende regisseur).

Wanneer de regisseur een grote mate van eigen beleidskader heeft, bestaat er bij de regisserende organisatie een bepaald beeld van de knelpunten en de gewenste oplossingen van de opgave. Regie richt zich dan ook op het 'overtuigen' van de andere actoren van de eigen knelpunten en de eigen gewenste oplossingen. Dit kan bijvoorbeeld door media-aandacht te zoeken voor uitsluitend de eigen knelpunten in een gebied. De regisseur zal lang proberen vast te houden aan de eigen gewenste oplossingen; gaan de andere actoren hier mee akkoord, dan zal de regisseur erop moeten aansturen dat het plan door de andere actoren niet als een plan van de regisseur, maar als een gezamenlijk plan wordt ervaren. Het is ook mogelijk dat de regisseur een beperkt of zelfs geen eigen beleidskader heeft. Regie heeft hier vooral tot doel de gezamenlijke visievorming over de te volgen beleidskoers te stimuleren. Hier wordt niet vanuit de eigen belangen geregisseerd, maar vanuit het gezamenlijk belang. Media-aandacht en overige vormen van communicatie zullen zich dan ook richten op de gezamenlijke knelpunten van de opgave.

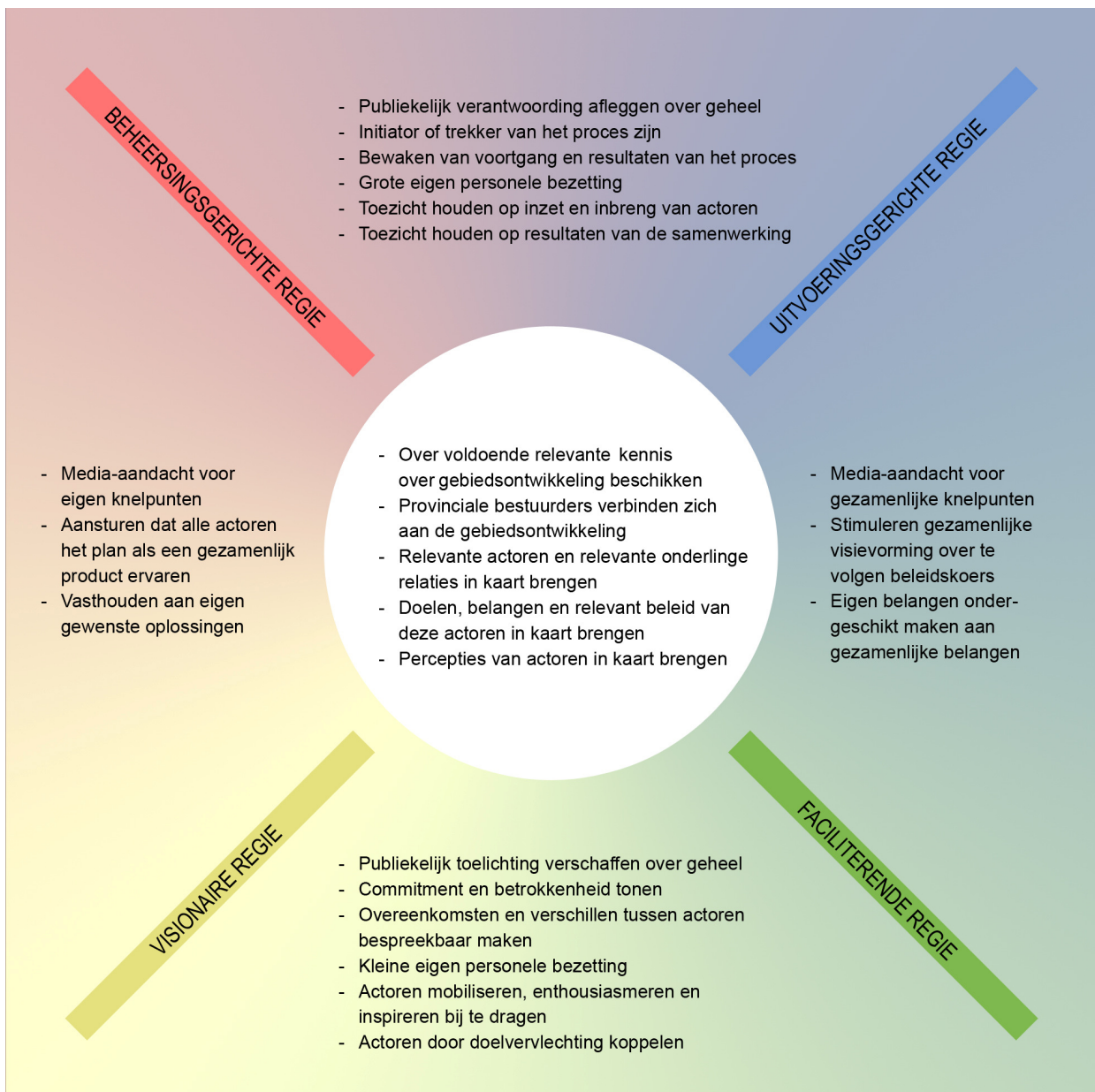
Wanneer figuren 3.1, 3.2, 3.3 en 3.4 worden samengevoegd, ontstaat figuur 3.5, waarin zowel de algemene indicatoren van regie als de specifieke indicatoren van de verschillende regietypen zijn weergegeven. Centraal in de figuur staan de algemene indicatoren van regie. Zij geven geen richting aan het bepalen van het type regie. Op de verticale as staat de mate van doorzettingsmacht. Deze loopt van

boven (grote mate van doorzettingsmacht) naar beneden (beperkte mate of geen doorzettingsmacht). De horizontale as behandelt de mate van een eigen beleidskader. Links in de figuur is deze groot; rechts is deze beperkt of afwezig.

De hoofdvarianten van regie, weergegeven in de vier hoeken van de figuur, zijn geoperationaliseerd door middel van het combineren van indicatoren van doorzettingsmacht en eigen beleidskader. Visionaire regie, links onder in de figuur, combineert de indicatoren die links in de figuur (grote mate van eigen beleidskader) en onder in de figuur (beperkte of geen doorzettingsmacht) staan. Faciliterende regie combineert daarentegen de indicatoren die rechts in de figuur (beperkt of geen eigen beleidskader) met de indicatoren die onder in de figuur (beperkte of geen doorzettingsmacht) staan. Op dezelfde wijze zijn uitvoeringsgerichte en beheersingsgerichte regie geoperationaliseerd.

De indicatoren die tussen twee regietypen zijn weergegeven, gelden dus voor beide regietypen. Onderscheid tussen deze regietypen komt tot stand door het toepassen van de indicatoren op de andere as.

Dit figuur zal in hoofdstuk 9 'Effecten van provinciale regie' gebruikt worden om de invulling van de regierollen in de onderzochte casussen onderling te vergelijken, teneinde effecten van deze invulling van de regierollen te kunnen identificeren.



Figuur 3.5: Operationalisatieschema van regie

3.2. De afhankelijke variabele: procesverloop

De onafhankelijke variabele, regie, beïnvloedt de afhankelijke variabele, het procesverloop. Verondersteld wordt, dat het op een juiste wijze voeren van regie, bijdraagt aan een succesvol procesverloop. Maar wat is een succesvol procesverloop?

Doel van een gebiedsontwikkelingsproces is het komen tot een fysieke en functionele mutatie van een gebied als ruimtelijke vertaling van een maatschappelijke opgave. Een eerste vereiste voor een succesvol procesverloop is dan ook het bereiken van dit doel; er dienen inhoudelijke resultaten te worden geboekt. Aanleg van een woonwijk in combinatie met nieuwe infrastructuur en natuurontwikkeling is hier een voorbeeld van.

Eerder in dit rapport is behandeld dat bij ruimtelijke opgaven in Nederland een veelheid aan actoren betrokken is; geen enkele actor heeft de mogelijkheden om solitair een substantiële ruimtelijke ingreep te realiseren. Actoren hebben elkaar dus nodig. Een tweede vereiste voor een succesvol procesverloop is dan ook een doorgaande interactie tussen de voor een bepaalde gebiedsontwikkeling relevante actoren. Samenwerking moet niet alleen tot stand worden gebracht, deze dient ook tijdens het proces in stand te worden gehouden.

Met het realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling door middel van een samenwerking van verschillende actoren zou een proces als een succes kunnen worden gezien. Belangrijk is echter ook hoe de betrokken actoren het procesverloop waarderen.

Wanneer een proces een inhoudelijk resultaat oplevert die niet naar tevredenheid is van (een deel van) de betrokken actoren, is het procesverloop minder succesvol (of zelfs helemaal niet succesvol) te noemen dan wanneer de betrokken actoren onverdeeld tevreden zijn met de resultaten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de gebiedsontwikkeling niet het beoogde kwaliteitsniveau heeft behaald, of dat aan de belangen van de betrokken actoren in verschillende mate is tegemoet gekomen.

Een andere mogelijkheid is dat de betrokken actoren wél tevreden zijn met de inhoudelijke resultaten, maar dat (een deel van) de betrokken actoren niet tevreden zijn over de manier waarom deze resultaten tot stand zijn gekomen. Actoren kunnen van mening zijn dat het proces te lang heeft geduurd (stroperigheid) of juist te snel is gegaan (onzorgvuldigheid en onvoldoende overzicht), maar het zou ook kunnen dat actoren niet tevreden zijn over het opereren van andere actoren, bijvoorbeeld te dominant of juist te passief.

In dit onderzoek wordt een proces dan ook als een succes beschouwd als een ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd door middel van een samenwerking van verschillende actoren, en deze actoren zowel tevreden zijn over het inhoudelijke eindresultaat als de manier waarop dit eindresultaat is behaald. Voor elk van deze vier componenten is een indicator voor een succesvol procesverloop opgesteld; deze zijn in onderstaand schema weergegeven:

	Voortgang	Waardering
Inhoudelijk	Proces leidt tot planvorming en ruimtelijke ingrepen	Actoren zijn tevreden met de inhoudelijke planvorming
Procesmatig	Actoren worden en blijven betrokken bij het proces	Actoren ervaren de samenwerking als positief

Figuur 3.6: Indicatoren van een succesvol procesverloop

4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal de onderzoeks aanpak worden behandeld. De keuze voor de te hanteren onderzoeksstrategie en de selectie van onderzoekseenheden worden in de eerste paragraaf toegelicht. De gekozen onderzoeksmethoden en -technieken zullen in de tweede paragraaf worden behandeld. Tot slot zal worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1. Strategie

Onderwerp van dit onderzoek zijn gebiedsontwikkelingsprojecten in de provincie Gelderland waarin de provinciale organisatie betrokken is. Het aantal onderzoekseenheden is dus beperkt. Het aantal onderzoeksvariabelen in deze gebiedsontwikkelingsprojecten is echter groot. Als onderzoeksstrategie wordt dan ook gekozen voor een meervoudige gevalsstudie.

In de eerste fase van het onderzoek zal worden gekozen voor de breedte. In hoofdstuk 5 zal de provinciale aanpak van gebiedsontwikkeling worden beschreven, ook in projecten waar geen sprake is van provinciale regie, maar waar de provincie een andere rol heeft. Dit verschaft, naast een algemeen beeld van de provinciale aanpak van gebiedsontwikkeling, een context voor de afweging om wel of niet regie te voeren. Meerdere casussen komen hierin naar voren.

Vervolgens zal met een aantal casussen de diepte worden ingegaan. Het aantal te onderzoeken casussen wordt, met het in overweging nemen van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek enerzijds en de beperkende factor tijd anderzijds, vastgesteld op drie. De volgende drie casussen zijn voor dit onderzoek geselecteerd en zullen elk in een eigen hoofdstuk worden beschreven en geanalyseerd:

- IJsselsprong Zutphen (H6)
- Park Lingezege tussen Arnhem en Nijmegen (H7)
- Drutensche Waarden (H8)

Argumentatie voor de keuze en de mate waarin deze casussen voldoen aan de gestelde criteria zijn te vinden in de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

Het casuonderzoek biedt de basis om de rol van de provincie als regisseur in gebiedsontwikkelingen te onderzoeken. Het is hier nadrukkelijk niet de bedoeling om een regie-advies per project te geven! Conclusies trekken op basis van één casus, zoals “provincie is niet goed in het mobiliseren en enthousiasmeren van andere partijen” zegt immers niet zoveel: dit kan aan tal van factoren liggen (personen, voorgeschiedenis, belangen, urgentie, etc). Dit zijn exogene variabelen: variabelen of gebeurtenissen die buiten de onderzoekssituatie staan, maar wel invloed kunnen uitoefenen. Hierdoor kan de validiteit van de onderzoeksconclusie worden aangetast.

Belangrijker is de effecten van regie in brede zin te identificeren. Dit kan door projecten naast elkaar te zetten. Geconcludeerd zou dan kunnen worden: “de provincie is niet goed in het mobiliseren en enthousiasmeren van andere partijen. Bij de IJsselsprong en Park Lingezege leidt dit niet tot problemen: elke partner heeft haar eigen belang om tot realisatie te komen. Bij Drutensche Waarden is dit anders: daar worden een aantal partijen geschaad in hun belang.” Het vergelijken van de casussen kan veel toevoegen om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de regiecomponenten uit de operationalisatie, welke ook generaliseerbaar zijn voor gebiedsontwikkeling bij de provincie Gelderland. De casussen zullen in hoofdstuk 9: ‘Effecten van provinciale regie’ dan ook samen worden gebracht.

4.2. Methoden en technieken

Een drietal onderzoeksmethoden zullen in dit onderzoek worden toegepast: interview, vragenlijst en observatie. Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid en geldigheid van de onderzoeksresultaten.

In de eerste fase van het onderzoek wordt overwegend gebruik gemaakt van open interviews en observatie. Op deze manier wordt getracht gebiedsontwikkeling en de provinciale handelingswijze hierin te verkennen. Deze interviews zullen breed in de provinciale organisatie worden afgenomen en zullen de basis leggen voor het selecteren van casussen voor het onderzoek naar de provinciale regierol in gebiedsontwikkelingen.

In de tweede fase van het onderzoek, waarin de diepte wordt gezocht, maken de open interviews plaats voor semi-gestructureerde interviews. Deze interviewmethode zal, door middel van de begrippen uit de operationalisatie, gebruikt worden om per casus de provinciale rol in gebiedsontwikkeling en welke effecten dit heeft op het verloop van deze processen te onderzoeken.

Per casus zullen tenminste zes interviews plaatsvinden. Voor elke casus zal de provinciale projectleider, vertegenwoordigers van verschillende gemeente waarin de ontwikkeling plaatsvindt en Rijkspartners worden geïnterviewd. Daarnaast zal, afhankelijk van de eigenschappen van de desbetreffende casus, met private en maatschappelijke partijen worden gesproken. De lijst met geïnterviewde personen is achter in dit rapport te vinden.

Behalve dit semi-gestructureerde interview wordt er ook gebruik gemaakt van vragenlijsten met een ordinale vijfpuntsschaal, die de respondenten aansluitend aan het interview krijgen voorgelegd. Deze vragenlijsten worden gebruikt als validatie van de kwalitatieve data die uit de interviews wordt verkregen. De voorgelegde vragen zijn, net als de interviewvragen, gebaseerd op het theoretisch kader en de operationalisatie.

Parallel aan de twee fasen zal ook gebruik worden gemaakt van de observatiemethode. Door deelname aan de projectgroep Werkwijze Gebiedsontwikkeling (welke tot doel heeft het beter doorontwikkelen, implementeren en faciliteren van gebiedsontwikkeling in de provinciale organisatie) en aanwezigheid bij het Periodiek Overleg Projecten (overleg tussen bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers en opdrachtnemers van gebiedsontwikkelingsprojecten) kan de onderzoeker niet alleen de provinciale werkwijze waarnemen, maar kan hij er ook direct en ter plekke meer over te weten komen. Deze informatie gaf de onderzoeker het benodigde inzicht voor de analyse en interpretatie van de interviewgegevens. Deze observaties hebben een minder gestructureerde vorm.

4.3. Onderzoekscasussen

Het selecteren van deze casussen zal geschieden aan de hand van een aantal criteria van provinciale gebiedsontwikkeling zoals deze in het theoretisch kader voor dit onderzoek zijn gesteld. Dit zijn:

- een fysieke en functionele mutatie,
- in een gemeentegrens overschrijdend, afgebakend gebied, waarin
- zowel publieke als private partijen samenwerken aan
- een integrale aanpak, dus sectorale grenzen doorsnijdend, en
- de provincie tijdens de uitvoering een mede-ontwikkende, risicodragende rol vervult.

Gezien de focus op de provinciale regierol in deze gebiedsontwikkelingen is een aanvullend criterium:

- de provincie is regisseur van het proces.

Zoals in de methodologische verantwoording al is vermeld, zijn een drietal casussen voor dit onderzoek geselecteerd. Dit zijn de IJsselsprong Zutphen, Park Lingezegen en Drutensche Waarden. De geselecteerde casussen zijn zeer divers, zowel qua afmeting, programma, initiatief en procesfase. Wel voert de provincie in alledrie de casussen een bepaalde vorm van regie.

In onderstaande tabel zijn de voornaamste eigenschappen van de geselecteerde casussen naast elkaar gezet.

	IJsselsprong Zutphen	Park Lingezegen	Drutensche Waarden
Ligging	Westelijke IJsseloever bij Zutphen	Tussen Arnhem, Elst, Nijmegen en Bemmelen	Aan de Waal tussen Druten en Boven-Leeuwen
Gebiedsafmeting	974 ha (1000?)	1500 ha	300 ha
Programma	Woningbouw, rivierverruiming, infrastructuur en natuurontwikkeling	Natuurontwikkeling, recreatiemogelijkheden, waterberging en behoud van agrarische functie	Buitendijkse bedrijvigheid en industrie, woningbouw, rivierverruiming en natuurontwikkeling
Context	Ruimte voor de Rivier; Regionale Structuurvisie	VINEX / VINAC	Ruimte voor de Rivier; WaalWeelde
Initiatief	Gemeente	Provincie	Privaat
Partijen	GLD, Zutphen, Brummen, Voorst, PDR, WS, VROM	GLD, WS, Overbetuwe, Lingewaard, Nijmegen, Arnhem, SBB en DLG	PNO-Pactum, Rodruza, Basal, Druten, GLD, RWS, KvK, WS
Fase	Definitiefase	Ontwikkel- en contracteringsfase	Definitiefase (privaat), initiatiefase (publiek)

Figuur 4.1: Geselecteerde onderzoekscasussen

Deze projecten voldoen allen in hoge mate aan de selectiecriteria. In elk van de drie casussen vinden fysieke en functionele mutaties plaats. Park Lingezegen en de IJsselsprong Zutphen zijn beide gemeentegrensoverschrijdend. Dat is Drutensche Waarden fysiek gezien niet, al is zij wel onderdeel van het overkoepelende project Waalweelde. Belangrijker is echter dat het vraagstuk van deze ontwikkeling wel degelijk gemeentegrenzen overschrijdt: zij veroorzaakt overlast voor twee buurgemeenten. Samenwerking tussen publieke en private partijen ligt moeilijker; gebiedsontwikkelingsprocessen blijken, zeker in de eerdere fasen van het proces, toch vaak het domein van publieke partijen. Private invloeden zijn in de IJsselsprong Zutphen voornamelijk beperkt tot deelname in een klankbordgroep; dit geldt ook voor Park Lingezegen, maar private partijen worden wél uitgenodigd initiatieven in te dienen; overheden leggen alleen een 'basislaag' aan. Het is vervolgens aan private partijen om op deze basislaag in te springen. Drutensche Waarden daarentegen is een privaat initiatief. Toch is de publiek-private samenwerking ook hier beperkt; overheden zijn voornamelijk bezig publiek-publieke afstemming te verzorgen. De drie geselecteerde casussen hebben een gevarieerd programma. Dit biedt kansen voor een integrale aanpak. In hoeverre de opgave ook echt integraal worden aangepakt, moet uit het onderzoek blijken. Geen van de geselecteerde casussen bevindt zich in de uitvoeringsfase; toch staat wel vast dat bij Park Lingezegen en de IJsselsprong Zutphen de provincie een mede-ontwikkelende, risicodragende rol zal vervullen. Gedeeltelijk doet zij dit nu al; de provincie voert regie, en dat is niet zonder risico's. Drutensche Waarden bevindt zich publiek-publiek nog in een erg vroeg stadium. Of de provincie ook hier een mede-ontwikkelende en risicodragende rol zal vervullen is nog niet duidelijk. Onwaarschijnlijk is het in ieder geval niet.

5. Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling

In de eerste fase van het onderzoek zal worden gekozen voor de breedte. Op veel plaatsen binnen de provinciale organisatie wordt gebiedsontwikkeling bedreven. Zowel de provinciale werkwijze als de inhoud en schaal van de opgaven kent een grote diversiteit.

In dit hoofdstuk zullen dan ook vier verschijningsvormen van gebiedsontwikkeling in de provinciale organisatie worden behandeld. Niet altijd is sprake van provinciale regie; de provincie kan ook een andere rol hebben, zoals subsidiënt. Deze beschrijving verschaft, naast een algemeen beeld van de provinciale aanpak van gebiedsontwikkeling, een context voor de afweging om wel of niet regie te voeren. Meerdere casussen komen hierin naar voren.

Het doel is hier niet om een complete lijst te geven van gebiedsontwikkelingsprojecten en de afdelingen die hier aanwerken, maar juist om een beeld te geven van de grote diversiteit van gebiedsontwikkelingen waar binnen de provinciale organisatie aan wordt gewerkt.

Deze quick-scan zal ook gebruikt worden om gebiedsontwikkelingsprojecten in Gelderland aan de selectiecriteria voor casussen, zoals deze in de methodologische verantwoording zijn genoemd, te toetsen, teneinde een drietal casussen voor dit onderzoek te selecteren.

5.1. Sleutelprojecten

Het prioritaire programma Stad & Regio heeft tot doel middels een Regionaal Samenwerkingsprogramma (RSP) de sociale en ruimtelijke kwaliteit in stad en regio verbeteren. Onderdeel van dit programma is het aanwijzen van acht zogenaamde 'sleutelprojecten'. Dit zijn ruimtelijke opgaven in stedelijk gebied, zoals functionele herstructurering en revitalisering van verouderde terreinen (fabrieken, bedrijven, havens of militair) binnen of aangrenzend aan de stadskernen.

Deze projecten hebben tot doel de centrumfunctie van de acht grote Gelderse steden te versterken, wat van cruciaal belang is voor het goed functioneren van de regio. Hierin schuilt het provinciale belang. Deze opgaven zijn complex; meerdere beleidsvelden c.q. belangen bij de opgave betrokken. Dit is te definiëren als stedelijke gebiedsontwikkeling. Inzet van de provincie is er op gericht om bij te dragen aan het daadwerkelijk starten, danwel uitvoeren van deze projecten.

Het ontstaan van de sleutelprojecten komt niet voort uit het RSP. Deze bestaat pas sinds 2007, terwijl de projecten al in het streekplan uit 2005 worden genoemd. Pas sinds het coalitieakkoord worden ze ook aangemerkt als provinciale sleutelprojecten. De sleutelprojecten zijn:

- Apeldoorn: Kanaalzone
- Arnhem : Rijnboog
- Doetinchem: De Schil
- Ede: Ede Oost
- Harderwijk: Waterfront
- Nijmegen: Koers West
- Tiel: Waalfront
- Zutphen: IJsselsprong.

Deze gemeenten beschikken voor hun sleutelproject elk over een eigen projectbureau. Ze zijn dan ook zelf de regisseur. Regie betreft hier niet zozeer publiek-publieke regie, maar vooral ook publiek-private regie. Voor het realiseren van de rode functies, in dit soort stedelijke gebiedsontwikkelingen vaak de belangrijkste functie, is een goede samenwerking met marktpartijen immers een belangrijke voorwaarde. Op basis van het type samenwerking en de fase waarin een project zich bevindt, kiest elke gemeente voor de vorm van de eigen projectorganisatie. Dit kan binnen de lijn van de gemeentelijke organisatie zijn, maar er kan ook worden gekozen deze extern te organiseren. Zo'n fysieke en organisatorische scheiding kan bijvoorbeeld voortkomen uit de behoefte aan afstand tussen de projectorganisatie en politieke bestuurders. Doordat de gemeenten zelf de vorm van hun projectorganisatie bepalen, kunnen er grote organisatorische verschillen tussen de sleutelprojecten bestaan.

De provinciale rol is vooral faciliterend en adviserend. Bij elk van de sleutelprojecten heeft de provincie een accountmanager voor planbegeleiding in brede zin. Het is de taak van de accountmanager bij te dragen aan het oplossen van knelpunten in de realisatie van het project, zodat vertraging wordt voorkomen. De accountmanager houdt zich ook bezig met het afstemmen van sectorale subsidies binnen de provincie. De provincie ondersteunt gemeenten bij de MER, de Wro, Natura 2000, asbestverwijdering, vergunningverlening, etc. De provincie is hierin louter adviserend, maar zij beslist uiteindelijk wel of de vergunning al dan niet verleend wordt.

Blijkbaar kunnen en willen de gemeenten zelf de regie voeren. Waarom kiest de provincie dan voor planbegeleiding gedurende het gehele project? Voordat het RSP werd ingesteld, bemoeide de provincie zich uitsluitend met de planvorming, niet met de realisatie. Plannen bleven echter vaak papieren plannen; realisatie kwam maar moeizaam tot stand. De sleutelprojecten dienen evenwel ook de provinciale belangen. Om de realisatie van deze projecten te waarborgen en/of te bespoedigen, blijft de provincie dan ook bij de projecten betrokken.

De gemeenten voeren de regie; op hun verzoek treedt de provincie daar op waar problemen ontstaan die beter door de provincie dan door de gemeente zelf kunnen worden aangepakt. De provincie levert hier maatwerk: in Ede-Oost ontwikkelt de provincie vooral infrastructuur, in Harderwijk zet de provincie zich in voor het verwerven van een voormalig bedrijventerrein en in Doetinchem lost de provincie vooral milieuknelpunten op. De provinciale betrokkenheid kan zich ook procesmatig manifesteren; zo is er bij de IJsselsprong in Zutphen een verschuiving waarneembaar van gemeentelijke naar provinciale regie.

5.2. Vitaal Gelderland

De afdeling Programmeren & Contracteren: Milieu, Water en Landelijk Gebied (P&C MWLG) werkt onder meer aan de vormgeving van het Gelderse platteland. De provincie heeft voor de periode 2007-2013 van het Rijk de verantwoordelijkheid gekregen voor acht thema's:

- Natuurontwikkeling
- Duurzame, concurrerende landbouw
- Mooier landschap
- Verbetering van de recreatieve mogelijkheden
- Verbetering van de bodemkwaliteit
- Duurzaam waterbeheer
- Reconstructie
- Verbetering van de leefbaarheid van het landelijk gebied

Voor het uitvoeren van deze taken, heeft de provincie een Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) Vitaal Gelderland opgesteld. Dit is geen nieuw beleid; het PMJP heeft tot doel aan te geven hoe de provincie Gelderland op een integrale manier uitvoering geeft aan bestaande plannen voor het landelijk gebied. Hierin zijn niet alleen de gedecentraliseerde rijkstaken opgenomen, maar ook projecten die de provincie Gelderland zelfstandig ontwikkelt. Door dit te combineren, ontstaat er een compleet programma voor het landelijk gebied.

De uitwerking van de strategische opgaven naar concrete maatregelen per gebied gebeurt samen met de partners in de regio, zoals gemeenten, waterschappen, terreinbeherende instanties, particulieren en belangenorganisaties. De provincie voert in deze samenwerking de regie.

In het PMJP zijn de thematische doelstellingen vertaald in maatregelen per gebied. In Gelderland zijn 38 PMJP-gebieden aangewezen; elk gebied heeft haar eigen specifieke opgave om het platteland vitaal te maken en te houden. Gezien de diversiteit van de opgaven en de omvang van Gelderland, is gekozen voor een onderverdeling in drie regio's met elk een eigen provinciaal bureau. Zo heeft de provincie een bureau in de regio Achterhoek en Liemers, de regio Rivierengebied en de regio Veluwe-Vallei. Bij de regiobureaus zijn naast provincie-medewerkers ook medewerkers van de gebiedspartners gehuisvest. Niet alleen wordt de afstand tot het provinciaal loket voor de partners op deze manier drastisch verkleind,

ook kan de provincie zich echt als regisseur ‘in’ het gebied manifesteren, in plaats van op afstand in Arnhem.

Per PMJP-gebied beschikt de provincie over een gebiedsontwikkelaar. Het is hun taak om de gebiedsprocessen aan te jagen en afstemming tussen de partners te verzorgen. Elk gebied kent vele spelers, waarvan de bereidheid tot het meewerken aan het behalen van de provinciale doelstellingen niet vanzelfsprekend is. Voor het behalen van de PMJP-doelstellingen is een goede samenwerking met de gebiedspartners dan ook essentieel.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld, het PJMP-gebied Havikerpoort. De provinciale doelstellingen zijn hier het versterken van de natuur tussen de Veluwe en de Havikerwaard, en het bieden van toekomstperspectief voor de in het gebied aanwezige landgoederen en landbouw. Grondposities heeft de provincie niet; deze zijn in handen van particuliere landgoederen en goedlopende boerenbedrijven. Onteigening is in dit gebied geen optie; de provincie zal moeten ‘wheelen en dealen’. Samenwerking en commitment moet ‘gekocht’ worden. Dit kan met financiële middelen – uitkopen of verplaatsen van landbouwbedrijven; subsidies voor particuliere natuurontwikkeling, subsidies voor cultuurhistorie etc. Het kan ook met andere middelen, bijvoorbeeld via afspraken in het faunabeheerplan of door medewerking aan vergunningverlening die private zandwinning mogelijk maakt. De provincie werkt dan mee aan private wensen, als tegenprestatie werken private partijen dan mee aan het behalen van de provinciale doelstellingen.

De gebiedsontwikkelaar zal dus, aangezien hij voor de uitvoering van andere partijen afhankelijk is, concessies moeten doen om hen tot medewerking te bewegen. De gebiedsontwikkelaar heeft hierin het initiatief en een centrale positie in het netwerk van gebiedspartners. De provincie Gelderland heeft hier dus de regierol, maar zij beschikt niet over doorzettingsmacht. Zij zal door middel van een visionair script andere partijen moeten mobiliseren.

5.3. Gelderse Gebiedsontwikkelingen en Grote Rivieren

Binnen het prioritaire programma Gelderse Gebiedsontwikkeling (GGO) bevinden zich de ‘grote’ beeldbepalende gebiedsontwikkelingsprocessen van de provincie Gelderland. Dit programma kan dan worden beschouwd als de ‘Eredivisie’ van de provinciale gebiedsontwikkeling. Op dit moment zijn dat:

- WaalWeelde
- Park Lingezege
- Nieuwe Hollandsche Waterlinie
- Veessen-Wapenveld
- Munnikenland
- IJsselsprong Zutphen

Het aantal gebiedsontwikkelingsprojecten in dit programma staat niet vast: ook andere projecten kunnen worden opgenomen. Dat wordt wel bewezen door de IJsselsprong Zutphen. Het is dan ook de bedoeling om gaandeweg projecten en ambities toe te voegen, maar ook om projecten weer uit het programma te halen wanneer de prioriteiten dat verlangen.

De projecten in dit programma zijn boegbeelden van gebiedsontwikkeling in de provincie Gelderland en hebben dus ook een hoge politiek-bestuurlijke prioriteit. Gedeputeerden zijn dan ook nauw betrokken bij deze gebiedsontwikkelingen: Co Verdaas is als programmagedeputeerde verantwoordelijk voor het geheel; projectgedeputeerden zijn verantwoordelijk voor specifieke gebiedsontwikkelingsprocessen. Bestuurlijke prioriteit is nodig ook: het succes van een gebiedsontwikkeling wordt zowel in de bestuurlijke als ambtelijke arena bepaald; projectleider en projectgedeputeerde trekken dan ook samen op. Het programma Gelders Gebiedsontwikkeling staat buiten de lijnorganisatie. Dit maakt het noodzakelijke gezamenlijk optrekken van projectleider en projectgedeputeerde mogelijk. Toch heeft het programma wel vele verbindingen met de lijn: expertises en specialisten verspreid over de provinciale organisatie worden voor het gehele programma of afzonderlijke projecten ingezet.

In alle projecten van het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling is er sprake van een provinciale regierol. Deze regierol is per gebiedsontwikkeling wel verschillend. Zo kan de provincie kiezen voor een rol als trekker/opdrachtgever en inzetten op een stevige regierol om tot een goed projectresultaat te komen, maar er kan net zo goed gekozen worden voor een meer ondersteunde regierol, waarbij bijvoorbeeld partijen bij elkaar moeten worden gebracht. Deze rolkeuze wordt in hoge mate bepaald door wat een bepaald proces op een bepaald moment vraagt. Ook binnen één gebiedsontwikkelingsproces kan er per fase een andere regierol worden gekozen. De rolkeuze is dus afhankelijk van het gewenste resultaat. Wel is de keuze voor een rol niet helemaal vrij: deze moet ook met andere actoren worden afgestemd. Behalve de vraag waar de provincie behoefte aan heeft, moet ook de vraag gesteld worden aan welke provinciale rol de partners behoefte hebben.

5.4. Ruimtelijke Kwaliteit

De afdeling Programmeren & Contracteren: Mobiliteit, Economie en Ruimtelijke Ordening (P&C MERO) werkt onder meer aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het tegengaan van verrommeling. Herstructurering van terreinen waarvan de oorspronkelijke functie is komen te vervallen, speelt hierin een belangrijke rol.

Zo werkt P&C MERO samen met DLG aan de functionele herstructurering van voormalige militaire terreinen. Met het inkrimpen van de krijgsmacht komen terreinen vrij waar de ruimtelijke ordening in het verleden geen rol speelde. Deze terreinen liggen vaak op interessante locaties waarvoor een breed scala aan mogelijkheden bestaat, zoals natuurontwikkeling, woningbouw, utiliteitsbouw en recreatie.

Een ander type herstructurering vindt plaats in de Bommelerwaard: daar wordt de glastuinbouw, in dat gebied een belangrijke economische pijler, door herstructurering juist getracht te versterken.

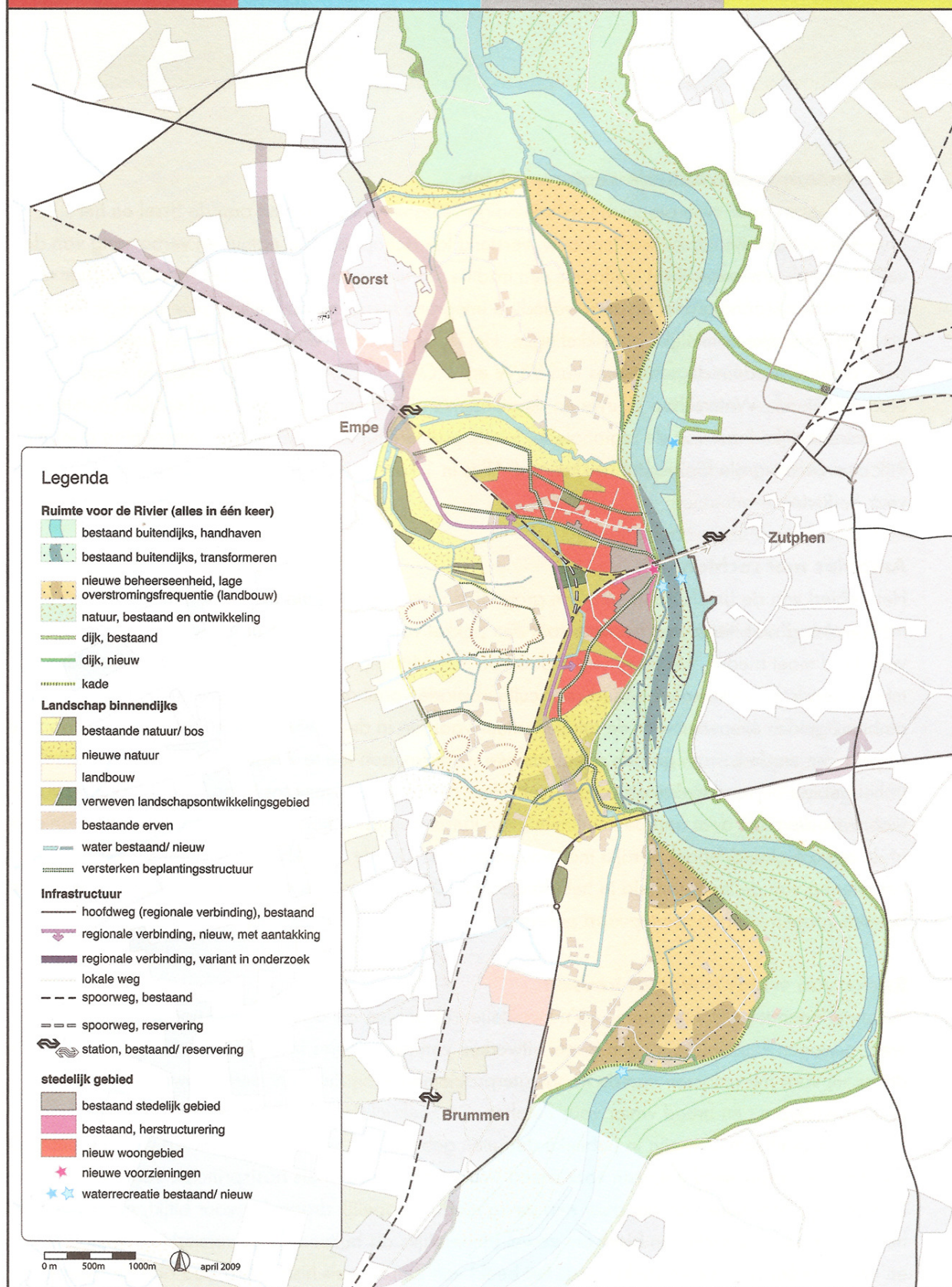
Glastuinbouwlocaties zijn vaak versnipperd, wat niet alleen bijdraagt aan het beeld van verrommeling, maar ook uitbreiding van de glastuinbouwbedrijven beperkt. Ingezet wordt dan ook op concentratie van glastuinbouw op zogenaamde 'magneetlocaties'.

De herstructurering van de voormalige militaire terreinen wordt geregisseerd door DLG; de provincie is partners in dit proces. Herstructurering van de glastuinbouw in de Bommelerwaard wordt wel door de provincie geregisseerd.

Naast het uitvoeren van concrete beleidsambities springt de provincie ook in op kansen die voorbij komen. Voorbeelden hiervan zijn het herstructureringsproject Riverstone, een voormalige steenfabriek ingeklemd tussen IJssel en A348, en het herstructureren van het terrein van de voormalige Berghuizer papierfabriek te Wapenveld. Deze grote locaties zijn privaat eigendom, maar hier kunnen (vaak tijdelijke) kansen ontstaan om, al dan niet samen met de private eigenaar, provinciale doelen te realiseren en een impuls aan de ruimtelijke kwaliteit te geven. Dit vereist een bepaalde mate van flexibiliteit; niet alleen organisatorisch, maar ook financieel.

Het Expertisecentrum Gebiedsontwikkeling is ook onderdeel van P&C MERO. Zij ondersteunen provinciale projectleiders bij planeconomische, juridische en procesmatige vraagstukken. Voorbeelden zijn het opstellen van een planexploitatie, het opstellen van een bestuursovereenkomst of advisering in de keuze voor een samenwerkingsvorm.

Het Expertisecentrum Gebiedsontwikkeling werkt naast ondersteuning bij de concrete uitvoering ook aan kennisontwikkeling en kennisdeling op onderdelen van gebiedsontwikkelingsprocessen. Zo heeft zij een tweetal protocollen opgesteld, die als leidraad van de provinciale gebiedsontwikkeling gelden. Het opstellen van deze protocollen is onderdeel van een breed aantal activiteiten om de provinciale werkwijze voor gebiedsontwikkeling verder te professionaliseren.



Figuur 6.1: Integrale plankaart IJsselsprong (uit: Projectbureau IJsselsprong, 2009:6)

6. IJsselsprong Zutphen

Project IJsselsprong Zutphen is zowel een sleutelproject van het programma Stad & Regio als een gebiedsontwikkelingsproject uit het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling. Dit project maakt dan ook een combinatie tussen stedelijke ontwikkeling en een regionaal schaalniveau. Tevens geeft de opname in twee prioritaire programma's het belang aan wat de provincie Gelderland aan deze gebiedsontwikkeling hecht.

6.1. Gebiedsbeschrijving en opgave

Deze gebiedsontwikkeling bevindt zich, zoals de naam al aangeeft, bij Zutphen. Deze vestingstad ligt op de oostelijke IJsseloever; het plangebied van de IJsselsprong ligt juist grotendeels op de westelijke IJsseloever. De IJsselvallei is hier ingesloten door twee Nationale Landschappen: Veluwe in het westen, en Graafschap in het oosten. Het plangebied IJsselsprong is geheel in deze IJsselvallei gelegen, tussen de kernen Voorst, Empe, Brummen en Zutphen.

Aanleiding voor deze gebiedsontwikkeling was de ontmoeting tussen twee werkprocessen. Voor dit gebied worden in het kader van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier van Rijkswaterstaat rivierverruimende maatregelen voorbereid, teneinde duurzame waterveiligheid te bieden aan het riviereengebied in Nederland. In het andere proces werkt de Regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen) aan een Regionale Structuurvisie, waarin ruimte gezocht wordt voor per saldo 30.000 woningen. De gemeente Zutphen wil 3000 van deze woningen op de westelijke IJsseloever realiseren (een sprong over de IJssel, vandaar: IJsselsprong) en raakt daar de wateropgave. Het plan zet tevens in op het oplossen van het mobiliteitsvraagstuk door de ontsluiting van het gebied te verbeteren en natuur- en recreatieontwikkeling.

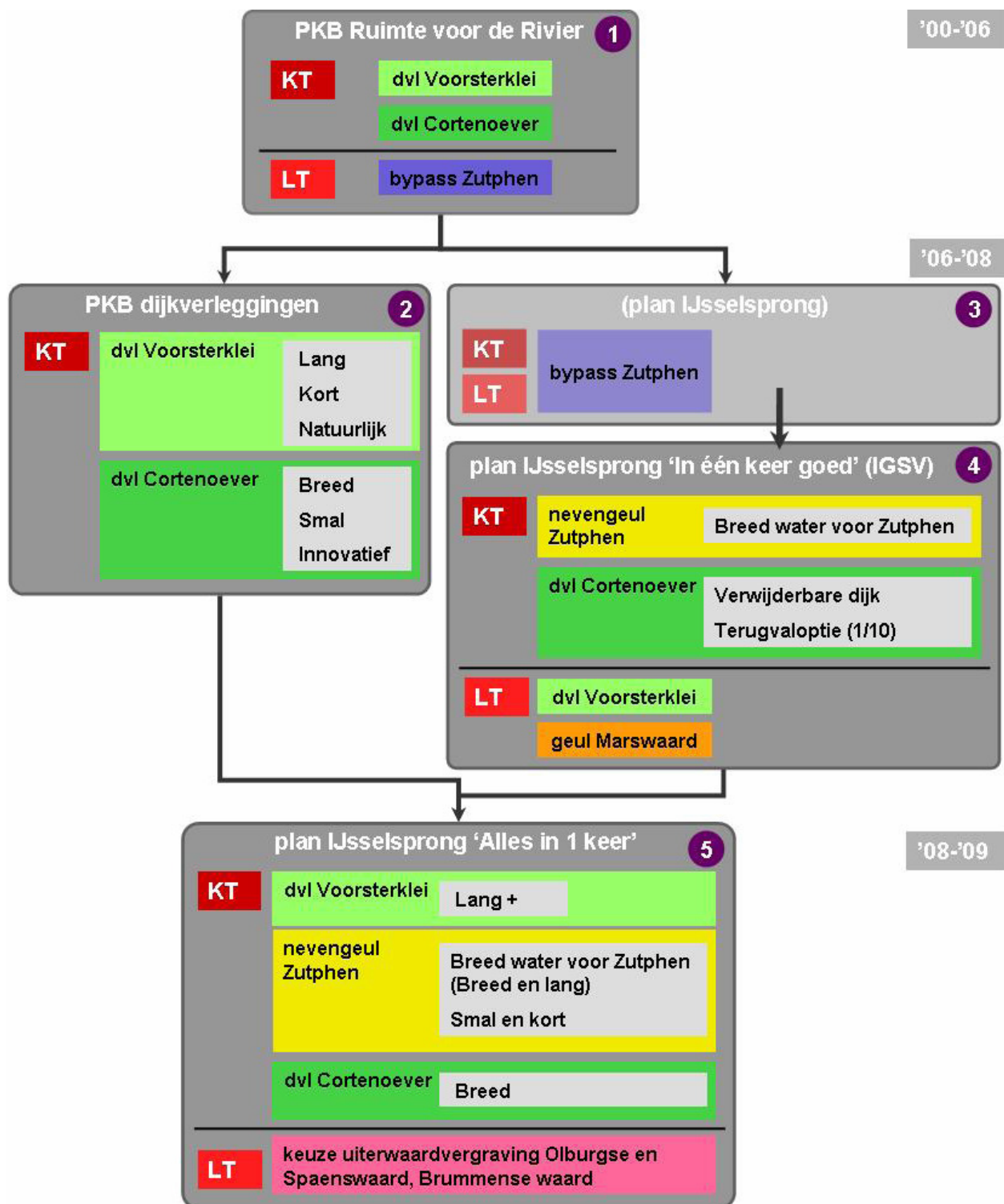
6.2. Procesverloop

Na het hoogwater en de bijna-overstromingen van 1993 en 1995 nam de maatschappelijke, maar vooral ook de bestuurlijke aandacht voor de bescherming tegen oppervlaktewater, toe. Rivierdijken werden in hoog tempo versterkt; niet overal voldeden ze aan de toen geldende normen ($15.000\text{m}^3/\text{s}$ bij Lobith). Dijken verstevigen en ophogen heeft echter zijn beperkingen. Vanuit het Rijk ontstond de behoefte de rivierwaterveiligheid op een duurzame manier te borgen door waterstanden structureel te verlagen in plaats van dijken te verhogen. De waterstandverlaging diende door verbreding van het rivierbed te worden gerealiseerd: ruimte voor de rivier. Vóór 2015 dienen de rivierdijken een piekaanvoer van $16.000\text{m}^3/\text{s}$ bij Lobith te kunnen verwerken.

Ten behoeve van de PKB heeft de provincie een regio-advies opgesteld, waar werd uitgegaan van de lange termijn ($18.000\text{m}^3/\text{s}$ bij Lobith) en werd aangegeven dat bij Zutphen oplossingen nodig waren. Dit is in de PKB vertaald in drie maatregelen rond Zutphen: dijkverleggingen bij Voorsterklei en bij Cortenoever voor de korte termijn (2015) en een reservering voor een by-pass rond De Hoven (Zutphen) voor de lange termijn (na 2015). In de PKB werd ook de mogelijkheid aan de regio geboden een alternatief plan op te stellen; realisatie van de hoogwatergeul rond De Hoven stond in de PKB expliciet als alternatief voor de dijkverleggingen.

De PKB was in eerdere concepten ambitieuzer van opzet, maar op aandringen van provincie Gelderland is er vooral gekozen voor buitendijkse aanpassingen. Er vinden in Gelderland dan ook maar een beperkt aantal dijkterugleggingen plaats (IJsselsprong en Veessen-Wapenveld), in tegenstelling tot bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland, waar dit aantal veel hoger ligt. Deze keuze lijkt op psychologische gronden te zijn gebaseerd: "we gaan geen land aan het water prijsgeven, tenzij het echt niet anders kan". Gelderland kiest dan ook voornamelijk voor buitendijkse aanpassingen, zoals het afgraven van uiterwaarden met als doel nevengeulen te realiseren.

Toch was de regio niet tevreden met de in de PKB benoemde oplossingen. Ondanks lobbywerk van de gemeente Zutphen is de reservering rond De Hoven toch in de PKB opgenomen, wat grootschalige woningbouw op de westelijke IJsseloever bij Zutphen onmogelijk maakt. De gemeente Brummen en de gemeente Voorst krijgen te maken met forse dijkterugleggingen, wat ten koste gaat van agrarisch land. Begin 2006 kwamen deze gemeenten, op initiatief van de provincie Gelderland, bij elkaar om te bespreken hoe die hoogwatergeul-reservering ingevuld kon worden. Zij kwamen tot de conclusie dat zowel de by-pass als de dijkterugleggingen helemaal niet wenselijk waren. De PKB bood de regio de mogelijkheid een alternatief plan op te stellen; dat was precies wat de regio ging doen.



Figuur 6.2: opeenvolgende plannen, gezien vanuit de blauwe opgave (vrij uit: DHV, 2009:10)

Een intergemeentelijke structuurvisie (IGSV) werd opgesteld, met als titel “In één keer goed”. Belangrijk uitgangspunt was het vervangen van de drie PKB-maatregelen door één (buitendijkse) oplossing bij Zutphen. Dit past in het beeld van een regio die zo min mogelijk ruimte wil prijsgeven aan het water. Een dijkteruglegging bij Cortenoever bleek echter onvermijdelijk. In de IGSV werd deze maatregel dan ook overgenomen. De by-pass en de dijkteruglegging bij Voorsterklei werden in dit plan echter vervangen door verdieping van de uiterwaarden in de flessenhals, het zogenaamde “Breed Water”, bij Zutphen. De ruimte die gereserveerd diende te worden voor de by-pass kon dan gebruikt worden voor een stadsuitleg voor Zutphen. In de IGSV werd naast de water- en woningbouwopgave ook een oplossing gevonden voor de verkeersproblemen in het gebied. Doorgaande wegen lopen door de dorpskernen, wat daar voor grote leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zorgt.

De provincie Gelderland heeft dit plan in 2008 namens de regio aangeboden aan de Staatssecretaris van V&W. Omdat dit plan niet voldeed aan de korte termijn doelen van de PKB (16.000m³/s bij Lobith in 2015) werd het plan afgekeurd. De integrale aanpak van de IGSV werd echter wel gewaardeerd; bestuurlijk lobbywerk van de provincie Gelderland heeft voor enthousiasme gezorgd bij VROM, waardoor de IJsselsprong is opgenomen in het programma van de Nota Ruimte. Vanuit het Rijk werd dan ook om een verbeterd plan gevraagd.

Dit heeft geresulteerd in een nieuw plan van de regio: “Alles in 1 keer”. Gekozen werd voor een combinatie van de PKB en IGSV. De dijkterugleggingen bij Cortenoever en Voorsterklei zouden samen met Breed Water bij Zutphen in één keer moeten worden uitgevoerd. Doel hiervan is het op korte termijn realiseren van de wateropgave voor de zowel de korte als lange termijn, zodat de reservering voor een by-pass rond De Hoven zou kunnen komen te vervallen. Dit schept duidelijkheid over de toekomst van het gebied. De woningbouwopgave kan worden gerealiseerd, de infrastructuur hoeft niet verhoogd te worden aangelegd.

Dit voorstel is in de zomer van 2009 aangeboden aan de Staatssecretaris van V&W. Naar aanleiding van vooroverleg tussen V&W en Gelderland vertrouwt Gelderland erop dat de Staatssecretaris groen licht zal geven en “Alles in 1 keer” goed zal keuren.

6.3. Actoren en belangen

Het integrale plan “Alles in 1 keer” is opgesteld door de regio. In dit geval betekent dat: door lokale en regionale overheden. Deze overheden hebben elk hun eigen doelen, belangen en onderlinge relaties. Om succesvol regie te kunnen voeren, is het belangrijk hier een goed beeld van te hebben.

Zutphen heeft, als partner in de Regio Stedendriehoek, getekend voor 30.000 woningen in de regio, waarvan 3.000 bij De Hoven. Uitbreiding westwaarts lijkt voor Zutphen logisch; niet alleen vanwege de geografische positie binnen de Regio Stedendriehoek, maar ook doordat Zutphen aan haar andere grenzen is ingesloten door Nationaal Landschap. Zutphen wil dan ook al geruime tijd de IJssel over om uitbreiding van de stad mogelijk te maken.

Dit wordt echter beperkt door de ruimtelijke reservering voor de by-pass uit de PKB. De PDR (Programma Directie Ruimte voor de rivier, onderdeel van Rijkswaterstaat) is vanuit het ministerie van V&W verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen van de PKB vóór 2015. Dat is hun enige belang. De benodigde maatregelen (dijkterugleggingen en/of vergraven van uiterwaarden) worden in hun opdracht uitgevoerd door het Waterschap Veluwe. Het Waterschap is de opdrachtnemer en draagt dus het financiële risico van de blauwe opgave.

De gemeenten Brummen en Voorst hebben bij de Zutphense ambitie de nodige argwaan. Zij zijn bang ‘opgeslokt’ te worden door het grotere Zutphen. In de jaren '90 was er sprake van een fusie/overname van (delen van) Brummen en Voorst door Zutphen, maar dit is uiteindelijk in de landelijke politiek gesneuveld. Dit heeft het wantrouwen van Brummen en Voorst jegens Zutphen doen toenemen. Zij zitten niet te wachten opgeslokt te worden door een steeds verder uitdijend Zutphen. In het plan is dan ook een stuk natuurontwikkeling opgenomen, de zogenaamde Brummense Buffer, tussen de woonwijken bij De Hoven en Brummen. Doel hiervan was tweeledig: Brummen heeft geen zicht op woningbouwlocatie De Hoven, en belangrijker: Zutphen kan door deze buffer niet naar het zuidwesten uitbreiden richting Brummen. Natuurontwikkeling is hier dus geen doel, maar een middel.

De dijkterugleggingen bleken om waterkundige redenen onvermijdelijk te zijn. Bij de IJsselsprong heeft Zutphen dus vooral een belang (uitbreiden over de IJssel) en hebben Brummen en Voorst de pijn (dijkteruglegging met bijbehorende onrust onder boeren). Deze gemeenten gaan daar dus niet zomaar mee akkoord, zeker niet gezien het verleden.

Voorst en Brummen hebben naast de beoogde dijkterugleggingen ook andere problemen. Zo zorgt de hoofdinfrastructuur voor een groot leefbaarheids- en veiligheidsprobleem. Deze kunnen worden gereduceerd door het aanleggen van rondwegen om de dorpskernen heen. Hier ligt een taak voor de provincie Gelderland. Vanuit haar doelstellingen van het bevorderen van de centrumfunctie van Gelderse steden en het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit is Gedeputeerde Staten van Gelderland voorstander van deze stadsuitleg in combinatie met Breed Water. Door de stadsuitleg wordt ook de infrastructurele opgave urgenter. Koppeling van de infrastructuur aan de stadsuitleg lost dan ook twee problemen op: Brummen en Voorst werken mee aan de Zutphense stadsuitleg, en de problemen met de veiligheid, leefbaarheid en mogelijk in de toekomst capaciteit van de infrastructuur worden verminderd.

Gelderland heeft met succes geprobeerd VROM bij de gebiedsontwikkeling te betrekken. VROM was al betrokken bij een ander IJsselproject, de IJsseldelta bij Kampen. In eerste instantie toonde VROM weinig belangstelling, maar Gelderland heeft VROM toch kunnen enthousiasmeren. Het is hier belangrijk dat nagedacht wordt over waar de belangen van het Rijk en provincie elkaar raken. Deze is gevonden in de ruimtelijke kwaliteit. Om ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkelingsprojecten te stimuleren, heeft VROM een potje van € 50 miljoen, waar zowel de IJsselsprong bij Zutphen als de IJsseldelta bij Kampen uit willen vissen. Een gedeelte van deze pot is mogelijk voor de IJsselsprong. Voor VROM is het Breed Water, met een stedelijk waterfront, de parel van het plan; dit levert ruimtelijke kwaliteit op en draagt bij aan de integraliteit van het plan. Subsidie van VROM staat of valt dan ook met de keuze voor Breed Water.

De provincie Gelderland heeft, als regisseur, de taak deze publieke partijen bij elkaar te houden, ondanks verschillende, en soms zelfs tegengestelde belangen. Deze partijen zijn echter allen cruciaal. Wanneer het ministerie van V&W (samen met de PDR) vasthoudt aan de PKB, gaat de IJsselsprong niet door. De financiële middelen van VROM dragen bij aan de haalbaarheid van de businesscase. Voor de rode opgave is medewerking van de gemeenten nodig, en zonder de provincie komt er geen nieuwe infrastructuur.

6.4. Samenwerking

In de vorige paragraaf zijn louter publieke actoren genoemd. Maatschappelijke partijen zijn op basis van gelijke behandeling uit de stuurgroep en projectgroep gehouden. Opname van één van hen, bijvoorbeeld de Gelderse Milieufederatie (GMF), zou als precedent kunnen werken. Als de GMF in de stuurgroep en projectgroep mag, waarom dan ook niet de Kamer van Koophandel (KvK)? Op termijn zouden de stuurgroep en projectgroep te groot zou worden om daadkrachtig te opereren.

Voor private partijen wordt het maken van een regionaal masterplan door de publieke partijen minder interessant geacht. Er wordt pas op hun betrokkenheid gerekend wanneer het abstracte masterplan concreet ingevuld zal worden. Deze betrokkenheid kan georganiseerd worden in themagerelateerde werkgroepen, zoals "Markt" of "Landschap".

Voor de organisatie van de IJsselsprong is er dan ook gekozen voor een slanke stuurgroep/projectgroepstructuur met uitsluitend publieke actoren. De provincie Gelderland is bestuurlijk opdrachtgever en is in de persoon van gedeputeerde Theo Peters voorzitter van de stuurgroep. Hij is ook de vertegenwoordiger van het regionale plan naar het Rijk. De gemeente Zutphen is ambtelijk opdrachtgever en in die hoedanigheid voorzitter van de projectgroep. Maatschappelijk en private actoren hebben de mogelijkheid zitting te nemen in een klankbordgroep. De dagelijkse taken worden opgepakt door een projectbureau, welke op het stadhuis van Zutphen is gehuisvest.

Ongeveer eens in de 6 weken vindt er een stuurgroep- en projectgroepbijeenkomst plaats. Dit gebeurt meestal in Zutphen, maar als de agenda van Theo Peters dat niet toelaat af en toe ook in Arnhem. Eens in de twee weken is er een coördinatieoverleg (bij het projectbureau in Zutphen). Veel bijeenkomsten vinden dus plaats in Zutphen, waardoor de IJsselsprong wel een erg Zutphens etiket krijgt. De bestuurders kennen elkaar goed. De Colleges van Zutphen, Voorst en Brummen komen bij problemen bij elkaar, om afstemming voor de stuurgroep te regelen. Als er problemen opdoemen, is dat op ambtelijk niveau al opgemerkt. Deze problemen worden dan vaak snel opgelost. Het komt ook wel eens voor dat deze bestuurlijk worden uitgesteld; het probleem wordt dan niet besproken: het gezamenlijk geluid staat altijd voorop. Theo Peters hecht namelijk veel waarde aan een gezamenlijk standpunt van de gemeenten. Als de regio een geloofwaardig alternatief wil bieden voor de PKB, is een breed gedragen plan essentieel. Theo Peters neemt dan ook maatregelen als zich echte onenigheid voordoet.

Zij werken sinds 2006 aan een alternatief plan van de regio voor de PKB-maatregelen. De samenwerking van de regio werd tot 2008 positief beoordeeld. Een respondent: *“de lokale en regionale overheden hadden een gezamenlijk belang om tot een alternatief plan voor de PKB te komen. Het gezamenlijk strijden tegen het Rijksplan zorgde voor één duidelijke focus. Tot vorig jaar”*. De IGSV “In één keer goed” voldeed volgens de PDR, en dus ook de staatssecretaris van V&W, niet aan de waterkundige eisen. De waterstandverlaging bij Voorsterklei vonden zij onvoldoende. Er is toen een switch gemaakt in de projectleider: Jos Pierrey, een verbinder en plannenmaker hield er mee op. De volgende fase, de uitvoering, was niet zijn vak. Ook had hij nog maar weinig krediet bij de PDR, die als vijand was bestreden en waarmee nu moest worden samengewerkt. Hij werd dan ook vervangen door een waterbouwkundig ingenieur, Jan Coppes.

Afgelopen jaar zijn de blauwe plannen dan ook verbeterd. Deze werkzaamheden zijn door de PDR en het WS uitgevoerd. De provincie Gelderland heeft dit jaar dan ook geen leidende rol gehad. Dit heeft er wel voor gezorgd dat een aantal partners minder betrokken waren; andere plannen dan de blauwe plannen kregen weinig aandacht. Ook was de focus op de blauwe opgave niet scherp genoeg: zowel de projectgroep als de stuurgroep had met dit onderwerp minder affiniteit. Dit heeft de samenwerking geen goed gedaan.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de klankbordgroep. Tot vorig jaar (de IGSV) werden ze goed betrokken en benut, maar het afgelopen jaar is dat niet gebeurd: *“de opgave leende zich hier niet voor”*. De voorzitter van de klankbordgroep, Wim Burgering, is een ervaren bestuurder en heeft zitting in de stuurgroep. Geluiden uit de klankbordgroep kunnen door hem in de stuurgroep worden ingebracht. Verschillen tussen (belangen van) de leden van de klankbordgroep zijn echter groot: genoemd zijn de GMF en de KvK, maar ook tuinbouworganisaties, plaatselijke middenstand en bewoners hebben zitting in dit gezelschap. Door een breed publiek in de klankbordgroep plaats te laten nemen, zal deze nooit unanieme standpunten uitdragen.

Dit lijkt een bewuste strategie van de overheden te zijn. Er is geen sprake van één geluid uit de klankbordgroep, waardoor zij geen wezenlijke invloed op de stuurgroep lijkt te hebben. Het uiteindelijke plan van de publieke partijen zal altijd een compromis zijn van de posities die in de klankbordgroep worden ingenomen. De invloed van de klankbordgroep op de inhoud zal dan beperkt zijn, terwijl zij wél een gremium biedt waarin belanghebbenden mee kunnen praten. Dit draagt bij aan de legitimatie van het project, iets waar gemeenteraden veel waarde aan hechten.

6.5. Integraliteit van de opgave

De scheidslijn tussen een integrale gebiedsontwikkeling en een multiproject is niet zo duidelijk. Als een gebiedsontwikkeling geheel ontleedt wordt, blijven er een serie losse projecten over. Een respondent verwoordde dit als volgt: *“Gebiedsontwikkeling is eigenlijk het ordinair koppelen van projecten. Integraal is leuk, maar er moeten wel wederzijdse belangen zijn”*. De toegevoegde waarde van een integrale aanpak zit dan ook vooral in het koppelen van belangen. Dit kunnen ruimtelijke belangen zijn, maar ook politieke belangen.

Tussen de blauwe en rode opgave van de IJsselsprong is een sterke ruimtelijke koppeling waarneembaar. Als Breed Water (blauwe opgave) wordt gerealiseerd, is een stedelijk waterfront (rode opgave) mogelijk. Er kan echter ook worden gekozen voor het handhaven van de reservering voor de by-pass, waardoor de stadsuitleg onhaalbaar wordt. Deze afhankelijkheid is echter éénrichtingsverkeer: de rode opgave zal nooit leidend zijn voor de blauwe opgave.

Dit geldt ook voor een gedeelte van de grijze opgave. De nieuwe autoweg bij De Hoven is gepland in gereserveerd gebied voor de by-pass. De beslissing om deze by-pass wel of niet aan te leggen, heeft gevolgen voor de uitvoering van de infrastructuur: deze zal dan mogelijk verhoogd, op kunstwerken, worden aangelegd. Dit scheidt echter nog wel duidelijkheid. Een beslissing kan ook uitgesteld worden, waardoor de uitvoeringswijze ook nog niet bepaald kan worden. Het exacte tracé van de autoweg is ook weer afhankelijk van de rode opgave.

Niet de gehele grijze opgave heeft een ruimtelijke koppeling met de andere opgaven. Rondwegen rond de dorpskernen Voorst en Leuvenheim liggen niet alleen buiten het plangebied, de relatie met de rode opgave is beperkt; bij de blauwe opgave is deze zelfs geheel afwezig.

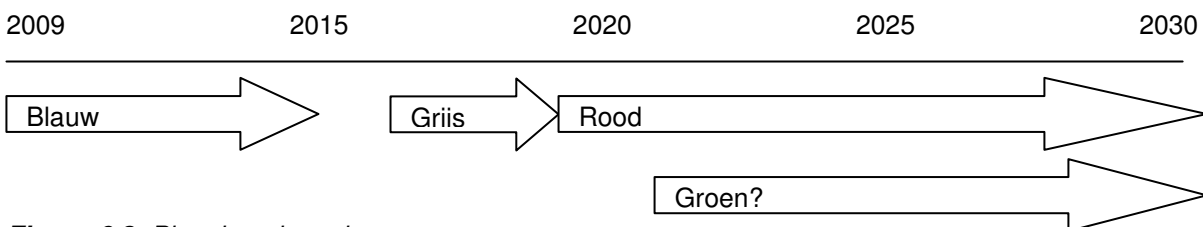
Er is een zekere hiërarchie tussen de opgaven waarneembaar. Blauw is leidend, gevolgd door rood. Grijs volgt, terwijl groen geen ruimtelijke relatie met de andere opgaven lijkt te hebben.

De relaties tussen de vier verschillende opgaven lijken vooral van politieke aard. De aanleiding van deze gebiedsontwikkeling, de ontmoeting tussen de PKB (water) en de Regionale Structuurvisie (woningen), neemt de lasten van dijkterugleggingen voor de gemeenten Voorst en Brummen niet weg, terwijl Zutphen wél haar stadsuitleg kan realiseren. Puur op basis van de blauwe en rode opgave heeft het regionale plan voor Brummen en Voorst geen wezenlijke voordelen ten opzichte van de PKB. Om deze gemeenten toch mee te krijgen, zullen ook zij voordelen in een regionaal plan moeten zien. Dijkterugleggingen bleken onvermijdelijk, dus er dienden andere compensatiemaatregelen te worden gezocht. Deze zijn gevonden in de vorm van rondwegen om dorpskernen en natuurontwikkeling, zoals de 'Brummense Buffer'.

Door de blauwe en rode opgave te koppelen aan een grijze en groene opgave ontstaat in de regio een breed bestuurlijk draagvlak voor een regionale plan. Dit zorgt voor een krachtige lobby richting het Rijk; een door de hele regio gedragen integraal plan is moeilijker te passeren dan wanneer de regionale overheden onderling onenigheid hebben en niet tot gezamenlijke afstemming kunnen komen.

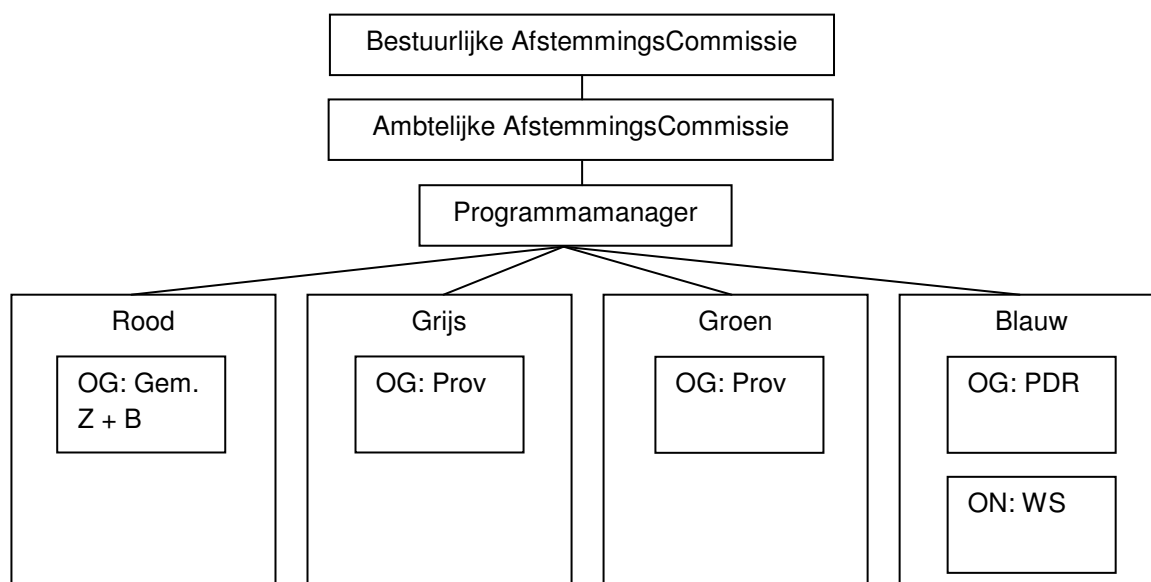
De integraliteit van de opgave zit echter voornamelijk in de planvorming. Hier kan de problematiek van alle opgaven gezamenlijk worden afgewogen. Ook brengt elke partij haar eigen specifieke expertise mee. Taken kunnen worden opgepakt door de partij die daar het beste in thuis is.

De uitvoering heeft daarentegen een meer serieel karakter. De blauwe opgave moet vóór 2015 zijn gerealiseerd. De aanpassingen aan de infrastructuur kan door procedures niet eerder dan 2016 starten. Om draagvlak te verwerven heeft de provincie uitgesproken dat de woningbouw niet start voordat deze infrastructuur is gerealiseerd. De groene opgave is nog erg onduidelijk.



Figuur 6.3: Planning uitvoering

Door organisatorische wijzigingen komt de integraliteit tijdens de uitvoering verder onder druk te staan. Tijdens de gehele planfase van het project is gewerkt met één projectbureau met daarin alle opgaven. Nu de uitvoeringsfase gaat beginnen, worden de stuurgroep en projectgroep vervangen door een Bestuurlijke AfstemmingsCommissie (BAC) en Ambtelijke AfstemmingsCommissie (AAC). Het projectbureau wordt vervangen door een provinciale programmamanager. Elke opgave krijgt zijn eigen structuur en projectbureau. De programmamanager, BAC en AAC vallen onder de Bestuursovereenkomst (BOK).



Figuur 6.4: Samenwerkingsstructuur na afsluiten samenwerkingsovereenkomst (SOK)

Op basis van deze BOK kunnen per opgave realisatieovereenkomsten (ROK) worden afgesloten. Elke opgave heeft zijn eigen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voor de blauwe opgave zijn dit respectievelijk de PDR (RWS) en het Waterschap. Provincie Gelderland is opdrachtgever voor de grijze en groene opgaven, terwijl Zutphen en Brummen opdrachtgever voor de rode opgave zijn.

Deze structuur lijkt de positie van de provincie Gelderland te versterken. Lijkt, want de enveloppes komen meer op afstand te staan. Een gezamenlijk projectbureau wordt vervangen door afzonderlijke projectbureaus voor de verschillende opgaven. De budgetten zitten dan bij de opdrachtgevers van de afzonderlijke opgaven, niet bij de programmamanager. De ROK gaat juridisch vóór de BOK, dus de integraliteit kan onder druk komen te staan. Dit geldt zelfs voor de opgaven waarin de provincie zelf ook opdrachtgever is. Vooral de provinciale wegenbouwers hebben niet zoveel op met integraliteit; zij zien het aanleggen van wegen als hun eigen specialisme en hebben geen behoefte dit “met de omgeving” te doen. Complicerend is hier dat dit beleidsterrein onder de verantwoordelijkheid van een andere gedeputeerde valt. Hier hebben Theo Peters en de onder zijn verantwoordelijkheid werkende programmaorganisatie dus geen directe grip op.

6.6. Risico's

De in de vorige paragraaf behandelde structuur van de bestuursovereenkomst en realisatieovereenkomst leidt tot een organisatierisico. De vraag is of de programmamanager in staat is om de samenwerking gedurende het gehele proces, dus tot ongeveer 2030, in stand te houden. Hoe kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat Waterschap Veluwe en de PDR afhaken na de realisatie van de blauwe opgave? Heeft de programmamanager met de BOK wel een sterk genoeg instrument in handen?

Hier direct aan gerelateerd is het inrichtingsrisico. Opdrachtgevers kunnen per opgave beslissen wat en hoe ze hun opgave uitvoeren; zij beschikken immers over de middelen. De PDR kan bijvoorbeeld ook de keuze maken alleen de dijkterugleggingen uit te laten voeren en zo te voldoen aan de PKB, en vervolgens te wachten met Breed Water. De reservering voor de by-pass blijft dan bestaan, wat gevolgen heeft voor de rode opgave. Dit probleem zou ook binnen de provinciale organisatie kunnen optreden: als zij als opdrachtgever voor de groene opgave geen financiële middelen kan/wil vrijmaken, zou deze opgave zomaar kunnen komen te vervallen. Binnen het integrale plan is dit wel een belangrijk ‘cadeau’ voor Brummen. De gezamenlijk afgesproken inhoudelijke plannen zullen niet zomaar worden aangepast, maar als de financiën daartoe verplichten, zal dit wel kunnen gebeuren.

Het inrichtingsrisico is dus ook (gedeeltelijk) gevolg van financiële onzekerheid. De benodigde financiële dekkingsmiddelen zijn nog niet allemaal toegezegd, en nog zeker niet gereserveerd voor deze opgaven. Vooral de rode opgave kampt met onzekerheden: de grondexploitatie is afhankelijk van kostprijzen, grondprijzen en uitvoeringstempo (rente). Tegenvallers kunnen hier in de vele miljoenen lopen, bedragen die Zutphen, maar vooral ook Brummen, niet kunnen dragen. Zij wensen dan ook provinciale participatie in deze opgave. De provincie Gelderland heeft zich hier nog niet over uitgesproken; betrokkenheid bij de woningbouwopgave vindt zij voorlopig prematuur. De keuze toch risicobewust te participeren kan echter vertrouwen creëren bij de partners.

Tot slot speelt er nog een maatschappelijk risico. Bewoners van Zutphen zijn niet onverdeeld blij met de woningbouw in De Hoven. Zij doen pogingen een referendum af te dwingen. Of dit er komt is nog onzeker, maar alleen al de mogelijkheid kan voor vertraging zorgen. Dit kan vervolgens ook meespelen in de overweging van de staatssecretaris. Deze heeft belang bij het onvertraagd realiseren van de PKB-doelstellingen en kan dan kiezen om het PKB-plan uit te voeren. Dat zou betekenen dat VROM afhaakt; zij zetten middelen in voor Breed Water. Ook vertraging van Breed Water kan er toe leiden dat VROM afhaakt; hun middelen zijn tijdsgebonden. Dit zorgt weer voor een financieel risico. Het is voor de regio dan ook zeer belangrijk om jegens het Rijk één geluid te laten horen. Als de steun van de Rijkspartijen wegvalt, is de IJsselsprong ten dode opgeschreven. De provincie hecht dan ook veel waarde aan gezamenlijke, regionale standpunten en zal deze indien nodig bestuurlijk forceren. Het belang van gezamenlijke standpunten wordt ook door de betrokken gemeenten ingezien.

6.7. Provincie Gelderland als regisseur

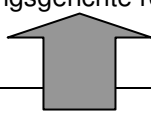
Provinciale regie in de IJsselsprong is een direct gevolg van de nadelige effecten van de PKB voor de gemeenten Zutphen, Brummen en Voorst. Zutphen kreeg te maken met een ruimtelijke reservering waardoor stadsuitleg op de westelijke IJsseloever onmogelijk werd; Brummen en Voorst met substantiële dijkterugleggingen waardoor vooral agrarische belangen werden geschaad. Deze gemeenten waren niet in staat deze knelpunten zelfstandig op te lossen. De Zutphense lobby om de ruimtelijke reservering niet op te nemen in de PKB heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Na deze mislukte gemeentelijke lobby heeft de provincie zelf bestuurlijk de regierol gepakt. Zij zag dat zij met provinciale betrokkenheid het verschil kon maken tussen een gemeentelijke ambitie en een breed gedragen regionaal plan. De provincie heeft met succes de voor dit gebied relevante partijen bijeen gebracht en hen gezamenlijk laten werken aan een integraal plan. Een gezamenlijke vijand werd bestreden: de PKB. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de goede samenwerking. Gemeenten zetten hun lokale verschillen opzij om gezamenlijke standpunten uit te dragen; alleen zo kon een regionaal plan als geloofwaardig alternatief van de PKB worden gepresenteerd. De provincie heeft zich ten dienst gesteld aan het samenspel van andere partijen. Het regionale plan "In één keer goed" is dan ook het product van alle partners. De provincie heeft niet het script geschreven, maar heeft er wel voor gezorgd dat de andere partijen er samen uitkomen. De provincie voerde hier dus faciliterende regie. Door de partners werd deze regie positief beoordeeld.

Nadat dit regionale plan om waterkundige redenen door het Rijk werd afgekeurd, gaf de provincie de regie feitelijk uit handen. Een jaar lang is uitsluitend gewerkt aan de blauwe opgave. De rol van de provincie was gering; de verbeteringen zijn primair door de PDR en het Waterschap uitgevoerd. Andere partners waren hier nauwelijks bij betrokken. Regie op integrale samenwerking ontbrak.

Met het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) neemt de provincie de regie weer in handen. Het is afhankelijk van de precieze afspraken in de SOK hoe sterk deze regierol zal worden. Een stevige verbinding tussen de opgaven zal zorgen voor een sterke positie voor de regisseur; als de opgaven meer zelfstandig uitgevoerd gaan worden, zal de positie van de regisseur minder sterk zijn. In beide gevallen versterkt de provincie echter haar rol als regisseur. De SOK kan worden beschouwd als overgang van faciliterende naar uitvoeringsgerichte regie.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur



Figuur 6.5: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15). De provinciale rol verschuift van faciliterende regisseur naar uitvoeringsgerichte regisseur.

De rol van de provincie als regisseur wordt door de andere partners breed gesteund. Zij zien voor gebiedsontwikkeling op dit schaalniveau bij uitstek een rol voor de provincie, zeker in Gelderland. Zij beschikt over een redelijk overzicht over de gehele gebiedsontwikkeling. Bij de IJsselsprong toont de provincie dan ook commitment en betrokkenheid; de gedeputeerde profileert zich publiekelijk als vertegenwoordiger van de gebiedsontwikkeling. De ambtelijke organisatie is vooralsnog vooral actor met eigen belangen.

De provincie is geslaagd in het samenbrengen van de publieke partijen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het plan "Alles in één keer". Alle publieke partijen zijn voorstander van dit plan; hun raden en staten hebben het plan aangenomen. De provincie beschouwt dit als breed draagvlak voor het plan. Dit politieke draagvlak wordt voldoende geacht om realisatie waarschijnlijk te maken. Maatschappelijke organisaties worden bewust op afstand gehouden door deze in een klankbordgroep tegenover elkaar en tegenover private ondernemingen te plaatsen en uit te spelen.

De provinciale regie wordt door de partners tot 2008 als positief beoordeeld. Over afgelopen jaar is er minder tevredenheid. Maatschappelijke organisaties voelen zich onvoldoende gehoord. Het is nu de taak van de provincie om de regierol weer op te pakken en samen met de publieke partners, maatschappelijke organisaties en private ondernemingen de IJsselsprong tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te maken.



Figuur 7.1: Plangebied Park Lingezegen per deelgebied

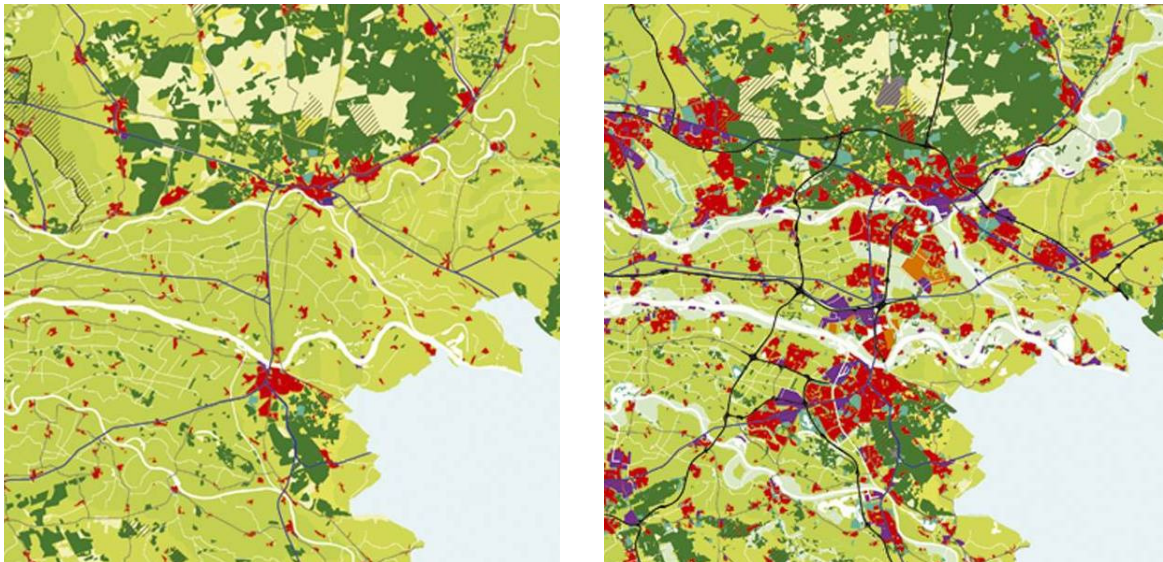
7. Park Lingezegen

Park Lingezegen maakt onderdeel uit van het programma Gelderse Gebiedsontwikkeling en is één van de majeure gebiedsontwikkelingsprocessen in Gelderland. De provincie is initiatiefnemer en opdrachtgever; hier kan worden gesproken van echte provinciale gebiedsontwikkeling.

7.1. Gebiedsbeschrijving en opgave

Gebiedsontwikkeling Park Lingezegen behelst de aanleg van een landschapspark in de Betuwe tussen Arnhem-zuid, Elst, Bemmelen en Nijmegen-noord. Dit park bevindt zich op het grondgebied van de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe.

Aanleiding van deze gebiedsontwikkeling waren de toenemende verstedelijking van het gebied en de verrommeling van het resterende open gebied. Naarmate er meer woningen aan het gebied werden toegevoegd, nam de behoefte aan andere functies ook toe. Recreatieruimte ontbrak; de “platte polder” werd als niet erg aantrekkelijk ervaren.



Figuur 7.2 (links): regio Arnhem-Nijmegen in 1950 **Figuur 7.3 (rechts): regio Arnhem-Nijmegen in 2010**

Doel van de gebiedsontwikkeling was (en is) dan ook het tegengaan van ongebreidelde stedelijke groei en het toevoegen van recreatiegroen. Dit heeft geresulteerd in het plan om een groot recreatiepark te ontwikkelen. De overheden willen gezamenlijk een ‘basislaag’ realiseren. Voor een nadere uitwerking rekent men vooral op private initiatieven.

De grenzen van het plangebied liggen langs de woonkernen; deze maken geen deel uit van het Park. Door de grootte van het Park (1500 ha) heeft het een grote diversiteit aan potenties. Om deze elk tot hun recht te laten komen, is er gekozen voor het onderscheiden van vijf deelgebieden, met elk hun eigen thema en sfeer. In het noordwesten komt De Park, wat het karakter van een echt stadspark moet krijgen. Ten oosten van De Park komt Het Waterrijk, het deelgebied waarin zowel watersport als waterberging ingepast worden in de natuur. Centraal in het plangebied ligt Het Landbouwland, een gebied wat haar landbouwfunctie behoudt. De Buitens moet een kleinschalig stukje Betuwe worden met landgoederen en erven. De zuidelijke punt van het Park, De Woerdt, krijgt weer een parkachtige uitstraling en markeert de overgang van stad naar platteland. Bij het ontwerp van deze deelgebieden ligt de focus niet zozeer op het toevoegen, maar meer op het versterken van de aanwezige karakteristieken. Zo moet een duurzame en aantrekkelijke leefomgeving voor de omliggende stedelijk gebied worden gerealiseerd.

7.2. Procesverloop

De afgelopen decennia werd steeds meer duidelijk dat de steden Arnhem en Nijmegen richting elkaar gingen groeien. Zowel Arnhem als Nijmegen had de sprong over respectievelijk de Rijn en Waal gemaakt. Ook dorpskernen als Elst, Bommel en Huissen groeiden. Dit gebied verstedelijkte dus in rap tempo. Daarbij kwam nog de groei van de glastuinbouw, met 300 ha. het grootste bedrijventerrein uit de regio. Deze verstedelijking en andere ruimtelijke ontwikkelingen gebeurden op een ongestructureerde manier; van regionale afstemming was geen sprake.

De opgave om deze ontwikkelingen te sturen en waar nodig te beperken, door de ministeries van VROM en LNV halverwege de jaren '90 gedefinieerd in de VINEX en VINAC, werd door de provincie Gelderland opgepakt. Uitgangspunt was dat stedelijke functies ook behoefte aan andere functies met zich meebrengt, zoals groene recreatieruimte. De (terechte) overtuiging was dat met landbouw een gebied niet groen te houden is. Stedelijke druk zou leiden tot stijgende grondprijzen in het gebied, waardoor de druk op agrarische bedrijven op termijn onhoudbaar zou worden. Er was dus duidelijk behoefte aan een duurzame oplossing om de kwaliteiten van het gebied te behouden.

De rijksopgave werd door de provincie concreet gemaakt door de opname van een Regionaal Park Over-Betuwe in het regionaal structuurplan. Dit park moest dienen als groene ruimte in een meer en meer verstedelijkt gebied. In het park worden de ecologische kwaliteiten versterkt, de recreatieve mogelijkheden uitgebreid en blijft er ruimte voor agrarische activiteiten. In het gebiedsperspectief uit 2001 had het park een omvang van 1100 ha., waarvan 540 ha. strategisch en regionaal groen.

De provincie Gelderland nam, als antwoord op de gestelde rijksopgave, het initiatief voor het regionale Park Over-Betuwe. De overige publieke partijen in het gebied waren niet gelijk enthousiast. Het park lag op het grondgebied van de gemeenten Overbetuwe en Lingewaard. Bij deze gemeenten leefde het gevoel dat dit park van boven werd opgelegd. Arnhem en Nijmegen konden tot hun gemeentegrenzen uitbreiden, terwijl de functies waar geen plaats meer voor was overgenomen dienden te worden door Overbetuwe en Lingewaard.

In de jaren die volgen wordt er veel gepraat over het regionale park, maar tot concrete resultaten leidt dit niet. Het belangrijkste resultaat uit deze periode lijkt een steeds positievere houding van de publieke partijen ten opzichte van het door de provincie Gelderland gewenste regionale park. Dit wordt niet ervaren als het resultaat van gerichte provinciale sturing, maar als gevolg van voortschrijdend inzicht bij de afzonderlijke partijen. Het ministerie van LNV speelde op de achtergrond een belangrijke motorfunctie. Deze overheden zijn ook de kansen gaan zien die het Regionaal Park Over-Betuwe met zich meebrengt. Voor de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe kan een alternatieve verklaring gezocht worden in de angst voor de oprukkende steden Arnhem en Nijmegen. Deze steden bouwden parallel aan het ontwikkelingsproces van het park gestaag door aan hun stadsuitbreidingen.

Sinds 2005 worden er concrete stappen gezet in de ontwikkeling van het park. Op aandringen van de gemeenten Overbetuwe en Arnhem neemt de provincie het voortouw om het project vlot te trekken (of 'te herstarten'). De provincie verstevigt dan ook haar rol als regisseur en stuurt op de planvorming, de bestuurlijke samenwerking en de financiën. Dit leidt in 2006 tot een intentieverklaring voor de realisatie van een regionaal park, welke wordt ondertekend door de gemeenten Arnhem, Nijmegen, Overbetuwe en Lingewaard, het Waterschap, de Stadsregio, Staatsbosbeheer (SBB) en de provincie Gelderland. Het park was inmiddels uitgebreid naar 1500 ha., en had een nieuwe naam gekregen: Park Lingezen.

De intentieverklaring van 2006 krijgt in 2008 een vervolg met het vaststellen van een masterplan. Dit masterplan geeft aan wat de overheden in de periode tot 2013 willen aanleggen; daarnaast wordt door middel van een kaart met een streefbeeld aangegeven hoe het park er over ongeveer 20 jaar uit zou kunnen zien.

Dit masterplan had gepaard moeten gaan met een gezamenlijke bestuursovereenkomst en een uitvoeringsprogramma. Dit is echter niet gelukt; Arnhem en Nijmegen hebben de bestuursovereenkomst niet getekend. Arnhem vond het nog te vroeg voor ondertekening: zij waren van mening dat de financiën

en bevoegdheden onvoldoende waren uitgewerkt en dat zij dus eigenlijk een blanco cheque zouden tekenen. Nijmegen had zich een half jaar eerder teruggetrokken uit de planvorming. Zij waren wel voorstander van het park, maar de concrete invulling had voor hen geen prioriteit.

Het niet-ondertekenen van Arnhem en Nijmegen heeft voor de nodige frustraties gezorgd bij Overbetuwe en Lingewaard. Een respondent: *“Zij hebben de afgelopen jaren fors verdiend op de bouw van de Vinexwijken en nu het groen moet worden gerealiseerd, worden wij afgescheept met een fooi”*.

Op het bestuurlijke vlak worden nu dan ook acties ondernomen Arnhem en Nijmegen toch bij het project te betrekken. Vooral gedeputeerde Co Verdaas werkt hier hard aan. De wethouders van Overbetuwe en Lingewaard hebben hierin een ondersteunende rol. De Arnhemse gemeenteraad heeft in de zomer van 2009 de bestuursovereenkomst unaniem aangenomen, maar wel met de voorwaarden dat de planexploitatie en de exit-opties verder worden uitgewerkt. Inhoudelijk is dat geen voortgang; Arnhem wilde vooral een signaal afgeven dat zij het park wél belangrijk vindt en dat zij haar commitment uit de intentieovereenkomst wil waarmaken. Ook Nijmegen lijkt te bewegen: de Waalsprong komt nu in het stadium dat de bewoners zich gesettled hebben en zich gaan bemoeien met hun omgeving. Hiermee neemt de maatschappelijke urgentie van een parkvoorziening voor deze inwoners toe. Gekoppeld aan de activiteiten van de ketenregisseur (inspanningen van Co Verdaas), kan dit weer leiden tot bestuurlijke prioriteit.

Ondertussen werken de partijen die de bestuursovereenkomst wél hebben ondertekend voort aan het doorontwerp van het masterplan, vergroten van de bekendheid en herkenbaarheid van Park Lingezegen en de oprichting van een openbaar lichaam.

7.3. Actoren en belangen

Bij de gebiedsontwikkeling Park Lingezegen kunnen drie typen actoren worden onderscheiden. Ten eerste de gemeenten op wiens grondgebied de ontwikkeling plaatsvindt, in casu Lingewaard en Overbetuwe. Zij maken de bestemmingsplannen en verlenen de benodigde vergunningen. Het tweede type is de opdrachtgever en trekker van de gebiedsontwikkeling: de provincie Gelderland. Zij heeft geen formele taken, maar voert feitelijk de regie. De overige actoren, het derde type, hebben deelbelangen. Dit zijn publieke partijen als de gemeenten Arnhem en Nijmegen, het Waterschap Rivierenland en de uitvoeringsorganisaties DLG, SBB en BBL (Bureau Beheer Landbouwgronden). Ook particulieren en private onderneming vallen onder deze categorie.

De gemeenten Overbetuwe en Lingewaard hebben op hoofdlijnen overeenkomstige belangen. Beide gemeenten hebben een primair belang in het openhouden van het gebied. Voelde dit eerst nog een beetje als het oplossen van de problemen van de burens (Arnhem en Nijmegen), nu zien beide gemeenten vooral de kansen van een open gebied omringd door stedelijk gebied. Een respondent: *“groen is ook business!”*. Een aantal ondernemers/agrariërs spelen nu al in op de kansen: manegehouders denken mee over ruitersporen, een golfbaaneigenaar wil uitbreiden, agrariërs beginnen een pannenkoekenhuis of theetuin, etc. Deze vormen van groene recreatie zijn weer goed voor de uitstraling van de hele gemeente. Tegelijkertijd spelen ook de lokale belangen een rol: de ontsluiting van het gebied en agrarische belangen mogen niet in de verdrukking komen. Een respondent: *“Het Park is vooral voor de mensen eromheen, niet voor de mensen die erin wonen!”*. Belangrijk is dat hier maatwerk wordt geleverd.

De inzet, aanwezigheid en zichtbaarheid van de provincie Gelderland is in dit project erg groot. De provincie heeft zich als initiatiefnemer ingezet voor de totstandkoming van de samenwerking. De provincie nam dit initiatief in de overtuiging dat zij bij uitstek de partij was om het bovenlokale belang te dienen: het open houden van het gebied als recreatieruimte voor de omliggende steden en dorpen. Dit belang wordt niet gediend als elke gemeente haar eigen ruimtelijke beleid zou voeren: dan zou de focus vooral op groei zijn gericht. Dit wordt door de samenwerkende partners erkend. Zonder de provincie zou het Park niet tot stand komen. Het Park is sinds 2008 zelfs een Rijksbufferzone; er mag niet meer intensief worden gebouwd in het plangebied. De provincie zet zich nu in voor een zo spoedig mogelijke realisatie van de basislaag van het Park. Deze basislaag moet vóór 2014 klaar zijn: dan loopt de huidige ILG-periode af. De provincie spant zich dan ook in om voortgang in het proces te houden en vertragingen te voorkomen.

Voorts zijn er de partners met deelbelangen. Park Lingezege ligt niet op het grondgebied van Arnhem en Nijmegen. Toch is dit Park voor beide steden van wezenlijk belang. Alhoewel beide steden over ruime recreatieve groenvoorzieningen beschikken, zijn deze niet in de nabijheid van de inwoners van Arnhem-Zuid en de Nijmeegsche Waalsprong. Beide steden hebben dan ook een belang in het toegankelijk maken van recreatief groen voor de inwoners van deze wijken. Op eigen grondgebied is hier echter geen ruimte voor. Realisatie van Park Lingezege in de buurgemeenten Overbetuwe en Lingewaard maakt dit wél mogelijk. Arnhem en Nijmegen investeren dus mee in Park Lingezege, terwijl zij niet de planologische zeggenschap hebben. Dit geeft het belang aan wat beide gemeenten hechten aan een parkfunctie. Het inhoudelijke ontwerp van het Park is voor hen minder van belang; Arnhem is vooral geïnteresseerd in de hoofdlijnen, terwijl Nijmegen momenteel genoeg neemt met de wetenschap dat recreatief groen aan de grenzen van de Waalsprong wordt ontwikkeld.

Een andere partner is het Waterschap Rivierenland. Zij heeft primair een waterbergingsbelang. Als antwoord op de klimaatverandering heeft zij een taak gekregen in het aanpakken van wateroverlast als gevolg van grote hoeveelheden hemelwater. Hiertoe dient 28,5 ha. land een waterbergende functie te krijgen, uitgaande van een waterpeilstijging van 1 meter. Dit is de ondergrens; meer ruimte voor waterberging is altijd gewenst. Naast dit waterbergingsbelang spelen ook het waterkwaliteitsbelang en het verbinden van de nu versnipperde ecologische zones.

Tot slot is het ministerie van LNV via haar uitvoeringsorganisaties DLG, SBB en BBL partner in deze gebiedsontwikkeling. SBB heeft belang bij het behouden en ontwikkelen van kwalitatief hoogstaande landschappen. Het gaat hier niet alleen om haar huidige en toekomstige terreinen, maar ook de omgeving van deze terreinen. DLG is verantwoordelijk voor de vormgeving en uitvoering van het plan. Het BBL voert de feitelijke grondexploitatie. Een belangrijke motor van deze gebiedsontwikkeling zijn de financiële middelen (ILG-gelden) die in het kader van Agenda Vitaal Platteland en de Nota Ruimte door LNV ter beschikking worden gesteld.

7.4. Samenwerking

De provincie Gelderland is de initiator van deze gebiedsontwikkeling en zowel bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgever. Als samenwerkingsvorm is in het verleden gekozen voor een stuurgroep en een ambtelijke projectgroep, waarvan de provincie beide voorzitter is. De stuurgroep heeft tot doel de verschillende partijen tot samenwerking te bewegen en dit te vertalen in een financiële bijdrage. De projectgroep houdt zich meer bezig met de inhoud van het plan en het proces van planvorming. Sinds 2005 bestaat er ook een parkorganisatie, het zogenaamde kernteam, voor het uitvoeren van de dagelijkse taken. Particulieren, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn verenigd in een klankbordgroep.

De stuurgroep komt eens in de twee maanden bijeen. Hoewel de partners van formaat verschillen, wordt een gelijkwaardige samenwerking benadrukt. Besluitvorming geschiedt op basis van consensus. Een respondent: *“Nu is er veel cohesie, maar vroeger was dat wel anders. De provincie heeft hier veel werk voor verzet, misschien wel meer dan redelijk is. Alle overige actoren hadden een wat meer afwachtende houding. Het was duidelijk dat de provincie het meeste wilde; laat ze het dan ook maar doen”*.

Aangezien het initiatief voor het Park vanuit de provincie kwam en dit door de gemeenten in eerste instantie als ‘opgelegd’ aanvoelde, wil de provincie haar eigen rol niet teveel benadrukken. Het moet vooral een gezamenlijk plan zijn. Dit lijkt te zijn gelukt: het in eerste instantie provinciale product is nu echt een product van de stuurgroep (en dus van alle partners) geworden. Het enthousiasme voor het Park wordt breed gedeeld. De bestuurders zitten echter niet gemandateerd in de stuurgroep. Ze kunnen dus geen deals maken; daarvoor moeten ze terug naar hun college.

Ongeveer eens per maand komt de projectgroep bijeen. De voorbereiding bestaat uit het doorlezen van stukken, interne ruggespraak en afstemming met bestuurder. De ambtenaren zitten dicht op ‘hun’ bestuurder en hebben een goede wisselwerking. Dit geldt eigenlijk voor alle actoren. Af en toe is er vooroverleg in subgroepen nodig; dit vindt dan gestructureerd plaats. In deze subgroepen zitten enkel de actoren die op een specifiek onderwerp een inhoudelijk belang hebben. Aangezien de provincie bij veel

onderwerpen is betrokken, wordt het initiatief voor dit vooroverleg vaak door de projectleider genomen. De partijen/personen die in de subgroepen plaatsnemen hoeven ook niet uit de projectgroep te komen. Dit kunnen andere mensen zijn van een organisatie die ook in de projectgroep is vertegenwoordigd, maar ook andere organisaties. Een voorbeeld is een vertegenwoordiger van de Klankbordgroep. De ambtelijke samenwerking wordt overwegend positief beoordeeld. De afgelopen jaren is de personele bezetting van de projectgroep geregeld gewijzigd, wat schadelijk zou kunnen zijn voor het collectieve geheugen en de voortgang. Dit wordt echter door niemand zo ervaren. Ambtelijk heeft men begrip voor elkaars standpunten. De spanningen bevinden zich meer op het bestuurlijk vlak. In de stuurgroep wordt het spel dan ook wat harder gespeeld; bestuurders hebben immers rekening te houden met hun gemeenteraden.

De partners mogen dan tevreden zijn over de sfeer waarin de samenwerking plaatsvindt, dit geldt niet voor de gespreksonderwerpen. In de projectgroep wordt vooral het proces behandeld, de inhoud komt minder aan bod. Het gaat meer over 'wie regelt wat', 'wie huren we in'. Toch wordt juist breed erkend dat de projectgroep hét gremium is om de inhoud te behandelen. Alhoewel de projectgroep voldoende uren bijeenkomt, lukt het maar weinig om bij de kern van de discussie te komen. Potentiële oorzaken zijn het grote aantal partners en de verschillende achtergronden en professies van de projectgroepleden. De inhoud wordt naar de mening van een groot aantal partners teveel gestuurd door externe bureaus en het kernteam. Externe bureaus zijn zich niet altijd bewust van de omgeving waarin dit proces zich voltrekt, terwijl hier juist de expertise ligt van de partners. Het kernteam geeft blijk van een duidelijke mening over de invulling van het Park en draagt deze ook actief uit. Dit kernteam, of parkorganisatie, bestaat uit 8 leden: een projectleider, drie medewerkers en vier deelprojectleiders: planologische nieuwbouw, openbaar lichaam, communicatie en doorontwerp & uitvoering. De laatste twee deelprojectleiders zijn van communicatiebureau De Lynx en DLG, de overige zes zijn werkzaam bij de provincie Gelderland. De provincie is in het kernteam dus dominant aanwezig, wat bijdraagt aan het beeld van de partners dat het kernteam feitelijk de provincie en haar belangen vertegenwoordigt. De scheidslijn tussen het kernteam en de provincie is voor de partners dus niet goed zichtbaar. De provincie onderneemt ook geen acties om deze scheidslijn beter zichtbaar te maken. De provincie voert niet alleen regie op het proces, maar probeert ook zeer sterk op de inhoud te sturen. Zij zijn bij uitstek de partij die een duidelijke visie heeft. Dit neigt er zelfs naar dat de provincie haar zin probeert door te drijven. Zij probeert dan lang haar standpunten vast te houden. De projectgroep bespreekt dan keer op keer hetzelfde, wat irritaties bij de andere partners kan opwekken. Toch wordt ook het nut van een dominante provinciale rol erkend: in de initiatiefase is dit echt nodig om het plan ook echt van de grond te krijgen. In de uitvoeringsfase is dat nog maar te bezien; daar kunnen (en in ieder geval willen) de partners veel meer doen.

Park Lingezegen bevindt zich echter nog niet in de uitvoeringsfase. De bestuursovereenkomst uit 2008 is formeel nog niet van kracht, aangezien Arnhem nog niet heeft getekend. De intentieverklaring uit 2006 loopt eind september 2009 af; als de bestuursovereenkomst dan nog niet is getekend, is er geen formele basis meer voor de samenwerking. Dit verklaart ten dele de bestuurlijke druk die vooral op Arnhem wordt uitgeoefend.

Hoewel Park Lingezegen zich formeel in de planfase bevindt, is het kernteam in alle ijver al met uitvoeringstaken bezig. De provincie wil graag door fysieke ingrepen in het landschap zichtbaar maken dat er wat gebeurt (quick-wins). Dit leidt tot uitgevoerde werken waarvoor nog geen gemeentelijk bestemmingsplan is. Dit kan als slordigheid of formaliteit worden afgedaan, feit blijft dat bewust gekozen is om de gemeenten de bestemmingsplannen te laten maken. Een respondent: *"Het lijkt erop dat de provincie in haar hoofd al veel verder is dan formeel is vastgelegd"*. De provincie wil vooral afspraken maken, terwijl de gemeenten deze vaak nog even vooruit willen schuiven. De provincie dwingt dan af en toe beslissingen af, begrijpelijk vanuit de wens voldoende voortgang in het project te houden. Toch wordt dit door de partners niet altijd gewaardeerd: de zorgvuldigheid kan in het geding komen. Een respondent: *"De provincie is full-time met het project bezig. Wij doen het part-time; we hebben er nog andere werkzaamheden naast. Daardoor lopen we achter de feiten aan. Als de provincie dan niet alleen stuurt op inhoud, maar ook nog op tempo, is dat niet fijn!"*

Het bewaken van de voortgang is echter wél onderdeel van regie. Afspraken voorkomen vrijblijvendheid. Door druk op de ketel te houden, blijven de partners actief betrokken bij het proces. Het is wel belangrijk bewust te zijn van de capaciteit van de partners. Wanneer in een langdurig proces ineens te veel versneld wordt, kan de aansluiting met partners worden verloren. Uiteindelijk moet het product gezamenlijk tot stand worden gebracht. Een respondent verwoordde dit als volgt: *“Er is een verschil tussen regie en tijd bewaken. Tijd bewaken is mooi, maar is niet altijd in het belang van het proces. De provincie moet ook in staat zijn te vertragen wanneer andere partijen het tempo niet kunnen bijhouden.”*

7.5. Integraliteit van de opgave

De groene recreatieve opgave en de blauwe waterbergingsopgave kennen in de basis geen integraliteit: beide opgaven zouden ook zonder gebiedsontwikkeling kunnen worden uitgevoerd. Als elke partner zelfstandig projecten uitvoert, zal dit sneller en goedkoper tot stand komen. Toch is er gekozen om deze opgaven middels een integraal proces te ontwikkelen. Het grote voordeel van een integraal planproces is dat samenhang leidt tot een hogere kwaliteit van het resultaat. Natuurlijk speelt ook het feit dat vooral de provincie een belang in dit gebied ziet ook een belangrijke rol.

De samenhang van een integraal plan maakt het mogelijk dat ook ‘moeilijke’ onderdelen worden gerealiseerd. ‘Moeilijk’ kan worden gelezen als ‘duur’, ‘politiek gevoelig’, ‘tijdsrovend’, etc. Om deze onderdelen toch te realiseren, is het verstandig deze in een groter geheel onder te brengen. Wanneer er niet voor een integrale aanpak was gekozen, zou de uitvoering van deze moeilijke projecten zeer onzeker zijn.

Een integraal planproces maakt meervoudig ruimtegebruik mogelijk: een functiecombinatie van waterberging met recreatie en ecologie zorgt voor een doelmatiger ruimtegebruik. Als de toenemende ruimtelijke druk in dit gebied als een probleem wordt gedefinieerd, is meervoudig ruimtegebruik een nuttig middel. Ook draagt meervoudig ruimtegebruik bij aan het zichtbaar maken van de waterkundige ingrepen aan de recreërende burger.

Een integrale aanpak betekent ook dat er gezamenlijk wordt besloten hoe de deelgebieden worden vormgegeven en welke ontwikkelingen er mogelijk zijn. Dit betekent dat alle partners zeggenschap hebben over een deelgebied welke geheel op het grondgebied van bijvoorbeeld Lingewaard ligt. In de praktijk beperken veel partners zich in dit soort gevallen tot de hoofdlijnen.

Binnen de kaders van de bestuursovereenkomst kan iedere partner vrij handelen. Een gemeente kan binnen de parkgrenzen ontwikkelen, zonder dit met de partners te overleggen. Pas als dit niet binnen de afgesproken kaders past, zal dit in de projectgroep moeten worden besproken. Grondverwerving binnen de grenzen van het Park dient bijvoorbeeld altijd overlegd te worden. Het ‘vrij handelen’ is natuurlijk ook gebonden aan vergunningen en procedures. Aanpassingen aan het landschap door DLG zonder de benodigde gemeentelijke vergunningen leidt niet tot fraaie media-aandacht.

In de bestuursovereenkomst is afgesproken dat voor Park Lingezege vanaf 2010 een Openbaar Lichaam op WGR-basis wordt opgericht. De taak van deze parkorganisatie is realisatie van het park en coördinatie van het beheer. Publiekrechtelijke bevoegdheden zoals vergunningen en bestemmingsplannen blijven bij de betrokken overheden, maar dit openbaar lichaam krijgt wel privaatrechtelijke bevoegdheden, met name om opdrachtverlening aan derden mogelijk te maken. Ook krijgt de parkorganisatie een rol in de grondverwerving, nu nog uitgevoerd door DLG in opdracht van de provincie. Als opdrachtgever zal de parkorganisatie ook de beschikking krijgen over de financiële middelen. Dit zorgt voor een versterking van de integraliteit, maar biedt ook een controle-instrument voor de verschillende partners.

Anders dan in de IJsselsprong is er geen koppeling tussen de rode en groen/blauwe opgave. Deze gebiedsontwikkeling richt zich geheel op de groen/blauwe opgave, terwijl deze opgave wel degelijk een relatie heeft met de rode opgaven buiten de grenzen van het Park. Deze grenzen vallen op meerdere plaatsen samen met de scheiding tussen rood en groen en hebben daar een duidelijke ruimtelijke relatie met elkaar. Toch zijn deze verschillende typen opgaven afzonderlijk ontwikkeld. Doordat de rode ontwikkelingen éerst zijn gerealiseerd, is een goede (financiële) koppeling tussen rood en groen moeilijk te maken. Deze koppeling, groene voorwaarden voor de rode ontwikkeling, hadden Arnhem en Nijmegen

steviger bij de samenwerking van het Park kunnen betrekken en de door Overbetuwe en Lingewaard gewenste rode bijdrage voor groen mogelijk gemaakt. Dit is echter niet gebeurd; koppeling is nu niet meer haalbaar. Een respondent: *“Het is te laat om groen op rood te verhalen, dat willen Nijmegen en Arnhem niet. De dorpen maken toch ook gratis gebruik van de schouwburg in Nijmegen?”*

7.6. Risico's

De risico's in Park Lingezege worden vooral gezien in de financiële situatie. Dit financiële risico is tweeledig: ten eerste of het investeringsbudget wel bij elkaar komt, en ten tweede of de beheerskosten goed geregeld worden.

Voor het investeringsbudget zijn door de partners wel toezeggingen gedaan, maar niemand heeft nog betaald. Alle partners zullen afwegen waarin zij investeren; als het plan niet aantoonbare meerwaarde oplevert, zullen zij terughoudend zijn in het investeren. Het Park is wel afhankelijk van deze investeringen. Alhoewel de samenwerking goed verloopt, blijft de onderlinge verdeling van het investeringsbudget een twistpunt. Een respondent: *“Dingen die geld kosten, leiden tot een terugtrekkende beweging bij gemeenten. Als er minder betaald zou hoeven worden, zou er meer medewerking zijn. De provincie roept dan ook: “de gemeenten willen voor een dubbeltje op de eerste rang zitten!” De gemeenten antwoorden dan “ja, maar wij hebben de film niet uitgekozen!”* Naast de terughoudendheid in het willen investeren blijkt hier ook dat de 'gezamenlijkheid' nog niet in het gevoel is doorgedrongen.

Grootste investeerder is het ministerie van LNV; zij heeft ILG-gelden ter beschikking gesteld. Zoals eerder vermeld, loopt de ILG-periode in 2013 af en moeten deze gelden zijn besteed. Als dat niet lukt, is het de vraag of deze gelden beschikbaar blijven voor het Park. Het wegvallen van deze gelden zal zorgen voor een ernstig financieel tekort, waardoor het ambitieniveau van het Park zal moeten worden bijgesteld. Welke keuzes dan worden gemaakt, is niet duidelijk.

De factor tijd is dus erg belangrijk. Dit verklaart ook waarom de provincie zoveel belang hecht aan de voortgang van het proces. De voortgang heeft ook te maken met een publiekrechtelijk risico: procedures kunnen de voortgang belemmeren, het duurt enige tijd voordat de benodigde vergunningen zijn verleend. Dit blijkt wel uit het voorbeeld waarbij DLG een werk al uitvoerde voordat de gemeentelijke procedures waren afgerond.

Hiermee samenhangend is het maatschappelijk risico dat grondeigenaren procedures beginnen. In het Park gaat het voornamelijk om boeren. Paradoxaal zijn dit wel juist de boeren die in het gebied mogen blijven. Zij vinden echter dat zij benadeeld worden door de aanleg van bijvoorbeeld een fietspad of natuurvriendelijke oevers.

Maatschappelijk verzet levert vooral een politiek risico voor de gemeenten op. Zij zijn in de samenwerking verantwoordelijk voor de procedures en bij haar bevolking voor het behartigen van de lokale belangen. Ook de provincie loopt een politiek risico: door te kiezen voor een rol op de voorgrond, wordt de provincie afgerekend op het succes van Park Lingezege.

Tot slot speelt er nog een organisatierisico. Hoewel de partners over de inhoud en kwaliteit van het plan overeenstemmen, hebben nog niet alle partners zich voldoende gecommitteerd aan de ontwikkeling. Als Arnhem de bestuursovereenkomst voorlopig niet tekent, valt de formele basis van de samenwerking weg. Realisatie van Park Lingezege lijkt zeker; de uiteindelijke kwaliteit van dit park is afhankelijk van het budget en het draagvlak, zowel van de partners als van andere actoren in dit gebied.

7.7. Provincie Gelderland als regisseur

Als initiatiefnemer van Park Lingezege voert de provincie al vanaf het begin van het proces de regie. De opgave om verstedelijking en andere ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en waar nodig te beperken, werd door de provincie gedefinieerd; zij schrijft hier haar eigen script. De overige publieke partijen in het gebied zagen deze opgave nog niet en ervoeren het Park als opgelegd door de provincie. Deze partijen namen dan ook een afwachtende houding aan: als de provincie iets wil, laat de provincie het dan maar doen. Er

diende veel werk verzet te worden om de overige publieke partijen te overtuigen van de noodzaak van een regionaal park. Gekozen werd om het Park niet gelijk door te drukken, maar een gevoel van urgentie langzaam te laten ontstaan. De publieke partijen kregen de tijd om de visie van de provincie te accepteren en vervolgens te gaan delen. De provincie had hier de rol van visionaire regisseur.

Terwijl de ontwikkeling van het Park beperkt bleef tot bewustwording en urgentiebesef, ging de stedelijke ontwikkeling onbeperkt door. Deze rode opgaven waren géén onderdeel van de provinciale regie. Wel droeg de voortschrijdende verstedelijking bij aan een toenemende medewerking van de lokale overheden in het gebied.

In 2005 versterkt de provincie haar rol als regisseur. Zij wil gaan sturen op bestuurlijke samenwerking, planvorming en financiën. De provincie slaagt erin alle publieke partijen in de regio te overtuigen mee te werken aan de ontwikkeling van Park Lingezegen, met een intentieverklaring als resultaat. Een provinciale ambitie was tot een gezamenlijk plan ontwikkeld. Helaas kon niet worden voorkomen dat niet lang daarna Nijmegen en daarna ook Arnhem hun inzet extensiveerden. Dit had geen gevolgen voor de voortgang van de planvorming; deze ging zonder Nijmegen en Arnhem gewoon door. Dit had een masterplan en een uitvoeringsprogramma als resultaat. Voor de haalbaarheid van het plan werden financiële middelen gezocht en gevonden. De partners hebben allen geld toegezegd voor de ontwikkeling van het Park. Controle op de financiën is echter moeilijk: de organisatie kent geen financiële controller. Dit zou moeten verbeteren met de oprichting van het openbaar lichaam. Er is vertrouwen bij de partners nodig dat hun geld goed wordt besteed.

De regie van de provincie heeft sinds 2005 veel weg van een beheersingsgerichte regisseur: door een grote provinciale vertegenwoordiging in het kernteam is de provincie nu zowel inhoudelijk als procesmatig dominant te noemen. Het is niet zo dat de provincie zelf het script kan schrijven en ook over de doorzettingsmacht beschikt om andere actoren dit script op te leggen, maar de provincie is wel veruit de sterkste partij in het netwerk. De provincie is in ieder geval dominanter dan de lokale overheden zouden wensen. Hier zou een verklaring kunnen liggen voor het optreden van Nijmegen en Arnhem: deze steden hebben ook expertise op het vlak van gebiedsontwikkeling en hebben mogelijk moeite de erg dominante positie en het eigenmachtige optreden van de provincie te accepteren.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 7.4: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15). De provinciale rol verschuift van visionaire regisseur naar beheersingsgerichte regisseur. Zal met de oprichting van het openbaar lichaam de rol verschuiven naar een meer uitvoeringsgerichte regisseur?

De provincie heeft alle publieke partijen in de regio enthousiast kunnen maken voor Park Lingezegen. Over de inhoud van dit plan bestaat grote overeenstemming. Toch hebben de partijen verschillende percepties over de problemen in het gebied en de wijze van samenwerken. De provincie is niet bezig met het bespreekbaar maken van overeenkomsten en verschillen of gezamenlijke visievorming; voorop staat voor de provincie het resultaat. Voortgang houden in het proces is dan ook het primaire doel van de provinciale regie.



Figuur 8.1: Huidig plangebied Drutensche Waarden, tussen de dorpskernen van Druuten, Boven Leeuwen en Ochten. Het Excluton-eiland is gelegen in de uiterwaarden



Figuur 8.2: Ontwerp plangebied Drutensche Waarden

8. Drutensche Waarden

Drutensche Waarden is één van de projecten binnen WaalWeelde, het plan van de provincie Gelderland om voor de lange termijn een combinatie te maken tussen rivierkundige maatregelen en het versterken van de economie en/of de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. WaalWeelde is onderdeel van het prioritaire programma Gelderse Gebiedsontwikkeling (GGO).

8.1. Gebiedsbeschrijving en opgave

Het plangebied van deze gebiedsontwikkeling ligt tussen de dorpskernen van Druten en Boven-Leeuwen aan de zuidelijke Waaloever en bevindt zich grotendeels in de ruime uiterwaarden van de Waal. Deze uiterwaarden kennen een lange geschiedenis van bedrijvigheid: scheepswerven, steenfabrieken en kleiwinning. Het Waalfront van Druten kent nu een gemeentelijke haven met een verlaten veerstoep, scheepswerf Gerlien van Tiem en de gebouwen van een in 1991 gesloten steenfabriek. Westelijker in de uiterwaarden ligt het Excluton-eiland, een 40 ha. groot hoogwatervrij industriegebied. Dit eiland wordt ontsloten door de Blauwe Brug, een restant van de Noord-Zuid route tussen de voormalige veren bij Rhenen, Ochten en Megen. Ochten ligt dan ook tegenover het Excluton-eiland op de noordoever van de Waal. Binnendijks bestaat het plangebied uit agrarisch gebied, grenzend aan het Drutense bedrijventerrein Westerhout.

Een aantal bedrijven die actief zijn in de uiterwaarden van Druten hebben gezamenlijk het initiatief genomen om, inspelend op Ruimte voor de Rivier en WaalWeelde, buitendijkse watergebonden bedrijvigheid te ontwikkelen in combinatie met een nevengeul voor de Waal, een dorpsfront voor Druten naar de Waal (woningbouw en recreatie), een binnendijks bedrijventerrein en buitendijkse natuurontwikkeling. Deze bedrijven, georganiseerd in een consortium, willen dit programma geheel privaat ontwikkelen.

Ook private ontwikkelingen zijn gebonden aan juridische en planologische eisen. Het consortium verwacht van diverse overheden duidelijkheid over welke publieke doelen en belangen met het project moeten worden gerealiseerd om medewerking van de overheden te krijgen. Publieke partijen moeten dus een integrale afweging van hun belangen maken; zij moeten tot publieke kaderstelling voor de Drutensche Waarden komen. Ook is de publieke opgave van herplaatsing van zand- en grindbedrijf De Beijer uit de Millingerwaard naar de Drutensche Waarden aan het plan toegevoegd.

8.2. Procesverloop

De sluiting van de steenfabriek op het Rodruza-terrein bij Druten kan als begin van het proces Drutensche Waarden worden beschouwd. Op dit buitendijkse (hoogwatervrije) terrein wilden private partijen woningen bouwen. Door het hoogwater van 1993 en 1995 en de bijna-dijkdoorbraken in dit gebied (Ochten in 1995!) konden deze plannen geen doorgang vinden; bouwen in de uiterwaarden was niet langer toegestaan, tenzij daar een vergunning voor is.

Sinds de PKB Ruimte voor de Rivier zijn de plannen voor ontwikkelingen in de uiterwaarden weer actueel. Ruimte voor de Rivier is primair een wateropgave, maar is uitgebreid met een opgave voor ruimtelijke kwaliteit. In 2003 hebben een drietal private partijen zich georganiseerd in een consortium en gezamenlijk een nieuw privaat plan ontwikkeld; deze keer niet alleen woningbouw, maar een combinatie van watermaatregelen, woningbouw en industrie-ontwikkeling. Dit zou geheel privaat gefinancierd moeten worden; het private plan kon daardoor op steun van verschillende publieke partijen rekenen. Drutensche Waarden was in eerste instantie geen onderdeel van de PKB. Na advies van de regio (RWS, WS en provincie) is Drutensche Waarden als aanvullende maatregel voor de lange termijn toegevoegd; ook is het project in WaalWeelde opgenomen.

Vanaf 2003 heeft het consortium doorgewerkt aan het verder ontwikkelen van de plannen. De Kamer van Koophandel Rivierenland (KvK) werd gevraagd afstemming met publieke partijen te verzorgen, zoals de gemeente Druten, provincie Gelderland en Rijkswaterstaat. Dit heeft in 2004 geleid tot een intentieovereenkomst tussen het consortium en de gemeente Druten en in 2007 tot een Startnotitie MER, welke is aangeboden aan de provincie.

Niet alle publieke partijen waren enthousiast; bij de buurgemeenten West Maas & Waal en Nederbetuwe werd de startnotitie slecht ontvangen. West Maas & Waal kon zich niet vinden in de verkeersafwikkeling van het plangebied: dit zou extra geluidsoverlast genereren voor bewoners langs de Noord-Zuidweg. Sinds het veer naar Ochten was opgeheven, was de voormalig drukke route veranderd in een weinig gebruikte weg.

Nederbetuwe was tegen het plan omdat dit uitbreiding beoogt van een buitendijks industriegebied recht tegenover Ochten. Dit Excluton-eiland leverde voor Ochten al de nodige geluidsoverlast en horizonvervuiling op, wat bij uitbreiding waarschijnlijk alleen maar verder zou toenemen. Ook beschouwde zij rode ontwikkelingen in de uiterwaarden als onwenselijk, omdat dit de ruimte voor de rivier zou beperken. Nederbetuwe besloot dan ook niet langer mee te werken aan publieke afstemming.

Na de startnotitie MER extensiveerde de KvK haar betrokkenheid in het proces. Tot die tijd verzorgde zij de regie; na herbezinning van de eigen rol vond de KvK deze taak niet langer wenselijk. Het proces belandde in een impasse; het private consortium wilde actief doorgaan, bij de publieke partijen lag dit wat gecompliceerder. De buurgemeenten waren uitgesproken tégen het plan. Druten stelde zich terughoudend op: ze wilden geen tijd steken in iets wat een dood paard blijkt te zijn. Ook bij de provincie had dit proces onvoldoende prioriteit.

Hier kwam in 2008 verandering in. WaalWeelde, waarin Drutensche Waarden inmiddels was opgenomen, kreeg met de provincie Gelderland een nieuwe regisseur en de urgentie om de Drutensche Waarden als nieuwe locatie voor zand- en grindbedrijf De Beijer te borgen nam toe. De verplaatsing van De Beijer werd al jaren beoogd, maar om een PKB-maatregel mogelijk te maken moet dit bedrijf nu echt vertrekken uit de Millingerwaard. Herplaatsing in de Drutensche Waarden zal clustering van watergebonden bedrijvigheid betekenen. LNV, RWS en de provincie hechten hier veel waarde aan: watergebonden bedrijvigheid langs de Waal blijft mogelijk, maar natuurontwikkeling krijgt op meer plaatsen de ruimte. De herplaatsing van De Beijer naar de Drutensche Waarden zorgt er wel voor dat de provincie een groot belang in het ontwikkelingsproces krijgt.

De (publieke) regierol, in 2007 achtergelaten door de KvK, wordt nu door de provincie opgepakt. Zij tracht te komen tot een publieke kaderstelling waaraan zoveel mogelijk publieke partijen zich committeren en waarin de komst van De Beijer naar Druten is geborgd. Dit ligt politiek echter moeilijk. Nederbetuwe en in mindere mate West Maas & Waal willen vooralsnog niet meewerken. De bewegingsruimte van deze Colleges is beperkt, en een jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen valt hier weinig verandering in te verwachten. Om toch te proberen de publieke partijen op één lijn te krijgen, heeft de provincie in samenwerking met DLG oud-gedeputeerde van Zuid-Holland Leen van der Sar ingezet als mediator. Druten, maar ook de provincie, heeft een te groot belang om zelf te kunnen mediaten. Een onafhankelijk persoon creëert meer vertrouwen. Door zijn aanstelling heeft de gemeenteraad van Nederbetuwe haar college toestemming gegeven mee te praten over een oplossing.

De wens van de provincie, LNV en RWS om De Beijer naar Druten te verplaatsen, zorgt wel voor tijdsdruk op de realisatie van de Drutensche Waarden. De provincie wil deze verplaatsing vóór 2015 laten plaatsvinden, als gevolg van de PKB-maatregelen in de Millingerwaard. Mocht dit langer duren, krijgt De Beijer als gevolg van deze maatregelen te maken met beperkingen in de bedrijfsvoering; dit kost geld. De provincie heeft dus een groot belang om in ieder geval de verplaatsing vóór 2015 mogelijk te maken. Publieke kaderstelling en commitment moet dan ook op korte termijn worden georganiseerd.

8.3. Actoren en belangen

Het private consortium bestaat uit drie ondernemingen: PNO-Pactum B.V., de moedermaatschappij van onder meer Excluton op het 'eiland'; Rodruza B.V., een grote bakstenenfabrikant en als derde Dyckerhoff Basal B.V., een betonmortelbedrijf.

PNO-Pactum wil meer ruimte creëren voor haar buitendijkse bedrijventerrein. Uitbreiding is sinds 1995 immers verboden in de uiterwaarden. De onderneming heeft echter wel meer ruimte nodig; het risico van géén planontwikkeling is voor hen dan ook groter dan het risico van deze planvorming.

Rodruza is eigenaar van de voormalige steenfabriek in de uiterwaarden voor Druten. Deze industriële functie is nu overbodig; de locatie biedt nu kansen voor de ontwikkeling van woningen als schakel tussen Druten en de Waal.

Dyckerhoff Basal heeft zand nodig als grondstof voor haar bedrijfsvoering. Door in de uiterwaarden een nevengeul voor de Waal te graven, kan zij beschikken over grote hoeveelheden overtollig zand en levert zij ook een bijdrage aan de waterstanddaling van de Waal.

De enige reden voor het consortium om Drutensche Waarden te ontwikkelen, is economisch rendement.

Het consortium heeft de Kamer van Koophandel Rivierenland gevraagd als onafhankelijke, objectieve partij op te treden. Dit had zowel een interne (het consortium bij elkaar houden) als externe functie (betrouwbaarheid naar publieke partijen). De taak van de KvK was het overleggen met overheden en het arrangeren van bijeenkomsten. Voor de KvK is dit een normale taak; zij wordt hier ook voor betaald. De KvK heeft een economisch belang in de werkgelegenheid en de spin-off (binnendijks bedrijventerrein) die het project zou opleveren. In 2007 heeft de KvK zich echter teruggetrokken uit haar rol in het proces.

Het plangebied Drutensche Waarden ligt geheel in de gemeente Druten. De gemeente is voorstander van de ontwikkeling en geeft daar drie redenen voor. In volgorde van belangrijkheid zijn dat waterveiligheid, bedrijvigheid en realisatie van een dorpsfront aan de Waal.

Waterveiligheid staat voor Druten bovenaan; hier kan niet aan worden getoerd. Als Rijkswaterstaat echter aangeeft dat ontwikkelingen in de uiterwaarden kunnen, heeft Druten geen bezwaar.

Excluton en aanverwante bedrijven zijn een grote bron van werkgelegenheid (400 man) in Druten. Dit aantal kan door verdere ontwikkeling van riviergebonden bedrijvigheid verder worden uitgebreid. De Beijer is dan ook welkom in de gemeente; zware industrie ziet Druten echter liever niet komen.

De dorpskern van Druten ligt nu achter de rivierdijk. In de uiterwaarden ligt voor de dorpskern een voormalige steenfabriek (Rodruza) en een scheepswerf. Een visuele relatie met de Waal heeft Druten dus niet. Een dorpsfront aan de Waal kan ruimtelijke kwaliteit opleveren. De scheepswerf zou dan verplaatst moeten worden. Dit is echter een dure operatie; in het plan Drutensche Waarden wordt dit door het consortium opgepakt.

De verkeersafwikkeling van het plan en de geluid- en milieuzorg hebben voor Druten een lage prioriteit.

De dorpskern van Druten heeft hier namelijk weinig tot geen last van, het zijn juist de buurgemeenten die met deze problemen te maken krijgen.

De buurgemeenten Nederbetuwe (aan de overkant van de Waal) en West Maas & Waal (ten westen van Druten) zijn verklaard tegenstander van het plan Drutensche Waarden. Net als Druten hechten zij veel waarde aan waterveiligheid; deze gemeenten zijn zowel in het noorden als zuiden ingesloten door rivieren. Vooral in Nederbetuwe leeft er sinds de evacuatie van 1995 onder de bevolking angst voor hoogwater. De speelruimte voor hun wethouder wordt daardoor beperkt. Aangezien bouwen in de uiterwaarden een onomkeerbaar proces is, is dit voor Nederbetuwe echt onbespreekbaar.

Andere actoren vermoeden echter dat de weerstand van Nederbetuwe tegen ontwikkelingen in de uiterwaarden is ingegeven door de overlast die het Excluton-eiland nu al oplevert, zoals horizonvervuiling en vooral geluidsoverlast. De dorpskern van Ochten ligt immers recht tegenover het Excluton-eiland. De daadwerkelijke overlast is de afgelopen jaren wel verminderd, onder meer door de (illegale) bouw van een bedrijfshal, maar het beeld van een afzichtelijke en lawaaierig Excluton-eiland blijkt in Nederbetuwe hardnekkig.

West Maas & Waal deelt de standpunten van Nederbetuwe, maar de overlast voor deze gemeente is minder. Wel vreest zij extra geluidsoverlast van de verkeersafwikkeling van het Excluton-eiland en het binnendijkse bedrijventerrein. Een respondent: *“Nu krijgt zij tegen de grens met Druten te maken met extra overlast, terwijl Druten uitsluitend voordeel heeft van het project.”* West Maas & Waal wil wel een bedrijventerrein, maar dan aan de andere kant van haar gemeente; de overlast voor haar dorpskernen zal dan beperkter zijn.

De positie van de provincie Gelderland was voor veel partijen lange tijd onduidelijk. Steunde zij de startnotitie? De belangen van de provincie leken tegenstrijdig: aan de ene kant versterking van watergebonden bedrijvigheid, aan de andere kant het realiseren van ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. De provincie heeft hier een dubbele rol: vergunningverlener en –handhaver voor de industrie, maar ook trekker van WaalWeelde. Deze belangen kunnen botsen; welk belang krijgt dan prioriteit? Ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit in het kader van WaalWeelde lijkt voor de provincie erg belangrijk. Nu De Beijer, maar ook andere watergebonden bedrijven een plek kunnen krijgen in het plangebied, een tweede belangrijk uitgangspunt van WaalWeelde, heeft de provincie een groot belang bij de realisatie van het plan Drutensche Waarden. Wel vindt de provincie het erg belangrijk dat de publieke partijen in het gebied, dus ook de buurgemeenten, gezamenlijk tot publieke afstemming komen.

Rijkswaterstaat (RWS) is in de uiterwaarden een belangrijke actor. Zij heeft in het plan Drutensche Waarden belangen in de scheepvaart en waterafvoer. Het verlagen van de hoogste waterstand staat op gespannen voet met de scheepvaart. De scheepvaart wil ten allen tijde de rivier kunnen bevaren; het zomerbed moet dus ook in de zomer voldoende water bevatten. Wanneer de rivier meer ruimte krijgt, zal deze haar water over een groter oppervlak verdelen, waardoor de diepgang van de vaargeul afneemt. Het is dus zaak om de rivier alleen ten tijde van hoogwater meer ruimte te geven. De uiterwaarden (en nevengeulen) moeten dus niet te snel volstromen. Het is een soort koorddans tussen deze twee belangen. Het gevolg is dat de handelingsvrijheid in de uiterwaarden wordt beperkt.

Qua waterveiligheid is RWS nu nog niet bezig met maatregelen om 18.000 m³ te kunnen afvoeren. Zij zijn vooral bezig om er op te letten dat er geen dingen gebeuren die deze maatregelen in de toekomst onmogelijk maken. In het Nationale Waterplan zal waarschijnlijk een taakstelling van 15 à 20 cm verlaging van de waterstand bij Druten bedragen.

RWS is van mening dat het consortium niet deze gehele opgave behoeft te doen; wél kan zij een redelijke bijdrage leveren. Deze bijdrage is begin 2009 vastgesteld op 11 cm. Wanneer het consortium deze waterstandverlaging kan realiseren, zal RWS positief adviseren aan de staatssecretaris om ook de buitendijkse woningbouw, een belangrijke financiële drager van het project, toe te staan. Immers, niet-riviergebonden activiteiten mogen buitendijks worden gerealiseerd, als de initiatiefnemers significant bijdragen aan de blauwe opgave. Dit heten de inverdieneffecten: voor wat, hoort wat. RWS is in principe dan ook vóór uitvoering van Drutensche Waarden, maar wél met randvoorwaarden. Doordat RWS zich tegenover de andere actoren hier niet actief over uitspreekt, bestaat er bij deze actoren veel onduidelijkheid over de positie van RWS.

Tot slot hebben het ministerie van LNV, DLG en Waterschap Rivierenland indirecte belangen bij het project Drutensche Waarden. LNV en DLG zijn medestanders in de verplaatsing van De Beijer vanwege de realisatie van Natura 2000 in de Millingerwaard. Ook is LNV, weer vanuit Natura 2000-wetgeving, vergunningverlener voor de nevengeul in de Drutensche Waarden.

Het Waterschap Rivierenland is niet betrokken bij buitendijkse ontwikkelingen, maar hebben een belang bij het voorkomen van kwel als gevolg van een nevengeul in de uiterwaarden.

8.4. Samenwerking

Van een gestructureerde organisatie voor samenwerking tussen bovengenoemde actoren is maar zeer beperkt sprake. Contact vindt voornamelijk bilateraal plaats; de frequentie van deze contacten is over het algemeen laag. Ook hebben bijna alle actoren maar met een beperkt aantal andere actoren contact. De provincie is eigenlijk de enige actor die met alle relevante actoren contacten onderhoudt. Deze beperkte interactie tussen actoren zorgt voor veel onduidelijkheden en misverstanden over de posities van andere

actoren in het proces. Bestaande beelden over andere actoren blijken niet altijd overeen te komen met de werkelijke posities en standpunten.

Eind 2008 is er op initiatief van de provincie een stuurgroep opgericht waarin de publieke bestuurders tot gezamenlijke afstemming over de publieke kaderstelling moeten komen. Samenwerking van alle publieke actoren leidt tot een integrale afweging van de publieke belangen. Dit verloopt zeer moeizaam; de belangen lopen uiteen en de speelruimte van de bestuurders is beperkt. Voor publieke kaderstelling is medewerking van Nederbetuwe en West Maas & Waal echter niet noodzakelijk; de ontwikkelingen vinden immers niet op hun grondgebied plaats. Publieke kaderstelling door alleen de provincie, Druten en RWS is ook mogelijk, maar dat zal waarschijnlijk meer weerstand oproepen. Daarom kiest de provincie voor het creëren van breed publiek commitment. Leen van der Sar is dan ook als onafhankelijk mediator aangetrokken om middels het inventariseren en bespreekbaar maken van gevoeligheden en pijnpunten alle publieke actoren binnenboord te krijgen.

De provincie voert formeel samen met de gemeente Druten de publieke regie voor Drutensche Waarden. De provincie is hier wel de duidelijke trekker; zij heeft het grootste belang in het bereiken van een breed publiek commitment. Voor Druten is dit beduidend minder van belang. Inhoudelijk heeft de provincie ook belangen, zoals de herplaatsing van De Beijer vóór 2015, maar vooral Druten heeft veel te winnen bij het realiseren van Drutensche Waarden. Dit spreekt Druten ook uit, maar vertaalt zich vooralsnog niet in acties; het meeste werk wordt dan ook door de provincie gedaan. Druten heeft hier geen bezwaar tegen, zolang zij maar geconsulteerd wordt.

Sinds januari 2009 werken de provincie en de gemeente Druten samen in een projectgroep. Het doel is om tot een intentieovereenkomst te komen, waarin de publieke partijen kaders stellen hoe het plangebied eruit moet komen te zien. Deze projectgroep bestaat uit vier mensen, twee van de provincie en twee van Druten. Binnen de provinciale organisatie worden beleidssectoren vraaggericht (dus ad hoc) betrokken door de projectleider. De provincie kiest bewust om ambtelijk niet te zwaar aan te zetten zolang er op bestuurlijk vlak nog geen breed publiek commitment is. De focus van de gesprekken ligt dan ook op procedures; inhoudelijke kaders komen slechts beperkt aan bod. Afhankelijk van het publieke commitment kan de projectgroep op termijn worden uitgebreid met andere publieke partijen, zoals RWS, het waterschap, DLG, Nederbetuwe en West Maas & Waal.

Publiek contact met het private consortium wordt grotendeels verzorgd door de provincie en RWS. Deze contacten hebben vaak een reactief karakter en vinden incidenteel plaats; het initiatief voor Drutensche Waarden ligt immers bij het consortium. De provincie behartigt het publieke belang op het gebied van milieuhinder, ruimtelijke kwaliteit en economie. RWS ziet toe op de waterstanddaling die het project moet realiseren. Het precieze aantal centimeter dat met het huidige plan daadwerkelijk bereikt wordt, is nog onduidelijk. Dit is afhankelijk van de vraag welke maatregelen aan het consortium kunnen worden toegeschreven.

De relatie tussen RWS en Excluton is niet goed; zij zijn al jaren in een juridisch conflict verwickeld. In 1996 heeft Excluton werken in de Waal aangebracht, waardoor opstuwing is ontstaan. Dit is in strijd met de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr) en de werken dienen dus te worden verwijderd. Dit is tot op heden niet gebeurd; opgelegde dwangsommen worden door Excluton niet betaald. Alhoewel dit conflict formeel gescheiden is van project Drutensche Waarden, speelt dit wel een rol. Het consortium moet een waterstandverlaging van 11cm halen, terwijl de taakstelling maar 10cm is. Die ene centimeter is de onbetaalde rekening van het conflict. Als het consortium 11cm waterstandverlaging realiseert, is het conflict ook opgelost.

8.5. Integraliteit van de opgave

Project Drutensche Waarden kent verschillende deelprojecten: uitbreiding van het Excluton-eiland, realisatie van een nevengeul voor de Waal, ontwikkeling van een binnendijks bedrijventerrein en een dorpsfront voor Druten aan de Waal. De deelprojecten worden middels natuurontwikkeling landschappelijk ingepast.

Deze deelprojecten hebben onderling een sterke ruimtelijke relatie. Door uitbreiding van het Excluton-eiland en het verplaatsen van niet-watergebonden bedrijvigheid van dit eiland naar een binnendijks terrein ontstaat er op het eiland ruimte voor nieuwe watergebonden bedrijven, zoals de scheepswerf Gerlien van Tiem en De Beijer. Verplaatsing van de scheepswerf maakt het bij Druten mogelijk woningbouw aan de Waal te ontwikkelen, waardoor Druten een stedelijk Waalfront krijgt. Ook maakt deze verplaatsing stroomlijning van de rivier mogelijk, wat in combinatie met het afgraven van de uiterwaarden ten behoeve van een nevengeul zorgt voor een waterstandverlaging van de Waal. Een nevengeul zorgt ook voor een verbeterde bereikbaarheid voor het Excluton-eiland over water.

Ook financieel kennen de planonderdelen een sterke relatie. Woningbouw op de voormalige locatie van de steenfabriek en de scheepswerf, zandwinning door uitgraving van de geul in de uiterwaarden en meer ruimte voor industrie op het Excluton-eiland zijn de drie kostendragers van het plan. Maatregelen om de milieuoverlast van de industrie niet te laten toenemen, natuurontwikkeling om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en transformatie van de scheepswerf en gemeentelijke haven worden zo mogelijk gemaakt.

Uit bovenstaande blijkt dat de opgave een sterke ruimtelijke en financiële koppeling kent. Ook zorgt de opgave voor een sterke vervlechting van doelen van verschillende partijen. De partners in het consortium krijgen ruimte voor uitbreiding, herontwikkeling van een steenfabriek en zand als grondstof. Druten krijgt in plaats van verouderde industriële activiteiten een dorpsfront aan de Waal, gecombineerd met een economische impuls door uitbreiding van het bedrijventerrein Westerhout en recreatiemogelijkheden. De provincie heeft een nieuwe locatie voor De Beijer en een bijdrage in het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. Een nieuwe locatie voor De Beijer maakt natuurontwikkeling op de huidige locatie in de Millingerwaard mogelijk, een wens van LNV. RWS tenslotte wordt geholpen in haar doelstelling voor het verlagen van de rivierwaterstand. Kortom: veel partijen hebben iets te winnen met de realisatie van Drutensche Waarden. De buurgemeenten Nederbetuwe en West Maas & Waal krijgen echter helemaal niets; sterker nog, zij hebben uitsluitend overlast van het plan. Voor een integrale afweging van publieke doelen is medewerking van deze gemeenten wel gewenst.

De opgave kent een hoge mate van integraliteit; de samenwerking (nog) niet. Er is nog geen publiek-publieke overeenstemming over de integrale publieke doelen. Ook de publiek-private samenwerking kent nog geen integraliteit.

8.6. Risico's

Realisatie van Drutensche Waarden kent een aantal onzekerheden. Het meest zichtbaar zijn de publiekrechtelijke risico's: Natura 2000-wetgeving en een negatief advies van RWS aan V&W bij een onvoldoende bijdrage aan de waterstandverlaging van de Waal.

De uiterwaarden van de Waal zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Bouwen in deze gebieden is aan zeer strenge eisen onderworpen; dit geldt ook voor de aanleg van een nevengeul. De uiterwaarden bij Druten zijn expliciet aangewezen als ganzengebied; een watergeul gaat ten koste van grasland voor de ganzen. Dat nieuwe natuur (voor andere dieren) ontstaat, is niet relevant: het gaat puur om ganzen. Dit levert dus een publiekrechtelijk risico op: Natura 2000-wetgeving zou een nevengeul onmogelijk kunnen maken. Dit probleem speelt echter voor heel WaalWeelde. Dit is dus geen lokaal probleem voor Druten en het consortium, maar ook een probleem voor de provincie en RWS. Dit maakt het vinden van een oplossing waarschijnlijker. Een mogelijkheid is het salderen op WaalWeelde-niveau: ergens verwijderen, dan ook ergens toevoegen.

Het realiseren van een waterstandverlaging van 11 cm is voor RWS een cruciale voorwaarde aan de private ontwikkelingen. Het consortium moet in de plannen dan ook aantonen dat aan deze eis wordt voldaan. Als deze 11 cm niet wordt gehaald, zal RWS aan de staatssecretaris een negatief advies geven over het project. Dit zou niet gelijk het einde van het plan betekenen: de provincie kan dan nog de bestuurlijke kaart spelen, door een deal met V&W te maken. RWS staat dan buitenspel.

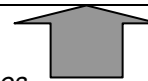
Politieke en maatschappelijke risico's zijn in Druten niet te verwachten; er is (nog) geen weerstand tegen het plan. Positieve reacties zijn echter ook spaarzaam; WaalWeelde lijkt bij zowel de raadsleden als de bevolking nog te weinig te leven. De gemeenteraad heeft zich vorig jaar wel uitgesproken vóór het plan, maar verder nemen zij een afwachtende houding aan. Ook in de lokale media is WaalWeelde geen

Doordat de provincie inhoudelijke belangen heeft en ook participeert in de gebiedsontwikkeling van Drutensche Waarden (locatie De Beijer), heeft zij gekozen om in de bestuurlijke arena een onafhankelijke mediator in te zetten, Leen van der Sar. Doordat hij geen inhoudelijke agenda voor de Drutensche Waarden heeft, voldoet hij beter aan de eigenschappen van een faciliterende regisseur dan de provincie, die wel een inhoudelijke agenda heeft.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 8.3: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15).

De provincie was in eerste instantie één van de partners in het proces, maar heeft inmiddels de regierol opgepakt. Deze regierol is voornamelijk faciliterend, maar heeft ook eigenschappen van visionaire regie.



9. Effecten van provinciale regie

Dit hoofdstuk heeft tot doel de effecten van provinciale regie op het procesverloop in kaart te brengen. In de eerste paragraaf zal aan de hand van de indicatoren van regie worden teruggeblikt op de afzonderlijke onderzoekscasussen. Vervolgens zullen in de tweede paragraaf ten eerste de effecten van regie op het procesverloop per project worden behandeld. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de indicatoren van een succesvol procesverloop. Tot slot zullen de onderzoekscasussen met elkaar worden vergeleken. Er wordt hier getracht relaties te leggen tussen indicatoren van regie en de effecten op het procesverloop.

9.1. Typering van de regierollen

In de afsluitende paragrafen van de hoofdstukken over de onderzochte casussen (H6, H7 en H8), wordt per casus een inschatting gemaakt op welk type regie het zwaartepunt ligt en welke ontwikkeling hierin is waar te nemen. Dit is interessant voor de casuïstiek, maar voldoet niet om effecten van regie op het procesverloop te benoemen. Daarvoor zijn de mogelijkheden om een bepaalde regietype in te vullen te divers.

In deze paragraaf zal dan ook per casus worden teruggepakt op het operationalisatieschema uit hoofdstuk 3. Door aan te geven op welke indicatoren de focus ligt, kan identificatie van een bepaald regietype worden onderbouwd. Dominante indicatoren zijn in de figuren extra aangezet; de daaruit volgende zwaartepunten van een bepaald regietype zijn door het extra aanzetten van de achtergrondkleur inzichtelijk gemaakt.

IJsselsprong Zutphen

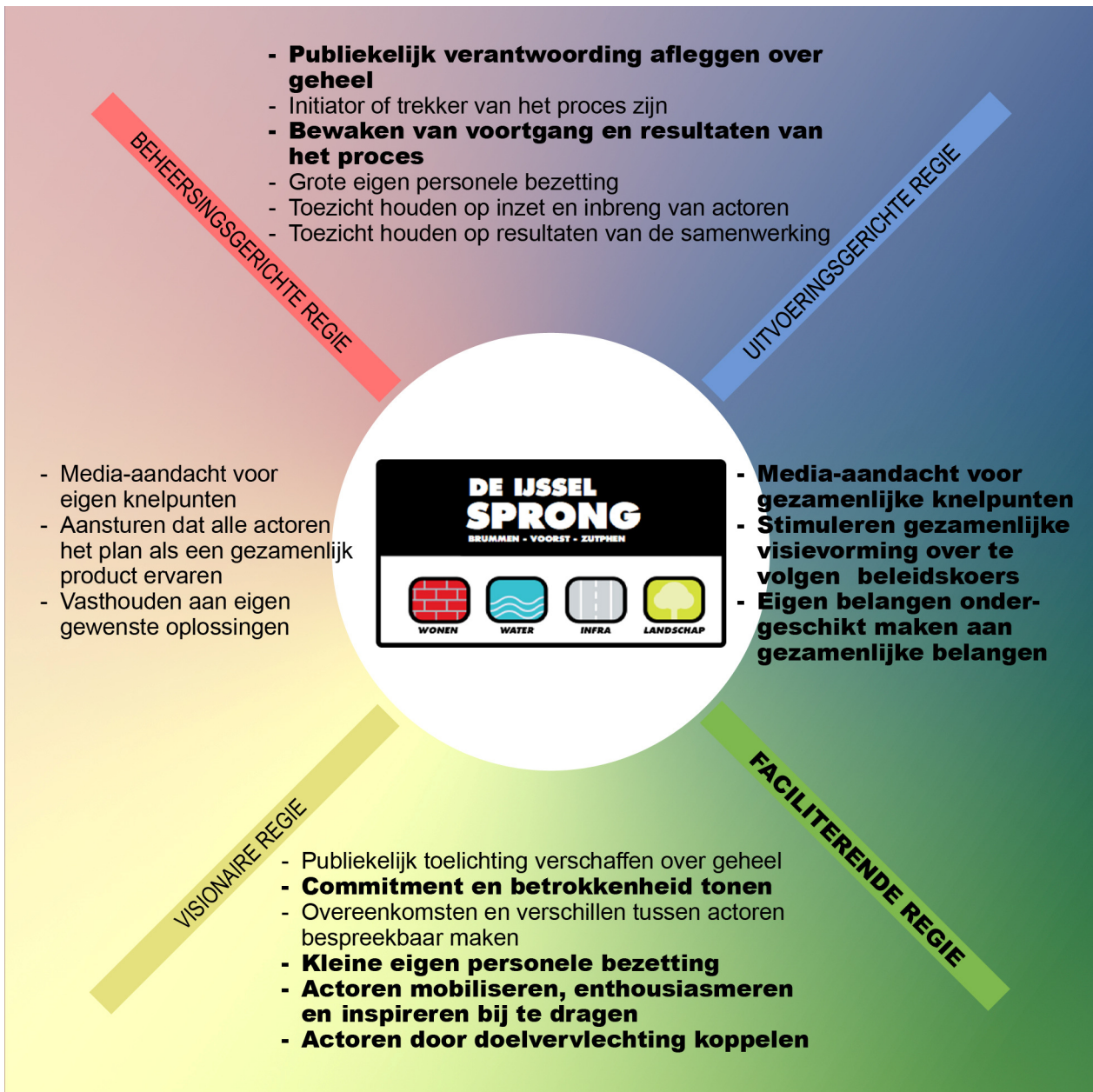
De provincie Gelderland heeft bij de IJsselsprong Zutphen geen eigen beleidskader; zij zet, samen met de publieke partners in het gebied, juist in op gezamenlijke visievorming. De gemeenschappelijke vijand, de PKB, diende te worden bestreden. In haar media-optredens benadrukken de partners de nadelen van het rijksplan, niet hun individuele knelpunten. Bij het stimuleren van gezamenlijke visievorming lukt het de provincie in grote mate om de eigen belangen ondergeschikt te maken aan de gezamenlijke belangen. Het plan wat nu is ontstaan, is in gezamenlijkheid tot stand gekomen.

Belangrijke voorwaarden om deze gezamenlijkheid te verkrijgen zijn doelvervlochtening en het creëren van een gemeenschappelijke vijand. Doordat een voor alle actoren in de regio nadelig plan doorgang zou vinden als er geen alternatief plan zou worden ontwikkeld, worden deze actoren gemobiliseerd bij te dragen aan het ontwikkelen van zo'n alternatief plan. Doelvervlochtening zorgt ervoor dat, ondanks de niet te voorkomen ongewenste ingrepen, alle actoren ook gewenste ingrepen kunnen realiseren, waardoor zij allen iets hebben te winnen bij een gezamenlijk plan. De provincie Gelderland maakt, door zich aan de grijze, infrastructurele opgave te committeren, deze doelvervlochtening mogelijk.

Uit het bovenstaande blijkt dat bij het zwaartepunt van regie bij de IJsselsprong Zutphen bij faciliterende regie ligt. Er zijn echter ook elementen van uitvoeringsgerichte regie waarneembaar. Deze bevinden zich voornamelijk op het bestuurlijk vlak. De gedeputeerde is namens de regio vertegenwoordiger jegens het Rijk. Als vertegenwoordiger van de gebiedsontwikkelingsopgave zal hij verantwoording moeten afleggen over het geheel; hij is immers de vertegenwoordiger. Daarom zet de provincie bestuurlijk in op het bewaken van de voortgang en de resultaten van het proces. Het gezamenlijke standpunt van de regio staat dan ook voorop; verschillen tussen actoren worden bewust niet altijd besproken. Het lijkt er dan ook sterk op dat de provincie Gelderland ambtelijk vooral een faciliterende regietaak heeft, maar dat zij bestuurlijk meer inzet op uitvoeringsgerichte regie.

Met het ondertekenen van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) zou hier wel eens verandering in kunnen komen. De provincie zal dan ook ambtelijk haar regierol versterken en meer trekker van het proces worden. De eigen personele bezetting zal dan ook worden uitgebreid.

Op de volgende bladzijde zijn de indicatoren van regie in het project IJsselsprong Zutphen weergegeven.



Figuur 9.1: Indicatoren van regie bij IJsselsprong Zutphen.

Park Lingezen

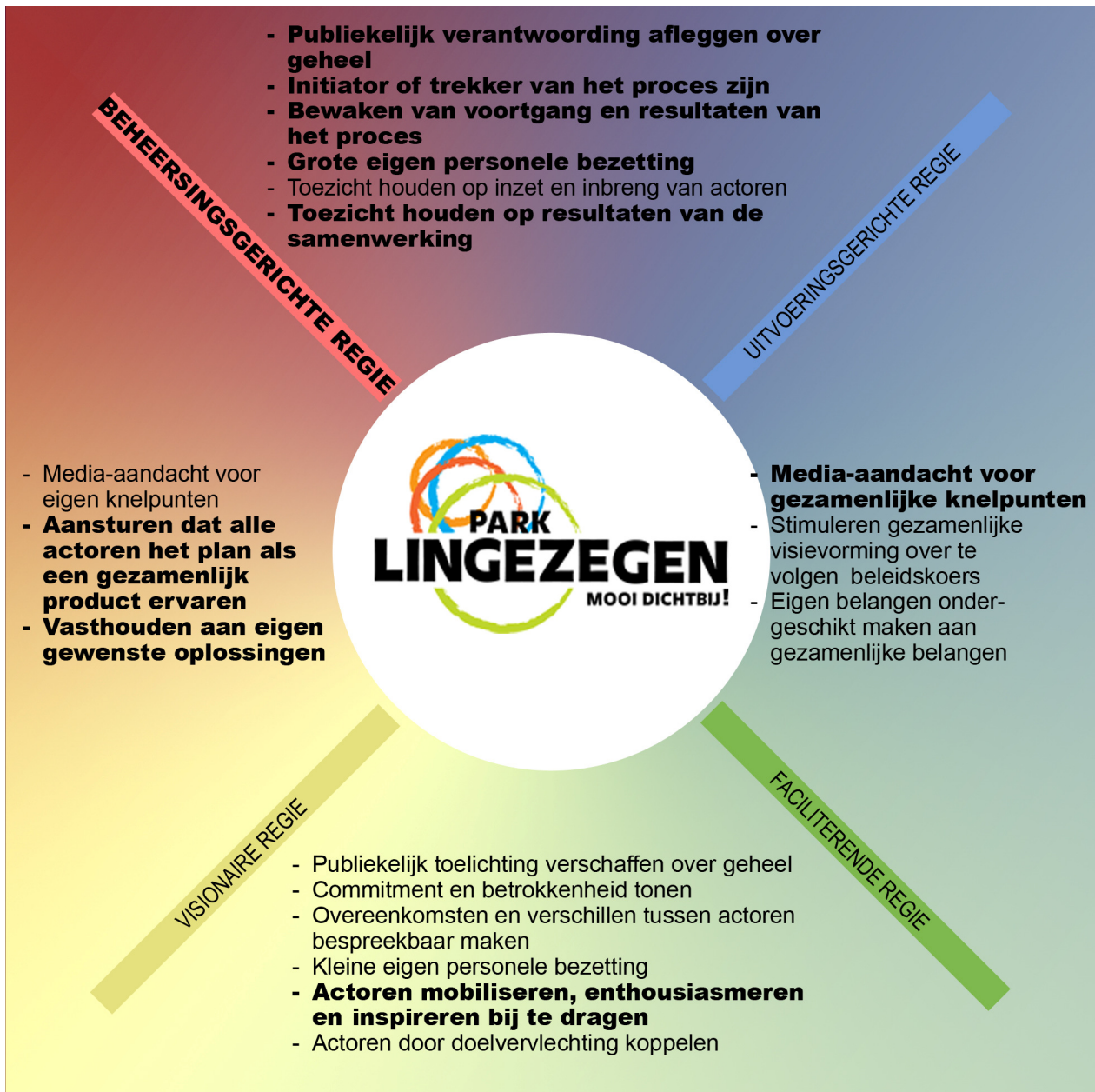
De provincie Gelderland is de initiatiefnemer van deze gebiedsontwikkeling. Zij heeft de opgave gedefinieerd en haar eigen beleidskader opgesteld. De overige publieke partijen in het gebied zagen deze opgave nog niet; zij moesten worden overtuigd van de noodzaak van een regionaal park. De publieke partijen kregen de tijd om de visie van de provincie te accepteren en vervolgens te gaan delen. De provincie had hier duidelijk de rol van visionaire regisseur.

Sinds 2005 heeft de provincie haar regierol versterkt. Door een grote provinciale vertegenwoordiging in het kernteam is de provincie nu veruit de sterkste partij in het netwerk, waardoor zij zowel inhoudelijk als procesmatig dominant is. Andere actoren beschouwen het kernteam als het verlengstuk van de provincie. Deze dominantie zorgt ervoor dat de provincie, waarschijnlijk onbewust, lang probeert vast te houden aan de eigen gewenste oplossingen, ook wanneer het benodigde draagvlak bij de andere actoren ontbreekt. De provincie legt, als trekker van het proces, verantwoording af over het geheel. Zij bewaakt de voortgang en houdt toezicht op de resultaten van de samenwerking. Dit zijn kenmerken van een beheersingsgerichte regisseur.

Opvallend is dat bij de inzet van andere actoren niet zozeer sprake is van toezicht, maar juist van mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren. Dit lijkt tegenstrijdig met het primaire doel van de provinciale regie, het behouden van voortgang in het proces.

Het zwaartepunt van regie is dus verplaatst van visionaire regie naar beheersingsgerichte regie. Dit is vooral ingegeven door een grote provinciale vertegenwoordiging in het kernteam en de nadruk op het bewaken van de voortgang in het proces.

In onderstaande figuur zijn de indicatoren van regie in het project Park Lingezegeen weergegeven.



Figuur 9.2: Indicatoren van regie bij Park Lingezegeen.

Drutensche Waarden

Bij het project Drutensche Waarden is de provinciale regierol veel minder sterk te noemen. De provincie Gelderland voert hier pas sinds korte tijd de publieke regie. Het doel is om tot publieke kaderstelling voor het private initiatief te komen. Dit doet de provincie (nog) niet door haar doorzettingsmacht in te zetten (zoals een inpassingsplan), maar door publiek-publieke samenwerking te organiseren. Hiervoor zoekt de provincie commitment bij andere publieke partijen en maakt zij de verschillende belangen van de actoren bespreekbaar, teneinde een gezamenlijke visie over de publieke kaders te ontwikkelen. Dit kan worden getypeerd als faciliterende regie.

Toch heeft de provincie al in beperkte mate een eigen beleidskader. Zij heeft het bedrijventerrein in de Drutensche uiterwaarden aangewezen als regionaal watergebonden bedrijventerrein en wil hier bedrijven zoals De Beijer concentreren. Ook heeft de provincie ambities wat betreft de ruimtelijke kwaliteit langs de Waal. Dit zijn sterke elementen van visionaire regie. Aangezien de provincie inziet dat zij ook eigen belangen heeft en dus niet een onafhankelijke regisseur kan zijn, heeft de provincie in de bestuurlijke arena een onafhankelijke mediator ingezet.

Belangrijk is op te merken dat de gevoerde regie (nog) niet compleet is. Er is nog geen sprake van een echte samenwerking. Veel publieke actoren hebben nog geen prikkel om bij te dragen aan een gezamenlijke kaderstelling. Doordat publieke doelvervlochtening ontbreekt, hebben niet alle publieke partijen iets te winnen bij de ontwikkeling, maar ook partijen die wél wat hebben te winnen, zoals Druten en RWS, stellen zich behoorlijk passief op. De provincie kan kiezen om actoren, onder meer door doelvervlochtening, te inspireren en enthousiasmeren bij te dragen. Een andere mogelijkheid is om medewerking af te dwingen. De provincie zal eerst inzetten op het inspireren en enthousiasmeren, maar dit is nu nog niet waar te nemen.

In onderstaande figuur zijn de indicatoren van regie in het project Drutensche Waarden weergegeven.



Figuur 9.3: Indicatoren van regie bij Drutensche Waarden.

9.2. Effecten op het procesverloop

In de vorige paragraaf is de wijze waarop de provincie in verschillende gebiedsontwikkelingen regie voert, middels de indicatoren van regie, inzichtelijk gemaakt. In dit onderzoek wordt verondersteld dat deze regie effecten heeft op het procesverloop van de gebiedsontwikkelingen. Aan de hand van de indicatoren van een succesvol procesverloop zoals deze in het hoofdstuk Operationalisatie (H3) zijn vastgesteld, zullen de effecten van regie op het procesverloop worden geïdentificeerd.

IJsselsprong Zutphen

In het project IJsselsprong Zutphen heeft de provinciale regie geleid tot de ontwikkeling van een alternatief plan voor de PKB-maatregelen. Zonder deze regie was dit hoogstwaarschijnlijk niet gelukt, gezien de eerdere pogingen van de gemeente Zutphen. Of de provinciale regie ook heeft bijgedragen aan het versnellen van het proces, is moeilijker te beantwoorden. Aan de ene kant wél, door het bewaken van de voortgang en de resultaten van het proces (uitvoeringsgerichte regie), maar aan de andere kant ook niet: de intergemeentelijke structuurvisie die onder provinciale regie tot stand is gekomen, voldeed niet aan de waterkundige eisen. Verbeteringen aan de blauwe opgave zijn vervolgens zonder provinciale regie tot stand gekomen. Het plan is hier inhoudelijk door verbeterd, maar heeft er wel voor gezorgd dat in die periode veel actoren minder betrokken waren bij het proces dan in de periode dat de provincie actief de regie voerde.

De toegevoegde waarde van de provinciale regie zit niet in de inhoudelijke kwaliteit van het alternatieve plan, maar in het brede publieke draagvlak voor dit plan. Voor een bepaalde actor nadelige, doch noodzakelijke ingrepen, zoals dijkterugleggingen, zijn 'gecompenseerd' met door deze actor gewenste ingrepen, zoals rondwegen om de dorpskernen of een stuk natuurontwikkeling.

Voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling was er sprake van het nodige wantrouwen van Brummen en Voorst jegens de ambitieuze groeiplannen van Zutphen. Toch hebben deze (en andere) actoren door middel van samenwerking een alternatief plan kunnen ontwikkelen (faciliterende regie). Alle publieke actoren ervaren de samenwerking over het algemeen als positief, al geldt dit niet voor de periode waarin de blauwe opgave werd verbeterd.

De provinciale regie heeft ervoor gezorgd dat actoren, waarvan er enkelen onderling een moeizame relatie onderhielden, in goede samenwerking een alternatief plan hebben opgesteld waarover alle actoren tevreden zijn. De combinatie van ambtelijk faciliterende regie en bestuurlijk meer uitvoeringsgerichte regie voeren heeft hier goed gewerkt. Door toezicht werd de voortgang van het proces bewaakt, terwijl de inhoudelijke planvorming uitsluitend gefaciliteerd werd.

In onderstaande figuur zijn de indicatoren van het procesverloop in IJsselsprong Zutphen weergegeven.

	Voortgang	Waardering
Inhoudelijk	Proces leidt tot planvorming	Breed publiek draagvlak voor inhoudelijke planvorming
Procesmatig	Alle actoren worden en blijven betrokken bij het proces	Alle actoren ervaren de samenwerking als positief

Figuur 9.4: Indicatoren van het procesverloop bij IJsselsprong Zutphen

Park Lingezegen

Ook in het project Park Lingezegen heeft de provinciale regie geleid tot planvorming. Deze plannen zijn weergegeven in een Masterplan en worden momenteel verder uitgewerkt. Waar de lokale overheden in eerste instantie niet enthousiast waren over dit plan en dit als 'van boven opgelegd' ervoeren, staan alle publieke actoren in het gebied nu achter de inhoud van het plan. Deze geleidelijk positievere houding van de lokale publieke actoren ten opzichte van het door de provincie Gelderland geïnitieerde regionale park

lijkt het belangrijkste resultaat van de overwegend visionaire regie die de provincie in de vroege fasen van het project voerde. De publieke actoren ervaren de planvorming als een gezamenlijk product.

Alhoewel deze visionaire regie geleidelijk voor cohesie tussen de betrokken actoren heeft gezorgd, heeft deze regie niet geleid tot inhoudelijke resultaten. In het proces werd maar beperkt tempo gemaakt. De provincie heeft in 2005 haar regierol dan ook versterkt naar een meer beheersingsgerichte regie, teneinde het proces te versnellen en tot inhoudelijke resultaten te komen. Deze versnelling werd door alle publieke actoren ook gewenst.

De verschuiving naar beheersingsgerichte regie heeft gezorgd voor concrete inhoudelijke resultaten. Wel heeft deze focus op inhoudelijke voortgang als gevolg gehad dat eerst Nijmegen en later ook Arnhem hun betrokkenheid extensiveerden. Als redenen werden hiervoor aangedragen dat het plan onvoldoende urgentie had (Nijmegen) en door teveel snelheid onzorgvuldigheden bevatte (Arnhem). Het lijkt echter waarschijnlijk dat beide gemeenten wél tevreden zijn over de kwaliteit van het plan, maar zich niet kunnen vinden in de dominante positie van de provincie Gelderland in het proces. Zolang beide gemeenten over de inhoud van het plan tevreden zijn, zullen zij de planvorming echter niet tegenwerken. Met hun ontevredenheid over de samenwerking staan beide steden niet alleen: de provincie houdt het tempo in het proces hoog; andere actoren kunnen of willen niet altijd volgen.

De visionaire regie van de provincie heeft ervoor gezorgd dat alle publieke actoren mee zijn gaan werken aan een 'van boven opgelegd' plan. De daaropvolgende beheersingsgerichte regie heeft er vervolgens toe bijgedragen dat deze samenwerking ook concrete resultaten heeft opgeleverd, waarover alle publieke actoren inmiddels tevreden zijn. Deze wijze van regievoeren heeft, vooral door het hoge tempo van de provincie, wel negatieve gevolgen gehad voor de waardering van de actoren voor de samenwerking. In onderstaande figuur zijn de indicatoren van het procesverloop in Park Lingezegeen weergegeven.

	Voortgang	Waardering
Inhoudelijk	Proces leidt tot planvorming en ruimtelijke ingrepen	Actoren zijn tevreden met de inhoudelijke planvorming
Procesmatig	Arnhem en Nijmegen zijn minder betrokken bij het proces	Actoren ervaren provincie als te dominant. Tempo ligt hoog

Figuur 9.5: Indicatoren van het procesverloop bij Park Lingezegeen

Drutensche Waarden

In het project Drutensche Waarden dient de publieke kaderstelling als planvorming te worden beschouwd. Over dit proces voert de provincie Gelderland immers de regie. Deze publieke kaderstelling is momenteel door een beperkt aantal actoren opgesteld. RWS verzorgt de waterkundige kaders, de provincie de milieukundige kaders. Het opstellen van planologische kaders bevindt zich nog in de opstartfase. Van een gestructureerde samenwerking tussen alle relevante publieke actoren is geen sprake; de interactie tussen deze actoren is dan ook beperkt. Dit zorgt ervoor dat onduidelijkheden en misverstanden over elkaars posities in stand worden gehouden. Door de weerstand van West Maas & Waal en vooral Nederbetuwe tegen het plan van het consortium willen deze actoren maar beperkt betrokken worden bij de publieke kaderstelling; hierdoor zou immers het beeld kunnen ontstaan dat zij onder voorwaarden tóch voorstander van de plannen van het consortium zijn. De voortgang van het proces verloopt dus zeer moeizaam.

Toch lijken de actoren de (vaak duale) incidentele samenwerkingsmomenten wel positief te waarderen. Dit valt te verklaren doordat veel actoren een afwachtende of soms zelfs negatieve houding aannemen en dus geen bezwaar hebben tegen een proces met beperkte voortgang. Voor veel actoren lijkt de factor tijd geen rol te spelen. Het urgentiebesef om tot publieke kaders te komen, is voornamelijk bij de provincie

Gelderland aanwezig. Zelfs Druten, die veel bij de plannen heeft te winnen, is uitsluitend in woord voorstander; daden laat zij grotendeels aan de provincie Gelderland.

Tevredenheid met een moeizaam verlopend proces is niet het gevolg van provinciale regie; deze tevredenheid bij enkele actoren komt vooral voort uit het feit dat het ontbreken van regie leidt tot het stilvallen van een ongewenst proces. De provincie hecht echter belang aan het verkrijgen van een breed publiek commitment. Zolang niet alle actoren inhoudelijk achter het door publieke partijen ingekaderde plan van het consortium staan, zal dit brede publieke commitment er niet komen. De provincie zal dan ook moeten kiezen om doelvervlochten toe te passen teneinde iedereen mee te krijgen, of zonder de buurgemeenten, met een sterkere eigen regierol, het proces voort te zetten.

In onderstaande figuur zijn de indicatoren van het procesverloop in Drutensche Waarden weergegeven.

	Voortgang	Waardering
Inhoudelijk	Ontwerp publieke kaderstelling door beperkt aantal actoren	Actoren hebben tegengestelde visies over planvorming
Procesmatig	Incidentele en duale interactie tussen actoren	Actoren zijn vooral afwachtend: laat de provincie het maar doen

Figuur 9.6: Indicatoren van het procesverloop bij Drutensche Waarden

Concluderend

In alle drie onderzochte casussen voldoet de provincie Gelderland aan de gestelde voorwaarden voor de regierol. De provincie heeft een goed beeld van relevante actoren, hun belangen en hun onderlinge relaties. Alhoewel de probleempercepties van verschillende actoren behoorlijk uiteen kunnen liggen, bestaat er wel overeenstemming over het doel van de samenwerking. Provinciaal commitment is voor een succesvol gebiedsontwikkelingsproces wel essentieel. Het laat zien dat de provincie serieus werk wil maken van het proces. Zeker wanneer ook de gedeputeerde zich aan het proces verbindt, zal dit bijdragen aan extra inzet en betrokkenheid van andere actoren, waardoor extra daadkracht kan ontstaan.

Het lukt de provincie Gelderland in de onderzochte casussen goed om tot een inhoudelijk plan te komen, ongeacht op welk type regie het zwaartepunt ligt. Dit zegt overigens niets over de inhoudelijke kwaliteit van de plannen; er wordt niet gezocht naar het rationeel beste plan, maar naar een haalbare oplossing, rekening houdend met het machtsspel tussen de actoren. Het voornaamste doel van provinciale regie is dan ook het komen tot een inhoudelijk plan op hoofdlijnen; uitwerking op detailniveau is geen onderdeel van deze regie.

Wél onderdeel van regie is het betrekken en betrokken houden van actoren in het proces. De provincie slaagt er goed in publieke actoren te binden. Deze actoren kunnen worden gemobiliseerd door hen te wijzen op de gevolgen van een niet-succesvol proces (bijvoorbeeld de PKB in de IJsselsprong Zutphen), ze kunnen worden geïnspireerd door hen te overtuigen van de voordelen van een succesvol proces (zoals de realisatie van Park Lingezegen) of ze kunnen worden geënthousiasmeerd door als onderdeel van het proces ook tegemoet te komen aan de afzonderlijke ambities en belangen van de andere actoren (zoals doelvervlochten, zeer goed zichtbaar bij IJsselsprong Zutphen). In Drutensche Waarden gaat voorlopig geen enkele van deze drie punten op; actoren voelen zich dan ook nauwelijks betrokken en zijn niet geneigd zich volledig in te zetten.

In het betrekken van maatschappelijke organisaties en marktpartijen bij een gebiedsontwikkelingsproces is de provincie veel minder eenduidig en minder succesvol. Regie wordt niet ingezet om maatschappelijke organisaties actief te betrekken; deze organisaties worden vaak 'geparkeerd' in een weinig effectieve, vooral voor de legitimiteit ingestelde klankbordgroep. De provincie beschouwt deze maatschappelijke organisaties vaak als potentiële bronnen van weerstand. Door hen het gevoel te geven dat zij wezenlijke

invloed op de inhoudelijke planvorming kunnen uitoefenen, blijft weerstand uit. Als de maatschappelijke organisaties echter het gevoel krijgen dat zij niet serieus genomen worden in het proces, zoals bij de IJsselsprong Zutphen, blijken zij, veel beter dan de provincie, hun standpunten publiekelijk te verdedigen en zo serieuze weerstand te organiseren.

Het betrekken van private actoren in de vroege fasen van het planvormingsproces blijft, wanneer dit al voorkomt, beperkt tot een incidenteel advies. Bij de provincie lijkt een bepaalde angst voor samenwerking met marktpartijen te bestaan. Zelfs in Drutensche Waarden, waar sprake is van een privaat initiatief, kan geen structurele samenwerking tussen publieke en private partijen worden waargenomen. De positieve effecten van regie zoals deze in de publiek-publieke samenwerking geïdentificeerd kunnen worden, zijn dan ook niet van toepassing op de samenwerking met private partijen.

De drie manieren die zojuist genoemd zijn om actoren te binden (wijzen op de gevolgen van een niet-succesvol proces, overtuigen van de voordelen van een succesvol proces en tegemoetkomen aan de afzonderlijke ambities en belangen van de actoren), zorgen in veel gevallen ook voor waardering van de betrokken actoren voor het inhoudelijke resultaat; zij hebben dat immers zelf mede vorm gegeven. Dit verklaart ook de terughoudendheid van enkele actoren om deel te nemen aan de publieke kaderstelling voor de Drutensche Waarden: participatie in het proces kan worden uitgelegd als commitment aan het inhoudelijke resultaat. Het is dus belangrijk een scheiding aan te brengen tussen aan de ene kant betrokkenheid bij het proces en aan de andere kant commitment aan de inhoudelijke resultaten.

Andersom werkt dit ook: actoren kunnen wél tevreden zijn over de inhoud van de planvorming, maar toch niet (of beperkt) deelnemen aan het proces, zoals Arnhem en Nijmegen in het project Park Lingezege. De waardering van de actoren voor het verloop van het proces kan niet los worden gezien van het type regierol dat de provincie Gelderland toepast. Beheersingsgerichte regie, zoals deze in Park Lingezege wordt gevoerd, zorgt voor daadkracht en voortgang, maar niet voor tevredenheid over het tempo; die zou te hoog liggen, wat zorgt voor onvoldoende overzicht en onvoldoende zorgvuldigheid. Bij de IJsselsprong Zutphen leidt het bewaken van de voortgang vooralsnog niet tot ontevredenheid bij de andere actoren. Dit is te verklaren doordat de planvorming hier niet door de provincie wordt gedomineerd, maar gezamenlijk tot stand is gekomen.

Bij zowel Park Lingezege als de IJsselsprong Zutphen wordt meer aandacht besteed aan het bewaken van de voortgang van het proces dan aan het bespreekbaar maken van overeenkomsten en verschillen tussen actoren. Bij de Drutensche Waarden richt de regie zich hier juist wel op. Het lijkt erop dat het bespreken van overeenkomsten en verschillen tussen actoren geen prioriteit heeft, zolang de samenwerking leidt tot breed gedragen inhoudelijke resultaten. Wanneer dit commitment ontbreekt, zal dit op bestuurlijk niveau moeten worden bereikt door het bespreken van de verschillen en overeenkomsten. Een goed partnerschap is de basis voor daadkrachtig opereren.

10. Conclusies

In dit onderzoek is de rol van de provincie Gelderland als regisseur in gebiedsontwikkeling geëvalueerd en worden aanbevelingen gedaan hoe de provincie Gelderland haar rol als regisseur kan versterken en hoe de provincie haar toegevoegde waarde in gebiedsontwikkelingsprocessen kan vergroten. De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

“Hoe vult de provincie Gelderland haar rol als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen in en welke effecten heeft dit op het verloop van deze processen?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) *Welke kenmerken karakteriseren ‘gebiedsontwikkeling’?*
- 2) *Uit welke elementen bestaat ‘regie’?*
- 3) *Hoe geeft de provincie Gelderland vorm aan haar regierol in gebiedsontwikkelingsprocessen?*
- 4) *Welke effecten heeft deze regie op het verloop van deze processen en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?*
- 5) *Welke aanpassingen zijn mogelijk in de handelingswijze van de provincie Gelderland als regisseur om haar toegevoegde waarde voor gebiedsontwikkelingsprocessen te vergroten?*

Deze deelvragen zijn in voorgaande hoofdstukken al impliciet beantwoord. In dit afsluitende hoofdstuk zullen de deelvragen in afzonderlijke paragrafen nogmaals kort en helder beantwoord worden.

10.1. Karakteristieken van gebiedsontwikkeling

In het Theoretisch kader (H2) is het begrip ‘gebiedsontwikkeling’ gepositioneerd ten opzichte van aanverwante begrippen als toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en gebiedenbeleid.

Gebiedsontwikkeling moet vooral worden beschouwd als een complexe maatschappelijke opgave die een interdisciplinaire aanpak vereist, waarbij altijd sprake is van een ruimtelijke impact. Deze ruimtelijke impact, vertaald in een fysieke en functionele mutatie, is het tastbare en voor de burger zichtbare gedeelte van een gebiedsontwikkeling.

Een belangrijk onderscheidend element van gebiedsontwikkeling is dat de opgave wordt gedefinieerd door brede coalities, waarin zowel publieke als private partijen zijn vertegenwoordigd, en dat de planvorming en de uitvoering gezamenlijk ter hand wordt genomen. De partijen hebben dan een mede-ontwikkende en risicodragende rol.

Provinciale participatie in zo’n coalitie ligt voor de hand als het te ontwikkelen gebied het grondgebied van meerdere gemeenten beslaat, of in ieder geval de belangen van meerdere gemeenten raakt. De provincie zal in dit soort processen als verbindende partij moeten optreden.

In dit onderzoek wordt (provinciale) gebiedsontwikkeling gedefinieerd als:

- een fysieke en functionele mutatie,
- in een gemeentegrens overschrijdend, afgebakend gebied, waarin
- zowel publieke als private partijen samenwerken aan
- een integrale aanpak, dus sectorale grenzen doorsnijdend, en
- de provincie tijdens de uitvoering een mede-ontwikkende, risicodragende rol vervult.

In grote lijnen komen deze voorwaarden overeen met het door de provincie Gelderland opgestelde protocol. Dit lijkt een eenduidig beeld te geven van gebiedsontwikkeling, maar dat is slechts schijn. Gebiedsontwikkeling heeft in de provincie Gelderland vele verschijningsvormen, welke niet altijd stroken met het provinciale protocol. De provincie moet niet alleen op papier, maar ook in de praktijk scherper zijn in wat zij wél en wat zij niet gebiedsontwikkeling noemt.

10.2. Elementen van regie

Complexe gebiedsontwikkelingsprocessen vragen een regisseur die door doelgerichte invloedsoefening doelen en handelingen van actoren in het proces op elkaar afstemt om tot een samenhangend resultaat te komen. In het theoretisch kader is aangegeven dat Pröpper et al. (2004:14) aan de hand van twee invalshoeken een viertal typen regisseurs onderscheiden. De eerste invalshoek is de mate van doorzettingsmacht van de regisseur; de tweede invalshoek is de mate van vrijheid om het eigen 'script' of beleidskader te schrijven. Dit leidt tot onderstaande figuur:

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 3.1: hoofdvarianten van regie (uit: Pröpper et al., 2004:15)

De beheersingsgerichte regisseur heeft een sterke positie: hij beschikt niet alleen over de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven, maar ook over doorzettingsmacht om andere actoren dit script op te leggen. Een provinciaal inpassingsplan is een voorbeeld van planologische doorzettingsmacht.

De visionaire regisseur beschikt niet over deze doorzettingsmacht en zal door middel van een visionair script (bijvoorbeeld een structuurvisie) andere partijen moeten mobiliseren. Hierdoor beschikt de visionaire regisseur over minder beleidsruimte dan de beheersingsgerichte regisseur.

De positie van de uitvoeringsgerichte regisseur is tegenovergesteld aan die van de visionaire regisseur: hij beschikt wél over doorzettingsmacht, maar níet over de mogelijkheid het eigen script te schrijven. Deze regisseur heeft sterke bevoegdheden voor het uitvoeren, maar dan wel van beleid dat door of met andere partijen is vastgesteld.

De faciliterende regisseur heeft geen doorzettingsmacht, en al evenmin de mogelijkheid een eigen script te schrijven. Deze regisseur stelt zich dan ook ten dienste aan het samenspel van andere partijen. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator of coördinator optreden.

Verder is aangegeven dat voor deze regierol een viertal algemene componenten kunnen worden onderscheiden om de feitelijke invulling van de regierol af te meten. Dit zijn:

- *overzicht* over de gehele situatie
- *verantwoording* afleggen over het geheel
- het uitzetten of organiseren van *beleidslijnen* ten aanzien van het geheel
- het organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel

Volgens Pröpper et al. (2004:17) gelden deze componenten voor elk regisseurstype. Uit dit onderzoek blijkt echter dat verantwoording afleggen, het uitzetten of organiseren van beleidslijnen en het organiseren van samenwerking wel degelijk verschilt per regietype. Hoewel de componenten dus onderdeel zijn van alle regietypen, verschilt de invulling van deze componenten wel per regietype.

10.3. Invulling van de regierol

Voor dit onderzoek zijn drie casussen geanalyseerd: de IJsselsprong Zutphen, Park Lingezege en de Drutensche Waarden. In deze drie casussen heeft de provincie Gelderland een regisserende rol, die in alle onderzoekscasussen door alle actoren wordt geaccepteerd: in het veelal publiek-publieke proces beschikt de provincie als middenbestuur over het benodigde overzicht over het geheel en de provincie is open over de eigen belangen in de gebiedsontwikkelingen. Over de invulling van de regierol door de provincie zijn de andere actoren dan ook overwegend positief.

Deze invulling van de regierol blijkt echter per gebiedsontwikkeling grote verschillen te bevatten: bij Park Lingezege wordt overduidelijk op een andere manier regie gevoerd dan bij de Drutensche Waarden of de IJsselsprong Zutphen.

Door de regietypen zoals Pröpper et al. (2004:14) deze onderscheiden en door middel van het operationaliseren van de regiecomponenten per regietype kunnen deze verschillende vormen van regie voeren worden geïdentificeerd. Hieruit blijkt dat de regie die in de onderzochte gebiedsontwikkelingen door de provincie wordt gevoerd, niet eenduidig is. De door de provincie Gelderland gevoerde regie blijkt per gebiedsontwikkelingsproces een mix van de verschillende regietypen.

Wel kan worden gesteld, dat de regie in elk gebiedsontwikkelingsproces wel degelijk een zwaartepunt kent. In de IJsselsprong ligt het zwaartepunt op faciliterende regie, maar zijn ook elementen van uitvoeringsgerichte regie sterk waarneembaar. Bij Park Lingezege ligt het zwaartepunt daarentegen op beheersingsgerichte regie, met licht visionaire regie-eigenschappen. De regie in de Drutensche Waarden kent voornamelijk indicatoren van faciliterende regie, maar ook hier zijn eigenschappen van visionaire regie waarneembaar.

In de onderzochte gebiedsontwikkelingsprocessen wordt de regierol dus op verschillende manieren ingevuld. Invulling van deze regierol is afhankelijk van de context van het proces (opgave, actoren, historie, personen, etc.). Dit is volstrekt logisch. Opvallend is echter dat bij elk onderzocht proces wel een type regie dominant is, maar dat er ook elementen van andere regietypen waar te nemen zijn. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar het kan leiden tot ineffectiviteit doordat regie-activiteiten elkaar tegenwerken. Dit leidt tot de eerste conclusie:

1. De provincie Gelderland is zich niet bewust van de verschillende regietypen.

Als gevolg hiervan maakt zij bij het oppakken van de regierol ook geen keuze voor een bepaald regietype. Kennis van de regietypen en de bijbehorende invulling van de componenten van regie kan bijdragen aan het effectiever regisseren van een gebiedsontwikkelingsproces.

Verder kunnen in de onderzochte casussen verschuivingen van het zwaartepunt van regie in de tijd worden waargenomen. De IJsselsprong Zutphen laat een verschuiving van het zwaartepunt van regie zien van faciliterende regie naar uitvoeringsgerichte regie. Bij Park Lingezege kan de regie op dit moment overwegend beheersingsgericht worden beschouwd, maar bij aanvang van deze gebiedsontwikkeling lag het zwaartepunt veel meer op het visionaire regietype. Of de regie in Drutensche Waarden ook zal gaan verschuiven zal de toekomst uitwijzen, maar ook in deze casus kan de regie bij aanvang faciliterende regie genoemd worden. Hieruit volgt de tweede conclusie:

2. Het type regie verschuift in de tijd en start zonder doorzettingsmacht.

Bij aanvang van een gebiedsontwikkeling ligt het zwaartepunt van de provinciale regie op visionaire of faciliterende regie. Tijdens het proces verschuift dit zwaartepunt richting beheersingsgerichte respectievelijk uitvoeringsgerichte regie.

Deze conclusie heeft een duidelijke relatie met de derde conclusie. De verschuiving van het type regie in de tijd komt namelijk voort uit de effecten van regie. Deze effecten worden in de volgende paragraaf behandeld.

10.4. Effecten van regie

De door de provincie Gelderland gevoerde regie is op een viertal effecten onderzocht: ten eerste of de regie leidt tot planvorming en ruimtelijke ingrepen, ten tweede of actoren bij het proces betrokken worden en blijven, ten derde of deze actoren tevreden zijn met de inhoudelijke planvorming en als vierde en laatste of deze actoren de samenwerking positief ervaren.

Regie hoeft niet tot planvorming te leiden, maar maakt dit wel mogelijk. Regie zorgt voor acties die nodig zijn om tot planvorming te komen. Of dit dan ook leidt tot een plan, en of dit plan dan ook voldoende inhoudelijke kwaliteit heeft, kan niet door middel van regie worden verzekerd.

Regie speelt wel een belangrijke rol bij het betrekken en betrokken houden van actoren in het proces. Drie bewezen manieren om andere actoren te betrekken zijn het wijzen op de gevolgen van een niet-succesvol proces, hen overtuigen van de voordelen van een succesvol proces en ambities van afzonderlijke actoren ook in de planvorming betrekken.

Deze manieren zorgen ook voor waardering van de betrokken actoren voor het inhoudelijke resultaat. Hier speelt wel het gevaar dat uitsluitend die partijen bij het proces betrokken blijven, die tevreden zijn met de inhoudelijke planvorming. Partijen die hier niet tevreden mee zijn, zullen ook niet langer in het proces betrokken (willen) blijven en kunnen zich zelfs verzetten tegen de plannen. Regie kan dit verzet voorkomen door ook de tegenstanders van de inhoudelijke plannen bij het proces te betrekken, of er in ieder geval voor te zorgen dat de trekkers van het proces door dit verzet niet verrast worden.

De waardering van de actoren voor het verloop van het proces kan niet los worden gezien van het type regierol dat de provincie Gelderland toepast. Faciliterende en visionaire regie, waar bovengenoemde manieren om actoren te betrekken onderdeel van zijn, richt zich sterk op het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige partnerschappen. Doelvervlechting leidt tot gedragen oplossingen. Beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regie richt zich daarentegen vooral op daadkracht en inhoudelijke voortgang. Hieruit volgt de derde conclusie:

3. Regie zorgt achtereenvolgens voor draagvlak en voortgang.

Faciliterende en visionaire regie leidt tot draagvlak bij de betrokken actoren. Dit draagvlak kan worden ingezet om middels beheersingsgerichte of uitvoeringsgerichte regie ook voortgang te realiseren. Voortgang volgt dus uit draagvlak.

Belangrijke voorwaarden om deze effecten te realiseren zijn een sterke betrokkenheid van de provincie zelf (bij voorkeur een gedeputeerde die zich aan de gebiedsontwikkeling verbindt), zorgen dat alle actoren instemmen met de doelen (eventueel aanvullen en vervlechten met andere doelen) en het bewaken van de voortgang en resultaten van het proces. Hierin zit een zekere spanning tussen draagvlak en voortgang!

Gesteld kan worden dat het 'beste' regietype voor gebiedsontwikkeling in algemene zin niet bestaat. Welk type regie tot het grootste succes leidt, hangt af van de eigenschappen van de opgave en de fase van het proces. Het 'beste' regietype is dus contextafhankelijk!

Visionaire regie en facilitaire regie zijn beide gericht op partnerschap. Het verschil tussen beide regietypen zit in de aanwezigheid van inhoudelijke ambities. Bij visionaire regie wordt partnerschap vooral als middel gebruikt (draagvlak) om de eigen ambities te verwezenlijken. Bij facilitaire regie is partnerschap meer een doel; ambities van anderen worden ondersteund.

Beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regie leiden vooral tot daadkracht en dus tot snelheid in het proces. Een combinatie van deze daadkracht en een eigen beleidskader bij beheersingsgerichte regie heeft wel een negatieve invloed op de samenwerking. Dit is anders bij uitvoeringsgerichte regie: doordat de doorzettingsmacht wordt ingezet om een via partnerschap opgesteld script uit te voeren, zal deze macht niet snel tot verzet bij de partners leiden. Een snelle uitvoering wordt dan juist vaak gewenst.

De derde conclusie stelt dat eerst draagvlak nodig is alvorens voortgang te realiseren. Dit sluit aan bij de tweede conclusie, waarin gesteld wordt dat bij aanvang van een gebiedsontwikkeling het zwaartepunt van de provinciale regie op visionaire of faciliterende regie ligt en dat dit zwaartepunt tijdens het proces verschuift richting beheersingsgerichte respectievelijk uitvoeringsgerichte regie. Succesvolle regie begint dus "onderaan" in de figuur van Pröpper et al. (2004:15).

Faciliterende regie kan worden ingezet om een samenwerking tot stand te brengen tussen partijen die onderling uiteenlopende belangen en ambities hebben. Door doelvlechting en het stimuleren van gezamenlijke visievorming op een gebied kunnen deze actoren toch gekoppeld worden. Indien voor een door de provincie Gelderland gewenste gebiedsontwikkeling bij de benodigde partners een onvoldoende besef van urgentie is, kan beter worden gekozen voor visionaire regie. Door de benodigde partners te overtuigen van de voordelen van een gebiedsontwikkeling kunnen deze actoren toch geactiveerd worden.

Wanneer het verkrijgen van draagvlak van de andere actoren moeizaam verloopt en deze actoren niet voldoende mee willen of kunnen werken, kan beter worden gekozen voor beheersingsgerichte regie. De focus op ontwikkelen door partnerschap wordt dan los gelaten; realisatie van de opgave staat dan voorop. Indien faciliterende regie tot een gezamenlijk opgesteld script heeft geleid, kan de uitvoering door het toepassen van uitvoeringsgerichte regie daadkrachtig ter hand worden genomen. Deze vorm van regie zorgt net als beheersingsgerichte regie voor daadkracht, maar doordat het script gezamenlijk is vastgesteld, zal het partnerschap hier niet of nauwelijks onder te lijden hebben.

10.5. Aanbevelingen voor succesvolle regie

Tot slot worden de aanbevelingen om gebiedsontwikkelingen door middel van provinciale regie tot een succes te maken nogmaals kort benadrukt:

Ten eerste is een *sterk commitment van de provincie* zelf (bij voorkeur een gedeputeerde die zich als een boegbeeld aan de gebiedsontwikkeling verbindt) van belang. Dit commitment dient niet alleen binnen de eigen organisatie en het (beoogde) samenwerkingsverband, maar ook publiekelijk te worden getoond. Dit zorgt voor extra vertrouwen bij eventuele partners en leidt bij een succesvolle gebiedsontwikkeling ook tot het beeld van een daadkrachtige provincie.

Om gebiedsontwikkeling tot een succes te maken, dient de provincie ten tweede *bewust voor het type regie te kiezen die het beste bij de eigenschappen van de opgave past*. Geconcludeerd is dat het 'beste' regietype niet bestaat; dit is afhankelijk van de context en wat de provincie met regie wil bereiken. Door voor het regietype te kiezen die de opgave nodig heeft kan de provincie het gebiedsontwikkelingsproces effectiever regisseren. In Drutensche Waarden blijkt een faciliterende regierol moeilijk te combineren met de eigen belangen van de provincie. Inzetten op visionaire regie ligt dan meer voor de hand.

Ten derde kan worden aanbevolen om bij een 'sterk' type regie (beheersings- of uitvoeringsgerichte regie) ook te *blijven werken aan het partnerschap*. Actoren dienen niet alleen betrokken te worden, maar ook gedurende het proces betrokken te blijven. Dit kan betekenen dat er indien nodig concessies gedaan moeten worden die ten koste gaan van de inhoudelijke voortgang, maar die er wel voor zorgen dat alle actoren tevreden blijven over de samenwerking. Het krachtenveld verandert immers continu; draagvlak kan snel verdwijnen en daarmee ook de inhoudelijke voortgang vertragen.

Als vierde en laatste dient de provincie niet alleen *regie te voeren* op de samenwerkende publieke partners, maar ook *op relevante maatschappelijke organisaties en marktpartijen* om kwalitatief hoogwaardige resultaten te behalen. Door het delen van kennis krijgt de inhoudelijke kwaliteit van de planvorming een extra impuls: maatschappelijke organisaties en marktpartijen beschikken over andere kennis dan de publieke partijen. Ook zorgt de verbreding van de regietaak voor extra draagvlak. Als niet alleen publieke partijen, maar vooral ook maatschappelijke organisaties de positieve gevolgen van een project uitdragen, zal dit de reikwijdte en geloofwaardigheid van de boodschap ten goede komen.

Bovenstaande vier aanbevelingen zijn essentieel om de toegevoegde waarde van de provincie Gelderland als regisseur in gebiedsontwikkelingsprocessen te vergroten.

Bronnen

Literatuur

- Aa, A. van der, F. Beemer, Th. Konijn, M. van Roost, H. de Ruigh en M. van Twist (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Eindrapportage van Bestuur en Management Consultants, de Verbinding en Berenschot Procesmanagement. Den Haag: Ministerie van BZK
- Bregman, A.G. en R.W.J.J. de Win (2005). *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie*. Monografie van Stichting Instituut voor Bouwrecht. Deventer: Kluwer
- Bruil, I., F. Hobma, G.J. Peek en G. Wigmans (red.) (2004). *Integrale gebiedsontwikkeling; het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: SUN
- Buuren, M.W. van (2006). *Tussen stemmen en sturen: beleidsvorming en burgerschap in de netwerksamenleving*. Den Haag: Guido de Brès-Stichting
- BZK (2008). *Ruimte, regie en rekenschap*. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. Den Haag.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI
- DHV (2009). *Plan IJsselsprong 'Alles in 1 keer' – blauwe envelop – variantkeuze*. Apeldoorn: Waterschap Veluwe
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen, R. in 't Veld (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma
- Gerritsen, H. en M. Simons (2008). Nieuwe perspectieven voor gebiedsontwikkeling: de organisatie van de overheid en de samenwerking met marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen. *B&G, nr. 2*, p. 18-22.
- Hof, S. van 't (2005). Te veel orde schept chaos: ontwikkelingsplanologie vergt lef van bestuurders. *Provincies.nl, nr. 1*, p. 6-9.
- Interprovinciaal Overleg (2005). *De provincie als publieke ontwikkelaar: rol en ambitie van de provincies in het landelijk gebied*. Advies van de IPO-commissie Landelijk Gebied. Den Haag: Paulussen
- Koerts, A. en D. van der Laan (2008). Tien jaar OPP: de kracht van gebiedsontwikkeling als apart vakgebied. *B&G, nr. 2*, p. 14-17
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press
- Projectbureau IJsselsprong (2009). *Alles in één keer*. Voorstel Integrale Gebiedsontwikkeling IJsselsprong. Zutphen
- Projectbureau Park Lingezen (2008). *Masterplan Park Lingezen*. Bennekom: Modern
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper
- Provincie Gelderland (2007). *Gelderland maakt het verschil*. Gelders coalitieakkoord 2007-2011.
- Raad Landelijk Gebied (2007). *Achter open deuren. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: RLG
- Rooy, P. van, A. van Luin en E. Dil (2006). *NederLand Boven Water; praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum
- Steketee, E.F. (2007). *Ketenregie; acteren en regisseren in publieke ketens*. Doetinchem: Reed Business
- Teisman, G.R. (2007). Tussen eenheid en eendracht: regionale bestuurskracht door netwerkvorming. *Bestuurskunde, nr. 2*, p.34-45
- VROM (2004). *Nota Ruimte*. Kabinetsvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Den Haag.
- VROM (2005). *Ontwikkel Kracht!*. Eindrapport van de adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Wolting, B. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU

Interviews

Paul Boel	Coördinator Oost van Gebiedsontwikkeling bij Ministerie van VROM <i>Interview 27 juli 2009</i>
Joost Bruckwilder	Beleidsmedewerker bij gemeente Lingewaard <i>Interview 23 juli 2009</i>
Patricia van Eijndthoven	Programmacoördinator Industrie bij Provincie Gelderland <i>Interviews 29 juni 2009 en 24 juli 2009</i>
Alex Elferink	Accountmanager programma Stad & Regio bij Provincie Gelderland <i>Interview 19 juni 2009</i>
Arjan Groen	Medewerker Ruimtelijke Ordening bij gemeente Zutphen <i>Interview 14 augustus 2009</i>
Rudi de Groot	Adviseur voor gemeente Brummen en Waterschap Veluwe <i>Interview 15 jul 2009</i>
Frank Harbers	Directeur HSRO, adviseur consortium Drutensche Waarden <i>Interview 17 augustus 2009</i>
Henk de Hartog	Provinciaal projectleider IJsselsprong Zutphen <i>Interviews 19 juni 2009 en 28 juli 2009</i>
Ton Hermanussen	Senior Projectleider Dienst Stadsontwikkeling bij gemeente Arnhem <i>Interview 23 juli 2009</i>
Mark Jansen	Beleidsmedewerker bij gemeente Druten <i>Interview 21 juli 2009</i>
Jan-Willem Kamerman	Projectleider Park Lingezege bij Provincie Gelderland <i>Interview 1 juli 2009</i>
Bastiaan Kok	Voormalig projectleider Drutensche Waarden bij KvK Rivierenland <i>Interview 6 augustus 2009</i>
Kees Koppenaal	Projectmanager Park Lingezege bij gemeente Overbetuwe <i>Interview 19 augustus 2009</i>
Harro Kraal	Waterschap Rivierenland <i>Interview 20 juli 2009</i>
Michel Lepoutre	Wethouder gemeente Druten <i>Interview 29 juli 2009</i>
Roelof van Loenen Martinet	Specialist Natuur & Water bij de Gelderse Milieufederatie <i>Interview 11 augustus 2009</i>
Joep Mannaerts	Rijkswaterstaat directie Oost <i>Interview 6 augustus 2009</i>
Jan Toxopeus	Adviseur Ruimtelijke Ordening voor gemeente Nederbetuwe <i>Interview 28 juli 2009</i>
Karel van der Vegt	Projectmedewerker Park Lingezege bij Provincie Gelderland <i>Interview 18 juni 2009</i>

